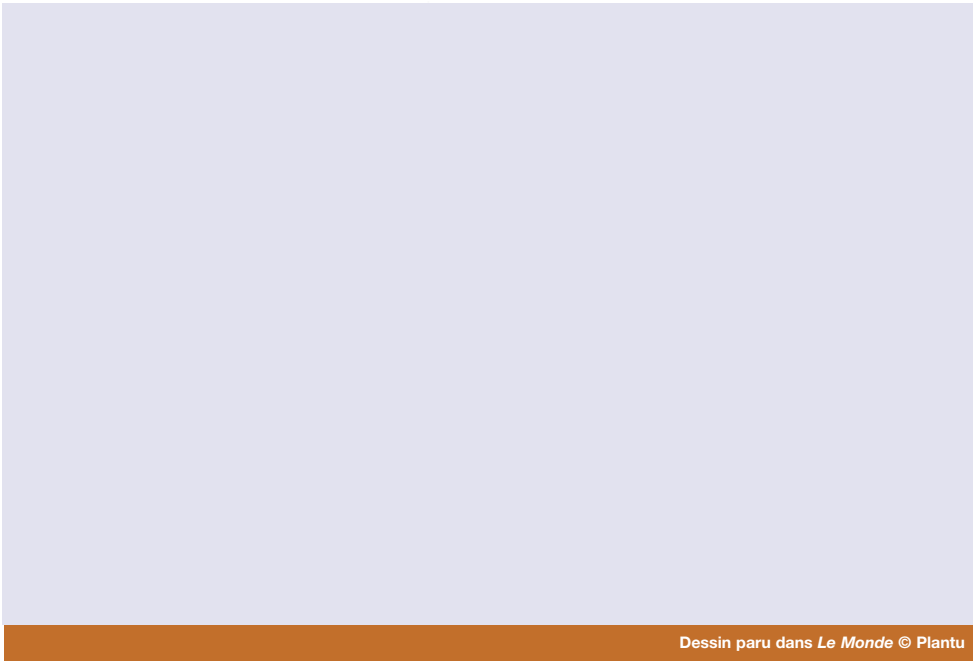


La Convention

Symbole d'une approche alternative des migrations internationales

Par Patrick A. Taran,
Expert principal sur la migration, Organisation internationale du travail, Genève



Dessin paru dans *Le Monde* © Plantu

La réticence des États à ratifier la Convention illustre le conflit entre mondialisation économique et droits humains, au cœur des mutations socio-économiques contemporaines. Cet article met en évidence le rôle essentiel tenu par les travailleurs migrants dans l'essor du capitalisme à l'échelle planétaire tout en étant à la fois enjeu d'un marchandage économique et victimes de ce système. Il dénonce en particulier l'atteinte à l'universalité des droits humains que représente l'inégalité de traitement des étrangers, en droit et en pratique.

La question des droits des migrants est l'une des illustrations les plus frappantes de l'antagonisme entre les conséquences de la mondialisation économique et les valeurs morales incarnées par les principes des droits de l'homme. Cet antagonisme s'exprime de la manière la plus visible dans les situations auxquelles sont confrontés nombre de travailleurs migrants à travers le monde : les abus et l'exploitation dont ils sont régulièrement victimes contrastent en effet nettement avec les promesses d'une mondialisation économique source de meilleures conditions de vie pour les populations. La concurrence accrue induite par la mondialisation exerce une pression à la baisse sur les revenus et les conditions de travail, processus qui affecte non seulement l'ensemble des pays (post)industrialisés, mais aussi les économies les moins avancées. Dans un grand nombre de pays occidentaux, des mesures visant à réduire les coûts (telles que la déréglementation du marché du travail et l'introduction de la flexibilité) accroissent le nombre d'emplois précaires. Les besoins d'emplois de ce type ne sont comblés que partiellement par les travailleurs nationaux, en raison des bas salaires, des mauvaises conditions de travail et de la faible considération sociale attachés à ces postes et secteurs d'activité, ce qui alimente le recours à l'immigration de travail. Ce processus est favorisé par l'offre potentiellement illimitée de travailleurs prêts à émigrer dans les pays en voie de développement : ceux-ci, en effet, sont de leur côté également affectés par la mondialisation économique, qui génère des situations de crise sociale et économique (pauvreté, chômage, instabilité économique) et crée donc des conditions favorables à l'émigration⁽¹⁾.

