IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

Numéro spécial

N° 188
Décembre 2024

Les migrations temporaires de travail

CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

PUBLICATION TRIMESTRIELLE

Directrice de la publication : Anne-Florence QUINTIN, *Présidente de l'IRES*

Rédactrice en chef de la publication : Catherine SAUVIAT

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette : EBZONE Communication (www.ebzone.fr)

Réalisation : Lyubica CURICH

COMITÉ DE LECTURE

Équipe de recherche

Lucy apROBERTS - Odile CHAGNY - Pierre CONCIALDI - Thomas COUTROT - Noélie DELAHAIE François-Xavier DEVETTER - Saphia DOUMENC - Jeanne FAGNANI - Anne FRETEL Jacques FREYSSINET - Anna FRISONE - Solveig GRIMAULT - Kevin GUILLAS-CAVAN Odile JOIN-LAMBERT - Annie JOLIVET - Marcus KAHMANN - Axel MAGNAN Antoine MATH - Christèle MEILLAND - Virginia MELLADO - Cristina NIZZOLI Jean-Marie PERNOT - Udo REHFELDT - Catherine SAUVIAT - Claude SERFATI Michèle TALLARD - Arnaud TRENTA - Catherine VINCENT

Conseillers techniques

Hugo BERNARD (CFE-CGC) - Paul FOUQUART (CFTC) - Philippe GUIMARD (CGT-FO) Benoît KERMOAL (UNSA Éducation) - Laurine OMNES (CFDT) - Fabrice PRUVOST (CGT)

CORRESPONDANTS

Jean FANIEL et Bernard CONTER (Belgique) - Christina KARAKIOULAFIS (Grèce) Stéphane LE QUEUX (Australie et Asie du Sud-Est) - Aris MARTINELLI (Suisse) Hiromasa SUZUKI (Japon)

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOULET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

Les numéros de la *Chronique internationale de l'IRES* sont en accès libre sur le site de l'IRES www.ires.fr
Les numéros depuis 2016 sont en accès libre sur le portail www.cairn.info

© IRES, Noisy-le-Grand, 2024 ▪ Tactic Impressions - Gonesse
Dépôt légal : décembre 2024 ▪ N° ISSN 1285-087X - Prix au numéro : 15,00 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservée à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1er de l'article 40).
Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

SOMMAIRE

N° 188
Décembre 2024

Numéro spécial

Les migrations temporaires de travail

Coordonné par Axel MAGNAN et Antoine MATH

Des régimes organisés de migration temporaire de travail contre les normes sociales 3
Axel MAGNAN, Antoine MATH

Migrations internationales, action publique et zones grises du travail 25
Sid Ahmed SOUSSI

États-Unis
Un recours croissant à l'immigration temporaire de travail, des conditions de travail dégradées, des syndicats peu mobilisés 45
Catherine SAUVIAT

Canada - Québec
Recours aux travailleurs migrants temporaires : travail décent ou esclavage moderne ? 65
Blandine EMILIEN, Patrice JALETTE

Royaume-Uni
Des dispositifs ciblés et segmentés 87
Jacques FREYSSINET

Argentine
Travailleurs migrants et dispositifs d'intégration régionale : vers une institutionnalisation de la précarité ? 109
Virginia MELLADO

Allemagne
Des dispositifs réglementaires dérogatoires sur un marché du travail polarisé 129
Marcus KAHMANN

Autriche
À l'ouest de l'équateur, des travailleurs circulaires surexploités 149
Kevin GUILLAS-CAVAN

Belgique
Une main-d'œuvre temporaire bon marché devenue incontournable pour certains secteurs 171
François-Xavier DEVETTER

SOMMAIRE

N° 188
Décembre 2024

Danemark
Les migrants temporaires sur le marché du travail : entre restrictions et précarité _____ 193
Christèle MEILLAND

Espagne
Une précarisation institutionnelle des migrants en réponse aux besoins du marché du travail _____ 211
Catherine VINCENT

Irlande
Une politique d'immigration en faveur des plus qualifiés, reflet de son modèle économique _____ 229
Noélie DELAHAIE

Italie
Exploitation des migrants saisonniers : politiques xénophobes et réseaux criminels _____ 245
Anna FRISONE

Des régimes organisés de migration temporaire contre les normes sociales

Axel MAGNAN et Antoine MATH

Les statuts particuliers de travailleurs étrangers temporaires, saisonniers ou détachés sont marqués par la forte dépendance de ces travailleurs vis-à-vis de l'employeur et des conditions de vie et de travail dégradées. Pour défendre ces travailleurs et s'opposer au *dumping* social induit par un recours croissant à ces statuts, les organisations syndicales, les organisations non gouvernementales (ONG) et les travailleurs eux-mêmes font face à d'importants obstacles et sont amenés à agir hors du registre de la négociation collective.

