



**Contribution du commerce au renforcement du
développement et à la réduction de la pauvreté:
aspects liés à la mobilité de la main-d'oeuvre
et au commerce des compétences**



**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE
ET LE DÉVELOPPEMENT**

**Contribution du commerce au renforcement du
développement et à la réduction de la pauvreté:
aspects liés à la mobilité de la main-d'œuvre
et au commerce des compétences**

Lakshmi Puri

Directrice de la Division du commerce international
des biens et services, et
des produits de base
CNUCED



**NATIONS UNIES
New York et Genève, 2008**

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

La présente série de documents de la CNUCED sur la contribution effective du système commercial international et des négociations commerciales au développement vise à analyser des questions politiques et à stimuler des débats dans le domaine du commerce et du développement à l'échelle internationale. Elle comporte des études menées par les membres du secrétariat de la CNUCED et par d'éminents chercheurs universitaires. Conformément à l'objectif de la série de documents, les auteurs sont encouragés à exprimer leurs vues personnelles, même si celles-ci ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote. Un exemplaire de la publication renfermant la citation ou la reproduction doit être adressé au secrétariat de la CNUCED, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse.

UNCTAD/DITC/TNCD/2007/8

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

ISSN: 2070-9617

Numéro de vente F.08.II.D.9

ISBN: 978-92-1-212354-7

© Copyright Nations Unies 2008

Tous droits réservés

Imprimé en Suisse

RÉSUMÉ

Il apparaît de plus en plus clairement que la question de la circulation et de l'intégration de la main-d'œuvre à l'échelle mondiale est un sujet essentiel, où interviennent le commerce, le développement et la mondialisation. En 2005, le nombre de travailleurs de par le monde s'élevait à 2,8 milliards, 2,25 milliards d'entre eux faisant partie de la main-d'œuvre des pays en développement. Le présent document tente de donner une vue d'ensemble des incidences de la circulation et de l'intégration de la main-d'œuvre à l'échelle mondiale sur le commerce, le développement et la réduction de la pauvreté. Il tente aussi de répondre à la question de savoir comment mieux gérer la mobilité temporaire de la main-d'œuvre, de manière à améliorer les moyens de subsistance des populations et leurs perspectives de bien-être tout en œuvrant pour la réalisation des objectifs pour le développement adoptés à l'échelle internationale, en particulier les objectifs du Millénaire pour le développement de l'Organisation des Nations Unies.

Dans le présent document sont examinés la mobilité temporaire de la main-d'œuvre et le commerce des compétences, dans leurs rapports avec le commerce et le développement du point de vue tant des pays d'origine que des pays d'accueil. Y sont présentés le problème de la mobilité de la main-d'œuvre, la situation actuelle du marché mondial du travail, les facteurs de répulsion et d'attraction à l'origine de la circulation de la main-d'œuvre, et, succinctement, les sept contradictions posées par cette circulation de la main-d'œuvre. Un examen détaillé des coûts et gains socioéconomiques pour les pays d'origine et pour les pays d'accueil permet de donner une image objective de la situation. Du point de vue des échanges, il est argumenté ci-après que les améliorations dans la facilitation de la circulation temporaire de la main-d'œuvre, grâce à des accords multilatéraux et régionaux ou bilatéraux, sont importantes pour une meilleure gouvernance, une cohérence accrue et une plus grande solidarité à l'échelle mondiale, nécessaires à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. En conclusion, il est donné plusieurs recommandations mutuellement bénéfiques, qui visent à garantir des retombées positives durables de la migration sur le développement.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mes collègues de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base, pour leurs observations et leurs contributions pertinentes, en particulier Deepali Fernandes et Verona Collantes pour leur collaboration aux travaux de recherche. Ce document ne reflète toutefois que mes vues personnelles et ne doit pas être considéré comme reflétant les vues officielles du secrétariat de la CNUCED ou de ses États membres.

Josie Maximo s'est chargée de la présentation tandis que Sophie Combette a réalisé la page de couverture.

Contribution du commerce au renforcement du développement et à la réduction de la pauvreté: aspects liés à la mobilité de la main-d'œuvre et au commerce des compétences

Table des matières

Chapitre	Page
I. Introduction	1
A. Facteurs de répulsion et d'attraction	3
B. Obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre	13
C. Intégration de la main-d'œuvre: définition et difficultés	14
II. Situation actuelle	20
III. Gains et coûts socioéconomiques de l'intégration de la main-d'œuvre	26
A. Gains et coûts pour le pays d'origine	28
B. Gains et coûts pour le pays d'accueil	46
IV. Réglementation de la circulation des travailleurs en vue d'aboutir à une solution acceptable à l'échelle mondiale: possibilités d'échange permettant différents niveaux d'intégration de la main-d'œuvre	51
A. Cadre multilatéral: mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services – structure de l'Accord	52
B. Accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre et arrangements commerciaux préférentiels	59
V. Résumé et recommandations	68

Note: Tous les montants sont exprimés en dollars des États-Unis d'Amérique.

I. Introduction

1. Historiquement, la circulation transfrontière et intercontinentale de la main-d'œuvre, qui a précédé l'intégration de la main-d'œuvre, telle qu'elle existe aujourd'hui, s'est faite soit sous la forme de traite d'esclaves en période coloniale soit sous la forme de migration de populations recherchant de meilleures conditions de vie et une meilleure conjoncture économique. À l'orée du XVIII^e siècle, environ huit millions de personnes d'autres continents, y compris d'Asie, avaient fait le voyage vers le Nouveau Monde. Sept millions étaient des esclaves originaires de l'Afrique qui avaient été recrutés essentiellement sous la contrainte ou par contrat¹. D'autres étaient des migrants politiques et économiques qui s'étaient déplacés d'un pays d'Europe à l'autre et avaient, au cours des deux cents dernières années, contribué à la création des économies les plus riches du monde. Les populations avaient migré des pays pauvres et peu avancés vers les pays riches et avancés, et vers les puissances coloniales et leurs territoires. La migration n'est donc pas un phénomène nouveau ou transitoire: les populations ont migré depuis l'origine des civilisations. Les motifs politiques, sociaux, religieux et économiques de la migration sont, dans une large mesure, restés inchangés, en particulier la recherche de meilleures conditions de vie. En 2000 par exemple, seuls 10 % des migrants étaient des réfugiés et des demandeurs d'asile, les autres étaient des migrants économiques².

2. Aujourd'hui, dans la phase postcoloniale actuelle, plus évoluée et caractérisée par une deuxième vague du capitalisme et de la mondialisation du commerce et des investissements, la circulation et l'intégration de la main-d'œuvre ont lieu en réaction à un certain nombre de facteurs de répulsion et d'attraction, notamment des facteurs économiques et des forces du marché. Ce phénomène a atteint une échelle et une dimension sans précédent, loin de la portée et de l'étendue des échanges transfrontières et des mouvements de biens, de capitaux, de l'entrepreneuriat, de l'information et des technologies, et loin aussi de l'ampleur qui pourrait être atteinte. Certains signes donnent à penser que l'intégration et la mobilité de la main-d'œuvre commencent à

¹ B. Chiswick et T. Hatton (2002). International migration and the integration of labor markets. Document de travail IZA n° 559.8/2002:2.

² Organisation internationale du Travail (2007). International labor migration and development: the ILO perspective. Document présenté à la Réunion préparatoire du Forum mondial sur la migration internationale et le développement, secrétariat du Commonwealth, Londres: mai.

avoir des retombées positives sur la mondialisation du commerce et des investissements. Il est en conséquence de plus en plus tenu compte de ces facteurs dans l'élaboration des stratégies nationales et internationales de développement, visant à atteindre les objectifs pour le développement adoptés à l'échelle internationale, tels que les objectifs du Millénaire pour le développement de l'Organisation des Nations Unies, notamment la réduction de la pauvreté, l'équité dans le traitement des hommes et des femmes, un travail décent et des partenariats à l'échelle mondiale pour le développement.

3. L'intégration de la main-d'œuvre à l'échelle mondiale et la capacité de la main-d'œuvre des pays en développement à prendre part à la production et à la fourniture des services de par le monde sont des facteurs clefs, où interviennent le commerce, le développement, la migration et la mondialisation. Ils sont au cœur des espoirs et des craintes concernant la mondialisation. Quels sont les coûts et les gains de la mondialisation pour les pays en développement et pour les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques? Puisque l'intégration de la main-d'œuvre est susceptible d'aider les pays en développement à récolter les fruits de l'économie mondiale, beaucoup de ces pays semblent considérer qu'il s'agit de la panacée pour le développement. Les pays développés réévaluent toutefois la mondialisation pour la première fois, à la lumière de la concurrence engendrée par l'intégration de la main-d'œuvre des pays en développement, et des pressions d'ordre économique, social et politique qu'elle crée.

4. En bref, le présent document tente de répondre à la question de savoir comment gérer de façon plus efficace et plus cohérente la mobilité et l'intégration de la main-d'œuvre, en particulier celle qui se déplace des pays en développement vers les pays développés, en vue d'atteindre les objectifs de développement adoptés à l'échelle internationale. Il tente aussi d'expliquer comment les accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux et les régimes de gouvernance devraient évoluer vers plus de solidarité en matière de développement à l'échelle mondiale. Il n'aborde toutefois pas la question plus vaste de la migration permanente, mais se concentre sur un aspect plus restreint de la migration économique et de l'intégration de la main-d'œuvre, celui de la circulation temporaire de la main-d'œuvre du point de vue des pays développés et des pays en développement. À ces fins, dans le présent document, il est d'abord décrit le problème de la mobilité de la main-d'œuvre, l'accent étant mis sur les facteurs de répulsion et d'attraction et sur les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre. Il est ensuite donné une

définition de la mobilité de la main-d'œuvre, et décrit succinctement les sept contradictions posées par cette circulation de la main-d'œuvre. Puis est examinée la situation actuelle du marché mondial du travail.

5. En quatrième lieu, il est mis l'accent sur les gains et les coûts qui en résultent tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil. Les gains et les coûts socioéconomiques pour les pays d'origine, liés à une telle circulation, sont mis en évidence, et il est notamment indiqué comment accroître au maximum ces gains et réduire au minimum ces coûts. Enfin, le présent document aborde la mobilité de la main-d'œuvre dans une perspective commerciale. Il préconise l'emploi d'instruments permettant de libéraliser et de faciliter la circulation temporaire des personnes. Dans cette section, il est argumenté qu'outre les gains sur le plan économique et celui du développement au profit de la cohésion et de la solidarité à l'échelle mondiale, des améliorations dans la facilitation de la circulation temporaire de la main-d'œuvre doivent être apportées. Deux types d'instruments permettant une telle libéralisation et une telle facilitation sont l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), et les accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre, qui peuvent être appliqués en tant que tels ou faire partie d'accords régionaux et bilatéraux plus vastes. En conclusion, il est donné plusieurs recommandations, qui visent à garantir des retombées positives durables de la migration sur le développement aux niveaux national et international. Une attention particulière est accordée à la création et au renforcement du cadre réglementaire tant au niveau national qu'international, et à la nécessaire cohérence dans l'élaboration des politiques de développement. Ces mesures pourraient contribuer à aboutir à des solutions acceptables, cohérentes et mutuellement bénéfiques à l'échelle mondiale.

A. Facteurs de répulsion et d'attraction

6. Il n'y a jamais eu auparavant de telles possibilités d'intégration et de mobilité de la main-d'œuvre dans le cadre d'une mondialisation du commerce et des investissements. Les facteurs de répulsion et d'attraction qui influent sur la mobilité de la main-d'œuvre sont, à n'en douter, sans précédent. Il est difficile de distinguer clairement entre un facteur de répulsion et un facteur d'attraction. D'une manière générale, toutefois, les facteurs suivants de répulsion ou d'attraction peuvent jouer le rôle de catalyseur, s'agissant de la mobilité de la main-d'œuvre.

Facteurs de répulsion

7. La recherche de meilleurs moyens de subsistance et de meilleures conditions de vie a conduit à la circulation de la main-d'œuvre non seulement entre les pays en développement et les pays développés, mais aussi entre les pays en développement et à l'intérieur de ceux-ci. Les facteurs de répulsion à l'origine de cette circulation peuvent être sociaux, environnementaux ou économiques. Tandis que la mondialisation a conduit à des gains économiques pour beaucoup, elle a aussi creusé l'écart entre riches et pauvres. Les désavantages sociaux en découlant et les discriminations liées aux désavantages sociaux plus traditionnels, tels que le sexe et la classe sociale, suffisent à encourager les personnes à se déplacer. Les travailleurs qualifiés sont attirés par la possibilité de mieux utiliser, étendre ou renforcer leurs compétences, par rapport à ce qui serait possible dans leurs pays d'origine où les infrastructures institutionnelles et l'entrepreneuriat sont éventuellement sous-développés.

8. Un facteur nouveau, dont l'impact exact est en cours d'évaluation, est l'incidence sur la mobilité de la main-d'œuvre de la dégradation de l'environnement, et des conflits concernant les ressources naturelles. Cette question est particulièrement d'actualité dans le contexte actuel du changement climatique. L'incidence du changement climatique et les disparités salariales entre les pays et au sein de ceux-ci, ajoutés à la croissance de la population des pays en développement, sont susceptibles de pousser à la migration des populations non seulement à l'intérieur des pays, mais aussi entre ceux-ci. Dans l'étude Stern intitulée «*Review on the Economics of Climate Change*» (Étude des effets économiques du changement climatique) (octobre 2006), il est relevé que le changement climatique pourrait provoquer la famine de centaines de millions de personnes, des pénuries d'eau et l'inondation des côtes, conduisant éventuellement à des migrations en masse et à des conflits dans certaines parties du monde en développement. Bien que l'étendue exacte de ce mouvement soit difficile à évaluer, il pourrait toucher non seulement les millions de personnes susceptibles de souffrir de malnutrition et du manque d'eau potable, mais aussi celles qui habitent actuellement dans les plaines d'inondation. Selon cette même étude, environ 200 millions de personnes vivent actuellement dans des zones côtières d'inondation à risque. En Asie du Sud seulement, ce nombre dépasse les 60 millions de personnes. Selon la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les catastrophes dues aux changements climatiques sont une cause de

migration des populations plus importante que les guerres et les persécutions. Les estimations du nombre de réfugiés climatiques oscillent entre 25 et 50 millions. Dans la plupart des cas, les populations susceptibles d'être touchées sont celles qui sont pauvres³.

9. Les considérations d'ordre économique se sont avérées être un facteur capital pour la prise de décisions concernant la circulation transfrontière. La pauvreté, les taux élevés de chômage et le sous-emploi dans les pays en développement et dans les pays les moins avancés, en particulier chez les jeunes, sont des facteurs importants. L'absence de possibilités d'emploi dans leur pays, la promesse de meilleurs salaires à l'étranger et les perspectives pour les migrants d'être en mesure d'améliorer leur qualité de vie et celle de leur famille une fois rentrés chez eux, sont autant de motivations pour aller travailler à l'étranger. Un facteur de motivation important pour la migration dans certains pays est l'épuisement des ressources naturelles intérieures en raison d'une exploitation non durable, facilitée par exemple par des accords bilatéraux entre les pays hôtes et les pays cherchant à accéder aux ressources halieutiques. Les conséquences sont particulièrement sérieuses dans les régions pauvres, en particulier en Afrique du Nord-Ouest où la dépendance du poisson est forte, non seulement comme source de protéines mais comme source essentielle de subsistance⁴. Cette perte de moyen de subsistance a été citée par l'Union européenne comme un facteur contribuant à la migration⁵.

10. Les facteurs socioculturels jouent également un rôle, les ressortissants de certains pays étant plus susceptibles de se déplacer que d'autres. Ce désir repose peut-être sur des motifs tels que la révélation de la culture et des pratiques occidentales, l'attraction de cultures plus éclectiques, à savoir de cultures différentes, moins traditionnelles et plus ouvertes. Une autre raison relève de la tradition: dans le cas de certains pays qui ont une longue histoire de migration, des relations ou des amis présents à l'étranger peuvent servir de modèles ou d'appuis pour s'aventurer au loin. Les affinités linguistiques et culturelles sont aussi des facteurs de motivation importants.

³ La désignation de «réfugiés climatiques» renvoie d'une façon générale aux personnes forcées de se déplacer dans leur pays ou par-delà les frontières en raison de la menace environnementale qu'est le changement climatique.

⁴ Un rapport de 2002 de la Commission européenne a révélé que les espèces de poisson les plus commercialisables au large des côtes sénégalaises étaient en voie d'extinction.

⁵ S. Lafraniere (2008). «Europe takes Africa's fish, and migrants follow.» International Herald Tribune. 14 janvier.

11. La dynamique de l'expansion du commerce et des investissements a également eu d'importantes répercussions sur la mobilité de la main-d'œuvre. Il est intéressant de noter que de nombreux pays en développement connaissent deux espèces de circulation de la main-d'œuvre: la circulation intérieure et la circulation extérieure. La circulation extérieure de la main-d'œuvre concerne la migration du pays d'origine vers un autre pays, en général une destination plus attirante, tandis que la circulation intérieure de la main-d'œuvre concerne la migration en masse, des zones rurales vers les centres urbains, de migrants à la recherche de salaires plus élevés. Il en résulte, par contrecoup, d'importants défis sur le plan du développement urbain et sur celui des infrastructures, conduisant à une migration secondaire des centres urbains vers l'extérieur, comme au Bangladesh, au Cambodge ou en Afrique subsaharienne. Même les pays en développement plus grands, tels que la Chine, le Brésil ou l'Inde, qui ont un taux de croissance économique élevé, doivent résoudre des problèmes de développement considérables afin d'intégrer et de prendre en charge leurs propres populations à bas revenu. Une autre facette intéressante de la circulation de la main-d'œuvre, en relation avec l'expansion du commerce et des investissements dans les pays en essor économique, se fait jour dans le contexte des ressources naturelles. La recherche et la lutte pour les ressources naturelles, les matières premières et les possibilités de commerce et d'investissement dans les pays tiers impliquent la mobilité de la main-d'œuvre. De bons exemples sont la migration des travailleurs de Chine vers l'Afrique, à la suite de la participation des entreprises chinoises à des projets d'infrastructure dans des pays africains, ou la migration des informaticiens indiens qui fournissent des services dans des pays tiers. Un troisième aspect de la dynamique de l'expansion du commerce et des investissements, concernant plus particulièrement les travailleurs qualifiés, est celui du développement des réseaux de production et de distribution mis en place par les entreprises multinationales. Cela a conduit, en réponse à d'autres facteurs de répulsion et d'attraction, à une circulation de par le monde de la main-d'œuvre particulièrement qualifiée.

Facteurs d'attraction

12. Considérons les facteurs démographiques et les facteurs de la main-d'œuvre. Les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et ceux du monde en développement sont de plus en plus complémentaires, s'agissant des questions corrélées entre elles de démographie, de niveaux de la main-d'œuvre et de possibilités

d'aboutir à un vrai commerce de nouvelles compétences. La décroissance des taux de population et son vieillissement, ajoutés à une réduction de l'offre de main-d'œuvre et à un accroissement des rapports inactifs/actifs dans les pays développés, s'allient parfaitement avec le nombre et la forte croissance des populations jeunes et actives dans les pays en développement. Cette situation prévaudra pendant les vingt prochaines années au moins. Les personnes âgées dans les pays développés représentent 21 % de la population. À l'échelle mondiale, le rapport total inactifs/actifs⁶ augmentera après 2025 en raison de l'augmentation de la population de personnes âgées et de l'arrêt concomitant de l'augmentation de la population infantile⁷. Une population vieillissante pourrait grever l'économie: des efforts doivent être consentis pour maintenir ou stimuler la productivité de la main-d'œuvre et en particulier pour enrayer la chute de l'offre de main-d'œuvre.

13. Les pénuries de main-d'œuvre dans les pays développés sont soit déjà visibles soit naissantes, et affectant plusieurs secteurs de leurs économies. Les surplus existants ou potentiels de main-d'œuvre dans les pays en développement, dans les secteurs clefs et à tous les niveaux de qualification, sont en augmentation, mobiles et prêts à combler le déficit de main-d'œuvre. Dans le seul secteur informatique aux États-Unis, il est prévu pour 2010 que le déficit sera de 10 millions de travailleurs qualifiés. La demande de services peu qualifiés et à forte intensité de main-d'œuvre, tels que les services du secteur du bâtiment, du secteur agricole et du secteur social, est aussi en constante augmentation. D'autre part, les pays en développement ont entrepris de se doter de moyens considérables pour combler ces déficits de main-d'œuvre qualifiée et se positionner sur le marché des compétences. Dans les services infirmiers, les Philippines et plusieurs pays d'Afrique et de l'Asie du Sud ont pénétré les marchés des services de santé des pays développés et d'autres pays en développement. Les Philippines par exemple ont formé plus d'infirmiers pour répondre à la demande croissante d'infirmiers de par le monde. Il est estimé que les instituts de formation en soins infirmiers aux Philippines forment environ 20 000 diplômés par an. Parmi les 177 000

⁶ Par rapport total inactifs/actifs, on entend le nombre d'enfants (âgés de 0 à 14 ans) ajouté au nombre de personnes âgées (de 65 ans ou plus) par cent personnes en âge de travailler (âgées de 15 à 64 ans).

⁷ *La situation économique et sociale dans le monde, 2007* (2007). Le développement durable dans un monde vieillissant. Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York.

infirmiers philippins, il est estimé que 85 % travaillent à l'étranger⁸. Des études indiquent que, sur les 20 premières entreprises indiennes de mise au point de logiciels, 19 sont fondées ou gérées par des cadres appartenant à la diaspora indienne. Les migrants indiens ont contribué de façon significative à l'étranger, et en particulier aux États-Unis, à la croissance récente de l'industrie logicielle indienne, non seulement en transférant des connaissances et de la technologie, mais aussi en ouvrant de nouveaux marchés pour les produits et les services indiens.

14. Les Philippines sont aussi le plus grand pourvoyeur de gens de mer, fournissant 28,5 % de la population maritime totale (180 000 sur 632 000 personnes). Les travailleurs d'Amérique latine, notamment du Mexique, fournissent aux États-Unis une main-d'œuvre agricole saisonnière régulière. Cette augmentation de la demande ne se limitera pas aux emplois hautement qualifiés et aux emplois peu qualifiés. Une prévision intéressante indique que la demande des services dits non commercialisables, c'est-à-dire les services qui ne nécessitent pas de haute qualification et ne peuvent pas être soustraits à l'extérieur, croîtra progressivement⁹. Cette demande serait due à l'accroissement de la productivité, à l'augmentation des revenus, au vieillissement des populations et à la mondialisation du secteur manufacturier. Cela signifie essentiellement qu'en plus de la demande d'infirmiers qualifiés, d'ingénieurs informaticiens et de médecins, il y aura aussi une demande de gardiens, de caissiers, de personnes dispensant des soins à domicile et de travailleurs dans la restauration rapide.