La Convention sur la protection des droits des travailleurs migrants et la réticence des États à la ratifier illustrent ce conflit entre mondialisation économique et droits humains. La lenteur des ratifications et l'opposition de plus en plus explicite à la Convention reflètent en particulier les résistances à appliquer aux migrants les normes relatives aux droits de l'homme. Ne pas appliquer les droits des travailleurs migrants (ou les appliquer *a minima*) permet en effet de s'assurer qu'ils restent une main-d'œuvre bon marché, docile, temporaire et aisément congédiable lorsqu'elle n'est plus indispensable. Pour comprendre le sort de la Convention, il faut donc tenir compte de l'importance fondamentale des travailleurs migrants en tant qu'acteurs et instruments du développement capitaliste moderne à l'ère de la mondialisation. En effet, ces facteurs sous-tendent les réticences vis-à-vis de la Convention plus encore que les obstacles politiques et juridiques.

Le rôle et l'importance des travailleurs migrants

Dans une économie mondialisée, les travailleurs migrants sont devenus un facteur

essentiel pour relever les défis liés à l'économie, au marché du travail et à la productivité ; ils sont un outil d'ajustement du marché du travail, dont ils modulent la composition en fonction des compétences, de l'âge et des secteurs d'activité. Les étrangers représentent en règle générale environ 10 % de la population active dans les pays d'Europe occidentale, proportion qui devrait augmenter considérablement, et qui est d'ores et déjà supérieure dans plusieurs pays d'Afrique, d'Asie et des Amériques. Tant dans les pays développés que dans les pays en développement, les migrants occupent souvent des emplois qualifiés de "3 D" (*dirty, dangerous, degrading* : "sales, dangereux et dégradants"), ce qui permet aux employeurs d'acquérir une compétitivité économique en générant une forte productivité à faible coût, et d'alimenter ainsi en permanence une demande de main-d'œuvre bon marché et peu qualifiée dans des secteurs

La demande de travailleurs migrants qui en résulte stimule considérablement les flux de main-d'œuvre et facilite l'embauche de sans-papiers.

tels que l'agriculture et l'agroalimentaire, le bâtiment, le nettoyage et la maintenance, l'hôtellerie et la restauration, l'assemblage et la production industrielle à fort coefficient de main-d'œuvre, l'industrie du sexe, etc.

La demande de travailleurs migrants qui en résulte stimule considérablement les flux de main-d'œuvre et facilite l'embauche de sans-papiers. Pour les emplois les moins qualifiés, les employeurs ont besoin de travailleurs qui

n'exerceront pas de pressions sur la structure des rémunérations. Les limitations imposées à l'exercice des droits des travailleurs migrants sont ainsi directement liées à la volonté de veiller à ce que cette main-d'œuvre continue de présenter un avantage concurrentiel. Le flux de migrants peu qualifiés vers les pays développés est alimenté par des canaux clandestins, et ce en raison de l'absence de possibilités d'entrée légale : les recherches menées par l'OIT montrent en effet que les circuits légaux de migration de travail contribuent à réduire la traite des migrants⁽²⁾. Une fois dans le pays d'accueil, ceux-ci restent cantonnés dans des emplois du secteur non structuré ou informel, dans des emplois clandestins, et travaillent dans des conditions d'exploitation⁽³⁾.

Cette réalité s'observe particulièrement dans la récente féminisation des migrations de travail : les femmes, en tant que travailleuses et non en tant que personnes à charge, représentent désormais la moitié de la population totale des travailleurs migrants. La féminisation de la migration internationale de travail, combinée au fait que la plupart des débouchés pour les migrantes se trouvent dans les secteurs non réglementés (agriculture, travail domestique, industrie du sexe) et à l'existence de marchés de l'emploi différenciés selon le sexe, contribue à renforcer les discriminations sur le marché du travail dans les pays de destination, ce qui marginalise encore davantage

les migrantes et les expose à des formes d'abus encore plus graves.

