



Doc. 12200
09 avril 2010

L'impact de la crise économique mondiale sur les migrations en Europe

Rapport

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteur: M. Pedro AGRAMUNT, Espagne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'Europe est l'une des régions du monde les plus touchées par la crise économique mondiale. Le taux de chômage augmente et, dans plusieurs pays, il est plus de deux fois plus élevé chez les migrants qu'au sein de la population autochtone (28 % contre 15,2 % en Espagne, 18,5 % contre 9 % en France ou encore 17,2 % contre 8,5 % au Portugal).

De nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe ont renforcé leur contrôle de l'immigration, certains incitant même les immigrés sans emploi à retourner dans leur pays d'origine. Beaucoup de migrants bien intégrés perdent aussi leur statut juridique lorsqu'ils perdent leur travail. Ils sont cependant nombreux à rester sur place de crainte de ne pouvoir revenir lorsque la situation de l'emploi se sera améliorée. En un mot, la forteresse Europe tient les migrants enfermés autant qu'elle les tient à l'écart.

Les migrants ressentent aussi les effets de la crise économique sur leur degré d'intégration et d'acceptation sociale. Davantage susceptibles d'être exploités, ils sont également plus exposés à la xénophobie, certains estimant que les migrants risquent d'accaparer les rares emplois disponibles.

L'Assemblée parlementaire appelle les Etats membres à maintenir ouvertes les voies d'immigration régulière, afin d'éviter que les migrations irrégulières ne s'accroissent et de faire en sorte que l'Europe soit prête à réagir lorsqu'elle aura surmonté la crise économique. Elle invite notamment le Comité des Ministres à demander au Comité européen sur les migrations de consacrer une étude aux conséquences de la crise économique mondiale sur les migrations.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs, par M. Agramunt, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Impact de la crise sur les flux migratoires et sur les migrants	7
2.1. Flux migratoires et emploi des migrants	7
2.2. Transferts de fonds et investissements dans les pays d'origine	10
2.3. Migrations de retour	11
2.4. Migrations irrégulières	12
2.5. Droits et protection des migrants	14
2.6. Climat social	15
3. Au-delà de la crise: dynamique à long terme et perspectives d'avenir	15

A. Projet de résolution

1. Le ralentissement économique et financier que nous connaissons actuellement et la hausse rapide du chômage ont des conséquences particulièrement graves pour les migrants internationaux et pour les bénéficiaires de leurs transferts de fonds.
2. La profondeur, l'ampleur et les conséquences de la crise varient selon les régions du monde, certaines étant plus épargnées que d'autres par ce ralentissement économique mondial. Les pays développés – au nombre desquels la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe – figurent parmi les plus durement touchés par cette crise avec à leur actif plus de deux tiers de l'augmentation du nombre global de chômeurs en 2009, même s'ils ne constituent que 30 % de la main-d'œuvre mondiale.
3. Alors que le chômage explose en Europe, les travailleurs migrants sont parmi les premiers à perdre leur emploi en raison de leur concentration dans les secteurs les plus touchés tels que la construction, l'industrie manufacturière, le commerce de gros, l'hôtellerie et la restauration, et parce qu'ils sont nombreux à avoir des contrats de travail précaires, une formation limitée et de faibles compétences dans la langue locale. Dans bon nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, les travailleurs migrants sont au moins deux fois plus nombreux que les travailleurs locaux à être au chômage. La situation des migrants et leur protection devraient donc être au cœur des stratégies visant à atténuer les conséquences de la crise actuelle.
4. L'impact global de la crise économique sur les flux migratoires entre les pays d'origine et de destination reste encore incertain et est très difficile à évaluer compte tenu, d'une part, de l'insuffisance de données solides et, d'autre part, du fait que la crise se répercute avec un décalage sur les flux migratoires. Ce que l'on constate aujourd'hui, c'est que l'afflux de main-d'œuvre migrante et de migrants en situation irrégulière vers l'Europe a globalement diminué, que le volume des transferts de fonds est en baisse et que les migrants internationaux ne retournent pas en masse vers leurs pays d'origine, à moins d'avoir la garantie de pouvoir revenir dès que la situation économique s'améliorera.
5. L'Assemblée parlementaire est particulièrement préoccupée par le fait que le chômage risque de mettre un nombre croissant de migrants réguliers en situation irrégulière, avec pour conséquence une «banalisation de l'irrégularité» partout en Europe. Les migrants, en particulier les irréguliers et les réguliers qui basculent dans l'illégalité, sont forcés d'accepter les salaires les plus bas et les conditions de travail les plus difficiles par crainte du chômage et du dénuement. Cela fait d'eux des proies faciles pour les réseaux de contrebandiers et de trafiquants.
6. L'Assemblée s'inquiète tout autant de la tendance croissante dans les Etats membres à durcir les réglementations relatives à l'immigration par l'introduction de limitations à l'entrée ou par un durcissement des conditions de délivrance de visas et d'admission, par exemple en imposant un salaire minimum pour l'entrée dans le pays ou en obligeant les conjoints et personnes dépendantes à obtenir un visa distinct. Il y a également un risque que les Etats décident de protéger la main-d'œuvre locale. Elle rappelle que les migrants peuvent être un atout pour atténuer diverses conséquences de la crise économique et que s'efforcer de combattre la crise en réduisant simplement l'immigration risque de limiter la capacité à pourvoir des emplois dans des secteurs indispensables, de favoriser davantage la migration irrégulière et de prolonger la crise.
7. De plus, la révision des politiques d'immigration risque d'amoindrir les droits des migrants et d'affaiblir leur protection sociale. L'Assemblée rappelle que les réglementations et politiques fondées sur les droits de l'homme qui encouragent l'accès des migrants à un travail décent, aux soins de santé, à l'éducation et à un logement approprié sont essentielles non seulement pour la protection des droits de l'homme mais aussi pour l'inclusion sociale et l'intégration des migrants.
8. La vulnérabilité croissante des migrants à la stigmatisation et à des sentiments xénophobes grandissants ainsi que les pratiques discriminatoires de plus en plus courantes contre les travailleurs migrants sont de nouvelles sources de préoccupation en matière de droits de l'homme, qui découlent de la hausse du chômage et font obstacle à l'inclusion, à l'acceptation et à l'intégration des migrants dans les pays d'accueil.
9. L'Assemblée rappelle que les travailleurs migrants participent à la croissance économique, à la prospérité et à la création de richesses dans les pays de destination, tout en contribuant à la réduction de la pauvreté dans leurs pays d'origine. Par conséquent, il importe d'adopter des mesures politiques appropriées afin d'optimiser leurs contributions pour les pays d'origine et de destination.
10. L'Assemblée reconnaît que les besoins de court terme en matière de recrutement au niveau international ne disparaîtront pas totalement avec le ralentissement économique et que le vieillissement de la population et la croissance de l'emploi dans le secteur tertiaire continueront de poser de grandes difficultés sur le long terme, même après que les chocs temporaires auront été absorbés. Les politiques en matière de

migration de la main-d'œuvre devront donc trouver un équilibre entre adapter les flux migratoires à l'évolution de la demande de main-d'œuvre, garder en vue les objectifs de long terme pendant la crise pour être prêtes à tirer parti des compétences des migrants lors du rétablissement de l'économie, et faire en sorte que l'opinion publique ne rejette pas l'immigration.

11. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée demande instamment à ses Etats membres, à l'Union européenne et à la communauté internationale dans son ensemble d'analyser les facteurs multiples et interconnectés de la crise et de prêter une attention accrue à l'impact de la crise sur les migrations et sur le développement en Europe et à l'étranger. Elle leur demande en particulier:

11.1. de maintenir ouvertes les voies officielles d'immigration pour répondre à toute demande continue de travailleurs migrants et ainsi aider à lutter contre la migration clandestine et la traite des êtres humains. Elle les invite notamment à préserver l'effectif de travailleurs étrangers dans les secteurs où la main-d'œuvre qualifiée demeure nécessaire et sera indispensable à la reprise;

11.2. de permettre aux travailleurs migrants qui ont perdu leur emploi de conserver leur statut d'immigrants et leur permis de séjour pendant un certain temps après l'expiration de leur contrat de travail pour leur permettre de retrouver un emploi. Ils devraient pouvoir prétendre au même type d'aide à la recherche d'emploi que la population locale;

11.3. de mettre au point des politiques de gestion des migrations à la fois fonctionnelles, complètes et s'inscrivant dans le long terme en vue d'utiliser au maximum les atouts de la migration; il est essentiel que des politiques et programmes d'intégration continuent d'être développés et ne subissent pas les conséquences négatives d'une diminution des fonds;

11.4. de proposer des garanties pour que les droits fondamentaux des migrants, ainsi que leurs conditions de travail et de vie, soient protégés de façon appropriée et efficace, notamment s'ils viennent à perdre leur emploi;

11.5. de renforcer la coopération dans la lutte contre la migration irrégulière, la traite des êtres humains et l'emploi illégal d'étrangers tout en respectant rigoureusement les droits fondamentaux prévus dans les instruments internationaux des droits de l'homme; d'éviter d'incriminer les migrants en situation irrégulière et au moins de garantir leurs droits minimaux pour protéger leur dignité humaine et empêcher qu'ils ne deviennent la proie de réseaux du crime organisé. En revanche, il convient d'éviter de recourir aux régularisations massives pour lutter contre la migration irrégulière;

11.6. de promouvoir des mesures pour faciliter les transferts de fonds par les migrants dans leur pays d'origine grâce à des initiatives d'abattement fiscal pour ces fonds et pour ceux placés dans des comptes d'épargne spéciaux en faveur de projets de développement dans les pays d'origine des migrants;

11.7. d'offrir une protection adéquate aux migrants par des moyens juridiques et administratifs appropriés en vue de combattre la violence raciste et la xénophobie, compte tenu en particulier de leur vulnérabilité à la stigmatisation, et utiliser tous les recours de la loi pour poursuivre en justice les auteurs d'actes de violence;

11.8. de sensibiliser, en particulier par le biais des médias du service public, à l'importance de la contribution des migrants sur le plan socio-économique et d'encourager les médias à donner des migrants une image objective reconnaissant leur apport positif à la société;

11.9. de travailler avec les groupes de la société civile, notamment avec les associations des diasporas, pour dénoncer la stigmatisation des travailleurs migrants et renforcer l'efficacité des politiques d'intégration;

11.10. lorsque les gouvernements lancent des programmes de retour de migrants, de s'assurer qu'ils sont traités avec dignité et qu'ils reçoivent à leur retour une assistance appropriée à leur réintégration; de veiller à ce que les limitations pour le retour dans le pays d'origine restent minimales compte tenu de leur effet dissuasif pour les personnes qui pourraient souhaiter retourner chez elles; et de coopérer avec les pays d'origine pour tirer profit du potentiel de ce «retour de cerveaux»;

11.11. d'encourager les commissions et médiateurs nationaux des droits de l'homme à surveiller la situation des migrants pendant la crise économique, et réagir si nécessaire.

12. L'Assemblée demande à ses organisations partenaires – l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et d'autres – de continuer de coopérer pour collecter des données non agrégées et suivre les diverses implications et conséquences du ralentissement économique sur les migrants et sur leurs enfants.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... (2010) sur l'impact de la crise économique mondiale sur les migrations en Europe.
2. L'Assemblée estime que le Conseil de l'Europe est bien placé pour contribuer, grâce à ses propres normes et à son expertise, au débat mondial sur les façons d'atténuer au mieux l'impact de l'actuelle crise économique et de l'emploi sur les migrants. Dans ce contexte, elle attire l'attention sur les travaux antérieurs de l'Organisation en faveur du renforcement des droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile et de leur intégration effective.
3. En conséquence, l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres:
 - 3.1. porte les recommandations contenues dans la résolution citée précédemment à l'attention des gouvernements des Etats membres;
 - 3.2. encourage tous les Etats membres à adhérer aux conventions du Conseil de l'Europe visant à assurer la protection des travailleurs migrants et à les mettre en œuvre;
 - 3.3. charge le Comité européen sur les migrations (CDMG) de publier un document d'orientation sur les conséquences de la crise mondiale sur les migrations dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, dans lequel seraient rassemblées notamment des données empiriques et quantitatives pertinentes sur les effets de la crise actuelle sur les flux migratoires, sur les taux de chômage des migrants, sur les flux d'envois de fonds par les migrants et les réponses adoptées par les pouvoirs publics dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe;
 - 3.4. développe des mesures de promotion et de protection des droits fondamentaux des migrants particulièrement vulnérables et de ceux qui ont besoin d'être protégés;
 - 3.5. intensifie les travaux de l'Organisation dans le domaine de l'intégration des migrants dans les sociétés européennes;
 - 3.6. mette au point des programmes de lutte contre la discrimination et pour la sensibilisation qui encouragent la tolérance et le respect à l'égard de la diversité culturelle et de l'apport positif des migrants à la société.

C. Exposé des motifs, par M. Agramunt, rapporteur

1. Introduction

1. Le ralentissement qui touche l'économie mondiale depuis mi-2008 a sur les déplacements de populations un effet sans précédent, plus profond et géographiquement plus étendu que lors de toutes les autres crises économiques de l'après-seconde guerre mondiale.

2. En outre, le nombre de personnes sans emploi dans le monde s'est envolé pour atteindre presque 212 millions en 2009, après une augmentation historique de 34 millions depuis 2007¹: la crise financière et économique est en train de devenir une grave crise de l'emploi. Les Etats membres du Conseil de l'Europe font partie des plus durement touchés par la crise. Dans beaucoup d'entre eux, et notamment dans les pays membres de l'Union européenne, les prévisions annoncent une nouvelle augmentation du chômage en 2010.

3. Bien qu'il soit trop tôt pour tirer toutes les conclusions de l'impact de la crise actuelle sur les migrants et les migrations, les migrants représentent la population la plus vulnérable et la plus durement frappée en période de crise. Les travailleurs migrants sont souvent utilisés comme des variables d'ajustement, pour tirer le meilleur parti de la croissance et minimiser le chômage. Pour les migrants, cela signifie souvent faire partie des derniers embauchés et des premiers licenciés, avec des conditions de travail peu encadrées dans des secteurs d'activité mal réglementés.

4. Si l'on excepte les diverses études tirant les leçons des crises précédentes et malgré le grand nombre d'organisations internationales travaillant avec sérieux sur ce sujet, telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation internationale du travail (OIT) et d'autres, les données fiables concernant les véritables effets des crises sur les migrations sont encore beaucoup trop rares. Les principales préoccupations exprimées dans les instances internationales portent sur des thèmes tels que le retour des migrants, la possibilité d'une baisse des transferts de fonds, la perspective d'une augmentation du chômage parmi les migrants (en particulier chez ceux qui sont en situation irrégulière), le sort des femmes migrantes et l'aggravation de la stigmatisation des populations immigrées.