15. Abordons la question de la pénurie de main-d'œuvre dans les pays en développement. Il est aussi prévu qu'à court terme certains secteurs et types de niveaux de qualification dans les pays en développement, en particulier l'Asie, vont connaître une pénurie de main-d'œuvre qualifiée en raison de l'émigration de celle-ci vers de nouveaux horizons: émigration Nord-Nord (des pays faisant partie de l'Union européenne des 10 nouveaux États membres vers ceux de l'Union européenne des 15 États membres) et Sud-Nord (des pays de l'Asie et de l'Afrique vers ceux de l'OCDE). Il est plus

⁸ K. Ronquillo, F.M. Elegado-Lorenzo et R. Nodora (2005). Human resources for health migration in the Philippines: a case study and policy directions. Document présenté au Learning Network for Human Resources for Health de l'ANASE. Bangkok. 2 au 5 août.

⁹ L. Pritchett (2006). *Let their people come: breaking the gridlock on global labour mobility*. Brookings Institution Press. Décembre.

probable que cela se produira dans des catégories spécifiques telles que les services professionnels des soins de santé et le secteur de la technologie de l'information et de la communication. Un autre fait démographique marquant, en particulier en Europe orientale, a trait à la moyenne d'âge croissante de ceux qui sont restés dans leur pays. Il est prévu qu'en 2025 entre un cinquième et un quart de la population en Europe orientale aura 65 ans et plus¹⁰. Ce vieillissement de la population qui s'accompagne d'une chute du taux de natalité et d'une réduction de la base d'imposition aura très certainement des retombées négatives sur l'ensemble de l'économie.

16. Les avancées dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'information et de la communication ouvrent de nouvelles voies d'intégration et de circulation de la main-d'œuvre et facilitent l'accès de par le monde à une main-d'œuvre compétitive sur les plans des coûts et de la qualité. Mais, il n'y a pas que la main-d'œuvre qui circule, les investisseurs aussi font appel aux réservoirs de main-d'œuvre compétitive, en délocalisant à l'échelle nationale ou internationale par exemple. En outre, l'emploi de services à distance utilisant l'informatique et les investissements directs à l'étranger dans le secteur manufacturier et les services à forte intensité de main-d'œuvre conduisent au basculement des économies de hauts salaires vers les économies de bas salaires. Cette tendance s'observe même dans le secteur agricole. Les fermiers américains se sont par exemple montrés intéressés par le Mexique et par sa main-d'œuvre, après l'introduction récente de restrictions aux États-Unis¹¹. En outre, la demande croissante de services de recherche et de développement et l'interchangeabilité du personnel scientifique et technique par-delà les frontières offrent aussi de nouvelles voies pour la mobilité de la main-d'œuvre, les industries et les entreprises dans les pays développés se faisant les ardents défenseurs de l'importation de compétences pour maintenir et renforcer l'aspect compétitif, technologique et innovant de leurs entreprises et de leurs économies. Des entreprises de technologie aux États-Unis, telles que Microsoft, IBM ou Intel, ainsi que des instituts de recherche et de développement et des universités ont fait campagne pour que soit relevé le plafond du nombre de visas délivrés afin de pouvoir accueillir, en plus grand nombre, le personnel scientifique et technique en provenance de pays en développement, leur argument étant que

¹⁰ J. Dempsey (2007). «Eastern Europe faces generation crisis.» *International Herald Tribune*. 30 août.

¹¹ «US farmers go where workers are: Mexico.» *International Herald Tribune*. 4 septembre 2007.

cette augmentation est nécessaire pour que les États-Unis conservent leur rôle prépondérant en matière de technologie dans le commerce et l'économie mondiale.

17. Dans certains secteurs, la proximité et la présence physiques de la main-d'œuvre restent importantes, malgré les avancées technologiques dans les services éducatifs, les services de santé (soins infirmiers) et les services sociaux, qui renforcent le facteur humain plutôt que de le réduire, et donc renforcent la valeur ajoutée de la mobilité de la main-d'œuvre. Cela amène les entreprises et les consommateurs à faire appel à la main-d'œuvre et à demander qu'elle vienne chez eux. Cela cadre aussi avec la tendance croissante des entreprises mondiales à privilégier la mobilité dans leur recherche de nouveaux secteurs d'investissements, qu'il s'agisse de secteurs géographiques ou de secteurs de production, et d'une main-d'œuvre compétitive sur les plans des coûts et de la qualité. Les pays en essor économique déploient eux aussi des capitaux et développent des activités de production et de services de pointe dans certains secteurs où la main-d'œuvre des pays développés est disponible. De façon analogue, les consommateurs et les ressortissants des pays développés font appel à la main-d'œuvre étrangère et l'utilisent pour satisfaire leurs besoins essentiels et réduire les pénuries dans les secteurs d'importance capitale. Cela est particulièrement vrai dans les secteurs éducatifs et dans les secteurs de santé. Tandis que les populations vieillissent et que de plus en plus de femmes occupent des emplois de bureau, la prise en charge des enfants et des personnes âgées en Europe et aux États-Unis fait l'objet d'une demande accrue, qui est graduellement satisfaite par la main-d'œuvre étrangère, provenant en particulier des pays en développement.

18. Les disparités en matière de productivité et de salaires entre les pays d'origine et les pays d'accueil sont parmi les principaux facteurs de la mobilité de la main-d'œuvre. Les disparités salariales réelles entre les pays d'origine et les pays d'accueil, en particulier en ce qui concerne la main-d'œuvre non qualifiée, sont beaucoup plus fortes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient dans le passé, le rapport étant parfois de 10 à 1¹². Cela pousse encore plus à la migration. Pour les programmeurs de logiciels par exemple, il a été estimé que la disparité salariale actuelle, entre les cadres des industries chinoises dans leur pays, impliqués dans la sous-traitance délocalisée en informatique et en systèmes de gestion et les cadres aux États-Unis, était

¹² L. Pritchett (2006). *Let their people come: breaking the gridlock on global labour mobility*. Brookings Institution Press. Décembre.

d'environ 88 %. Pour ne mentionner que quelques autres exemples, les programmeurs de logiciels aux États-Unis ont un salaire annuel de 60 000 à 80 000 dollars tandis que ce salaire est de 5 000 à 8 000 dollars en Pologne et en Hongrie, de 6 500 à 8 000 dollars aux Philippines et de 6 000 à 11 000 dollars en Inde. Dans les pays les moins avancés avec le plus fort taux d'émigration qualifiée (13 %), il a été estimé que le rapport entre les salaires des cadres qualifiés des pays les moins avancés et ceux des États-Unis était de 1 à 20. Les disparités en matière de productivité et de salaires entre les pays développés et les pays en développement sont très importantes et continueront à l'être. Elles sont aussi non négligeables entre les pays développés et les pays en transition, et même au sein des pays en développement eux-mêmes et dans les différents secteurs de production. Il semble qu'il y ait une tendance vers une émigration accrue et active de la main-d'œuvre, à tous les niveaux de qualification et en provenance de tous les groupes de pays, y compris au sein des pays développés eux-mêmes, motivée par les disparités salariales et la facilité d'accès. Dans certains cas, il y a même un effet en cascade, la main-d'œuvre des pays à salaires moyens, tels que les nouveaux membres de l'Union européenne et les pays en transition, s'installant dans les pays à salaires très élevés, à savoir les pays faisant partie de l'Union européenne des 15 États membres et les États-Unis et le Canada, qui connaissent des pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs hautement et moyennement qualifiés et font appel à des pays en développement à bas salaires tels que l'Inde et la Chine pour combler ces déficits. D'autre part, les pays en développement à hauts salaires et à revenus moyens attirent et font appel à une main-d'œuvre provenant des pays en développement et des pays les moins avancés à salaires très bas, en particulier dans les régions voisines.

19. Il est évident que le facteur déterminant pour le maintien et le renforcement de la compétitivité au niveau de l'économie mondiale résidera dans l'innovation. L'innovation en contrepartie suppose l'existence d'une méritocratie qui attire et préserve le meilleur des aptitudes et des compétences humaines. Si les pays veulent assurer leur prééminence dans le domaine de l'innovation et de la compétitivité, ils doivent promouvoir un environnement créatif chez eux, investir dans des compétences prometteuses et s'ouvrir aux compétences du monde entier¹³. D'après les statistiques fournies en 2007 par Franco Frattini, Commissaire européen chargé de la

¹³ R. Florida (2005). *The flight of the creative class: the new global competition for talent*. HarperBusiness, HarperCollins.

justice, les États-Unis, qui ont appliqué une politique relativement accueillante pour attirer les compétences du monde entier, attirent actuellement 55 % de l'ensemble des migrants qualifiés tandis que l'Europe n'en attire que 5 %. Toutefois, l'auteur Richard Florida estime que les États-Unis sont en train de perdre la course aux compétences, face à des pays tels que la Finlande, l'Irlande, le Canada et l'Australie, qui investissent lourdement dans leurs universités et leurs centres de recherche et encouragent activement la créativité par une immigration ouverte et une planification urbaine¹⁴. Selon l'indice mondial de créativité de Florida, les États-Unis sont quatrième sur 45 pays, après la Suède, le Japon et la Finlande¹⁵.

20. De façon générale, les secteurs d'interdépendance et de complémentarité à l'échelle mondiale, en particulier entre la main-d'œuvre et le capital des pays de l'OCDE et des pays en développement, sont multiples et toujours plus nombreux. Il y a, par ailleurs, une complémentarité semblable Sud-Sud de plus en plus importante. Cela indique un commerce de compétences mutuellement bénéfiques toujours croissant et un réservoir mondial de main-d'œuvre mise en commun dans le secteur agricole, dans le secteur manufacturier et dans le secteur des services. Cela étant, la différence est prononcée entre l'intégration du marché de la main-d'œuvre et l'intégration du marché des biens et du marché financier. Aujourd'hui, grâce à la libéralisation autonome, multilatérale et régionale du commerce, les tarifs douaniers ont atteint leurs plus bas niveaux tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Les entreprises multinationales ont étendu leurs réseaux de production et de distribution à travers le monde développé et le monde en développement, et mis sur le marché d'innombrables produits à l'échelle mondiale. La révolution des technologies de l'information et de la communication a conduit à la démocratisation des technologies et à la dissémination à l'échelle mondiale des idées et de la culture, souvent entretenues par les entreprises commerciales dominantes. Les marchés financiers sont aussi de plus en plus centralisés, intégrant par exemple les secteurs des banques, des assurances, de l'investissement étranger direct et des échanges boursiers. Par contre, la mobilité de la main-d'œuvre est

¹⁴ Ibid.

¹⁵ L'indice mondial de créativité de Florida propose trois indices en vue de quantifier les changements du potentiel créatif: la compétence (niveau d'instruction et taille de la classe créative), la technologie (brevets et dépenses en recherche et développement) et la tolérance (valeurs et respect d'autrui, mesurés par les enquêtes sur les attitudes concernant des questions comme la religion, les droits des femmes, la démocratie et la science).

toujours considérablement entravée par les obstacles mis en place par les États, que ce soient des obstacles liés à l'immigration ou des obstacles sur le plan technique ou sur celui de la procédure, motivés souvent par un protectionnisme lié à la délocalisation des emplois, par des préjugés d'ordre culturel ou par des considérations d'ordre politique ou sécuritaire.

B. Obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre

21. Malgré l'augmentation de la demande effective de travailleurs étrangers dans un nombre important de pays développés et de pays en développement plus avancés, les obstacles à l'entrée continuent d'exister, des régions telles que les États-Unis et l'Union européenne durcissant leurs politiques d'admission plutôt que de les assouplir. Des exemples de tels obstacles sont notamment les suivants: les contingents numériques, les contingents par qualification, la prescription d'études économiques et d'études de marchés du travail, les difficultés à obtenir la reconnaissance des diplômes et des compétences acquises hors du pays de destination, la non-transférabilité des prestations de sécurité sociale, les barrières linguistiques, les prescriptions en matière de résidence ou de citoyenneté et les procédures complexes ou onéreuses d'obtention de visas et de permis. De tels obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre existent aussi au sein des pays en développement, mais les migrants réussissent souvent à les contourner.

22. Outre ces obstacles qui doivent être franchis à l'entrée, les travailleurs étrangers, une fois admis, peuvent aussi rencontrer une foule d'autres problèmes tels qu'abus concernant les modalités et les conditions d'emploi, par exemple salaires inférieurs à ceux du personnel local effectuant le même travail, sous-emploi ou surqualification, absence de sécurité sociale, y compris la pension et les prestations de l'assurance maladie, et pour certains travailleurs, vulnérabilité face au harcèlement et aux abus sexuels.

23. Malgré ces limitations et ces restrictions, les facteurs de répulsion et d'attraction en faveur de la migration l'emportent, conduisant à une migration accrue vers les pays de destination. Les craintes en matière de politique et de sécurité allant en s'amplifiant depuis l'accident du 11 septembre 2001, les États-Unis, les États membres de l'Union européenne et d'autres pays d'accueil ont d'une façon générale adopté des prescriptions d'admission plus sévères mais ont prévu des arrangements spéciaux, sur une base bilatérale ou régionale en particulier, pour certaines activités professionnelles qui manquaient d'effectifs. Ils ont aussi eu recours à des arrangements concernant la main-

d'œuvre temporaire et la circulation saisonnière, généralement perçues comme étant moins menaçantes pour les personnes concernées dans les pays d'accueil, même si les employeurs préféreraient la continuité à la perspective de devoir périodiquement former de nouveaux travailleurs. Plus récemment, le Commissaire européen chargé de la justice a prôné la création d'un système de carte bleue pour les immigrants qualifiés, à l'image de la carte verte américaine.

C. Intégration de la main-d'œuvre: définition et difficultés

24. L'intégration de la main-d'œuvre et le commerce des compétences impliquent une mobilité de la main-d'œuvre transfrontière plus grande dans les régions et de par le monde entre les pays d'origine et les pays d'accueil, en particulier dans les régions qui nécessitent de la main-d'œuvre de niveaux de qualification spécifiques à des prix et en nombre que ne peut raisonnablement fournir la main-d'œuvre locale. Cette mobilité peut être temporaire ou à caractère plus permanent. L'intégration de la main-d'œuvre englobe le secteur agricole, le secteur manufacturier et le secteur des services. La concentration de la main-d'œuvre étrangère peut différer en fonction du secteur, suivant la disponibilité des compétences locales et la valeur ajoutée de la main-d'œuvre étrangère. Elle dépend aussi des liens historiques, politiques, linguistiques et culturels et de la proximité géographique des pays d'accueil et d'origine concernés. Il est par exemple de plus en plus fait appel aux travailleurs agricoles venant d'Amérique latine dans les exploitations agricoles aux États-Unis, aux informaticiens indiens dans le secteur de la technologie de l'information et des communications, aux infirmiers philippins dans celui des soins de santé et aux enseignants jamaïcains dans celui de l'enseignement. Cela illustre tant la valeur de la main-d'œuvre locale dans certains secteurs que la nécessité de la mobilité de la main-d'œuvre et des compétences à l'intérieur et au-delà des frontières nationales, à cause des pénuries dans les pays d'accueil. L'intégration de la main-d'œuvre s'intensifie aussi en raison de ce qui a été décrit comme un changement culturel général du sens que l'homme donne au travail, les entreprises traditionnelles étant remplacées par des entreprises de haute technologie, les compétences par la mécanisation, la manufacture par l'information et le nationalisme économique par la mondialisation¹⁶.

¹⁶ J. Carroll (2007). «Labour's failure.» *The Boston Globe*. 3 septembre.

25. La notion d'intégration de la main-d'œuvre, dans la plupart des ouvrages, se limite à la circulation des personnes du pays d'origine vers le pays de destination. Dans le présent document, il est toutefois proposé qu'une définition plus large de l'intégration de la main-d'œuvre et du commerce des compétences peut également convenir, étant donné les formes que prend le marché mondial du travail. Il est estimé qu'à l'échelle mondiale environ un milliard de travailleurs entreront dans la vie active au cours de la prochaine décennie, quasiment tous en provenance du monde en développement¹⁷. L'intégration de la main-d'œuvre ne veut pas seulement dire circulation de la main-d'œuvre d'un pays à l'autre, mais aussi aptitude des entreprises et des consommateurs à accéder de différentes façons à ce réservoir mondial de main-d'œuvre, par des déplacements physiques ou autrement, en vue d'obtenir les meilleurs résultats au moindre coût.

26. L'intégration de la main-d'œuvre peut aussi concerner la main-d'œuvre employée par les entreprises étrangères pour leur production de biens et de services destinés à l'approvisionnement à l'échelle locale, régionale ou mondiale, au moyen d'une présence commerciale dans les pays en développement (mode 3 des services ou investissement étranger direct et association d'entreprises) leur offrant un profit maximum et une main-d'œuvre compétitive sur les plans des coûts et de la qualité. Parmi les exemples, il peut être mentionné les investissements américains dans les secteurs manufacturiers asiatiques et chinois, y compris ceux du textile et de l'habillement, les investissements allemands dans le secteur automobile en Asie du Sud et de l'Est, les investissements japonais aux États-Unis, les investissements de l'Union européenne dans les secteurs automobile et électronique et les investissements américains dans le secteur agricole mexicain. La raison de cet état de choses est que la composante main-d'œuvre reste capitale, malgré l'importance accrue de la technologie et de l'automatisation dans les processus de production et dans les échanges. L'intégration de la main-d'œuvre peut aussi se faire selon le mode 1. Les entreprises américaines par exemple délocalisent leurs systèmes de gestion et de formation en faisant appel à des informaticiens en Inde pour assurer des services liés à la technologie de l'information ou des services à distance.

¹⁷ D. Rothkopf. Globalization we hardly knew ye – a reflection on messiness, American economic exceptionalism, perpetual creative destruction, jobs, language and the current state of the US debate about international economic engagement. Document de travail présenté à la table ronde tenue dans le cadre de la Dotation Carnegie pour la paix internationale.

Dans le cadre de transactions au sein d'une entreprise ou entre différentes entreprises par exemple, il n'est pas rare que des équipes de travail multinationales opèrent virtuellement sur différents continents comme si elles étaient sur un même lieu de travail et appartenaient à des centres de formation à distance fonctionnant vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

27. Outre la consommation de services en général, les consommateurs ont aussi de plus en plus tendance à faire directement appel à la main-d'œuvre d'autres pays (mode 2) afin de disposer de services dans différents domaines où cette main-d'œuvre est plus compétitive ou plus qualifiée. Les secteurs présentant comparativement des avantages pour les pays en développement sont notamment ceux du tourisme, de l'enseignement, de la santé et des loisirs. Dans les pays développés, l'exportation des services éducatifs est maintenant très rentable et les consommateurs des pays en développement affluent massivement pour en bénéficier.

28. Tout ceci met en évidence l'émergence des marchés du travail et des compétences aux échelles nationale, régionale, continentale et mondiale, une caractéristique de la dernière phase de la mondialisation et du capitalisme. Les pays en développement et leur main-d'œuvre sont en passe de devenir, dans une plus ou moins large mesure, parties prenantes dans de nombreux secteurs du marché mondial du travail. L'ampleur de l'intégration de la main-d'œuvre de chaque pays en développement dans la production mondiale et sur l'échelle des valeurs dépend de l'ampleur et de la qualité de l'intégration de ce pays dans l'économie mondiale, à travers le commerce, les investissements, le transfert des compétences et des technologies et la quantité, la qualité, la faculté d'adaptation et le renouvellement de sa main-d'œuvre.

29. Toutefois, tandis que la mondialisation a entraîné le mouvement de capitaux, de biens et de l'information, la libéralisation de la circulation des populations est restée très réglementée, nonobstant le fait que la conjoncture du marché a démontré le besoin croissant des pays hôtes en travailleurs étrangers, en particulier dans des secteurs tels que ceux de la santé, de l'enseignement, de la technologie informatique et d'autres services spécialisés. Alors que la demande est satisfaite par la capacité croissante des pays en développement à fournir de tels services, les restrictions sur le plan juridique et celui de la procédure et les sensibilités politiques dans les pays hôtes ont entravé la libre circulation transfrontière des personnes. Le protectionnisme imprègne aussi d'autres secteurs où les pays en développement

prennent pied: par exemple la sous-traitance des services faisant appel à la technologie de l'information a été très bénéfique pour des pays en développement tels que l'Inde, la Chine, les Philippines, le Ghana, le Bangladesh, l'Uruguay, le Costa Rica et certains pays des Caraïbes.

30. Aujourd'hui, l'insécurité en matière d'emploi dans les pays développés a donné lieu à différentes formes de protectionnisme liées au commerce avec les pays en développement et aux investissements dans ces pays ou par ceux-ci. Ceci s'ajoute aux craintes que les travailleurs étrangers de ces pays prennent la place des travailleurs locaux. Les inquiétudes sont grandissantes quant à l'exportation des emplois des pays développés vers les pays en développement et à la délocalisation des entreprises et en conséquence des emplois. La délocalisation des emplois peu qualifiés et des emplois d'ouvrier, due au transfert dans les pays en développement des opérations de manufacture par les entreprises multinationales des pays développés, en particulier dans les années 90, a conduit à l'exportation des emplois hautement qualifiés et des emplois de bureau vers les pays en développement. Au début, les emplois dans le secteur de la manufacture semblaient être investis par les pays en développement, en particulier dans le secteur des textiles, de l'électronique et de la construction automobile, la main-d'œuvre des pays développés étant déplacée soit vers des secteurs de manufacture haut de gamme soit vers des secteurs de services ou des secteurs techniques. Or, avec la délocalisation à l'échelle internationale des services, en particulier des services faisant appel à la technologie de l'information qui comprennent des services de recherche et de développement, des voix se sont élevées contre la migration présumée à l'étranger de ces emplois de bureau. Les préoccupations semblent porter sur le fait que non seulement les travailleurs étrangers prennent les emplois dans les services peu qualifiés mais qu'ils prennent aussi les emplois dans les services haut de gamme de la recherche et du développement, de la finance et de la haute technologie, au fur et à mesure que les travailleurs des pays en développement progressent sur l'échelle des compétences. Ces préoccupations se traduisent par des tentatives visant à bloquer ou à limiter la main-d'œuvre étrangère sur les marchés des pays développés et à prendre pour cible les biens et les services étrangers (souvent des pays en développement) au motif du soi-disant avantage de la main-d'œuvre à bas prix dont ils bénéficient.

