

L'ORGANISATION INTERNATIONALE  
POUR LES MIGRATIONS POSE LE  
PRINCIPE SELON LEQUEL N° 7  
LES MIGRATIONS DIALOGUE  
ORDONNEES INTERNATIONAL SONT  
BENEFIQUES SUR LA MIGRATION  
POUR LES MIGRANTS ET LA SOCIETE  
L'OIM CONTRIBUE A RELEVER LES  
DEFIS CROISSANTS QUE POSE LA  
GESTION DES FLUX MIGRATOIRES  
FAVORISE LA GESTION DU  
COMPREHENSION MOUVEMENT  
DES QUESTIONS DE PERSONNES :  
DE MIGRATION ENSEIGNEMENTS  
PROMEUT UTILES POUR LE  
LE DEVELOPPEMENT MODE 4  
ECONOMIQUE ET DE L'AGCS  
SOCIAL A TRAVERS LES MIGRATIONS  
ŒUVRE AU RESPECT DE LA  
DIGNITE HUMAINE ET AU BIE-  
NETRE DES MIGRANTS



The World Bank



OIM Organisation Internationale pour les Migrations

WORLD TRADE  
ORGANIZATION



DIALOGUE  
INTERNATIONAL  
SUR LA  
MIGRATION

**GESTION DU MOUVEMENT  
DE PERSONNES :  
ENSEIGNEMENTS UTILES  
POUR LE MODE 4 DE L'AGCS**



The World Bank



OIM Organisation Internationale pour les Migrations

WORLD TRADE  
ORGANIZATION



Cet ouvrage est publié par le Département de Politique et recherche en matière migratoire et Communications (MPRC) de l'Organisation internationale pour les migrations. Le rôle du département est de contribuer à une meilleure compréhension du phénomène migratoire et de renforcer les capacités des gouvernements à gérer les migrations de manière plus efficace et en se concertant davantage.

Les vues exprimées par les auteurs des différents chapitres ne reflètent pas nécessairement celles de l'OIM.

Auteur : Organisation internationale pour les migrations  
Programme sur les politiques et la recherche en matière migratoire  
17, route des Morillons  
1211 Genève 19  
Suisse  
Tél : + 41 22 717 91 11  
Télécopie : +41 22 798 61 50  
E-mail : [hq@iom.int](mailto:hq@iom.int)  
Internet : <http://www.iom.int>

ISSN-1726-4030

© 2006 Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Tous droits réservés. Aucun élément du présent ouvrage ne peut être reproduit, archivé ou transmis par quelque moyen que ce soit – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autres – sans l'autorisation écrite et préalable de l'éditeur.

*La gouvernance des migrations internationales doit être renforcée au niveau national, grâce à une plus grande cohérence et des capacités accrues, au niveau régional par plus d'échanges et une meilleure coopération entre États, et au niveau mondial par un dialogue et une coopération plus efficaces entre gouvernements et entre organisations internationales. De tels efforts doivent se fonder sur une meilleure appréciation des liens qui existent entre les questions de migration internationale et le développement, et d'autres problématiques essentielles, concernant notamment le commerce, l'aide, la sûreté des États, la sécurité des personnes et les droits humains. (CMMI, Les migrations dans un monde interconnecté, 2005.)*

L'OIM a lancé son Dialogue international sur la migration en 2001, à l'occasion de la session du Conseil célébrant le 50e anniversaire de l'Organisation. Orchestré par le Conseil de l'OIM et par l'entremise de dialogues régionaux, le Dialogue international sur la migration s'attache à instaurer des modes de coopération et de partenariat avec les Nations Unies et d'autres organisations et parties prenantes internationales et régionales.

Le Dialogue international sur la migration se veut une tribune d'échange où les États membres et observateurs viennent se rencontrer pour définir et examiner les enjeux et les défis stratégiques dans le domaine des migrations internationales, contribuer à éclairer le phénomène migratoire et renforcer les mécanismes de coopération qui permettront aux gouvernements de traiter les questions migratoires d'une manière globale et efficace. L'objectif final de cette initiative est de renforcer la capacité des gouvernements à assurer une gestion rationnelle des flux migratoires, promouvoir les aspects positifs de la migration et mettre un frein aux migrations irrégulières. D'autres sphères stratégiques telles que le commerce, l'emploi, le développement et la santé se rattachent de plus en plus à la gestion des migrations et inscrivent de ce fait la question migratoire dans les programmes internationaux d'autres tribunes sectorielles. Le Dialogue international sur la migration encourage l'exploration des corrélations existantes entre le secteur des migrations internationales et ces autres secteurs.

Chaque année, grâce à un choix concerté de thèmes directeurs, le Dialogue international sur la migration et ses programmes connexes mettent à profit les idées et les perspectives dégagées lors des sessions antérieures. Soutenu par des études et une analyse stratégique ciblées, le dialogue ouvert, intégrant et constructif qui s'est instauré a indéniablement favorisé une meilleure compréhension des questions migratoires contemporaines. Il a également facilité l'identification de pratiques et de méthodes efficaces grâce à l'échange d'expériences concrètes, de points de vues et de priorités. Qui plus est, le Dialogue international sur la migration a contribué à rendre plus ouvert le débat sur les politiques migratoires et à instaurer un climat de confiance entre les multiples parties prenantes dans le dossier des migrations.

La série des "Livres rouges" consacrée au Dialogue international sur la migration est une compilation de documents analysant les résultats des activités et des études menées dans le cadre du Dialogue. Le Département de Politique et recherche en matière migratoire et Communications (MPRC) de l'OIM en assure la rédaction et la coordination.

---

Ce rapport a été rédigé sous la supervision de Michèle Klein Solomon, Directrice adjointe de MPRC. Aaditya Mattoo et Julia Nielson, de la Banque mondiale, ainsi que Hamid Mamdouh et Carlo Gamberale, de l'Organisation mondiale du commerce, en ont assuré la coordination. Nous adressons des remerciements tout particuliers à Alina Narusova, qui en est le principal auteur, ainsi qu'à Cynthia Bryant et Sophie Nonnenmacher. Ce document est publié sous la direction de l'OIM.

# TABLE DES MATIÈRES

Résumé analytique	9
<b>PARTIE I : RAPPORT DU SÉMINAIRE</b>	<b>19</b>
Quels enseignements pertinents peut-on tirer des dispositifs existants en matière de gestion de mouvement et du séjour temporaire des travailleurs étrangers qui présentent de l'intérêt pour le mode 4 de l'AGCS ?	21
Session I : Le contexte des échanges et le contexte des migrations : mise en situation	25
Session II : Approches unilatérales adoptées au niveau national pour gérer le mouvement et le séjour temporaire des travailleurs	41
Session III : Approches bilatérales concernant la gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs	59
Session IV : Arrangements régionaux en matière de gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs	79

Session V : Mise en œuvre des obligations internationales au niveau national	97
Session VI : L'avis des parties intéressées	115
Session VII : Quelle est maintenant la voie à suivre ? Conséquences pour le mode 4	131
Dernières remarques	145
<b>PARTIE II : PISTES À EXPLORER À L'ISSUE DE CE SÉMINAIRE</b>	<b>149</b>
<b>PARTIE III : ORDRE DU JOUR DU SÉMINAIRE DE L'OIM/BANQUE MONDIALE/OMC SUR LA GESTION DU MOUVEMENT DE PERSONNES : ENSEIGNEMENTS UTILES POUR LE MODE 4 DE L'AGCS</b>	<b>157</b>

**GESTION DU MOUVEMENT  
DE PERSONNES :  
ENSEIGNEMENTS UTILES  
POUR LE MODE 4 DE L'AGCS**



## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Quels éléments des initiatives mises en œuvre par les gouvernements en matière de gestion du mouvement de personnes pourraient s'avérer utiles aux démarches actuellement menées en vue de réduire les obstacles au commerce des services ? Les négociations sur la libéralisation du commerce mondial ont abouti à une réduction notable des obstacles au commerce des biens et des capitaux et généré ainsi des gains économiques considérables à l'échelle planétaire. Par contre, les obstacles au mouvement de personnes sont vus comme une entrave persistante et importante à l'apport d'autres gains économiques mondiaux découlant de la libéralisation des échanges commerciaux, lesquels gains devraient, selon les prévisions, surpasser les gains générés par une libéralisation accrue dans d'autres secteurs et profiter aux pays en développement autant qu'aux pays développés. Au vu de l'augmentation croissante du mouvement international des personnes déclenché par les révolutions technologiques dans les secteurs du transport et des communications, et compte tenu des projections démographiques laissant prévoir le vieillissement des populations et le fléchissement de la croissance démographique dans la majorité des pays développés, tous les pays cherchent à déterminer dans quelle mesure et de quelle façon le système commercial international peut contribuer à faciliter graduellement le mouvement de personnes d'une manière rationnelle, prévisible, sûre et mutuellement profitable. Pour tirer profit de tout le potentiel que le mouvement de personnes peut apporter à la croissance économique mondiale, il faut en premier lieu rassembler les décideurs et les spécialistes des domaines des échanges et des

migrations dans une tribune où ils pourront examiner ensemble les liens entre échanges et migrations et déterminer des mécanismes propres à renforcer l'efficacité des accords commerciaux existants sur le mouvement des personnes à titre de fournisseurs de services ainsi que des voies propices à une libéralisation accrue des échanges commerciaux dans ce domaine.

Le séminaire, qui s'est tenu les 4 et 5 octobre 2004 à Genève, faisait suite au séminaire des 12 au 14 novembre 2003 sur les échanges et les migrations organisé sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et de la Banque mondiale. Ce séminaire de 2003 a rassemblé pour la première fois des responsables des échanges et des responsables des migrations venant de 98 pays et d'un grand nombre d'organisations internationales ainsi que des représentants du milieu des affaires et de la société civile qui se sont réunis sans intention de négocier pour échanger de manière informelle leurs points de vue sur le rapport entre migrations et échanges commerciaux. Le séminaire de 2003 portait sur l'examen des liens entre les migrations et les fournitures de services assurées par le mouvement transfrontalier temporaire de personnes physiques sous le mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC. Si l'AGCS ne constitue pas un accord sur les migrations, mais bien un accord touchant au commerce des services, la mise en œuvre des accords commerciaux relevant du mode 4 se place néanmoins dans le cadre des dispositions réglementaires régissant les migrations. Le séminaire de 2003 a offert une parfaite occasion de poser les jalons qui permettront aux spécialistes des politiques commerciales et à ceux des politiques migratoires de mieux s'entendre sur les enjeux, les débouchés et les défis liés au mouvement de personnes sous le mode 4.

Le séminaire de 2004, parrainé conjointement par l'OIM, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a rassemblé des responsables des échanges et des responsables des migrations venant de 89 pays et d'un grand nombre d'organisations internationales ainsi que des représentants du secteur privé et de la société civile qui se sont réunis pour examiner de façon plus approfondie et détaillée certaines des questions stratégiques considérées lors du séminaire de 2003

comme requérant davantage de travail en concertation. Le séminaire de 2004 visait principalement à donner aux parties prenantes des secteurs des échanges et des migrations l'occasion de poursuivre le dialogue et d'analyser plus en détail l'interface entre ces deux secteurs en examinant les pratiques concrètes de gestion du mouvement temporaire de personnes actuellement appliquées par les gouvernements. Le second séminaire de 2004 qui, pour les 109 États membres, les 24 pays observateurs et les nombreuses organisations intergouvernementales et non gouvernementales, constituait la quatrième réunion d'intersession du Dialogue international sur la migration institué par l'OIM, a permis au dialogue de progresser vers son objectif de mieux faire comprendre le phénomène migratoire et d'en faciliter la gestion sur un mode de coopération internationale.

Le séminaire de 2004 visait essentiellement à examiner les programmes unilatéraux, bilatéraux et régionaux existants en matière de gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs étrangers en vue de dégager les éléments de ces programmes susceptibles d'être utiles au mode 4 de l'AGCS. La session a débuté par un tour d'horizon des paramètres relatifs au mode 4 incluant l'état actuel des négociations sur le mode 4 et des difficultés afférentes à la mise en œuvre des engagements contractés en vertu de ce mode. Le point suivant portait sur l'examen des approches unilatérales nationales de gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs. Les participants ont ensuite analysé les pratiques de gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs étrangers dans le cadre des accords bilatéraux existants relatifs à la main-d'œuvre puis ont examiné les pratiques employées aux termes d'accords régionaux existants et notamment des accords commerciaux préférentiels. Venait ensuite l'examen de la mise en œuvre nationale des obligations commerciales internationales contractées par les États aux niveaux régional et mondial. Des représentants des employeurs et des syndicats ont par après présenté les points de vues de ces importants groupes d'interlocuteurs sur les migrations de main-d'œuvre en général et sur les migrations de main-d'œuvre au titre du mode 4 en particulier. Pour terminer, les participants ont écouté un exposé récapitulatif des débats du séminaire et examiné la portée sur le mode 4 des enseignements tirés des expériences concrètes exposées au fil du séminaire.

Les migrations de main-d'œuvre constituent un sous-ensemble de la totalité des flux migratoires et ne représentent qu'un certain pourcentage du mouvement transfrontalier annuel de personnes. Les migrations de main-d'œuvre sous le mode 4 constituent un sous-ensemble encore plus minime des flux migratoires annuels puisqu'elles ne concernent que le mouvement temporaire de certaines catégories de personnes physiques qui se déplacent dans le cadre d'une fourniture de services et qu'elles ne s'appliquent pas aux chercheurs d'emploi ou aux mesures touchant à la citoyenneté, aux permis de résidence ou à l'emploi permanent. Cependant, malgré le taux relativement limité de personnes concernées par le mouvement au titre du mode 4, la libéralisation des échanges dans le cadre du mode 4 a le potentiel de générer des avantages financiers substantiels tant pour les pays développés que pour les pays en développement.

Conformément aux clauses de l'AGCS, les membres de l'OMC doivent contracter des engagements contraignants sur le mouvement des personnes physiques lié à la fourniture de services. Cependant, les engagements contractés jusqu'à présent en vertu du mode 4 sont peu nombreux, s'appliquant surtout aux catégories d'employés hautement qualifiés, en particulier aux employés transférés à l'intérieur de leur entreprise et aux personnes en voyage d'affaires, et sont pour la plupart horizontaux (c'est-à-dire qu'ils s'appliquent à tous les secteurs inscrits dans la liste des engagements du pays membre). Au cours du séminaire, les participants ont identifié plusieurs des causes du caractère restrictif des engagements établis sous le mode 4, notamment le manque de cohérence entre les définitions et les principes de l'AGCS et ceux des programmes de migration, le souhait des États de conserver une flexibilité d'action sur les questions migratoires, la nécessité de garantir le retour des migrants temporaires dans leur pays d'origine et l'absence d'équilibre résultant du fait que les obligations au titre du mode 4 ne visent actuellement que les pays d'accueil. C'est dans le but de régler ces questions et de trouver des solutions aux autres obstacles qui freinent la conception et la mise en œuvre des engagements au titre du mode 4 que les participants au séminaire ont entrepris d'examiner les dispositifs unilatéraux, bilatéraux et régionaux existants en matière de gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs étrangers

afin de tirer de ces mécanismes des enseignements qui présentent un intérêt pour le mode 4 de l'AGCS.

L'examen des approches unilatérales nationales a montré que ces mécanismes offrent plusieurs avantages évidents par rapport aux approches bilatérales, régionales et multilatérales et notamment la souplesse d'adaptation aux changements de situations et la capacité de protéger les marchés du travail nationaux et les conditions de travail de la main-d'œuvre locale. Les pays d'accueil et d'origine ont généralement des objectifs différents qui se traduisent par les approches diverses qu'ils privilégient. Le Royaume-Uni, qui recrute des travailleurs étrangers hautement qualifiés autant que des travailleurs étrangers peu qualifiés, prévoit divers types d'ententes sur les permis de travail. Les permis de travail sont octroyés suivant un mécanisme qui concilie des intérêts parfois opposés en autorisant d'une part les employeurs à recruter ou détacher des personnes qualifiées de l'étranger et en préservant d'autre part le bien-être de la main-d'œuvre locale.

Contrairement au mode d'octroi de permis de travail en vigueur au Royaume-Uni qui facilite l'immigration de travailleurs étrangers, les Philippines ont mis sur pied un programme global d'emploi outre-mer qui lui, facilite l'émigration de travailleurs philippins. Le programme des Philippines prévoit des mesures axées sur trois grands objectifs : renforcer la compétitivité de la main-d'œuvre, donner aux travailleurs les moyens de tirer parti de leurs compétences et garantir le bien-être et la protection des travailleurs. Dans le cadre de ces mesures, on relève divers types de plans d'aide sociale à l'intention des travailleurs outre-mer (qui contribuent à assurer leur retour), des programmes de préparation au départ par la formation professionnelle et l'examen des compétences (conçus en fonction des demandes de main-d'œuvre dans les pays de destination) et des dispositifs d'accréditation des employeurs.

Les accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre examinés au cours du séminaire donnent généralement aux pays la capacité de gérer les migrations temporaires de travailleurs avec un degré de flexibilité qui ne se retrouve pas dans les accords multilatéraux, mais qui s'avère toutefois moins important que la marge de manœuvre à laquelle laissent place la plupart des mesures unilatérales. À

titre d'exemple, les États sont souvent en mesure d'instaurer au sein des accords bilatéraux des mécanismes souples servant à protéger leurs marchés du travail nationaux, telle la condition de la constatation d'une pénurie de main-d'œuvre nationale avant que la migration puisse avoir lieu en vertu de l'accord établi (par exemple, les accords sur la main-d'œuvre saisonnière conclus entre le Canada et la Jamaïque). L'Allemagne s'est dotée de deux mécanismes de protection qui méritent considération, à savoir une clause d'ajustement des contingents permettant de rééquilibrer les contingents en fonction des fluctuations du niveau de chômage et une clause de protection du marché régional qui interdit les migrations de main-d'œuvre dans certaines régions de l'Allemagne caractérisées par des taux de chômage très élevés.

Les accords bilatéraux examinés prévoient généralement des obligations de contrôle et de gestion des flux migratoires applicables autant au pays d'origine qu'au pays de destination. À titre d'exemple, un grand nombre de pays d'origine ont la responsabilité d'assurer les contrôles préalables au départ (telles les vérifications des qualifications et du casier judiciaire des candidats à l'emploi et les vérifications de la fiabilité des employeurs). De plus, les accords bilatéraux comportent généralement des mesures aptes à garantir que les employeurs autant que les travailleurs voient leur intérêt à s'assurer que les travailleurs retournent dans leur pays d'origine à l'expiration de leur contrat. Ils prévoient par exemple des sanctions à l'endroit des employeurs en cas de non-retour des travailleurs dans leur pays, des mesures incitatives pour amener les employeurs à faciliter et encourager le retour des travailleurs (voire à inciter les travailleurs à rentrer au pays en leur faisant valoir qu'ils risquent sans cela de compromettre le recrutement futur d'autres travailleurs migrants temporaires par cet employeur) ou des mesures interdisant aux travailleurs l'accès à d'autres possibilités d'emploi faute de n'être pas retournés dans leur pays. Grâce à ces mécanismes, les statistiques sur le retour des migrants engagés aux termes d'accords bilatéraux affichent généralement de très bons résultats. Enfin, les pays d'origine et de destination prennent généralement des mesures visant à assurer la protection des travailleurs migrants engagés aux termes d'accords bilatéraux, par exemple en désignant dans les pays de destination des agents de liaison chargés d'aider les migrants et de les informer de leurs droits.

Parallèlement à l'étude des programmes nationaux et bilatéraux, les participants ont également examiné les mesures de facilitation de la mobilité prévues dans les accords commerciaux régionaux, qui comportent souvent des dispositions relatives à la fourniture de services et/ou à d'autres formes de mouvements directement liés aux échanges commerciaux et à l'investissement. D'un côté de leur champ d'application, les accords commerciaux régionaux donnent libre voie à la mobilité des personnes au sens générique du terme (c'est-à-dire au-delà du cadre des travailleurs migrants temporaires) et de l'autre côté, ils se limitent à faciliter certains types de mouvements rattachés aux échanges commerciaux ou à l'investissement. Les participants ont porté une attention particulière au programme de la carte de voyage d'affaires de l'APEC (Coopération économique Asie-Pacifique) qui, si elle facilite l'admission, ne confère toutefois aucun droit d'accès aux marchés, ainsi qu'au mécanisme de l'ALENA qui confère des droits d'admission temporaire à certaines catégories d'entrepreneurs. Ces modes éprouvés de facilitation de la mobilité offrent des suggestions sur les moyens de faciliter la mobilité au titre du mode 4.

L'examen de l'application à l'échelon national des obligations commerciales internationales contractées aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral a fait clairement ressortir que les instruments bilatéraux et régionaux sont généralement mis en œuvre avec plus de facilité que les accords multilatéraux principalement parce que les politiques et les cadres stratégiques nationaux s'appuient souvent sur des définitions et des principes similaires à ceux des instruments bilatéraux et régionaux. Ces caractéristiques communes résultent généralement du fait que les politiques et les cadres stratégiques des pays en matière de migration sont façonnés sur le modèle sur des instruments bilatéraux et régionaux et inversement. Les représentants du Mexique, du Canada et de la Colombie ont chacun exposé des exemples de situations où les règlements et/ou les procédures administratives ont été modifiés pour assurer la mise en œuvre des obligations internationales contractées. Les études de cas ont permis de cerner les obstacles à la mise en œuvre probante des engagements au titre du mode 4 ; au fil du séminaire, il est notamment apparu de plus en plus clairement que si la mise en place efficace des engagements au titre du mode 4 ne peut vraisemblablement pas s'effectuer par

l'uniformisation des dispositions réglementaires de tous les pays, il est néanmoins nécessaire de mieux intégrer les principes et les définitions du mode 4 dans les systèmes de réglementation des pays pour assurer une mise en œuvre probante des engagements au titre du mode 4.

Le séminaire a ouvert aux représentants des employeurs et des travailleurs une tribune où ils ont pu échanger leurs points de vues sur les migrations de main-d'œuvre en général et sur les mouvements relevant du mode 4 en particulier. Dans l'ensemble, les employeurs sont favorables à la libéralisation des règlements relatifs à l'admission des travailleurs étrangers d'une part parce qu'ils jugent intéressant d'accéder à un bassin plus large de main-d'œuvre où recruter les employés de leur choix et d'autre part parce que cela ouvre la possibilité de transférer rapidement et efficacement les travailleurs dans d'autres lieux d'emploi. Les employeurs sont souvent excédés par la lourdeur des procédures de recrutement des travailleurs étrangers et de transfert des employés ainsi que par l'opacité des politiques migratoires de la plupart des pays et le manque de cohérence entre les politiques migratoires de divers États. Du point de vue des employeurs, la distinction établie dans le mode 4 entre le secteur des services et le secteur manufacturier est absurde du fait qu'il est dans leur intérêt de voir libéraliser le mouvement des personnes œuvrant dans ces deux secteurs. L'attention exclusive portée au mouvement temporaire au titre du mode 4 décourage également les employeurs qui souhaitent pour la plupart des engagements à plus long terme avec les travailleurs étrangers, particulièrement dans le cas des travailleurs hautement qualifiés.

Les syndicats se préoccupent en règle générale de la protection des intérêts de leurs membres et des travailleurs dans leurs pays. Ils se soucient particulièrement de la protection des travailleurs peu qualifiés qu'ils estiment moins bien protégés par des ententes économiques et sociales que les travailleurs hautement qualifiés. De ce fait, si les engagements actuels au titre du mode 4 n'inquiètent généralement pas les syndicats dans la mesure où ils s'appliquent principalement aux travailleurs hautement qualifiés, ils restent néanmoins concernés par les débats sur le mode 4 du fait qu'un élargissement des engagements sous le mode 4 à de nouveaux métiers et de nouveaux secteurs affecterait

vraisemblablement des travailleurs peu qualifiés, ce qui aurait tout lieu de les alarmer. Les préoccupations des syndicats à l'égard des travailleurs migrants temporaires peu qualifiés concernent notamment leur contribution à des régimes de sécurité sociale dont ils ne bénéficieront vraisemblablement pas et l'absence de protection de leurs droits, particulièrement au vu du fait qu'ils ne sont généralement pas autorisés à s'affilier à des syndicats et de l'hésitation des pays d'origine à assurer le respect de leurs droits de citoyens de crainte de représailles de la part du pays d'accueil.

Le dialogue constructif favorisé par le séminaire a fait ressortir les éléments propices à une plus grande convergence de vues entre les spécialistes des politiques commerciales et ceux des politiques migratoires sur les enjeux, les débouchés et les défis liés au mouvement des personnes sous le mode 4. Autre point d'égale importance, le séminaire a montré à ces deux groupes d'interlocuteurs qu'ils pouvaient en toute confiance travailler ensemble à la réalisation de leurs objectifs mutuels et/ou complémentaires. La réunion a également démontré qu'un examen des initiatives nationales, bilatérales et régionales en matière de gestion des migrations de main-d'œuvre peut générer de précieux enseignements pour la mise en œuvre plus probante des engagements au titre du mode 4. Au fil du séminaire, les participants ont dégagé un ensemble d'instruments théoriques et d'options stratégiques susceptibles de favoriser la progression des objectifs du mode 4, notamment la coopération entre les pays d'origine et les pays d'accueil sur des questions telles que les contrôles préalables au départ des travailleurs (visant à confirmer leurs qualifications et vérifier leur identité), la formation des travailleurs dans le pays d'origine et les mesures de garantie du retour des travailleurs dans leur pays d'origine ainsi que l'intégration de dispositifs flexibles dans les engagements au titre du mode 4 (par exemple l'ajustement des contingents du mode 4 en fonction du taux de chômage). Forts de ces constatations, les participants ont proposé de considérer la création d'un modèle de référence qui permettra de dégager les composantes probantes et applicables des ententes bilatérales et régionales en vue de leur intégration éventuelle dans le contexte multilatéral et notamment dans les engagements au titre du mode 4.



**PARTIE I**  
**RAPPORT DU SÉMINAIRE**



# **QUELS ENSEIGNEMENTS PERTINENTS PEUT-ON TIRER DES DISPOSITIFS EXISTANTS EN MATIÈRE DE GESTION DU MOUVEMENT ET DU SÉJOUR TEMPORAIRE DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS QUI PRÉSENTENT DE L'INTÉRÊT POUR LE MODE 4 DE L'AGCS ?<sup>1</sup>**

## **Objectifs et structure de la réunion**

**Brunson McKinley**, Directeur général de l'OIM.

**Aaditya Mattoo**, Économiste principal, Banque mondiale

Dans un monde marqué par une interdépendance croissante, le mouvement des personnes constitue un enjeu stratégique majeur ainsi que l'a démontré la nombreuse assistance et la qualité des conférenciers qui ont participé au séminaire de 2004 sur les échanges et les migrations. La réunion a ouvert une excellente occasion de travailler dans un esprit de coopération et

---

<sup>1</sup> Tous les intervenants ont participé au séminaire à titre personnel. Les opinions exprimées ne reflètent donc pas nécessairement celles de leurs gouvernements ou de leurs employeurs.

de dégager les options et les défis à venir grâce aux avis éclairés de spécialistes du domaine des échanges, des questions du travail et des migrations et de nombreuses organisations partenaires de l'OIM.

L'atelier de 2004 sur les échanges et les migrations constituait le troisième séminaire tenu ces dernières années sur le thème du mode 4. Les séminaires antérieurs ont débouché sur quelques avancées : le dialogue spontané qui s'est instauré entre les différentes parties prenantes et les spécialistes des domaines des migrations et des échanges a permis aux interlocuteurs de mieux comprendre les données du sujet. Le séminaire de 2004 visait en premier lieu à creuser ce processus et examiner plus en détail le point de jonction entre les domaines des échanges et des migrations, c'est-à-dire le mouvement des personnes physiques dans le cadre de fournitures de services au titre du mode 4 de l'AGCS, en vue de trouver des solutions aux questions en jeu.

Le deuxième objectif portait sur l'évaluation comparative de certains programmes unilatéraux, bilatéraux et régionaux en vue de déterminer leur champ d'application et le niveau de libéralisation à laquelle ils donnent lieu par rapport à l'accord multilatéral de l'AGCS. L'exercice visait à définir si les résultats atteints aux termes de ces accords peuvent être attribués à des approches différentes de celles du cadre multilatéral ou au fait que les approches du cadre multilatéral ont été exploitées au-delà de l'application visée par ce cadre. Trois types d'approches présentaient notamment des distinctions déterminantes par rapport à l'AGCS :

- la libéralisation sélective par opposition au principe de la nation la plus favorisée (NPF) ;
- des formes de coopération plus flexibles par opposition à des engagements contraignants et ;
- l'instauration d'obligations mutuelles par opposition à des obligations imposées uniquement aux pays d'accueil.

Le troisième objectif visait à analyser les expériences des mandants et des négociateurs chargés des questions du travail et parties prenantes dans les accords unilatéraux, bilatéraux et régionaux existants afin d'en dégager des moyens de réaliser,

dans le cadre de l'AGCS, les gains substantiels que la mobilité de la main-d'œuvre peut apporter. Il était important de déterminer si les dispositions de ces accords pouvaient être efficacement intégrées dans l'AGCS et si leurs éléments pouvaient continuer de s'appliquer parallèlement et en dehors de l'AGCS et de ce fait faciliter la libéralisation de l'accès aux marchés dans le cadre de l'AGCS.

Le dernier objectif visait à examiner si certains éléments clés de libéralisation contenus dans ces accords sont intrinsèquement distincts et donnent des résultats différents de ceux qui peuvent être atteints dans le cadre de l'AGCS et le cas échéant, à reconnaître les éléments restrictifs de cet accord multilatéral de façon à définir d'autres moyens de libéraliser l'accès aux marchés.

Le séminaire était structuré autour de ces trois objectifs et couvrait les thèmes suivants :

- Contexte des échanges et des migrations :
  - Aperçu des principales caractéristiques du mode 4 de l'AGCS et de l'état actuel des négociations sur le mode 4 de l'AGCS touchant aux migrations temporaires de main-d'œuvre.
  - Présentation des modes de gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs migrants appliqués par les gouvernements en détaillant les grandes orientations stratégiques adoptées et les principaux mécanismes administratifs utilisés pour assurer leur mise en œuvre.
- Stratégies de gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs employées à l'échelle unilatérale, bilatérale et régionale : portée, visées, structure et mécanismes de gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs appliqués aux échelons nationaux, bilatéraux et régionaux ; avantages et inconvénients de ces approches par rapport à d'autres types d'accords, incluant le mode 4 de l'AGCS.
- Mise en œuvre des obligations internationales au niveau national : points de vue des pays recruteurs et des pays exportateurs de main-d'œuvre sur les modes de mise en œuvre à l'échelle nationale des obligations commerciales internationales contractées aux échelons régional et multilatéral.

- Points de vues de représentants des employeurs et des travailleurs sur les enjeux, les obstacles d'ordre pratique et les préoccupations générées par les migrations temporaires de main-d'œuvre.
- L'AGCS et au-delà : identification des principales préoccupations des spécialistes des migrations à l'égard du mode 4 et des façons de régler ces questions ; vue d'ensemble des éléments des programmes unilatéraux, bilatéraux et régionaux existants qui pourraient être intégrés dans le cadre du mode 4 ; moyens d'instaurer la confiance et d'élargir l'accès aux marchés en renforçant la transparence des politiques et des procédures administratives nationales ; importance du principe de la nation la plus favorisée (NPF) et retombées du traitement NPF sur la libéralisation de la main-d'œuvre au titre du mode 4.

# **SESSION I : LE CONTEXTE DES ÉCHANGES ET LE CONTEXTE DES MIGRATIONS : MISE EN SITUATION**

Présidente : **Lakshmi Puri**, directrice, division du commerce international des biens et services et des produits de base, CNUCED

Cette session porte sur l'analyse du contexte des échanges et des migrations. Échanges et migrations étaient considérés comme deux domaines totalement distincts et gérés dans des optiques différentes jusqu'à ce que le mode 4 de l'AGCS vienne regrouper ces deux sphères. Cette réunion vise à sensibiliser les participants à certaines des valeurs régissant les échanges commerciaux et à certaines des valeurs motivant la gestion des migrations. Toutefois, il est également important de garder en perspective certaines distinctions susceptibles de permettre au processus de libéralisation des échanges de progresser sans être entravé par certaines des considérations particulières qui s'appliquent à la gestion des migrations.

## **Échanges : revue du mode 4**

Bref exposé sur l'état d'avancement des négociations concernant le mode 4 de l'AGCS, y compris les offres présentées à ce jour et les principales questions examinées.

**Hamid Mamdouh**, Directeur, Commerce des services, OMC

L'AGCS est un accord qui porte sur le commerce des services. La notion de commerce des services est inconnue des négociateurs non-spécialistes des échanges ; elle est également totalement différente de toute autre forme d'échanges commerciaux. Elle peut être définie comme toute transaction relative à la fourniture de services relevant de l'un ou l'autre des quatre modes prévus à l'Accord. Le mode 1 couvre les prestations transfrontalières de services (par exemple, dans l'industrie des télécommunications) aux termes desquelles les services traversent les frontières d'une manière analogue à celle du commerce des biens. Le mode 2 s'applique à la consommation outre-frontière aux termes de laquelle le consommateur (par exemple, un touriste) se déplace dans le pays du fournisseur. Aux termes du mode 3, le service est fourni par une présence commerciale dans un autre pays membre (par exemple, l'établissement d'un bureau de représentation ou d'une filiale d'une entreprise). Le mode 4 englobe le mouvement des personnes physiques puisque dans ce cadre un fournisseur de services se déplace dans un autre pays membre pour y fournir ledit service (par exemple, un avocat ou un médecin). Les modes 3 et 4 concernent le mouvement transfrontalier des facteurs de production, ce qui constitue l'élément novateur de la définition du commerce des services selon l'AGCS. Le mode 3 couvre la circulation transfrontalière des capitaux et se trouve par conséquent assujéti aux règlements et aux politiques relatives aux investissements. Le mode 4 s'applique au mouvement transfrontalier des personnes et relève de ce fait des politiques d'immigration. Toutefois, l'AGCS n'est qu'indirectement concerné par ces deux facteurs de production et seulement dans la mesure où un tel mouvement se rapporte à la fourniture de services.

Le mode 4 est défini comme « la fourniture d'un service par un fournisseur de services d'un Membre grâce à la présence

de personnes physiques d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre ». La personne physique en question peut être un fournisseur de services indépendant ou contractuel ou un employé d'un fournisseur de services.