5. Le présent rapport revient sur ces préoccupations et sur la façon dont les différents Etats membres du Conseil de l'Europe ont réagi aux conséquences de la crise mondiale sur les migrations. Il analyse, notamment, les défis que doivent relever les Etats membres du Conseil de l'Europe pour assurer la protection des droits des migrants en période de ralentissement économique, ainsi que les implications des réactions nationales et internationales face à la crise.

6. Aux yeux du rapporteur, le Conseil de l'Europe est bien placé pour contribuer depuis sa propre approche au débat mondial sur la meilleure façon d'atténuer l'impact de la crise actuelle sur les migrants, et l'une des réponses clés réside dans une mise en œuvre plus efficace de ses propres normes et mécanismes de protection des droits de l'homme.

7. Le rapport repose largement sur les informations mises en commun lors d'un forum intitulé «Rester, émigrer, revenir: que faire en pleine récession mondiale?», organisé par la sous-commission des migrations (commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire) les 12 et 13 novembre 2009 à Antalya, en Turquie. Le rapporteur souhaite remercier toutes les organisations qui ont participé à cette manifestation, ainsi que la Plate-forme pour la coopération internationale sur les sans-papiers (PICUM), qui a permis au rapporteur de recevoir des informations de plusieurs organisations internationales en réponse à un questionnaire sur les effets de la crise sur les migrations irrégulières.

2. Impact de la crise sur les flux migratoires et sur les migrants

2.1. Flux migratoires et emploi des migrants

8. Il n'y a pas de «tendance mondiale» unique concernant l'impact de la crise actuelle sur les flux migratoires et sur l'emploi des migrants. Les effets sont susceptibles de varier selon les secteurs d'activité et selon la durée et l'intensité de la crise dans telle ou telle région. Le niveau d'éducation et de compétence, la durée du séjour, le statut juridique, le sexe et le pays d'origine des migrants peuvent également avoir un impact, ainsi que les mesures politiques, législatives et pratiques adoptées en réponse à la crise.

1. *Nouvelles de l'OIT*, Genève, 27 janvier 2010.

9. C'est dans des pays tels que l'Irlande, l'Espagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, où la crise s'est déclarée plus tôt et où les travailleurs immigrés ont joué un rôle clé dans la récente période d'expansion, que les conséquences pour l'emploi des migrants sont les plus visibles. Cependant, bien que les statistiques sur le sujet restent largement inexistantes pour d'autres pays du Conseil de l'Europe, de nombreux signes indiquent une chute de l'immigration économique dans presque tous les Etats membres, due à un important déclin des recrutements internationaux et aux restrictions imposées par les Etats à l'accès des étrangers au marché de l'emploi.

10. En Espagne par exemple, les nouvelles entrées à la demande de l'employeur (*regimen general*) sont passées de plus de 200 000 en 2007 à 137 000 en 2008². Au Royaume-Uni, le nombre de demandes acceptées dans le cadre du Système d'enregistrement des travailleurs (Workers Registration Scheme) est passé de 46 600 au premier trimestre 2008 à seulement 21 300 au premier trimestre 2009 (soit une baisse de 54 %). En Irlande également, moins de 9 000 personnes en provenance des 12 nouveaux Etats membres de l'Union européenne ont obtenu un numéro de sécurité sociale (Personal Public Service Number) au premier trimestre 2009, ce qui représente une baisse de 57 % par rapport à la même période de l'année précédente³.

11. De même que les pays acceptent de moins en moins de migrants à mesure que les marchés déclinent, l'émigration – qu'elle s'effectue ou non dans un cadre légal – devient de moins en moins attractive. Au Royaume-Uni par exemple, les chiffres trimestriels de l'immigration en provenance d'Europe orientale ont diminué de 60 % entre 2006 et le deuxième trimestre 2009; en Espagne aussi, le nombre de nouveaux arrivants, notamment en provenance de Roumanie et de Bulgarie, a diminué de 25 % en 2008.

12. S'agissant des migrations irrégulières, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex) a signalé une baisse de 16 % des franchissements illégaux de frontières au premier trimestre 2009 par rapport à l'année précédente. Selon le HCR, les arrestations effectuées en Grèce pour arrivée illégale par la mer ont également connu une baisse de 20 % en 2009⁴.

13. Toutes ces évolutions sont liées au déclin des perspectives de travail. Les dernières données publiées par l'OIT, en janvier 2010, montrent une Europe particulièrement touchée par la crise de l'emploi. Entre 2008 et 2009, les plus fortes augmentations du taux de chômage ont été constatées dans les économies développées et dans l'Union européenne (plus 2,4 %), en Europe centrale et du Sud-Est (hors Union européenne) et dans la Communauté d'Etats indépendants (CEI) avec une hausse de 2 %, et en Amérique latine et dans les Caraïbes (plus 1,2 %). L'ensemble de ces pays, bien qu'ils n'abritent que 30 % de la population active mondiale, comptent pour plus des deux tiers dans l'augmentation du nombre de chômeurs dans le monde en 2009.

14. Le chômage touche toutes les catégories de travailleurs; cependant, les migrants sont proportionnellement plus affectés, puisqu'ils tendent à se concentrer dans des secteurs très liés à l'essor économique tels que la construction, l'industrie manufacturière, le commerce de gros et l'hôtellerie. Généralement plus jeunes, les travailleurs migrants ont aussi moins de diplômes et moins d'expérience professionnelle; ils bénéficient en moyenne de contrats moins protecteurs et sont particulièrement exposés aux licenciements sélectifs. Il n'est pas rare, enfin, qu'ils maîtrisent mal la langue locale, en particulier s'ils sont arrivés récemment, auquel cas leur capital social et leurs réseaux professionnels sont également limités.

15. Dans un pays comme l'Espagne, un migrant en situation régulière sur quatre (28 %) était officiellement au chômage au deuxième trimestre 2009 contre 15,2 % pour les non-migrants. Parmi les autres pays de l'Union européenne dans lesquels les migrants ont été plus durement frappés par le chômage que les nationaux, on peut citer la France (18,5 % de chômage chez les migrants contre 9 % pour la population autochtone), le Portugal (17,2 % contre 8,5 %), la Suède (15,4 % contre 7 %) et l'Allemagne (15,4 % contre 7,2 %⁵). Bien qu'il soit possible que la crise économique ait atteint son étiage en termes de cotations boursières et de croissance économique, l'OIT et l'OCDE estiment que le chômage va poursuivre son augmentation en Europe pendant au moins un an.

2. *Migrations internationales: quelle ligne de conduite adopter à la suite de la crise?*, Synthèses OCDE, juin 2009, p. 2.

3. *Idem*.

4. Sumption, M., *Migration and the Economic Downturn in the European Union*, Migration Policy Institute, 12 octobre 2009.

5. *Idem*.

16. Le taux de chômage des migrants varie considérablement d'un secteur à l'autre. Les pertes d'emploi ont été particulièrement marquées dans le secteur de la construction, qui emploie une importante main-d'œuvre temporaire. Ainsi, en Espagne, le taux de chômage des immigrés africains, qui travaillent le plus souvent dans la construction, a atteint presque 33 % au quatrième trimestre 2008, soit 50 % de plus que la moyenne enregistrée pour l'ensemble des migrants.