Évolution de la protection internationale

La nécessité de normes internationales et de mesures de protection des travailleurs en dehors du pays dont ils sont ressortissants est officiellement reconnue depuis le début du xx^e siècle. Cette préoccupation a été explicitement inscrite dans la Constitution de l'OIT en 1919, et un premier traité international sur le traitement des travailleurs étrangers a été élaboré sous les auspices de cette organisation en 1939 (Convention sur les travailleurs migrants, n° 66). Cependant, du fait de la crise économique et politique qui a abouti à la Seconde Guerre mondiale, le texte n'a guère eu l'effet escompté. En 1949, un an après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme et deux ans avant celle de la Convention relative au statut des réfugiés (1951), le premier instrument largement mis en œuvre sur les travailleurs migrants – la Convention sur les travailleurs migrants (n° 97) – était adopté par l'OIT, puis ratifié par un grand nombre de pays de départ et de pays d'arrivée dans les années cinquante et soixante. La Convention n° 97 pose le principe de l'égalité de traitement entre les ressortissants d'un pays et les migrants en situation régulière pour ce qui est des procédures de recrutement, des conditions de vie et de travail, de l'accès à la justice, de la réglementation fiscale et de la sécurité sociale. La Convention n° 143 de l'OIT sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) de 1975 a fait progresser le droit des migrations internationales, en établissant des normes pour réduire l'exploitation et la traite des migrants, en offrant une protection à ceux qui sont en situation irrégulière, et en facilitant l'intégration des autres dans les pays d'accueil. Le contenu des conventions n° 97 et 143 de l'OIT a servi de base à l'élaboration de la Convention de 1990, qui a élargi et étendu la reconnaissance des droits économiques, sociaux, culturels et civils des travailleurs migrants (voir l'article de Graziano Battistella dans ce numéro).

Ces trois instruments complémentaires créent un cadre juridique international pour les migrations de travail, auquel doit en principe se conformer le droit national dans tous les pays. Ils forment une charte internationale sur les migrations qui fournit un vaste cadre normatif couvrant le traitement des migrants et la coopération interétatique dans ce domaine.

Principales mesures du dispositif

L'importance de ces trois conventions peut être résumée comme suit :

1. Elles introduisent des définitions internationalement reconnues et posent les fondements juridiques nécessaires aux politiques et pratiques nationales relatives

aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille. Elles servent donc à encourager les États à mettre en place ou améliorer leur législation nationale dans le respect des normes internationales.

2. Elles énoncent un projet d'ensemble pour les politiques nationales, ainsi que pour la consultation et la coopération entre États, sur la formulation des politiques de migration de main-d'œuvre, l'échange d'informations, l'information des migrants, le retour et la réintégration organisés, etc.

3. La Convention de 1990 prévoit en outre que les travailleurs migrants ne sont pas seulement des travailleurs ou des entités économiques ; ce sont des entités sociales, avec une famille, qui, à ce titre, ont des droits. La Convention renforce les principes énoncés dans les conventions de l'OIT sur l'égalité de traitement avec les ressortissants des États d'emploi dans un certain nombre de domaines juridiques, politiques, économiques, sociaux et culturels.

4. La Convention n° 143 de l'OIT et la Convention de 1990 comportent des dispositions destinées à prévenir et à éliminer l'exploitation des migrants, renforçant ainsi la lutte pour le travail décent tel que défini par les normes internationales du travail, qui s'appliquent presque toutes explicitement ou implicitement à l'ensemble des travailleurs migrants.

5. La Convention n° 143 de l'OIT recommande expressément la participation des principaux acteurs non étatiques (y compris celle des partenaires sociaux – employeurs et syndicats) à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques nationales en matière de migration.

6. La Convention n° 143 de l'OIT et la Convention de 1990 abordent la question des flux non autorisés ou clandestins de travailleurs migrants et recommandent qu'une solution soit trouvée à la situation des personnes en situation irrégulière ou sans papiers, en particulier grâce à la coopération internationale.

7. Ces conventions comblent les lacunes existant en matière de protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille en situation irrégulière et occupant un emploi informel, en proposant des normes pour la législation nationale des États d'accueil et des États d'origine, notamment des protections minimales pour les travailleurs migrants clandestins ou sans papiers.