Du fait de la complexité des réglementations relatives à l'immigration et de la nécessité de tenir compte d'un éventail de priorités plus large que les seuls enjeux commerciaux dans l'examen des questions se rapportant aux personnes, il est important de définir plus précisément les éléments compris dans l'AGCS. Cette clarification est établie dans l'Annexe de l'AGCS qui détermine les limites de cet accord. L'AGCS ne couvre que les cas spécifiques de personnes physiques assurant une prestation de services. Il ne s'applique pas aux chercheurs d'emploi ou aux mesures concernant la citoyenneté et la résidence permanente. Les gouvernements peuvent réglementer l'admission et le séjour temporaire des personnes physiques sur leur territoire pour autant que de telles mesures ne compromettent pas leurs engagements au titre de l'AGCS. En particulier, ainsi que cela est mentionné en note de bas de page de l'Annexe, des modalités différentes concernant les exigences relatives aux visas ne sont pas considérées comme incompatibles avec les termes de l'AGCS.

Les parties prenantes allèguent dans l'ensemble que les engagements relevant du mode 4 ne sont pas acceptables. L'un des lacunes spécifiques du mode 4 tient à l'éventail restreint des catégories de travailleurs couverts par ces engagements. Les engagements relevant du mode 4 sont pour la plupart horizontaux (c'est-à-dire, qu'ils s'appliquent à tous les secteurs inscrits dans la liste des engagements du membre) et couvrent surtout les employés hautement qualifiés de personnes morales, en particulier les personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise et les personnes en voyage d'affaires. De ce fait, une grande partie des engagements se rapporte au mode 3 de fourniture de services concernant l'établissement d'une présence commerciale (60 pour cent). Les fournisseurs de services contractuels qui sont les employés de fournisseurs de services représentent 13 autres pour cent de cet ensemble alors que seulement 6 pour cent des engagements horizontaux concernent les fournisseurs de services indépendants.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le caractère restrictif des engagements au titre du mode 4. Étant donné que la libéralisation des échanges commerciaux relevant du mode 4 soulèverait des questions relevant des politiques migratoires et des politiques du marché du travail en présence d'un écart conceptuel entre les définitions de l'AGCS et les programmes de migration, des considérations de nature politique et réglementaire affecteraient sérieusement les niveaux d'engagements contractés en vertu de cet accord.

Bien que les engagements relevant de l'AGCS soient établis sur la base de la nation la plus favorisée (NPF), il est possible d'accorder un traitement préférentiel aux membres qui ont demandé d'être exemptés des obligations NPF en devenant parties à l'AGCS. Il existe une multitude de ces types d'exemptions qui tendent à rendre imprécises les garanties des engagements et amènent par conséquent les membres à accorder encore moins de concessions. Les examens des besoins économiques et les examens des besoins du marché du travail sont les moyens les plus couramment utilisés pour limiter l'accès au titre du mode 4. Dans le cadre de l'AGCS, le principe des examens des besoins économiques consiste à limiter l'accès suivant un ensemble de critères préétablis. Cependant, les dispositions relatives aux examens des besoins économiques contenues dans les listes d'engagements des pays membres ne comportent aucun critère défini, mais laissent plutôt place à une large marge de discrétion qui nuit à la crédibilité et à la prévisibilité des engagements. D'autres exemptions liées au mode 4 portent notamment sur les facteurs suivants : champ d'application limité, exigences préalables à l'emploi, contingents, exigences concernant la nationalité et le lieu de résidence, qualifications professionnelles ou scolaires, etc.

Une autre des ambiguïtés liées aux engagements contractés au titre de l'AGCS se rapporte à la durée du séjour. Le mode 4 s'applique aux fournisseurs de services qui entrent dans un pays membre à titre temporaire. Néanmoins, aucune définition normalisée du terme « temporaire » n'est énoncée ; la seule précision stipulée revêt un caractère restrictif : la durée doit être « non permanente ». Par conséquent, chaque membre est libre d'interpréter à son gré le terme « temporaire ». Dans la majorité des cas, la durée du séjour des personnes transférées à l'intérieur

de leur entreprise varie de deux à cinq ans alors que la durée du séjour applicable aux fournisseurs de services contractuels est généralement plus courte : de trois mois à un an, pouvant s'étendre dans de rares cas jusqu'à deux ans.

Les difficultés d'application des mesures de garantie des retours sont un autre facteur expliquant le peu de concessions accordées sous le mode 4.

Les négociations actuelles montrent certains signes de progrès : sept nouvelles propositions sur les moyens de régler les questions exposées ci-dessus sont en cours d'examen. Trois d'entre elles proviennent de pays en développement (l'Inde, la Colombie et le Kenya) et les quatre autres, de pays développés (la CE, les États-Unis, le Japon et le Canada). Plusieurs autres propositions de nature sectorielle touchant à des éléments relevant du mode 4 ont été présentées.

Les propositions soulignent la nécessité de clarifier davantage les définitions, d'affiner la classification des catégories inscrites dans les listes d'engagements des membres au titre de l'AGCS et de formuler des engagements spécifiques à chaque secteur. Les pays membres de l'OMC ont également fait part de leur consentement à retirer certaines des barrières et notamment d'établir des critères multilatéraux à l'appui de l'examen des besoins économiques en vue d'élargir la spécificité, la transparence et l'égalité de traitement de cet instrument controversé. Dans le même ordre d'idées, ils s'efforcent d'accroître la transparence des réglementations en matière migratoire étant donné que certains règlements nationaux dans ce domaine touchent au commerce des services. Une autre des initiatives actuellement à l'étude porte sur la possibilité d'établir un ensemble de procédures administratives spécifiquement applicables au mode 4. Certains indices donnent à penser qu'une attention plus grande sera portée au cas des fournisseurs de services indépendants, ainsi que l'indique la proposition de la CE.

Pour l'heure, si plusieurs défis restent encore à relever, le débat sur le mode 4 est parvenu à cerner certains enjeux spécifiques. Les négociateurs se concentrent actuellement sur deux grands objectifs : l'élargissement des niveaux de libéralisation et la

clarification des procédures administratives, notamment celles qui touchent à la mise en œuvre des engagements existants. Le principal obstacle à la réalisation de ces objectifs vient du manque de prise en compte adéquate des concepts du mode 4 dans les cadres de réglementation nationaux sur l'immigration. Le mode 4 étant un concept commercial, il n'a pas retenu l'attention des responsables de la sphère migratoire. Pourtant, il convient de reconnaître que le mode 4 s'inscrit dans une vision beaucoup plus élargie des migrations qui englobe une vaste gamme de questions telles les préoccupations en matière de sécurité ainsi que des considérations d'ordre social et culturel. Il est indispensable de rectifier les différences de conception et de réglementation entre échanges et migrations en conférant au mode 4 une identité au sein des systèmes nationaux de réglementation des migrations afin d'accélérer l'avancée des négociations sur ce mode de commerce des services.

Étant donné le caractère particulièrement grave des préoccupations actuelles en matière de sécurité, il importe de noter que l'AGCS est structuré de manière à prendre en compte de telles considérations. Au sein de l'AGCS, les questions de sécurité nationale ont la préséance sur tous les autres engagements : aucun examen des besoins, ni aucune contrainte juridique ne peuvent altérer le droit souverain de légitime défense. Par conséquent, les priorités en matière de sécurité ne devraient pas être un obstacle à la progression des négociations sur l'AGCS.

### **Migrations : gérer le mouvement et le séjour temporaire des travailleurs migrants : politique et mise en œuvre**

**Gervais Appave**, Directeur, Politiques et recherche en matière migratoire, OIM

Dans la recherche de moyens en vue de rectifier les différences de conception entre le domaine des échanges et celui des migrations, il convient de déterminer la nature des enjeux. Ils touchent d'une part à d'importantes considérations économiques : selon les estimations, la libéralisation, si minime soit-elle, du mouvement

des personnes physiques générera de 150 à 200 milliards de dollars américains par an. Ils touchent d'autre part aux sérieuses préoccupations des responsables de l'élaboration des politiques migratoires en ce qui a trait à la souveraineté, à la sécurité, à la cohésion sociale ainsi qu'à l'accès aux services d'aide et aux services sociaux. En toile de fond de ces considérations se profile le débat non réglé concernant les retombées des migrations de main-d'œuvre sur les marchés du travail nationaux. L'afflux des travailleurs migrants peut avoir des répercussions sur les niveaux de salaires ou les niveaux d'emploi des populations locales, particulièrement sur le marché de la main-d'œuvre non qualifiée. Pour résoudre ces problèmes, nous devons amener les spécialistes qui jusqu'à présent ont examiné ces questions séparément, à les étudier ensemble.

Les flux migratoires sont régis par une interaction complexe de facteurs dont les plus importants sont les tendances démographiques et les variations des revenus par habitant entre les pays. Selon les prévisions, la croissance de la population mondiale se poursuivra jusqu'en 2050 alors que la population des pays développés continuera de vieillir et de décliner. La tendance aux disparités croissantes des niveaux de revenus entre les pays se maintiendra également. Ces facteurs indiquent que de nouvelles générations de travailleurs de pays en développement iront chercher des débouchés à l'étranger alors que le monde industrialisé connaîtra une demande accrue de main-d'œuvre, particulièrement dans des secteurs tels que les services de santé et les technologies de l'information. Toutefois, les estimations indiquent également que l'offre de main-d'œuvre dans les pays en développement excédera considérablement la demande de main-d'œuvre dans les pays développés.

Situer le mode 4 dans ce flux global de mobilité des populations est une tâche ardue. À l'heure actuelle, on compte à l'échelle planétaire 185 millions de migrants, parmi lesquels 85 millions sont des migrants pour l'emploi. Pourtant, il n'existe pas de statistiques sur les migrations temporaires en général ou les migrations au titre du mode 4 en particulier, laquelle catégorie constitue une partie du flux migratoire mondial. La difficulté à situer le mode 4 dans le paysage migratoire global tient à l'absence de définitions uniformes, sinon comparables. Premièrement, la définition du

terme « temporaire » varie d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les travailleurs temporaires ne sont même pas classifiés comme migrants du fait de la brièveté de leur séjour. Deuxièmement, étant donné que le mode 4 ne s'inscrit pas dans les réglementations sur les migrations, les systèmes statistiques sur les migrations ne prévoient pas de compilation de données sur les migrants de cette catégorie. Quoiqu'il en soit, il est évident qu'en pratique le mode 4 concerne un nombre relativement minime de travailleurs appartenant pour la plupart à la catégorie de la main-d'œuvre hautement qualifiée. De ce fait, la libéralisation des échanges sous le mode 4 ne devrait pas être considérée comme une manœuvre en vue de libéraliser l'ensemble du mouvement transfrontalier des personnes.

Bien qu'il ne couvre qu'un nombre relativement minime de personnes, le mode 4 a le potentiel de générer des avantages financiers substantiels autant pour les pays développés que pour les pays en développement. Ce fait montre à quel point il est essentiel de cerner en profondeur la nature du rapport entre ces deux sphères de politiques et de pratiques gouvernementales dans le domaine de la gestion des migrations et du mode 4. Le mode 4 et les règlements sur les migrations représentent deux catégories de réalités qui ont évolué selon des trajectoires distinctes, mais parallèles. Le mode 4 n'est pas un accord sur les migrations ; c'est une disposition qui concerne le commerce des services. Toutefois, comme sa mise en œuvre s'opère dans le cadre des dispositions réglementaires régissant les migrations, pour faire avancer son application il faut que les spécialistes de ces deux champs d'intervention comprennent la terminologie et les instruments employés dans ce contexte. Pour atteindre cet objectif, les caractéristiques essentielles des cadres de réglementation des migrations aux niveaux national et multilatéral doivent être bien cernées.

La gestion des migrations commence en premier lieu au niveau national. Les programmes nationaux déterminent les catégories de personnes autorisées à entrer dans le pays, la durée du séjour, les autorisations de travail et la possibilité d'accès aux services sociaux. Dans le secteur des migrations de main-d'œuvre, les programmes nationaux s'attachent de plus en plus à faire la promotion des migrants pour l'emploi et à préparer ces derniers au travail et à la vie à l'étranger.

Dans le processus d'analyse des politiques migratoires, il importe de faire la distinction entre les perspectives des pays de destination et celles des pays d'origine. Les pays de destination ont de multiples objectifs, notamment de répondre à la demande de main-d'œuvre tout en protégeant les emplois et les salaires de leurs ressortissants, d'assurer la gestion du personnel transféré à l'intérieur de l'entreprise, de fournir aux entreprises locales l'accès aux services et de manière générale, de stimuler le commerce et l'investissement. Pour ce faire, ils ont recours à des instruments tels que des politiques d'admission, l'application de contingents et de plafonds, des examens des besoins du marché du travail et des examens des besoins économiques, des permis de travail, ainsi que des modalités d'octroi de visas et de reconnaissance des compétences.

Les objectifs des pays d'origine diffèrent quelque peu des visées des pays d'accueil et englobent le placement outre-mer de la main-d'œuvre excédentaire, l'acquisition de nouvelles compétences et de nouvelles ressources ainsi que la facilitation du rapatriement des fonds provenant de l'étranger. Pour atteindre ces objectifs, ils mettent sur pied et utilisent des ensembles d'instruments de plus en plus novateurs dont les activités de la Overseas Employment Agency (POEA) constituent une parfaite illustration. La POEA a conçu et mis en œuvre une stratégie globale de recrutement, de contrôle et de préparation des travailleurs assortie d'une disposition portant sur la fourniture d'une assistance et des conseils requis durant leur période d'emploi outre-mer.

Il est de plus en plus reconnu que la question migratoire, en tant que phénomène transnational, ne peut pas être gérée efficacement sans une coopération entre les États. L'émergence d'un marché de l'emploi marqué par une mondialisation toujours croissante est une autre des raisons justifiant le renforcement des initiatives nationales par la coopération internationale. Il s'ensuit que les migrations figurent aujourd'hui couramment à l'ordre du jour des affaires internationales. Ce fait revêt toute son évidence au niveau consultatif où l'on constate depuis peu une augmentation notable du nombre de processus de concertation. Tous les cercles consultatifs concernés partagent la même volonté d'identifier des intérêts et des défis communs. Le besoin de consultation est démontré par l'augmentation des adhésions à l'OIM enregistrée

ces dernières années. Il convient également de faire mention des initiatives multilatérales entreprises à plus grande échelle, telles que le Dialogue international sur la migration de l'OIM, l'Initiative de Berne, les démarches de l'OIT en vue de mettre au point un cadre non contraignant sur la migration de main-d'œuvre et la Commission mondiale sur les migrations internationales.

Néanmoins, la coopération internationale s'opère essentiellement dans un cadre informel. Malgré quelques progrès, les efforts en vue d'établir une collaboration authentique et concrète n'ont pas donné les résultats escomptés du fait que l'instauration d'un climat de confiance entre les États exige encore une forte mobilisation. Cependant, les gouvernements ont de plus en plus recours aux accords bilatéraux dans lesquels ils voient des instruments efficaces de gestion de la migration de main-d'œuvre. Aucun modèle idéal de ces types d'accords n'a été créé jusqu'à présent. Les États emploient actuellement une diversité de mesures qui couvrent tous les niveaux de compétences et s'appliquent non seulement aux mouvements des travailleurs migrants, mais également aux questions relatives à l'intégration, à la protection des droits et à la sécurité sociale. En outre, plusieurs initiatives ont été entreprises aux niveaux régional et sous-régional, quoique à ces échelons-là, le progrès soit plus lent.

En conclusion, une meilleure compréhension du rapport entre les tendances des migrations internationales et les politiques et pratiques gouvernementales peut aider à déterminer leurs retombées sur le mode 4 et à dégager des moyens propres à renforcer l'efficacité de la libéralisation des échanges sous ce mode. En termes plus spécifiques, cela devrait déboucher sur une application plus probante des engagements actuels relevant du mode 4 et faciliter la recherche d'autres moyens d'élargir le processus de libéralisation.

**Lakshmi Puri, Directrice**, Division du commerce international des biens et services et des produits de base, CNUCED

Cette session présente un exposé succinct des façons dont les contextes des échanges et des migrations sont regroupés dans le

cadre de l'examen du mode 4 de l'AGCS. Au cours de la session, les enjeux et les défis majeurs touchant au mouvement des personnes sous le mode 4 et aux politiques migratoires, jugées de nature complexe, délicate et multidisciplinaire, seront examinés.

Si les échanges et les migrations peuvent être perçus comme représentant deux univers distincts, la présence de ressortissants étrangers fournissant des services au titre de l'AGCS à l'extérieur de leur pays, même si elle s'inscrit dans les politiques commerciales, fait également intervenir des questions relevant de la législation sur l'immigration qui amènent à certains chevauchements, voire à des risques de malentendus. Situés à l'intersection entre commerce, développement et mondialisation, les secteurs des échanges et des migrations méritent de ce fait une analyse empirique plus approfondie accompagnée d'une synthèse pertinente. Ainsi, de par sa nature même, l'examen de ces questions requiert les efforts concertés des spécialistes du domaine des migrations et du domaine des échanges. Le commerce est communément reconnu comme l'un des plus puissants moteurs de progrès stimulant le changement, la croissance économique et le développement, le mode 4 constituant pour sa part un élément de ce processus dynamique. D'autre part, les politiques migratoires restent toujours perçues comme des mesures à caractère défensif et inaptes à répondre avec souplesse à la dynamique des marchés. Pour faire avancer le processus de formulation et de mise en œuvre des engagements au titre du mode 4, ces deux approches et cultures apparemment très différentes doivent être conciliées. S'ils veulent progresser dans ce sens, les spécialistes des échanges ne doivent pas se contenter de chercher à comprendre le contexte des migrations. Ils doivent aussi impérativement reconnaître que le mode 4 représente l'un des points majeurs de négociation des pays en développement dans le cadre de l'AGCS, un constat qui est pris en compte dans l'accord-cadre sur le Programme de travail de Doha établi en juillet par l'OMC.

Au chapitre des négociations multilatérales sur le commerce des services, dans l'accord-cadre de juillet, le mode 4 a fait l'objet d'une mention soulignant son importance particulière pour les pays en développement et le désignant comme le secteur dans lequel les négociations devraient cibler l'élévation progressive des niveaux de libéralisation. En termes généraux, l'évolution des négociations

sur l'AGCS et la mesure dans laquelle les pays en développement vont accepter de consentir à des engagements particuliers sur l'ouverture des marchés seront déterminés par l'étendue de l'accès à des marchés commercialement porteurs concédée au titre du mode 4. De ce fait, il est nécessaire de rassembler deux milieux, celui des échanges et celui des migrations, afin de les sensibiliser à l'importance de cette question. En ouvrant ce dialogue, il faut en premier lieu cerner à quel niveau se situent les différences entre les concepts du mode 4 et les politiques migratoires. Il serait judicieux dans ce cadre de déterminer les secteurs où des améliorations aux politiques migratoires et aux politiques du marché du travail pourraient contribuer à faciliter le mouvement des personnes au titre du mode 4 et de ce fait, à favoriser les avancées dans le cadre plus international des négociations relatives à l'AGCS et à Doha.

Il est important de comprendre le rôle du commerce des services sous le mode 4 et des forces motrices qui résultent du mouvement des personnes généré par ce mode dans la sphère du développement. Dans ses travaux, la CNUCED a souligné que le mouvement des personnes lié aux échanges se rapporte autant au contexte du commerce et de la pauvreté qu'au contexte du commerce et de la sexospécificité et que ses dimensions humaines et sa portée sur le développement seront prises en compte en reliant le mode 4 aux réalisations des Objectifs du Millénaire pour le développement. La notion de migrations mutuellement profitables commence à susciter une reconnaissance internationale et ceux que l'on nomme « principaux pays d'accueil » sont davantage conscients de l'importance des migrations non seulement dans leur dimension de phénomène transitoire, mais également en tant que réalité importante exigeant une approche soutenue et équilibrée. Il convient de reconnaître que le mode 4 ouvre la voie à une migration économique cohérente et rationnelle et qu'il constitue l'instrument le plus efficace et le plus sûr pour lutter contre la migration irrégulière et clandestine.

La libéralisation effective des échanges n'a pas généré des retombées égales sur tous les modes et tous les facteurs de production. Jusqu'à présent, les engagements contractés au titre de l'AGCS ont visé à faciliter l'accès aux personnes les plus hautement qualifiées et ils étaient liés à l'investissement. La

suppression des barrières consécutive à la mondialisation permet la libre circulation des biens et des capitaux ; les mouvements de main-d'œuvre au titre de l'AGCS sont entravés par une myriade de restrictions. La progression de la libéralisation des échanges sous le mode 4 relève autant d'un principe d'équité que d'un processus favorable aux intérêts de toutes les parties, pays développés et pays en développement. C'est à ce niveau-là que la libéralisation des échanges a la propriété de générer les gains les plus substantiels pour toutes les parties prenantes. Lors de son exposé présenté dans le cadre de la Commission sur le commerce des biens et services et des produits de base de la CNUCED, le professeur Dani Rodrik a souligné que le retrait des restrictions commerciales sur les biens et les actifs financiers a réduit les marges des écarts de prix au point où elles excèdent rarement le coefficient de deux à un. Parallèlement, les salaires de personnes occupant des emplois comparables dans les différents marchés varient suivant un coefficient de dix et plus à un. Par conséquent, la libéralisation des mouvements de main-d'œuvre relevant du mode 4 pourrait générer des bénéfices jusqu'à 25 fois supérieurs aux gains produits en privilégiant les secteurs traditionnels de négociations.

Un autre des enjeux souvent débattus lors des discussions sur le mode 4 touche à son lien avec des questions très délicates dans divers domaines de nature politique, culturelle, ethnique, etc. L'un des facteurs préoccupants tient à l'incidence des migrations de main-d'œuvre sur les marchés du travail nationaux. Il importe toutefois de tenir compte du fait que la libéralisation entraîne inévitablement un certain degré de perturbation et d'ajustement du marché du travail qui n'est pas exclusif au mode 4, mais qui est également provoqué par la déréglementation dans les secteurs de l'industrie et du commerce. Dans de nombreux pays en développement, la libéralisation du commerce des marchandises a nécessité des ajustements parfois pénibles qui ont entraîné des abaissements de niveaux de salaires, des régressions du statut social et d'autres incidences sociales négatives. La libéralisation de nombreux secteurs de services est perçue comme une menace pour l'intégrité du tissu social des pays en développement. À titre d'exemple, la libéralisation du secteur financier, l'un des secteurs les plus névralgiques dans les pays en développement, a été réalisée en dépit de coûts considérables. De plus, dans les pays

en développement ces réformes structurelles sont mises en place sans les réseaux de protection sociale que les pays riches peuvent fournir à leurs ressortissants. Si les États n'avaient pas affronté ces problèmes et cerné les défis induits par le changement, aucune initiative de libéralisation n'aurait été entreprise à ce jour.

L'expérience a amplement démontré que les pays qui opèrent sur une base unilatérale ne sont pas en mesure de régler les questions et les problèmes liés au mode 4. Il est nécessaire que les pays s'ouvrent à un dialogue à l'échelle multilatérale et ce d'autant plus qu'une partie substantielle des flux de main-d'œuvre générés par le mode 4 est interrégionale. Il faut que les spécialistes des migrations, les instances décisionnaires en matière de politiques commerciales et les autorités de réglementation du marché du travail examinent cette question dans une optique plus globale, en projetant la réflexion au-delà des préoccupations relatives à l'immigration et au marché du travail et en déterminant les avantages potentiels que représentent ces secteurs. En démêlant les problèmes liés à l'immigration et au marché du travail, cette session et ce séminaire en particulier, peuvent contribuer à faire avancer le processus et apaiser les tensions suscitées par la mobilité des personnes sous le mode 4. La réunion d'experts de la CNUCED sur le mode 4 a conclu que ce mode est le secteur où il faudrait laisser agir beaucoup plus librement les forces du marché et reconnaître de ce fait que la libéralisation du commerce des services sous le mode 4 est bénéfique aux marchés autant qu'au développement. La raison d'être du système des échanges multilatéraux est d'élargir la libre circulation transfrontalière de l'information, des consommateurs et des facteurs de production. Il est important de renforcer le cadre multilatéral en s'assurant que les engagements résultant des négociations en cours sont axés sur le développement.

## **Débat général**

De nombreux participants font valoir la nécessité d'imposer des obligations aux pays d'accueil autant qu'aux pays d'origine pour pouvoir instaurer des programmes fiables.

Au fil de la discussion, les participants se demandent si le mode 4 est le mécanisme approprié pour pallier les pénuries structurelles de main-d'œuvre consécutives au vieillissement des populations dans les pays de l'OCDE. Les intervenants soulignent en réponse que l'objet du mode 4 est de permettre la fourniture de services au moyen d'un mode particulier de mouvement des personnes physiques et non pas de combler les pénuries de main-d'œuvre. Toutefois, bien qu'il s'agisse d'une retombée indirecte de sa structure, le mode 4 est à même d'atténuer les problèmes associés au vieillissement des populations. Premièrement, il offre un moyen efficace de satisfaire à la demande croissante de travailleurs du secteur de la santé et des soins personnels. Deuxièmement, il peut fournir un apport régulier de populations jeunes sans imposer aux pays d'accueil le fardeau de paiements de retraite ultérieurs puisque le mode de migration défini par ce régime est de nature temporaire. Les intervenants indiquent également qu'il serait intéressant d'examiner le rapport entre l'élargissement international des migrations de main-d'œuvre et le mode 4 sous une autre perspective : à savoir, de déterminer si la croissance des flux migratoires peut satisfaire aux besoins du mode 4.

L'une des questions touche au champ d'application des engagements au titre du mode 4 concernant les fournisseurs de services. Les intervenants mentionnent qu'au sens de l'AGCS, le fournisseur de services d'un autre membre peut être soit une personne, soit une entité dont la personne physique est l'employée. Il est toutefois précisé que l'AGCS centre son attention sur la nationalité du fournisseur de services et non pas sur la nationalité des personnes physiques déplacées dans le cadre de ces échanges. À titre d'exemple, lorsqu'un expatrié travaille pour une entité qui assure la fourniture de services pour un pays, ce fournisseur de services est ressortissant du pays en question. Par conséquent, ce cas n'est pas visé par les obligations au titre de l'AGCS, même si la personne concernée est de nationalité étrangère.

L'un des participants s'interroge sur la définition de la ligne de démarcation entre le mode 4 et les politiques migratoires et demande notamment si chaque pays précise cette limite dans ses engagements particuliers. Les intervenants expliquent que même si certains des éléments qui déterminent cette frontière sont prévus dans les listes d'engagements des membres, de par ses dispositions

mêmes, l'AGCS établit des distinctions nettes en ce qui concerne son champ d'application puisqu'il y est notamment précisé qu'il couvre exclusivement le mouvement temporaire des personnes et uniquement le mouvement temporaire qui se rapporte à la fourniture de services. De ce fait, les frontières entre le mode 4 et les politiques migratoires sont déterminées en totalité tant par les dispositions de l'AGCS que par la liste des engagements de chacun des États membres.

## **SESSION II : APPROCHES UNILATÉRALES ADOPTÉES AU NIVEAU NATIONAL POUR GÉRER LE MOUVEMENT ET LE SÉJOUR TEMPORAIRE DES TRAVAILLEURS**

Quelles approches les pays ont-ils adoptées au niveau national pour gérer unilatéralement le mouvement et le séjour temporaire des travailleurs ? Quel est leur but, à quels types de mouvement (niveau de qualifications, secteur, durée du séjour et types d'arrangements contractuels, par exemple) s'appliquent-elles et quel rapport peut-on établir avec les mécanismes bilatéraux, régionaux et multilatéraux, y compris le mode 4 de l'AGCS ? Quels sont les avantages et inconvénients de ces initiatives ? Quels enseignements peut-on en tirer ?

Président : **G. Joseph**, directeur, Ministère de l'Intérieur, Afrique du Sud

## **Introduction**

**Frank Laczko**, Directeur de la recherche, OIM

Il n'existe pas de système international de gestion des migrations de main-d'œuvre. De nos jours, les migrations temporaires de main-d'œuvre s'effectuent essentiellement dans le cadre de programmes nationaux et en dehors des accords internationaux sur la main-d'œuvre.

Pour gérer les mouvements de main-d'œuvre, les pays ont recours à de nombreux mécanismes temporaires. La compréhension des cadres nationaux qui régissent les modes de gestion actuelle de la main-d'œuvre est d'un grand apport aux discussions sur l'AGCS du fait que leur application, leurs avantages et leurs inconvénients peuvent fournir de précieuses informations à l'appui des initiatives relatives au mouvement des personnes sous le mode 4. De plus, l'analyse des ententes actuelles sur les migrations temporaires de main-d'œuvre permettra de comprendre comment des programmes davantage axés sur les catégories du mode 4 peuvent cadrer avec les régimes existants.

Le sondage effectué dans le cadre de la préparation de cette conférence visait à compiler des données plus détaillées sur les politiques et les pratiques actuelles employées dans le monde entier en matière de migration temporaire de main-d'œuvre. Les questions du sondage portaient sur les accords bilatéraux et régionaux et visaient à déterminer dans quelle mesure les États procèdent à des compilations de données sur les migrations temporaires de main-d'œuvre. Ce questionnaire représente l'une des démarches les plus globales de collecte d'information sur ces sujets et la première tentative de collecte d'un éventail aussi varié de données dans un aussi grand nombre de pays. Le questionnaire a été envoyé à 181 pays, membres et observateurs de l'OMC et de l'OIM. A l'heure où se tient ce séminaire, trente et une réponses ont déjà été reçues, représentant la plupart des régions du monde.

Les réponses recueillies ont permis de dégager plusieurs éléments qui compliquent l'analyse des migrations temporaires de main-d'œuvre. En premier lieu, on a constaté qu'un grand

nombre d'États ne compilent pas de données sur les mouvements temporaires des personnes et que soit ils n'établissent aucune distinction entre les migrants temporaires et les migrants permanents, soit cette distinction n'est pas nette. Dans les cas où la différenciation est clairement établie, les définitions de migrants temporaires, les catégories dans lesquelles ils sont classés et les durées de séjour applicables à ces catégories varient notablement d'un pays à l'autre. En dernier lieu, il convient de reconnaître que le recensement du nombre de personnes entrant dans un pays par des filières de main-d'œuvre temporaire ne fournit pas un indicateur exact de la quantité de migrants temporaires étant donné que la durée d'un séjour peut être prolongée et qu'un migrant à statut temporaire peut finir par obtenir un statut de migrant permanent. Néanmoins, les réponses au sondage révèlent une augmentation considérable du nombre de travailleurs étrangers et démontrent les efforts déployés par les pays importateurs de main-d'œuvre en vue d'instaurer des mesures facilitant le mouvement transfrontalier des travailleurs.

L'analyse des types de réglementations nationales relatives à la gestion de l'admission temporaire des travailleurs démontre que les programmes temporaires comportent généralement plusieurs restrictions spécifiques communes, telles :

- des contrats de travail de durée déterminée,
- des clauses interdisant le changement d'employeur ou de secteur du marché du travail et de zone géographique,
- l'obligation de quitter le pays à la date d'expiration du contrat si ce dernier n'est pas renouvelé,
- des clauses interdisant le changement d'emploi,
- des restrictions touchant au regroupement des familles.

Il est également manifeste que les programmes nationaux de migration temporaire deviennent de plus en plus sélectifs (à savoir qu'ils ciblent le recrutement de travailleurs particuliers pour répondre à des besoins particuliers dans différents segments du marché du travail). Les États appliquent de nombreuses réglementations d'admission qui visent généralement la protection de leur main-d'œuvre locale ou la vérification de l'admissibilité des migrants par rapport aux conditions d'embauche prévalant dans le pays, telles :

- des contingents (à l'échelle du pays, de la région ou de l'entreprise),
- des examens des besoins du marché du travail,
- l'imposition de droits à des fins de contribution au développement économique,
- des examens des besoins du marché du travail à l'échelle sectorielle,
- des examens des besoins du marché du travail à l'échelle régionale/nationale.

En ce qui a trait aux procédures de sélection de la main-d'œuvre étrangère, elles sont régies par deux systèmes : celui de la demande et celui de l'offre. Dans le cadre du système régi par la demande, les migrants sont admis à la requête de l'employeur. Dans le cadre des systèmes régis par l'offre, les démarches sont entreprises par le migrant qui doit toutefois satisfaire aux critères établis par le pays d'accueil.

Malgré leur diversité, les systèmes en vigueur dans les différents États présentent une certaine convergence. La majorité des pays privilégient les travailleurs hautement qualifiés, notamment dans les secteurs des technologies de l'information et de la santé. Néanmoins, dans les pays en développement et particulièrement en Asie et dans les États du Golfe, les travailleurs à statut temporaire sont essentiellement des personnes moyennement ou peu spécialisées (p. ex., au Koweït, 500 000 des 700 000 travailleurs étrangers sont des employés moyennement ou peu spécialisés). Les pays de l'OCDE ont également enregistré une hausse du nombre de travailleurs saisonniers peu spécialisés (p. ex., les États-Unis, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni). Dans les mouvements régis par le mode 4, c'est dans la catégorie des personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise que l'on enregistre la croissance la plus rapide en termes de mobilité.

Cette convergence entre différents régimes de réglementation peut s'expliquer par plusieurs facteurs dont l'essor des technologies de l'information et des technologies informatiques, la libre circulation des biens et des capitaux qui accroît la demande en matière d'emploi et de formation, d'expertise et de services à l'étranger, la lenteur des ajustements au marché du travail qui

entraîne des pénuries de main-d'œuvre particulièrement notables dans les emplois peu spécialisés et en dernier lieu, le vieillissement des populations dans certains pays de l'OCDE.

Les approches unilatérales nationales présentent plusieurs avantages manifestes, tels : la flexibilité d'ajustement aux cycles économiques, la capacité de protéger des secteurs économiques stratégiques au plan national et les conditions de travail des travailleurs ressortissants du pays ainsi qu'un accueil plus favorable de l'opinion publique comparativement aux réactions suscitées par les politiques de libre circulation. Au rang des inconvénients, on y relève : la difficulté à sélectionner les travailleurs migrants sur un mode efficace en termes d'économie de coûts, le manque de fiabilité et de transparence des réglementations, les nombreuses restrictions imposées aux migrants temporaires qui ont pour effet de réduire la disponibilité des ressources en capital humain et de limiter la croissance générée par les échanges commerciaux, le peu de ressources dont disposent les pays d'origine pour assurer la protection de leurs ressortissants à l'étranger, la difficulté d'application des mesures régissant le séjour temporaire des travailleurs et le nombre relativement minime de filières d'accès aux bassins de migrants temporaires qui se traduit par un volume croissant de migration irrégulière.