31. Il en résulte que l'intégration du marché du travail et la circulation transfrontière de la main-d'œuvre subissent les effets de sept contradictions

qui les empêchent de contribuer pleinement, en tant que principale composante de la mondialisation, au développement des pays en développement:

a) Premièrement, il y a contradiction entre le fait que la main-d'œuvre compétitive sur les plans des coûts et de la qualité est l'un des atouts principaux et un avantage comparatif traditionnel pour la plupart des pays en développement d'une part, et le fait que cette main-d'œuvre compétitive est pour l'essentiel peu affectée par la libéralisation des échanges tant aux niveaux multilatéral que régional d'autre part. Cela peut considérablement nuire à l'ouverture, à la nature prévisible et non discriminatoire et à l'équité du système commercial multilatéral, comme stipulé dans la Déclaration du Millénaire de l'Organisation des Nations Unies et dans les Résultats du Sommet mondial de 2005;

b) Deuxièmement, il y a contradiction entre les réalités des marchés et les flux de la main-d'œuvre sur le terrain d'une part et les cadres internationaux de gouvernance d'autre part. Il est aisé d'observer que, tandis que l'offre satisfait les demandes croissantes sur les marchés du travail, les accords et les cadres internationaux officiels concernant la libéralisation et la facilitation des flux de la main-d'œuvre restent restrictifs. Par analogie avec le cas des tarifs douaniers et des taux des droits consolidés appliqués, il y a «de l'eau» entre les contingents de main-d'œuvre étrangère prévus par des engagements multilatéraux et les arrivants en règle, et entre les travailleurs étrangers en règle et les travailleurs migrants clandestins. Si ce fossé pouvait être comblé grâce à une plus grande libéralisation au niveau d'engagements multilatéraux, cela pourrait constituer un antidote au travail au noir et aider à éviter les problèmes qui en résultent pour les pays d'origine et les pays d'accueil;

c) Troisièmement, il y a un hiatus entre le populisme politique contre l'intégration de la main-d'œuvre dans le discours politique aux niveaux nationaux et internationaux et la reconnaissance de l'existence de gains socioéconomiques et de gains de productivité directs et indirects considérables, à court, à moyen et à long terme, pour toutes les économies concernées. Le danger de ce protectionnisme est de faire annuler les gains pour le développement, produits par la libéralisation du commerce et des investissements, et de toucher les économies des pays en développement tout comme celles des pays développés. Une campagne raisonnée est donc nécessaire pour répondre à ce néoprotectionnisme contre l'échangeabilité de la main-d'œuvre en particulier et l'intégration de la main-d'œuvre comme

facteur de mondialisation en général. Il conviendrait de poursuivre les efforts à l'échelle internationale, notamment au sein des organes internationaux, pour aboutir à des solutions objectives et mutuellement acceptables¹⁸;

d) Quatrièmement, il y a, paradoxalement, une perception de plus en plus forte de l'existence d'un fossé entre les intérêts des entreprises et ceux de la main-d'œuvre, dans le contexte de la mobilité et de l'intégration de la main-d'œuvre. Il est de l'intérêt des entreprises de favoriser une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, alors que la main-d'œuvre locale adopte une attitude plus prudente. En réalité, les intérêts et les gains économiques témoignent d'une convergence d'intérêts en ce qui concerne par exemple la création nette d'emplois et les économies d'emplois, l'apparition de nouveaux consommateurs et de nouveaux marchés, et l'augmentation du pouvoir d'achat dans les pays d'origine et dans les pays d'accueil. Cette mauvaise perception doit être corrigée, en particulier dans les pays développés;

e) Cinquièmement, tandis que l'intégration de la main-d'œuvre est une composante importante du commerce des biens, du commerce financier, du commerce entrepreneurial et du commerce électronique, la libre circulation de la main-d'œuvre fait continuellement l'objet de résistances. Cette attitude est contre-productive pour toutes les parties concernées: malgré la révolution technologique de l'information, la main-d'œuvre continuera à être un facteur important pour ce qui est de la production et de la compétitivité des entreprises et des économies dans les pays développés et les pays en développement;

f) Sixièmement, il existe une chasse aux compétences à l'échelle mondiale. La course pour attirer les meilleurs cerveaux, en vue de stimuler et de développer la compétitivité à l'échelle mondiale des instituts de recherche et des secteurs de production, est vive. Les scientifiques, cadres supérieurs, ingénieurs, experts financiers et administrateurs brillants sont activement

¹⁸ Parmi les efforts à l'échelle internationale, il convient de citer le rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, intitulé «Migrations internationales et développement», en date du 18 mai 2006, et les initiatives prises par le Groupe mondial sur les migrations, un groupe interorganisations, par l'Organisation internationale pour les migrations et par l'Organisation internationale du Travail. S'agissant d'initiatives liées au commerce et au développement, les experts de la CNUCED ont, au cours de leurs réunions, examiné les aspects du commerce et du développement des services spécialisés et des cadres réglementaires (2005) et les questions d'accès aux marchés selon le mode 4 visant à faciliter la participation croissante des pays en développement (2003).

recherchés. Néanmoins, les réflexes protectionnistes perdurent. Les groupes d'intérêt industriels, les entreprises et les universités des pays développés ont dû faire comprendre à leurs gouvernements qu'il était nécessaire de libéraliser l'entrée des compétences dans leurs économies s'ils voulaient conserver un certain avantage compétitif, tandis que les gouvernements des pays en développement exerçaient aussi des pressions aux niveaux multilatéral, régional et bilatéral;

g) Septièmement, et très paradoxalement, les coûts et les gains de l'intégration et de la mondialisation de la main-d'œuvre sont mal compris. Tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement, peuvent très bien être prêts à aborder la phase avantageuse pour tous, sans laissés pour compte et favorable aux pauvres de la mondialisation par l'intégration du marché du travail, et ne pas l'atteindre. Malheureusement, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les pans de l'opinion dans les pays développés, qui avaient jusqu'ici vanté aux pays en développement les mérites de la mondialisation en ce qui concerne les biens et la finance, considèrent maintenant la libéralisation de la circulation de la main-d'œuvre comme étant l'ultime pas. S'il est franchi, ce pas délayera et annulera en quelque sorte les effets de ce qui avait jusque-là été pour eux une mondialisation grandement bénéfique. Dans le présent document, on s'attachera à démontrer les coûts et les gains résultant de l'intégration de la main-d'œuvre, en particulier pour les pays d'accueil.

II. Situation actuelle

32. En 2005, le nombre de travailleurs de par le monde s'élevait à 2,8 milliards, dont 2,25 milliards en provenance des pays en développement. En se fondant sur les données de 2005, l'Organisation des Nations Unies a estimé qu'environ 200 millions de personnes n'habitaient pas dans le pays de leur naissance, en augmentation par rapport à 175 millions en 2000. Les déséquilibres démographiques et économiques persistants entre le Nord et le Sud feront que cette augmentation se poursuivra continûment, qu'il y ait ou non des obstacles à l'immigration et des polices aux frontières. Conformément aux projections démographiques pour l'Amérique du Nord, l'Europe, la Fédération de Russie, les pays à hauts revenus de l'Asie de l'Est et du Pacifique et la Chine, vers 2025, la main-d'œuvre totale dans ces pays aura perdu 29 millions de personnes. Vers 2050, ce chiffre s'élèvera à 244 millions. Cette tendance contraste avec les projections pour les pays en développement, principalement l'Asie du Sud, l'Asie centrale et l'Afrique sub-saharienne, où il est prévu que

la main-d'œuvre grossira jusqu'à atteindre 1,55 milliards de personnes d'ici à 2050¹⁹.

33. Le flux de migrants temporaires vers les pays développés a augmenté au cours des dernières années, en partie à cause des nouvelles lois et procédures qui ont allégé les prescriptions d'admission pour certaines activités professionnelles. Le nombre de permis de travail délivrés au Royaume-Uni par exemple est passé de 85 600 en 2000 à 115 700 en 2001. Les secteurs qui ont enregistré la plus forte augmentation sont ceux de l'enseignement (100 %), des soins de santé (plus de 40 %) et de la technologie informatique (environ 25 %). Au Japon, le nombre d'étrangers, pour la plupart des artistes professionnels, qui se sont vus attribuer une résidence secondaire pour des motifs d'emploi, a augmenté de 10 % en 2000-2001. En Allemagne, du fait du programme de carte verte adopté en août 2000, le nombre d'étrangers employés dans le secteur des soins de santé a été multiplié par trois, et plus de 13 000 cartes vertes ont été délivrées à des ingénieurs informaticiens étrangers. Aux États-Unis, le contingent de détenteurs de visa temporaire hautement qualifiés a crû fortement en 2001, même si des faits récents témoignent d'un régime d'immigration plus restrictif. En fait, le Congrès américain s'est opposé à de nouvelles augmentations des contingents actuels pour les travailleurs étrangers. Une tendance à la hausse de l'admission de travailleurs saisonniers a également été observée, l'Union européenne employant chaque année quelque 500 000 travailleurs agricoles saisonniers originaires de pays n'appartenant pas à l'Union européenne des 15 États membres²⁰. Par ailleurs, les migrants ne sont pas tous peu qualifiés ou pauvres: six migrants diplômés de l'enseignement supérieur sur les dix qui habitaient dans les pays de l'OCDE en 2000 étaient originaires des pays en développement.

34. En 2005, la population d'immigrants dans les pays de l'OCDE à haut revenu s'élevait à 90,9 millions de personnes et représentait 9,8 % de la population. Parmi ces immigrants, 27,7 % étaient originaires d'autres pays de l'OCDE à haut revenu, 4,8 % de pays non-membres de l'OCDE à haut

¹⁹ R. Holzmann (2005). Demographic alternatives for aging industrial countries: increased total fertility rate, labor force participation, or immigration. Institute for the Study of Labour. Document de travail n° 1885.

²⁰ SOPEMI (Système d'observation permanente des migrations). *Tendances des migrations internationales*. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques. Dans: *La situation économique et sociale dans le monde, 2004*. New York, UNDESA/UNCTAD:128.

revenu, 11,6 % de pays à bas revenu et 54,4 % de pays à revenu moyen²¹. Les destinations préférées des immigrants sont les États-Unis, l'Allemagne, la France, le Canada, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Australie, l'Italie, le Japon et la Suisse²². La population des immigrants dans les pays non-membres de l'OCDE à haut revenu s'élève à 21,6 millions de personnes et représente 33,6 % de la population²³. Quelque 3,7 % de ces immigrants sont originaires de pays de l'OCDE à haut revenu, 30,8 % de pays à bas revenu et 47,6 % de pays à revenu moyen.

35. La circulation temporaire de la main-d'œuvre ne se limite pas à celle des pays en développement vers les pays développés. Les flux de travailleurs temporaires entre les pays en développement sont également importants. Il est estimé que le nombre de migrants se déplaçant des pays en développement vers les pays développés était exactement égal à celui du nombre de migrants se déplaçant d'un pays en développement vers un autre. Les pays producteurs de pétrole en Asie occidentale et d'autres pays asiatiques en développement plus avancés, tels que Singapour, la République de Corée et la Malaisie, sont les destinations les plus populaires. En 2005, les fonds qui avaient été rapatriés par les migrants Sud-Sud étaient compris, selon l'estimation de la Banque mondiale, entre 19 et 53 milliards de dollars. Une migration économique irrégulière et à grande échelle a aussi lieu entre pays en développement voisins, par exemple en Asie du Sud, entre l'Inde, le Bangladesh et le Népal, en Afrique, entre l'Afrique du Sud et ses voisins, et entre pays latino-américains voisins. En fait, près de 80 % de la migration Sud-Sud s'effectue entre pays voisins ayant des frontières communes²⁴.

36. La séparation entre les pays d'origine et les pays d'accueil, traditionnellement la ligne de partage entre le Nord et le Sud, s'estompe graduellement alors que beaucoup de pays d'origine deviennent pays d'accueil. Selon des estimations prudentes, quelque 74 millions de personnes, presque la moitié des migrants originaires des pays en développement,

²¹ Les sources de la Banque mondiale indiquent en outre que 4,8 % sont originaires de pays non-membres de l'OCDE à haut revenu, 11,6 % de pays à bas revenu, 54 % de pays à revenu moyen et 1,5 % de pays non identifiés.

²² Division de la population des Nations Unies, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Groupe des perspectives du développement de la Banque mondiale.

²³ Sont inclus les pays suivants: Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Israël, Singapour, Koweït, Qatar, Porto Rico, Bahreïn, Slovénie et Brunéi Darussalam.

²⁴ D. Ratha et W. Shaw (2007). South-South migration and remittances. Document de travail de la Banque mondiale n° 102, 2007.

résident dans d'autres pays en développement. La migration Sud-Sud semble se faire, en grande partie, entre des pays dont les revenus diffèrent relativement peu²⁵. Par exemple, la Banque mondiale estimait en 2005 que la population d'immigrants en Inde, originaires pour la plupart des pays voisins, s'élevait à 5 700 147 personnes, c'est-à-dire 0,5 % de la population. Sa population d'émigrants, dont beaucoup vers d'autres pays en développement en Asie du Sud-Est et en Asie occidentale, était estimée en 2005 à 9 987 129 personnes, c'est-à-dire 0,9 % de la population totale de l'Inde. L'immigration Sud-Sud se fait de plus en plus suivant un schéma formé de «hubs-and-spokes» (moyeux et rayons), selon lequel un pays économiquement plus avancé fait office d'aimant pour les migrants de ses voisins moins avancés. L'immigration vers la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud et l'Inde présente aussi cette tendance. Les couloirs de migration entre la Fédération de Russie et l'Ukraine et entre le Bangladesh et l'Inde se placent en deuxième et troisième positions après le couloir de migration entre les États-Unis et le Mexique²⁶.

37. Les circulations Nord-Nord et Sud-Sud de la main-d'œuvre sont souvent déclenchées par des complémentarités et des facteurs de répulsion et d'attraction semblables. En outre, les accords régionaux, tels que ceux qui ont été conclus au sein de l'Union européenne, et les accords de libre-échange, tels que l'Accord de libre-échange nord-américain, ont relancé la circulation des populations. Cette circulation de la main-d'œuvre se fait à tous les niveaux de qualification et est caractérisée par une féminisation croissante des flux de la main-d'œuvre temporaire au cours des dix dernières années.

Le tableau ci-après donne, pour les années 1992 et 2002 à 2004, en fonction de la catégorie de travailleurs, une image détaillée des admissions temporaires dans certains pays de l'OCDE.

²⁵ D. Ratha et W. Shaw (2007). South-South migration and remittances. Groupe des perspectives de la Banque mondiale. 19 janvier.

²⁶ Ibid.

Tableau 1. Nombre d'admissions de travailleurs temporaires dans certains pays de l'OCDE, pour les années 1992 et 2002 à 2004, en fonction des principales catégories

(En milliers)

Pays	1992	2002	2003	2004
Allemagne				
Travailleurs employés sous contrat de sous-traitance	115,1	45,4	43,8	34,2
Travailleurs saisonniers	212,4	298,1	309,5	324,0
Stagiaires	5,1	4,9	5,9	..
Total	332,6	348,4	359,2	358,2
Australie				
Résidents temporaires qualifiés bénéficiant d'un programme spécial	14,6	43,3	47,4	..
Vacanciers-travailleurs (extraterritoriaux)	25,2	85,2	88,8	93,8
Total	39,8	128,5	136,1	..
Canada				
Total	60,6	79,5	70,8	74,8
États-Unis				
Travailleurs hautement qualifiés				
Spécialistes (visa H-1B)	38,5	118,4	107,2	139,0
Spécialistes (visa H-2B)	..	62,6	79	76,2
Travailleurs transférés au sein de leurs entreprises (visa L1)	..	57,7	57,2	62,7
Spécialistes (Accord de libre-échange nord-américain, visa TN)		0,7	0,4	0,9

Pays	1992	2002	2003	2004
Travailleurs exceptionnellement qualifiés (visa 0-1 et 0-2)	3,0	8,0	8,6	9,0
Travailleurs saisonniers (visa H-2A)	7,2	31,5	29,9	31,8
Stagiaires dans le secteur industriel (visa H-3)	1,8	1,4	1,4	1,4
Total	47,8	280,3	283,7	321
France				
Travailleurs transférés au sein de leurs entreprises	0,9	1,8	1,5	1,4
Chercheurs	0,9	1,6	1,7	1,6
Autres titulaires d'un permis de travail temporaire	2,8	6,4	7,0	6,9
Travailleurs saisonniers	18,1	23,4	24,7	25,7
Total				
Japon				
Travailleurs hautement qualifiés	..	136,9	147,1	150,2
Stagiaires	..	58,5	64,8	75,4
Total	..	203,6	211,9	225,6
Nouvelle-Zélande				
Travailleurs dans le secteur commercial	..	1,8	0,8	0,7
Titulaires d'un permis de travail général	..	29,8	35,6	37,7
Stagiaires et vacanciers-travailleurs	..	21,5	22,8	23,8
Spécialistes hautement qualifiés (médecine, enseignement, recherche)		6,1	3,9	5,4
Autres		5,2	3,9	7,7

Pays	1992	2002	2003	2004
Total		64,5	67	75,2
République de Corée				
Travailleurs hautement qualifiés	3,4	40,5
Stagiaires	4,9	97,2
Total	8,3	137,7
Travailleurs agricoles saisonniers	3,6	19,4	..	19,8
Vacanciers-travailleurs	24,0	41,7	46,5	62,4
Total	27,6	62,3	..	106,4

Source: Perspectives des migrations internationales, 2006 (SOPEMI), OCDE.

III. Gains et coûts socioéconomiques de l'intégration de la main-d'œuvre

Incidences socioéconomiques diverses de l'intégration de la main-d'œuvre

38. Le modèle d'équilibre général appliqué à l'échelle mondiale, mis au point par Winters *et al.*²⁷, prévoit une augmentation des gains socioéconomiques à l'échelle mondiale pouvant atteindre 156 milliards de dollars, si les contingents de travailleurs temporaires, autorisés à travailler dans les pays développés, étaient augmentés de 3 % de la main-d'œuvre desdits pays²⁸. Ces gains importants dépasseraient de loin les gains attendus dans d'autres secteurs, provenant notamment de l'accès au marché pour les produits non agricoles ou de la libéralisation du commerce agricole. Les grands bénéficiaires seraient les pays en développement. Cela confirme des affirmations antérieures selon lesquelles la libéralisation de la circulation des prestataires temporaires de services (mode 4) serait bénéfique pour les pays en développement. La plupart des gains résultant de la libéralisation

²⁷ L. Winters *et al.* (2002). *Negotiating the liberalization of the temporary movement of natural persons*. Documents de travail dans Economics, n° 87. Brighton, Royaume-Uni: Université de Sussex à Brighton: 27.

²⁸ Le modèle rend compte des effets de la circulation temporaire sur les salaires, les fonds rapatriés, les revenus et les gains économiques, entre autres.

proviennent des mesures d'assouplissement concernant les contingents de main-d'œuvre non qualifiée, l'écart en matière de compensations entre pays développés et pays en développement étant le plus grand aux bas niveaux de qualification²⁹.

39. Une étude récente a révélé que la suppression, à l'échelle mondiale, des restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre produirait des gains mondiaux de productivité compris entre 15 et 67 % du produit intérieur brut mondial³⁰. Lorsque seule la main-d'œuvre qualifiée est autorisée à migrer, les gains socioéconomiques enregistrent une diminution comprise entre 1 et 3 % du produit intérieur brut mondial, cette main-d'œuvre qualifiée ne représentant qu'une petite partie de la main-d'œuvre dans les régions en développement³¹. Cela justifie les demandes émanant notamment des négociateurs commerciaux, originaires des pays en développement et des pays les moins avancés, en vue d'autoriser une circulation plus libre de la main-d'œuvre peu qualifiée, qui, si elle se faisait, servirait d'épreuve révélatrice du contenu en développement du Cycle de Doha. Les pays les moins avancés ont insisté pour que la circulation de la main-d'œuvre temporaire peu qualifiée soit libre, puisque c'est là que leurs avantages sont les plus grands. C'est également ainsi que les objectifs en matière de développement, liés à la réduction de la pauvreté et à l'équité dans le traitement des hommes et des femmes, seront le plus sûrement atteints. En fait, il est estimé que les gains annuels provenant d'une libre circulation de la main-d'œuvre des pays en développement sont supérieurs aux gains combinés du commerce, de l'aide et de la dette³².

40. Dans la mesure où elle fournit aux bénéficiaires de fonds rapatriés une source de revenus supplémentaires, la migration contribue de diverses façons, ne serait-ce qu'à un niveau microéconomique, à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement de l'Organisation des Nations Unies. Au niveau national, en contribuant à la réduction de la pauvreté, elle augmente le revenu et le produit des pays ou des régions. Au niveau des personnes, outre la réduction de la pauvreté, la migration leur permet d'achever l'enseignement primaire, d'accéder à une eau propre, à un logement décent, à des

²⁹ Winters *et al.* (2002); Stiglitz et Charlton, avec l'Initiative for Policy Dialogue, 2004.

³⁰ A. Iregui (1999). Efficiency gains from the elimination of global restrictions on labour mobility: an analysis using a multiregional CGE mode. *Journal of Economic Literature*. Décembre.

³¹ Ibid.

³² L. Pritchett (2006). *Let their people come: breaking the gridlock on global labour mobility*, Brookings Institution Press. Décembre.

communications et à l'amélioration de l'état de santé des enfants et d'autres membres de la famille. De même, dans la mesure où elle crée des possibilités d'emploi, elle contribue à fournir un travail décent et productif aux jeunes. Souvent, elle joue le rôle de soupape de sécurité en débloquent une situation d'agitation sociale, causée par le chômage et les inégalités dans les pays en développement. Elle contribue aussi à promouvoir l'égalité des sexes et l'émancipation des femmes, puisqu'elle donne aux femmes, le plus souvent issues de sociétés traditionnelles, la possibilité de devenir soutien de famille, renforçant ainsi leur propre estime et leur sens de la dignité et relevant leur statut économique et social.

41. Examinons un cas typique intéressant: l'état indien du Kerala a bénéficié depuis bientôt deux décennies de dépenses publiques pour l'enseignement et la santé plus élevées que celles d'autres états indiens³³. Toutefois, en l'absence d'un nombre suffisant de possibilités d'emploi, l'économie locale dépend très fortement du rapatriement des fonds. Dans cet état de 32 millions d'habitants, 20 % sont sans emploi, un habitant du Kerala sur six travaille à l'étranger, le plus souvent dans le Golfe persique, et un habitant sur trois profite du rapatriement des fonds. Les fonds, à concurrence de 5 milliards de dollars, que les travailleurs à l'étranger rapatrient chez eux, augmentent le produit économique de l'état de presque 25 %³⁴.

42. Dans la section suivante sont détaillés les gains et les coûts pour les pays d'origine et les pays d'accueil.

A. Gains et coûts pour le pays d'origine

43. Pour les pays d'origine, qui sont principalement des pays en développement, les gains économiques quantifiables les plus visibles proviennent du rapatriement des fonds. En l'absence d'un accord universel sur la manière dont il faudrait rendre compte des fonds rapatriés, il est difficile d'évaluer leurs flux. Les chiffres communiqués ne portent pas sur les transferts qui se font par voie non officielle. Selon certaines affirmations par exemple, seule une moitié environ des fonds rapatriés aux Philippines suit une voie officielle. Il est généralement admis que, pour certains pays, les fonds rapatriés constituent une part importante de leurs revenus étrangers et

³³ L'espérance de vie est de 74 ans, c'est-à-dire 11 ans de plus que la moyenne indienne; le taux d'alphabétisation est de 91 %, à comparer avec la moyenne indienne de 65 %.

³⁴ J. De Parle (2007). «Kerala's poor lack nothing but jobs.» 7 septembre.

une source stable de financement du développement. En 2001, les fonds rapatriés dans les pays en développement par les travailleurs à l'étranger s'élevaient à 42 % du total des entrées d'investissement étranger direct dans lesdits pays³⁵ et au double des apports de l'aide publique au développement³⁶. Les fonds rapatriés enregistrés ont doublé au cours des cinq dernières années, s'élevant à 249 milliards de dollars en 2005. La part des pays en développement était de 180 milliards³⁷. Ces chiffres pourraient facilement être deux fois plus grands s'il était aussi tenu compte des transferts non enregistrés. Parmi les 30 principaux bénéficiaires du rapatriement des fonds, 24 pays sont des pays en développement. En termes géographiques, 70 % du volume des fonds rapatriés en 2005 ont été envoyés vers l'Asie et l'Amérique latine, tandis que les transferts vers l'Afrique sub-saharienne augmentaient lentement, représentant 5 % des apports aux pays en développement au cours des années 90³⁸.