8. Les dispositions complètes et détaillées contenues dans ces instruments sont formulées en des termes normatifs spécifiques et peuvent être incorporées directement dans les législations nationales, ce qui réduit le risque d'ambiguïté au niveau de leur interprétation ou de leur mise en œuvre dans des contextes politiques, juridiques et culturels différents.

Au total, en décembre 2007, la Convention n° 97 de l'OIT sur les travailleurs migrants (1949) a été ratifiée par 46 pays ; la Convention n° 143 de l'OIT sur les travailleurs

migrants (dispositions complémentaires) de 1975 l'a été par 22 pays ; et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990) a été ratifiée par 37 pays. Un certain nombre d'États ont ratifié les deux conventions de l'OIT ; plusieurs États en ont ratifié une ou les deux, plus la Convention de 1990 (voir annexe I). 11 États membres de l'Union européenne ont ratifié une convention de l'OIT ou les deux⁽⁴⁾. Avec 14 nouveaux signataires de la Convention des Nations unies (la signature étant un préalable à la ratification), on peut estimer à 90 environ le nombre d'États qui auront officiellement adopté les normes internationales relatives aux travailleurs migrants dans un futur proche.

Discours officiel, tolérances officieuses

Malgré ce dispositif normatif, de nombreuses incohérences demeurent entre les politiques officielles et la pratique dans de nombreux États. Les discours politiques sur la lutte contre l'immigration clandestine sont nombreux, mais les gouvernements – tout en renforçant officiellement les contrôles contre les travailleurs immigrés en situation irrégulière – la tolèrent officieusement. La tolérance s'étend aux horaires de travail excessifs, à l'insuffisance ou à l'absence de protection en matière de santé et de sécurité, au non-paiement des salaires, aux conditions de logement déplorables, etc., et contribue à l'expansion d'un marché du travail spécifique pour les migrants, qui n'ont pas d'autre choix que de travailler dans des conditions inacceptables pour un travailleur déclaré.

Dans un nombre croissant de pays, les responsabilités en matière d'immigration ont été transférées du ministère du Travail au ministère de l'Intérieur, lequel s'attache à promouvoir une politique de contrôle de l'immigration et non de protection des droits. Cette approche a relégué au second plan les considérations humanitaires fondamentales et celles relatives aux droits de l'homme, ainsi que les facteurs économiques et de développement. Elle a également pour conséquence d'associer immigration irrégulière, criminalité, trafic de stupéfiants et terrorisme, et à banaliser des mesures draconiennes pour "lutter contre l'immigration clandestine". La stigmatisation sociale et la violence pure et simple sont encouragées par l'emploi d'une rhétorique de l'"illégalité" et l'utilisation de termes militaires – comme si les "immigrés clandestins" étaient un ennemi à combattre. Par ailleurs, les doctrines apparues après les attaques du 11 septembre 2001 aux États-Unis font valoir que l'ampleur et la nature des menaces que fait peser le "terrorisme international" sur la sécurité nationale justifient, voire exigent, des restrictions à l'exercice des droits humains, civils et juridiques des immigrés – et contribuent de ce fait à déshumaniser les étrangers et à

mobiliser des groupes entiers de la population en faveur de mesures répressives.

L'universalité des droits de l'homme, un principe remis en question

Ce contexte extrêmement défavorable aux droits des migrants s'inscrit dans un inquiétant processus de relativisation des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels. Depuis 1993 et la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme, les positions prises par de nombreux gouvernements ont nettement et expressément remis en cause le caractère universel et inaliénable des droits de l'homme, affirmant que ces droits s'appliquent différemment et à des degrés divers en fonction du contexte culturel et régional, et qu'ils ne sont donc pas complètement "universels".

Certains avancent que les droits de l'homme ne sont pas indivisibles, et qu'il conviendrait plutôt d'établir une distinction entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. Un tel discours affirme que ces derniers, contrairement aux premiers, ne peuvent être considérés que comme des idéaux car ils

Certains avancent que les droits de l'homme ne sont pas indivisibles, et qu'il conviendrait plutôt d'établir une distinction entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels.

sont coûteux et donc trop difficiles à mettre en œuvre, notamment parce qu'ils nécessitent des dispositifs lourds et inabordables pour certains pays (protection sociale, aide alimentaire, importants services sociaux, sanitaires et éducatifs, programmes d'aide à l'emploi, système judiciaire efficace, etc.).