Par conséquent, étant donné que les facteurs d'évolution du phénomène migratoire vont vraisemblablement se maintenir, les gouvernements se voient dans l'obligation de trouver des moyens de gérer le flux croissant de migration temporaire de la manière la plus opportune et de créer des filières officielles d'admission temporaire.

## **Étude de cas 1 : les Philippines**

**Danilo P. Cruz**, Sous-secrétaire à l'emploi, Ministère du travail et de l'emploi, Philippines

Avec plus de 8 millions de ressortissants vivant ou travaillant à l'étranger, les Philippines constituent l'un des plus grands fournisseurs de travailleurs migrants au monde. Il est reconnu

que les Philippins outre-mer continuent de jouer un rôle crucial dans l'économie et la stabilité sociale de leur pays. La politique étrangère du gouvernement des Philippines impose l'obligation d'assurer aide et protection aux travailleurs philippins outre-mer, une mesure illustrée par la décision du gouvernement à l'égard de la situation d'Angelo de la Cruz, le chauffeur de camion au service d'une compagnie pétrolière saoudienne pris en otage par des militants islamistes en Irak.

Le gouvernement des Philippines a commencé à réglementer l'emploi outre-mer au début du vingtième siècle. Les premières dispositions ne comprenaient que le système d'octroi de licences prévu dans la *Loi 2486* de 1915 et les décrets émis par le ministère du Travail, énonçant les clauses minimales des contrats de travail, les modalités de transfert de fonds en dollars venant des salaires perçus à l'étranger ainsi que les règles et règlements de procédure. Cependant, en 1974 le programme d'emploi international des Philippines a été institutionnalisé en réponse à la poussée de la demande de travailleurs philippins au Moyen-Orient. Ce programme initialement conçu comme une mesure temporaire visait à réduire le problème du chômage et à générer l'apport de devises étrangères, mais l'augmentation du nombre de Philippins outre-mer conjugué à une concurrence croissante a amené l'État à instaurer un programme global d'emploi outre-mer qui comprend à présent des mesures ciblant trois grands objectifs : la compétitivité de la main-d'œuvre, la reconnaissance des compétences des travailleurs et la garantie du bien-être et de la protection de ces derniers.

Il existe actuellement deux agences affiliées au Ministère du travail et de l'emploi et spécifiquement mandatées pour répondre aux besoins des travailleurs philippins outre-mer, à savoir la Philippine Overseas Employment Administration (POEA) et la Overseas Workers Welfare Administration (OWWA). En partant du principe que le meilleur mécanisme de soutien à l'emploi repose sur l'instauration d'un système d'aide sociale efficace, le gouvernement des Philippines a mis en place divers programmes d'aide sociale à l'intention des travailleurs philippins outre-mer et de leurs familles, programmes dont ils bénéficient depuis la période précédant leur départ jusqu'au moment de leur réintégration dans le marché du travail national.

Pour garantir un haut niveau de protection à ses travailleurs outre-mer, le gouvernement des Philippines applique un système d'accréditation des employeurs et un ensemble de dispositions relatives à l'octroi de licences aux agences de recrutement et de dotation et à la réglementation de ces dernières. La délivrance de ces autorisations est effectuée par la POEA qui est également chargée du contrôle de la performance des agences de recrutement, de la poursuite judiciaire des recruteurs illégaux et de la réglementation du montant des commissions de placement. La POEA maintient l'application d'une politique de responsabilité conjointe des agences de recrutement et des employeurs étrangers dans le cas de plaintes émises par les travailleurs philippins outre-mer et statue sur les litiges de nature contractuelle entre les travailleurs philippins et leurs employeurs en vertu de cette politique.

Les employeurs étrangers ne sont autorisés à recruter des travailleurs philippins que lorsque leurs documents d'accréditation ont été vérifiés par les agents de la main-d'œuvre en poste à l'étranger et validés par les fonctionnaires de l'ambassade. Les bureaux de placement procèdent ensuite au recrutement conformément à l'accord de recrutement établi avec l'employeur. Tous les contrats de travail des travailleurs philippins outre-mer doivent recevoir l'approbation de la POEA. Des modèles de contrats de travail ont été établis à partir de principes d'administration de la main-d'œuvre et de l'emploi internationalement reconnus et en conformité avec les lois des Philippines et celles des gouvernements des pays d'accueil.

Pour préparer les citoyens philippins à travailler à l'étranger et assurer leur compétitivité sur le marché du travail mondial, l'État a mis sur pied des programmes de formation professionnelle et de perfectionnement adaptés aux demandes du marché du travail ainsi que des mécanismes d'examen des compétences. Avant leur départ, tous les travailleurs philippins outre-mer doivent souscrire sans frais à un régime obligatoire d'assurance vie et d'assurance individuelle contre les accidents. Ils sont également inscrits à un programme de fonds de placement flexible créé à leur intention et qui fait office de régime de cotisation à la retraite. Le ministère du Travail délivre une carte d'identité permanente, la carte électronique OFW, à tous les ressortissants philippins partant travailler à l'étranger. Cette carte a plusieurs fonctions :

elle fournit la preuve du statut juridique des travailleurs à titre de travailleurs philippins outre-mer affiliés à la OWWA, elle donne droit aux exemptions de taxes de voyage et sert de carte GAB internationale. La POEA a également créé d'autres services à l'intention des travailleurs philippins outre-mer, à savoir le système SGS de gestion des services ainsi qu'un système de bases de données qui fournissent des renseignements sur les agences de recrutement agréées, les emplois vacants, les cas d'arbitrage en instance, les brevets des gens de mer et d'autres renseignements afférents à l'emploi outre-mer.

Le programme d'emploi outre-mer englobe des politiques visant à répondre aux besoins des travailleurs philippins durant leur séjour dans les pays d'accueil. Des spécialistes des questions liées à l'emploi, des médecins et des agents préposés aux questions sociales et de bien-être sont détachés dans les pays d'accueil où ils fournissent une aide juridique, médicale et psychologique aux travailleurs philippins et à leurs familles. Un réseau de centre de ressources a été mis en place avec le mandat de promouvoir et protéger les droits des travailleurs et de les préparer à leur réintégration au pays. L'OFW Family Congress (congrès des familles des travailleurs philippins outre-mer), tenu l'an dernier a donné lieu à la création d'un réseau des familles de travailleurs philippins outre-mer qui fait office de groupe de soutien mutuel et aide ses membres à accéder aux services sociaux gouvernementaux. Les cercles de familles aident à accélérer le rapatriement des travailleurs philippins outre-mer en cas de nécessité et assurent un rôle de liaison en fournissant des services psychologiques qui favorisent une réunification plus harmonieuse des travailleurs philippins avec leurs familles.

La préparation à la réintégration constitue un élément fondamental du programme de gestion de l'emploi des Philippines. Les programmes de réintégration aident à tirer le meilleur intérêt des gains résultant de l'emploi outre-mer et couvrent des aspects tant économiques que sociaux tels que des services de consultation à l'intention des travailleurs philippins outre-mer et de leurs familles, des services de formation professionnelle, des services de soutien à la scolarité des enfants, d'aide à l'accès au micro-crédit et de conseils en matière d'investissement.

Les services complets et totalement intégrés d'aide sociale dispensés par le gouvernement des Philippines profitent non seulement à ses citoyens, mais également aux pays d'accueil. Le système de réglementation en vigueur garantit le retour des travailleurs philippins dans leur pays à l'expiration de leurs contrats d'emploi et évite ainsi aux pays d'accueil les coûts de l'intégration et de l'assimilation de ces travailleurs à leur culture, à leur marché du travail et à leurs régimes de sécurité sociale.

Actuellement, le gouvernement des Philippines travaille à l'amélioration de son programme d'emploi outre-mer, démarche considérée comme une stratégie d'appui au développement économique. Les efforts visent pour l'heure à renforcer la compétitivité des travailleurs philippins d'une part en améliorant leurs qualifications professionnelles grâce à des programmes de formation et d'enseignement technique requis pour l'emploi et d'autre part, en menant des études en vue de dénicher d'autres marchés encore plus intéressants pour l'emploi outre-mer et de cerner leurs besoins en main-d'œuvre.

Le gouvernement des Philippines s'attache également à établir ou renforcer des accords bilatéraux et multilatéraux avec les pays d'accueil. Les initiatives antérieures ont démontré que la migration outre-mer ne peut atteindre ses pleines visées de protection et d'efficacité que si elle est gérée par des mécanismes collectifs plutôt que des dispositions exclusivement unilatérales. Il est particulièrement important de considérer les migrations internationales non seulement dans l'optique des pays d'accueil, mais également du point de vue des pays d'origine. Il convient de reconnaître que les pays d'origine et les pays d'accueil ont en commun un grand nombre d'intérêts stratégiques en matière de migration, mais qu'ils ne sont pas dotés des ressources nécessaires pour assurer la gestion conjointe et mutuellement bénéfique de ces questions.

## **Étude de cas 2 : le Bahreïn**

**Ausamah Al-Absi**, Directeur de l'emploi, Ministère du travail et des affaires sociales, Bahreïn

La politique sur la main-d'œuvre étrangère observée dans le Golfe constitue un cas unique : les expatriés représentent plus de 60 pour cent de la main-d'œuvre et par conséquent, les mesures instaurées dans la plupart des pays à titre d'exception sont de règle dans la région.

La découverte du pétrole dans les pays du Golfe au cours des années 1930-1940 a nécessité un développement rapide des infrastructures et exigé un important apport de main-d'œuvre. La population locale ne pouvant satisfaire à la demande, les pays ont donc ouvert leurs frontières aux travailleurs étrangers.

Cependant, 50 ans après l'adoption de cette politique, le Bahreïn a connu un revirement de situation. Au cours des 20 dernières années, le pays a enregistré une baisse de 16 pour cent du niveau des salaires. Le taux actuel de chômage se chiffre à 20 pour cent et 65 pour cent de la population ont moins de 25 ans. Selon les prévisions, d'ici 2013 le taux de population active du Bahreïn devrait augmenter de 95 pour cent et le pays fera face à très brève échéance à un problème de chômage aigu.

Le Bahreïn n'applique pas de politique de fermeture des frontières dans la mesure où les entreprises locales sont autorisées à faire venir des travailleurs de l'étranger au rythme de leurs besoins, mais parallèlement, le marché du travail y est sévèrement réglementé. Les expatriés n'ont pas le droit de changer d'employeur et de ce fait, le marché secondaire de main-d'œuvre s'en trouve très limité. Le pays applique également des « politiques de bahreïnisation » sévères qui obligent les entreprises à employer un certain pourcentage de travailleurs du pays.

Ces réglementations ont conduit à l'émergence de deux marchés distincts de l'emploi caractérisés par des milieux de travail différents : l'un des marchés s'adresse aux expatriés et l'autre aux employés originaires du pays. De manière générale, les emplois qui ne sont pas sollicités par les ressortissants sont proposés aux expatriés. L'un des problèmes tient au fait que la majorité de la population locale désire travailler dans le secteur public. Mais l'accès à une main-d'œuvre bon marché rend l'économie tributaire des industries à forte densité de main-d'œuvre et le taux des

emplois « recherchés » qui ont été créés est considérablement inférieur au taux de croissance de la population.

Pour atténuer ces problèmes liés au chômage, l'État a mis sur pied une réforme globale couvrant les secteurs de l'économie, de l'enseignement et du marché du travail. La réforme du marché du travail s'emploie à éliminer les déséquilibres du marché afin d'assurer le plein effet des réformes de l'enseignement et de l'économie. La réforme économique vise de son côté à stimuler la création d'emplois dans le secteur privé et notamment dans les segments de marché générant des salaires moyens et élevés. La réforme de l'enseignement et de la formation cible le perfectionnement des compétences de la main-d'œuvre en vue de mieux répondre à la demande du marché de l'emploi.

Le processus de réforme a débuté par une évaluation de la situation : le Royaume de Bahreïn a chargé l'entreprise McKinsey and Co. d'effectuer des études sur ce dossier. Cette étape a été suivie d'un processus de consultation des partenaires sociaux et en septembre 2004, l'État a annoncé une série de réformes globales et engagé un dialogue social. La phase suivante débutera en 2005 avec les préparatifs de mise en œuvre des restructurations auxquels succèdera pour finir l'application d'un processus de réformes graduel échelonné sur trois ans. Le processus de réformes a été lancé par Son Altesse le Prince héritier du Royaume de Bahreïn et revêt de ce fait un ferme engagement politique.

La réforme du marché du travail, la plus ambitieuse, fut la première lancée et sera suivie par les réformes de l'économie et de l'enseignement au cours du premier trimestre 2005. La réforme du marché du travail cible les objectifs stratégiques suivants : déréglementation du marché, égalisation des différentiels de coûts du recrutement des travailleurs du pays et des travailleurs étrangers, relèvement des normes de travail grâce à la compétitivité et attribution de droits et de choix égaux tant aux employeurs qu'aux employés (par exemple, en retirant l'interdiction de mobilité à l'endroit des expatriés).

L'État espère qu'en autorisant les expatriés à changer d'employeur à leur gré et en unifiant les régimes d'avantages sociaux, il parviendra à éliminer le contrôle du patronat sur

les travailleurs expatriés et créera ainsi un marché secondaire ouvert aux travailleurs étrangers. Cette politique générera vraisemblablement une certaine hausse des salaires des expatriés. Mais pour égaliser les coûts du recrutement de la main-d'œuvre locale et étrangère, éliminer la concurrence déloyale et promouvoir l'entrée des technologies, les droits exigibles de l'employeur pour l'octroi de permis de travail aux travailleurs étrangers seront augmentés. Les revenus tirés des droits de permis de travail seront investis dans des projets de mise en valeur du développement économique et humain.

La réforme abolira la « politique de bahreïnisation » et dérèglémentera les procédures d'embauche et de licenciement et de ce fait, l'embauche de main-d'œuvre locale sera dictée par des motifs opérationnels et non plus par une exigence institutionnelle.

De manière générale, la réforme réduira considérablement l'intervention des pouvoirs publics dans les activités économiques. Le marché du travail faisant partie intégrante du système économique, il ne peut demeurer sévèrement réglementé alors que les barrières sont levées dans les autres secteurs de l'économie. Il est par conséquent essentiel que les forces du marché libre puissent prendre les commandes des rouages du marché du travail. Un groupe d'experts internationaux a également procédé à une évaluation complète des retombées économiques du projet de réforme. Cette réforme est fondée sur les initiatives menées dans d'autres États tel Singapour, et s'accorde totalement avec les principes de l'OIT et de l'OMC.

### **Étude de cas 3 : le Royaume-Uni**

**Lesley Maundrell**, Responsable de l'élaboration des politiques, Ministère de l'intérieur, permis de travail (RU), équipe chargée de l'élaboration des politiques, Royaume-Uni

Le Département des permis de travail (RU) relève de la Direction de l'immigration et de la nationalité du Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni. Il est chargé de l'administration des mesures

portant sur les permis de travail au Royaume-Uni, processus qui vise à un juste équilibre entre l'autorisation accordée aux employeurs de recruter ou de transférer des personnes qualifiées de l'étranger et la préservation des intérêts de la population active locale.

Pour réaliser ces objectifs, le gouvernement du Royaume-Uni délivre aux étrangers des permis de travail de différents types :

- Permis d'affaires et commerciaux
- Permis de travail à entrées multiples
- Programme de formation et d'expérience professionnelle
- Programme pour les sportifs et les professionnels du spectacle
- Programmes sectoriels
- Programme pour les migrants hautement qualifiés
- Accord général sur le commerce des services (AGCS)

La catégorie des **permis d'affaires et commerciaux** est subdivisée en deux ensembles. Le premier ensemble concerne les personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise, les postes au sein des conseils d'administration, les investissements de l'étranger (soit les nouveaux postes essentiels à la réalisation de projets d'investissement de l'étranger), les emplois dans les secteurs à pénurie de main-d'œuvre (ceux dans lesquels le Royaume-Uni compte très peu de travailleurs dûment qualifiés) et les chercheurs subventionnés. Le deuxième ensemble couvre toutes les demandes non classées dans le premier. Dans tous les cas relevant du deuxième ensemble, les employeurs sont tenus d'effectuer un examen des besoins économiques (c'est-à-dire de démontrer que l'emploi ne pourrait pas être pourvu par un travailleur du pays) et de préciser les méthodes de recrutement employées.

Le **permis de travail à entrées multiples** concerne les employeurs désireux de faire entrer certaines catégories de personnes au Royaume-Uni pour de courtes périodes et sur une base régulière. Ce type de permis a l'avantage de rendre plus souples les mesures régissant les permis de travail. Il s'adresse principalement aux employés transférés à l'intérieur de leur entreprise et aux professionnels du spectacle.

Le programme de **formation et d'expérience professionnelle** donne aux personnes l'occasion d'acquérir des compétences et de l'expérience sur un principe de stages dans le cadre desquels elles perfectionnent leurs acquis scolaires et professionnels. Ce programme comprend deux éléments : un stage de formation pratique en vue d'acquérir des qualifications professionnelles ou spécialisées et une période d'expérience de travail. Cette catégorie s'adresse aux personnes qui ont l'intention de quitter le Royaume-Uni à la fin de la période convenue pour exercer leurs nouvelles compétences à l'étranger.

Le programme **pour les sportifs et les professionnels du spectacle** s'adresse aux sportifs et aux artistes accomplis qui pratiquent au plus haut niveau ainsi qu'aux personnes et aux groupes recrutés pour exécuter des prestations ou remplir une fonction qu'ils sont les seuls à pouvoir réaliser. Ce permis est octroyé uniquement aux sportifs dont le recrutement contribuera notablement au développement des sports au Royaume-Uni et aux artistes réputés dans leur profession.

Les dispositions régissant sur les **programmes sectoriels** permettent aux employeurs établis au Royaume-Uni de recruter des travailleurs outre-mer pour exercer des emplois spécifiques dans des secteurs déterminés. Ce programme s'adresse aux travailleurs dont les compétences ou les qualifications ne répondent pas aux critères exigés pour l'obtention de permis d'affaires et commerciaux et couvre actuellement les secteurs de l'hôtellerie et de la transformation des aliments. Ces programmes fonctionnent sur le principe des contingents dont la proportion est revu chaque année.

L'objectif du **programme pour les migrants hautement qualifiés** est de permettre aux personnes dotées de compétences exceptionnelles de séjourner ou d'immigrer au Royaume-Uni, d'y rechercher ou d'y accepter un emploi, de créer leur entreprise ou d'entreprendre d'autres activités d'investissement. Ce programme a été modifié en octobre 2003 en vue d'attirer et de retenir un plus grand nombre de migrants hautement qualifiés au Royaume-Uni. L'un des avantages de ce programme vient de sa souplesse : il permet aux intéressés de présenter une demande alors même qu'ils se trouvent au Royaume-Uni.

Le permis au titre de l'**Accord général sur le commerce des services** relève d'un ensemble de mesures préférentielles établi dans le cadre des règles usuelles applicables aux permis de travail. Ces mesures autorisent les personnes dont l'employeur n'a pas de présence commerciale au Royaume-Uni à y travailler aux termes d'un contrat de services attribué à leur employeur par un organisme établi au Royaume-Uni. Le permis AGCS est attribué uniquement aux organismes des États membres de l'OMC signataires de l'Accord. Cette entente vise à ouvrir l'accès aux contrats de services du Royaume-Uni aux entreprises établies hors de l'espace de l'UE et qui emploient des personnes hautement qualifiées.

Comparativement à la période antérieure, le nombre de permis de travail approuvés lors de l'exercice financier se terminant le 31 mars 2004 a augmenté de 1,5 pour cent. Les trois premiers secteurs pour lesquels le Royaume-Uni a approuvé la délivrance de permis de travail sont les services de santé et de soins médicaux, les services d'hôtellerie et de restauration et les services informatiques.

Pour répondre aux demandes des entreprises et cerner leurs besoins, des groupes d'experts sectoriels ont été mis sur pied en l'an 2000 avec le mandat de mener des consultations auprès du Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni. Ces groupes sont constitués de représentants du secteur privé et d'instances dirigeantes de haut niveau et comptent actuellement des experts des milieux de l'ingénierie, des soins de santé, de l'hôtellerie et de la restauration, des technologies de l'information, de l'enseignement et de la recherche subventionnée. Ces consultations visent à s'assurer que les politiques du Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni sont adaptées aux demandes actuelles et aux tendances du marché du travail ainsi qu'à aider les employeurs à recruter de la main-d'œuvre étrangère.

## **Débat général**

Les intervenants mettent l'accent sur les caractéristiques de souplesse et de sélectivité des programmes unilatéraux. Ils

soulignent à cet égard la nécessité d'examiner le rapport entre l'AGCS et les dispositions nationales.

En réponse à la question de l'un des participants, les intervenants précisent que les réglementations nationales en matière de migration en vigueur dans les pays représentés à la session ne font pas la distinction entre les personnes entrant dans le pays en vue d'y travailler dans le secteur des services et celles aspirant à travailler dans d'autres secteurs de l'économie. Dans certains cas, les intervenants ne voient pas de motifs justifiant une telle distinction ; dans d'autres cas, ils craignent que des conditions particulières appliquées à certains secteurs ouvrent subrepticement la voie au marché noir.

L'un des participants s'interroge sur la dynamique du mouvement de migration temporaire au Bahreïn et demande si dans la pratique il s'agit toujours bien d'un phénomène temporaire. Les intervenants expliquent que si les expatriés ont tendance à rester au Bahreïn pendant de nombreuses années (20 à 25 ans dans certains cas), juridiquement, ils conservent le statut de migrants temporaires. De ce fait, la majorité des travailleurs étrangers sont censés quitter le pays à la cessation de leur emploi (il existe une disposition autorisant les personnes hautement qualifiées à prendre leur retraite au Bahreïn, mais elle ne s'applique qu'à de très rares cas).

En réponse à plusieurs questions, les intervenants donnent des précisions sur les pratiques d'immigration du Royaume-Uni concernant les programmes destinés aux travailleurs hautement qualifiés et aux travailleurs peu spécialisés, sur les délais de traitement des demandes et sur l'intérêt démontré à l'égard du visa AGCS. Le marché du travail du Royaume-Uni affiche une demande de travailleurs hautement qualifiés autant que de travailleurs peu spécialisés. Si les dispositions générales sur les permis de travail tendent à couvrir tous les niveaux de compétence, il existe également un programme à l'intention des migrants hautement qualifiés ainsi qu'un programme sectoriel spécifiquement applicable aux travailleurs peu spécialisés qui couvre actuellement les secteurs de la transformation des aliments et de l'hôtellerie et fonctionne sur une base de contingents. Le programme à l'intention des travailleurs hautement qualifiés fonctionne sur un

système d'attribution de points suivant lequel les requérants se voient octroyer des points en fonction de leurs qualifications et de leurs réalisations (par exemple, le nombre de publications, les diplômes obtenus, etc.). Les critères d'attribution de points ont été récemment assouplis et tiennent également compte à présent des réalisations des personnes à la charge du demandeur. Suite à cette réforme, les autorisations d'admission délivrées aux termes de cette catégorie ont pratiquement doublé.

Les participants sont aussi informés du fait que les demandes de permis de travail au Royaume-Uni sont traitées en l'espace de 24 à 48 heures. Le processus peut néanmoins être plus long lorsque le dossier de demande est incomplet.

Les intervenants mentionnent également qu'il n'y a que très peu de demandes de visa AGCS étant donné qu'il existe au Royaume-Uni d'autres formules en terme de permis de travail qui couvrent les catégories de personnes admissibles à ce programme et qui s'avèrent plus souples et avantageuses.

Les participants expriment un vif intérêt à l'égard du fonctionnement du système de gestion des migrations en vigueur aux Philippines. Leurs questions portent sur le contrôle gouvernemental des transferts de fonds, le fonctionnement des instances responsables des services aux expatriés dans les pays d'accueil et les programmes de formation à l'endroit des futurs travailleurs migrants. Les intervenants précisent que le contrôle des entrées des fonds transférés par le système bancaire est assuré par la banque centrale, mais que les fonds transférés par des institutions non bancaires opérant aux Philippines et dans certains des pays d'accueil ne peuvent pas être retracés. Les services aux travailleurs outre-mer dans les pays d'accueil sont fournis en majorité par l'entremise de programmes instaurés par le gouvernement des Philippines et dispensés par les ambassades. La migration de la main-d'œuvre philippine s'effectuant essentiellement sur une base multilatérale, il incombe donc au gouvernement des Philippines de recueillir les données relatives aux besoins de main-d'œuvre en vue de définir les secteurs de formation à privilégier. Le choix des programmes de formation est déterminé suivant les données contenues dans les rapports établis par les spécialistes des questions d'emploi du gouvernement des Philippines en poste dans

les pays d'accueil. Ces rapports renferment des données sur les besoins actuels et les demandes futures des pays touchant au marché du travail.

## **SESSION III : APPROCHES BILATÉRALES CONCERNANT LA GESTION DU MOUVEMENT ET DU SÉJOUR TEMPORAIRE DES TRAVAILLEURS**

Comment les accords bilatéraux en matière de gestion des migrations temporaires des travailleurs sont-ils conçus ? Quels sont les types d'accords existants ? Comment la question du marché du travail et les questions administratives sont-elles traitées et quels enseignements peut-on en tirer, y compris en ce qui concerne le mode 4 ? Quels sont les avantages et inconvénients de ces accords ? Quel est leur but, à quels types de mouvement (niveau de qualifications, secteur, durée du séjour et type d'arrangements contractuels, par exemple) s'appliquent-ils et quel rapport peut-on établir avec le mode 4 de l'AGCS ? Quels sont les avantages et inconvénients de ces initiatives ? Quels enseignements peut-on en tirer ?

Présidente : **Irena Omelaniuk**, rédactrice en chef, *World Migration 2005*

Au cours de cette session, les participants examinent les avantages et les inconvénients des approches bilatérales en vue de définir des moyens efficaces de concilier les divergences de vues entre les spécialistes des échanges et ceux des migrations.

## **Introduction**

**Georges Lemaître**, Administrateur principal, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales (DETAS), OCDE

Les accords bilatéraux sont des mesures relativement courantes et les pays de l'OCDE sont partie à plus de 150 de ces accords. Toutefois, le nombre de travailleurs visés est relativement minime à l'exception de ceux employés en vertu de traités entre pays limitrophes.

Par définition, les accords bilatéraux reconnaissent à des travailleurs de nationalités déterminées un accès privilégié au marché du travail. Ils ont tendance à cibler les emplois peu spécialisés ou les travailleurs de certaines catégories d'âge et sont généralement contingentés. Il est possible de dresser une intéressante typologie des accords bilatéraux de main-d'œuvre à partir des catégories de travailleurs ciblés tels : travailleurs invités, travailleurs saisonniers, travailleurs transfrontaliers, travailleurs contractuels ou recrutés dans le cadre de projets particuliers, stagiaires ou personnes en villégiature qui offrent leurs services.

Lorsqu'ils concluent des accords bilatéraux, les États ont divers objectifs en vue. Les États frontaliers ou sis dans une même région peuvent y voir le moyen de créer des marchés de main-d'œuvre régionale transfrontalière et de favoriser l'instauration de liens et d'échanges culturels et politiques. Il est important de distinguer les motifs des pays d'origine et des pays d'accueil lors de l'établissement d'accords bilatéraux. Les pays d'accueil cherchent principalement à compenser les pénuries de main-d'œuvre ainsi qu'à encourager la coopération entre États alors que les pays d'origine souhaitent généralement fournir de l'emploi à leur main-d'œuvre excédentaire, assurer la protection des droits de leurs ressortissants à l'étranger et relever le niveau de vie intérieur (notamment par l'entremise des rapatriements de fonds).

La mise en œuvre des accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre passe souvent par des activités de promotion et d'annonces publiques du programme, suivies du recrutement, de l'examen des compétences et de l'accréditation des requérants.

Les États participants communiquent les renseignements sur le programme aux administrateurs, aux intermédiaires, aux employeurs et aux migrants. Cependant, le désir de gérer les mouvements de main-d'œuvre par des accords bilatéraux peut donner lieu à l'instauration de procédures et de clauses restrictives additionnelles qui compliquent le processus, encore que les programmes bilatéraux moins bureaucratiques semblent être ceux qui donnent les meilleurs résultats.

Le recrutement en vertu d'accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre est effectué par des agences privées établies soit dans les pays d'origine, soit dans les pays d'accueil, les administrations publiques ou les réseaux d'associations de migrants. Le travail des agences peut varier d'une simple fonction de mise en rapport jusqu'à la prise en charge complète des démarches de recrutement. Les administrations publiques qui participent au processus offrent des services de recrutement aux employeurs (pays d'accueil) ou procèdent aux contrôles requis à l'endroit des migrants potentiels (pays d'origine). Le rôle des réseaux d'associations de migrants dans la facilitation du processus de mouvement de la main-d'œuvre a pris une importance croissante au fil des années.

Le retour des migrants dans leur pays d'origine à l'expiration de leurs contrats constitue un enjeu de poids dans la gestion des migrations temporaires de main-d'œuvre. Dans les accords bilatéraux, toutes les parties prenantes, les administrations publiques, les intermédiaires, les employeurs et les travailleurs sont associés aux mesures visant à garantir les retours. Dans l'ensemble, les statistiques sur le retour des travailleurs qui migrent aux termes d'accords bilatéraux affichent de très bons résultats. Cela s'explique par le fait que le respect de ces dispositions donne aux employeurs la possibilité de réembaucher ultérieurement les mêmes travailleurs et aux employés, la possibilité de retourner ultérieurement travailler dans le pays d'accueil. Cela tient également au fait que les accords bilatéraux concernent généralement des emplois de nature temporaire.

En résumé, le principal intérêt des accords bilatéraux est qu'il donne aux États participants la capacité de gérer le processus de migration temporaire des travailleurs. Ce sont les types de programmes qui répondent le mieux aux besoins de main-

d'œuvre à caractère temporaire. Le principal inconvénient des accords multilatéraux vient du fait que la demande d'emploi des travailleurs dans des pays signataires de ces accords tend à l'emporter sur l'offre.

### **Étude de cas 1 : Accord bilatéral hispano-équatorien relatif à la main-d'œuvre**

**Victoria Galvani**, Chef de la coordination, Sous-direction générale du régime juridique, Direction générale de l'immigration, Secrétariat d'État à l'immigration et à l'émigration, Ministère du travail et des affaires sociales, Espagne

Telle qu'établie par le gouvernement de l'Espagne, la politique espagnole en matière de migration repose sur quatre piliers fondamentaux :

- gestion des flux migratoires ;
- coordination des accords relatifs à la migration en fonction des besoins du marché du travail ;
- lutte contre la migration irrégulière appuyée d'un contrôle frontalier pertinent et de mesures de rapatriement des migrants en situation irrégulière et ;
- intégration sociale des migrants accompagnée d'une coopération avec les pays d'origine dont les ressortissants représentent une importante proportion des migrants résidant en territoire espagnol.

Il faut que la gestion des flux de migration de main-d'œuvre réunisse deux mécanismes déjà existants dans le système de réglementation de l'Espagne : premièrement, le recrutement des travailleurs étrangers sur une base contractuelle tout en prenant en compte la situation du marché du travail national et deuxièmement, le programme général sur la main-d'œuvre (jusqu'à ces derniers temps, le recrutement des personnes exigeait l'obtention d'un visa de travail dans le pays d'origine).

Dans son accord ratifié le 21 septembre 2001, le Conseil des Ministres a autorisé le recrutement de travailleurs étrangers sous réserve de la conjoncture du marché du travail national.

Des associations d'entreprises, des syndicats et diverses instances de l'administration publique participent à la détermination du nombre de travailleurs étrangers en fonction des demandes réelles par profession qui ne peuvent pas être comblées par les travailleurs locaux et les travailleurs migrants permanents. Les associations d'entreprises estiment le nombre d'emplois vacants qui selon les prévisions ne seront pas comblés par la main-d'œuvre locale en les classifiant par secteurs d'activités et de métiers et suivant la durée projetée des contrats. Les syndicats évaluent les pénuries de main-d'œuvre à l'échelle régionale, par secteurs d'activités et de métiers. Et pour finir, les services de l'administration publique sont chargés d'élaborer des projets concrets et de coordonner les procédures en s'assurant que les travailleurs contractuels recrutés sur une base contractuelle dans les pays d'origine sont dûment intégrés dans leur nouveau milieu de travail. Ce mécanisme est ajusté en permanence suite à l'analyse de chaque secteur du marché du travail national et à l'évaluation du bassin de travailleurs disponibles qui ont droit d'accès prioritaire aux emplois vacants, à savoir les ressortissants et les étrangers autorisés à travailler en Espagne.

L'Espagne a signé avec divers pays (La Pologne, la Roumanie, la Bulgarie, l'Équateur, la Colombie, la République dominicaine et le Maroc) plusieurs accords bilatéraux portant sur la gestion et la réglementation des flux migratoires et en particulier sur la possibilité de choisir les travailleurs dans les pays d'origine. Les pays signataires des accords bilatéraux ont instauré des commissions de sélection chargées d'assurer la transparence et l'efficacité du processus de recrutement des travailleurs contractuels. À l'heure actuelle, les possibilités d'emploi en Espagne sont majoritairement offertes aux migrants ressortissants des pays signataires de ces accords.

La sélection des travailleurs et la signature des contrats de travail dans le pays d'origine règlent certains des problèmes liés à la gestion des migrations de main-d'œuvre. Toutefois, ces mécanismes présentent plusieurs inconvénients tels que le manque

de souplesse, un certain manque de cohérence dans les procédures, le manque d'information et de communication directes entre les instances chargées de la sélection des travailleurs et les services gouvernementaux décisionnaires, etc.

Ratifié en 2001, l'accord bilatéral entre l'Espagne et l'Équateur englobe les mécanismes mentionnés plus haut. Le chapitre préliminaire de l'Accord traite des autorités compétentes et de la définition des travailleurs migrants. Le document comporte en outre 6 chapitres et 22 articles où sont énoncées les dispositions afférentes aux offres d'emploi : l'évaluation des qualifications professionnelles requises, le transport et l'accueil des travailleurs migrants, les droits et les conditions de travail et de vie des travailleurs migrants ainsi que des dispositions particulières concernant les travailleurs temporaires et leur rapatriement. Le chapitre VI énonce les dispositions relatives à l'application et à la mise en œuvre de l'Accord.