44. Les apports du rapatriement des fonds sont toutefois une source importante de financement extérieur du développement pour de nombreux pays africains, en particulier lorsqu'ils sont considérés dans un contexte plus large. Les apports de l'aide publique au développement sont la principale source de financement extérieur, passant de 15,6 milliards de dollars en 1999 à environ 25 milliards de dollars en 2003, en augmentation nette de 67 %. Tandis que l'investissement étranger direct, qui s'élevait à environ 2,2 milliards de dollars dans les années 80 est passé à environ 15 milliards de dollars au cours des années 2000 à 2003, la part de l'Afrique, qui était de 2,3 % du total des apports mondiaux dans les années 80, était descendue à 1,8 %. Au cours de la même période, les fonds rapatriés des Africains travaillant à l'étranger, se chiffrant à 17 milliards de dollars par an, avaient dépassé les investissements étrangers directs qui représentaient en moyenne environ 15 milliards de dollars par an³⁹. Dans le contexte de l'Afrique sub-saharienne, l'absence d'investissements étrangers directs importants, une dépendance de

³⁵ *Global development finance 2003: striving for stability in development finance* (2003). Washington, DC, Banque mondiale.

³⁶ Ibid.

³⁷ *The international migration agenda and the World Bank: managing risks and enhancing benefits*, Banque mondiale, septembre 2006, p. 12.

³⁸ *International labour migration and development: the ILO perspective*, septembre 2006, Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, soixante et unième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

³⁹ Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique de l'Organisation des Nations Unies (2005). *Resource flows to Africa: an update on statistical trends*. New York. Décembre.

l'exportation d'une gamme étroite de matières premières pour certains pays et la dépendance croissante de l'aide publique au développement font que les transferts privés tels que le rapatriement des fonds sont une source clef du financement extérieur du développement.

45. La Chine et l'Inde sont les pays où le rapatriement des fonds est le plus élevé. Ce sont aussi les pays les plus peuplés au monde, qui ont les populations migrantes les plus importantes et des diasporas disséminées autour de la planète. Les fonds rapatriés ont un rôle économique clef dans certains pays, en particulier lorsqu'ils contribuent de façon importante au produit intérieur brut, comme au Tonga et au Lesotho, où les fonds rapatriés représentaient en 2004 respectivement 31 et 26 % du produit intérieur brut. Mais, quels que soient la grandeur et le stade de développement du pays, et peut-être surtout lorsqu'il s'agit de petits pays dont l'économie est vulnérable ou de pays les moins avancés, le rapatriement des fonds joue un rôle crucial dans leur commerce et dans leur développement.

Tableau 2. Rapport des fonds rapatriés au produit intérieur brut en 2004⁴⁰

(En pourcentage)

Albanie	11,7
Bosnie-Herzégovine	22,5
El Salvador	16,2
Haïti	24,8
Honduras	15,5
Jamaïque	17,4
Jordanie	20,4
Kiribati	11,3
Lesotho	25,8
Liban	12,4
Moldova	27,1
Népal	11,7

⁴⁰ Banque mondiale (2006). *Perspectives économiques mondiales*.

Nicaragua	11,9
Philippines	13,5
République dominicaine	13,2
Samoa	12,4
Serbie-et-Monténégro	17,2
Tadjikistan	12,1
Tonga	31,1

46. Il conviendrait de prendre note de deux autres faits concernant le rapatriement des fonds. Les travailleurs temporaires envoient des fonds en quantités plus importantes et de manière plus régulière que les travailleurs permanents, parce qu'ils sont plus exposés. Les fonds envoyés par les migrants permanents ont tendance à diminuer graduellement. Par ailleurs, les travailleurs peu qualifiés et les femmes envoient chez eux la plus grande partie des sommes qu'ils ont perçues et ont donc plus d'effets sur la réduction de la pauvreté dans leur pays d'origine.

47. En fait, les fonds rapatriés, qui pour l'essentiel sont des apports privés, ont une valeur énorme, sont plus stables que les recettes d'exportation et contribuent à réduire la pauvreté en parvenant directement aux bénéficiaires, souvent à bas revenu. Ces fonds rapatriés sont affectés aux dépenses de ménage, à l'éducation, à la santé et, de plus en plus, aux investissements en logements, exploitations agricoles et commerces. En outre, les fonds rapatriés ont des retombées sur l'économie dans son ensemble en termes d'épargne intérieure, de formation supérieure et de consommation plus élevée. S'agissant de leurs incidences sur la réduction de la pauvreté, un des objectifs du Millénaire pour le développement, une analyse des données provenant d'enquêtes sur les ménages indique que les fonds rapatriés ont été associés à la diminution de l'indice de pauvreté dans certains pays, s'élevant à 11 % en Ouganda, 6 % au Bangladesh et 5 % au Ghana⁴¹. Une autre étude a montré qu'un accroissement de 10 % des fonds rapatriés réduit la pauvreté d'environ 3,5 %⁴².

⁴¹ Ibid.

⁴² R. Adams et J. Page (2005). Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries? *World Development*. 33:1645–69.

48. La question a été posée de savoir dans quelle mesure les fonds rapatriés sont introduits dans le circuit de production des pays les recevant. L'hypothèse est que cela contribuerait directement au renforcement de la capacité de production d'un pays. Il est communément admis que les fonds rapatriés, même s'ils sont utilisés principalement pour les dépenses de consommation des ménages, contribuent de manière positive à l'économie, en particulier par des effets multiplicateurs. Dans la mesure où la réponse de l'offre est élastique, c'est-à-dire que la production intérieure répond positivement à une demande croissante en biens et services, en évitant l'augmentation des prix, les fonds rapatriés affectés à la consommation pourraient contribuer à la croissance économique⁴³. Si tant est que des plans d'incitation des pays d'origine réussissent à attirer des fonds rapatriés, ceux-ci peuvent et seront dirigés vers l'investissement dans les infrastructures sociales et matérielles. De nombreux migrants utilisent directement ces fonds pour la construction d'hôpitaux, d'établissements d'enseignement et de grands ensembles résidentiels, renforçant ainsi la capacité de production et formant des compétences.

Optimisation des effets du commerce des compétences et réduction au minimum de ses coûts

Les fonds rapatriés ayant crû au cours des dernières années et constituant aujourd'hui une part importante du produit intérieur brut dans certains pays à bas revenu (voir les chiffres et l'analyse ci-dessus), il a été tenté d'optimiser leurs effets sur le développement des pays d'origine en général et sur le bien-être des migrants et de leur famille en particulier. À cet égard, certains gouvernements, tels que ceux du Brésil, du Mexique, du Panama et de la Turquie, ont tenté d'adopter des mesures visant à utiliser de manière plus productive les fonds rapatriés, en introduisant par exemple des obligations garanties par les fonds rapatriés pour recueillir sur le marché obligataire international des fonds à taux d'intérêt plus faibles. En Inde, le Gouvernement a émis des obligations spécialisées à des fins de développement, pour un montant approchant les dix milliards de dollars⁴⁴.

⁴³ M. Cali et D. Willem te Velde (2007). Temporary migration and development: a review of evidence and policy option. Projet de document présenté au secrétariat du Commonwealth: 13. 4 mai.

⁴⁴ Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination. 77–81.

Afin d'encourager les migrants à rapatrier des fonds par les voies officielles, les gouvernements doivent mettre en place des cadres institutionnels qui permettent un transfert rapide, sûr et peu coûteux des fonds. Mais encourager le rapatriement des fonds veut aussi dire simplifier les procédures de transfert et étendre les réseaux financiers, par exemple en ouvrant des agences dans les régions d'accueil des migrants et en établissant des comptes correspondants auprès d'établissements bancaires internationaux⁴⁵.

Il peut aussi être tenté de faire appel aux compétences, aux réseaux, aux fonds et à l'épargne de la population de la diaspora. La diaspora chinoise et les spécialistes en informatique indiens ont réinvesti dans leur pays d'origine ou sont rentrés chez eux pour établir leurs propres commerces. Certains ont même instauré une présence commerciale dans d'autres pays. D'autres initiatives commerciales des gouvernements, ciblées sur l'aide à la réintégration des travailleurs migrants revenant au pays et sur la stimulation de l'investissement, consistent notamment à mettre à disposition des moyens pour l'importation de biens d'équipement et de matières premières, à donner des conseils et une formation en gestion, à fournir un accès aux prêts et à encourager l'entrepreneuriat pour le développement⁴⁶.

Les pays d'origine peuvent envisager les moyens suivants pour atténuer les effets négatifs de l'exode des compétences: exiger que les migrants assurent un service public dans des secteurs stratégiques tels que ceux des soins de santé et de l'enseignement; exiger qu'ils remboursent aux pouvoirs publics les frais de leur formation ou qu'ils prennent en charge une partie des frais de leur éducation s'ils ne satisfont pas à toutes les prescriptions obligatoires en matière d'emploi dans leur pays d'origine; concevoir un système de rotation permettant d'assurer la disponibilité d'un nombre suffisant d'infirmiers qualifiés dans leur pays; encourager le retour au pays en reconnaissant la formation à l'étranger des migrants, en leur offrant des postes de professeur ou de chercheur invité ou d'autres postes honoraires, ou en les encourageant à être formateurs; exiger que les partants s'engagent à revenir dans leur pays; adopter un programme de ressources humaines qui encourage le maintien des effectifs au moyen d'augmentations de salaires ou d'autres incitations, telles que le renforcement des capacités de formation dans leur pays.

S'agissant d'arrangements bilatéraux entre pays ou entre institutions, les gouvernements pourraient prendre d'autres initiatives visant à mettre sur pied et à pérenniser les arrangements bilatéraux de coopération, tels que ceux qui facilitent la circulation des travailleurs, comme par exemple l'accord de recrutement entre le Gouvernement de la République des Philippines et celui du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. D'autres exemples peuvent encore être cités, notamment les arrangements qui exigent une certaine compensation de la part

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

des pays hôtes pour tout travailleur étranger recruté, l'étude de la possibilité d'inviter quelques-uns de leurs propres experts, praticiens ou spécialistes afin qu'ils assurent régulièrement, pendant de courtes durées, une formation sur les progrès dans leurs domaines, à titre de compensation pour la perte de travailleurs qualifiés, ou la création d'un régime spécial de visas limitant la durée de l'emploi et du séjour des travailleurs dans le pays hôte, de façon à assurer leur retour au pays.

Autres gains de la migration temporaire

49. La migration temporaire peut aussi améliorer les résultats en matière de développement humain, puisque ceux-ci sont liés à la mise en valeur des ressources humaines grâce aux transferts de technologie et de compétences par exemple. Il est montré dans un certain modèle économique qu'une émigration qualifiée suffisamment importante conduit même à la croissance de la proportion des travailleurs qualifiés dans le pays d'origine⁴⁷. Le rapatriement des fonds dans le pays d'origine a été associé à une diminution du taux d'abandons scolaires, comme en El Salvador et à Sri Lanka. Les ménages bénéficiant de fonds rapatriés au Mexique, au Guatemala et au Nicaragua ont une santé meilleure que celle des ménages n'en bénéficiant pas⁴⁸. La garantie d'une croissance rapide de la demande de travailleurs ayant des activités professionnelles spécifiques stimule en réaction l'offre dans les pays d'origine dans les secteurs de l'enseignement privé et public, de la formation et du développement des compétences, des institutions et des infrastructures. Les centres de formation d'infirmiers ainsi que d'aides ménagères aux Philippines, les institutions analogues, dédiées à l'informatique, aux soins infirmiers et à l'enseignement en Inde, ainsi que les instituts de formation dans les Caraïbes et les centres d'enseignement des soins de santé dans les pays africains sont de bons exemples.

50. La migration temporaire est aussi positive, cette affirmation étant à l'évidence prouvée si ladite migration amène la main-d'œuvre du pays en développement à revenir dans son pays d'origine. Il y a aussi rapatriement des actifs des migrants en ce sens que l'expérience et les connaissances qu'ils ont acquises à l'étranger, ainsi que leurs ressources financières et leurs

⁴⁷ Mountford (1997). Dans: B. Lindsay Lowell et A. Findlay, L'émigration de personnes hautement qualifiées de pays en développement: impact et réponses politiques: projet de rapport de synthèse, 1^{er} juin 2001. Rapport établi pour l'Organisation internationale du Travail, Genève: 5.

⁴⁸ The international migration agenda and the World Bank, p. 14.

relations et réseaux sont redéployés chez eux de manière productive. À titre d'exemple, environ 70 % de l'apport total des investissements étrangers directs en Chine proviennent de la communauté chinoise à l'étranger, en particulier de celle qui vit en Asie du Sud-Est⁴⁹. Une enquête sur les Chinois et les Indiens travaillant dans la Silicon Valley aux États-Unis a révélé que 50 % d'entre eux rentraient chez eux une fois par an, tandis que 75 % des Indiens interrogés et 53 % des Chinois ont exprimé leur intention de créer leur propre entreprise dans leur pays d'origine⁵⁰. Les retours des migrants en Jamaïque et à la Barbade, en particulier de ceux qui ont travaillé dans les secteurs d'activités hautement qualifiées au Royaume-Uni, ont aussi fait l'objet d'une étude⁵¹. Les migrants rentrent à l'évidence chez eux et investissent dans les secteurs de production de leurs pays d'origine, même en Afrique et dans les pays les moins avancés où règne, à raison, une certaine inquiétude concernant l'exode des compétences, en particulier dans le secteur de la santé.

51. L'Inde a vu croître les revenus et investissements des membres de sa diaspora, en particulier après l'introduction en 2006 de certificats d'enregistrement, délivrés aux personnes d'origine indienne, les désignant sous le nom de Citoyens indiens résidant à l'étranger. Ces certificats sont semblables aux cartes vertes et accordent aux Indiens non résidents la plupart des avantages de la citoyenneté tandis qu'ils conservent leurs passeports étrangers. Ils ne peuvent toutefois pas recevoir de passeport indien, ni voter aux élections indiennes, ni posséder des propriétés agricoles ou des plantations en Inde, ni travailler pour le Gouvernement indien. Les incitations au retour incluent des possibilités intéressantes d'emploi en Inde, notamment dans les secteurs suivants: le secteur des logiciels et de l'informatique, le secteur de la finance, celui des télécommunications, mais aussi ceux des produits pharmaceutiques et de la recherche et développement. À leur retour, les migrants peuvent espérer trouver une économie en croissance et des conditions de vie meilleures, une vie sociale riche, des liens culturels et familiaux renforcés et des établissements d'enseignement, un logement et d'autres services d'infrastructure améliorés. Un certain nombre de

⁴⁹ La situation économique et sociale dans le monde, 2004, p. xiii.

⁵⁰ «A survey of migration». *The Economist*. 2 novembre 2002.

⁵¹ E. Thomas-Hope. Skilled labour migration from developing countries: study on the Caribbean region. International Migration Paper 50. Genève, Organisation internationale du Travail.

programmes ont également été mis en place pour attirer dans les universités indiennes les intellectuels et les professeurs indiens non résidents⁵².

52. Les transferts des connaissances ont été liés aux réseaux de la diaspora et la migration de retour a été associée à l'accroissement des compétences et à l'amélioration des pratiques sanitaires. Les informations concernant les agents sanitaires rentrant chez eux dans un pays du Pacifique témoignent des retombées positives du transfert des compétences et du savoir-faire, qui profitent au secteur de la santé de leur pays. Mais si ceux qui sont rentrés n'ont pas eu un très bon rendement à l'étranger, et si les migrants les plus qualifiés ont tendance à rester à l'étranger en raison de revenus plus élevés et d'une meilleure utilisation de leurs capacités intellectuelles⁵³, les effets positifs de la migration de retour peuvent ne pas être optimaux.

53. Les réseaux établis par les migrants et les informations réunies à l'étranger pourraient aussi fournir des relations nécessaires aux débouchés commerciaux et aux possibilités d'emploi. Les retombées de la migration de retour seront assurément positives et stables lorsque les conditions suivantes règnent dans les pays d'origine des migrants: des conditions politiques, économiques et sociales positives qui incitent au retour; une infrastructure adaptée et des incitations permettant aux migrants d'utiliser pleinement leurs nouvelles connaissances, compétences et méthodes de gestion ainsi que leur nouveau savoir-faire technologique et d'employer leur épargne et le capital acquis à l'étranger à des fins de production chez eux; et, dans une certaine mesure, la possibilité de retour à l'étranger en vue d'y travailler.

54. Le nombre croissant de femmes migrantes a aussi été jugé positif. Alors que les femmes décrochent des emplois rémunérés et sont exposées à des cultures ouvertes, elles acquièrent de l'autonomie et deviennent moins dépendantes, tout en renforçant leur propre estime. Il a aussi été relevé que les femmes migrantes renvoient plus de fonds et économisent mieux, et qu'elles s'impliquent plus dans des questions importantes de développement telles que le bien-être de la famille et l'éducation. Les relations avec leurs

⁵² P. Kumar (2007) International migration and development: a case study of India. Projet de document présenté à la Pre Global Forum on Migration and Development Meeting, Londres, 17 mai.

⁵³ Mountford (1997). Dans: B. Lindsay Lowell et A. Findlay, L'émigration de personnes hautement qualifiées de pays en développement: impact et réponses politiques: projet de rapport de synthèse, 1^{er} juin 2001. Rapport établi pour l'Organisation internationale du Travail, Genève: 20.

partenaires s'améliorent aussi à leur retour. Les femmes sont traitées avec plus de respect, ce qui veut dire qu'il y a égalité lors de la prise de décisions au sein du ménage et qu'elles sont moins soumises aux violences familiales⁵⁴. D'autres retombées de la circulation temporaire des femmes travailleuses découlent de relations en aval et en amont, par exemple lorsque cette circulation conduit à une amélioration des compétences et des niveaux d'éducation et à la formation de femmes chefs d'entreprise. Les expériences acquises à l'étranger par les femmes peu qualifiées leur permettent de gravir l'échelle sociale au fil du temps et de devenir chefs d'entreprise, femmes d'affaires ou agents immobiliers. Il a aussi été observé que ces déplacements réduisaient les écarts de salaires liés au sexe dans les pays d'origine⁵⁵.

Féminisation des flux migratoires temporaires

Les femmes migrantes représentent la moitié des migrants de par le monde, et dans certains pays leur nombre atteint 70 ou 80 % du nombre total de migrants. Ceci est peut-être dû au fait que les femmes migrantes sont plus disposées à migrer vers le monde développé que leurs homologues masculins. Leur désir de migrer pourrait être dû à des facteurs personnels et sociétaux tels que l'âge, la classe, l'état matrimonial, les normes et les valeurs culturelles communautaires, la réunification avec un époux ou d'autres membres de la famille. Il pourrait aussi être dû à la demande dans des secteurs déficitaires en main-d'œuvre tels que les secteurs des soins infirmiers, des soins de santé ou de l'enseignement, où l'emploi des femmes est traditionnellement favorisé. Dans le secteur des services, les flux migratoires de femmes sont concentrés dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et les secteurs de soins tels que les services de santé et d'aide ménagère, les services éducatifs et les services sociaux. Certains genres de services agricoles et horticoles ont aussi vu la participation féminine s'accroître. Au sommet de l'échelle, les femmes pénètrent graduellement dans le secteur de la technologie de l'information et de la communication, dans les secteurs d'autres services commerciaux et dans les secteurs des services professionnels tels que la comptabilité, l'ingénierie et la gestion.

⁵⁴ Nyberg-Sorensen *et al.* (2002). "The migration-development nexus: evidence and policy options. State-of-the-art overview." *International Migration*. Numéro spécial. 40(5):8. Février.

⁵⁵ L. Puri (2004). Trade in services, gender and development: a tale of two modes. Dans: *Trade and gender: opportunities and challenges for developing countries*. New York et Genève, Nations Unies. 233.

Les données ventilées par sexe, bien que limitées, fournissent des exemples qui semblent indiquer que l'emploi transfrontière temporaire des femmes est important. À Sri Lanka, où quelque 12 % de la main-d'œuvre totale travaillent hors du pays, les chiffres de 2002 révèlent que 70 % de l'effectif des 970 000 travailleurs sri-lankais sous contrat à l'étranger étaient des femmes. De même, il est estimé que 11 000 femmes quittent le Bangladesh chaque année pour un travail temporaire à l'étranger. Lorsque les données ventilées par sexe ne sont pas facilement disponibles, les données par secteur peuvent être employées à leur place pour obtenir une image de la participation des femmes à la prestation temporaire de services ou au travail temporaire à l'étranger. Il est bien connu qu'il y a une concentration de femmes prestataires de services dans les activités liées à l'aide ménagère, à l'enseignement, aux soins de santé et aux soins corporels. Pour certains pays de l'Asie du Sud et pour les Philippines, les prestataires de services ménagers et de soins corporels et de santé constituent une très grande part des travailleurs migrants temporaires. Les Philippines ont connu au cours des années 80 un fort exode d'infirmières à destination des États-Unis, qui se poursuit encore. Entre 1997 et 2000, parmi les 26 000 candidats étrangers à une licence d'infirmier aux États-Unis, 36 % étaient des infirmières formées aux Philippines. En moyenne, 5 700 infirmières ont de même migré vers le Royaume-Uni et l'Arabie saoudite entre 1995 et 2001. Les données concernant le rapatriement des fonds indiquent des exportations importantes de main-d'œuvre pour les services de soins, en provenance des pays d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes. Ces pays sont notamment les suivants: Algérie, Égypte, Éthiopie, Ghana, Malawi, Maroc, Nigéria, Ouganda, Sénégal, Yémen, Zimbabwe, Brésil, Colombie, El Salvador, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua et Pérou.

Source: L. Puri (2004). Trade in services, gender and development: a tale of two modes. Dans: *Trade and gender: opportunities and challenges for developing countries*. New York et Genève, Nations Unies.

Réduction au minimum des coûts

55. Nonobstant les conséquences positives susmentionnées, certaines études ont aussi souligné quelques effets néfastes de la migration pour les pays d'origine. La raison en est principalement la réduction en ressources humaines qui provoque le ralentissement du développement économique et accentue le déficit de compétences.

56. La nécessité d'importer dans les pays développés des talents ou des compétences en provenance des pays en développement peut poser de sérieux problèmes d'exode de compétences dans ces derniers pays, dus à cette circulation. L'inconvénient de la circulation de la main-d'œuvre pour de nombreux pays en développement est la perte potentielle de personnel

qualifié. Les pays en développement ont besoin de ce personnel qualifié, afin de renforcer leurs capacités productives ou technologiques, leur compétitivité et leurs infrastructures et de sortir de la pauvreté et du sous-développement. Certains pays faisant partie de l'Union européenne des 10 nouveaux États membres sont déjà aux prises avec ce problème. La Roumanie et la Pologne se trouvent face à de sérieux déficits de compétences, qui influent sur leurs services d'infrastructure et sur leurs capacités de production. Selon des études empiriques, la croissance économique de l'Europe orientale a été ralentie par l'émigration de travailleurs qualifiés au cours des années 90⁵⁶.