17. La crise économique actuelle survient dans un contexte de concurrence accrue et de restructurations dans l'industrie manufacturière qui se répercutent sur la demande de main-d'œuvre, et notamment de main-d'œuvre faiblement qualifiée. Dans tous les pays européens, les travailleurs migrants installés sont surreprésentés dans ces industries et donc davantage menacés par le chômage de longue durée, en particulier s'ils ne disposent pas des qualifications et des compétences nécessaires pour saisir les possibilités d'emploi dans d'autres secteurs, notamment celui des services.

18. A l'inverse, les emplois ont augmenté dans les secteurs de l'éducation et de la santé, en particulier en Irlande et au Royaume-Uni.

19. Compte tenu de la répartition des migrants hommes et femmes par secteur d'activité, il semblerait que la crise ait plus durement touché les hommes. Le taux de licenciement pour les hommes, concentrés dans les secteurs de la construction et de l'industrie manufacturière, est deux fois plus élevé que pour les femmes, plus actives dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services domestiques⁶. Cela étant, les femmes migrantes se trouvent en général plus souvent en situation irrégulière et employées dans l'économie informelle, ce qui les rend plus vulnérables à la précarité, aux retards de paiements et aux refus de prestations sociales.

20. Les migrants peu qualifiés tendent à subir davantage les effets de la crise que les travailleurs très qualifiés, souvent dotés de compétences recherchées. La persistance des pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs de l'ingénierie et de la santé ouvre également des perspectives aux travailleurs migrants hautement qualifiés.

21. Concernant les autres types de flux migratoires, les tendances sont moins claires. Le regroupement familial étant soumis à des conditions de revenus, il se peut que la mise au chômage de personnes cherchant à faire venir leur famille ait retardé les entrées dans ce cadre. Parallèlement au renforcement des restrictions imposées aux migrations professionnelles, de nombreux pays ont durci les conditions à remplir pour obtenir le regroupement familial. Au Portugal par exemple, où la durée de séjour régulier nécessaire pour faire venir sa famille – dont ses parents – est aujourd'hui de deux ans, une réforme de la loi sur les étrangers envisage d'allonger cette durée à cinq ans pour ce qui est de la venue des parents⁷.

22. L'impact de la crise économique sur les migrations humanitaires est encore plus difficile à évaluer, puisque ces migrations dépendent avant tout des évolutions économiques, sociales et politiques dans les pays les moins avancés et les plus fragiles. Il se peut que l'Europe connaisse un risque accru d'abus du système de l'asile dans le cadre de flux migratoires mixtes. Selon un rapport de Frontex, le premier semestre 2009 a vu dans l'ensemble une forte baisse de tous les indicateurs pertinents de l'immigration irrégulière, mais non une diminution correspondante des demandes d'asile auprès de pays industrialisés. Cependant, le HCR souligne que, dans un contexte de flux migratoires mixtes, les motifs de départ politiques et économiques peuvent être difficiles à distinguer, en particulier lorsque le système politique d'un pays s'avère si défaillant qu'il ne permet pas à ses habitants de survivre – sans parler de s'épanouir. Dans de tels cas, les migrants fuient leur pays pour des raisons à la fois politiques et économiques.

23. Dans plusieurs pays d'Europe, la crise a également modifié la «psychologie des migrants». Ainsi, dans les zones rurales de Grèce et d'Italie, les migrants restent davantage dans les lieux où leurs réseaux sociaux sont les plus développés et peuvent leur permettre de trouver un emploi, alors qu'en temps normal ils seraient partis pour d'autres régions à la recherche de meilleurs débouchés.

24. Les pays d'origine comme de destination ont pris des mesures en réaction à la crise, concernant notamment les admissions et le retour. Les politiques adoptées sont très diverses. La Suède, par exemple, a décidé en décembre 2008 d'assouplir sa politique migratoire pour accueillir une immigration professionnelle

6. Kuptsch, Ch. (OIT), *Impact on the migrant: special repercussions on migrants and their families arising from the economic crisis*, allocution lors du forum «Rester, émigrer, revenir: que faire en pleine récession mondiale?», organisé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Antalya, 12-13 octobre 2009.

7. *Irregular Migration in Europe and the Current Economic Crisis*, conclusions et propositions à l'attention des responsables politiques à l'issue de la table ronde Clandestino, Athènes, 27 avril 2009.

déterminée par la demande, tandis que la majorité des Etats membres appliquent ou envisagent des politiques plus restrictives à l'égard des travailleurs migrants afin de réduire le nombre de nouvelles arrivées. On observe ainsi les politiques suivantes:

- diminution du nombre de permis de travail accordés aux étrangers, notamment dans les emplois peu qualifiés (Grèce, Espagne, Italie, Russie, Royaume-Uni);
- mise en place d'incitations au retour pour les migrants, dont le paiement de voyages en aller simple et le versement de sommes forfaitaires (Espagne, République tchèque);
- réduction de la liste des métiers recherchés et renforcement des tests à l'entrée sur le marché du travail (France, Espagne, Royaume-Uni);
- modification du nombre de visas accordés et des conditions d'entrée (salaire minimum requis) (Italie);
- diminution des possibilités de changer de statut et/ou de faire renouveler son permis de travail (Russie);
- durcissement des contrôles concernant le regroupement familial et l'immigration humanitaire (Portugal, Espagne).

25. En outre, de plus en plus de pays prennent le chemin d'un classement de l'immigration irrégulière parmi les infractions pénales, si bien que les migrants en situation irrégulière ont de moins en moins accès aux services sociaux de base. Plusieurs pays de l'Union européenne soutiennent le renforcement des contrôles aux frontières, en particulier sur les côtes méditerranéennes.

26. L'expérience montre, ce que le rapporteur souhaite rappeler, que le durcissement des critères d'entrée ne fait qu'accroître le nombre de migrants irréguliers, dépourvus de protection, et jeter de plus en plus de personnes dans les bras des trafiquants d'êtres humains. Il est également prouvé que le maintien de marchés ouverts aux migrants et aux migrations est important pour stimuler une reprise économique plus rapide. A l'inverse, en réduisant la capacité à pourvoir les emplois dans les secteurs qui en ont besoin, on risque de prolonger la crise.

2.2. Transferts de fonds et investissements dans les pays d'origine

27. Après avoir significativement augmenté ces dernières années, les transferts de fonds sont en recul. En novembre 2009, la Banque mondiale estimait que les envois de fonds vers les pays en développement allaient baisser de 328 à 317 milliards de dollars américains entre 2008 et 2009⁸. Cela représentait une diminution de 6,1 %, plus faible que d'après une prévision précédente (7,3 %). Les flux migratoires et les transferts de fonds devraient se relever, mais probablement encore de façon modeste, en 2010 et 2011.

28. En Europe comme partout dans le monde, la croissance exceptionnelle des transferts de fonds observée au cours des récentes années a ralenti et même fait place à une diminution dans certains pays. Le chiffre officiel des envois de fonds vers la Turquie, par exemple, a chuté de 43 % depuis 2008⁹. Cette diminution est de 37 % en Moldova, ce qui se fait durement ressentir dans un pays où les envois de fonds équivalent à un tiers du revenu national. Les envois vers l'Arménie ont également baissé de plus de 30 %, et les envois vers la Pologne et la Roumanie sont en recul notable.

29. Selon certains, les transferts informels pourraient compenser en partie la chute des transferts de fonds officiels, chute qui s'explique entre autres par la perte de confiance envers le système bancaire, due à la crise. Cependant, toute diminution des sommes envoyées par les migrants, même limitée, peut avoir d'importantes conséquences, en particulier lorsque ces sommes constituent un bouclier essentiel contre la pauvreté. Dans les pays de départ qui comptent sur ces transferts, la diminution des envois peut entraîner une réduction de l'épargne et des dépenses de consommation, une contraction du revenu disponible, une augmentation des niveaux de pauvreté et d'inégalité, ainsi qu'une hausse du chômage et du travail «au noir», aboutissant à déstabiliser plus encore des Etats déjà fragiles¹⁰.