En janvier 2002, les délégations hispano-équatoriennes se sont réunies à Quito, en Équateur, en vue de former un comité mixte prévu à l'article 21 de l'Accord. Au cours de leur assemblée, les participants ont discuté des mécanismes de liaison et des institutions compétentes désignés pour assurer les transactions prévues à l'Accord. Ils ont également examiné les questions relatives au développement des Équatoriens résidant en Espagne, à la situation de la communauté espagnole en Équateur et au fonctionnement de la commission de sélection chargée de la sélection professionnelle préliminaire des futurs migrants.

Entre les années 2000 à 2004, le nombre de citoyens équatoriens titulaires de permis valides de résidence en Espagne a augmenté d'environ 519 pour cent. Actuellement, 11 pour cent de tous les citoyens étrangers résidant légalement en Espagne sont originaires de l'Équateur. De plus, 1 951 personnes nées en Équateur ont obtenu la citoyenneté espagnole entre 1997 et 2003.

Le nombre de permis de travail accordés par les autorités espagnoles aux Équatoriens a également accusé une hausse vertigineuse au cours des dernières années : de 19 995 en 2003, le nombre de permis de travail est passé à 29 641 durant la seule période du 1er janvier au 31 août 2004. Au 31 août 2004, 14 pour

cent de tous les travailleurs étrangers affiliés au régime de sécurité sociale de l'Espagne étaient originaires de l'Équateur.

Ces chiffres témoignent de l'étroite relation de coopération entre les deux pays et attestent de l'engagement exprimé dans l'Accord général de coopération et d'amitié signé par le Roi d'Espagne et la République de l'Équateur en juin 1999.

En ce qui a trait aux accords de plus grande portée prévoyant des dispositions pour la facilitation de la mobilité internationale de la main-d'œuvre, il convient de noter que l'Espagne siège au comité EU-MERCOSUR créé dans le cadre de l'accord général entre l'Union européenne et les pays membres du MERCOSUR. Au plan politique, l'Espagne partage des liens historiques profonds avec les États membres du MERCOSUR et démontre de ce fait des dispositions favorables à leur égard.

## **Étude de cas 2 : Programme canadien des travailleurs agricoles saisonniers**

**Elizabeth Ruddick**, Directrice, Recherche stratégique et statistiques ; Direction générale de priorités, planification et recherche, Citoyenneté et Immigration Canada

Si le Canada affiche des politiques relativement libérales concernant l'admission de professionnels dans le cadre d'un emploi sur une base temporaire, la marge de manœuvre des employeurs quant au recrutement de travailleurs temporaires étrangers peu spécialisés fait l'objet d'un contrôle plus sévère. Le Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) constitue un exemple des types d'accords bilatéraux visant à faciliter l'admission coordonnée de travailleurs étrangers en vue de combler des pénuries de main-d'œuvre qualifiée dans des secteurs d'emploi déterminés.

Le Programme des travailleurs agricoles saisonniers autorise le mouvement coordonné de travailleurs étrangers en vue de répondre aux besoins saisonniers temporaires des producteurs agricoles canadiens durant les périodes de pointe des activités de

récolte et de plantation couramment caractérisées par des pénuries de travailleurs canadiens qualifiés. Le programme est régi par la politique nationale du marché du travail qui garantit la protection du marché du travail local. Les offres d'emploi sont mises à la disposition des citoyens canadiens et des résidents permanents qualifiés et fiables (suivant le principe de la politique de priorité aux Canadiens) avant d'être proposées dans le cadre du PTAS.

Les critères fondamentaux du programme des travailleurs agricoles saisonniers reposent sur le caractère saisonnier de l'emploi et sur l'admission coordonnée des travailleurs.

Le programme a été lancé en 1966, à la suite de négociations tenues entre le Canada et la Jamaïque. Trinité-et-Tobago et la Barbade en sont devenus participants en 1967 et en 1974, le Canada a signé un accord de participation avec le Mexique. En 1976, le programme s'est étendu à l'Organisation des États des Caraïbes orientales. En d'autres termes, ce programme consiste en un ensemble d'accords bilatéraux opérant sous l'égide ou dans le cadre du PTAS.

Au cours des 20 dernières années, le flux des travailleurs est passé d'un peu moins de 6 000 en 1980 à 18 700 en 2003. Près de 10 000 de ces derniers sont originaires du Mexique et 8 000 viennent des États des Caraïbes. Au Canada, les régions de destination des travailleurs sont essentiellement l'Ontario et le Québec, mais le programme est également opérant en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard. Un peu plus tôt au cours de cette même année, un accord a été conclu avec la province de la Colombie-Britannique à l'effet d'étendre le programme dans cette région pour y autoriser le recrutement de travailleurs agricoles saisonniers mexicains.

Ce programme constitue un partenariat géré par Ressources humaines et Développement des compétences, Canada (le ministère fédéral de l'emploi et du travail), Citoyenneté et Immigration Canada, les gouvernements des provinces, les gouvernements étrangers signataires et des employeurs canadiens.

Le PTAS a évolué au fil du temps. À titre d'exemple, en Ontario et au Québec, des représentants du secteur privé se sont associés pour former le Foreign Agricultural Resource Management Services (FARMS) en Ontario et la Fondation des entreprises en recrutement de main-d'œuvre agricole étrangère (FERME) au Québec. En Ontario, le FARMS est un organisme du secteur privé à but non lucratif constitué en vertu d'une loi fédérale. Il participe au traitement des demandes de travailleurs agricoles saisonniers et les transmet aux gouvernements des pays fournisseurs de main-d'œuvre. Le FARMS applique des frais d'utilisation pour couvrir les coûts de ses services administratifs.

Dans le cas de l'Ontario, les partenaires de la mise en œuvre du programme sont les employeurs et le FARMS, les bureaux locaux et régionaux du ministère fédéral de l'emploi, les bureaux à l'étranger de Citoyenneté et Immigration Canada, l'attaché de liaison ou le représentant consulaire du pays d'origine en poste au Canada ainsi que l'agence de voyages désignée qui organise le transport des travailleurs à destination et au retour du Canada.

Le bureau régional de l'emploi élabore les politiques et les directives opérationnelles et assure une liaison suivie avec les hauts fonctionnaires et les agents d'immigration principaux des gouvernements du Mexique et des Caraïbes. L'instance représentative du secteur privé, soit le FARMS dans le présent exemple, assure la gestion de l'administration générale du programme, informe les services gouvernementaux des demandes de travailleurs présentées par les employeurs et transmet ces demandes à l'ambassade du Canada concernée. Elle fournit également aux organismes du secteur agricole et aux organismes gouvernementaux les bilans de situations requis, facilite l'acheminement des demandes de travail et vérifie la durée de l'emploi et la totalité des prestations à verser aux travailleurs.

Le bureau local de l'emploi est chargé d'approuver l'offre d'emploi proposée aux travailleurs étrangers, de transmettre les demandes au FARMS, de faire signer les contrats d'emploi par l'employeur et d'acheminer ces documents au bureau de liaison du gouvernement étranger. Les services consulaires ou de liaison du gouvernement du pays d'origine recrutent les travailleurs de concert avec le ministère du travail local, vérifient les montants

des salaires, gèrent les problèmes survenant sur place en consultation avec les ministères du travail, de l'intérieur et de la santé du pays d'origine et coordonnent le transport des travailleurs avec l'agent de voyages. Les services de l'ambassade ou du haut-commissariat du Canada en poste dans le pays d'origine préparent les autorisations d'emploi et les visas de travail relatifs aux demandes approuvées transmises par le FARMS et vérifient le dossier médical des travailleurs. Pour terminer, l'agence de voyages attitrée organise le transport des travailleurs et informe les services consulaires ou de liaison des dates de vol confirmées.

L'employeur doit signer un contrat spécifiant les rôles et responsabilités ainsi que les conditions d'emploi. L'accord de travail est signé par l'employeur, le travailleur et le fonctionnaire habilité du gouvernement étranger.

Cet accord précise la durée de l'emploi et les heures de travail, généralement pas moins de 240 heures par périodes de six semaines ou moins et pas plus de huit mois dans les limites de la période de pointe de la demande déterminée pour les secteurs de production approuvés. Le contrat énonce les obligations de chaque partie concernant l'hébergement saisonnier gratuit, les frais et les subsides en matière de transport, les conditions de travail, les salaires, les repas et le rapatriement.

Les employeurs sont tenus de payer le taux le plus haut du salaire minimum de la province applicable au secteur de l'agriculture, le salaire minimum étant fixé par le ministère fédéral de l'Emploi et le taux étant celui payé par l'employeur aux Canadiens effectuant le même travail. Les contrats comportent des clauses relatives à l'assurance maladie ainsi qu'à la santé et la sécurité au travail. Les clauses des accords affichent de légères variations suivant les provinces canadiennes et les pays d'origine avec lesquels ils sont conclus.

L'importance accordée aux rapatriements de fonds transparaît également dans certains des accords, comme c'est le cas des travailleurs mexicains dont les transferts de fonds sont facilités par des ententes avec des institutions bancaires canadiennes qui ouvrent des comptes pour les travailleurs agricoles et établissent des dispositifs permettant aux familles des travailleurs en poste au

Canada d'accéder plus facilement à leurs revenus. L'accord passé avec les pays des Caraïbes spécifie que les revenus des travailleurs doivent être automatiquement et obligatoirement transférés dans leur pays d'origine.

L'agent de liaison du pays d'origine joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre du PTAS. C'est lui qui assure le contrôle des conditions de travail et du versement des salaires du travailleur, qui résout les problèmes survenant sur place, etc.

Les employeurs qui ne se conforment pas aux lois canadiennes sur l'immigration sont passibles de sanctions. L'employeur peut à cet égard faire l'objet de sanctions dans les cas où les travailleurs étrangers ne rentrent pas dans leur pays à l'expiration de leur contrat de travail. Les pénalités prévues peuvent se traduire par l'annulation de toute aide ultérieure à l'employeur pour faciliter le mouvement international des travailleurs étrangers saisonniers. Toutefois dans l'ordre actuel des choses, le taux de retour des travailleurs étrangers est élevé, tout autant que le niveau de conformité aux lois, si bien que les sanctions ne sont que rarement sinon jamais requises.

Les mesures législatives et réglementaires canadiennes en matière d'immigration et d'emploi offrent la flexibilité voulue pour la création de programmes analogues en dehors du cadre du PTAS. Pour en citer un exemple particulier, la province de Québec et le gouvernement du Guatemala se sont associés dans un programme similaire de recrutement de travailleurs agricoles guatémaltèques par la province de Québec. Les objectifs et les principes de ce programme sont identiques à ceux du PTAS, mais il est géré sur un mode légèrement différent. Le ministère fédéral de l'emploi approuve les offres d'emploi par étude individuelle de chaque dossier. L'OIM fournit l'assistance technique afférente à l'établissement d'une liste de travailleurs guatémaltèques qualifiés, au transport des travailleurs au Canada et, de concert avec la FERME, au retour des travailleurs au Guatemala à l'expiration de leur contrat.

Le PTAS est un programme qui donne d'excellents résultats et qui se trouve souvent cité comme modèle de référence à l'instauration d'accords du même type. Mais pour être en

mesure de déterminer si ce programme peut être transposé dans d'autres pays, il est indispensable de bien cerner les paramètres particuliers qui ont contribué à sa réussite, paramètres tels que le caractère saisonnier du programme et l'absence d'autres sources de main-d'œuvre accessibles aux employeurs (en d'autres termes, l'absence de bassins de populations en situation irrégulière). Toutefois, la raison première de la réussite du PTAS tient au fait que toutes les parties trouvent un intérêt direct dans ce programme : les pays étrangers obtiennent une source stable d'emploi pour leurs ressortissants et la garantie de leur retour, les employeurs peuvent poursuivre leurs activités d'exploitation agricole et les travailleurs tirent profit des accords en bénéficiant des avantages de la législation du travail et des normes salariales du Canada.

## **Intervenants**

**Veronica Robinson**, Directrice adjointe, Services de la main-d'œuvre (permis de travail, programme pour l'emploi local et les migrations vers l'étranger), Ministère du travail et de la sécurité sociale, Jamaïque

La Jamaïque a conclu des accords bilatéraux sur la main-d'œuvre saisonnière avec les États-Unis et le Canada. Ces accords étant de nature intergouvernementale, ils ne reposent sur aucun traité et ce sont les parties qui déterminent leurs règles d'application.

La mise en œuvre de ces programmes a été principalement dictée par les pénuries de main-d'œuvre dans les pays d'accueil et la disponibilité de la main-d'œuvre jamaïcaine. À titre d'exemple, le programme des États-Unis a débuté en 1946, époque où ce pays a dû insuffler un nouvel élan à son secteur agricole déclinant. Ce programme se poursuit depuis lors. Actuellement, les Jamaïcains sont en majorité employés aux États-Unis comme préposés à la récolte de fruits et de légumes, mais on observe également une certaine demande dans la catégorie de travailleurs peu spécialisés du secteur du tourisme.

Le programme canadien a débuté en 1966. L'accord avec le Canada est stipulé dans un protocole d'entente entre les deux gouvernements qui garantit la stabilité et la continuité du programme. Le protocole d'entente comporte des directives prévoyant la répartition des responsabilités en matière de recrutement et de sélection des travailleurs.

La mise en œuvre des accords avec les États-Unis et le Canada s'opère selon des modalités pratiquement identiques à celles du Programme canadien des travailleurs agricoles saisonniers. Dans ce cadre, les responsabilités sont partagées entre les pays d'origine et les pays d'accueil et réparties de manière analogue à celle du PTAS. De la même façon, les conditions d'emploi sont spécifiées dans un accord de travail qui comporte, par exemple, des clauses requérant la tenue d'un dossier d'emploi de chaque travailleur et précisant les restrictions en matière de mobilité.

Pour protéger les marchés du travail nationaux des pays de destination, les accords prévoient l'obligation de vérifier les pénuries sur le marché du travail national avant d'autoriser l'admission de travailleurs jamaïcains aux États-Unis ou au Canada.

Le principal atout des accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre vient du degré de coordination et de contrôle qu'ils permettent : ils fournissent des mécanismes efficaces de contrôle du mouvement des travailleurs qui assurent également leur sécurité et la préservation de leur bien-être. Ces programmes bilatéraux avec le Canada et les États-Unis ont rapporté à la Jamaïque des gains économiques considérables tant par les rapatriements de fonds que par l'ajustement avantageux des taux de change des devises étrangères.

Les clauses des accords États-Unis-Jamaïque et Canada-Jamaïque sont différentes des dispositions prévues au titre de l'AGCS et il n'est pas certain qu'elles puissent être adaptées et intégrées dans le cadre de l'AGCS. La gestion de la gamme étendue des catégories de travailleurs visés par l'AGCS présentera des difficultés d'ordre pratique et administratif qui risquent de nuire à la réussite actuelle des programmes bilatéraux.

**D. Torsten Christen**, Chef de division adjoint, Ministère fédéral de l'économie et du travail, Allemagne

Ce séminaire offre une excellente occasion d'échanges de points de vues et d'expériences sur les aspects juridiques et économiques des migrations.

L'Allemagne est signataire de nombreux accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre avec plus de dix pays, pour la plupart d'Europe centrale et d'Europe orientale. Les programmes sur la main-d'œuvre auxquels l'Allemagne participe peuvent être classés en plusieurs catégories. Le premier groupe porte sur les accords de travail saisonnier signés avec une dizaine de pays. La signature de ces accords résulte d'une conjoncture économique marquée par les pénuries de main-d'œuvre qui ont suivi l'unification de l'Allemagne. Ce programme s'applique essentiellement aux travailleurs saisonniers employés dans les secteurs de l'agriculture, de l'hôtellerie et de la restauration. Actuellement, les travailleurs de ces catégories qui entrent en Allemagne ont l'autorisation d'être employés dans le pays pour une durée maximale de quatre mois. En 2003, l'Allemagne a admis plus de 300 000 travailleurs saisonniers.

Dans la catégorie de programmes suivante, celle des accords sur les travailleurs invités ou les stagiaires, la durée de l'admission est de dix-huit mois au plus. Ce programme a été mis sur pied pour favoriser l'échange de travailleurs qualifiés et leur donner dans ce cadre l'occasion de perfectionner leurs compétences linguistiques et leurs autres aptitudes. En 2003, près de 3 500 personnes ont séjourné en Allemagne sous le statut de travailleurs invités.

Pour ce qui est de la dernière catégorie, au début des années 1990 l'Allemagne a signé avec treize pays des accords de travail contractuel destinés à réduire les pénuries de main-d'œuvre sévissant à cette époque. Ces accords visaient également à favoriser l'échange des connaissances et instaurer des relations plus étroites entre l'Allemagne et les pays de l'Europe centrale et de l'Europe orientale.

L'analyse de ces accords bilatéraux permet de dégager plusieurs éléments déterminants susceptibles d'éclairer les débats

sur le mode 4. Tout d'abord, un accord bilatéral peut être établi soit sur la base d'un contingent, soit sur la base d'un examen des besoins économiques. Deuxièmement, le contingent appliqué peut être fixe ou ajustable. L'Allemagne emploie un processus d'ajustement des contingents qui peut s'avérer intéressant dans le cadre des négociations sur le mode 4. Le contingent est fixé lors de la signature de l'accord ; néanmoins, les parties conviennent également d'un mécanisme permettant sa modification ultérieure. Par exemple, en Allemagne, les ajustements de contingent sont établis en fonction du niveau de chômage : le contingent doit être augmenté de cinq pour cent par point de pourcentage de baisse du taux de chômage et inversement.

Un autre élément intéressant susceptible d'être adopté sous le mode 4 est la disposition intitulée « Clause de protection du marché du travail régional » dont l'Allemagne se prévaut dans certains accords. Cette disposition assure la protection du marché du travail dans des secteurs caractérisés par un taux très élevé de chômage.

L'Allemagne applique également un système de sous-contingent dans certains secteurs tel celui de la construction où au contingent général fixé pour les ouvriers du bâtiment s'ajoute un sous-contingent applicable à certaines entreprises relevant de ce secteur.

Le principal avantage des accords bilatéraux provient de leur flexibilité : ils offrent une large marge d'adaptation et d'ajustement. En revanche, les coûts administratifs sont élevés.

Il convient de garder à l'esprit que les accords sur la main-d'œuvre se situent dans la zone de démarcation très névralgique entre migrations et échanges et il est crucial de prendre en compte les conjonctures du marché du travail tant dans les pays de destination que dans les pays d'origine. Il faut également tenir compte des motifs à l'origine des lois nationales sur les migrations puisque chaque pays possède des traditions et une histoire qui lui sont propres.

## **Débat général**

Les questions et commentaires exprimés témoignent de l'intérêt des participants à l'égard de la coopération entre les pays d'origine et les pays d'accueil sur des points tels que les mesures de garantie des retours et la protection des travailleurs migrants.

Les participants demandent des précisions sur le degré d'efficacité des dispositions et des mécanismes d'application prévus dans les accords bilatéraux relativement au retour des travailleurs dans leur pays. Les intervenants indiquent que les dispositions actuelles sur les retours se sont avérées suffisamment efficaces et qu'aucun des accords bilatéraux n'a été dénoncé pour manquements à cet égard. Ils soulignent que les conditions essentielles de l'efficacité des dispositions relatives aux retours reposent sur le caractère temporaire de l'emploi et sur le fait que les parties ont toutes intérêt à assurer ces retours. Par exemple, dans le cas des programmes à l'intention des travailleurs invités en vigueur durant les années 50 et 60, ces conditions n'existaient pas et les migrants de cette époque-là ne sont pas tous retournés dans leur pays. À cela s'ajoutait de nombreux facteurs incitant les travailleurs à rester dans le pays d'accueil : les accords sur les travailleurs invités ne touchaient pas des emplois à caractère temporaire, les employeurs souhaitaient garder les travailleurs engagés pour s'éviter la formation de nouvelles recrues, les travailleurs y trouvaient leur compte dans les niveaux de salaires plus élevés que dans leur pays et les gouvernements voyaient dans cette situation une conjoncture propice à leur croissance économique.

Les intervenants émettent des observations à l'égard d'autres éléments des accords bilatéraux susceptibles d'expliquer le taux élevé des retours. Ils soulignent par exemple que l'organisation conjointe des accords sur le travail saisonnier peut inciter les travailleurs à rentrer dans leur pays d'origine, sachant que s'ils se dérobaient, ils feraient courir le risque de sanctions contre l'employeur et, par voie de conséquence, faire baisser le nombre d'employeurs potentiels et compromettre ainsi les possibilités d'emploi futures d'autres travailleurs. Ils précisent que ce type de disposition pourrait également être appliqué à la catégorie

des fournisseurs de services contractuels couverte par l'AGCS. Un autre élément des accords bilatéraux relevé comme étant susceptible de convenir au mode 4 concerne les dispositions sur la pénalisation des employeurs en cas de non-retour des travailleurs dans leur pays. Étant donné que le mode 4 couvre des situations où l'employeur est une entreprise étrangère, les participants suggèrent d'envisager l'imposition de pénalités dans les cas d'employés dérogeant à leurs obligations. L'un d'eux propose d'exiger des entreprises requérant des travailleurs étrangers le versement d'une caution restituable à l'employeur au départ de l'expatrié. Ce mécanisme assurerait que l'employeur trouve intérêt à s'assurer du retour des travailleurs étrangers qu'il recrute.

Les intervenants font remarquer que l'un des paramètres des accords bilatéraux le plus susceptible d'entrer dans le cadre de l'AGCS réside dans le fait que les pays d'origine autant que les pays d'accueil doivent assumer certaines obligations. En réponse à la question de l'un des participants, les intervenants rappellent que dans les accords bilatéraux, les obligations des pays d'origine comprennent généralement la responsabilité de vérifier les qualifications et le casier judiciaire des employés potentiels ainsi que la fiabilité des employeurs. Ils expliquent également que l'AGCS se soucie de la qualité du traitement des pays d'accueil à l'égard des fournisseurs de services des autres membres, qu'il renferme bien une notion laissant entendre que les pays d'origine sont présumés avoir certaines responsabilités, mais que ce principe n'est toutefois pas explicité. Dans le contexte de l'AGCS, il convient de creuser davantage l'idée à l'effet d'imposer aux pays d'origine des obligations qui apporteraient des garanties propres à faciliter les flux de main-d'œuvre relevant du mode 4.

Un autre point de débat porte sur les intérêts communs des pays d'origine et des pays d'accueil. À cet égard, les intervenants proposent d'étudier la possibilité de relier l'investissement dans la formation professionnelle aux flux de migration de main-d'œuvre relevant du mode 4. Nombre de participants jugent la proposition très intéressante puisque le rattachement de l'investissement dans les services d'éducation ou les centres de formation à la migration temporaire de professionnels qualifiés apaiserait les craintes relatives à l'exode des compétences, particulièrement dans les pays en développement où l'enseignement subventionné

se solde souvent par l'émigration des ressortissants. Le rattachement des programmes de formation et des programmes de migration temporaire pourrait non seulement générer un mouvement circulaire plus opportun des travailleurs temporaires, mais également accroître le niveau d'investissement dans les programmes de formation des pays d'origine du fait que les pays de destination seraient effectivement enclins à investir de façon probante dans la formation de leur main-d'œuvre future. Il est mentionné que ces types de mécanismes existent déjà dans le secteur des soins de santé où ils sont très appréciés étant donné qu'ils permettent de régler le problème de la reconnaissance des qualifications. À titre d'exemple, les régions de l'Italie du Nord et de la Roumanie ont conclu des accords bilatéraux assurant la formation des infirmières roumaines avant leur arrivée en Italie un pays qui manque de travailleurs de la santé. Les participants demandent si ces types de formation sont prévus dans le cadre de l'AGCS. Les intervenants précisent que si la formation dans le pays d'origine est parfois indispensable pour perfectionner les connaissances humanitaires des travailleurs destinés à certains marchés, l'AGCS ou les listes d'engagements ne comportent aucune obligation à l'effet d'instaurer des programmes de ce type.

Un participant avance aussi l'idée de coupler la formation professionnelle dans le pays d'origine avec l'instauration de projets de développement. Les intervenants font remarquer qu'il s'agit là d'une question complexe et peu approfondie jusqu'ici. Si les pays développés peuvent juger avantageux d'investir dans la formation de migrants potentiels dans les pays d'origine, la finalité de ces types de projets de développement soulève cependant des interrogations : aurait-elle pour but de stabiliser la population et de réduire les expatriations ou de préparer les futurs migrants à travailler à l'étranger ?

Plusieurs participants se disent préoccupés par la vulnérabilité des travailleurs migrants temporaires qui souvent ne sont pas suffisamment informés des points de la législation du travail concernant leurs droits et leurs possibilités de recours juridique et les processus de requête auprès des instances pertinentes du pays d'accueil. Ils demandent que les mécanismes de protection des travailleurs migrants temporaires prévus dans les accords bilatéraux

soient décrits de façon précise. Tous les intervenants assurent que leurs gouvernements déploient des efforts considérables en vue d'assurer la protection des travailleurs migrants temporaires. Au Canada, l'agent de liaison est la personne ressource par excellence pour assurer la protection pertinente des droits des travailleurs migrants : c'est elle qui notamment aide les travailleurs à formuler leurs plaintes en cas de violation de leurs droits. La législation espagnole comprend des dispositions détaillées sur la protection des travailleurs migrants, incluant la réglementation du type d'hébergement que les employeurs sont tenus de fournir aux travailleurs temporaires. Les conditions de travail des travailleurs temporaires sont contrôlées par le Ministère du travail et en cas d'abus, les expatriés peuvent recourir aux autorités espagnoles autant qu'aux représentants de leurs gouvernements. Les autorités allemandes publient sur Internet les renseignements sur les aspects juridiques de l'emploi et exigent des agences de recrutement de main-d'œuvre qu'elles informent les employés étrangers de leurs droits et de leurs possibilités de recours juridique. Avant leur départ, les travailleurs jamaïcains sont informés de leurs droits et des politiques en matière de protection sociale et de santé et sont représentés par les agents de liaison à leur arrivée dans le pays de destination. Mais malgré les dispositions légales en vigueur, nombre de travailleurs n'informent pas les autorités des mauvais traitements commis à leur endroit par crainte de sanctions ou d'expulsion du pays d'accueil.

Les participants expriment leur intérêt à l'égard du mécanisme de contingentement appliqué en Allemagne, en vertu duquel le nombre de travailleurs migrants admis est établi suivant les fluctuations d'un indicateur économique tel le niveau de chômage. Ils font remarquer que ce type de mécanisme pourrait être adapté pour définir des concessions à accorder dans le cadre du mode 4.



## **SESSION IV : ARRANGEMENTS RÉGIONAUX EN MATIÈRE DE GESTION DU MOUVEMENT ET DU SÉJOUR TEMPORAIRE DES TRAVAILLEURS**

Comment les accords commerciaux régionaux et les autres arrangements régionaux en matière de gestion des migrations temporaires de travailleurs fonctionnent-ils réellement ? Quels sont les types d'accords existants ? Quel est leur but, à quel type de mouvement (niveau de qualifications, secteur, durée du séjour et type d'arrangements contractuels, par exemple) s'appliquent-ils et quel rapport peut-on établir avec le mode 4 de l'AGCS ? Quels en sont les avantages et inconvénients ? Quels enseignements peut-on en tirer, y compris en ce qui concerne le mode 4 ?

Président : **Carlos Primo Braga**, conseiller principal, Banque mondiale

## **Introduction**

**Julia Nielson**, Direction des échanges, OCDE

Alors que les sessions précédentes traitaient essentiellement des accords sur la mobilité de la main-d'œuvre et de la facilitation du mouvement de la main-d'œuvre, cette session s'attache à l'examen des dispositions relatives à la mobilité de la main-d'œuvre prévues dans les accords commerciaux préférentiels. La plupart des dispositions relatives à la mobilité contenues dans ces accords portent sur la fourniture de services et d'autres formes de mouvement en rapport direct avec le commerce et l'investissement.

Les accords commerciaux préférentiels comportent une catégorie exceptionnelle, celle des accords d'intégration totale, qui visent à la création d'un espace économique unique laissant place à une mobilité des personnes à l'échelle planétaire et s'étendant au-delà de la mobilité liée aux échanges commerciaux ou même à l'emploi.

De manière générale, les accords commerciaux régionaux (ACR) préférentiels couvrent un éventail de dispositifs sur la mobilité de la main-d'œuvre établissant des degrés divers de libéralisation. Certains accords (tels ceux de l'UE), permettent la mobilité des personnes dans leur ensemble, incluant les migrations permanentes et celle de personnes non actives. D'autres autorisent la libre circulation de la main-d'œuvre, incluant l'admission sur le marché du travail local alors que d'autres encore se limitent à faciliter certains types de mouvements liés au commerce ou à l'investissement. Et enfin, quelques accords suivent tout simplement le modèle de l'AGCS, à savoir qu'ils prévoient uniquement des dispositions sur le mouvement temporaire et seulement sur celui des fournisseurs de services. Cette diversité d'orientations repose sur une large gamme de facteurs : la proximité géographique, les niveaux de développement ainsi que les liens culturels et historiques entre les parties.

Il existe une relation symbiotique entre les ACR et l'AGCS : si l'ALENA a servi de modèle à la mise au point de l'AGCS, d'autres

accords régionaux emploient et reproduisent le modèle de l'AGCS (tels les accords entre l'Union européenne et le Mexique et ceux entre les États-Unis et la Jordanie). De plus, les ACR s'inspirent souvent les uns des autres, ce qui est notamment le cas des accords conclus en Amérique latine ou des dispositions prévues dans les accords entre les États-Unis et le Chili et les États-Unis et Singapour, similaires à celui de l'ALENA.

La prudence est de mise dans la comparaison des ACR et des dispositions qu'ils comportent concernant la mobilité de la main-d'œuvre étant donné que certains ACR peuvent autoriser une mobilité internationale, mais en exclure certains secteurs alors que d'autres peuvent couvrir tous les secteurs, mais en limiter la mobilité à certaines catégories. Il convient également de garder à l'esprit que la facilitation du mouvement des personnes ne sous-tend pas systématiquement le droit de fournir certains types de services (tels les services d'avocats ou de comptables). Il importe de lire les dispositions de ces accords sur la mobilité de la main-d'œuvre en corrélation avec les engagements relatifs à la libéralisation de secteurs de services particuliers ; les ACR peuvent également exclure certains secteurs de leur champ d'application ou prévoir des règles particulières à l'endroit de secteurs spécifiques. Quoi qu'il en soit, les réglementations nationales sur les exigences en matière de licences et de qualifications régissant le droit d'exercer des professions déterminées restent applicables dans tous les cas.

Les ACR qui n'autorisent pas la pleine mobilité de la main-d'œuvre prévoient généralement des exclusions du même type que celles contenues dans l'AGCS, à savoir l'interdiction de migration permanente ou d'accès permanent au marché du travail. Dans pratiquement tous les cas, toutes les conditions générales relatives aux migrations restent applicables et les parties aux ACR conservent leur droit discrétionnaire d'octroyer, de refuser et d'administrer les permis de résidence.

Les ACR affichent divers types de gestion de la mobilité de la main-d'œuvre : dans certains cas, le seul type de mobilité de main-d'œuvre couvert est celui du mode 4 prévu au chapitre sur le commerce des services (p. ex., celui du MERCOSUR) ; parfois, tous les éléments touchant à la mobilité, c'est-à-dire ceux

relatifs aux investissements et aux produits, sont regroupés dans un chapitre distinct (p. ex., dans celui du Groupe des Trois ou, dans le cas de l'investissement dans les services et des personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise, dans celui du Japon et de Singapour) ; dans d'autres cas, la référence à la mobilité du personnel clé est contenue dans les chapitres sur les dispositions en matière d'investissement (p. ex., celui de l'ANASE) ou les chapitres sectoriels (p. ex., celui des États-Unis-Mexique portant sur les services financiers).

Il est également pratique de classifier les ACR suivant le contenu des accords. L'une des catégories d'ACR couvre la pleine mobilité de la main-d'œuvre (p. ex., l'UE, l'EEE, l'EFTA). La deuxième grande catégorie concerne les accords autorisant l'accès aux marchés à certains groupes, incluant ceux n'entrant pas dans la catégorie des fournisseurs de services et/ou les accords regroupant tous les types de mobilité dans un chapitre distinct (tel que le CARICOM, sur les travailleurs hautement qualifiés, l'ALENA, et le Japon-Singapour). La catégorie suivante d'ACR applique le modèle de l'AGCS, mais comporte également certains autres éléments (p. ex., celui des États-Unis-Jordanie, qui prévoit des ententes sur l'octroi de visas spéciaux et s'applique aux négociants et aux investisseurs, celui des États-Unis-Mexique et celui de l'ALENA), alors qu'une autre catégorie n'utilise pratiquement que le modèle de l'AGCS (p. ex., le MERCOSUR). Certains accords n'autorisent pas à proprement parler l'accès aux marchés, mais facilitent seulement l'admission de certains types de personnes exerçant des activités dans les secteurs du commerce et de l'investissement (p. ex., l'APEC, l'ASACR), et enfin, certains accords en sont toujours au stade de la mise au point (p. ex., la SADC).

D'autre part, certains accords mettent en place des dispositifs d'octroi de visas spéciaux ou d'autres types d'admission coordonnée, comme c'est le cas des visas temporaires aux termes de l'ALENA (visas TN) et de la carte de voyage d'affaires de l'APEC, alors que d'autres essaient d'élargir l'accès aux marchés à partir des régimes de visas existants. Dans les cas du recours aux régimes de visas existants, cette option peut générer au sein des organes gouvernementaux des discussions ardues quant à

l'instance habilitée à définir la politique en matière de visas. Si les résultats du premier type d'accords régionaux peuvent s'avérer d'un grand intérêt pour le mode 4 de l'AGCS, la question des capacités administratives reste néanmoins un enjeu majeur dans ce cas de figure.

L'analyse des ACR peut apporter quelques enseignements utiles aux négociations sur le mode 4 de l'AGCS. Les dispositions des ACR relatives à la mobilité de la main-d'œuvre font apparaître un éventail d'options sur l'accès aux marchés formulées en fonction des impératifs nationaux, elles démontrent le besoin d'une étroite coordination des politiques et d'un dialogue soutenu entre les autorités chargées des migrations et celles chargées des échanges et font valoir la nécessité d'étudier des moyens d'assurer la mise en œuvre des engagements et d'établir les structures administratives requises pour ce faire.