The legal status of foreign temporary, seasonal or posted workers is notable by their dependence on their employer and poor living and working conditions. In defence of these workers and to combat the social dumping resulting from an increasing use of these statuses, unions, non-governmental organisations (NGOs) and the workers themselves face significant obstacles and are compelled to act outside of the ambit of collective bargaining.

Axel Magnan et Antoine Math sont chercheurs à l'Ires.

La crise liée au Covid-19 a perturbé momentanément les flux de migrations internationales de travail. Cette perturbation a entraîné des arrêts et ralentissements de la production dans de nombreux secteurs, mettant en lumière le rôle économique clé des travailleuses et travailleurs migrants temporaires (TMT). En témoigne la reconnaissance par la Commission européenne du caractère « essentiel » du travail fourni par ces travailleuses et travailleurs dans des secteurs comme l'agriculture ou le soin pour l'économie[1].

Ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* est consacré aux diverses modalités de recours à des TMT, et plus précisément aux régimes institutionnels organisant des migrations pendulaires de personnes étrangères autorisées à venir occuper un emploi pour une durée déterminée, et prévoyant leur retour dans leur pays de résidence une fois la « tâche » accomplie. Le recours à ces « migrants de passage » est en forte croissance[2]. Ce numéro s'appuie sur l'examen d'une dizaine de situations nationales : sept membres de l'Union européenne (UE), (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Irlande et Italie) ; quatre autres pays : l'Argentine, les États-Unis, le Canada (en particulier le Québec) et le Royaume-Uni. Ces régimes de TMT se répartissent, de façon très variable selon les pays, autour de trois statuts migratoires principaux[3] : travailleurs saisonniers[4], autres travailleurs temporaires[5] et travailleurs détachés par une entreprise installée dans un autre pays.

Lorsque la situation des TMT est évoquée dans le débat public, elle l'est sous plusieurs angles : des représentants patronaux défendent la nécessité de ce type de migration pour pallier des difficultés de recrutement (Zune, 2014) ; des faits divers, réguliers et graves, sont relatés dans les médias, attestant l'existence de conditions de vie et de travail difficiles, voire dangereuses, ainsi que de nombreuses illégalités commises ; enfin, dans un contexte de montée généralisée des idées et des politiques hostiles à l'immigration, la présence et les droits des migrants sont questionnés à l'occasion de prises de position xénophobes, qui insistent sur leur coût présumé pour les finances publiques (Giorgi, Vitale, 2017).

Du côté de la littérature scientifique, les politiques encadrant les migrations temporaires et saisonnières de travail font partout l'objet de critiques similaires : elles instaurent des régimes légaux favorisant l'exploitation des travailleurs migrants, des inégalités avec les travailleurs nationaux mais aussi entre travailleurs migrants selon leurs statuts et leur nationalité, des limitations d'accès aux droits et à la protection sociale, des conditions de travail indignes (Rye, Scott, 2018 ; Rye, O'Reilly, 2021). Souvent présentées au niveau politique comme un modèle de

1. « Communication de la Commission, Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19 », C 102 I-03, *JOUE*, 30 mars 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52020XC0330(03).

2. Ce recours est croissant mais n'est pas nouveau. Pour les lecteurs francophones, voir notamment les numéros spéciaux suivants : « Migrants de passage », *Migrations Société*, vol. 18, n° 107, 2006 ; « Migration et travail détaché en Europe », *Migrations Société*, vol. 4, n° 190, 2022, https://shs.cairn.info/revue-migrations-societe-2022-4?lang=fr ; « Travail agricole et migrations », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 38, n° 3, 2022, https://doi.org/10.4000/remi.20925.

3. Les autres catégories de travailleurs migrants temporaires seront évoquées plus loin et sont, sauf exception, beaucoup plus marginales.

4. À l'instar des étrangers à qui l'on attribue un permis de séjour « travailleur saisonnier » en France.

5. Comme les titulaires d'une « carte de séjour temporaire » portant la mention « travailleur temporaire » en France.

migration de travail à privilégier, ces formes légales d'encadrement des migrants temporaires méritent alors une attention particulière compte tenu de leurs conséquences sur les conditions de travail et plus généralement sur les normes sociales pour tous les travailleurs, même lorsque les catégories de travailleurs concernés sont minoritaires parmi les personnes exerçant une activité professionnelle.

Ce numéro ne porte pas sur les personnes venues s'installer durablement ou déjà installées depuis longtemps dans un autre pays que le leur[6]. Pour cette raison, il n'évoque pas les personnes installées mais n'ayant pas ou plus d'autorisation de séjour[7]. L'emploi de personnes en situation irrégulière sera néanmoins évoqué compte tenu de ses interactions avec l'emploi des TMT : passage des personnes de l'une à l'autre des deux catégories, positions proches sur le marché du travail (mêmes secteurs d'activité, mauvaises conditions de travail comparables) et pratiques d'employeurs combinant ou substituant une catégorie à l'autre. Le recours accru à des régimes légaux de migrants temporaires est aussi souvent justifié dans les discours par la lutte contre l'emploi de travailleurs en situation irrégulière[8].