30. La diminution des envois a généralement un impact particulièrement fort sur les femmes, qui en sont souvent les destinataires, et sur les filles, pour lesquelles la baisse des revenus du ménage peut se traduire par exemple par une réduction des possibilités de scolarisation.

8. Au 3 novembre 2009.

9. Fix, M., Papademetriou, G., *et al.* (MPI), *Migration and the Global Recession: a Report Commissioned by the BBC World Service*, Migration Policy Institute, septembre 2009.

10. Lazsko, F. (OIM), *Impact of the Economic Crisis on Migration*, allocution lors du forum «Rester, émigrer, revenir: que faire en pleine récession mondiale?», organisé par l'Assemblée à Antalya, 12-13 octobre 2009.

31. Il faut cependant reconnaître que beaucoup de migrants ne manquent pas de ressources et de capacité d'adaptation en période de crise. Nombre d'entre eux sont prêts à changer de secteur d'activité ou même à déménager complètement pour pouvoir continuer à envoyer des fonds à leur famille.

32. Les transferts de fonds semblent toutefois moins aléatoires que les recettes d'exportation ou que les flux de capitaux, qui ont connu une chute bien plus rapide. Ils ne constituent pas non plus le principal vecteur par lequel les pays en développement auront à souffrir de la crise économique. Beaucoup de ces pays seront avant tout affectés par la diminution des échanges commerciaux mondiaux, des investissements étrangers directs et, peut-être, de l'aide publique au développement¹¹.

33. La situation des transferts de fonds demande cependant à être suivie de près, étant donné que ces transferts contribuent à réduire la pauvreté et jouent un rôle important dans le soutien aux dépenses des ménages pour l'éducation et la santé dans les pays en développement. Leur facilitation devrait donc faire l'objet d'une attention prioritaire, afin de veiller à ce que les sommes arrivant à destination soient le plus importantes possible et à ce que davantage d'argent puisse être consacré à des activités productives.

2.3. Migrations de retour

34. L'une des leçons que l'on peut tirer de la crise à ce jour est que, contrairement aux idées et aux attentes les plus répandues, peu de données indiquent un retour des migrants dans leur pays d'origine, si l'on excepte certains mouvements depuis l'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni vers de nouveaux pays de l'Union européenne comme la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie, ou encore depuis la Russie vers certains pays de la Communauté d'Etats indépendants¹².

35. Les exceptions constatées, telles que les retours depuis le Royaume-Uni et l'Irlande vers les nouveaux Etats membres de l'Union européenne en Europe centrale et orientale, s'expliquent par la détérioration relativement limitée de la situation économique des Etats vers lesquels s'effectuent les retours et par le fait que, en tant que citoyens de l'Union européenne, les migrants concernés ont la possibilité de revenir légalement dans leur pays hôte à une date ultérieure.

36. Cependant, la situation générale est plus complexe et fluctuante: d'abord parce que la crise ne touche pas de la même façon les différentes catégories de migrants et leur famille, ensuite parce que les perspectives d'emploi et les niveaux de salaire vont probablement s'aggraver également dans les pays de départ, rendant l'intérêt à rester dans le pays hôte relativement similaire à ce qu'il était avant la crise. Il peut sembler logique de supposer que les migrants installés depuis longtemps, ainsi que leur famille, souffriront de la crise à peu près de la même manière que les natifs du pays. Ils risquent moins de perdre leurs papiers en même temps que leur emploi et sont aussi moins susceptibles de déménager à cause de la crise. En revanche, les migrants dépourvus de papiers ou présents depuis une période relativement courte sont davantage susceptibles d'envisager un retour, en particulier si leur statut juridique est incertain ou s'ils ont laissé leur famille derrière eux.

37. Néanmoins, en dépit de la montée du chômage dans les pays hôtes comme dans les pays de départ – ou peut-être à cause d'elle –, la grande majorité des migrants va certainement rester dans le pays hôte, quitte à accepter une détérioration des conditions de travail, une baisse de salaire, voire des périodes de chômage. Quant aux personnes qui ont perdu leurs papiers en même temps que leur emploi, elles vont probablement rester et passer dans la clandestinité, préférant travailler au noir plutôt que retourner dans un pays où les perspectives d'emploi sont inexistantes, sans grandes chances de pouvoir revenir ultérieurement dans le pays hôte.

38. En réaction à la montée du taux de chômage et à la perte de statut juridique subie par les migrants, certains pays, comme l'Espagne et la République tchèque, ont mis en place des incitations au retour volontaire à l'attention des migrants sans emploi. Le ministère espagnol du Travail, par exemple, a adopté, fin 2008, une nouvelle réglementation visant à soutenir le retour volontaire des chômeurs non ressortissants d'un pays de l'Union européenne. Les personnes éligibles peuvent toucher toutes leurs indemnités de chômage en deux versements, à condition de rentrer chez elles en s'engageant à ne pas revenir en Espagne pendant au

11. Entretien avec M. Aart Jan de Geus, Secrétaire général adjoint de l'OCDE, pour le trimestriel *Migratie Info* (publication de l'OIM Pays-Bas), La Haye, avril 2009.

12. Le nombre de travailleurs migrants ayant quitté la Russie était estimé fin 2008 à plus d'un million. Certaines données semblent indiquer qu'une grande partie de ces personnes, en particulier originaires d'Asie centrale, reviennent actuellement en Russie, car la situation économique de leur pays d'origine s'avère encore pire.

moins trois ans. D'après les données de l'OCDE, alors que le nombre de migrants sans emploi susceptibles d'entrer dans ce dispositif était de 137 000 en juin 2009, ils n'étaient fin janvier 2010 que 10 000, plus 3 600 de leurs proches, à avoir accepté d'en bénéficier¹³.

39. Trois facteurs peuvent expliquer cette réaction réservée. Premièrement, les migrants en situation régulière, couverts par les systèmes locaux de sécurité sociale, peuvent perdre leurs droits aux prestations s'ils partent. Deuxièmement, les intéressés peuvent être dissuadés par les perspectives d'emploi dans leur pays d'origine, bien plus médiocres que dans leur pays hôte. Enfin, le coût du voyage et la difficulté à revenir dans le pays hôte en cas d'amélioration de la situation économique entrent également dans la décision des travailleurs migrants de ne pas retourner dans leur pays d'origine¹⁴.

40. De même, le «Programme de retours volontaires» instauré en République tchèque, qui visait à renvoyer chez eux un nombre d'étrangers sans emploi estimé à 12 000 (dont une grande part de Vietnamiens, d'Ukrainiens et de Mongols), offrait aux candidats une allocation incitative de 500 euros pour la première vague (premier semestre 2009) et de 300 euros pour la seconde vague (second semestre 2009) devant leur permettre d'assurer leur subsistance à leur arrivée. Si 1 871 travailleurs étrangers dotés d'un statut juridique sont rentrés chez eux (pour la plupart, en Mongolie) dans la première phase du programme, ils n'étaient, au 23 octobre 2009, dans la seconde phase, que 154 à être rentrés et 167 à s'être portés candidats, indiquant une nette baisse de l'intérêt pour le retour volontaire¹⁵.