### **Étude de cas 1 : Carte de voyage d'affaires de l'APEC**

Que procure-t-elle exactement, comment fonctionne-t-elle et quels enseignements peut-on en tirer en ce qui concerne le mode 4 ?

**David Watt**, Ministère de l'immigration et des affaires multiculturelles indigènes, Australie

Le programme de la carte de voyage d'affaires de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) est destiné aux personnes en voyage d'affaires, la deuxième plus importante des catégories couvertes par le mode 4 de l'AGCS. Cette carte simplifie l'admission des entrepreneurs des pays membres voyageant dans le cadre d'activités commerciales et financières tout en assurant le maintien de l'intégrité frontalière. Ce programme permet aux pays membres de renforcer leurs capacités de mise en œuvre de pratiques efficaces et rationnelles en matière d'immigration et de favoriser un climat de confiance en veillant à la transparence des exigences d'admission et en privilégiant le dialogue et l'échange d'informations entre les membres.

Le programme a débuté en 1997, époque où les pays ont reconnu le rôle fondamental du mouvement de la main-d'œuvre pour le développement économique. Ralliant au départ trois économies (Corée du Sud, Philippines et Australie), le programme compte aujourd'hui seize pays membres. Jusqu'à tout récemment, le nombre de demandes d'adhésion au programme a augmenté à un rythme relativement lent ; néanmoins, au cours de l'exercice financier 2003-2004, le volume de traitement de demandes dans le cadre du programme a augmenté de près de 190 pour cent. Une telle croissance s'explique par la hausse du nombre de pays participants, la carte présentant ainsi davantage d'intérêt pour les entrepreneurs (au cours des dix-huit derniers mois, le nombre de pays participants a doublé).

Plusieurs facteurs expliquent le succès de la carte de voyage d'affaires de l'APEC : une approche exploratoire qui tient compte des diverses capacités des économies et leur permet d'adhérer au programme lorsqu'elles sont prêtes ; la validité du programme, confirmée par une application expérimentale dans un très petit nombre de pays lors du lancement de cette initiative ; la méthode ouverte et coopérative adoptée, qui instaure la confiance et renforce les qualités opérationnelles de la carte ; l'assistance technique fournie aux pays en développement pour assurer la bonne mise en œuvre de l'accord ; et, en dernier lieu, le traitement équitable des pays développés et des pays en développement.

Les principes et les procédures clés du programme sont énoncés dans le Cadre d'opération de la carte de voyage d'affaires de l'APEC. Ce document comprend des dispositions sur des questions d'ordre opérationnel telles que les critères d'admissibilité, les normes de service et les normes de fabrication de la carte (celles concernant la configuration de base de la carte). Ce document a été élaboré et adopté par les pays participants au programme. La préservation de la souveraineté nationale étant le principe fondamental qui régit le Cadre d'opération de la carte de voyage d'affaires de l'APEC, ce document n'est pas par conséquent juridiquement contraignant et tous les États participants conviennent de se conformer aux dispositions qu'il renferme « au mieux de leurs possibilités ».

Le Cadre d'opération de la carte est un document accessible au public qui constitue une part importante de l'échange

d'informations entre les pays membres et le secteur privé. L'information sur les modalités d'utilisation de la carte APEC particulières à chaque pays est présentée dans le « Guide de l'APEC sur les voyages d'affaires » publié sur le site Internet relatif à la mobilité des voyageurs d'affaires ([www.businessmobility.org](http://www.businessmobility.org)).

Les demandes de carte de voyage d'affaires de l'APEC sont faites auprès de l'agence désignée du pays d'origine (chaque État décide du choix de l'agence habilitée à recevoir ces demandes). Le pays d'origine applique ensuite les procédures de filtrage requises pour sélectionner les demandeurs légitimes : les signataires du programme ont convenu que le pays d'origine est l'entité la plus à même d'instaurer les procédures propres à déterminer les types de personnes admissibles à la carte APEC et garantir ainsi l'intégrité du programme. Bien que les principales conditions d'admissibilité soient énoncées dans le Cadre d'opération, les pays peuvent y ajouter d'autres critères aptes à confirmer la légitimité des requérants. Les demandes approuvées par le pays d'origine sont transmises aux pays participants qui, s'ils les acceptent, délivrent une autorisation préalable. Les États membres ne sont pas tenus de justifier le refus d'autorisation préalable de quelque requérant qu'il s'agisse. Une fois ces démarches accomplies, le pays d'origine peut délivrer la carte de voyage d'affaires de l'APEC qui permet l'admission des détenteurs dans tous les pays qui ont délivré une autorisation préalable d'utilisation de la carte.

Le dispositif d'autorisation préalable permet aux États de garder le contrôle sur le mouvement des personnes de part et d'autre de leurs frontières et sur l'admissibilité des requérants ressortissants de leur pays. Les membres titulaires de la carte de voyage d'affaires de l'APEC tirent également avantage de l'intégrité accrue du programme résultant du mécanisme de double filtrage, l'un effectué par le pays d'origine, l'autre par le pays d'accueil. Le programme suscite un haut degré de confiance de la part des responsables gouvernementaux autant que du secteur privé : aucun cas de fraude n'a été relevé depuis la création de la carte de voyage d'affaires de l'APEC.

Étant donné que le programme de la carte de voyage d'affaires de l'APEC présente de nombreuses corrélations avec le mode 4,

cela en fait un parfait exemple de développement dans la sphère migratoire qui a des retombées sur le mode 4 et dont l'on peut tirer des enseignements utiles. En termes de coopération notamment, la carte de voyage d'affaires de l'APEC donne lieu à une forte interaction entre les pays d'origine et les pays d'accueil qui travaillent en concertation sur des questions préoccupantes telle que la sécurité ainsi que sur le renforcement des capacités.

## **Intervenant**

**Johannes Bernabe**, Attaché des questions du travail, Mission permanente des Philippines auprès de l'Office des Nations Unies à Genève

Au chapitre de la coopération entre les pays d'origine et les pays d'accueil, le programme de la carte de voyage d'affaires de l'APEC donne l'impression d'être une disposition à caractère unilatéral : la plupart des obligations doivent être satisfaites par le pays d'origine alors que l'engagement des pays d'accueil semble se limiter à l'admission des personnes en voyage d'affaires déjà contrôlées par les pays d'origine.

Il convient également de préciser la nature des corrélations entre le programme de la carte de voyage d'affaires de l'APEC et le mode 4 de l'AGCS mentionnées dans l'exposé. L'orateur a énuméré certains facteurs essentiels au fonctionnement de la carte de voyage d'affaires de l'APEC : la transparence et les infrastructures juridiques et techniques. Toutefois, cela n'explique pas clairement comment combler les écarts touchant à l'accès aux marchés une fois remplies les exigences préalables. Le programme de la carte de voyage d'affaires de l'APEC semble être un accord visant purement la simplification des modalités administratives : il ne traite pas des enjeux sur lesquels butent les négociateurs de l'AGCS, notamment en ce qui touche à l'accès aux marchés et aux mesures de réglementation.

## **Réactions aux commentaires**

**David Watt**, Ministère de l'immigration et des affaires multiculturelles indigènes, Australie

Le programme de la carte de voyage d'affaires de l'APEC est une initiative qui facilite le mouvement des personnes en voyage d'affaires et crée un mécanisme d'accès transparent, facteur indispensable au commerce et à l'investissement. Il est en effet exact que le programme de la carte de voyage d'affaires de l'APEC ne porte pas sur l'accès aux marchés, mais s'attache plutôt à faire en sorte que les déplacements puissent avoir lieu sans risque de refus et sans procédures administratives contraignantes. Toutefois, certaines des difficultés concernant l'ouverture de l'accès aux marchés tiennent précisément à des enjeux tels que la confiance, la sécurité et les retours dans le pays d'origine, difficultés que le programme de la carte de voyage d'affaires de l'APEC s'emploie à résoudre.

**Julia Nielson**, Direction des échanges, OCDE

Les corrections des lacunes décelées dans des programmes tels que celui de la carte de voyage d'affaires de l'APEC et les types de relations qui résulteront de ces mesures ouvriront la voie de l'accès aux marchés. À cet égard, les pays devraient réfléchir aux moyens de transposer plus tard, sur base de la clause de la nation la plus favorisée, le niveau de confiance entre les autorités de réglementation et les solutions aux questions de gestion du mouvement des personnes que ces accords ou d'autres accords ont réussi à apporter. En d'autres termes, les accords sur la gestion du mouvement des personnes conclus au niveau bilatéral ou régional pourraient constituer le modèle d'établissement de dispositions associant un plus large éventail de pays. De cette manière, un pays qui aurait négocié certaines dispositions (p. ex., des mécanismes pour garantir les retours et assurer la protection des travailleurs) avec un ensemble de pays choisis, pourrait ouvrir l'accès aux marchés à tous les États capables de remplir ces conditions.

## **Étude de cas 2 : l'ALENA**

Comment l'ALENA s'applique-t-il aux mouvements temporaires de travailleurs, comment fonctionne-t-il et quels enseignements peut-on en tirer en ce qui concerne le mode 4 ?

**Luz María Servín Sotres**, Directrice des affaires internationales, Ministère de l'intérieur, Institut national des migrations, Mexique.

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a été négocié entre le Canada, les États-Unis d'Amérique et le Mexique entre 1991 et 1993 dans le but d'établir un système d'échanges commerciaux sans barrières tarifaires. Depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 1994, l'ALENA s'est fixé l'objectif de supprimer les obstacles aux échanges commerciaux et aux investissements transfrontaliers entre les pays signataires d'ici l'année 2005.

Le chapitre XVI de l'ALENA énonce les principes généraux et les obligations d'ensemble touchant à l'admission temporaire des hommes ou des femmes d'affaires. Les dispositions contenues dans ce chapitre portent sur les relations commerciales préférentielles entre les parties à l'accord, sur le consentement à faciliter l'admission temporaire sur une base de réciprocité et à établir des critères et des procédures d'admission temporaire transparents et sur la protection de la main-d'œuvre locale. Chaque partie est tenue d'appliquer les mesures qu'elle a prises afin de ne pas entraver ou retarder indûment le commerce des produits et des services ou la conduite des activités d'investissement convenus aux termes de cet accord. Aux fins de ce chapitre, le terme « homme ou femme d'affaires » s'entend d'un citoyen d'une partie qui fait le commerce de produits ou de services ou qui mène des activités d'investissement. Le terme « admission temporaire » s'entend de l'admission sur le territoire d'une partie, d'un homme ou d'une femme d'affaires d'une autre partie n'ayant pas l'intention d'y établir sa résidence permanente.

Un groupe de travail sur la question de l'admission temporaire composé de représentants de chaque partie à l'accord a été mis

sur pied avec le mandat d'étudier les modalités de mise en œuvre et d'administration des dispositions du chapitre XVI, à savoir : la formulation de mesures visant à faciliter davantage l'admission temporaire des hommes et des femmes d'affaires sur une base de réciprocité ; l'annulation ou l'exemption des exigences de tests de certification des compétences ou de procédures similaires à l'endroit des conjoints des hommes et des femmes d'affaires titulaires d'une autorisation d'admission temporaire supérieure à un an ; et, en dernier lieu, la présentation de recommandations sur les modifications ou les ajouts à apporter à ce chapitre.

Le groupe de travail se rencontre une fois par an et ses activités sont menées en corrélation avec les règlements intérieurs régissant l'admission des travailleurs migrants temporaires. L'Institut national des migrations est chargé de l'application des dispositions de ce chapitre à l'effet de faciliter l'admission au Mexique des ressortissants des pays signataires de l'ALENA et de l'octroi des dispenses de visas et des permis de travail aux conjoints. Dans ce groupe de travail, le gouvernement du Mexique a encouragé les États signataires de l'ALENA à s'entendre sur un rapprochement de leurs politiques concernant la mobilité des hommes et des femmes d'affaires dans d'autres forums internationaux, tels celui de l'APEC.

La catégorie des hommes et des femmes d'affaires distingue quatre groupes de migrants. Le premier groupe, celui des personnes en voyage d'affaires, englobe les entrepreneurs souhaitant exercer des activités professionnelles dans les domaines de la recherche et de la conception, de l'agriculture et des produits de transformation, de la commercialisation, des ventes, de la distribution, du service après-vente, des services généraux et du commerce et des ventes.

La catégorie des négociants et des investisseurs regroupe les personnes projetant de se livrer au commerce de biens ou de services ou de créer, développer, administrer ou fournir des services de consultation ou des services techniques dans le cadre de l'exploitation d'une affaire dans laquelle l'entreprise a investi dans un poste de direction ou de gestion ou dans une fonction exigeant des compétences fondamentales.

Les personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise représentent une autre catégorie qui englobe les entrepreneurs souhaitant offrir leurs services à une entreprise, un bureau de représentation ou une filiale de cette dernière dans un poste de gestion ou de direction ou une fonction requérant des connaissances techniques.

Le dernier groupe est celui des professionnels, c'est-à-dire des entrepreneurs projetant d'exercer une activité dans une profession libérale relevant de catégories énoncées au chapitre XVI (la liste comprend 56 professions).

En vue de faciliter l'admission des entrepreneurs, en avril 1994, le gouvernement du Mexique a émis un nouveau formulaire migratoire touristique conformément à la *Loi générale sur la population* et aux règlements qui s'y rapportent. Le formulaire est publié en versions espagnole, anglaise et française et disponible auprès des consulats du Mexique à l'étranger, des agences de voyage, des compagnies aériennes et des agents d'immigration en poste à tous les points d'entrée. Pour des raisons de transparence, le formulaire migratoire touristique à l'intention des touristes, des personnes en transit, des personnes en voyage d'affaires et des consultants en visite, couramment appelé formulaire FMT, a remplacé le formulaire migratoire à l'intention des entreprises. Le formulaire FMT est le seul document que les voyageurs ressortissants des pays signataires de l'ALENA ont à remplir pour être autorisés à entrer au Mexique suite à l'accord sur la dispense de visa convenu entre le Mexique et les autres parties à l'ALENA. Ce document autorise les entrepreneurs ressortissants du Canada et des États-Unis à séjourner de 30 à 90 jours au Mexique et peut être renouvelé jusqu'à concurrence de quatre années.

Les professionnels canadiens et mexicains désireux d'entrer aux États-Unis doivent être détenteurs d'un visa spécial, le visa temporaire aux termes de l'ALENA (visa TN). Ce visa présente un inconvénient majeur : d'une validité maximale d'un an, il doit être régulièrement renouvelé. Pour être admissible à ce type de visa, le demandeur doit exercer l'une des professions inscrites dans la liste des Règlements fédéraux et être au moins titulaire d'un diplôme de premier cycle universitaire ou d'autres titres de compétences dûment spécifiés. Cette liste inclut les professeurs et chercheurs

d'université et de nombreuses autres professions. Dans le cas des citoyens mexicains, la durée du processus d'approbation est d'environ six à huit semaines. Les citoyens mexicains requérant un visa TN doivent satisfaire à d'autres conditions non applicables aux Canadiens. À titre d'exemple, avant d'être admis aux États-Unis sous le statut de travailleurs temporaires TN, les Mexicains doivent se procurer un visa TN auprès d'un consulat américain. Pour obtenir un visa TN, les citoyens mexicains doivent être détenteurs d'un formulaire approuvé sur les conditions du marché du travail et d'une requête émise par un travailleur non immigrant.

En ce qui a trait aux mouvements migratoires en vertu de l'ALENA, les statistiques montrent que durant la période couvrant les années 2000 à 2001, le nombre de Mexicains entrés aux États-Unis et au Canada était nettement inférieur au nombre de Canadiens et d'Américains entrés respectivement dans l'un et l'autre pays.

D'avril 1994 à août 2004, le Mexique a octroyé un total de 2 067 123 visas FMT. Entre 1995 et 2003, le taux d'augmentation annuel des admissions au Mexique en vertu de l'accord de l'ALENA se situait à 21,6 pour cent.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, les citoyens américains ont représenté 93,5 pour cent (contre seulement 6,5 pour cent de ressortissants canadiens) de toutes les admissions autorisées sous le statut FMT. Entre avril 1994 et août 2004, les catégories d'entrepreneurs entrés au Mexique se répartissaient selon les proportions suivantes : 82,5 % de personnes en voyage d'affaires, 14,3 % de professionnels, 2,2 % de négociants et investisseurs et 1 % de personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise.

Les pays membres de l'ALENA n'ont pas apporté à leurs procédures migratoires de modifications substantielles en vue de faciliter davantage l'admission des entrepreneurs. La nécessité de renforcer la sécurité des frontières a poussé les pays membres à durcir leurs règlements sur les migrations. Ces règlements ont eu des retombées négatives sur la mobilité des entrepreneurs.

Dans le cas du Mexique, l'ALENA a représenté pour ce pays une occasion d'ouverture et de libéralisation dont il n'avait encore jamais fait l'expérience. L'ALENA a servi à maintes reprises de cadre de référence à l'établissement d'autres accords de libre-échange. Depuis 1994, le Mexique a signé des accords analogues avec la Colombie, le Venezuela, le Costa Rica, la Bolivie, le Nicaragua, le Chili, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, l'Uruguay, Israël, l'Union européenne et d'autres États.

Ces accords témoignent d'un engagement manifeste et d'une ferme volonté en faveur de la libéralisation et de l'abolition des principes de protectionnisme. Le Mexique entend instaurer des normes de qualité plus élevées en vue d'aligner ses politiques sur celles du Canada et des États-Unis dans des domaines tels que la sécurité, le transfert des biens et le mouvement des personnes.

## **Intervenant**

**Johannes Bernabe**, Attaché des questions du travail, Mission permanente des Philippines auprès de l'Office des Nations Unies à Genève

Comme cela a été dit précédemment, l'APEC est essentiellement axée sur la facilitation du mouvement des personnes physiques exerçant dans le domaine de la fourniture de services. De son côté, l'ALENA semble être davantage qu'un simple accord de facilitation puisqu'il comporte quelques références concrètes à la libéralisation de l'accès aux marchés sous le mode 4. Étant donné que l'ALENA prévoit des dispositions à l'endroit de ce type d'accès aux marchés et de la réforme de la réglementation sur le mode 4 attendues d'un grand nombre de pays en développement, peut-être cette initiative est-elle porteuse d'enseignements.

Il est essentiel d'identifier les éléments de l'ALENA qui ont amené les autorités responsables des migrations à autoriser avec davantage de confiance un plus libre mouvement des personnes. Cela pourrait résulter de considérations politiques consécutives aux ententes de libre-échange ou encore de dispositions du chapitre XVI qui veillent à ce que les différentes autorités responsables des

migrations se sentent suffisamment à l'aise avec le processus, particulièrement au vu du caractère strictement temporaire du type de migration visé par ces accords. Dans le premier cas, il suffirait d'un geste politique des plus hautes instances pour que le système de migration soit réformé et libéralisé. Dans le second cas, peut-être pourrait-on envisager d'utiliser certaines parties du chapitre XVI comme cadre que les négociateurs, les autorités de réglementation et les autorités responsables des migrations pourraient appliquer pour élargir la libéralisation des marchés.

Quoi qu'il en soit, il importe de déterminer les éléments des accords régionaux susceptibles de servir à la libéralisation des échanges au titre du mode 4 de l'AGCS. Dans ce cadre, il serait particulièrement utile d'examiner plus avant la possibilité de fixer des obligations ou des critères similaires à la condition de contrôle préalable prévue dans l'ALENA et dans l'APEC ou aux procédures de filtrage appliquées dans le système des Philippines, qui pourraient être imposés aux pays d'origine ou auxquels ces derniers devraient satisfaire.

## **Débat général**

La discussion porte sur les moyens qui permettraient de transposer les acquis des accords bilatéraux et régionaux dans le contexte de l'AGCS. Plusieurs participants soulignent l'importance de la volonté politique à la base de tous instruments juridiques, traités ou interventions mis en place pour faire avancer la libéralisation des échanges sur tous les fronts. Il est donc indispensable de dégager un motif commun à l'établissement d'un accord politique et de rechercher des moyens de dissiper les doutes ou les inquiétudes expliquant la réticence des autorités responsables des migrations. Bien qu'il convienne de ne pas confondre libéralisation et facilitation, la facilitation est indispensable pour matérialiser l'accès aux marchés. Les participants font valoir l'intérêt d'exploiter les éléments contenus dans les démarches bilatérales et régionales qui pourraient apporter aux partenaires commerciaux, aux autorités de réglementation et aux autorités responsables des migrations le degré de confiance nécessaire pour libéraliser l'accès aux marchés dans le cadre du mode 4 et permettre sa facilitation.

Au chapitre des points forts des accords bilatéraux et régionaux, les intervenants citent le renforcement des capacités, le degré élevé de confiance entre les autorités de réglementation et leur aptitude à encourager les réformes intérieures et les solutions novatrices à des problèmes tels que l'exode des compétences, les retours au pays d'origine et leur retombées sur le marché du travail. L'un des participants suggère que la mise au point de modèles de référence permettrait de tirer parti des politiques de réglementation et des mesures d'encadrement garantant de la pleine mobilité dans les accords entre des plus petits groupes de pays et de les transposer dans le contexte multilatéral. Certains se disent préoccupés par le risque que ces modèles soient appliqués comme une condition imposée à certains pays plutôt que comme outils à l'appui de la libéralisation et de la transparence. L'auteur de la proposition précise en réponse que la mobilité de la main-d'œuvre est déjà régie par certaines conditions et que le but des modèles serait de les rendre plus transparentes. De plus, étant donné que certains accords assurent un accès plus tangible aux marchés sous réserve de conditions spécifiques, les modèles de référence permettraient l'admissibilité d'un plus grand nombre de pays à des ententes de ce type.

Certaines interrogations témoignent de l'intérêt porté au fonctionnement du programme de la carte de voyage d'affaires de l'APEC. Les intervenants jugent que la procédure de contrôle préalable à l'octroi de la carte de voyage d'affaires de l'APEC est un dispositif pertinent, particulièrement dans la conjoncture actuelle marquée par la gravité accrue des questions de sécurité. L'un des participants demande si le fait que chaque pays membre ait toute liberté de refuser l'octroi de la carte à quelque demandeur que ce soit sans aucune justification est une condition essentielle au fonctionnement de ce programme. Les intervenants sont d'avis que le programme de la carte de voyage d'affaires de l'APEC ne serait pas matériellement réalisable si les pays n'avaient plus l'option de rejeter certaines demandes du fait qu'une telle modification compliquerait notablement les procédures administratives alors que la réussite de l'ensemble du programme repose sur le traitement d'un volume élevé de demandes à un coût minimal.

En réponse à une question portant sur la dynamique des flux migratoires générés par le programme de la carte APEC, les

intervenants précisent que 6 000 cartes de voyage d'affaires de l'APEC ont été délivrées en 2004, ce qui, bien que ne représentant qu'une très petite fraction de l'ensemble des mouvements de main-d'œuvre transfrontaliers, peut être néanmoins considéré comme un bon résultat pour un programme relativement récent ciblant une catégorie très particulière de personnes. Depuis la mise en œuvre du programme, le nombre de cartes de voyage d'affaires de l'APEC délivrées a doublé chaque année et l'on peut par conséquent s'attendre à une hausse encore plus rapide de l'adhésion à ce programme. Jusqu'à présent, pratiquement la moitié de toutes les cartes ont été délivrées à des Australiens, ce qui s'explique par le nombre d'années depuis lesquelles l'Australie participe à ce programme et par l'ampleur de la promotion que ce pays lui a consacré.

Un participant demande si les accords commerciaux doivent inclure des dispositions sur la mobilité de la main-d'œuvre pour être conformes aux exigences de l'OMC. La réponse à ce propos précise que dans le cadre de l'OMC, les accords commerciaux concernent « pratiquement tous les échanges » et que de ce fait ils ne peuvent a priori exclure un quelconque mode de fourniture de services. Par conséquent, le mode 4 doit entrer dans les accords commerciaux. Toutefois, il n'existe aucune prescription concernant l'intégralité des engagements au titre du mode 4 ou l'inclusion de dispositions sur l'élargissement de la mobilité de la main-d'œuvre.

Les intervenants font remarquer que dans le contexte de l'analyse de la mobilité de la main-d'œuvre entre le Canada et les États-Unis, il est essentiel d'examiner les flux migratoires dans diverses catégories d'admission et non pas exclusivement dans le seul cadre de l'ALENA. À titre d'exemple, les Américains sont plus nombreux à entrer au Canada en vertu de dispositions générales d'admission qu'aux termes de l'ALENA du fait que ces dispositions sont plus libérales et offrent de meilleures conditions. Toutefois, le contraire s'applique en ce qui a trait aux dispositions générales d'admission des États-Unis par rapport aux conditions prévues à l'ALENA. De ce fait, un nombre nettement supérieur de Canadiens utilisent le visa TN de l'ALENA plutôt que le visa H-1B pour entrer aux États-Unis.

En réponse à une question des participants, les intervenants précisent que les admissions aux termes de l'ALENA sont établies sur un principe de liste négative : il s'agit là d'une règle générale convenue par tous les pays et toutes les catégories professionnelles non incluses dans cette liste sont énumérées à l'annexe de l'Accord. Ceci dit, le chapitre XVI de l'ALENA constitue une liste positive puisqu'il ne couvre que certaines catégories d'emploi.

# **SESSION V : MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES AU NIVEAU NATIONAL**

Comment les États mettent-ils en œuvre, au niveau national, les obligations commerciales internationales qu'ils contractent aux niveaux régional et multilatéral en matière de mouvement des personnes ?

Président : **Alejandro Jara**, Ambassadeur représentant du Chili auprès de l'OMC et Président du Groupe de négociation sur les services

## **Introduction**

**Carlo Gamberale**, Commerce des services, OMC

Cette session porte sur la corrélation entre les obligations en vertu du traité international contractées par les États au niveau bilatéral, régional et multilatéral et la mise en œuvre nationale desdites obligations. Cette thématique est le point focal de l'ensemble du séminaire.

Dans les sessions précédentes, l'analyse a porté sur la gestion nationale du mouvement temporaire des personnes physiques aux termes d'accords bilatéraux et régionaux et sur la place de ces programmes dans les cadres de réglementation nationaux. L'AGCS est le seul accord multilatéral qui permet aux États de contracter des engagements contraignants sur le mouvement de certaines catégories de personnes physiques et sa mise en œuvre nationale soulève de ce fait plusieurs questions très particulières.

Lors des discussions sur la mise en œuvre nationale, il convient d'établir une distinction générale entre la mise en œuvre des accords bilatéraux et des accords d'intégration régionale totale par rapport à la mise en œuvre des instruments multilatéraux (à savoir, les engagements au titre du mode 4). À la différence des accords d'intégration totale, les accords commerciaux préférentiels soulèvent généralement des difficultés de mise en œuvre similaires à celles rencontrées dans le mode 4.

Étant donné que les instruments bilatéraux et régionaux sont dans certains cas utilisés pour la formulation des politiques et des cadres de réglementation nationaux et inversement, ils présentent souvent une majorité de définitions communes et s'intègrent par conséquent plus facilement dans les dispositions nationales que les accords multilatéraux.

Théoriquement, il faudrait intégrer le mode 4 dans les législations nationales en utilisant des instruments ponctuels, c'est-à-dire adaptés aux besoins du mode 4, qui cadrent avec les définitions et les principes de ces dispositions multilatérales. Cependant, il n'existe pas de corrélation étroite entre le mode 4 et la formulation de politiques et de cadres de réglementation nationaux. Il serait illusoire de penser que le mode 4 pourrait modeler les mesures de réglementation de la migration de près de 150 pays membres de l'OMC, mais l'on peut comprendre pourquoi les instruments bilatéraux et régionaux sont parfois utilisés à ces fins en considérant des facteurs tels que la proximité géographique, le niveau de développement et les liens culturels et historiques. De fait, les rapports étroits entre les cadres de réglementation nationaux et certains accords bilatéraux et régionaux sont justifiés par la mise en œuvre de politiques migratoires et commerciales dictées par

des préoccupations et des intérêts de même nature entre les pays membres.

De plus, les accords régionaux et plus particulièrement les accords bilatéraux, ont généralement un champ d'application plus grand que le mode 4. Tout d'abord, ils portent généralement sur le mouvement temporaire des travailleurs sans différencier le secteur des services et le secteur manufacturier. En second lieu, ils intègrent de nombreux paramètres des migrations qui s'étendent au-delà de la conception commerciale de l'accès aux marchés et de la portée du mode 4. Toutefois, certaines de ces mesures pourraient sans doute fournir un cadre propice aux engagements au titre du mode 4, notamment en ce qui concerne les obligations des pays d'origine et des pays d'accueil touchant à la gestion des flux migratoires, les mesures de compensation des pénuries de main-d'œuvre, la création de marchés du travail transfrontaliers, la protection des droits des migrants, etc.

On ne saurait en dire autant de la mise en œuvre du mode 4, qui se limite à une série d'engagements relatifs à l'accès aux marchés. Les membres de l'OMC ont convenu de libéraliser les échanges au titre du mode 4, mais d'une manière qui ne porte pas atteinte à leurs politiques migratoires unilatérales, bilatérales ou régionales. De fait, le mode 4 ne se rapporte pas à la libéralisation des politiques migratoires, mais bien à la libéralisation de la fourniture de services, qui implique le mouvement des personnes physiques.

L'AGCS ne réglemente pas de façon directe les sphères de législation relevant de la compétence de ses membres. En effet, les pays membres de l'OMC conservent toute liberté de formuler leurs politiques et règlements intérieurs pour autant qu'ils respectent leurs obligations internationales au titre de l'AGCS.

Les membres de l'OMC conviennent d'accepter des engagements contraignants de libéralisation établis à partir d'un ensemble de notions et de définitions de l'AGCS et qui ne figurent pas systématiquement dans les lois nationales malgré les efforts déployés à cet effet. Dans la plupart des cas, les engagements au titre du mode 4 sont « pris en compte » dans les cadres de réglementation existants, lesquels sont uniquement modifiés de

façon à faire valoir les obligations multilatérales en cas d'absolue nécessité.

Une autre difficulté résulte du fait que les engagements au titre du mode 4 se limitent au mouvement des personnes physiques dans le cadre de fournitures de services alors que la grande majorité des programmes nationaux ne font pas de distinction entre les travailleurs du secteur des services et ceux du secteur manufacturier.

De ce fait, le principal inconvénient de ce type de mise en œuvre vient de la difficulté à concilier les dispositions du mode 4 avec les catégories et les concepts utilisés dans les cadres de réglementation nationaux, ce qui crée des obstacles de nature administrative et procédurale au mouvement des personnes physiques aux termes des dispositions du mode 4. Par conséquent, si la pleine intégration des concepts du mode 4 dans les cadres de réglementation nationaux est irréalisable, voire inutile, un certain degré d'application des dispositions particulières au mode 4 dans les politiques nationales est souhaitable et pour faciliter ce processus, il est nécessaire d'investir plus d'efforts dans la formulation de catégories et de définitions communes.

À ce propos, il convient de souligner que davantage de clarté et de précision dans la détermination des catégories du mode 4 pourrait également favoriser sa libéralisation dans la mesure où cela démontrerait aux autorités de réglementation son champ d'application limité dans la sphère migratoire. En effet, l'absence de distinctions nettes entre le mouvement temporaire au titre du mode 4 et les autres types de mouvement temporaire peut constituer un vecteur de résistance dans la libéralisation de cette catégorie de mouvement.

Jusqu'à présent, deux approches stratégiques ont été proposées en vue d'améliorer la teneur des engagements aux termes du mode 4 et leurs modalités de mise en œuvre à l'échelle nationale. La première approche suggère d'orienter les efforts sur la mise au point de catégories et de définitions communes. La deuxième approche prône l'adoption de mécanismes de mise en œuvre nationale flexibles, tel le « visa AGCS », et l'élimination de certaines des barrières administratives et procédurales qui résultent de

l'incompatibilité entre les engagements prévus au mode 4 et les cadres de réglementation nationaux et nuisent le plus aux échanges.

En conclusion, les obstacles à la mise en œuvre probante des engagements au titre du mode 4 ne peuvent pas être éliminés par l'uniformisation des réglementations politiques et législatives en matière de migration. Néanmoins, pour assurer la mise en œuvre et l'élargissement des accords particuliers sur le mouvement des personnes physiques, il faut impérativement que les concepts et les définitions du mode 4 soient mieux intégrés dans les cadres de réglementation nationaux.

### **Étude de cas 1 : le Mexique**

**Luz Maria Servin Sotres**, Directrice des affaires internationales, Ministère de l'intérieur, Institut national des migrations, Mexique

Le Mexique se place à l'avant-garde des économies mondiales dans sa politique d'harmonisation des besoins internationaux et des intérêts nationaux. Le Mexique a signé un grand nombre d'accords internationaux visant à favoriser le développement économique.

Les traités internationaux relèvent de la compétence du Ministère de l'économie. L'Institut national des migrations, qui fait partie du Ministère de l'intérieur, intervient dans les accords concernant les migrations. Il a également autorité de signer les traités internationaux sans autre approbation du Sénat, ce qui confère davantage de souplesse au processus. Dans tous les autres cas, les accords internationaux doivent être ratifiés par le Sénat. Avant son entrée en vigueur, tout traité doit auparavant être publié dans le journal officiel du Mexique.

Une loi réglementant le protocole d'adoption des accords internationaux prévoit que les traités ne peuvent être signés que par le gouvernement du Mexique et l'un ou plusieurs sujets du droit international. Par conséquent, les accords inter-institutionnels

doivent être ratifiés par un organe mandataire du gouvernement du Mexique et un organe du gouvernement étranger partie à l'accord. C'est la méthode qu'utilise l'Institut national des migrations pour conclure des accords avec ses homologues (p. ex., le protocole d'entente récemment signé avec l'OIM sur les retours volontaires assistés).

Pour expliquer le statut des traités internationaux dans la législation mexicaine, il faut préalablement décrire la structure de cette législation. Le modèle hiérarchique de la législation mexicaine peut être illustré par la pyramide de Kelsen : sur le haut de la pyramide se trouve la Constitution, à partir de laquelle sont définis les autres instruments juridiques qui forment le cadre législatif général. Cette structure repose sur la prescription de principe suivant laquelle les dispositions des accords internationaux ne doivent pas contredire les règles de la Constitution : en cas de contradiction, ce sont les règles constitutionnelles qui prévalent.