57. Même avec des ressources humaines et des politiques de développement optimales, la capacité des pays en développement à produire et à former une main-d'œuvre supplémentaire est limitée par la capacité et les ressources de leurs institutions. En outre, selon les domaines de compétences concernés, la mise en valeur des ressources humaines peut nécessiter une période de mise en œuvre longue. Alors que la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée dans les pays d'accueil est forte, la main-d'œuvre peu qualifiée, pour laquelle il y a néanmoins une demande importante dans divers secteurs des économies des pays développés, doit faire face à un protectionnisme plus fort. Une étude récente montre que, tandis que le nombre d'immigrants instruits dans les pays occidentaux a augmenté de 69 % entre 1990 et 2000, le nombre de migrants peu qualifiés n'avait augmenté que de 31 %⁵⁷.

58. Outre la perte en investissements humains et en ressources publiques, en particulier lorsque la formation se fait dans des universités et des instituts de formation financés par les pouvoirs publics, le plus grand problème pour les pays en développement est de s'assurer un réservoir de spécialistes formés et expérimentés qui peuvent fournir des services de qualité, en particulier dans les secteurs de services clefs ou dans ceux qui exigent un haut niveau de compétence technique tels que l'ingénierie, l'architecture, la gestion de l'environnement et les services financiers parmi d'autres. La mise en place chez eux d'un réservoir de personnels qualifiés n'est pas seulement importante pour pouvoir satisfaire aux demandes de service à l'échelle locale. Un tel réservoir a aussi un rôle important dans l'administration, la planification et l'exploitation du pays. Ainsi, il est par exemple important de

⁵⁶ Extrait d'études menées par Bhagwati et Hamada (1973); Barro et Sala-I-Martin (1995); Topel (1998); Hague et Aziz (1999); Wong et Yip (1999); Straubhaar et Wolburg (1997). Dans: Lowell et Findlay, *Migration of highly skilled persons*: 4.

⁵⁷ O. Caglar dans une analyse effectuée par la Banque mondiale pour le *New York Times*.

disposer d'actuaire ou de spécialistes des assurances qualifiés qui puissent travailler avec des commissaires aux assurances ou des ingénieurs et architectes qualifiés lors de la mise en place de l'infrastructure ou de la planification urbaine.

59. La migration produit des effets différents selon les secteurs. Certains secteurs sont plus sujets que d'autres à l'exode des compétences. Dans le secteur des soins de santé, qui exige inévitablement un mélange de compétences complémentaires, et dans le secteur technologique, qui est plus axé sur la fourniture efficace de services de santé, la perte des agents sanitaires peut avoir des répercussions importantes et néfastes, ce secteur des soins de santé subissant par ailleurs d'importants effets externes⁵⁸. Les effets négatifs de la migration, outre les incidences directes sur l'état de santé de la population, sont ses conséquences sur la productivité et le bien-être de la population. Selon S. Commander et d'autres, la migration des agents sanitaires qualifiés semble être la forme la plus marquée et persistante de l'exode des compétences, sachant que le secteur des soins de santé est au départ généralement insuffisamment pourvu dans les pays en développement, et que l'enseignement des soins de santé est normalement assuré en grande partie par le secteur public⁵⁹. Le problème est aggravé par la durée nécessaire à la formation des agents sanitaires. En outre, la notion d'équipe joue un rôle important dans ce travail, les médecins, les infirmiers et d'autres membres du personnel se complétant, de sorte que toute perte de membres de l'équipe peut avoir des répercussions considérables sur l'efficacité des services de santé fournis.

60. Aux Philippines, le taux très élevé de renouvellement des infirmières dans les principaux hôpitaux, le recrutement à l'étranger des meilleures et des plus brillantes d'entre elles, et, plus grave encore, la fuite des professeurs en soins infirmiers eux-mêmes, ont déclenché l'inquiétude en raison des incidences énormes, non seulement sur la fourniture locale des services de santé mais aussi sur la compétitivité des Philippines sur le marché international du personnel infirmier⁶⁰. En 2001, par exemple, 13 536 infirmières, environ un

⁵⁸ S. Commander, M. Kangasniemi et L. Winters (2002). The brain drain: curse or boon? Document établi pour le séminaire CEPR/NBER/SNS International Seminar on International Trade, Stockholm, 24-25 mai: 5.

⁵⁹ Ibid.: 23.

⁶⁰ V. Collantes (2002). The General Agreement on Trade in Services (GATS): liberalizing the movement of natural persons (Mode 4): the case of Filipino nurses

quart du nombre total d'infirmières employées par l'ensemble des hôpitaux philippins, ont quitté le pays⁶¹. Le taux de renouvellement d'environ 40 à 50 % lors d'une forte demande extérieure, qui, ces derniers mois, atteint 60 à 80 % en raison de programmes de recrutement énergiques aux États-Unis et dans certains pays européens, a, paraît-il, paralysé certains services vitaux des hôpitaux touchés⁶². En fait, l'exode des compétences du secteur philippin de la santé aurait rendu celui-ci «malade». Cet exemple révèle un type bien particulier d'exode des compétences qui affecte un secteur de base où le déficit de personnel est chronique. En outre, pour remplacer automatiquement les membres du personnel, et par voie de conséquence les compétences, il ne suffit pas de former des jeunes diplômés en grand nombre.

61. À la suite de l'émigration des infirmières spécialisées, en particulier celles qui travaillent en chirurgie et dans les unités de soins intensifs, certains hôpitaux en sont venus à la fermeture temporaire ou à l'interruption de certains services, ou ont jonglé en faisant appel aux services de novices et de personnel moins expérimenté. Celles qui sont restées sont obligées de faire des heures supplémentaires, puisqu'elles doivent s'occuper de patients qui exigent des soins d'urgence. Le recrutement à l'étranger de professeurs des meilleures universités philippines en soins infirmiers a suscité des inquiétudes en raison des lourdes incidences sur la capacité du pays à former du personnel infirmier de qualité.

62. Il en résulte que, dans certains secteurs stratégiques tels que ceux de la santé et de l'enseignement, le problème n'est pas simplement celui du volume de la main-d'œuvre, mais aussi le problème de l'étendue de la réserve perdue de compétences à une période donnée, et de la possibilité et du rythme de reconstitution de cette réserve. En général, les opinions sont partagées quant à la question de l'exode des compétences et de ses retombées négatives, s'agissant en particulier de la constitution de ressources humaines. À court terme, toutefois, l'exode des compétences est susceptible d'avoir des retombées négatives, notamment dans le cas d'un petit pays qui a un réservoir de main-d'œuvre limité. À moyen et à long terme, les effets

moving to the United Kingdom and the United States. Thèse de maîtrise présentée au World Trade Institute, Berne, Suisse. 30 septembre.

⁶¹ Statistiques de Philippine Overseas Employment Authority.

⁶² À l'hôpital Our Lady of Lourdes à Manille, plus de 75 % des 225 infirmières étaient parties pour les États-Unis et le Royaume-Uni, conduisant à une pénurie aiguë de personnel infirmier. Cris Prystay (2002). «Nurse shortage in US is draining talent pool in Philippine hospitals.» *Asian Wall Street Journal*. XXVI (224): M8. 18 juillet.

dépendent des ressources en main-d'œuvre (déficitaires ou excédentaires), de la possibilité de reconstituer facilement les ressources humaines, non seulement en quantité mais aussi en qualité, et des secteurs susceptibles d'être affectés par l'exode massif des travailleurs, en particulier ceux qui fournissent des services de première nécessité tels que ceux de la santé et de l'enseignement.

63. Dans ce contexte, les petits pays et les pays les moins avancés sont particulièrement vulnérables à l'exode des compétences à court et à moyen terme. Le *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés de la CNUCED* souligne que les répercussions de la migration internationale sur les pays les moins avancés qui ont déjà peu de ressources en main-d'œuvre sont susceptibles de toucher considérablement leur réservoir en ressources humaines. Cela peut avoir un effet sur leur capacité à mettre au point des techniques innovantes, un facteur clef du maintien de l'avantage compétitif sur le marché mondial. De nombreux pays africains connaissent ce sort. Ils se caractérisent déjà par de faibles niveaux, qu'il s'agisse de qualification humaine et de formation de compétences, ou de réservoirs de ressources techniques et technologiques. La plupart ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour investir dans les services publics en vue de développer des compétences, sans parler de les remplacer. En outre, le manque de possibilités économiques et d'infrastructures, auxquelles s'ajoutent les conflits, l'instabilité et la pauvreté, dissuadent de nombreux migrants de revenir avec leurs atouts financiers et techniques, aggravant ainsi le problème de l'exode des compétences.

64. Dans les pays à bas revenu, tels que l'Inde, l'expérience de ces 30 dernières années illustre que, plusieurs années après la première vague d'émigration, l'exode des compétences a retenti sur la disponibilité des compétences techniques et des capacités humaines, en particulier dans le secteur de la santé, où il y a toujours eu une pénurie chronique de personnel soignant. Au cours de la deuxième vague d'émigration toutefois, la confiance en une économie prospère ne faisant qu'augmenter, les migrants indiens ont rapatrié plus de fonds et ont réinvesti dans des infrastructures de formation et d'enseignement et dans la création d'établissements médicaux et éducatifs à la pointe du progrès.

65. Une autre préoccupation pour les pays d'origine est la sous-utilisation ou la déperdition des compétences, les spécialistes et les diplômés de l'enseignement supérieur des pays en développement acceptant des emplois

bien en dessous de leurs niveaux de qualification et de formation. Peuvent être cités, à titre d'exemple, les comptables et les ingénieurs travaillant comme chauffeurs de taxi ou comme aides ménagères, ou les médecins formés reprenant des études d'infirmiers qui leur ouvrent le droit à des emplois correspondants à l'étranger. Ces incidences doivent être comprises dans le contexte des pays d'origine: en d'autres mots, existe-t-il chez eux des possibilités équivalentes pour accueillir et utiliser leurs compétences? L'absence d'emploi dans les pays d'origine conduit-il à la déperdition des compétences?

Intérêt des politiques équilibrées en matière de commerce des compétences

66. À l'ère de l'économie du savoir, on s'arrache les compétences dans le monde entier, en particulier les compétences moyennement et hautement qualifiées. Les pays en développement doivent veiller à développer ces compétences mais aussi faire en sorte que les exportations de main-d'œuvre conduisent à un gain net en compétences plutôt qu'à une perte de celles-ci. Tandis que le rapatriement des fonds contribue de diverses manières au développement des pays d'origine, ceux-ci doivent éviter de trop dépendre de ces apports en tant que sources de financement du développement, des investissements et des revenus en devises. Les fonds rapatriés et l'émigration, notamment du personnel qualifié, ne peuvent se substituer à une croissance économique ou à des revenus provenant d'exportations compétitives de biens et d'autres services. Au contraire, ils pourraient peser sur la capacité en ressources humaines et sur les perspectives de développement du pays d'origine, en raison des pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs économiques stratégiques. En conséquence, il faudrait que les pays dépendant du rapatriement des fonds ne succombent pas au syndrome hollandais. Ils devraient veiller à affecter leurs ressources au renforcement des capacités de production et à valoriser aussi d'autres secteurs de l'économie.

67. La circulation temporaire a d'autres coûts, outre l'exode des compétences, liés aux séparations des familles et au choc des cultures, aux conditions d'emploi et de travail défavorables, en particulier pour les femmes et les travailleurs peu qualifiés, à savoir des salaires en dessous de la moyenne, un nombre d'heures de travail trop élevé et un environnement de travail moins que satisfaisant si ce n'est dangereux. Il n'est pas rare que des travailleurs étrangers, surtout les moins qualifiés, se voient confisquer par leurs employeurs leur liberté, leur passeport et d'autres papiers concernant le travail. Des démarches en vue de limiter ces effets négatifs de la migration

ont été entreprises par les gouvernements des pays d'origine, à leur initiative, ou, dans certains cas, en collaboration avec les gouvernements des pays d'accueil. Les mesures prises visent notamment à normaliser les contrats d'emploi en réglementant les activités des sociétés de recrutement, à mettre en œuvre des programmes d'orientation pour les migrants recherchant un emploi à l'étranger et à créer des agences de main-d'œuvre dans les pays de destination populaires.

68. À cet égard, il a été jugé que la migration temporaire dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce est une solution préférable aux migrations plus permanentes. La migration temporaire peut réduire l'exode des compétences, les migrants rentrant chez eux après un certain temps, et conduire à un gain en compétences sous la forme de qualifications supplémentaires et à un éventuel gain financier sous la forme d'actifs rapatriés des migrants.

Tableau 3: Synthèse: gains et coûts socioéconomiques, aux niveaux macro et microéconomiques, de la migration temporaire pour les pays d'origine⁶³

Gains	Coûts
<p>1. Incidences sur le marché intérieur du travail:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Augmentation des possibilités d'emploi pour les travailleurs, en particulier lorsque celles-ci n'existent pas à l'échelle locale; – Atténuation éventuelle, d'une part, des effets sur le marché intérieur d'une main-d'œuvre excédentaire, en particulier dans les catégories peu qualifiées, et, d'autre part, des charges liées au chômage et au sous-emploi; 	<p>1. Réduction de la croissance et de la productivité, en raison d'un réservoir moindre de travailleurs hautement qualifiés, et effets externes de cette réduction dans certains secteurs ou pays et à certains stades du cycle de la migration.</p>

⁶³ Nations Unies/DAES. Fondé en partie sur P. Wickramasekara (2002). "Policy responses to skilled migration: retention, return and circulation." *Perspectives on Labour Migration*, 5E. Genève, Bureau international du Travail. Dans: *La situation économique et sociale dans le monde, 2004*, UNDESA, avec ajouts des auteurs: 97.

Gains	Coûts
<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation plus facile d'objectifs plus vastes, tels que les objectifs du Millénaire pour le développement, notamment le droit au travail, les droits de l'homme et le droit au développement. 	
<p>2. Relance des investissements dans le secteur de l'enseignement national et de la formation de capitaux en ressources humaines.</p>	<p>2. Pertes en investissements publics dans le secteur de l'enseignement public, accompagnées d'un exode des compétences.</p>
<p>3. Retour des travailleurs qualifiés, pouvant accroître les ressources humaines locales, le transfert des compétences et les relations avec les réseaux étrangers (gains en compétences et circulation de celles-ci).</p>	<p>3. Pertes en ressources humaines (exode des compétences), en particulier lors du recrutement de travailleurs hautement qualifiés; réduction de la qualité des services de première nécessité, en particulier dans les secteurs d'activité pour lesquels la demande est également forte à l'échelle locale, par exemple les secteurs de la santé et de l'enseignement.</p>
<p>4. Transfert de technologie, investissements et capitaux-risques fournis par les diasporas.</p>	<p>4. Pertes éventuelles en compétences locales, destinées au renouvellement et à la création des compétences en recherche-développement.</p>
<p>5. Contribution éventuelle aux échanges commerciaux de biens et de services entre pays d'origine et pays d'accueil.</p>	<p>5. Pertes en recettes fiscales provenant de l'imposition des travailleurs.</p>
<p>6. Apport des fonds rapatriés et des devises comme sources de financement du développement; au niveau des ménages, ceux-ci sont affectés à l'infrastructure sociale et matérielle.</p>	<p>6. Diminution éventuelle du rapatriement des fonds au fil du temps. Une trop grande dépendance des fonds rapatriés peut conduire au syndrome hollandais et à l'abandon d'autres secteurs.</p>
<p>7. Renforcement de l'éducation et d'autres secteurs, y compris la mise en place d'un système de protection sociale pour ceux qui sont restés dans le pays d'origine.</p>	<p>7. Incidences sociales: la séparation peut conduire à l'éclatement familial, à une augmentation de la dépendance de la drogue et de l'abandon de l'école, dus à la non-surveillance des enfants restés dans le pays d'origine.</p>

Gains	Coûts
8. Réduction de la pauvreté, sortie de l'engrenage de la pauvreté et augmentation du niveau de vie; meilleures possibilités pour les générations futures.	8. Migration sélective pouvant causer une augmentation des disparités de revenu dans le pays d'origine et influencer sur le migrant si les droits ne sont pas respectés (certains percevant des salaires inférieurs à ceux des travailleurs locaux pour le même emploi, d'autres faisant l'objet de mauvais traitements ou de conditions de travail les laissant démunis).
9. Équité dans le traitement des hommes et des femmes et reconnaissance sur le plan du bien-être et sur les plans économique, social et politique.	9. Incidences sur les femmes migrantes: elles sont sujettes aux abus physiques ou sexuels et au harcèlement.

B. Gains et coûts pour le pays d'accueil

Gains pour l'ensemble de l'économie et secteurs spécifiques bénéficiant de la présence des travailleurs étrangers

69. Dans les pays d'accueil, l'embauche de travailleurs étrangers vise principalement à combler les lacunes entre l'offre et la demande, en particulier dans des secteurs clefs tels que ceux de la santé et des nouvelles industries de haute technologie. Ces lacunes sont exacerbées par les structures démographiques vieillissantes de nombreux pays d'accueil, exigeant que soit mieux acceptée la réalité de la mobilité de la main-d'œuvre. Selon une déclaration faite par le Commissaire européen chargé de la justice à Lisbonne en 2007, la population en âge de travailler de l'Union européenne diminuera dès 2011, et, vers 2050, un tiers de sa population aura plus de 65 ans. Afin de compenser l'augmentation du rapport personnes âgées/personnes actives, l'Union européenne aurait besoin d'un apport net continu de 13 millions d'immigrants par an au cours des cinquante prochaines années, tandis que le Japon et les États-Unis absorberaient chacun 10 millions de migrants par an⁶⁴. La mobilité de la main-d'œuvre pourrait là, jouer un rôle, en fournissant des travailleurs aux pays développés en fonction de leurs besoins. Le vieillissement des populations dans la plupart des pays développés implique un besoin croissant en services de santé. Une personne âgée sur sept, ou

⁶⁴ *La situation économique et sociale dans le monde, 2007.*

90 millions de personnes âgées, vit seule dans le monde et ce rapport est susceptible d'augmenter encore. Tandis que pour la plupart des pays en développement la dispense de soins par les membres de la famille est envisageable, ce n'est pas le cas dans les pays développés. Et comme ces besoins en soins ne peuvent être satisfaits à l'échelle locale, il est de plus en plus fait appel aux services des travailleurs étrangers. Les pays développés devront peut-être prolonger la dispense de soins structurés de longue durée aux personnes âgées, en leur fournissant notamment des services de soins leur permettant de vieillir à domicile⁶⁵. La main-d'œuvre dans les secteurs traditionnels, tels que ceux de l'agriculture et des services, a trouvé un nouveau souffle. Par exemple, certains États membres de l'Union européenne ont bénéficié de la main-d'œuvre agricole saisonnière provenant de pays voisins d'Europe orientale, tandis que les États-Unis ont bénéficié de la main-d'œuvre latino-américaine. D'autres avantages sont la promotion de l'entreprenariat et la prise en charge des régimes de pension.

70. À moyen terme, les migrants contribuent à un accroissement de la demande de biens et de services, les menant à produire plus ou à créer leurs entreprises. Ces activités de production stimulent la demande de main-d'œuvre, qui compense ainsi l'augmentation initiale de main-d'œuvre, imputée aux migrants. Les flux migratoires entrants ont donc été considérés comme un facteur contribuant à la croissance économique du pays de destination. C'est notamment le cas pour les entrées de travailleurs qualifiés, qui doivent servir à combler les déficits du marché du travail. Parfois, elles peuvent même accroître l'offre de main-d'œuvre qui exerce des activités professionnelles peu qualifiées, dont ne veulent pas se charger les résidents nationaux, et compléter ainsi la main-d'œuvre nationale plutôt que de se substituer à elle⁶⁶. En outre, les migrants contribuent aussi aux recettes fiscales et, dans certains cas, sont en fait désavantagés parce qu'ils contribuent plus qu'ils ne touchent en termes de prestations sociales ou d'allocations éducatives.

71. S'agissant de la migration temporaire, certains chercheurs et spécialistes sont d'avis qu'une durée de séjour mieux définie et une rotation des immigrants peuvent réduire certaines des craintes et des attitudes et réactions négatives de la population autochtone à l'égard de la migration permanente. C'est dans cet esprit que certains gouvernements de pays en

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ *La situation économique et sociale dans le monde, 2007*: xiii.

développement ont préconisé des arrangements plus libéraux facilitant la circulation temporaire. Des craintes ont toutefois également été exprimées concernant le fait que les migrants pourraient utiliser leur statut temporaire comme porte dérobée pour acquérir un statut plus permanent. C'est donc là où il y a lieu d'établir une collaboration entre les gouvernements des pays d'origine et des pays d'accueil.

72. Les arrangements bilatéraux jouent un rôle en définissant comment sont réparties les obligations relatives à la surveillance et à la gestion des flux migratoires entre les pays d'origine et les pays d'accueil. Les pays d'origine sont souvent chargés de la sélection avant le départ, par exemple en vérifiant les qualifications et le casier judiciaire des employés potentiels et la fiabilité des employeurs. Les arrangements bilatéraux prévoient aussi des mesures visant à assurer que tant les employeurs que les travailleurs ont intérêt à ce que ces derniers retournent dans leurs pays d'origine à la fin de leurs contrats. Ces mesures comportent d'éventuelles sanctions pour les employeurs en cas de non-retour des travailleurs, ou, de façon plus positive, des incitations pour les employeurs afin qu'ils facilitent et encouragent le retour, et peut-être aussi pour les travailleurs afin qu'ils retournent chez eux, dans le but de ne pas compromettre l'emploi futur par cet employeur d'autres travailleurs migrants temporaires. Et le résultat observé, s'agissant du retour des migrants dans le cadre des accords bilatéraux, est généralement très bon⁶⁷.

73. Contrairement au mythe selon lequel l'immigration conduit à une diminution des salaires dans les pays d'accueil, plusieurs études ont souligné qu'il n'y a pas de rapport net entre l'immigration et les salaires et qu'un tel rapport pourrait mieux se comprendre en termes de complémentarités et d'interchangeabilité de l'immigrant et des travailleurs locaux⁶⁸. Une étude a montré qu'en supposant que le capital national s'adapte assez rapidement et intègre dans d'autres activités de production tous les gains supplémentaires, qui proviennent des coûts de production plus faibles en raison des coûts de main-d'œuvre plus faibles, l'incidence globale de l'admission des migrants sur les salaires locaux serait nulle⁶⁹. Une autre simulation a indiqué que la migration des pays en développement vers les pays développés, qui conduit à

⁶⁷ Gestion du mouvement de personnes: enseignements utiles pour le mode 4 de l'AGCS. Dialogue international sur la migration, n° 7. Genève, Organisation internationale pour les migrations: 13.

⁶⁸ «Myth and migration.» *The Economist*, 6 avril 2006.

⁶⁹ Ibid.

une augmentation de la main-d'œuvre dans ces derniers pays de 3 %, pourrait augmenter⁷⁰ plutôt qu'abaisser les revenus des travailleurs locaux dans les pays développés.

74. L'autre incitation à embaucher des travailleurs étrangers est leur compétitivité sur les plans des coûts et de la qualité par rapport à la main-d'œuvre locale plus chère, moins souple et très syndiquée. Afin que les entreprises dans les pays développés restent viables et compétitives dans les secteurs agricole, manufacturier ou dans celui des services, il peut être capital qu'elles fassent appel aux travailleurs étrangers.