41. Outre les mesures destinées aux travailleurs migrants en séjour régulier, le ministère tchèque de l'Intérieur a étendu le programme de retours aux migrants en situation irrégulière, promettant une sanction modérée par rapport à la procédure ordinaire. Selon le ministère, cette mesure avait pour but d'offrir une solution à la catégorie de migrants la plus vulnérable. Cependant, entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009, seules 53 personnes de cette catégorie se sont portées candidates au retour. A l'évidence, les migrants préfèrent tabler sur une amélioration de l'économie et de leur situation personnelle. Les migrants en situation irrégulière notamment, surtout lorsqu'ils ont versé des sommes exorbitantes à divers intermédiaires pour pouvoir entrer dans le pays et ont encore d'importantes dettes dans leur pays d'origine, n'acceptent généralement de rentrer chez eux que s'ils n'ont absolument aucun autre choix.

42. Aussi incitatives qu'elles puissent paraître, les politiques en faveur du retour n'ont donc eu dans les deux pays cités qu'un effet minime. Le rapporteur rappelle, en outre, que l'expérience tirée des crises précédentes montre que les incitations financières sont généralement insuffisantes pour susciter des flux importants de migration de retour¹⁶.

2.4. Migrations irrégulières

43. Comme signalé plus haut, certains Etats membres du Conseil de l'Europe constatent une diminution de l'immigration irrégulière, s'agissant notamment des arrivées par bateau en provenance d'Afrique dans des pays tels que la Grèce ou l'Espagne. Par exemple, le nombre de personnes interceptées par la police à leur arrivée en Espagne est passé de 18 057 en 2007 à 13 424 en 2008 (soit une baisse de 25,6 %), diminution qui, selon les estimations, s'est poursuivie en 2009. Bien que cette baisse puisse s'expliquer par des contrôles accrus de l'immigration irrégulière, elle tient aussi indéniablement au fait que la crise et le manque de perspectives d'emploi ont rendu le pays moins attractif pour les migrants potentiels.

44. Dans le même temps, la proportion globale de migrants en situation irrégulière parmi l'ensemble de la population immigrée semble en augmentation. Deux grandes raisons peuvent l'expliquer.

45. Premièrement, restreindre l'immigration régulière revient à ouvrir les portes à l'immigration irrégulière, même lorsque l'attrait des pays de destination diminue. Comme nous l'avons déjà dit, il devient de plus en plus difficile d'émigrer de façon régulière vers la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Certains pays, dont l'Espagne, la Suisse et l'Irlande, ont abaissé leurs quotas de migrants réguliers à presque zéro en

13. Entretien avec Georges Lemaitre, expert de l'OCDE dans le domaine des migrations internationales, sur les tendances migratoires récentes dans l'Union européenne. Site internet de l'OCDE, mars 2010.

14. Awad, I. (OIT), *The global economic crisis and migrant workers: impact and response*, International Labour Office, Genève, 2009.

15. *Impact of the economic crisis on irregular migrants: contribution to a report by the Committee on Migration, Refugees and Population of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, document établi par l'Association pour l'intégration et les migrations en coopération avec l'Organisation pour l'aide aux réfugiés et avec le Centre multiculturel de Prague dans le cadre du projet «La régularisation comme l'un des outils de lutte contre les migrations illégales», octobre 2009.

16. *Migrations internationales: quelle ligne de conduite adopter face à la crise?*, Synthèses OCDE, juin 2009, p. 3.

2009. A cela viennent s'ajouter plusieurs obstacles et restrictions imposés au regroupement familial, aux régularisations, etc. Certes, les Etats sont parfaitement en droit d'exercer leur souveraineté concernant l'admission de ressortissants étrangers sur leur territoire; mais si les pays hôtes continuent à connaître une demande structurelle en main-d'œuvre non remplie par les ressortissants nationaux et si aucune voie d'immigration régulière n'est maintenue ouverte, l'immigration irrégulière va probablement augmenter.

46. Deuxièmement, la crise actuelle fait basculer dans l'irrégularité de plus en plus de migrants réguliers. C'est le cas pour un nombre de plus en plus important de migrants bien intégrés: en perdant leur emploi, ils perdent aussi leur statut juridique, ce qui les rend particulièrement exploitables. La plupart de ces personnes, dont beaucoup sont bien installées, avec des enfants scolarisés, des prêts à rembourser, etc., préfèrent accepter les pires conditions de travail plutôt que de rentrer dans leur pays d'origine.

47. Les observations ci-dessus ont été confirmées par le projet de recherche *Clandestino*, consacré aux immigrés en situation irrégulière dans les pays d'Europe méridionale¹⁷. Le projet montre que la crise n'a pas seulement touché les nouveaux arrivants, mais aussi des migrants installés de façon légale depuis plusieurs années. Bien qu'ils aient en général moins à perdre en retournant dans leur pays, les migrants irréguliers risquent d'avoir beaucoup de mal à revenir dans le pays hôte: il arrive donc qu'ils préfèrent rester, quitte à endurer une situation d'illégalité pendant plusieurs années.

48. L'un des dangers de la crise actuelle est qu'elle semble conduire à une «normalisation de l'irrégularité»: dans les mois à venir, le travail au noir va probablement se généraliser parmi les travailleurs migrants, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière. Les migrants, en particulier s'ils sont en situation irrégulière, peuvent se montrer prêts à accepter les salaires les plus faibles et les pires conditions de travail de peur de rester complètement au chômage et de ne plus avoir aucun moyen de subsistance.

49. De surcroît, les incidents à caractère xénophobe et raciste sont en augmentation dans des pays où ils étaient pratiquement inconnus auparavant et les contrôles d'identité aléatoires par la police dans les lieux publics sont devenus plus fréquents dans des pays où ils ne se pratiquaient pas. Cela a pour effet, non seulement d'accroître le sentiment d'insécurité chez les migrants, mais aussi de légitimer la vision de l'immigration irrégulière comme un crime.

50. Ces tendances ont également été remarquées par l'organisation espagnole *Pueblos Unidos*¹⁸. L'Espagne a particulièrement souffert de la crise actuelle: le nombre de chômeurs y a atteint presque 2 millions de personnes entre le premier trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009. La concurrence entre Espagnols de souche, migrants en situation régulière et migrants sans papiers autour des emplois à pourvoir s'est énormément intensifiée dans les secteurs de l'agriculture, de la construction et des services, qui ne peuvent satisfaire toutes les demandes d'emploi. En conséquence, dans les zones urbaines, la plupart des hommes immigrés en situation irrégulière se retrouvent au chômage et socialement marginalisés. Les arrestations de certains de ces migrants irréguliers, tombés dans la délinquance, ont encore renforcé la xénophobie au sein de la population locale, xénophobie déjà accentuée auparavant par la compétition autour des prestations sociales de base et des emplois faiblement qualifiés.

51. Bien que les services domestiques continuent à représenter une alternative pour les femmes immigrées en situation irrégulière dans les villes d'Espagne, les difficultés économiques rencontrées par les familles espagnoles se répercutent de façon considérable sur la demande de tels services. Outre qu'elles subissent une importante baisse de salaire et des horaires de travail excessifs, ces femmes voient généralement s'éloigner l'espoir d'un contrat de travail en bonne et due forme, ce qui les rend de plus en plus dépendantes des familles qui les emploient.