Cette critique de l'universalité des principes internationaux relatifs aux droits de l'homme porte désormais, entre autres, sur les migrations et le traitement des étrangers. De nouvelles propositions relativisant les droits de l'homme et ceux des travailleurs font ainsi

leur apparition dans le domaine des migrations internationales, en lien avec des appels destinés à augmenter les possibilités de migration temporaire. Cette approche plaide en faveur d'un respect moins strict des droits (et donc d'un traitement inégal des travailleurs étrangers), et ce, en échange de possibilités accrues d'emploi dans les pays d'accueil potentiels⁽⁵⁾. Elle postule ainsi que certains droits peuvent être retirés ou négociés pour "gagner" un accès temporaire au marché du travail des pays développés. Elle laisse également supposer que ces compromis peuvent être négociés avec des organisations représentant les travailleurs nationaux pour répondre à leurs pré-

occupations économiques et politiques.

L'opposition à la Convention devient donc plus explicite. Au cours des dernières années, de hauts fonctionnaires et des diplomates représentant des gouvernements européens et occidentaux n'ont cessé d'indiquer que la Convention de 1990 était irréaliste et inapplicable en tant qu'instrument normatif international, en partie à cause de son caractère "trop ambitieux", qu'elle n'établissait pas de distinction entre immigrés "clandestins" et "légaux", qu'elle était sans objet car aucun pays d'accueil n'avait manifesté la volonté de l'adopter et qu'elle était pratiquement "morte" en raison du faible nombre de pays l'ayant ratifiée. L'Onu elle-même a cédé du terrain face à cette opposition. Se démarquant clairement des nombreuses résolutions de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale ainsi que des déclarations faites à l'issue de conférences mondiales qui, pendant une quinzaine d'années, n'ont cessé d'inviter les États à envisager de ratifier la Convention de 1990, le Rapport du secrétaire général des Nations unies pour le Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement (septembre 2006) a omis tout appel à ratifier cette convention fondamentale⁽⁶⁾.

L'absence de volonté politique des États, obstacle majeur

Le principal obstacle à une plus large ratification des conventions des Nations unies et de l'OIT sur les droits des travailleurs migrants demeure donc l'absence de volonté politique des États d'étendre aux travailleurs étrangers la défense des droits de l'homme fondamentaux et des droits élémentaires du travail. En dépit des obligations découlant des normes relatives aux droits de l'homme, les droits des migrants – en particulier lorsqu'il s'agit d'immigration clandestine – ont généralement fait l'objet d'une attention marginale et n'ont pas reçu de soutien institutionnel de la part des grandes organisations internationales et intergouvernementales.

L'OIT a mené de rares campagnes, depuis le début des années quatre-vingt, pour faire ratifier ses propres conventions sur les travailleurs migrants. Jusqu'à ce que soit nommé un rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des migrants, il n'existait aucun fonctionnaire dans le système des Nations unies explicitement chargé d'étudier les problèmes relatifs aux droits des migrants ou de promouvoir la Convention. L'Onu a d'ailleurs attendu 1996 pour publier le texte de cette Convention ! En outre, ce n'est que récemment que l'Organisation internationale pour les migrations a créé un département Droit international de la migration, chargé notamment d'informer les États sur les conventions pertinentes des Nations unies.