Le système juridique du Mexique confère au président le pouvoir d'adapter les règlements et d'autres instruments de mise en œuvre pour s'assurer qu'ils concordent avec les objectifs des dispositions juridiques : en d'autres termes, la responsabilité de la mise en œuvre des traités relève du pouvoir exécutif. À titre d'exemple, dans le cas de l'ALENA, plus d'une centaine d'articles de la législation mexicaine ont dû être modifiés pour rendre les dispositions du traité applicables.

En ce qui a trait aux accords de libre-échange, le Mexique a suivi une démarche similaire à celle des lignes directrices adoptées à l'endroit des traités. La plupart des accords internationaux, à l'exception de ceux signés avec l'Union européenne, Israël et Panama, prévoient des articles relatifs au mouvement des personnes. Ces articles sont très uniformes : leur objectif principal est de faciliter le mouvement des personnes, particulièrement celui des entrepreneurs et ils comprennent des clauses de réciprocité.

Il peut arriver qu'un accord de libre-échange donne lieu à la formulation d'autres dispositions, à l'instar du système de coopération convenu entre le Mexique et les États-Unis pour assurer la sécurité des frontières. En mars 2002, le Mexique a signé un plan d'action pour la sécurité des frontières visant à réglementer

le mouvement transfrontalier des personnes entre les deux pays. Ce plan d'action comporte des dispositions à l'effet d'assurer la sécurité aux frontières, de mener des campagnes de prévention à l'intention des migrants venant de zones à risques, de dissuader la migration irrégulière et de prévenir les actes de violence aux frontières. Pour assurer la mise en œuvre du plan d'action, les deux États ont instauré des mesures de coordination avec les services de contrôle frontalier et d'autres instances pertinentes et mis sur pied des campagnes d'information.

La mise en œuvre des traités a également donné lieu à plusieurs réformes : le Ministère de l'intérieur a entrepris de publier tous les accords internationaux sur son site Internet, mis en place un service de renseignements téléphoniques chargé de fournir des informations sur les dispositions des traités, instauré des programmes d'échange avec les entreprises, etc.

## **Étude de cas 2 : le Canada**

**Paul Henry**, Conseiller en politique commerciale, Citoyenneté et Immigration Canada

Cet exposé traite des obligations internationales du Canada dans le cadre des accords commerciaux internationaux sur l'admission temporaire des entrepreneurs (et notamment des permis et des examens des besoins du marché du travail) qui permettent de faciliter ou de libéraliser davantage l'accès aux marchés canadiens pour les entrepreneurs qui exercent certains types d'activités professionnelles.

Au niveau national, le Canada répond à ses obligations d'admission temporaire prévues dans le cadre d'accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux en modifiant, lorsque la situation l'exige, ses règlements et ses règles ou directives administratives. Lors de l'analyse de la mise en œuvre nationale de ces obligations, il importe d'examiner en premier lieu les dispositions ainsi que les règlements généraux (ou universels) à l'endroit des travailleurs temporaires prévus dans la *Loi et Règlement sur l'immigration* du gouvernement fédéral du Canada et en second lieu, les obligations

du Canada aux termes d'accords internationaux aussi importants que l'Accord de libre-échange Canada-Chili, l'ALENA et l'AGCS. En règle générale, ces obligations internationales sur l'admission temporaire peuvent être du même ordre que celles prévues aux termes de la *Loi*, compatibles avec ces dernières ou en différer. Dans le cas du Canada, à l'instar de nombreux autres pays, il existe des liens étroits entre les lois et les règlements nationaux et les obligations contractées aux termes des accords commerciaux internationaux. Ces rapports peuvent présenter de grandes différences suivant les catégories d'entrepreneurs visées par les accords commerciaux internationaux. Dans l'ensemble, les dispositions générales du Canada sur l'admission temporaire stipulent que pour être employés au Canada sur une base temporaire, les ressortissants étrangers doivent être munis d'un permis de travail. Avant qu'un permis de travail ne soit délivré, l'employeur ou le client canadien du ressortissant étranger candidat à l'emploi doit demander un examen des besoins du marché du travail du secteur de l'emploi offert. Dans le cadre des accords commerciaux internationaux, le Canada a contracté des engagements permettant l'admission temporaire facilitée ou libéralisée pour les principales catégories suivantes de travailleurs étrangers : personnes en voyage d'affaires, négociants et investisseurs, personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise et professionnels contractuels. Les personnes en voyage d'affaires admissibles ne sont pas tenues de se munir d'un permis de travail. Les négociants, investisseurs et personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise doivent être détenteurs d'un permis de travail, mais aucun examen des besoins du marché du travail n'est requis. Ces obligations ont été intégrées sans difficulté dans le système canadien parce qu'elles étaient en très grande partie équivalentes aux dispositions générales existantes ou compatibles avec ces dernières. Elles ont été mises en œuvre par l'apport de modifications aux règles ou aux directives administratives.

Par contre, la prise en compte dans le système législatif canadien des obligations internationales du Canada à l'égard des professionnels a nécessité l'apport de modifications aux mesures de réglementation. Aux termes de ces obligations internationales, certains professionnels se sont vu octroyer des permis de travail au Canada sans exigence d'examen des besoins du marché du travail. Pour mettre en œuvre ces obligations, le

gouvernement s'est prévalu d'une clause d'exception existante à la règle générale exigeant un examen des besoins du marché du travail. Dans l'ensemble, il n'a pas été nécessaire d'instaurer de nouveaux règlements ou d'apporter des modifications majeures à la législation canadienne pour donner place à l'application des obligations internationales du Canada aux termes de l'Accord de libre-échange Canada-Chili, de l'ALENA et l'AGCS. Les obligations internationales du Canada ont libéralisé l'accès aux marchés dans la mesure où elles ont donné force obligatoire à certaines dispositions générales existantes. Les obligations internationales à l'égard de certains professionnels ouvrent davantage l'accès aux marchés du fait que la dispense d'examen des besoins du marché du travail a supprimé un obstacle temporaire majeur à cet accès. Cela dit, la clause d'exception existante n'a aucunement compliqué la mise en œuvre des obligations.

En dernier lieu, au cours des discussions précédentes les intervenants ont établi une distinction entre les normes d'accès aux marchés et les procédures administratives. Ils ont différencié deux types de problèmes afférents à l'admission temporaire. Toutefois, ces problèmes viennent se greffer des mesures concernant l'admission temporaire (à savoir, des lois, règlements, politiques, pratiques ou procédures administratives) qui ajoutent à la complexité de ces deux cas. Les barrières à l'accès aux marchés se révèlent souvent avec plus d'évidence dans les obligations internationales d'un pays ou dans ses lois et règlements concernant l'admission temporaire ; mais il existe de nombreux obstacles moins apparents à la mobilité des entrepreneurs au niveau de l'application et de l'administration des obligations internationales du pays ou de ses dispositions générales à cet égard. Au chapitre de la mise en œuvre des obligations internationales, le manque de transparence des procédures administratives constitue l'un des problèmes majeurs auxquels sont confrontés les entrepreneurs et les négociateurs chargés des échanges.

### **Étude de cas 3 : la Colombie**

**Adriana Suarez**, Conseillère commerciale, Mission permanente de la Colombie à Genève

L'expansion du commerce international des biens et des services ainsi que de l'investissement exigent de multiples interventions au niveau national et notamment des interventions dans des secteurs tels que les services financiers, les communications, les infrastructures, les systèmes douaniers et la facilitation des procédures indispensables au mouvement des personnes physiques exerçant des activités commerciales. L'accroissement du volume du commerce des services au cours de la dernière décennie a entraîné la libéralisation des capitaux en tant que facteurs de production, mais le mouvement de la main-d'œuvre n'a pas suivi le même courant. Le niveau des engagements liés au mouvement des personnes physiques et particulièrement à la facilitation de la mobilité de la main-d'œuvre dans le contexte multilatéral se situe loin derrière les résultats atteints dans les cadres d'accords bilatéraux et régionaux.

Lors des dix dernières années, la Colombie a conclu des accords sur le mouvement temporaire des personnes dans des cadres d'échanges bilatéraux, régionaux et multilatéraux. Ces accords visent essentiellement à améliorer le commerce des biens et des services et à promouvoir l'investissement dans l'économie nationale. Au cours des trois dernières années, le gouvernement de la Colombie s'est employé à renforcer l'efficacité des mécanismes d'application des obligations contractées en vertu des accords internationaux.

Dans le contexte régional, la Colombie, à titre de membre de la Communauté andine, a accepté d'instaurer un programme autorisant le libre mouvement des personnes dans la région. Ce programme comporte des objectifs similaires à celui du programme établi par les États membres de la Communauté européenne. La sous-région andine compte 120 millions d'habitants et un volume d'exportation annuelle évalué à 6 milliards de dollars. Les obligations adoptées dans le cadre de la Communauté andine visent à faciliter l'admission des touristes et des entrepreneurs dans le marché du travail régional. Ce type d'accord est d'une portée plus large que les dispositions touchant au mouvement du commerce et des échanges prévues dans l'AGCS, l'ALENA, l'APEC et d'autres ententes analogues.

La Colombie a également conclu des accords bilatéraux sur le mouvement des personnes, tels l'Accord du Groupe des Trois (G-3) avec le Mexique et le Venezuela. L'Accord établit des principes visant à faciliter le mouvement des professionnels et des entrepreneurs incluant les catégories des personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise, des personnes en voyage d'affaires et des investisseurs. Dans le contexte multilatéral, la Colombie a souscrit à l'AGCS et contracté quelques engagements horizontaux associés au mode 4.

Pour comprendre les démarches entreprises par la Colombie au niveau national en vue de mettre en œuvre ces accords internationaux et bilatéraux, il faut examiner les dispositions pertinentes de sa législation nationale. La politique migratoire maintient la souveraineté comme principe de base, mais s'attache également à instaurer la transparence et la coopération entre les parties concernées. En outre, les dispositions sur l'immigration sont formulées en fonction des conjonctures sociales, démographiques, économiques, scientifiques, culturelles et sanitaires et suivant d'autres besoins et intérêts de l'État.

Pour déterminer les mécanismes aptes à simplifier les procédures administratives, la législation colombienne établit une distinction entre l'admission temporaire et l'admission permanente des personnes. Cette distinction a permis de soutenir la protection du marché du travail national, qui constitue un enjeu hautement prioritaire compte tenu du taux de chômage de 15 à 20 pour cent enregistré au cours des quatre dernières années ; elle a également permis la mise en place de procédures efficaces pour faciliter le mouvement de certaines catégories de personnes. À cet égard, la politique migratoire nationale prévoit l'attribution d'un visa temporaire qui régit l'admission des ressortissants étrangers venant séjourner en Colombie pour une courte durée. Le principe du visa temporaire énonce des exigences et des procédures explicites applicables à certaines catégories de personnes qui simplifient et accélèrent les mesures administratives et facilitent le processus de contrôle. Dans la catégorie des permis d'admission temporaire, il existe des types de visas particuliers destinés à certains groupes de personnes dont les personnes en voyage d'affaires, les personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise, les travailleurs, les investisseurs, les professionnels, les

enseignants et les chercheurs, les artistes, les spécialistes demandés pour assurer les transferts de technologie, etc. Toute personne entrant dans le pays doit être munie du document d'admission approprié au type d'activité qu'elle exerce et aux modalités du contrat établi.

Le premier type de document d'admission concerne les travailleurs contractuels et les personnes venant en Colombie pour y exercer une fonction particulière dans leur domaine de spécialité, les journalistes, les missionnaires, les directeurs techniques et le personnel administratif d'organismes publics ou privés de l'étranger exerçant leurs activités en Colombie. Pour obtenir ce type de visa, l'entreprise qui recrute la personne doit en présenter la demande au nom de cette dernière. Des visas d'admissions multiples d'une durée de deux ans sont délivrés aux personnes de cette catégorie, mais leur attribution s'effectue uniquement sous la responsabilité de l'entreprise qui emploie la personne physique demandant ce document.

Le deuxième type de document d'admission délivré en Colombie est la carte d'affaires Visa, destinée aux personnes en voyage d'affaires (gestionnaires et dirigeants d'entreprises étrangères qui ont établi des liens économiques avec une entreprise nationale). Cette catégorie est couverte dans les engagements au titre du mode 4 et ce type d'admission vise à favoriser l'expansion du commerce et de l'investissement dans l'économie colombienne. Les personnes relevant de cette catégorie se voient accorder un droit d'admissions multiples au pays jusqu'à concurrence de cinq années.

Le troisième type de document d'admission est destiné aux visiteurs. Un visa de visiteur est délivré dans les cas où le séjour est sans rapport avec le marché du travail national et qu'aucun salaire ou droit n'est versé dans le pays. Ce visa est proposé aux étrangers souhaitant séjourner en Colombie sur une base non permanente et s'adresse généralement à des personnes de la catégorie des photographes, des entrepreneurs, des universitaires venant participer à des séminaires ou des colloques, etc.

Un autre type de permis d'admission est délivré aux étrangers qui viennent au pays pour y suivre un traitement médical, y

investir des capitaux et pour d'autres motifs personnels. Il existe également des visas à l'intention des étudiants et des prêtres.

Au cours du processus de mise en place des accords internationaux et bilatéraux dans le système national, de nombreux obstacles découlant des procédures administratives nationales ont été supprimés, simplifiant ainsi les modalités d'admission. Aujourd'hui, les demandes de visas sont traitées dans un délai de 48 heures à compter de la présentation des documents requis. Ce mode de procédure diligent vise à faciliter les échanges entre les pays et les entreprises.

En réponse à certains commentaires précédents, il convient de noter que la Colombie ne voit pas l'utilité d'une harmonisation des catégories pour ses programmes nationaux mis en œuvre dans le cadre d'accords internationaux du fait que les définitions actuellement utilisées en Colombie se prêtent d'emblée à l'adaptation de sa législation aux dispositions des traités internationaux. Cependant, elle voit les intérêts que pourraient lui rapporter des engagements tangibles dans le cadre du mode 4 de l'AGCS. Par conséquent, il est nécessaire de travailler à la clarification des définitions et des différentes catégories de fournisseurs de services actuellement établies. Une meilleure connaissance des engagements favoriserait la fiabilité et la transparence du mode 4 ; toutefois, cela ne garantira pas un accès effectif aux marchés.

## **Intervenant**

**Sumanta Chaudhuri**, Mission de l'OMC, Inde

Les discussions précédentes ont laissé entendre que les catégories des personnes couvertes par les accords bilatéraux et régionaux sont souvent très différentes de celles visées par l'AGCS. Les participants ont également remarqué d'importantes variations entre les lois nationales sur les migrations. Néanmoins, au fil de la discussion il est apparu que les différences sont nettement moins accusées qu'elles ne semblaient et qu'il existe des recoupements entre les réglementations nationales en matière de migration et les catégories comprises dans l'AGCS. À cet égard, le modèle

canadien a montré que les dispositions nationales à l'endroit de deux catégories de travailleurs migrants, les personnes en voyage d'affaires et les personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise, sont dans une large mesure similaires à celles prévues au mode 4. Les participants ont également constaté que certaines catégories examinées dans le cadre de l'AGCS, dont celles des fournisseurs de services contractuels et des professionnels indépendants, sont courantes dans plusieurs programmes multilatéraux et certains accords bilatéraux et régionaux. Cela signifie que la corrélation entre les programmes nationaux et les obligations internationales, incluant les accords commerciaux régionaux, peut être plus facile à établir pour certaines catégories que pour d'autres. L'examen approfondi de ces catégories de travailleurs migrants pourrait apporter des éléments propices à la progression des négociations sur l'AGCS.

Une mise au point sur les éléments communs entre différentes initiatives nationales pourrait également ouvrir un autre terrain propice à l'évolution des négociations sur l'AGCS. C'est dans ce cadre que des propositions ont été avancées à l'effet d'adopter certains modèles communs pour la libéralisation des échanges sous le mode 4, et notamment une liste modèle qui inclurait le principe de visa AGCS. De tels modèles peuvent constituer des mécanismes utiles aux initiatives multilatérales : ils offriraient un plus grand degré de fiabilité tout en laissant une large marge de flexibilité au processus d'élaboration des politiques. L'exemple colombien, où la mise en œuvre des obligations internationales a servi à simplifier les procédures administratives intérieures laisse entrevoir que la création de modèles de procédures administratives et de réglementations nationales pourrait déboucher sur des résultats intéressants.

L'un des arguments avancés en faveur des accords bilatéraux et régionaux s'appuie sur le fait qu'ils sont nettement plus flexibles que l'AGCS de par leur caractère sélectif et englobant des secteurs très spécifiques d'un intérêt mutuel pour toutes les parties intéressées. L'AGCS applique un principe de liste positive alors que la plupart des accords bilatéraux et régionaux préfèrent couvrir des secteurs spécifiques pour se donner la possibilité d'être plus sélectifs et de miser sur les créneaux d'emploi ou de métiers les plus mutuellement avantageux. Il n'existe visiblement aucune

incompatibilité intrinsèque entre ces deux approches. Il pourrait donc être possible de transposer les propriétés de flexibilité et de sélectivité des accords bilatéraux et régionaux dans les engagements au titre de l'AGCS en appliquant leur principe de liste positive ou de liste négative à l'égard d'engagements particuliers sous le mode 4 dans les diverses catégories déterminées.

En dernier lieu, les participants ont soulevé plusieurs points de préoccupation qui, s'ils relèvent du domaine des cadres nationaux, ont néanmoins des retombées dans les engagements internationaux, notamment les questions touchant à la sécurité et au marché du travail. Ici encore, les modèles des accords bilatéraux et régionaux pourraient servir à atténuer ces problèmes au niveau du cadre multinational. À titre d'exemple, plusieurs types de sauvegardes prévues dans les accords bilatéraux et régionaux existants pourraient être reprises et adaptées dans le cadre des engagements au titre de l'AGCS dans la mesure où elles se prêtent à ce contexte. De plus, la liste modèle préconisée précédemment propose elle aussi plusieurs mécanismes aptes à dissuader les parties prenantes qui font un emploi abusif du visa AGCS et empêcher ainsi son utilisation à mauvais escient.

## **Débat général**

La discussion est animée et porte sur l'interface entre les obligations au titre du mode 4 et leur possibilité de mise en œuvre dans les cadres de réglementations nationaux. Le défi porte sur la dichotomie entre la possibilité d'une libéralisation plus totale et rapide de secteurs restreints de la mobilité de la main-d'œuvre et les réalités des politiques et des règlements nationaux sur l'immigration qui ne reconnaissent pas certaines des distinctions établies au titre du mode 4.

Un groupe de participants maintient que le processus de libéralisation et de mise en œuvre des engagements internationaux serait facilité en établissant des catégories restreintes et clairement définies de personnes visées par les obligations au titre du mode 4 et en s'assurant que les négociateurs les acceptent en toute confiance. L'un des participants suggère que la catégorisation des

mouvements devrait prendre en compte autant les besoins au titre du mode 4 que la structure d'ensemble des systèmes nationaux d'immigration et être effectuée à deux niveaux. Le premier niveau établirait la distinction entre les personnes entrant dans un pays pour y travailler dans le secteur des services par rapport à celles exerçant dans d'autres secteurs de l'économie. Le deuxième niveau de différenciation inclurait deux types de catégorisations : premièrement, la catégorisation générale employée dans les listes actuelles et établie suivant la fonction du travailleur migrant (p. ex., gestionnaire, directeur, spécialiste, etc.) ; deuxièmement, la catégorisation par secteurs de services particuliers (p.ex., le secteur bancaire, des communications, de la comptabilité, etc.). Cette démarche permettrait de libéraliser des segments très restreints et particuliers du marché, libéralisation qui serait considérablement plus facile à négocier et à mettre en œuvre que la libéralisation ciblant l'intégralité de la mobilité de la main-d'œuvre de part et d'autre des frontières d'un pays, à condition que ces catégories soient intégrées dans les cadres de réglementation nationaux. Ils font valoir qu'en l'absence de catégories clairement définies de personnes, la mise en œuvre des obligations internationales s'opère aux termes des règles générales régissant la totalité des flux d'immigration nationaux, ce qui, sauf rares exceptions dans les cas de régimes nationaux très libéraux, signifie que la libéralisation est freinée par la nécessité de suivre le rythme le plus lent d'ouverture de l'accès aux marchés.

Un autre groupe de participants souligne que la majorité des régimes d'immigration nationaux ne font pas de distinction entre le secteur des fournisseurs de services et les autres secteurs de l'économie. Dans les quelques cas où une disposition distincte est prévue à l'endroit des fournisseurs de services, cette mesure n'est pas appliquée à grande échelle du fait que les dispositions nationales générales offrent plus d'avantages. Certains participants allèguent que le mode 4 est une formule artificielle : du point de vue des structures politiques et administratives nationales, la notion de fournisseurs de services n'est pas pertinente et la création de plusieurs catégories restreintes est un exercice astreignant. Ils ajoutent que le manque de connaissances sur l'AGCS observé dans le secteur privé est un signe de l'absence de pertinence de cet accord par rapport aux besoins de ce secteur. Ils émettent l'opinion que les autorités chargées des migrations

et les entreprises souhaitent que le mode 4 couvre une catégorie plus élargie de main-d'œuvre. Parallèlement, étant donné que les règlements nationaux actuels et que les obligations au titre du mode 4 ne laissent pas place à un degré suffisant de mobilité de la main-d'œuvre, certains changements sont de mise.

Les intervenants rappellent que l'objectif du mode 4 est de délimiter le champ de l'intervention de l'accord dans les politiques et les règlements nationaux sur l'immigration en vue de libéraliser plus rapidement ce secteur, mais que cette démarcation a constitué un obstacle à l'intégration de l'accord dans les systèmes de réglementation nationaux. Bien qu'un accord plus général puisse s'avérer davantage compatible avec les systèmes de réglementation nationaux, il n'offrirait cependant pas le même potentiel de libéralisation. Toutes les parties prenantes ont convenu que cela représente un dilemme majeur qu'il importe de régler. L'un des participants avance que ce problème pourrait être en partie résolu en centrant l'objectif sur les fournisseurs de services contractuels qui peuvent représenter une catégorie horizontale non limitée à l'emploi dans le secteur des services. Les fournisseurs de services contractuels peuvent être considérés comme une catégorie intersectorielle totalement temporaire, qui répond aux besoins du secteur privé et n'est pas artificiellement limitée à l'emploi dans un secteur particulier.

Un participant pose une question sur les traités bilatéraux relatifs à l'investissement et demande notamment si certains de ces accords comportent des dispositions sur le mouvement des personnes physiques et dans quelle mesure ces dispositions s'accordent avec le mode 4. Les intervenants expliquent que dans le cas, par exemple, des accords canadiens sur la protection des investissements étrangers, ils comprennent bien certaines références au mouvement des personnes, essentiellement à celui des investisseurs, mais que ces clauses ne peuvent pas se comparer aux dispositions complètes prévues aux termes de l'AGCS.

L'un des participants se dit préoccupé par le fait que dans certains cas, les obligations commerciales internationales contractées par les États donnent force obligatoire au statu quo au lieu d'élargir la libéralisation. En réponse, les intervenants font valoir que les accords liant le statu quo conservent tout leur

intérêt puisqu'ils apportent la garantie qu'un pays ne modifiera pas sa politique commerciale habituelle pour s'orienter vers une politique moins libérale.

## **SESSION VI : L'AVIS DES PARTIES INTÉRESSÉES**

Président : **Piyasiri Wickramasekara**, spécialiste principal des migrations, direction des migrations internationales, OIT.

Cette session de la conférence est consacrée à l'audition des organisations d'employeurs et de travailleurs, principaux mandants de l'Organisation internationale du travail (OIT). Les travailleurs et les employeurs sont concernés de façon directe et cruciale par l'évolution des débats sur la libéralisation des échanges et des migrations. Les employeurs ont toujours plaidé en faveur de règles d'admission plus libérales des travailleurs étrangers qui leur donneraient accès à un bassin de compétences et de connaissances parfois difficiles à trouver dans leurs pays. D'autre part, les syndicats se sont toujours attachés à protéger les intérêts de leurs membres et de tous les autres travailleurs employés dans leurs pays.

En sa qualité d'institution tripartite unique représentant les gouvernements, les travailleurs et les employeurs, l'Organisation internationale du travail (OIT) considère que ces discussions sont d'une importance cruciale pour la promotion des droits et des intérêts de ses principaux mandants. Le directeur général de l'OIT, M. Juan Somavia, a récemment porté à l'attention des chefs d'État participant à l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, le rapport de la Commission mondiale sur la

dimension sociale de la mondialisation. Il est indiscutable que la libéralisation des échanges et des flux de capitaux ainsi que les mouvements transfrontaliers des personnes ont des dimensions sociales profondes qui doivent être prises en compte pour que la mondialisation génère de meilleures conditions de vie.

À la Conférence internationale du Travail tenue en juin 2004 à Genève, la question des migrations de main d'œuvre se trouvait en tête de liste des points à l'ordre du jour débattus par les délégations tripartites des 177 États Membres de l'OIT. La discussion générale tenue dans le cadre de la Conférence a abouti à l'adoption d'une résolution à l'effet que l'OIT instaure un plan d'action sur les migrations qui comprendra la mise au point « d'un cadre multilatéral non contraignant à l'appui d'une politique de migration de la main-d'œuvre fondée sur les droits des Parties ». Cette résolution peut être considérée comme une avancée majeure vers la conclusion d'un accord sur un sujet aussi controversé que celui des migrations. Les délégués sont allés jusqu'à spécifier les types de questions stratégiques, depuis l'admission au traitement des migrants jusqu'aux rapatriements de fonds et aux retours au pays, qui devaient être couverts par ce cadre. L'OIT définira les lignes de conduite à tenir en vue d'améliorer les politiques et les pratiques gouvernementales pour l'intérêt mutuel de toutes les parties en consultation avec d'autres organismes concernés.

Ces initiatives présentent une étroite corrélation avec le thème de la session en cours puisqu'il s'en dégage une convergence des objectifs que les spécialistes des migrations, de la main-d'œuvre et des échanges s'attachent à réaliser. Au chapitre du mouvement des personnes physiques, l'objectif est de définir un cadre multilatéral acceptable pour tous les États qui faciliterait la prestation transfrontalière de services par des travailleurs de différents niveaux de compétence. Il est fondamental pour l'OIT de veiller à ce que ce cadre ouvre davantage de perspectives propices à l'emploi décent et à la protection des travailleurs. L'expérience de l'OIT démontre que la meilleure façon de garantir la réalisation de cet objectif est d'inciter les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs à prendre part à un dialogue social.

## **Points de vues des employeurs**

Quels sont, dans la pratique, les obstacles au mouvement des travailleurs temporaires hautement qualifiés et des autres travailleurs temporaires ? Qu'est-ce qui se produit réellement ?

**Ellen Yost**, Co-associée, Fragomen, Del Rey, Bernsen & Loewy, LLP, cabinet d'avocats établi aux États-Unis, spécialisé en droit international sur l'immigration commerciale

Cette présentation traite de certains obstacles pratiques au mouvement des travailleurs temporaires hautement qualifiés auxquels se trouvent confrontés les clients de Fragomen, qui sont des sociétés opérant à l'échelle internationale ainsi que des petites et moyennes entreprises établies dans différents pays qui souhaitent transférer leurs travailleurs d'un pays à l'autre de la manière la plus efficace possible. Un tour d'horizon sur la croissance et les activités de Fragomen donnera un aperçu de l'ampleur des ressources que les entreprises doivent investir pour réaliser cet objectif.

Fondé en 1951, le cabinet a connu une croissance explosive au cours de la dernière décennie suite à l'augmentation du mouvement transfrontalier des personnes et au renforcement de la réglementation de ce mouvement. Actuellement, Fragomen aide à la réinstallation transfrontalière des employés de ses clients, ce qui couvre l'obtention des permis de travail, des permis de résidence et des visas. Il dispense des conseils sur des questions touchant à la conformité avec les lois des États-Unis, aux contrôles des exportations et aux réglementations gouvernementales dans ce domaine et assure le suivi et le maintien du statut des employés et de leurs familles dans le pays d'accueil. Fragomen informe également ses clients des modifications apportées aux lois et aux règlements en vigueur dans les juridictions où ils exercent leurs activités.

Le commerce international, considéré de nos jours comme une source de prospérité et de développement, couvre non seulement le mouvement des biens et des capitaux, mais aussi le mouvement

des personnes. Cela ne constitue pas une migration au sens conventionnel du terme puisque dans ce cas le mouvement des personnes n'est pas une fin en soi, mais un moyen de réaliser une activité commerciale.

Pour pouvoir opérer à l'échelle internationale, les entreprises doivent envoyer leurs employés dans toutes les régions du monde où ils sont demandés et ce, rapidement et moyennant le moins d'efforts et de dépenses. Les employeurs souhaitent avoir accès aux meilleurs et aux plus brillants des employés et se doter d'un bassin de travailleurs qualifiés qui peuvent être transférés en tout lieu et à bref délai sur court préavis afin de répondre aux besoins de l'entreprise. Ce qu'ils veulent, c'est avoir la personne appropriée à l'endroit approprié et au moment approprié.

Le mouvement des entrepreneurs qualifiés est un mécanisme qui permet de réaliser les objectifs de l'entreprise, incluant le démarrage de nouvelles activités d'affaires, le transfert de connaissances ou de pratiques dans d'autres parties d'une organisation, la création d'un bassin international d'employés capables d'aller travailler en tout lieu et à bref délai à court préavis, une meilleure satisfaction des clients, une meilleure productivité des employés et la réduction des coûts. L'éducation, la formation, le recrutement et la réinstallation des travailleurs à l'échelle mondiale ont autant d'importance que la production, l'investissement et la commercialisation à l'échelle mondiale. Pour choisir l'endroit où établir de nouvelles filiales, nombre d'entreprises prennent en compte le degré d'ouverture des politiques migratoires nationales. L'Australie et le Canada comptent parmi les pays qui modifient leurs lois et leurs procédures dans le but d'attirer les travailleurs hautement qualifiés, les étudiants étrangers et les investisseurs.

Fragomen s'occupe de trois grandes catégories de transfert d'employés. Dans ces trois catégories, les travailleurs sont toutes des personnes hautement qualifiées et souvent rémunérées à un tarif plus élevé que celui de la main-d'œuvre locale. Tous les employés sont engagés à titre permanent, faute de quoi les entreprises ne verraient aucun intérêt à investir dans ces personnes. À l'exception de certains déplacements de courte durée, les entreprises ne savent généralement pas quelle sera la durée de la mutation.

La première catégorie comprend les « détachés temporaires ». Dans ce cas de figure, la durée du détachement est généralement inférieure à six mois, le travailleur reste inscrit au service de paie de l'entreprise qui l'emploie dans son pays de résidence, sa famille reste au pays et l'employé revient fréquemment lui rendre visite. Les détachés temporaires partent généralement sur préavis de deux semaines et doivent être productifs dès leur arrivée sur le lieu d'affectation. Aux États-Unis et dans certains autres territoires, les travailleurs détachés temporaires ne peuvent pas être admis avec des visas de personnes en voyage d'affaires ou en vertu du programme de dispense de visa du fait que les visiteurs ne sont pas autorisés à fournir des services lucratifs au nom d'un employeur local. Le travailleur détaché temporaire doit au contraire obtenir un visa d'autorisation d'emploi (c'est-à-dire, un permis de travail). Les détachements temporaires sont de plus en plus courants du fait d'une nécessité d'accès rapide et garanti aux compétences. L'AGCS pourrait grandement contribuer à répondre à ces deux besoins.

La deuxième catégorie couvre les « personnes détachées à l'international » sur une courte ou une longue durée. Dans ces cas, les familles déménagent généralement avec les personnes détachées à l'étranger. Jusqu'à présent, les entreprises envoyaient leurs directeurs et leurs gestionnaires à l'étranger pour une période de trois ou quatre ans durant laquelle ils étaient inscrits au service de paie de la filiale ou de la société-mère à l'étranger. De plus en plus, les personnes détachées à l'international ne sont plus uniquement des membres du personnel de direction, mais également des employés affectés à différents niveaux de fonctions dans l'entreprise. Ils peuvent être détachés à l'étranger pour y suivre une formation ou y exercer une fonction particulière. Ces types d'affectations sont de plus en plus temporaires. Dans cette catégorie, les difficultés majeures auxquelles se heurtent Fragomen et ses clients viennent des différences dans les dispositions des diverses mesures législatives nationales et des catégories de travailleurs qu'elles couvrent. L'AGCS peut notablement contribuer à régler ce problème en facilitant l'harmonisation des définitions nationales.

La troisième catégorie couvre les « employés prometteurs » qui peuvent avoir un statut temporaire ou permanent. Les

employés prometteurs sont généralement de nouveaux diplômés d'université qui n'ont pas travaillé pour l'entreprise en question et par conséquent ne sont pas admissibles au statut de personnes détachées à l'international. Ouvrir l'admission de cette catégorie représentera un problème de plus en plus épineux pour les États-Unis. Cette année, la totalité du contingent annuel attribué au visa H-1B, le type de visa accordé aux employés prometteurs nouvellement recrutés, a été atteinte en l'espace d'une seule journée du fait du volume important des demandes dans cette catégorie. Par conséquent, à défaut d'une intervention du Congrès, les entreprises ne pourront pas recruter de nouveaux travailleurs prometteurs pendant un an, à l'exception des travailleurs ressortissants du Canada, du Mexique, du Chili ou de Singapour qui pourront, dans certaines professions, être admissibles à l'obtention de visas en vertu des accords de libre-échange avec les États-Unis.

Les lois et procédures nationales en matière d'immigration créent souvent des obstacles à la mobilité internationale et par voie de conséquence, aux intérêts des entreprises. S'il est vrai que les lois de la plupart des pays tiennent compte des besoins des sociétés multinationales, les procédures d'obtention de permis de travail sont laborieuses et diffèrent notablement d'un pays à l'autre et les procédures administratives sont souvent opaques. Les enjeux en matière de sécurité, les difficultés d'obtention de visas et les limitations numériques peuvent forcer les entreprises à établir leurs activités en d'autres lieux. Les accords de libre-échange n'ont pas éliminé tous les obstacles au mouvement des entrepreneurs. De fait, lors des négociations sur les accords commerciaux internationaux, il est indispensable de prévoir des dispositions relatives à l'admission temporaire des entrepreneurs.