52. Beaucoup des immigrés installés depuis longtemps en Espagne se retrouvent également en situation d'exclusion en raison des conséquences juridiques du chômage. Le renouvellement de leurs permis de travail et de séjour est soumis à certaines conditions, comme le fait de cotiser au système national de sécurité sociale ou la détention d'un contrat de travail. Dans une certaine mesure, les travailleurs migrants originaires de pays comme l'Equateur, le Pérou, la Colombie ou la République dominicaine ont bénéficié de la grande vague de régularisations qui a eu lieu en 2004. Cependant, les familles qui n'ont pas encore obtenu un permis de séjour permanent (après cinq ans de résidence) peuvent basculer dans une situation irrégulière du fait de la crise.

17. Projet de recherche *Clandestino*: table ronde sur les migrations irrégulières et l'économie informelle, rapport de la réunion de travail *Clandestino* organisée à Athènes le 27 avril 2009, <http://clandestino.eliamep.gr>.

18. Manzanedo, Ch., et Gonzales Fabre, R., *Impact of the economic crisis on illegal immigrants in Spain*, contribution de *Pueblos Unidos* à la Plate-forme pour la coopération internationale sur les sans-papiers (PICUM) en vue du rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée, Madrid, octobre 2009.

53. Au vu de ce qui précède, il semble hautement nécessaire de permettre aux migrants en situation régulière de conserver leur permis de séjour pendant une certaine période après la fin de leur contrat de travail, afin qu'ils soient en mesure de chercher un nouvel emploi. Ils devraient avoir accès au même soutien à la recherche d'emploi que la population locale.

54. L'Irlande, par exemple, se montre pionnière sur ce type d'amélioration. En octobre 2009, le Gouvernement irlandais a mis en place un dispositif permettant aux personnes ayant déjà détenu des permis de travail de demander avant la fin de l'année 2009 un permis de séjour temporaire. Si leur demande est acceptée, les bénéficiaires se voient octroyer un permis de quatre mois pendant lesquels ils peuvent rechercher un emploi et déposer une demande de permis de travail. Il serait intéressant, aux yeux du rapporteur, de connaître les résultats de ce dispositif.

55. Dans l'ensemble, le rapporteur estime que, au lieu de restreindre les flux d'immigration légale en encourageant les retours, politique qui n'a donné que peu de résultats jusqu'ici, il convient d'aider le marché du travail à réagir à la crise sans pénaliser encore plus les travailleurs les plus vulnérables et les plus facilement exploitables, dont les migrants en situation irrégulière. Il est nécessaire de protéger la dignité humaine de ces migrants, de les mettre à l'abri de l'extrême pauvreté et de les empêcher de tomber aux mains de réseaux de criminels organisés.

2.5. Droits et protection des migrants

56. L'érosion possible de la protection des droits des migrants et des réfugiés, et de l'égalité de traitement représente une préoccupation particulière en temps de crise, bien qu'il n'existe pratiquement pas de données ou de statistiques disponibles sur ce phénomène ou sur l'impact de la crise économique sur les entrées clandestines et la traite des êtres humains.

57. Même en dehors de la crise, l'imposition de salaires très bas ou le non-versement de salaires, les abus physiques, le harcèlement sexuel et la violence, en particulier envers les femmes migrantes, ou encore le déni et la répression des droits syndicaux, sont des situations que les travailleurs migrants ne connaissent que trop bien. Leur vulnérabilité les rend intéressants pour les personnes qui préfèrent sous-payer leurs employés, ne leur fournir que peu ou pas d'équipements de sécurité et d'hygiène sur le lieu de travail et pouvoir les embaucher et les licencier en un clin d'œil sans risquer de se heurter à un syndicat. La crise ne change rien à ce fait; la main-d'œuvre migrante devient même encore plus attractive pour ceux qui cherchent à optimiser leurs bénéfices en versant à des étrangers vulnérables des salaires inférieurs à la moyenne nationale et en ignorant les règles d'hygiène et de sécurité de base.

58. Il est donc essentiel que les Etats membres garantissent aux migrants la jouissance de leurs droits en matière de conditions de vie et de travail et leur assurent, en cas de perte d'emploi, une protection adéquate contre toute forme de discrimination et de xénophobie. Cela devrait passer par les mesures suivantes:

- renforcer l'Etat de droit par l'adoption des normes internationales pertinentes;
- mettre en place des mesures administratives visant à assurer la pleine application de la législation et à responsabiliser tous les agents publics concernés;
- rendre les discriminations, les comportements et les actes racistes et xénophobes illégaux et clairement inacceptables;
- promouvoir le respect de la diversité et des liens multiculturels, y compris en inscrivant la sensibilisation au multiculturalisme et à la diversité dans les programmes scolaires;
- mobiliser la société civile.

59. Les normes nécessaires existent: ce sont notamment les conventions internationales consacrées, d'une part, aux migrants (Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Convention du Conseil de l'Europe relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93), Convention de l'OIT de 1949 sur les travailleurs migrants (révisée) (n° 97) et Convention de l'OIT de 1975 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) (n° 143)), et, d'autre part, à la non-discrimination et à l'égalité de traitement (Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177), Convention de l'OIT de 1958 concernant la discrimination (emploi et profession) (n° 111)). Ces textes offrent des définitions et des bases juridiques complètes, fondées sur les valeurs qui devraient être observées dans les politiques et les pratiques nationales, en particulier en temps de crise.

60. Les gouvernements peuvent exercer une influence décisive sur les comportements et les interactions dans la société. Cependant, c'est au sein de la société elle-même, au travail, dans la rue, dans les écoles, sur les marchés ou ailleurs, que les rencontres se font entre étrangers et natifs du pays. Il est essentiel que toutes les parties prenantes et tous les éléments de la société civile agissent en faveur de la non-discrimination et de l'égalité de traitement.

2.6. Climat social

61. La hausse du chômage et des licenciements est source de ressentiment chez certains travailleurs natifs, qui accusent les travailleurs migrants d'accaparer les emplois et de faire augmenter l'insécurité et la criminalité, voire les maladies et l'insalubrité! L'augmentation de la précarité rend les migrants particulièrement vulnérables à ce type de stigmatisation.

62. Il est important que les travailleurs migrants ne deviennent pas les boucs émissaires de la crise actuelle. Dans le monde entier, l'actualité montre une montée des sentiments xénophobes et de la discrimination à l'encontre des travailleurs migrants. Cette montée se traduit par une grave augmentation des meurtres et des lynchages de migrants dans certains pays, par l'expression généralisée de sentiments xénophobes, par des discours politiques hostiles et par des appels à exclure les migrants de l'accès à l'emploi et aux prestations sociales de base. Dans de nombreuses parties d'Europe, ce type d'attitude a pour effet de justifier la discrimination et les licenciements illégaux sans paiement des salaires. Une ONG russe, le Bureau de Moscou pour les droits de l'homme, rapporte que 113 migrants ont été assassinés entre janvier et octobre 2008¹⁹, soit deux fois plus que l'année précédente. Plusieurs manifestations xénophobes ont eu lieu dans de nombreux pays dont le Royaume-Uni, l'Italie et la Grèce.

63. Les médias jouent un grand rôle dans l'orientation des comportements publics. Il convient donc de veiller particulièrement à ce que le discours public sur l'immigration soit équilibré. Il est important d'éviter toute rhétorique susceptible de présenter les discriminations contre les migrants sous un jour acceptable ou même de les renforcer. Plus encore en temps de crise, les médias devraient présenter les migrants de façon objective, en reconnaissant ce qu'ils apportent à la société.