Par ailleurs, les actions menées par la société civile pour la défense des normes internationales concernant les travailleurs migrants sont dispersées, fragmentées et limitées en termes de résultats. Ce n'est que depuis cinq ans que les grandes organisations de défense des droits de l'homme – Human Rights Watch et Amnesty International en particulier – accordent une véritable attention aux droits des migrants. À l'exception notable des efforts déployés à l'occasion de la Conférence mondiale de Durban contre le racisme et la xénophobie et de quelques campagnes en faveur de la Convention, le discours des organisations représentant la société civile se limite à la dénonciation des conditions imposées aux migrants et de l'action (ou de l'inaction) des pouvoirs publics qui ne protègent pas assez les droits des migrants⁽⁷⁾. Trop peu d'efforts ont donc été fournis pour sensibiliser l'opinion aux conventions sur les droits des migrants et encourager leur ratification. En effet, aucune évolution n'est à prévoir tant que des moyens de pression politique et sociale ne seront pas mis en œuvre pour que soit adoptée une approche fondée sur les droits. Il n'en demeure pas moins que, malgré ces insuffisances, les progrès significatifs enregistrés dans le processus de ratification de la Convention depuis quelques années semblent être le résultat plus ou moins direct des activités menées par la société civile, et en particulier depuis la mise en mouvement, en 1998, d'une campagne mondiale réunissant des groupes religieux, des associations de défense des droits de l'homme, des syndicats, et d'autres organisations de la société civile aux côtés d'organisations intergouvernementales. Un Comité directeur international s'efforce de mieux faire connaître et orienter cette campagne, tandis que des efforts remarquables ont été accomplis par des organisations ou des coalitions nationales⁽⁸⁾. Les partenaires sociaux et la société civile ont en effet un rôle crucial à jouer auprès des gouvernements pour les convaincre d'agir en faveur des migrants. À cette fin, ils doivent travailler au plus près des migrants et de leurs préoccupations dans un esprit de défense et de solidarité et, en même temps, promouvoir explicitement les normes internationales et les valeurs qu'elles incarnent.

Un cadre législatif fondé sur les droits des migrants : un impératif

La Convention de 1990 représente un symbole unique et son adoption est indispensable pour que soit reconnue la primauté du droit et que progresse l'engagement démocratique des États dans un contexte d'accroissement des migrations internationales. Le rôle que jouent les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et les organisations internationales, aux côtés des

associations de migrants, est un rôle moral et politique de premier plan dans l'effort de mobilisation des sociétés et des gouvernements visant à assurer la mise en place d'un cadre pour les migrations internationales fondé sur les droits.

Dès lors, il est impératif de passer aux étapes suivantes, à savoir : promouvoir la ratification et l'application des conventions de l'OIT et de l'Onu partout dans le monde ; développer la coopération entre les organisations de la société civile concernées et les partenaires sociaux (syndicats en particulier) pour défendre les normes applicables aux travailleurs migrants ; renforcer les stratégies communes et les actions conjointes entre les partenaires sociaux, la société civile et les principales organisations internationales de défense des droits (le HCDH, l'OIT et le UNHCR à l'échelle mondiale, l'Union africaine, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et l'Organisation des États américains à l'échelle régionale) ; et enfin, échanger et s'inspirer des exemples de "bonnes pratiques" pour encourager l'application de ces instruments normatifs.

Dans le contexte actuel, qui accentue les inégalités dans la répartition des richesses et exclut des populations entières des bienfaits et de la protection sociale promis par la mondialisation, il faut incontestablement privilégier les approches fondées sur les droits. Dans la mesure où la migration est un thème central pour l'affirmation des valeurs dans les domaines du droit, de la politique et des pratiques, il est indispensable de promouvoir un cadre fondé sur les droits pour protéger les migrants et réglementer la migration. ■

Références bibliographiques

- Abella, M. I., 2002, "Mondialisation, marchés du travail et mobilité", *Migrations Société*, vol. 14-79, p. 181-194.
- Nations unies, 2006, *Migrations internationales et développement. Rapport du secrétaire général*, Nations unies, New York (document A/60/871).
- Ruhs, M., Chang, H.-J., 2004, "The Ethics of Labour Immigration Policy", *International Organization*, vol. 58-1, p. 69-102.
- Stalker, P., 2000, *Workers without Frontiers – the impact of globalisation on international migration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder et BIT, Genève.
- Taran, P., Moreno-Fontes, G., 2002, *Getting at the Roots : Stopping Exploitation of Migrant Workers by Organized Crime*, Perspectives on Labour Migration 1E, ILO, Genève.

Notes

1. Stalker, 2000.
2. Taran et Moreno-Fontes, 2002.
3. Abella, 2002.
4. Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Slovénie, Suède et Royaume-Uni.
5. Cette approche est développée dans Ruhs et Chang, 2004.
6. Nations unies, 2006.
7. Voir le site concerné à l'adresse suivante : www.december18.net.
8. Voir le site à l'adresse : .