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a simplifié l'admission de certains citoyens d'un pays signataire sur le territoire de l'autre pays partie à l'entente, mais la portée de l'ALENA est limitée. Les États-Unis comptent près de 40 types de catégories de visas de non-immigrants, mais l'ALENA ne facilite l'admission que pour quatre de ces catégories : les personnes en voyage d'affaires, les personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise, les professionnels et les négociants et investisseurs. L'ALENA offre néanmoins des avantages

considérables. Les dispositions de l'ALENA couvrent un éventail plus large d'échanges que les dispositions de l'AGCS relatives à la fourniture de services, les procédures administratives et notamment les formalités d'admission aux frontières, sont très efficaces et la nouvelle catégorie de visa TN est de plus en plus utile à certains professionnels en période de pénuries de visas. L'une des principales lacunes de l'ALENA vient du manque de précision quant aux types de personnes admissibles dans certaines des catégories professionnelles. À cela s'ajoute la difficulté de modifier la liste initiale des 63 professions admissibles.

Malgré l'existence de l'ALENA, les ressortissants canadiens ont actuellement plus de difficultés à entrer aux États-Unis pour y travailler qu'ils n'en avaient en 1989 du fait des restrictions apportées depuis aux lois et procédures générales des États-Unis sur l'immigration. À l'heure actuelle, l'ALENA ouvre la seule voie flexible et efficace à la mobilité des entrepreneurs au sein du plus vaste réseau d'échanges commerciaux au monde.

Les entreprises souhaitent davantage de systèmes de coopération internationale analogues à celui de l'espace Schengen en Europe, où un entrepreneur jugé admissible par un des pays signataires peut également l'être dans un autre pays partie à l'accord. Cela signifie qu'il faudrait encourager et soutenir le travail de la Commission mondiale sur les migrations internationales et d'autres initiatives de coopération sur les migrations et investir notablement plus d'efforts dans l'instauration d'une coopération internationale sur la mobilité de la main-d'œuvre.

En ce qui a trait à l'AGCS, les employeurs jugent son champ d'action trop restreint. Du point de vue des entreprises, séparer les services de la production est absurde. S'ils veulent assurer la croissance économique et l'expansion des entreprises, les gouvernements doivent consulter les associations corporatives et les confédérations d'employeurs lors de la formulation de leurs politiques commerciales.

## **Points de vues des syndicats**

Quelles sont les préoccupations des syndicats et comment peut-on y répondre dans le cadre d'approches coordonnées concernant le mouvement des travailleurs temporaires ? (Par exemple, sécurité sociale, protection des droits de l'homme, etc.)

**Mike Waghorne**, Internationale des services publics (ISP)

L'Internationale des services publics (ISP) est une fédération syndicale internationale représentant 20 millions de travailleurs syndiqués du secteur public partout dans le monde. Elle compte 627 associations membres réparties dans 149 pays. L'ISP est une instance autonome qui travaille en association avec des fédérations couvrant d'autres secteurs de la main-d'œuvre et avec la Confédération internationale des syndicats libres (CISL). L'ISP est une organisation non gouvernementale du secteur public officiellement reconnue auprès de l'Organisation internationale du travail et qui bénéficie d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social (ECOSOC) et d'un statut d'observateur auprès de la CNUCED et de l'UNESCO.

Il convient de noter que les commentaires qui suivent se rapportent uniquement aux questions relatives au mode 4 étant donné que des observations sur des enjeux plus vastes en matière de migration empièteraient sur plusieurs thèmes d'une portée plus vaste.

Tout d'abord, il est important de souligner que les débats sur les enjeux soulevés par le mode 4 font l'objet de nombreuses méprises. En particulier, les intervenants omettent souvent d'établir deux distinctions fondamentales : la première est la distinction entre les migrations temporaires et les migrations permanentes et la deuxième est la distinction entre les migrations temporaires au titre du mode 4 et d'autres types de migrations temporaires qui prennent place en dehors du cadre de l'AGCS. Les polémiques autour des négociations sur l'AGCS sont dues en grande partie à l'incapacité ou au refus d'établir ces distinctions. En conséquence, la plupart des observations émises sur le mode 4 sont sans rapport

avec la question. Une partie du malentendu vient du fait que les frontières entre toutes ces questions sont perméables. Néanmoins, il est important que les débats s'attachent à déterminer les données intrinsèques du problème. L'absence de considération de ces points sert les intérêts de certains groupes particuliers de la société qui tirent avantage des méprises entre les questions pertinentes ou non pertinentes à l'AGCS, par exemple, certaines organisations racistes ou nationalistes.

Il existe dix fédérations syndicales internationales différentes couvrant chacune un secteur déterminé. Ces commentaires exposent le point de vue de l'ISP, mais ils se veulent également l'expression des opinions d'autres syndicats.

Les syndicats partagent certaines des préoccupations exposées par Ellen Yost dans sa présentation du point de vue des employeurs sur le fait que les représentants du personnel professionnel et du personnel de gestion de haut niveau conviennent de la nécessité de résoudre les problèmes afférents à l'attribution de visas avec plus de célérité. Toutefois, il existe d'autres motifs de préoccupations qui touchent de nombreuses autres catégories de travailleurs.

L'un des problèmes concerne la sécurité sociale : les travailleurs temporaires dans un pays d'accueil sont souvent obligés de cotiser à des régimes de sécurité sociale ou d'autres programmes similaires dont ils ne bénéficieront vraisemblablement pas. Dans certains cas, le pays d'accueil et le pays d'origine ont établi un accord en vertu duquel les montants de cotisation de sécurité sociale prélevés sont considérés comme une partie des fonds à rapatrier et renvoyés à ce titre au pays d'origine. Mais cette mesure n'est pas universelle et il faut trouver une solution applicable à l'échelle internationale. Il est également indispensable d'examiner dans quelle mesure les travailleurs temporaires ont accès aux services sociaux et à d'autres services d'aide dans leur pays d'accueil.

Le recours actuel au mode 4 pour couvrir le mouvement des travailleurs de haut niveau n'inquiète pas outre mesure les syndicats puisque ces catégories bénéficient généralement d'une bonne protection. Cependant, toute extension du champ d'application du mode 4 à des catégories plus larges et plus étendues d'emplois et de secteurs touchera un plus grand nombre

de travailleurs dont les besoins ne sont pas nécessairement bien couverts par des arrangements d'ordre économique et social. C'est la raison pour laquelle les syndicats tiennent à participer à ces discussions.

Les syndicats ont aussi des préoccupations d'ordre général concernant les incidences possibles du mode 4 sur les marchés du travail. Le mode 4 en particulier ne couvre pas l'admission des personnes sur le marché du travail du pays d'accueil du fait que les États n'accepteraient pas de placer un secteur de politique sociale aussi névralgique sous le contrôle des règlements de l'OMC. Il suffit de voir les problèmes auxquels se heurte actuellement le Représentant au commerce des États-Unis avec le Congrès des États-Unis pour bien comprendre ce point.

Les droits syndicaux des ouvriers et des travailleurs sous-tendent un ensemble global de questions : si les travailleurs migrants temporaires ont le droit de s'affilier à un syndicat dans le pays d'accueil, s'ils ont accès aux procédures de règlement des griefs personnels ou à d'autres recours du même type, si leurs salaires et leurs conditions de vie et de travail sont garantis par des ententes collectives et des contrats et s'ils sont protégés en vertu de lois sur la discrimination sexuelle, raciale et d'autres formes de discrimination. À cet égard, il convient de souligner que les exemples de discrimination flagrante à l'endroit des travailleurs migrants sont multiples : racisme, harcèlement sexuel ou mauvais traitements caractérisés, discrimination au travail, etc. Un grand nombre de pays en développement tablent sur les rapatriements de fonds de leurs ressortissants travaillant à l'étranger et ont de ce fait intérêt à maintenir de bonnes relations avec les pays d'accueil. En de telles circonstances, les droits des travailleurs migrants se voient parfois compromis. À ce propos, citons le cas d'un attaché des questions du travail qui ayant été témoin de graves violations des droits des travailleurs migrants de son pays en a dûment avisé les autorités compétentes et a reçu de sa capitale la consigne de ne prendre aucune mesure pour mettre un terme à ces agissements. Les autorités du pays d'origine craignaient que des plaintes de mauvais traitements à l'endroit de leurs travailleurs n'incitent le pays d'accueil à choisir d'importer de la main-d'œuvre temporaire d'un autre État. Cet exemple montre qu'il est important de réaliser

que la discrimination et les abus existent bel et bien et qu'il faut trouver des solutions à ce problème.

Un autre des points soulevés dans le cadre des débats sur la mobilité de la main-d'œuvre touche à la question des avantages comparés. Certains pays en développement pensent que les revendications syndicales sur des questions telles que la parité des salaires les priveront de leurs avantages comparés. Il s'agit-là d'une idée fautive. En pratique, quels que soient tous les accords de reconnaissance mutuelle, il est très rare que les qualifications et l'expérience d'un travailleur migrant soient totalement pris en compte. Dans la majorité des cas, le niveau de compétences du travailleur étranger est évalué plus bas sur l'échelle des salaires que celui des travailleurs ressortissants du pays présentant les mêmes caractéristiques professionnelles. De plus, même dans les cas où les travailleurs migrants sont rémunérés au tarif salarial en vigueur au pays, ils doivent accepter de travailler dans des lieux où les travailleurs ressortissants du pays refusent d'aller, par exemple dans des régions rurales isolées. Par conséquent, l'égalité de traitement et la parité salariale revendiquées par les syndicats n'élimineront pas les avantages comparés des pays d'origine. L'objectif des syndicats est de s'assurer que lorsqu'une décision équitable a été arrêtée quant au niveau de rémunération d'une personne sur l'échelle salariale, cette personne recevra un traitement égal à tous niveaux à celui des travailleurs du pays et qu'elle ne fera pas l'objet de discrimination pour des motifs ethniques ou raciaux.

Il existe aussi des cas flagrants d'employeurs qui déclarent faussement leurs employés comme étant transférés à l'intérieur de l'entreprise, entrepreneurs indépendants ou partenaires pour se prévaloir des dispositions sur l'admission et obtenir des contrats auxquels ils n'auraient normalement pas droit. Dans certains pays et certains secteurs (par exemple, le secteur de la construction en Allemagne), ces travailleurs investis d'un faux statut constituent dix pour cent de la main-d'œuvre de ce secteur, ce qui érode gravement leurs salaires et leurs conditions d'emploi. De telles pratiques de la part des employeurs soulèvent l'opposition des syndicats et expliquent leur ferme volonté de participer à la formulation des règlements sur les questions migratoires.

En dernier lieu, les syndicats sont préoccupés par la question de l'exode des compétences. Il convient de souligner que le débat sur l'exode des compétences ne devrait pas être exclusivement centré sur les mouvements de masse des populations. Dans certains pays, la perte d'une seule personne qualifiée peut être dévastatrice. Il suffit de citer l'exemple d'une île des Caraïbes qui a dû fermer son service de soins intensifs suite au départ du seul anesthésiste qu'il comptait. Il est donc essentiel que les pays adoptent une politique de recrutement fondée sur des principes de déontologie qui veillera à ce que les agences de recrutement ou les organismes gouvernementaux tels que la NHS du Royaume-Uni soient davantage ouverts à ces questions et en discutent avec les gouvernements des pays d'accueil.

## **Débat général**

Les représentants des employeurs font valoir la nécessité de prendre d'autres mesures qui rendront le mode 4 plus opérationnel, tant par l'élimination des obstacles à l'accès aux marchés que par l'instauration de modalités plus claires et plus transparentes.

L'un des participants demande si un mouvement plus élargi des travailleurs peu spécialisés représente un intérêt pour les entreprises. Les intervenants précisent à ce propos qu'à l'heure actuelle l'admission des travailleurs non qualifiés aux États-Unis a pratiquement stoppé. Le secteur privé ne voit pas d'intérêt à l'augmentation du flux de travailleurs peu spécialisés aux États-Unis puisqu'en ce moment le marché du travail national n'enregistre pas de pénurie de travailleurs dans cette catégorie de main-d'œuvre. De plus, la question du mouvement des travailleurs peu spécialisés représente un enjeu hautement politique de par son rapport avec les préoccupations qui touchent au marché du travail national.

En ce qui a trait aux professionnels hautement qualifiés, les participants font observer que la migration de moyenne et longue durée de ces catégories de travailleurs implique le mouvement de la cellule familiale et que ce processus renvoie de ce fait à des questions telles que les possibilités d'emploi pour les conjoints

et l'accès au logement, à l'éducation et aux services de santé. Ils demandent de quelle façon ces questions sont réglées et si elles constituent un frein au mouvement des travailleurs.

Les intervenants répondent à cela que les questions familiales jouent un rôle majeur dans le mouvement de la main-d'œuvre, notamment en ce qui a trait aux possibilités d'emploi des conjoints et des enfants des migrants. Ils indiquent aux participants que la législation des États-Unis a récemment été modifiée après sept années de pressions politiques du secteur privé. À l'heure actuelle, les conjoints des personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise ainsi que les conjoints des investisseurs peuvent recevoir des autorisations d'emploi au titre de l'ALENA. Toutefois, ces modifications ne s'adressent pas à toutes les catégories : à titre d'exemple, il est exclu de permettre aux conjoints des migrants titulaires d'un visa H-1B de travailler aux États-Unis. En France, une réforme récente a ouvert la possibilité d'accès à l'emploi aux conjoints de hauts gestionnaires expatriés ou de personnes qui perçoivent un salaire annuel supérieur à 60 000 euros. Les interdictions d'emploi applicables aux membres des familles des expatriés empêchent certaines personnes d'immigrer, ce qui constitue en pratique un obstacle aux échanges et se traduit dans certains cas par la corruption du système. Par exemple, pour éviter les interdictions d'emploi applicables aux membres de la famille des migrants temporaires aux États-Unis, il arrive souvent que les travailleurs étrangers fassent une demande de résidence permanente au pays au lieu d'utiliser les filières de migration temporaire. Il est nécessaire de s'orienter vers l'adoption de politiques en vigueur dans des pays tels que le Royaume-Uni et l'Australie qui autorisent l'emploi des conjoints des migrants temporaires.

Une autre des questions examinées porte sur la protection des droits des travailleurs migrants temporaires. Un participant demande si les travailleurs migrants temporaires peuvent adhérer à des syndicats du pays d'accueil. Les intervenants expliquent que si les syndicats encouragent l'adhésion des travailleurs migrants temporaires, cela n'est cependant pas toujours réalisable du fait que la législation de certains pays l'interdit.

Ils font remarquer que l'OMC n'a pas mandat d'assurer la protection des travailleurs migrants régis par le mode 4. Les conventions des Nations Unies et de l'Organisation internationale du travail comprennent un ensemble très détaillé de dispositions relatives aux droits des travailleurs migrants et de leurs familles. Toutefois, comme ces instruments ont été formulés avant l'instauration du mode 4, ils n'en couvrent pas adéquatement les enjeux particuliers, ne font pas de distinction entre migrants temporaires et migrants permanents et stipulent que tous les travailleurs doivent recevoir un traitement égal. Un problème plus général vient du fait que ces conventions n'ont pas été ratifiées par tous les pays, notamment la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits des migrants et des membres de leur famille, ratifiée par seulement 26 États dont la majorité sont des pays exportateurs de main-d'œuvre. À cela s'ajoute le défi de l'application de ces instruments. Les intervenants insistent sur le fait que la protection des droits des travailleurs migrants nécessite les efforts combinés des syndicats, des instances chargées de la défense des droits de l'homme, des ONG et des mécanismes de surveillance.

Au chapitre de la protection de la main-d'œuvre migrante, les participants discutent également des lois générales applicables aux fournisseurs de services contractuels étant donné que dans la plupart des cas l'employeur, qui est responsable de l'application de la législation du travail et l'employé, se trouvent dans des pays différents et relèvent de ce fait de compétences législatives différentes. Les intervenants expliquent que trois types de situations peuvent s'appliquer aux fournisseurs de services contractuels. Dans le premier cas, où l'employé d'une entreprise étrangère est envoyé dans un autre pays pour une courte durée et ne perçoit aucun salaire dans le pays d'accueil, la législation applicable est celle du pays d'origine. Dans le deuxième cas, où le travailleur temporaire fournit directement des services à un employeur du pays d'accueil, la législation qui prévaut est donc celle du pays d'accueil. La difficulté survient dans le troisième type de situation, où le travailleur est l'employé d'une entreprise établie dans le pays d'origine, mais fournit des services à des clients établis dans le pays d'accueil. Dans ce cas, il n'existe pas de normes qui déterminent clairement à quel pays incombe l'application de la législation du travail. L'un des participants souligne l'importance

de préciser de quelle juridiction nationale relève la législation du travail applicable aux travailleurs temporaires et fait valoir que les syndicats doivent être associés à la recherche d'une solution à ce flou juridique.



# **SESSION VII : QUELLE EST MAINTENANT LA VOIE À SUIVRE ? CONSÉQUENCES POUR LE MODE 4**

Président : **Hamid Mamdouh**, Directeur de la Division du commerce des services, OMC

## **Introduction**

Synthèse des débats dans le cadre du séminaire et attention prioritaire à accorder aux questions clés.

**Aaditya Mattoo**, Économiste principal, Banque mondiale

Au cours du séminaire, les participants ont examiné trois types d'ententes : les programmes unilatéraux nationaux, les programmes commerciaux régionaux et les accords bilatéraux sur la main-d'œuvre. Les débats ont démontré qu'il n'y a guère de corrélation entre le mode 4 de l'AGCS et les programmes existants en matière de migration. Si le mode 4 s'imbrique dans le programme d'immigration international, les modalités de sa mise en œuvre ne sont pas toujours discernables de prime abord.

On pourrait alléguer que la plupart des dispositions telles que les programmes de visa H-1B des États-Unis ou les programmes spéciaux à l'intention de la main-d'œuvre qualifiée en vigueur au Canada, en Australie ou aux États-Unis ne sont pas à proprement parler des programmes de migration temporaire, mais plutôt de passerelles vers une immigration permanente.

La meilleure façon de faire avancer les négociations sur le mode 4 serait peut-être de concentrer la réflexion sur les fournisseurs de services contractuels. Tout d'abord, le principal avantage des accords de travail contractuel vient du fait qu'il s'agit d'ententes dûment temporaires qui n'empiètent pas systématiquement sur les marchés du travail du pays d'accueil. Par conséquent, le principe de négociation sur le mouvement des fournisseurs de services contractuels se rapproche de par sa raison d'être du principe de négociation d'un accord commercial. Deuxièmement, autoriser les fournisseurs de services à travailler uniquement pour les fournisseurs de services d'un autre pays membre relève d'un concept sans fondement concret : il n'a aucun point de correspondance avec les besoins du secteur privé ou le fonctionnement des programmes d'immigration. La catégorie des fournisseurs de services contractuels est sans doute plus générale. Qualifier un cueilleur de fruits de fournisseur de services de cueillette de fruits peut sembler relever d'un stratagème terminologique, mais on peut également y voir le type de démarches inventives que les négociateurs sont amenés à appliquer pour que le mode 4 réponde plus adéquatement aux besoins des politiques d'immigration autant qu'à ceux du secteur privé.

La deuxième catégorie de programmes analysée au cours de cette réunion est celle des accords commerciaux régionaux. Bien que ces accords portent sur le commerce, ils touchent également à la main-d'œuvre, généralement aux termes de dispositions sur le mouvement des fournisseurs de services. Il est apparu que même en dehors des accords d'intégration totale (telle l'Union européenne), plusieurs programmes, par exemple l'ALENA, sont parvenus à un certain degré de libéralisation du mouvement des travailleurs qualifiés. Il convient également de retenir l'exemple fort intéressant du programme de visa de l'APEC qui, s'il n'est pas orienté sur l'élargissement de l'accès aux marchés, constitue

néanmoins un dispositif remarquable de simplification des procédures d'admission.

Le sondage sur les accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre qui traite directement du mouvement des travailleurs est peut-être encore plus instructif. Les accords entre l'Espagne et l'Équateur, l'Allemagne et les pays de l'Europe orientale et le Canada et les pays des Caraïbes ont été passés en revue. Comme la logique de l'économie donne à penser que certains des gains les plus importants découlent du mouvement des travailleurs peu qualifiés, il est particulièrement intéressant de constater que cette catégorie est incluse, ne serait-ce que dans une certaine mesure, dans quelques-uns des programmes bilatéraux. La question qui se pose est de savoir pourquoi ce mouvement a donné si peu de résultats dans le cadre de l'AGCS par rapport à des accords sur d'autres catégories de mouvement.

On pourrait répondre à cela que l'AGCS a des visées tout à la fois trop ambitieuses et trop limitées. Plusieurs différences fondamentales démarquent l'AGCS des autres accords. Tout d'abord, les obligations au titre de l'AGCS visent uniquement les pays d'accueil alors que les autres accords comprennent pour la plupart *des obligations applicables également aux pays d'origine*. Certains de ces engagements prévoient un processus de contrôle préalable au départ qui contribue à éviter le problème du refus des candidatures (par exemple, vérification du casier judiciaire, vérification des qualifications), alors que d'autres obligations portent sur les mesures subséquentes à l'admission (par exemple, l'autorisation et la facilitation du retour). La nécessité de garantir les retours a été répétée à maintes reprises au long du séminaire. Ce point sous-tend aussi implicitement l'engagement du pays d'accueil à renvoyer les migrants dans leur pays d'origine. Cette double obligation établie par les accords bilatéraux parvient à assurer ce que le mode 4 s'emploie à créer : une porte tournante de présence temporaire.

Une autre caractéristique fondamentale des accords bilatéraux et régionaux absente de l'AGCS est la *flexibilité*. Il est par conséquent nécessaire d'étudier des moyens qui donneront davantage de flexibilité aux engagements à l'égard de l'accès aux marchés, mais qui le feront suivant un mécanisme objectivement vérifiable

sans laisser ces engagements glisser dans le processus totalement sans limites des examens des besoins économiques prévu dans le programme de l'AGCS. Le programme de l'Allemagne, qui a fixé un contingent de migration temporaire modulable en fonction des fluctuations du taux de chômage dans le pays d'accueil, peut s'avérer une idée très constructive à exploiter. Cet exemple est d'un très grand intérêt puisqu'il comporte un facteur objectivement vérifiable entre les conditions économiques nationales et le niveau d'engagement à l'égard de la libéralisation de l'accès aux marchés.

En dernier lieu, les négociations sur l'AGCS sont menées suivant la *règle du traitement* NPF alors que les programmes régionaux et bilatéraux sont des accords préférentiels. L'égalité de traitement de toutes les parties est l'une des caractéristiques de l'AGCS qui apporte la possibilité de réaliser des objectifs véritablement différents des résultats atteints dans le cadre d'autres accords. De plus, si l'on parvenait à transposer dans le contexte de la mobilité de la main-d'œuvre le principe d'accès réciproque appliqué dans le commerce des biens, cette démarche pourrait générer des avantages substantiels. Toutefois, il importe d'examiner les questions soulevées concernant les mouvements de la main-d'œuvre du fait que la capacité de traiter des caractéristiques particulières aux mouvements de la main-d'œuvre dans le contexte multilatéral pourrait insuffler un élan des plus utiles aux négociations sur l'ensemble des services.

Il est possible de faire avancer les négociations sur le mode 4 sur plusieurs fronts. Premièrement, certains éléments des accords bilatéraux pourraient être intégrés dans le contexte des négociations. Les participants ont proposé plusieurs moyens intéressants de réaliser ces objectifs. L'accès des migrants aux marchés pourrait être subordonné à un ensemble de conditions auxquelles devrait satisfaire leur pays d'origine. Le principe appliqué dans ce cas serait analogue à celui des exigences de qualifications demandées aux professionnels, mais dans ce contexte les conditions porteraient sur certaines politiques et réglementations du pays d'origine. Cette idée soulève une question très intéressante par rapport au principe du traitement de la nation la plus favorisée, à savoir si des personnes présentant des qualifications équivalentes mais originaires de pays appliquant

des politiques différentes en matière de vérification et de garantie du rapatriement de leurs ressortissants devraient recevoir le même traitement. Il existe un autre cas de figure où la négociation des conditions sur une base multilatérale plutôt que sur une base bilatérale, souvent caractérisée par un traitement inégal, pourrait générer un réel avantage. Si les membres parvenaient à déterminer et approuver à l'unanimité un ensemble de conditions et, plus ambitieux encore, un mécanisme propre à garantir que les pays d'origine répondent à ces conditions, ce processus pourrait donner un moyen de concilier d'une part le principe de non-discrimination avec, d'autre part, l'inclusion d'obligations raisonnables du pays d'origine à l'égard du pays d'accueil.

**Anya Oram**, Administratrice, Direction générale du commerce, Commission européenne

La communication entre les spécialistes des échanges et ceux des migrations est essentielle pour faire avancer l'intégration des éléments sur la mobilité de la main-d'œuvre dans les accords commerciaux. L'évolution des discussions, de plus en plus constructives et ciblées au cours de l'année dernière, est un signe encourageant en ce sens. Toutefois, il est important de veiller à ce que la coopération entre les spécialistes des échanges et ceux des migrations soit un processus continu qui ne se limite pas à des échanges dans le cadre d'événements tels que ce séminaire.

Dans l'exercice d'analyse de la portée du mode 4, il faut absolument éviter de surestimer autant que de sous-estimer son importance. Le mode 4 touche à une infime partie de la sphère des migrations internationales et à une infime partie de la sphère des échanges internationaux. Mais parallèlement, la progression du mode 4 est un facteur crucial au succès de l'ensemble des négociations sur l'AGCS.

Ce séminaire a démontré que les approches unilatérales, bilatérales et régionales présentent des caractéristiques nettement plus intéressantes que celles du mode 4 de l'AGCS tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil : elles couvrent les migrations de main-d'œuvre à une plus large échelle, comportent des dispositions sur un plus vaste éventail de questions (telles

que le retour et la protection des travailleurs), offrent une plus grande flexibilité d'adaptation aux changements de conjonctures et reposent sur une solide confiance mutuelle.

Des participants ont avancé que le modèle de l'Union européenne ne convient pas au mode 4 puisqu'il s'agit d'un accord d'intégration totale. Toutefois, certaines initiatives de l'UE relatives à la libéralisation du mouvement des personnes peuvent être fort instructives pour l'AGCS. En premier lieu, il faut garder à l'esprit que l'instauration du libre mouvement des personnes au sein de l'Union européenne fut une démarche de très longue haleine qui n'est pas complètement achevée. Par exemple, la question de la reconnaissance des qualifications n'est toujours pas résolue. Les politiques concernant l'admission de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne constituent un autre point qui mérite une grande attention.

En 2001, la Commission européenne a présenté sur ces enjeux et d'autres questions migratoires, une proposition appuyée par le Parlement européen et le secteur privé. Cette proposition couvrait tous les aspects des migrations économiques, une vaste gamme d'enjeux (incluant les droits des migrants) et les procédures administratives applicables. Toutefois, cette proposition était vraisemblablement trop ambitieuse : les divergences entre les États membres et la Commission étaient trop profondes du fait que les États se refusaient à modifier leurs politiques intérieures. Ce cas démontre qu'il est sans doute plus facile d'atteindre des résultats en procédant par étapes plus graduelles.

Ce séminaire a permis de circonscrire les grandes préoccupations des spécialistes des migrations à l'égard de l'AGCS, à savoir la question du retour des migrants, les retombées sur le marché du travail national, l'abus du système, le manque de flexibilité et surtout, le caractère contraignant des obligations multilatérales.

Les discussions ont amené à la suggestion de plusieurs moyens d'atténuer ces problèmes qui méritent un examen minutieux. Les participants ont proposé en premier lieu le recours aux listes de secteurs de pénurie de main-d'œuvre et aux contingents flottants pour accroître la flexibilité des engagements sous le mode 4. Néanmoins, ces mesures risquent de déboucher sur une pente

glissante et d'avoir des retombées négatives sur les autres modes de fourniture de services.

Une autre suggestion portait sur les moyens de renforcer la confiance des responsables des migrations, notamment en établissant des catégories et des définitions communes et en apportant plus de transparence aux réglementations nationales.

Les participants se sont également penchés sur le rôle des pays d'origine dans le processus des migrations de main-d'œuvre. Il est essentiel d'examiner dans quelle mesure et de quelle façon il serait possible d'intégrer les engagements des pays d'origine dans la structure de l'AGCS.

En dernier lieu, il convient d'analyser le rapport entre les initiatives bilatérales et régionales et l'AGCS. Ces accords peuvent contribuer à atténuer certaines des contraintes qui pèsent sur le mode 4. Toutefois, l'adaptation des programmes bilatéraux et régionaux au cadre de l'AGCS peut générer de sérieuses difficultés du fait que ces initiatives ont par définition un caractère préférentiel alors que l'accord de l'OMC repose sur le principe de la nation la plus favorisée.

**Ambassadeur Sergio Marchi**, ancien Représentant du Canada auprès de l'OMC et Ministre de la citoyenneté et de l'immigration du Canada ; Commissaire, Commission mondiale sur les migrations internationales

Les autorités chargées des migrations et celles chargées des échanges commerciaux doivent se rencontrer et établir un terrain d'entente. Jusqu'à présent, il était d'usage de considérer le commerce et les migrations comme deux sphères distinctes et de certaines façons, opposées : le secteur des échanges commerciaux était perçu comme une sphère dynamique et ouverte et celui des migrations était vu comme un domaine assujéti aux contrôles et aux restrictions. Cependant, le recoupement entre échanges et migrations va en s'accroissant et de nos jours, ces deux phénomènes comportent davantage de points communs que d'éléments divergents.

À l'heure actuelle, le nombre de personnes migrantes se compte par millions et selon les estimations, échanges et migrations iront en augmentant. Malheureusement, ces deux sphères de gestion sont sur la défensive. Il est donc impératif de reconnaître les échanges et les migrations comme des forces vives qui contribuent à bâtir les nations et non pas à miner leur développement. Le mode 4 ne porte pas sur les intérêts conflictuels et les oppositions entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest : il porte sur la coopération et la volonté de réaliser des objectifs communs.

Ces deux sphères de gestion ne pourront que tirer avantage d'une cohérence politique accrue au niveau international. En ce qui a trait aux migrations, il est évident que même si chaque instance fait tout son possible tant au plan politique qu'au plan administratif, davantage d'efforts sont nécessaires. Dans le même ordre d'idées, même si l'OMC apporte les instruments propices à la libéralisation des échanges commerciaux, ce processus n'est pas terminé : il faut élargir les démarches en vue de créer de nouvelles règles, d'associer tous les pays aux accords de l'OMC et d'établir des rapprochements entre les centaines d'accords bilatéraux et régionaux riches de résultats et le cadre de l'OMC. De ce fait, pour établir une structure de cohérence entre les migrations et les échanges, il faut centrer l'action sur leur point de convergence, c'est-à-dire, sur le mode 4. Les négociateurs chargés des échanges doivent essayer d'intégrer le mode 4 dans le monde des migrations avec les catégories et les définitions qui lui sont propres et, de leur côté, les autorités chargées des migrations doivent comprendre que le champ d'application qu'on leur demande d'ouvrir au mode 4 est relativement restreint puisqu'il ne concerne que les migrations temporaires et liées à la fourniture de services et ne constitue aucunement un stratagème destiné à supplanter le programme d'immigration.

Pour progresser ensemble dans cette voie, les spécialistes des échanges et ceux des migrations doivent apporter des solutions à un certain nombre de questions pertinentes :

- Il est nécessaire de clarifier la définition du terme "temporaire" dans le cadre de l'AGCS et de déterminer dans quelle mesure et de quelle manière il conviendrait d'encourager ou de dissuader le renouvellement des admissions.

- Il faut examiner soigneusement les méthodes employées pour garantir que les migrations temporaires restent dûment temporaires et pour limiter le risque de créer un bassin de migrants illégaux permanents. À ce chapitre, la question est de savoir comment ne pas imposer de fardeau supplémentaire à un système de migration déjà lourdement grevé dans le monde entier et comment éviter de nourrir les penchants en faveur du contrôle et de la sécurité qui commencent à avoir prise sur les spécialistes des migrations.
- Il est important de préciser quels types de travailleurs sont concernés par les migrations temporaires de main-d'œuvre du fait que les catégories de travailleurs migrants qualifiés, semi-spécialisés et sans qualifications déclenchent des réactions publiques et politiques différentes.
- L'AGCS est un programme ascendant, reposant sur le libre consentement des parties et régi par le principe de réciprocité. Les autorités chargées des migrations espèrent qu'au terme des négociations sur le mode 4, les parties prenantes définiront un terrain d'action équitable pour les différents pays. Toutefois, rien ne permet d'assurer que cet objectif se réalisera et que le mode 4 aura renforcé le degré de symétrie et de cohérence du système à la fin des négociations. Il se pourrait qu'au lieu de cela, les négociations sur le mode 4 se soldent par le marchandage d'autres services, auquel cas le résultat sera contraire à l'aboutissement souhaité des spécialistes des migrations.
- La question très névralgique sur les droits des migrants a été maintes fois soulevée. S'il n'y a aucun espoir que l'OMC puisse apporter une solution à ces enjeux, il est néanmoins utile de comprendre comment les autorités chargées des échanges perçoivent les préoccupations des autorités chargées des migrations. Voici les enjeux associés à cette question : dispositions à l'égard des membres des familles des travailleurs migrants temporaires, accès aux prestations sociales, protection juridique, etc.
- Il est important de s'assurer que les avantages tirés des obligations contractées au titre du mode 4 l'emportent sur les coûts qu'elles représentent pour les États participants. Dans ce contexte, il conviendrait d'examiner l'intérêt du recours à des instruments tels que les mécanismes de contingents ajustables et de garantie des retours.

Aujourd'hui, ces deux mondes fascinants des échanges et des migrations se transforment en une entité unique. Les méprises abondent et les émotions sont exacerbées, mais ce qu'il faut instaurer, c'est un discours sans parti pris et rationnel en vue de fournir le maximum d'avantages et de débouchés au nombre croissant de personnes qui migrent entre différents pays. Les deux sous-ensembles de responsables des politiques ont pour mission de concevoir un cadre stratégique qui facilitera le mouvement d'une manière efficace, sûre et avantageuse pour les migrants, le secteur privé et les pays. Cet objectif sera réalisable si les spécialistes des échanges et ceux des migrations adoptent une attitude positive et constructive.