3. Au-delà de la crise: dynamique à long terme et perspectives d'avenir

64. Il n'existe pas aujourd'hui de réponse unique ou définitive concernant la manière d'affronter les conséquences de la crise économique actuelle. Nous manquons encore trop de données factuelles sur les effets de la crise dans des domaines tels que l'emploi, les transferts de fonds, l'aide au développement, etc. Il convient donc d'encourager la recherche et la collecte de statistiques à ce sujet.

65. Par ailleurs, certaines des prévisions formulées au début de la crise semblent ne pas s'être vérifiées: ainsi, les pays d'origine ne constatent pas le retour massif de travailleurs migrants qui avait été annoncé. Les migrants en situation irrégulière n'ont pas été les plus durement frappés; dans certains cas, ils ont même bénéficié de la crise, certains employeurs préférant recourir à cette main-d'œuvre peu coûteuse. En outre, contrairement à l'idée selon laquelle les femmes allaient davantage souffrir de la crise car leurs conditions d'emploi étaient moins protectrices que celles de leurs collègues masculins, il s'avère que la crise a davantage touché les employés sous contrat que les travailleurs sans papiers (qui sont majoritairement des femmes²⁰). Il est donc très important que les responsables politiques, aux niveaux national, régional et mondial, tiennent compte de ces tendances contraires aux prévisions au moment de concevoir des mesures et des stratégies de réponse à la crise.

66. Il est clair que la crise actuelle ne modifiera pas beaucoup les déterminants essentiels des migrations internationales. Du point de vue des pays de destination, l'immigration est nécessaire pour répondre aux besoins de l'économie nationale en main-d'œuvre. Dans les pays du Conseil de l'Europe, la plupart de ces besoins en main-d'œuvre vont se maintenir pendant une longue période, puisqu'ils sont liés au vieillissement de la population et à l'accroissement du secteur des services. Malgré les heurts que connaît le marché actuellement, il faut donc maintenir ouvertes toutes les voies d'immigration légale.

67. Il est essentiel aujourd'hui de concevoir rapidement des mesures visant à renforcer les efforts à long terme pour réglementer l'immigration économique et assurer aux migrants une protection et une intégration adéquates.

19. «The people crunch», *The Economist*, 15 janvier 2009.

20. Tolstokorova, A., *The Financial Crisis and Migration Myths*, Discussions virtuelles ONU-UN-INSTRAW (Institut national de recherche et de formation pour la promotion de la femme), 2009.

68. Dans l'immédiat, des mesures et des politiques sont nécessaires pour atténuer l'impact de la crise sur les travailleurs migrants. Dans un contexte marqué par l'extension de la crise de l'emploi et par une lente reprise²¹, éviter la pénurie de travailleurs pendant la reprise devrait constituer la priorité politique d'aujourd'hui, en Europe et dans le monde. La forte volonté politique qui a permis de sauver les banques en 2008 devrait maintenant s'appliquer à la préservation et à la création d'emplois et de moyens de subsistance pour la population.

69. Les migrations pourraient en fait jouer un rôle important dans la reprise. Les migrants sont souvent plus souples et plus réactifs; leur apport peut aider un pays à se relever et à s'adapter aux nouvelles circonstances. La crise actuelle offre également l'occasion de repenser les politiques d'immigration dans chaque pays et au niveau paneuropéen, notamment sur la question de savoir comment gérer au mieux les flux de travailleurs migrants pour soutenir la croissance dans les pays hôtes, promouvoir le développement des pays de départ, lutter contre les discriminations et la xénophobie et permettre une intégration effective des migrants.

70. Enfin et surtout, du point de vue du Conseil de l'Europe en ce qui concerne l'impact de la récession actuelle, notre Organisation doit continuer à élaborer des mesures visant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme parmi les migrants les plus vulnérables et les personnes ayant besoin d'une protection. Elle doit demander des garanties à ses Etats membres sur le fait que les migrants jouissent d'une protection réelle et adéquate dans le domaine des droits de l'homme, des conditions de vie et de travail et en cas de perte d'emploi, ainsi que sur le fait que les migrants et les réfugiés bénéficient d'une protection contre toute forme de discrimination et de xénophobie, en particulier en période de crise économique.

Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en commission: [Doc. 11979](#), Renvoi 3602, 2 octobre 2009

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 30 mars 2010

Membres de la commission: M. John **Greenway** (Président), M. Giacomo **Santini** (1^{er} Vice-Président), M. Tadeusz **Iwiński** (2^e Vice-Président), M^{me} Tina **Acketoft** (3^e Vice-Présidente), M. Francis Agius, M. Pedro **Agramunt**, M. Francisco Assis, M. Alexander van der Bellen, M. Ryszard Bender, M. Márton Braun, M. André **Bugnon**, M. Sergej Chelemendik, M. Vannino Chiti, M. Christopher Chope (remplaçant: M. Michael **Hancock**), M. Desislav Chukolov, M. Boriss Cilevičs, M. Titus Corlăţean, M^{me} Claire Curtis-Thomas (remplaçant: M. Bill **Etherington**), M. David Darchiashvili, M. Nikolaos Dendias, M. Arcadio **Díaz Tejera**, M. Tuur Elzinga, M. Valeriy **Fedorov**, M. Oleksandr **Feldman**, M. Relu Fenechiu, M^{me} Doris **Fiala**, M. Bernard Fournier, M. Aristophanes Georgiou, M. Paul Giacobbi, M^{me} Angelika Graf, M^{me} Annette Groth, M. Michael Hagberg (remplaçant: M. Göran **Lindblad**), M^{me} Gultakin **Hajibayli**, M. Doug **Henderson**, M^{me} Anette Hübinger, M. Jean Huss, M. Denis **Jacquat**, M. Zmago Jelinčič Plemeniti, M. Mustafa Jemiliev, M. Tomáš Jirsa, M^{me} Corien W.A. **Jonker**, M. Reijo Kallio, M. Ruslan Kondratov, M. Franz Eduard Kühnel, M. Geert **Lambert**, M. Pavel Lebeda, M. Arminas Lydeka, M. Jean-Pierre Masseret, M. Slavko Matić, M^{me} Nursuna **Memecan**, M. Ronan Mullen, M. Gebhard Negele, M^{me} Korneliya Ninova, M^{me} Steinunn Valdís Óskarsdóttir, M. Alexey Ostrovsky, M. Evangelos Papachristos, M. Jørgen Poulsen, M. Cezar Florin Preda (remplaçant: M. Iosif Veniamin **Blaga**), M. Gabino Puche (remplaçant: M. Gonzalo **Robles Orozco**), M. Milorad Pupovac, M. Volodymyr Pylypenko, M^{me} Mailis Reps, M. Branko Ružić, M. Džavid Šabović, M. Samad Seyidov, M. Joachim Spatz, M. Lorenzo **Stolfi**, M. Giacomo **Stucchi**, M. László Szakács, M^{me} Elke **Tindemans**, M. Dragan Todorović, M^{me} Anette **Trettebergstuen**, M. Tuğrul **Türkeş**, M^{me} Özlem **Türköne**, M. Michał **Wojtczak**, M. Marco Zacchera, M. Yury Zelenskiy, M. Andrej **Zernovski**, M^{me} Naira **Zohrabyan**

N.B. Les noms des membres ayant participé à la réunion sont indiqués en **gras**

Secrétariat de la commission: M. Neville, M^{me} Odrats, M. Ekström

21. Selon l'OIT, l'étude des crises économiques survenues au cours des soixante-dix dernières années montre qu'il faut habituellement quatre à cinq ans pour que l'emploi retrouve son niveau d'avant la crise.