Craintes et coûts

75. Malgré les disparités entre la demande et l'offre, le marché du travail n'est pas encore complètement ouvert. La principale crainte ou préoccupation économique soulevée a trait à l'incidence sur le marché du travail, en particulier la perte d'emplois pour les autochtones ou la diminution des salaires, notamment ceux des emplois peu qualifiés. Cela peut en partie expliquer pourquoi la plupart des pays d'accueil préfèrent embaucher des travailleurs hautement qualifiés ou spécialisés et se montrent plus restrictifs quand il s'agit de travailleurs moins qualifiés. D'autres coûts et craintes pour les pays d'accueil sont notamment la charge supplémentaire que représentent les migrants pour l'infrastructure sociale et sanitaire de ces pays et les problèmes liés à leur intégration sociale, qui dans certains cas peuvent avoir des répercussions sur la sécurité. Ces préoccupations ont conduit de nombreux pays d'accueil à vouloir appliquer des mesures protectionnistes. Des sondages révèlent que seulement 4 ressortissants de l'Union européenne sur 10 estiment que la contribution des immigrants au bien-être de la collectivité est importante. Une enquête au Royaume-Uni a indiqué que 67 % des personnes interrogées étaient d'avis que la Grande-Bretagne était surpeuplée et que seulement 17 % admettaient que les immigrants étaient nécessaires pour combler les déficits de compétences⁷¹.

76. Par ailleurs, la contribution et l'incidence du commerce et des investissements étrangers directs sur la création et la perte d'emplois, que ce soit directement ou indirectement, doivent être replacées dans leur contexte.

⁷⁰ *Global economic prospects 2006: economic implications of remittances and migration*, Washington DC, Banque mondiale.

⁷¹ The Telegraph, YouGov survey on Immigration, 2007. <http://www.telegraph.co.uk/news/graphics/2004/05/26/ngov26.gif>.

La plupart des emplois dans les pays développés et dans les pays en développement concernent des activités ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux, c'est-à-dire les services dans les pays développés et l'agriculture de subsistance et l'économie non structurée dans les pays en développement. Même dans les secteurs qui sont bien intégrés par l'intermédiaire du commerce et des investissements, tels que les services financiers, les services touristiques et les services des transports, il n'a pas été observé de différence majeure dans la structure de l'emploi entre les pays développés et les pays en développement. La plupart des exemples tendant à prouver que l'intégration de la main-d'œuvre, s'agissant de la main-d'œuvre mobile actuelle en provenance des pays en développement, conduit au chômage dans les pays développés sont anecdotiques et ne concernent le plus souvent qu'un nombre limité de secteurs manufacturiers ou de secteurs de services. Il en est de même pour l'intégration indirecte de la main-d'œuvre à travers la délocalisation ou l'investissement étranger direct du pays développé dans les secteurs manufacturiers des pays en développement. D'autre part, dans les pays en développement, il est constaté que, lorsque la libéralisation du commerce des biens n'est pas convenablement gérée, elle perturbe fort la main-d'œuvre, état de choses aggravé par l'absence de protection sociale et de programmes d'ajustement structurel et par l'insuffisance des ressources publiques leur étant destinées.

Tableau 4: Gains et coûts socioéconomiques, aux niveaux macro et microéconomiques, de la migration temporaire pour les pays d'accueil

Gains	Coûts
1. Effets bénéfiques pour l'ensemble de l'économie et gains de productivité.	1. Perception des migrants temporaires comme étant une charge pour l'infrastructure nationale, les régimes de sécurité sociale, etc.
2. Retombées positives sur la compétitivité et la rentabilité dans les secteurs où sont employés les travailleurs étrangers.	2. Craintes éventuelles dans le pays d'accueil de subir le chômage et une diminution des salaires.
3. Acquisition de compétences résultant de l'immigration de travailleurs qualifiés et avance technologique accrue, renforçant la compétitivité à l'échelle mondiale du pays d'accueil.	3. Menace pour les travailleurs qualifiés dans les pays d'accueil que présentent les travailleurs étrangers, l'insécurité des emplois et les bas salaires.

Gains	Coûts
4. Comblement des déficits extrêmes de compétences peu qualifiées dans les secteurs économiques, tels que ceux du bâtiment, des services de soins et des services sociaux.	4. Craintes éventuelles de délocalisation des emplois pour la main-d'œuvre locale peu qualifiée.
5. Réalisation, de manière plus large et à l'échelle mondiale, d'objectifs de développement, d'objectifs humanitaires et d'objectifs relatifs à la main-d'œuvre dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres cadres internationaux, en facilitant la circulation temporaire de la main-d'œuvre afin qu'elle profite au développement.	5. Renforcement des sentiments et des politiques protectionnistes en raison de croyances selon lesquelles le développement est une affaire d'État qui doit se faire dans le respect de la culture, de l'ordre et d'autres considérations économiques.

77. Pour conclure, le bilan des gains est positif tant pour les pays en développement que pour les pays développés, moyennant des politiques appropriées, des mesures d'accompagnement et des cadres de gouvernance aux niveaux national, régional et international. Toutefois, jusqu'à présent, au vu des risques perçus et des défis à surmonter, il y a eu hésitation à libéraliser comme il aurait été justifié de le faire.

IV. Réglementation de la circulation des travailleurs en vue d'aboutir à une solution acceptable à l'échelle mondiale: possibilités d'échange permettant différents niveaux d'intégration de la main-d'œuvre

78. Comme expliqué ci-dessus, tandis qu'il existe une demande pour la circulation des travailleurs, tant qualifiés que non qualifiés, les sensibilités économiques, politiques et sociales ont empêché qu'elle ne se réalise complètement ou presque complètement. Dans la présente section sont examinés les cadres réglementaires aux niveaux multilatéral, régional et bilatéral, qui visent à faciliter la circulation de la main-d'œuvre et des prestataires de services. Tandis que le cadre multilatéral a une portée plus étendue en termes de couverture géographique et de niveaux de qualification, les engagements en faveur de la libéralisation et de la facilitation ne sont pas forts. Certains accords régionaux et bilatéraux ont une portée géographique plus limitée mais comportent des engagements plus profonds pour des secteurs et des niveaux de qualification spécifiques.

A. Cadre multilatéral: mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services – structure de l'Accord

79. L'Accord général sur le commerce des services, adopté par les États membres de l'Organisation mondiale du commerce en 1995, est le premier et unique cadre multilatéral qui régit une petite partie de la migration, la circulation temporaire des personnes physiques en tant que prestataires de services (mode 4)⁷². L'Accord décrit le commerce des services selon le mode 4 comme étant «la fourniture d'un service⁷³ par un fournisseur de services (soit une personne physique soit une personne morale⁷⁴) d'un membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un membre sur le territoire de tout autre membre.» À l'annexe sur le mouvement des personnes physiques fournissant des services relevant de l'Accord, il est en outre donné les précisions suivantes quant à l'application de l'Accord.

80. La présente annexe s'applique aux mesures affectant les personnes physiques qui sont des fournisseurs de services d'un membre et les personnes physiques d'un membre qui sont employées par un fournisseur de services d'un membre, pour la fourniture d'un service. L'Accord ne s'appliquera pas aux mesures affectant les personnes physiques qui cherchent à accéder au marché du travail d'un membre, ni aux mesures concernant la citoyenneté, la résidence ou l'emploi à titre permanent.

81. La définition donnée dans l'Accord et à l'annexe concerne deux catégories distinctes de personnes physiques, les travailleurs indépendants et les salariés. Les premiers se réfèrent aux fournisseurs à titre individuel de services à l'étranger, qui se déplacent sur le territoire d'un autre État membre pour fournir leurs services et sont rémunérés directement par les clients tandis que les seconds concernent les personnes physiques étrangères employées par un fournisseur de services pour la fourniture d'un service. L'employeur dans ce dernier cas peut soit être présent dans le pays où le service est fourni,

⁷² L'Accord prévoit les quatre modes suivants de fourniture de services: mode 1, fourniture transfrontière; mode 2, consommation à l'étranger; mode 3, présence commerciale; mode 4, présence de personnes physiques en tant que prestataires de services.

⁷³ La fourniture d'un service, comme stipulé à l'article XXVIII b) de l'Accord, comprend la production, la distribution, la commercialisation, la vente et la livraison d'un service. Organisation mondiale du commerce (1999). *Textes juridiques*: 305.

⁷⁴ Voir art. XXVIII de l'Accord concernant les définitions. *Ibid.*: 306-07.

c'est-à-dire disposer d'une présence commerciale, soit être situé sur le territoire d'un autre État membre.

82. D'après des estimations, le commerce des services selon le mode 4, qui ne représente qu'un peu plus de 1 % du commerce mondial des services, est presque inexistant par rapport au commerce selon le mode 3, qui compte pour plus de la moitié du commerce mondial des services. Le commerce selon le mode 1 quant à lui correspond à environ un quart du commerce mondial des services contre moins d'un cinquième pour le commerce selon le mode 2⁷⁵. Cela laisse supposer qu'il est possible d'étendre encore ce mode de fourniture de services. Il a été estimé que les gains socioéconomiques découlant de la libéralisation du mouvement des travailleurs pourraient s'élever à 156 milliards de dollars par an si les pays développés relevaient de 3 % leur contingent de travailleurs admis des pays en développement⁷⁶. Une autre étude, faite par Dani Rodrick, évalue à quelque 200 milliards de dollars les gains annuels qui pourraient être obtenus si un régime de visa de travail temporaire était conçu et adopté au niveau multilatéral. La libéralisation jusqu'à un certain degré de la circulation temporaire des personnes peut donc aider considérablement à remédier à la cause sous-jacente de la migration.

83. Les critiques à l'égard de l'utilisation du mode 4 ont soulevé la question de savoir s'il est possible d'appliquer certains principes de l'Accord général sur le commerce des services, tels que ceux de la nation la plus favorisée et de la réciprocité de la mobilité de main-d'œuvre, arguant que cela pourrait avoir des répercussions non désirables sur le plan politique.

84. D'une manière générale, l'Accord général sur le commerce des services peut contribuer à concrétiser les gains de la migration dans les pays d'origine et les pays d'accueil de trois manières. En premier lieu, il porte sur les activités de services, qui sont d'envergure, et place les engagements contractés sur des bases juridiques. Au niveau national, les engagements dans

⁷⁵ Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce (2002). GATS, Mode 4 and the pattern of commitments. Document de travail établi pour le Symposium conjoint Organisation mondiale du commerce-Banque mondiale sur le mouvement des personnes physiques (mode 4) dans le cadre de l'AGCS, Organisation mondiale du commerce, Genève, 11 et 12 avril: 3.

⁷⁶ A. Winters (2002). The economics implications of liberalizing Mode 4 trade. Document établi pour le Symposium conjoint Organisation mondiale du commerce-Banque mondiale sur le mouvement des personnes physiques dans le cadre de l'AGCS, Genève, avril.

le cadre de l'AGCS peuvent contribuer à l'abandon progressif des contrôles aux frontières, onéreux et souvent inefficaces, et à la mise en œuvre graduelle d'une démarche plus globale de migration gérée avec soin, à savoir une migration qui profite de manière semblable aux pays d'origine et aux pays d'accueil, ainsi qu'aux migrants eux-mêmes. Les migrants sans papiers sont particulièrement exposés aux abus et à l'exploitation. Une circulation licite diminue ce risque de façon appréciable. Et chose plus importante, la circulation licite au titre des engagements prévus à l'AGCS se fait dans le cadre des lois et règlements du pays d'accueil, dans lequel les droits de l'homme, les préoccupations d'ordre social et sanitaire font généralement l'objet de toute l'attention voulue. Les engagements prévus par l'Organisation mondiale du commerce n'altèrent à l'évidence pas l'importance capitale et la mise en application des droits de l'homme à l'échelle nationale, et des normes sur les plans social, sanitaire et sécuritaire. Les engagements internationaux des gouvernements, y compris leurs engagements dans le cadre des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et des conventions de l'Organisation internationale du Travail, restent valables. Ces instruments créent un cadre encore plus large en vue de mettre en œuvre une politique de circulation des personnes, respectant les droits, l'Accord général sur le commerce des services étant l'une des différentes composantes.

85. Un deuxième avantage de l'Accord général sur le commerce des services est que, pour le pays d'accueil, la circulation temporaire des fournisseurs de services, telle qu'elle est prévue dans le cadre de l'Accord, peut contribuer à satisfaire la demande et à offrir de la main-d'œuvre de façon plus efficace. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de courtes durées, des investissements moindres augmentant l'efficacité, en se concentrant sur la circulation temporaire et en encourageant la migration circulaire plutôt que la migration permanente. L'Accord évite donc l'exode des compétences et le remplace par un gain en compétences. Mais il faut aussi tenir compte des craintes selon lesquelles sans politiques appropriées d'encadrement, une telle circulation peut restreindre les possibilités d'emploi, peser sur les marchés du travail et de façon plus large être un obstacle à surmonter en vue de l'intégration des travailleurs migrants dans les sociétés d'accueil. En donnant un statut à la circulation temporaire des prestataires de services à titre individuel, qui soit semblable à celui du mouvement des biens et des capitaux, les engagements pour le mode 4 de l'AGCS s'attaquent à ce que d'aucuns appellent les questions inachevées de la mondialisation et de la libéralisation des échanges.

86. Un troisième avantage de la libéralisation du commerce des services dans le cadre de l'Accord est qu'elle concerne la circulation des travailleurs tant hautement qualifiés que peu qualifiés. Tandis que les engagements en vigueur dans le cadre de l'AGCS visent généralement les secteurs à circulation de travailleurs hautement qualifiés, liée à l'investissement étranger direct et à la présence de sociétés, il apparaît de plus en plus clairement que la circulation des travailleurs peu ou moyennement qualifiés peut contribuer de façon importante au développement. En fait, il est estimé que le pourcentage de fonds rapatriés provenant de la circulation des travailleurs peu ou moyennement qualifiés est supérieur à celui qui provient de la circulation des travailleurs hautement qualifiés. La circulation des travailleurs peu ou moyennement qualifiés ne signifie pas nécessairement circulation de main-d'œuvre non qualifiée, mais plutôt celle de main-d'œuvre dont les qualifications sont spécifiques, telles que celles des travailleurs dans le secteur du bâtiment ou des plombiers. C'est un argument de poids en faveur de la libéralisation de la circulation des travailleurs peu qualifiés et les négociations sur l'AGCS devraient donner les moyens d'y aboutir. Toutefois, aujourd'hui, même la circulation des travailleurs hautement qualifiés fait l'objet d'obstacles devant être surmontés, tels que les prescriptions contraignantes relatives à l'immigration, les procédures d'obtention de visas, la non-reconnaissance des qualifications et d'autres prescriptions.

Engagements en vigueur pour le mode 4

87. Le nombre d'engagements sans limitation contractés pour le mode 4⁷⁷ par les États membres est pour ainsi dire insignifiant. Pour le mode 2 au contraire, un engagement sur deux est sans limitation. S'agissant des engagements horizontaux, les limitations prévues pour le mode 4 sont cinq fois plus nombreuses que celles pour le mode 2⁷⁸. Les sensibilités politiques concernant l'ouverture des frontières d'un pays pèsent sur la décision de libéraliser l'admission des travailleurs étrangers sur le territoire d'un pays.

⁷⁷ Les États membres de l'Organisation mondiale du commerce définissent dans leurs listes d'engagements leurs niveaux de permission et de restriction pour chaque mode de fourniture de services. Les États membres sont libres d'y indiquer un ensemble particulier de catégories de personnes qu'ils admettraient sur leurs territoires et d'énumérer les restrictions spécifiques d'admission et de séjour qu'ils souhaitent appliquer.

⁷⁸ Calculé sur un échantillon de 37 secteurs censés représenter les divers secteurs de services (voir le document S/C/W/99 du 2 mars 1999 du secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce).

Puisque les lois générales sur l'immigration ne distinguent actuellement pas la circulation temporaire de la circulation permanente, le renforcement des prescriptions en matière de sécurité par la plupart des principaux pays d'accueil a restreint la portée de la libéralisation de la circulation des personnes physiques, dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services⁷⁹.

88. Les États membres de l'Organisation mondiale du commerce peuvent établir la liste de leurs engagements spécifiques dans le cadre de l'AGCS de deux manières: horizontalement, les limitations ou les engagements s'appliquant à tous les secteurs ou sous-secteurs dans lesquels un État membre particulier a contracté des engagements; et pour des secteurs spécifiques, les limitations ou les engagements ne s'appliquant qu'à un secteur ou sous-secteur spécifique. La plupart des engagements pour le mode 4 ont été contractés horizontalement par les États membres de l'Organisation mondiale du commerce, en tant qu'engagements positifs, ce qui veut dire qu'est seulement indiquée la portée de l'engagement en ce qui concerne les catégories spécifiques de personnes, la durée de séjour, les prescriptions relatives à l'admission et les secteurs auxquels les engagements s'appliquent. En conséquence, les engagements concernant des secteurs spécifiques pour le mode 4 sont généralement libellés comme suit: «Non délimités, sauf indication contraire dans la section horizontale de cette liste». Quant aux catégories spécifiques de personnes physiques visées dans les listes d'engagements des États membres et à la ventilation par catégorie, le tableau ci-après fournit des estimations pour les 108 pays qui ont inscrit des engagements pour le mode 4 dans la section horizontale sur leurs listes⁸⁰. Ces engagements témoignent en général d'une préférence pour un personnel hautement qualifié ou des cadres supérieurs.

⁷⁹ C. Rupa (2001). Movement of natural persons and the GATS. *World Economy*, 24:5, mai.

⁸⁰ Les pourcentages se rapportent à la proportion de pays qui ont prévu des rubriques dans leurs listes d'engagements pour les catégories susmentionnées. Leur total n'est pas égal à 100 en raison des rubriques multiples.

Tableau 5. Engagements en vigueur pour le mode 4, selon les catégories

(En pourcentage du total des engagements)

<i>Catégorie de personnes physiques</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Nombre de pays</i>
Travailleurs transférés au sein de leurs entreprises	57	62
Autres personnels de direction et de gestion et cadres	21	23
Visiteurs commerciaux chargés d'établir une présence commerciale	18	19
Visiteurs commerciaux chargés de négocier la vente d'un service	26	28
Autres types de visiteurs commerciaux	12	13
Fournisseurs de services contractuels (salariés de personnes morales)	14	15
Cadres indépendants	6	7

Situation actuelle des négociations en cours sur les services pour le mode 4

89. Certains pays, pour la plupart des pays en développement, cherchent à solliciter, pendant les négociations en cours sur les services à l'Organisation mondiale du commerce, une libéralisation accrue du commerce des services, incluant la circulation des prestataires de services (mode 4). Les négociations sont menées selon la procédure de présentation de demandes et d'offres. Depuis juillet 2006, 71 offres initiales ont été présentées, représentant 94 États membres, les États membres de l'Union européenne étant comptés séparément⁸¹. Parmi eux, moins de 50 % ou 33 États membres sur les 70 ont inclus des modifications liées au mode 4 dans les engagements horizontaux, principalement sur les questions suivantes:

a) Insertion de nouvelles catégories de prestataires de services. Cela concerne principalement les visiteurs commerciaux, les fournisseurs de services contractuels de haut niveau et les cadres indépendants. Il convient de rappeler que les engagements en vigueur ont déjà été infléchis de manière à

⁸¹ L'Union européenne, représentée comme une seule et même entité contractant un engagement collectif, a donc présenté une offre au nom de l'ensemble de ses États membres.

inclure les travailleurs transférés au sein de leurs entreprises ou les salariés transférés lors de l'établissement d'une présence commerciale d'un pays sur un autre territoire;

b) Extension dans une certaine mesure de l'application sectorielle des engagements. Ceci concerne particulièrement les fournisseurs de services contractuels, les États membres indiquant le secteur spécifique où s'applique leur engagement envers ces catégories. Cela reste limité et touche principalement les cadres hautement qualifiés;

c) Extension de la durée de séjour. Les travailleurs transférés au sein de leurs entreprises se voient accorder des durées plus longues, de trois à cinq ans, que celles qui sont accordées aux fournisseurs de services contractuels, bénéficiant de séjours d'un an, tandis que six mois sont normalement octroyés aux cadres indépendants. Le renouvellement de la durée de séjour est aussi plus souple pour les travailleurs transférés au sein de leurs entreprises que pour les autres catégories;

d) Éclaircissements concernant l'examen des besoins économiques. Certains pays ont répondu aux demandes soit de suppression soit de définition des critères conduisant à cet examen;

e) Renoncement dans certains cas aux prescriptions en matière de résidence ou de nationalité.

90. S'appuyant sur les propositions, les offres et les évaluations faites jusqu'à présent, il a été entamé des négociations concernant le mode 4 au niveau de l'accès au marché pour tenter d'étendre les catégories de prestataires de services qui sont autorisées à fournir des services spécifiques et d'assouplir les restrictions relatives à l'accès au marché. Plus précisément, les pays en développement et les pays les moins avancés ont cherché à inclure plus de catégories de personnes physiques, en particulier celles qui ne sont pas liées à une présence commerciale, telles que les cadres indépendants et les fournisseurs de services contractuels. Les pays les moins avancés ont insisté tout particulièrement sur une meilleure prise en compte des personnes peu qualifiées et non qualifiées. En même temps, les États membres se sont concentrés sur l'extension des durées de séjour, y compris leur éventuel renouvellement, et sur l'élimination des restrictions énumérées, telles que les contingents, l'examen des besoins économiques, les prescriptions relatives à la citoyenneté, à la résidence et à la nationalité, en particulier pour le personnel de haut niveau. Attestant d'un besoin et d'une demande existants,

un certain nombre de travailleurs étrangers fournissent déjà de manière licite des services dans les pays développés. Il s'agit d'une réalité dont il peut aisément être tenu compte dans les engagements contractés dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services.

91. Hormis les demandes visant à assouplir les conditions d'accès au marché, les États membres ont aussi abordé des questions d'ordre réglementaire en vue de faciliter l'accès, notamment les procédures administratives et les prescriptions relatives à l'obtention de visas, qui conditionnent l'admission et le séjour des personnes physiques. Au cours des négociations, il a été proposé qu'il soit appliqué des disciplines relatives à la réglementation intérieure, qui visent les effets de restriction des échanges qu'ont les procédures administratives et les prescriptions relatives à l'obtention de visas pour le mode 4. Ces disciplines pourraient prendre la forme de disciplines multilatérales, applicables à tous les États membres qui contractent des engagements spécifiques pour le mode 4, ou pourraient être converties en engagements supplémentaires que les États membres adopteraient avec leurs listes d'engagements, tels que le document de référence sur les télécommunications de base de l'Organisation mondiale du commerce. D'autres États membres ont aussi présenté au Groupe de travail de l'Organisation mondiale du commerce chargé de la réglementation intérieure des propositions sur les prescriptions et les procédures en matière de qualification et sur les mesures de reconnaissance dans le cadre des négociations des disciplines relatives à la réglementation intérieure. Il a aussi été débattu au niveau multilatéral de la notification des accords de reconnaissance mutuelle et de la facilitation de l'adhésion des autres parties aux accords de reconnaissance mutuelle en vigueur.

B. Accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre et arrangements commerciaux préférentiels⁸²

92. Les accords bilatéraux et régionaux qui portent non seulement sur la circulation des personnes mais aussi sur les diverses activités économiques

⁸² Dans cette section sont présentés des exemples extraits du *Handbook on establishing effective migration policies in countries of origin and destination*, chapitre IX, Inter-State cooperation, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Organisation internationale pour les migrations et Organisation internationale du Travail (2006) et de Gestion du mouvement de personnes: enseignements utiles pour le mode 4 de l'AGCS. *Dialogue international sur la migration*, n° 7. Organisation internationale pour les migrations (2005).

ont fourni de nouveaux moyens de gestion de la migration temporaire. En l'absence de progrès importants sur la facilitation de la circulation des prestataires de services, qui auraient pu être obtenus lors de forums multilatéraux par l'entremise de l'Organisation mondiale du commerce, les pays ont choisi d'adhérer aux accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre ou aux arrangements commerciaux préférentiels qui comportent des dispositions relatives à la mobilité de la main-d'œuvre. Dans les sections suivantes sont décrits les avantages et les inconvénients de tels arrangements et sont donnés des exemples illustrant les dispositions qui permettent de faciliter la circulation de la main-d'œuvre et des prestataires de services.

Accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre

93. Les accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre sont souvent préférés aux autres arrangements parce qu'ils sont un moyen opérationnel d'assurer une circulation rapide, efficace et ordonnée et d'intensifier les bonnes relations de coopération entre les pays d'origine et les pays d'accueil. Ils prévoient des voies légales d'acheminement et de fourniture des services et contribuent en conséquence à réduire la circulation illicite. Ils peuvent et pourraient aussi contribuer à mettre en place des moyens systématiques d'enregistrement et de surveillance de la circulation ou même des transferts, et permettre ainsi d'aborder les questions de l'insuffisance ou du manque de statistiques liées à la migration. Ils peuvent également servir à garantir des retours réguliers. Les accords relatifs à la migration de la main-d'œuvre contractés par l'Espagne et un certain nombre de pays sont un bon exemple de ce type de coopération bilatérale. Ils exigent que les travailleurs se présentent au consulat d'Espagne dans leur pays d'origine à leur retour, l'incitation à ce faire étant l'obtention d'un statut de résidence de plus longue durée en Espagne, au cas où des possibilités d'emploi se présenteraient à l'avenir.

94. Pour les pays d'origine, les accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre garantissent un marché stable pour leurs travailleurs et sont un moyen efficace de négociation des conditions d'emploi pour leurs ressortissants et de facilitation de leur formation. La gestion bien ordonnée, y compris la définition de contingents pour limiter l'exode des compétences, peut aussi mieux se faire à l'aide des accords bilatéraux. Les Philippines sont l'un des pays les plus actifs en termes de facilitation de la circulation des personnes. Elles ont par exemple contracté un accord bilatéral avec la Suisse, qui concerne l'échange de spécialistes et de stagiaires techniques pour des

emplois de courte durée. Elles ont aussi contracté un tel accord avec l'Indonésie, pays d'origine également, qui vise à renforcer et à consolider les efforts menés en vue d'une gestion efficace de la migration, y compris la promotion et la protection du bien-être des travailleurs.

95. Un autre exemple d'arrangement bilatéral entre États est le Programme des travailleurs agricoles saisonniers des Antilles et du Mexique, qui concerne les pays suivants: Canada, Jamaïque, Mexique, Trinité-et-Tobago, Barbade, Antigua-et-Barbuda, Dominique, Grenade, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-les Grenadines. Ce régime, appliqué dans les provinces canadiennes d'Alberta, du Manitoba, d'Ontario, du Québec et de Nouvelle-Écosse, a été introduit en réponse à la pénurie de travailleurs agricoles canadiens disponibles. Lorsque des travailleurs canadiens ne sont pas disponibles, les employeurs présentent un dossier où sont précisés le nombre de travailleurs demandés, la durée et le lieu du travail, ainsi que les conditions de travail et les conditions de vie. Ce programme est purement saisonnier et permet des séjours au Canada de huit mois au maximum. Il ne permet pas d'accéder à un statut plus permanent mais rend possible une nouvelle circulation ou une nouvelle admission si les travailleurs ont fait preuve d'une bonne conduite. Cela explique en partie le nombre plus faible de travailleurs dont le permis de séjour est échu par rapport à celui de programmes semblables. Tandis qu'ils sont au Canada, les travailleurs ne peuvent rechercher un autre emploi ou un emploi supplémentaire ou être transférés dans une autre exploitation agricole sans l'approbation du gouvernement.

96. Le caractère saisonnier du régime et le manque d'autres sources de main-d'œuvre pour les employeurs sont parmi les raisons de son succès. Fait plus important encore, toutes les parties à l'accord sont directement intéressées à ce que le régime fonctionne. Les pays d'origine considèrent que c'est une source stable d'emploi pour leurs ressortissants, qui bénéficient des lois canadiennes en matière de main-d'œuvre et des normes salariales en même temps. Puisque la circulation est temporaire, l'exode des compétences n'est pas source de préoccupation. Les employeurs du pays de destination sont assurés de disposer d'une source continue et stable de travailleurs.

97. L'Accord bilatéral hispano-équatorien relatif à la main-d'œuvre, une initiative du Gouvernement espagnol, a été signé par l'Espagne et l'Équateur en 2001. Il a quatre objectifs: gérer les flux migratoires, coordonner les accords de migration avec les besoins du marché du travail, lutter contre

l'immigration clandestine au moyen de contrôles appropriés aux frontières et du rapatriement des migrants en cas d'immigration clandestine, intégrer les migrants dans la société et coopérer avec le pays d'origine dont l'Espagne accueille de nombreux ressortissants. Dans l'Accord sont décrites des offres d'emploi et l'évaluation des qualifications professionnelles nécessaires, mais sont aussi décrits le voyage et l'accueil des travailleurs migrants ainsi que leurs droits, leurs conditions de travail et leurs conditions sociales, et sont finalement précisées les dispositions spéciales concernant le retour des travailleurs temporaires. L'Accord a conduit à une augmentation du nombre de ressortissants équatoriens ayant un permis de séjour valable en Espagne d'environ 519 %. Le nombre de permis de travail délivrés par les autorités espagnoles aux Équatoriens est passé de 19 995 en 2003 à 29 641 en 2004.

98. À ce jour, l'Espagne a signé des accords semblables avec la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie, la Colombie, la République dominicaine et le Maroc. Les accords portent sur la gestion et la réglementation des flux migratoires et sur la sélection des travailleurs dans leurs pays d'origine.

99. La Jamaïque a contracté des accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre saisonnière avec les États-Unis et le Canada. Le programme avec les États-Unis a débuté en 1946, avec le besoin de relancer le secteur agricole des États-Unis. À l'heure actuelle, les Jamaïcains sont principalement employés pour la cueillette des fruits et légumes et de plus en plus dans le secteur du tourisme. Le programme avec le Canada a, quant à lui, débuté en 1966. L'accord comporte des directives stipulant comment les responsabilités doivent être réparties pour le recrutement et la sélection des travailleurs. Comme pour le Programme canadien des travailleurs agricoles saisonniers, les responsabilités sont partagées entre le pays d'origine et le pays d'accueil pour ce qui est de la gestion de la circulation des travailleurs entre les pays. L'examen des pénuries du marché local du travail est exigé tant aux États-Unis qu'au Canada.

100. Les accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre ne sont toutefois pas une solution pour tous les pays en développement parce que de tels accords visent souvent à répondre à des déficits et à des besoins spécifiques de main-d'œuvre, pouvant être sectoriels. Tous les pays en développement ne disposent pas des compétences spécifiques qui permettent de satisfaire aux besoins visés. Les accords bilatéraux sont souvent aussi contractés sur la base de liens linguistiques ou géographiques, qui diffèrent entre les pays. L'Accord

général sur le commerce des services pourrait dès lors être la solution à privilégier.

Accords commerciaux régionaux

101. Les accords commerciaux régionaux comportent généralement des dispositions relatives à la circulation des personnes, à des degrés d'ouverture variables. Certains accords commerciaux régionaux comportent des dispositions qui concordent avec celles de l'Accord général sur le commerce des services. Par exemple, ils indiquent qu'une partie n'a pas d'obligation à l'égard d'un ressortissant d'une autre partie cherchant à accéder à son marché du travail ou d'un ressortissant qui est employé de façon permanente sur son territoire et que cette partie n'est pas obligée de lui conférer un droit quelconque concernant cet accès ou cet emploi. Ceci est aussi stipulé à l'annexe de l'AGCS sur le mouvement des personnes physiques. S'agissant de la terminologie, certains accords commerciaux régionaux précisent que l'accès est fourni aux fournisseurs de services ou aux salariés des fournisseurs de services. Ils signalent aussi le droit de mettre en œuvre des mesures pour régler l'admission ou le séjour temporaire des personnes physiques, y compris des mesures nécessaires pour protéger l'intégrité des frontières et assurer le passage ordonné de ces frontières par les personnes physiques, à condition que ces mesures ne soient pas appliquées de manière à annuler ou à compromettre les avantages découlant pour tout État partie des modalités d'un engagement spécifique. Cette formulation est semblable à celle du paragraphe 4 de l'annexe de l'AGCS sur le mouvement des personnes physiques.

102. L'Union européenne encourage la libre circulation de la main-d'œuvre. À ce jour, cette politique s'applique aux 15 premiers États membres mais elle sera étendue aux 10 nouveaux membres à compter du 1^{er} mai 2011. La libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne concerne les formes d'emploi suivantes: emploi salarié ou rémunéré (liberté de circulation des travailleurs), emploi indépendant (liberté d'établissement) et fourniture de services (liberté de fourniture). La circulation aux fins d'un emploi est aussi assortie de droits de traitement égal des travailleurs de l'Union européenne, s'agissant des conditions de travail et d'emploi (par exemple la rémunération, le renvoi et les droits syndicaux), de la formation professionnelle, des prestations sociales et des avantages fiscaux, y compris les gains socioéconomiques, du logement et de l'éducation des enfants. En outre, les règlements prévoient aussi le droit à la sécurité sociale.

103. Les ressortissants de pays tiers qui ont acquis un statut de résident de longue durée dans l'un des États membres de l'Union européenne ont le droit de résider et de prendre un emploi dans un autre État membre de l'Union européenne pour une durée qui dépasse trois mois. L'État membre d'accueil conserve son droit d'appliquer le principe de la préférence communautaire en ce qui concerne l'accès à son marché du travail. En outre l'Union européenne a établi des relations spéciales avec trois pays du Maghreb, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, en concluant les Accords euro-méditerranéens d'association, qui prévoient des conditions égales d'emploi pour leurs ressortissants et des droits à la sécurité sociale pour les travailleurs migrants maghrébins réguliers qui résident dans l'Union européenne.

104. En réponse au Programme de La Haye adopté par le Conseil européen, la Commission a présenté en décembre 2005 le Programme d'action relatif à l'immigration légale, qui établit une feuille de route pour l'élaboration d'une politique de migration au cours de la période 2006-2009. Ce Programme d'action décrit la situation actuelle et met en évidence la demande émanant des États membres de l'Union européenne de travailleurs étrangers hautement et moyennement qualifiés, d'où la nécessité de faciliter leur circulation. Les propositions comprennent l'adoption d'une directive-cadre générale garantissant un ensemble commun de droits à tous les ressortissants de pays tiers employés légalement dans l'Union européenne et l'adoption de quatre directives spécifiques régissant les conditions d'admission et de résidence des travailleurs hautement qualifiés, des travailleurs saisonniers, des travailleurs transférés au sein de leurs entreprises et des stagiaires rémunérés conjointement avec des pays tiers. Il y est aussi proposé d'inclure des arrangements pour la migration gérée temporaire et circulaire et pour la dispense à ceux qui partent travailler dans l'Union européenne de formations professionnelles et de cours de langue dans le pays d'origine.

105. L'Accord de libre-échange nord-américain comporte des dispositions sur la facilitation de la circulation temporaire des ressortissants des parties à l'Accord. L'accès est limité à quatre catégories de travailleurs hautement qualifiés: négociants et investisseurs, travailleurs transférés au sein de leurs entreprises, visiteurs commerciaux et catégories particulières de spécialistes.

106. Ces groupes ne se limitent pas aux personnes exerçant une activité dans le secteur des services et peuvent inclure des personnes ayant des activités liées à l'agriculture ou à la manufacture. Aucune validation de l'offre d'emploi («labour certification test») ni limite du nombre d'admissions n'est

requis. Les visas et autres prescriptions générales relatives à l'immigration sont applicables et l'admission peut être refusée si les autorités estiment qu'elle peut nuire au règlement d'un conflit du travail en cours. Dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain, les États-Unis délivrent des visas spéciaux pour les spécialistes, qui sont nommés visas «Trade NAFTA» (TN) et sont valables pendant un an, renouvelable. Les Canadiens peuvent se voir accorder le statut TN au point d'entrée sur présentation d'une lettre émanant d'un employeur aux États-Unis. Les Mexicains doivent faire en sorte que leur employeur présente une demande où est décrite la situation de l'emploi («labour condition application»), puis doivent solliciter un visa auprès de l'ambassade des États-Unis au Mexique.

107. L'Accord de libre-échange nord-américain permet aussi de réduire les obstacles au commerce que sont les prescriptions relatives à la validation et à la licence des États, s'agissant des prestataires de services transfrontières, en prévoyant le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée. Cette disposition est toutefois limitée par le fait que les pays membres peuvent conserver ou adopter des mesures non conformes et plus restrictives dans certains secteurs, sous-secteurs ou activités. De même, l'obligation de la nation la plus favorisée n'implique pas la reconnaissance automatique des qualifications acquises sur le territoire d'une partie. La partie d'accueil doit, en tout état de cause, donner à l'autre partie la possibilité de démontrer que les qualifications acquises sur son territoire devraient aussi être reconnues, ou conclure un accord comparable pour leur reconnaissance. Des mesures ont été prises en vue d'établir des normes professionnelles mutuelles, en particulier dans les secteurs des services juridiques, des services d'ingénierie et des services de transport par autobus et autocars et par camion.

108. L'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) est un autre exemple d'arrangement qui facilite l'admission de visiteurs commerciaux. Le groupement ne confère pas de droits d'admission mais a mis sur pied un régime permettant de faciliter l'admission de visiteurs commerciaux dans le cadre du Programme de la carte de voyages d'affaires de l'APEC. Cette carte est valable pendant trois ans et permet de multiples voyages d'affaires de courte durée, de deux ou trois mois chacun. Les titulaires d'une carte doivent présenter leur passeport mais bénéficient de formalités accélérées aux aéroports et ne doivent pas présenter à chaque fois une demande de visa comme visiteur commercial. Les pays participants s'engagent à mettre en œuvre le programme, en fournissant pour ce faire un effort maximal, et sont autorisés à appliquer les prescriptions en vigueur en

matière de visa pour les visiteurs commerciaux. Tous les pays conservent aussi le droit de refuser une personne, sans en indiquer les motifs. Ils peuvent notamment refuser l'admission à la frontière de titulaires de la carte de voyages d'affaires de l'APEC.

109. La Communauté andine, regroupant la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela, a adopté en 2003 l'Instrument andin sur les migrations de main-d'œuvre. Son but est de permettre graduellement aux ressortissants de ces pays de circuler librement au sein de la Communauté à des fins d'emploi. Mercosur, le Marché commun du Sud, a signé en 2002 l'Accord sur la résidence des ressortissants des États du Mercosur, de la Bolivie et du Chili autorisant les ressortissants d'un État membre à obtenir une résidence légale dans un autre État membre. L'Accord permet aussi le regroupement familial et le traitement sur un pied d'égalité des migrants, s'agissant de questions relatives aux droits civils, sociaux, culturels ou économiques.

110. L'application d'arrangements bilatéraux convient mieux aux pays d'origine puisque cela permet à leur main-d'œuvre d'avoir un accès à des marchés ciblés, qui soit plus large, plus fiable et préférentiel. Ces programmes de mobilité temporaire de la main-d'œuvre permettent non seulement aux travailleurs qualifiés mais aussi aux travailleurs peu qualifiés tels que les travailleurs agricoles et les travailleurs du secteur du bâtiment d'accéder aux marchés. Les pratiques optimales de ces programmes facilitent l'admission des travailleurs, en allégeant notamment les procédures administratives et la reconnaissance des qualifications, des incitations étant prévues pour une immigration légale et sûre, qui garantisse de bonnes conditions de travail et le retour dans le pays d'origine afin de prévenir un exode des compétences. Ces programmes peuvent contribuer à réduire les coûts de la migration, liés à l'admission et au transfert des fonds rapatriés. Certains d'entre eux incorporent des programmes de développement conjoint des compétences, le pays d'accueil collaborant avec le gouvernement du pays d'origine pour mettre en place des programmes de développement des compétences ou de renforcement des institutions pour les migrants. Il peut être mentionné à titre d'exemple la cogestion par la France et le Maroc de la main-d'œuvre saisonnière et l'accord entre l'Espagne et le Sénégal sur le partage d'informations relatives au placement dans un emploi et à la formation, à l'aide au retour des migrants et aux incitations des entreprises espagnoles à investir au Sénégal.

111. Du point de vue des pays d'accueil, les arrangements bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre facilitent une mobilité gérée de la main-d'œuvre. La migration temporaire est en outre mieux adaptée aux exigences des secteurs et des marchés du travail spécifiques de leur économie, possédant notamment la souplesse nécessaire pour répondre aux impératifs saisonniers et cycliques. Ils permettent aussi aux gouvernements de se protéger contre un protectionnisme politique et culturel à l'égard de la main-d'œuvre et contre les groupes de pression qui interviennent habituellement lorsqu'il s'agit de questions liées à la mobilité de la main-d'œuvre. Ils peuvent aussi être sélectifs en termes de choix des pays d'origine, privilégiant les liens et les intérêts culturels, politiques et historiques, la proximité géographique ou les complémentarités économiques. Il est donc tentant d'opter pour des accords bilatéraux et régionaux plus souples plutôt que de contracter des engagements multilatéraux.

112. En conséquence, les accords bilatéraux et les accords commerciaux régionaux, spécifiant la réglementation et la gestion coopérative, sont les mieux à même de faciliter la migration et de concilier efficacement les exigences d'une circulation libéralisée et facilitée de la main-d'œuvre. Mais il y a danger d'exclusion et de marginalisation pour les pays qui, pour des raisons politiques, culturelles ou géographiques, ne sont pas en ligne de mire des marchés d'accueil des principaux pays développés. Les pays en développement désireux d'exporter leur main-d'œuvre ne peuvent pas tous s'attendre à pouvoir contracter avec les principaux pays développés des accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre. Et même s'ils le peuvent, leur pouvoir de négociation serait très faible puisque les pays d'accueil seraient en position de force pour fixer les conditions dans lesquelles s'établiraient les relations bilatérales, s'agissant par exemple de la définition du secteur, de l'emploi ou de l'activité, des contingents, de la durée de séjour et du renouvellement, et des modalités et des conditions d'emploi. Alors que les accords commerciaux régionaux peuvent englober un nombre plus grand de pays, ils ne contiennent que très peu de dispositions sur la libéralisation et sur la facilitation de la mobilité de la main-d'œuvre. Ils portent habituellement seulement sur la circulation du personnel commercial, des travailleurs transférés au sein de leurs entreprises et des spécialistes. Par ailleurs, dans les cas où les dispositions des accords commerciaux régionaux sont plus libérales, c'est-à-dire concernent aussi les droits d'admission, d'établissement et de résidence, elles ne traitent pas de leur mise en œuvre concrète. Cela est vrai pour les accords commerciaux régionaux Sud-Sud et Nord-Sud.

113. Le meilleur cadre juridique, qui permette de libéraliser la circulation temporaire de la main-d'œuvre, est pour la plupart des pays en développement le cadre multilatéral qu'offre l'Accord général sur le commerce des services au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Les engagements contractés dans le cadre de cet Accord, relatifs à une entrée et à un accès libéralisés et facilités aux marchés, sont la meilleure façon d'assurer l'ouverture, la prévisibilité et un système de gouvernance réglementé, équitable et non discriminatoire dans ce secteur clef de la mondialisation du commerce. En raison de cela, les pays en développement n'ont eu de cesse de souligner l'importance qu'il y avait à ce que les principaux pays d'accueil élargissent leurs engagements en matière de circulation temporaire des prestataires de services (mode 4) au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

Résumé et recommandations: de la nécessité de disposer de solutions à l'échelle mondiale, permettant de répondre à un problème qui, avec le temps, s'étend à l'ensemble du monde

V. Résumé et recommandations

114. Dans ce document sont mis en évidence les gains et les coûts socioéconomiques de la mobilité de la main-d'œuvre, gains qui sont importants pour les pays en développement, comparés aux coûts à la charge des pays développés. Des études indiquent que les gains socioéconomiques à l'échelle mondiale sont compris entre 150 et 200 milliards de dollars, les conditions d'admission ayant été assouplies pour la circulation temporaire des travailleurs ou des prestataires de services à tous les niveaux de qualification et les gains provenant d'une circulation plus libre des travailleurs peu qualifiés ayant augmenté. Les gains évalués sont supérieurs au total des gains attendus de l'ensemble des autres initiatives, objet d'un débat dans le cadre du Programme de travail de Doha de l'Organisation mondiale du commerce. Parmi les principaux gains dont bénéficient les pays d'origine il faut citer le rapatriement des fonds, la réduction de la pauvreté, une meilleure qualité de vie, la mise en valeur des ressources humaines, le transfert de technologie, l'influence positive de la population de la diaspora et la participation des femmes. Des craintes relatives à l'exode des compétences ont par ailleurs été formulées, en particulier concernant les secteurs de services stratégiques tels que ceux de la santé et de l'enseignement.

115. Les pays d'accueil, malgré les pénuries que connaissent leurs marchés, sont restés frileux, s'agissant de l'admission des travailleurs étrangers, en raison des perceptions négatives de leur électorat et de certains politiques à l'égard de flux entrants de travailleurs étrangers. Les craintes portent également sur les incidences qu'a la main-d'œuvre étrangère sur les salaires des travailleurs locaux, sur la charge qu'elle peut faire peser sur les prestations sociales et médicales consenties, et sur les questions de sécurité et d'intégration. Pour concilier ces appréhensions négatives et le besoin de combler le déficit du marché du travail, les pays d'accueil ont eu recours au recrutement ciblé et aux arrangements bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre qui portent sur des activités et des compétences spécifiques. Certains groupements économiques régionaux ont aussi incorporé dans leurs accords des dispositions sur la mobilité de la main-d'œuvre. Au niveau multilatéral, c'est-à-dire au niveau de l'Organisation mondiale du commerce, de petites améliorations ont pu être apportées en ce qui concerne la libéralisation de la circulation temporaire des prestataires de services (mode 4), en particulier des travailleurs peu qualifiés. Il n'en reste pas moins que des études ont indiqué que les gains sont les plus gros lorsque la circulation de la main-d'œuvre peu qualifiée est libéralisée.