**Ambassadeur Chandrasekhar**, Représentant permanent de l'Inde auprès de l'OMC.

Au cours des discussions précédentes, les intervenants ont souligné l'importance de la cohérence entre la politique migratoire et les négociations sur les échanges commerciaux. Toutefois, il convient de préciser que les négociateurs chargés des échanges recherchent la cohérence non seulement dans ce secteur particulier, mais également dans l'intégralité du cadre des négociations. À long terme, l'objectif de la libéralisation vise l'accès aux marchés dans chacun des sous-secteurs de l'ensemble des domaines couverts par les négociations sur l'AGCS. Tous les secteurs sont interdépendants et le protectionnisme dans une sphère engendre toujours le protectionnisme dans une autre. La libéralisation est un processus graduel où chacun des secteurs doit avancer au rythme de l'autre. C'est pourquoi le processus des négociations doit être mené sur un mode progressif et intégré qui permettra d'avancer sur tous les fronts. La Déclaration de Doha vise à ce type de dynamique. L'accord-cadre établi en juillet 2004 constitue un pas de plus dans cette voie.

Le principal obstacle au mouvement des personnes relevant du mode 4 vient du fait qu'il se trouve parfois occulté par l'ensemble des préoccupations relatives aux migrations. Cependant, il convient également de reconnaître que les problèmes liés aux mouvements temporaires des personnes physiques ne peuvent pas tous être relégués au dossier des échanges commerciaux. C'est pourquoi il

faut maintenir un juste équilibre entre les considérations touchant aux échanges et à celles touchant aux migrations.

La nécessité d'établir une distinction plus nette entre migration temporaire et migration permanente est l'un des enjeux exposés au cours du séminaire qui mérite d'être soigneusement pris en considération. Il est également impératif d'établir un juste équilibre entre les responsabilités du pays d'origine et celles du pays d'accueil. Dans les deux cas, la voie du progrès se trouve dans la poursuite des discussions et de la recherche dynamique de solutions.

Les discussions précédentes ouvrent sur plusieurs suggestions. En particulier, les intervenants ont souligné précédemment que le mouvement des personnes relevant du mode 4 devrait englober une gamme plus élargie de catégories et notamment les catégories où la présence commerciale n'intervient pas. Il n'existe pratiquement pas d'engagements touchant à ces catégories. Il faudrait revenir en particulier sur certaines catégories qui ont suscité une grande attention, par exemple celles des fournisseurs de services contractuels et des professionnels indépendants. Il y a un manque de correspondance entre ces catégories et celles prises en compte dans le programme migratoire général, mais ces difficultés ne sont pas insurmontables. Au cours du séminaire, les participants ont réussi à ouvrir quelques voies de solutions à cette question. Des modifications aux règlements et aux lois pourront s'avérer nécessaires, mais elles ne seront pas différentes des modifications que les membres de l'OMC devront apporter dans divers autres secteurs des négociations.

La question stratégique suivante porte sur la transparence des engagements à l'égard de diverses catégories de mouvement prévues dans ces engagements. Actuellement, les seules données disponibles concernent les politiques globales d'immigration sans référence particulière aux mouvements temporaires dans le cadre de l'AGCS. Au même titre que la transparence, il faut rationaliser et simplifier les procédures administratives applicables aux permis de travail et aux visas.

L'évolution du mode 4 dépend d'un autre élément de poids, celui de la reconnaissance des qualifications, étant donné que les

progrès réalisés sur tous les autres fronts peuvent se retrouver réduits à néant si les niveaux actuels de pouvoir discrétionnaire ne sont pas régulés. Les gouvernements conserveront leur droit souverain de fixer les exigences de qualifications et les procédures de vérification afférentes, mais il faut s'assurer que ces conditions ne deviennent pas des obstacles au commerce et restreignent le moins possible les échanges. L'apport de mesures de transparence, de critères clairs et de conditions précises aux modalités de reconnaissance des qualifications contribuera à atténuer ce problème.

Au cours du séminaire, les participants ont avancé de nouvelles suggestions audacieuses qui méritent d'être soigneusement prises en considération. Dans ce cadre, ils ont notamment proposé l'instauration d'une liste modèle, idée appuyée par des associations du milieu des affaires du monde entier et qui à ce titre mérite d'être exploitée.

La question de la libéralisation des échanges relevant du mode 4 est loin d'être résolue. Elle s'imbrique dans un défi de plus vaste portée qui vise à maximiser le développement planétaire à la plus brève échéance possible, ce qui est l'un des objectifs fondamentaux des négociateurs chargés des échanges commerciaux qui travaillent sur le cycle de Doha. Ce séminaire a grandement contribué à la progression vers cet objectif. Il faudrait organiser davantage de réunions de ce type, non seulement sur la question particulière du mode 4, mais aussi dans le contexte global des négociations, pour pouvoir réaliser l'objectif visé de croissance autonome et rapide.

## **Débat général**

Les intervenants soulignent l'importance que revêt le développement d'un authentique environnement de mobilité planétaire pour le secteur privé. Ils font valoir que face à l'incertitude relative à une plus grande libéralisation des échanges relevant du mode 4, de nombreuses entreprises essaient de compenser le manque d'ouverture par un recours croissant aux modes 1 et 2 (c'est-à-dire au recrutement international), ce qui crée une nouvelle

dynamique dans le commerce des services et le développement des infrastructures et des compétences dans les économies émergentes. Toutefois, un autre orateur fait remarquer qu'il ne faut pas considérer la situation dans l'optique d'une concurrence intermodale : tous les modes de fournitures de services sont interdépendants et devraient être vus comme des structures complémentaires.

Certains participants se disent préoccupés par le fait que la libéralisation des échanges relevant du mode 4 est de plus en plus perçue comme la panacée à tous les problèmes des pays en développement. Les intervenants soulignent qu'en ce qui a trait aux avantages financiers que les économies émergentes devraient retirer de la libéralisation des échanges sous le mode 4, ils ne permettront leur développement que si l'on trouve des solutions efficaces à des questions telles que les retours des travailleurs, l'exode des compétences, l'investissement tangible des fonds rapatriés, etc. La solution à ces préoccupations repose sur des mesures de réglementation novatrices et l'examen approfondi d'une multitude de différences d'ordre culturel, administratif et législatif observées à l'échelle planétaire.

Les participants se penchent sur la question de l'intégration des programmes bilatéraux et régionaux dans le cadre multilatéral. L'un d'eux fait valoir que même si les programmes bilatéraux et régionaux favorisent certaines régions du fait des avantages objectifs qu'elles retirent en fournissant leur main-d'œuvre aux pays membres (par exemple, la proximité géographique), cela n'empêche aucunement d'élargir ces accords à l'échelle multilatérale. Il avance qu'une libéralisation de la concurrence pourrait constituer un moyen d'élargir les programmes bilatéraux et régionaux et de garantir l'absence de discrimination dans le contexte multilatéral. Ce type d'approche impliquerait la participation des pays d'accueil à la formulation de certaines normes et exigences applicables à tous les États désireux de fournir de la main-d'œuvre à leurs marchés. Les intervenants répondent à cette proposition en soulignant la nécessité de fixer ce type de normes d'une manière parfaitement impartiale et propre à éliminer toute perception de subjectivité. Ils se disent confiants quant à la possibilité de transposer dans le contexte multilatéral les meilleures pratiques et les éléments de cohérence probants adoptés

dans les accords régionaux et bilatéraux. Ils soulignent toutefois que pour véritablement servir la cause du mode 4 et les intérêts des pays participants, l'élargissement à l'échelon multilatéral des accords bilatéraux et régionaux devrait s'opérer suivant un processus graduel et évolutif.

Un participant fait référence aux préoccupations des syndicats concernant l'afflux de certaines catégories de travailleurs migrants dans le marché du travail national. Les intervenants répondent que les démarches entreprises jusqu'à présent pour apaiser ce type de craintes ne sont pas suffisantes et que si le fait de veiller à établir une nette distinction entre migration permanente et temporaire est une mesure nécessaire, elle ne suffit pas à elle seule à résoudre ce problème.

Il faudrait également s'attacher à rendre plus transparents les lois et les règlements relatifs à l'immigration à l'égard desquels on constate un sérieux manque de connaissances. Les participants soulignent que même si le questionnaire distribué par l'OIM contribue notablement à combler ces lacunes, il faudrait adopter une approche plus systématique de collecte de données sur les mesures législatives de chaque pays en matière d'immigration et de migration temporaire.

## DERNIÈRES REMARQUES

**Gervais Appave**, Directeur, Département de Politique et recherche en matière migratoire et Communications, OIM

Ce séminaire a démontré qu'un examen des expériences nationales, bilatérales et régionales touchant à la gestion des migrations de main-d'œuvre peut générer des enseignements d'une grande utilité pour une mise en œuvre plus efficace du mode 4 de l'AGCS.

Il est vrai que les autorités de réglementation des échanges commerciaux et les gestionnaires des migrations évoluent dans des environnements de travail différents et se trouvent confrontés à des enjeux politiques spécifiques. Mais il ne faudrait pas exagérer ces différences. Le stéréotype suivant lequel les négociateurs chargés des échanges s'emploient énergiquement à démanteler les obstacles tandis que les responsables des migrations s'affairent à en créer de nouveaux ne résiste pas à un examen scrupuleux. En réalité, il existe de nombreux points de convergence entre les intérêts et les préoccupations des spécialistes de ces deux domaines et les termes qu'ils emploient leur sont pour le moins mutuellement compréhensibles. Une fois surmonté l'obstacle du langage, en d'autres termes, une fois adopté un cadre de référence et d'analyse communs, il est possible de déterminer un ensemble d'outils conceptuels et d'options stratégiques qui, même s'ils ont été conçus pour les besoins de la gestion des migrations temporaires, n'en restent pas moins utiles à la progression des objectifs du mode 4.

Au cours des débats, les participants ont dégagé plusieurs stratégies et priorités politiques. En premier lieu, ils se sont entendus sur le fait que pour faciliter le mouvement des travailleurs qualifiés, il est impératif d'instaurer un cadre de gestion des migrations global et dûment fonctionnel. Un tel cadre permettrait de vérifier l'authenticité des motifs des personnes migrantes. Il garantirait également le retour des travailleurs à la fin de leur séjour temporaire. De plus, il apporterait des solutions tangibles aux questions touchant à la reconnaissance des qualifications professionnelles et techniques des travailleurs. Plusieurs mécanismes utilisés dans différents pays pour résoudre certaines de ces questions ont été exposés et examinés au cours du séminaire. Par exemple, l'approche adoptée par le gouvernement des Philippines relativement à la sélection et à la préparation des travailleurs à l'emploi outre-mer offre plusieurs idées qui méritent d'être exploitées. Le mécanisme d'approbation préalable de l'APEC propose un modèle intéressant de facilitation des voyages d'affaires. Le programme des travailleurs agricoles saisonniers du Canada fait valoir plusieurs stratégies probantes pour garantir le retour des travailleurs. En termes plus généraux, les initiatives de la Jamaïque et d'autres États démontrent que les pays d'origine ont beaucoup à apporter aux pays de destination, par exemple en matière de coopération, en prenant en charge la sécurité et d'autres besoins de leurs ressortissants migrant à l'étranger et en assurant leur rapatriement. D'autres suggestions ont fait valoir l'intérêt du recours à la formation et au renforcement des capacités pour préparer les travailleurs à l'emploi outre-mer et doter les États de meilleurs outils pour gérer les migrations temporaires et, par voie de conséquence, pour conclure des engagements réciproques.

Ce séminaire a dévoilé aux spécialistes des échanges et à ceux des migrations tous les éléments propices à l'instauration d'une confiance réciproque. Les débats ont eu lieu dans un climat de grande rigueur intellectuelle et sur un ton calme et mesuré ouvert à l'échange libre et franc. Si les discussions se sont déroulées dans une ambiance remarquablement constructive et réfléchie, elles ont également débouché sur la suggestion d'idées spécifiques en faveur d'une plus grande coopération.

Les participants ont dégagé nombre de nouvelles idées, notamment sur la possibilité de distiller les meilleures pratiques

retenues des programmes bilatéraux et régionaux par le recours à des modèles de référence. Une autre orientation prometteuse pour l'avancée des discussions est de cibler des secteurs spécifiques. À titre d'exemple, lors de la toute dernière Assemblée mondiale de la santé (AMS), les États ont demandé à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) d'analyser l'incidence des accords commerciaux sur la migration des travailleurs du secteur de la santé. Actuellement, l'OMS travaille, de concert avec l'OIM, l'OIT et l'OCDE à l'étude des paramètres de cette relation en vue d'établir un rapport sur cette question qui sera présenté lors de la prochaine Assemblée mondiale de la santé.

En conclusion, il convient de souligner que de nombreux participants ont exprimé le souhait de poursuivre ce dialogue. Pour que cela soit réalisable, il faudra appuyer les débats sur des données plus exactes. C'est pourquoi tous les participants sont invités à s'investir davantage dans la collecte et le partage de données pertinentes sur le sujet.



**PARTIE II**  
**PISTES À EXPLORER**  
**À L'ISSUE DE CE SÉMINAIRE**



## **PISTES À EXPLORER À L'ISSUE DE CE SÉMINAIRE**

Le séminaire de 2004 a montré tout l'intérêt de réunir les décideurs et les spécialistes des échanges et des migrations pour approfondir et élargir les connaissances sur les rapports entre ces domaines et dégager des initiatives de gestion des migrations temporaires de main-d'œuvre entreprises par les gouvernements, des enseignements susceptibles d'être applicables au mode 4. Si le séminaire a grandement contribué à mieux faire comprendre les divers aspects des liens entre échanges et migrations, les débats ont démontré qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. Les points suivants présentent une sélection des enseignements et des voies à suivre tirés du rapport du séminaire et exposés ici pour en faciliter la consultation.

1. **Poursuivre le dialogue** est le moyen le plus propice à une meilleure convergence de vues et à l'instauration de la confiance entre les spécialistes des migrations et ceux des échanges, par l'assurance qu'ils en retireront de pouvoir travailler ensemble et de déterminer des voies et des moyens favorables à l'avancée des négociations, que ce soit dans le cadre du mode 4 ou dans la perspective de l'objectif plus global de l'instauration d'un mode de gestion des migrations de travail plus efficace et productif.

2. Il y a beaucoup à faire pour clarifier certaines des méprises entourant les exigences réglementaires complexes afférentes au mode 4, qui dans l'ensemble se rapportent toutes à la notion de « transparence ». Il est particulièrement indispensable de canaliser les efforts en vue **d'accroître la transparence de l'information sur les procédures migratoires nationales, notamment dans leur rapport au commerce des services** et dans un cadre de référence particulière au mouvement temporaire des personnes au titre de l'AGCS. Les lois, politiques et pratiques des États dans ces domaines ne sont tout simplement pas directement accessibles et encore moins correctement comprises. L'OIM pourrait apporter son aide à la collecte et la diffusion de cette information.
3. Dans la même veine, on relève la nécessité persistante de **combler les écarts de nature conceptuelle et réglementaire entre échanges et migrations** en conférant au mode 4 une identité dans les règlements nationaux sur les migrations. Il faut à tout le moins indiquer clairement à quel niveau, dans les règlements nationaux existants sur les migrations, le mouvement au titre du mode 4 pourrait être et se trouve intégré.
4. **La clarification de certaines définitions, catégories et conditions et de certains critères pertinents au mouvement des personnes sous le mode 4** pourrait faciliter le cycle de négociations actuelles. Cette démarche touche à la définition du terme « temporaire », aux critères et conditions relatifs aux examens des besoins économiques et à la reconnaissance des qualifications. Ce point requiert des discussions plus poussées.
5. Dans le même ordre d'idées, il serait nécessaire **d'élargir les catégories d'emplois ciblées par le mouvement au titre du mode 4**, et notamment les catégories qui ne font pas intervenir une présence commerciale. L'intégration des catégories des fournisseurs de services contractuels et des professionnels indépendants mérite une réflexion concertée.
6. Il convient d'examiner des moyens de **rendre les engagements relatifs à l'accès aux marchés plus flexibles**, mais ce,

d'une manière objectivement vérifiable. Les autorités de réglementation des migrations craignent surtout que le mode 4 génère des engagements multilatéraux contraignants dans une sphère politique jusqu'à présent réglementée à l'échelon national en fonction d'une multitude de considérations économiques et sociales et d'autres considérations politiques nationales à caractère fluctuant. Les craintes des autorités de réglementation des migrations quant au risque de perdre la flexibilité d'adaptation des programmes en fonction des changements de conjonctures nationales pourraient être apaisées en adoptant des engagements à l'égard de l'accès aux marchés qui seraient plus souples et établis en fonction de critères objectifs tels que les listes de pénurie de main-d'œuvre dans des secteurs déterminés, les taux de chômage nationaux, etc. Les réponses à ce besoin de flexibilité résident dans une réflexion créative.

7. L'une des grandes leçons dégagées de ce séminaire tient au fait que pour rendre le mode 4 fonctionnel, il est indispensable **d'établir un ensemble d'engagements réciproques** au lieu d'obligations uniquement applicables aux pays d'accueil. À cet égard, il existe des exemples de ce que les pays recherchant l'accès aux marchés peuvent offrir, potentiellement en termes de mesures d'encadrement des migrations, en échange de cet accès. Il faut pousser la recherche sur les contributions que les pays désireux d'accéder aux marchés peuvent apporter à la table de négociation, par exemple des engagements à l'effet de vérifier les qualifications, l'identité et le casier judiciaire des éventuels fournisseurs de services (ainsi que cela se fait dans le cadre des systèmes de l'APEC et du programme de la Philippines Overseas Employment Administration), de participer aux initiatives visant à réduire les cas de migration irrégulière, d'accepter le retour des ressortissants, etc.
8. De manière plus générale, il est possible de tirer un grand nombre d'enseignements utiles des pratiques en vigueur touchant aux procédures administratives intérieures et aux règlements nationaux, y compris des éléments provenant des accords bilatéraux et régionaux existants sur les migrations et les échanges. Il serait intéressant d'envisager la **création de modèles de référence** pour l'établissement de politiques

de réglementation et de mesures d'encadrement propices à la mobilité de la main-d'œuvre temporaire, lesquels modèles pourraient également s'appliquer dans le contexte du mode 4 de l'AGCS et dans le cadre des initiatives internationales visant à favoriser une gestion plus efficace des migrations.

Ces modèles pourraient s'appliquer à des enjeux particuliers définis au cours du séminaire, tels :

- des mécanismes permettant d'assurer la transparence des exigences d'admission, la simplification des procédures et la promotion du dialogue et de l'échange d'informations entre les membres. Ils pourraient notamment comprendre des systèmes d'approbation préalable établie suite à la vérification des qualifications, de l'identité et du casier judiciaire des fournisseurs de services potentiels effectuée par le pays d'origine, dont la carte de voyage d'affaires de l'APEC constitue un parfait exemple ;
- des engagements plus flexibles en matière d'accès aux marchés, établis sur des critères objectifs (tels des listes sectorielles de pénurie de main-d'œuvre, des contingents fixes et ajustables) qui pourraient par exemple relier la détermination du nombre de fournisseurs de services temporaires aux fluctuations d'indicateurs économiques spécifiés, tels que les taux de chômage ;
- une liste modèle ou un visa AGCS prévoyant des sanctions en cas d'abus ;
- des garanties d'exécution des contrats et de retour des travailleurs, notamment des sanctions à l'endroit de l'employeur, des pénalités en cas de non-respect des contrats, la fourniture d'une caution et ;
- la coordination des politiques entre les responsables des échanges et les responsables des migrations.

9. Les modèles pourraient être considérés soit comme des principes directeurs, soit comme des critères de **garantie d'accès aux marchés à tous les États capables de satisfaire aux conditions spécifiées**, c'est-à-dire aux conditions énoncées dans les modèles sur des questions telles que les mécanismes de garantie du retour au terme de l'admission

temporaire, des mécanismes de garantie de protection des travailleurs, etc. Certains éléments des accords bilatéraux et régionaux existants peuvent offrir des moyens de rendre les partenaires commerciaux, les autorités responsables des migrations et les organismes de réglementation confiants à l'égard de la libéralisation et de la facilitation de l'accès aux marchés. Dans le même ordre d'idées, il pourrait être possible de transposer la flexibilité et le caractère sélectif des accords bilatéraux et régionaux dans les engagements au titre de l'AGCS en choisissant une approche de liste positive ou négative à l'endroit d'engagements spécifiques relatifs aux catégories déterminées. On pourrait également envisager des modèles de mesures de sauvegarde touchant à des questions relatives à la sécurité et au marché du travail. Une autre idée serait aussi d'exploiter davantage certains éléments du Chapitre XVI de l'ALENA (concernant les relations commerciales préférentielles entre les parties, le consentement à faciliter l'admission temporaire sur une base de réciprocité ainsi qu'à fixer des critères et des procédures d'admission temporaire transparents, etc.).

10. On pourrait envisager la possibilité de **relier l'investissement dans les services d'éducation et les centres de formation au mouvement des travailleurs qualifiés**. À cet égard, la formation professionnelle pourrait être considérée comme une mesure préparatoire au mouvement temporaire de certaines catégories de fournisseurs de services relevant du mode 4 qui servirait autant à mieux préparer les travailleurs à leur séjour outre-mer qu'à freiner et déjouer le risque d'exode des compétences.
11. Il faut examiner plus avant des questions de fond telles la nécessité de **garantir la protection des droits des migrants temporaires qui partent travailler à l'étranger en qualité de fournisseurs de services** (par exemple, l'accès à un régime de sécurité sociale, le droit d'adhérer à un syndicat, le droit d'accès aux procédures de règlement des griefs personnels ou de recours à des procédures analogues, la garantie de salaire minimum et de bonnes conditions de travail, les clarifications quant à la juridiction nationale dont relève la législation du travail applicable, le regroupement des familles, etc.).

En résumé, si ce séminaire a permis de dégager de nombreuses perspectives, il reste encore un long chemin à parcourir d'ici à la mise au point des mécanismes efficaces et probants qui faciliteront la circulation des compétences dans le contexte actuel d'interdépendance internationale croissante des économies. La voie qui s'ouvre est celle d'une réflexion et d'un dialogue accrus et d'un engagement politique durable. Les jalons sont posés.

**PARTIE III**  
**ORDRE DU JOUR DU SÉMINAIRE**  
**DE L'OIM/BANQUE MONDIALE/OMC**  
**SUR LA GESTION DU MOUVEMENT**  
**DE PERSONNES : ENSEIGNEMENTS**  
**UTILES POUR LE MODE 4 DE L'AGCS**





IOM International Organization for Migration  
 OIM Organisation Internationale pour les Migrations  
 OIM Organización Internacional para las Migraciones



THE WORLD BANK

WORLD TRADE ORGANIZATION



SEMINAIRE CONJOINT OIM/BANQUE MONDIALE/OMC

GERER LE MOUVEMENT DES PERSONNES: QUELS ENSEIGNEMENTS PEUT-ON  
 TIRER EN CE QUI CONCERNE LE MODE 4 DE L'AGCS?

Genève, 4 et 5 octobre 2004

ORDRE DU JOUR

QUELS ENSEIGNEMENTS PERTINENTS PEUT-ON TIRER DES DISPOSITIFS EXISTANTS EN MATIERE DE GESTION DU MOUVEMENT ET DU SEJOUR TEMPORAIRE DES TRAVAILLEURS ETRANGERS QUI PRESENTENT DE L'INTERET POUR LE MODE 4 DE L'AGCS?	
09.00-10.00	<b>Inscription</b>
10.00-10.10	<b>Allocution de bienvenue: Brunson McKinley, Directeur général de l'OIM</b> <b>Objectifs et structure de la réunion: Aaditya Mattoo, économiste principal, Banque mondiale</b>
10.10-11.00	<b>Séance I: Contexte des échanges et des migrations: Ouverture de la discussion</b> <b>PRESIDENT: LAKSHMI PURI, DIRECTRICE DE LA DIVISION DU COMMERCE INTERNATIONAL DES BIENS ET SERVICES ET DES PRODUITS DE BASE, CNUCED</b>  <b>COMMERCE: RENSEIGNEMENTS ACTUALISES SUR LE MODE 4: Hamid Mamdouh, Directeur de la Division du commerce des services, Secrétariat de l'OMC.</b> <i>Bref exposé sur l'état d'avancement des négociations concernant le mode 4 de l'AGCS, y compris les offres présentées à ce jour et les principales questions examinées</i>  <b>MIGRATIONS: GERER LE MOUVEMENT ET LE SEJOUR TEMPORAIRE DES TRAVAILLEURS MIGRANTS: POLITIQUE ET MISE EN ŒUVRE, Gervais Appave, Directeur du Programme sur les politiques et la recherche en matière migratoire, OIM</b> <i>Quelles sont, pour les pays d'origine et de destination, les principales considérations qui sous-tendent la gestion du mouvement et du séjour temporaire? Quels sont les principaux mécanismes administratifs nécessaires pour faciliter et gérer les migrations temporaires de travailleurs et quelle est leur pertinence pour le mode 4 de l'AGCS, y compris en ce qui concerne les visas, les permis de travail, la reconnaissance des qualifications, etc.?</i>  <b>Débat</b>

11.00-13.00	<p><b>Séance II: approches unilatérales adoptées au niveau national pour gérer le mouvement et le séjour temporaire des travailleurs</b></p> <p><i>Quelles approches les pays ont-ils adoptées au niveau national pour gérer unilatéralement le mouvement et le séjour temporaire des travailleurs? Quel est leur but, à quels types de mouvement (niveau de qualifications, secteur, durée du séjour et type d'arrangements contractuels, par exemple) s'appliquent-elles et quel rapport peut-on établir avec les mécanismes bilatéraux, régionaux et multilatéraux, y compris le mode 4 de l'AGCS? Quels sont les avantages et inconvénients de ces initiatives? Quels enseignements peut-on en tirer?</i></p> <p><b>PRESIDENT: G. JOSEPH, DIRECTEUR, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, AFRIQUE DU SUD</b></p> <p><b>INTRODUCTION: FRANK LACZKO, DIRECTEUR DE LA RECHERCHE, ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS</b></p> <p><b>ÉTUDES DE CAS:</b></p> <p><b>PHILIPPINES: Danilo P. Cruz, Sous-Secrétaire à l'emploi, Ministère du travail et de l'emploi</b></p> <p><b>BAHREÏN: Ausamah Al-Absi, Directeur de l'emploi, Ministère du travail et des affaires sociales</b></p> <p><b>ROYAUME-UNI: Lesley Maundrell, responsable de l'élaboration des politiques, Ministère de l'intérieur, permis de travail (Royaume-Uni), équipe chargée de l'élaboration des politiques</b></p> <p><i>Débat</i></p>
13.00-15.00	PAUSE
15.00-17.00	<p><b>Séance III: Approches bilatérales concernant la gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs</b></p> <p><i>Comment les accords bilatéraux en matière de gestion des migrations temporaires de travailleurs sont-ils conçus? Quels sont les types d'accords existants? Comment la question du marché du travail et les questions administratives y sont-elles traitées et quels enseignements peut-on en tirer, y compris en ce qui concerne le mode 4? Quels sont les avantages et inconvénients de ces accords? Quel est leur but, à quels types de mouvement (niveau de qualifications, secteur, durée du séjour et type d'arrangements contractuels, par exemple) s'appliquent-ils et quel rapport peut-on établir avec le mode 4 de l'AGCS? Quels sont les avantages et inconvénients de ces initiatives? Quels enseignements peut-on en tirer?</i></p> <p><b>PRESIDENT: IRENA OMELANIUK, REDACTRICE EN CHEF, WORLD MIGRATION 2005</b></p> <p><b>INTRODUCTION: GEORGES LEMAITRE, ADMINISTRATEUR PRINCIPAL, DIRECTION DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES (DELSA), OCDE</b></p> <p><b>ÉTUDES DE CAS:</b></p> <p><b>ACCORD BILATERAL HISPANO-EQUATORIEN RELATIF A LA MAIN D'ŒUVRE: VICTORIA GALVANI, Chef de la coordination, Sous-direction générale du régime juridique, Direction générale de l'immigration, Secrétariat d'État à l'immigration et à l'émigration, Ministère du travail et des affaires sociales</b></p>

PROGRAMME DES TRAVAILLEURS AGRICOLES SAISONNIERS DU CANADA:  
ELIZABETH RUDDICK, *Directrice, Recherche stratégique et statistiques; Direction générale de priorités, planification et recherche, Citoyenneté et Immigration Canada*

**INTERVENANTS:**

Veronica Robinson, *Directrice adjointe, Services de la main d'œuvre (permis de travail, programme pour l'emploi local et les migrations vers l'étranger), Ministère du travail et de la sécurité sociale (Jamaïque)*

Torsten Christen, *Chef de division adjoint, Ministère fédéral de l'économie et du travail (Allemagne)*

*Débat*

17.00-18.00

**Séance IV: Arrangements régionaux en matière de gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs**

*Comment les accords commerciaux régionaux et les autres arrangements régionaux en matière de gestion des migrations temporaires de travailleurs fonctionnent-ils réellement? Quels sont les types d'accords existants? Quel est leur but, à quels types de mouvement (niveau de qualifications, secteur, durée du séjour et type d'arrangements contractuels, par exemple) s'appliquent-ils et quel rapport peut-on établir avec le mode 4 de l'AGCS? Quels en sont les avantages et inconvénients? Quels enseignements peut-on en tirer, y compris en ce qui concerne le mode 4?*

**PRÉSIDENT: CARLOS PRIMO BRAGA, CONSEILLER PRINCIPAL, BANQUE MONDIALE**

**INTRODUCTION: JULIA NIELSON, DIRECTION DES ECHANGES, OCDE**

**ÉTUDES DE CAS:**

**CARTE DE VOYAGE D'AFFAIRES DE L'APEC: David Watt, Ministère de l'immigration et des affaires multiculturelles et indigènes (Australie)**  
*que procure-t-elle exactement, comment fonctionne-t-elle et quels enseignements peut-on en tirer en ce qui concerne le mode 4?*

**ALENA — Luz María Servín Sotres, Directrice des affaires internationales, Ministère de l'intérieur, Institut national des migrations (Mexique)**  
*comment l'ALENA s'applique-t-il aux mouvements temporaires de travailleurs, comment fonctionne-t-il et quels enseignements peut-on en tirer en ce qui concerne le mode 4?*

**INTERVENANT: Johannes Bernabe, Attaché des questions du travail, Mission permanente des Philippines auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.**

*Débat*

18:30 - 20:00

**Réception offerte par la Banque mondiale: Organisation météorologique mondiale**

QUELS ENSEIGNEMENTS PEUT-ON TIRER DES DISPOSITIFS EXISTANTS EN MATIÈRE DE GESTION DU MOUVEMENT ET DU SÉJOUR TEMPORAIRE DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS QUI PRÉSENTE DE L'INTÉRÊT POUR LE MODE 4 DE L'AGCS?

10.00-11.00	<p><b>Séance IV: Arrangements régionaux en matière de gestion du mouvement et du séjour temporaire des travailleurs (suite)</b></p>
11.00 - 13.00	<p><b>Séance V: Mise en œuvre des obligations internationales au niveau national</b>  <i>Comment les États mettent-ils en œuvre, au niveau national, les obligations commerciales internationales qu'ils contractent aux niveaux régional et multilatéral en matière de mouvement des personnes?</i></p> <p><b>PRÉSIDENT:</b> ALEJANDRO JARA, AMBASSADEUR, REPRESENTANT DU CHILI AUPRES DE L'OMC ET PRÉSIDENT DU GROUPE DE NEGOCIATION SUR LES SERVICES</p> <p><b>INTRODUCTION:</b> CARLO GAMBERALE, COMMERCE DES SERVICES, OMC</p> <p><b>ÉTUDES DE CAS:</b></p> <p><b>MEXIQUE:</b> Luz Maria Servin Sotres, <i>Directrice des affaires internationales, Ministère de l'intérieur, Institut national des migrations</i></p> <p><b>CANADA:</b> Paul Henry, <i>Conseiller en politique commerciale, Citoyenneté et Immigration (Canada)</i></p> <p><b>COLOMBIE:</b> Adriana Suarez, <i>Conseillère commerciale, Mission permanente de la Colombie, Genève</i></p> <p><b>INTERVENANT:</b> Sumanta Chaudhuri (INDE), <i>Mission auprès de l'OMC</i></p> <p><i>Débat</i></p>
13.00 - 15.00	<p>PAUSE</p>
15.00-16.00	<p><b>Séance VI: L'avis des parties intéressées</b></p> <p><b>PRÉSIDENT:</b> ASSANÉ DIOP, DIRECTEUR EXECUTIF DU SECTEUR DE LA PROTECTION SOCIALE, BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL</p> <p><b>EMPLOYEUR:</b> Ellen Yost, <i>Coassociée, Fragomen, Global Corporate Immigration Law Firm</i>  <i>Quels sont, dans la pratique, les obstacles au mouvement des travailleurs temporaires hautement qualifiés et des autres travailleurs temporaires? Qu'est-ce qui se produit réellement?</i></p> <p><b>SYNDICAT:</b> MIKE WAGHORNE, <i>Internationale des services publics</i>  <i>Quelles sont les préoccupations des syndicats et comment peut-on y répondre dans le cadre d'approches coordonnées concernant le mouvement des travailleurs temporaires? (Par exemple, sécurité sociale, protection des droits de l'homme, etc.)</i></p> <p><i>Débat</i></p>
16.00-17.30	<p><b>Séance VII: Quelle est maintenant la voie à suivre? Conséquences pour le mode 4</b></p> <p><b>PRÉSIDENT:</b> HAMID MAMDOUH, DIRECTEUR DE LA DIVISION DU COMMERCE DES SERVICES, OMC</p>

	<p><b>INTRODUCTION: AADITYA MATTOO, ÉCONOMISTE PRINCIPAL, BANQUE MONDIALE:</b> <i>synthèse des débats dans le cadre du séminaire et attention prioritaire à accorder aux questions clés</i></p> <p><b>Ambassadeur Sergio Marchi, ancien Représentant du Canada auprès de l'OMC et Ministre de la citoyenneté et de l'immigration; Commissaire, Commission mondiale sur les migrations internationales</b></p> <p><b>Ambassadeur Chandrasekhar, Représentant permanent de l'Inde auprès de l'OMC</b></p> <p><b>Anya Oram, Administratrice, Direction générale du commerce, Commission européenne</b></p> <p><i>Débat</i></p>
17.30-18.00	Remarques finales — OIM