116. En se fondant sur les réalités observées sur le terrain, à savoir l'existence de déficits dans les pays d'accueil, qui doivent être comblés, et l'existence d'une volonté et d'une capacité de satisfaire ces besoins dans les pays d'origine, il peut être fait les recommandations suivantes:

a) Il est nécessaire de faire prendre conscience dans les pays développés et dans les pays en développement des gains et des coûts réels de l'intégration de la main-d'œuvre, afin de déjouer les craintes qu'ont fait naître le populisme et la politique politicienne dans la plupart des pays de destination développés. Les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, les groupes de travail, les responsables politiques et les universitaires ont leur part de responsabilité et doivent faire en sorte que soit réalisé l'ensemble des conditions, avantageuses tant pour l'intégration de la main-d'œuvre que pour le commerce des compétences;

b) Cette prise de conscience repose, pour une part importante, sur l'établissement de statistiques fiables et précises et sur la collecte d'informations relatives à la circulation de la main-d'œuvre. Comme le commerce des compétences a toutes les chances de rester une caractéristique essentielle de l'économie mondiale, il est nécessaire de renforcer les

capacités en vue de recueillir des données sur les flux de main-d'œuvre et de réaliser des analyses d'impact aux niveaux national, régional et mondial. Ces données doivent être ventilées selon le sexe et l'âge, selon le type et le niveau des compétences, et selon d'autres facteurs tels que le rapatriement des fonds afin que soient recensés les partenaires de la diaspora, que soient conçus des moyens d'intervention et que soit assurée une formation pour leur mise en œuvre;

c) Les efforts de prise de conscience doivent être complétés par un dialogue continu entre la main-d'œuvre et les entreprises d'envergure mondiale qui sont celles qui sont les plus conscientes des gains que procure l'intégration de la main-d'œuvre et celles qui subissent le plus le contrecoup du protectionnisme. Les résultats d'un tel dialogue doivent être communiqués, en premier lieu, au grand public, en particulier la main-d'œuvre, pour soulager ses craintes non fondées selon lesquelles la migration de la main-d'œuvre conduit à une perte d'emplois et à des salaires moindres, et, en deuxième lieu, aux responsables politiques, afin que leurs politiques en ce qui concerne la migration puissent être fondées sur des réalités et des faits observés sur le terrain plutôt que sur la volonté de satisfaire aux réserves populaires mais souvent sans fondement à l'égard du maintien d'un régime plus ouvert pour les migrants temporaires;

d) Le choix de la meilleure panoplie de mesures doit être fondé sur une analyse, à l'échelle de l'ensemble de l'économie, des besoins par secteur en matière de main-d'œuvre, tant intérieurs qu'étrangers, et à court et à moyen terme. La question de l'intégration de la main-d'œuvre doit être abordée sous l'angle des divers modes, en ce sens que dans certains secteurs et activités, c'est le mode 4 qui sera choisi tandis que dans d'autres secteurs et activités, les modes 1 ou 3 seront choisis. Il a déjà été observé, dans le cas de la technologie de l'information et de la communication, que des restrictions en matière de mobilité de la main-d'œuvre avaient conduit les entreprises à avoir recours à la main-d'œuvre par l'intermédiaire de délocalisations à l'échelle internationale. Donc, puisque le marché orientera de toute façon les consommateurs de main-d'œuvre vers le prestataire le moins cher, la coopération entre les gouvernements des pays d'origine et des pays de destination en vue d'améliorer la gestion de la migration vaut la peine d'être envisagée. Cette coopération, déjà amorcée, peut aussi s'étendre à l'élaboration de règles et de règlements sur l'emploi de la main-d'œuvre, à la réglementation relative à l'obtention de visas, à la mise en valeur des ressources humaines, aux politiques structurelles d'ajustement et aux

systèmes de protection sociale. En outre, nombre de bonnes pratiques, de modèles et d'initiatives peuvent être reproduits;

e) Il est compréhensible que les pays d'accueil soient prudents quant à ouvrir leurs frontières à la main-d'œuvre étrangère. Mais, comme il est confirmé qu'en agissant ainsi ils sont gagnants sur le plan socioéconomique, les efforts doivent s'orienter vers une meilleure gestion de cette circulation plutôt que vers son entrave. Le meilleur antidote contre l'immigration clandestine est une admission libéralisée et réglementée des travailleurs temporaires. À cet égard, une façon d'apaiser l'opinion publique contre la migration de la main-d'œuvre est de mettre au point des régimes garantissant le caractère temporaire du séjour. Cela permet d'apaiser les craintes des travailleurs locaux dans les pays d'accueil quant aux pertes d'emploi et d'aplanir les problèmes dans les pays d'origine quant à l'exode des compétences. Faire en sorte que le séjour ne soit que temporaire exige la coopération des pays d'origine, notamment des migrants eux-mêmes, avec les pays d'accueil, donc les employeurs. Des enseignements peuvent être tirés des arrangements bilatéraux en vigueur tels que les programmes concernant les travailleurs agricoles saisonniers, contractés par le Canada et le Mexique, qui prévoient des systèmes garantissant le séjour temporaire des migrants saisonniers. Le Royaume-Uni a aussi adopté une politique de recrutement éthique, en particulier dans le secteur de la santé et dans les secteurs dans lesquels les pays d'origine eux-mêmes connaissent des pénuries.

En outre, les employeurs peuvent aussi être imposés ou obligés de déposer une caution pour chaque migrant recruté. Ces mesures visent à ce que les travailleurs étrangers ne soient embauchés qu'en cas de nécessité. Il peut aussi être proposé des incitations aux migrants afin de les encourager à retourner dans leur pays à la fin de leur contrat. Ces incitations peuvent par exemple revêtir la forme de remboursements de leurs cotisations de sécurité sociale et de retraite ou même de certains impôts, qui peuvent servir de capitaux de départ pour de petites entreprises dans leurs pays d'origine. Ce régime peut le mieux être mis en œuvre avec la collaboration des pays d'origine qui apporteront un appui institutionnel et donneront des conseils aux migrants rentrant chez eux sur la manière d'utiliser leurs capitaux à des fins de production;

f) Tandis que l'amélioration de l'accès au marché est un objectif essentiel pour les pays d'origine, des efforts doivent accessoirement être entrepris pour accroître au maximum l'utilisation du rapatriement des fonds

et du retour des migrants, ainsi que les gains qu'ils engendrent. En tant que gains les plus visibles et les mieux quantifiables de la mobilité de la main-d'œuvre pour les pays d'origine, les fonds reçus dans la plupart des pays se sont avérés être avantageux pour les bénéficiaires directement sous la forme d'un pouvoir d'achat et d'une consommation accrue, contribuant ainsi à une augmentation de la production et de l'exportation des biens et à la création de nouveaux marchés. Le rapatriement des fonds a aussi fait preuve de son efficacité en permettant l'amélioration de la qualité de vie des bénéficiaires à travers un meilleur accès à l'éducation, ainsi qu'aux services de santé et d'assainissement. Les autres gains socioéconomiques possibles n'ont toutefois pas été mis à contribution, tels que l'utilisation de l'épargne et des investissements accrus ou l'introduction d'obligations garanties par les fonds rapatriés en vue de recueillir des fonds à taux d'intérêt bas sur le marché obligataire international. Il est toutefois essentiel que les gouvernements des pays d'origine mettent en place des infrastructures appropriées tant sur le plan financier que sur celui de la formation et de l'éducation, proposent des incitations appropriées et jouent un rôle prépondérant en diffusant des informations et en maintenant le dialogue avec les migrants et ceux qui sont rentrés au pays de manière à rendre productifs leurs revenus étrangers;

g) Pour atténuer tout effet négatif éventuel de la circulation des travailleurs hautement qualifiés, les pays d'origine doivent continuer à investir dans la mise en valeur de leurs ressources humaines pour assurer la reconstitution et le maintien des compétences. Cela peut se faire en élaborant des programmes d'enseignement qui encouragent les étudiants à s'inscrire à des cours menant aux emplois qui ont le plus de chances d'être demandés à l'étranger, tels que ceux des services infirmiers et des services de santé, ainsi que du secteur de la technologie de l'information. En outre, une formation continue dans ces domaines doit être encouragée, peut-être en collaboration avec les migrants rentrés chez eux qui sont susceptibles de donner des conseils pratiques sur leurs propres expériences;

h) D'autres initiatives gouvernementales, ciblées sur l'aide à la réintégration des travailleurs migrants revenant au pays et sur la stimulation à l'investissement, consistent notamment à faciliter l'importation de biens d'équipement et de matières premières, à donner des conseils et une formation en gestion, à fournir un accès aux prêts et à encourager l'entrepreneuriat pour le développement. Ces initiatives peuvent aussi contribuer à renforcer l'économie et éventuellement à atténuer les facteurs de répulsion qui poussent à la migration.

Gros plan sur les initiatives qui contribuent à renforcer la cohérence, la solidarité et la compréhension à l'échelle mondiale

117. Des efforts doivent être fournis en direction d'un codéveloppement, les pays d'accueil ayant aussi la responsabilité de faire en sorte que la migration ne conduise pas à un exode des compétences. À cet égard, les pays développés peuvent instaurer des régimes visant à renforcer les capacités de fourniture des pays en développement, en réponse à leurs besoins spécifiques. Par exemple, ils peuvent créer des instituts de formation et d'autres infrastructures d'appui, notamment dans les secteurs sensibles tels que ceux de l'enseignement et de la santé, ou offrir des compensations pour couvrir en partie le coût que représente chaque perte de migrant. D'autres efforts en direction d'un codéveloppement associant les pays d'origine et les pays d'accueil consistent notamment à recenser les catégories d'activités particulières et les régions qui connaissent une pénurie de main-d'œuvre, puis à repérer les ensembles de compétences et le personnel dans le pays d'origine, qui sont disponibles et disposés à satisfaire les besoins correspondants en main-d'œuvre. L'élaboration de politiques de recrutement éthiques est à l'évidence un autre domaine où les initiatives de codéveloppement fonctionnent bien.

118. Il est nécessaire de plaider en faveur de meilleures modalités et conditions d'emploi pour les travailleurs. Tandis que la circulation de la main-d'œuvre présente de nombreux avantages du point de vue des migrants, il y a aussi un certain nombre d'inconvénients, tels que les salaires bas et inégaux, les conditions de travail mauvaises et parfois dangereuses, l'absence de protection sociale, la xénophobie et l'exclusion sociale. Les instruments internationaux relatifs à la main-d'œuvre peuvent donner des directives ou des normes à appliquer pour créer de meilleures conditions de travail⁸³. Dans la plupart des cas, les migrants ignorent les voies de recours auxquelles ils peuvent prétendre ou n'y ont pas accès ou craignent d'y accéder. Cela est particulièrement vrai pour les migrants peu qualifiés. Il convient d'envisager les mesures de facilitation suivantes:

⁸³ Voir les normes relatives à la main-d'œuvre, y compris les conventions fondamentales énoncées dans la Déclaration de l'Organisation internationale du Travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail, la Convention de l'OIT sur les travailleurs migrants, 1949, la Convention sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille.

a) Création d'un centre de documentation pour les migrants à la charge conjointe du pays d'origine et du pays d'accueil, afin qu'ils bénéficient en temps opportuns de services cohérents;

b) Concrétisation et promotion de la migration circulaire en contractant des accords bilatéraux entre les pays d'origine et les pays de destination par exemple. Ces accords doivent aussi comporter des mesures destinées à renforcer les effets de la circulation de la main-d'œuvre sur le développement des pays d'origine;

c) Mise à disposition de services d'intermédiation financière qui permettent aux travailleurs d'emprunter à des taux du marché ou, si possible, à des taux d'intérêt favorables pour couvrir les dépenses préalables à la migration.

119. Les pays d'origine doivent inclure la mobilité de la main-d'œuvre dans leur stratégie de développement. Les pays en développement doivent élaborer une stratégie politique bien définie d'exportation de la main-d'œuvre, qui s'inscrive dans une stratégie de commerce et de développement plus vaste. Cette stratégie doit tenir compte des politiques et des mesures relatives aux ressources humaines, à la main-d'œuvre et à la technologie à l'échelle nationale, et doit, à des fins administratives, aussi tenir compte des prescriptions nationales en matière de main-d'œuvre qualifiée et être coordonnée avec celles-ci. En termes de leur politique économique extérieure et de leur politique du commerce extérieur, les pays en développement, qui sont particulièrement intéressés à exporter de la main-d'œuvre, doivent se positionner de manière à négocier un meilleur accès au marché et de meilleures conditions d'admission pour leurs travailleurs sur les marchés de destination, dans le cadre d'accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux. En même temps, il convient d'éviter la surdépendance des fonds rapatriés qui ne correspondent qu'à une partie de la stratégie globale de commerce et de développement.

120. La migration ne doit pas être considérée comme la panacée pour le développement, le but ultime étant d'atteindre un taux de croissance et de développement qui permette de créer des emplois stables à domicile de sorte que la migration à l'étranger devienne une question de choix plutôt qu'une question de nécessité. Les personnes auront toujours d'autres motifs pour migrer à l'étranger, notamment le regroupement familial ou l'acquisition de nouvelles connaissances, d'une formation ou de technologies. Mais si elles

avaient la possibilité de travailler chez elles, elles pourraient ne pas vouloir être séparées de leur famille et de leur environnement culturel et social. Les gouvernements des pays d'origine pourraient, dans cet ordre d'idées, s'emparer d'autres créneaux productifs, par exemple en attirant des investissements étrangers (mode 3) ou des consommateurs étrangers (mode 2). Ils pourraient aussi s'appropriier des secteurs plus attractifs de sous-traitance (mode 1). En se diversifiant, ils bénéficieraient encore de la mondialisation et aboutiraient à la croissance et au développement.

121. La cohérence en matière de politiques est exigée à tous les niveaux de gouvernance et dans de nombreux domaines politiques. Cela a été prouvé pour les politiques du commerce et du développement relatives à l'agriculture, à la production industrielle, aux services, à la pêche, à l'enseignement, à la santé, à la main-d'œuvre, aux produits de base, à la finance, à la sécurité sociale et à l'environnement. Une démarche semblable peut être suivie dans le secteur du commerce des compétences et de la mobilité de la main-d'œuvre, l'application de politiques de coopération pour le développement permettant de s'attaquer et de neutraliser un certain nombre de facteurs de répulsion qui poussent à la migration. Une bonne gouvernance doit être encouragée à tous les niveaux et les initiatives gouvernementales prises dans le domaine de la migration et du développement doivent être étroitement suivies. Au niveau national, cela peut vouloir dire l'application de politiques faisant intervenir toutes les parties, donc en faveur des pauvres, et notamment l'application de politiques de formation de sorte qu'eux aussi puissent bénéficier de la création d'emplois et du commerce international des compétences. Au niveau régional, la gouvernance peut concerner la réglementation et la gestion de la réglementation ainsi que la cohérence de l'échange d'informations. De nombreux accords commerciaux régionaux et accords bilatéraux permettent d'intervenir en ce sens. Tandis que les cadres de la gouvernance et de la cohérence se mettent en place tant au niveau régional qu'international, ils doivent continuer à évoluer. Les échanges à tous les niveaux auront un rôle important à jouer en vue de renforcer la gouvernance et la cohérence.

122. La cohérence veut aussi que les politiques et les systèmes internationaux et nationaux soient transparents et conformes aux objectifs du Millénaire pour le développement. Le respect des droits de l'homme et l'égalité des sexes doivent être intégrés dans l'ensemble des débats sur la migration et le développement. Il convient de reconnaître les vulnérabilités spécifiques des femmes migrantes et d'adopter des politiques et des pratiques

relatives à la migration de la main-d'œuvre, qui assurent des conditions de travail décentes aux femmes, par exemple au moyen de contrats types. Puisque les femmes doivent se prendre en charge, il est important de leur assurer une formation et une mise à niveau de leurs compétences, de leur donner des informations et des orientations concernant leurs droits et leurs devoirs, mais aussi concernant les risques et les possibilités et le choix de l'intégration ou du retour. Elles doivent aussi recevoir une formation leur indiquant comment tirer parti des services financiers afin que les fonds rapatriés chez elles soient utilisés au mieux.

123. Les migrants doivent être traités de la même manière que les ressortissants nationaux. Ils sont en droit d'attendre des salaires et des conditions de travail décentes, des soins de santé et éventuellement d'autres prestations sociales. Leurs droits seront garantis s'il leur est fourni des contrats types, si les employeurs qui ne respectent pas leurs droits sont poursuivis et si la transférabilité des prestations sociales est assurée. Les migrants peuvent voir leurs droits renforcés s'il leur est donné les moyens d'agir: en leur fournissant des informations, des orientations et de l'aide, avant leur départ et au moment de leur recrutement, en mettant en place des structures d'appui dans les pays de destination, leur fournissant des conseils juridiques, assurant leur défense, la formation ou la mise à niveau des compétences et négociant les contrats et la mobilité, en créant des systèmes permettant une reconnaissance appropriée des qualifications, et en leur facilitant l'accès aux services bancaires et aux instruments financiers.

124. Du point de vue du commerce multilatéral, il est considéré que l'Accord général sur le commerce des services, qui porte sur la circulation des personnes physiques en tant que prestataires de services (mode 4), est un moyen possible de facilitation, dans la pratique, de la circulation temporaire au niveau multilatéral. Les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, ont indiqué que cela faisait partie de leurs priorités en matière d'exportation. Ils ont financé des communications et diffusé une demande type de libéralisation de la circulation des prestataires de services peu qualifiés. D'autres pays en développement ont procédé de la même façon mais n'ont vu que peu de résultats dans les listes d'engagements et les offres de libéralisation de la part des membres de l'Organisation mondiale du commerce. Pour compenser l'absence d'engagements, les membres de l'Organisation mondiale du commerce ont œuvré pour une plus grande transparence dans les règles et les règlements qui régissent l'admission et le séjour des prestataires de services étrangers. Dans la même optique, il a été demandé de faciliter l'adhésion des pays en développement aux accords de

reconnaissance mutuelle afin de rendre plus aisée l'admission de leurs ressortissants dans les pays qui sont parties à ces accords. Certains pays ont eu recours aux arrangements bilatéraux et régionaux qui s'étaient avérés être efficaces, en vue de faciliter la circulation des travailleurs. Ces arrangements complètent idéalement le cadre multilatéral principal de l'Accord général sur le commerce des services, dont le respect est assuré par l'Organisation mondiale du commerce, parce qu'ils offrent plus de prévisibilité et de sécurité en matière d'accès sans discrimination aux prestataires de services provenant des pays en développement. Et paradoxalement, tandis que c'est la seule voie qui permette à tous les pays en développement d'accéder à tous les principaux marchés étrangers du travail, la perspective d'un tel flux indifférencié dans ces pays peut inciter les pays d'accueil à renoncer à contracter des engagements multilatéraux sensés.

125. Les vues et les points de vue diffèrent quant à la façon dont il faut traiter les engagements pour le mode 4, contractés dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services. Tandis que les analystes du commerce et les responsables politiques, d'une part, estiment que le mode 4 concerne le commerce des services, des pans entiers de la communauté des migrants, d'autre part, estiment que les engagements pour le mode 4 concernent dans une large mesure l'immigration plus permanente qui fait suite à l'entrée d'un étranger dans le pays. Il convient en conséquence d'établir très clairement la distinction entre la migration temporaire et la migration permanente, s'agissant de la fourniture des services dans le cadre du mode 4. Cette distinction vise en fait à apaiser les sensibilités protectionnistes, la circulation des personnes dans le cadre du mode 4 étant de courte durée et réglementée. L'Accord général sur le commerce des services est la meilleure option, puisqu'il implique des engagements permanents contraignants qui sont uniformément applicables. Les pays d'accueil hésitent toutefois à contracter des engagements dans le cadre de cet accord, lui préférant des accords bilatéraux qui leur permettent de sélectionner les pays d'où ils importeront les travailleurs étrangers.

126. De nouveaux partenariats à l'échelle mondiale sont établis sous la houlette des gouvernements. Le premier Forum mondial sur la migration et le développement⁸⁴ a lancé le concept de marché où les gouvernements et les

⁸⁴ À l'issue du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement des Nations Unies en septembre 2006, les États Membres se sont déclarés désireux de poursuivre le dialogue sur la migration et le développement au

organisations internationales débattent de propositions concrètes relatives aux informations, aux conseils, à la formation, à l'équipement, au renforcement des capacités, à l'élaboration de projets et à d'autres initiatives qui visent à accroître les gains de la migration et du développement à l'échelle internationale.

127. Tandis que la migration à l'échelle internationale peut être une force positive pour le développement, il est important d'examiner la cause première de la migration, à savoir les conditions économiques dans le pays d'origine. Il est donc essentiel d'examiner la migration dans le contexte plus large des problèmes de développement et de commerce. Les pays développés doivent admettre que le développement économique et social futur continuera à dépendre des travailleurs étrangers. Cette idée doit donc être intégrée dans leurs politiques nationales et régionales. Les pays en développement doivent quant à eux tenter d'atténuer les facteurs qui poussent à la migration, tels que la pauvreté, le sous-développement et, dans certains cas, le désespoir, en élaborant des politiques bien conçues pour une croissance économique et en ciblant le commerce, les infrastructures, le renforcement des capacités, l'accès aux marchés, l'investissement étranger direct et les politiques d'aide et de commerce des pays développés. Ils doivent aussi œuvrer pour un codéveloppement mutuellement bénéfique et au total positif dans les domaines du commerce des compétences et, plus généralement, du développement.

128. À ce stade du scénario actuel du commerce des compétences et de l'intégration de la main-d'œuvre, il est important de suivre une démarche globale qui soit bénéfique tant aux pays d'origine qu'aux pays d'accueil. L'interdépendance du commerce, de la migration et de la mondialisation a un rôle essentiel pour le renforcement du développement. Au cours de ce processus, les responsables politiques doivent être armés pour mieux faire comprendre à l'opinion publique où se situe le véritable équilibre pour les gains qui proviennent de l'intégration du marché de la main-d'œuvre. Les plaidoyers en la matière doivent être fondés sur l'hypothèse qu'il s'agit d'une situation avantageuse pour tous, les pays d'origine et les pays de destination, et même l'économie mondiale dans son ensemble. Toutefois, afin qu'il en soit ainsi, l'intégration de la main-d'œuvre et le commerce des compétences doivent être gérés par toutes les entités concernées, dans un esprit éclairé et

sein d'un forum officieux, volontaire et dirigé par les États membres. Ainsi a été créé le Forum mondial sur la migration et le développement.

coopératif, avec pragmatisme et réalisme, et avec une vision stratégique mondiale et sans préjugé politique ou culturel. La CNUCED, en tant qu'institution principalement responsable, au sein du système des Nations Unies, du traitement intégré du commerce et du développement, et en tant que membre actif du Groupe mondial sur la migration, s'est engagée à clarifier les incidences en matière de commerce et de développement de la mobilité de la main-d'œuvre et du commerce des compétences. La CNUCED vise à promouvoir la croissance et le développement par le commerce, en particulier dans les pays en développement. En outre, elle s'efforce de répartir les gains de la mondialisation et de l'interdépendance dans tous les domaines et dans toutes les économies. À cet effet, la CNUCED a, au cours des ans, formulé un certain nombre de recommandations, dont celles qui sont mises en lumière dans le présent document.