L'attention est ici surtout portée sur les régimes de TMT occupant des emplois peu qualifiés ou à bas salaire, et moins sur les dispositifs de migration temporaire réservés à des catégories plus privilégiées et hautement qualifiées, également évoquées dans les articles nationaux[9]. En effet, outre que le nombre de travailleurs concernés est bien plus faible, les questions relatives à leur précarité, la temporalité de leur séjour et les conditions de travail s'y posent avec moins d'acuité.

L'article présente d'abord des éléments conceptuels permettant d'analyser cette migration temporaire de travail. Il montre ensuite la diversité des recours aux différentes catégories de TMT dans les pays examinés dans ce numéro, en soulignant leur forte croissance. Il revient sur les très mauvaises conditions de travail des populations concernées et montre le rôle majeur joué par les statuts légaux sur cette situation. Enfin, le principe même d'un recours à une main-d'œuvre à la présence limitée à la stricte durée du contrat de travail questionne la capacité des organisations syndicales et de ces salariés à défendre leurs droits.

Éléments d'analyse des régimes de migration de travail temporaire et « bridé »

Les régimes de travailleuses et travailleurs migrants temporaires (TMT) sont le sujet d'une littérature scientifique abondante, principalement focalisée sur des secteurs (agriculture, *care*, construction…)

6. La présence de travailleurs migrants temporaires, au sens où nous l'entendons, étant marginale (ou inconnue) dans certains pays, certaines analyses nationales présentées portent plus largement sur les statuts d'emploi des travailleurs étrangers admis à s'installer et y travailler. C'est notamment le cas de l'Irlande et de l'Argentine.

7. Venus s'installer, souvent depuis de nombreuses années, les étrangers sans droit au travail et/ou sans droit au séjour n'entrent pas dans le cadre d'une migration de travail pendulaire.

8. Ce qui est typiquement le cas aux États-Unis, même si la substitution n'y est finalement pas observée : la forte augmentation des visas accordés aux travailleurs saisonniers dans l'agriculture modifie peu le recours à l'emploi des irréguliers, qui reste toujours majoritaire (Sauviat, dans ce numéro).

9. Qu'il s'agisse des programmes pour des travailleurs hautement qualifiés autorisés à venir travailler temporairement pour une entreprise, très présents en Irlande par exemple ou des détachements intra-firmes au sein d'une multinationale (détachés dit ICT dans l'UE ou leurs « équivalents » aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni).

ou des dispositifs légaux spécifiques (détachement, programmes de mobilité saisonnière…). Cette fragmentation de la littérature est liée à la grande diversité des cadres légaux nationaux dont témoignent aussi les articles de ce numéro.

Cette littérature fragmentée converge notamment sur le contrôle ou le pouvoir conféré aux employeurs de cette main-d'œuvre parce que, dans la plupart des cas, ces régimes prévoient la perte du droit de séjour en cas de rupture du contrat de travail (Medland, 2017 ; Verschueren, 2018). Ces statuts avalisent aussi des inégalités de droit entre salariés. Par exemple, ils privent dans de nombreux pays, dont la France, les migrants saisonniers et temporaires de l'indemnisation du chômage, pour laquelle ils cotisent néanmoins. Ces régimes mettent en concurrence directe différentes législations du travail, comme le détachement qui, sous couvert du droit de libre prestation de services au sein de l'UE, conduit à des inégalités de traitement entre salariés exerçant sur un même territoire (Rijken, 2015 ; Picard, Pochet, 2018). D'aucuns justifient ces limitations des droits par les caractères temporaire et professionnel de la migration des TMT : accorder des droits à ces personnes qui n'ont pas vocation à rester et à les utiliser n'aurait pas d'intérêt ; en outre, leur octroyer des droits décorrélés de l'emploi serait perçu comme une incitation à leur maintien sur le territoire après la fin de leur contrat (Zoeteweij-Turhan, 2017).

L'idée d'une immigration temporaire assignée à un travail et à un employeur spécifiques (« *contracted temporary migration* ») a ainsi été promue au niveau international depuis les années 1990 : elle permettrait de concilier satisfaction des demandes des employeurs pour une main-d'œuvre sélectionnée supplémentaire et « lutte contre l'immigration » ; elle empêcherait ainsi l'installation d'étrangers supplémentaires dans le pays, prétendument en réponse aux demandes de l'opinion (Abella, 2006 ; Dauvergne, Marsden, 2014). Est alors promu un modèle de recours croissant et permanent à des travailleurs temporaires et précaires, venant se substituer à des migrants disposant de statuts stables (Math, Spire, 2004). Le corollaire de ce recours à ces « travailleurs jetables après utilisation » est donc la restriction d'une immigration plus « permanente » d'étrangers bénéficiant d'un droit au séjour stable et de droits proches des nationaux, une orientation accentuée dans les pays développés depuis deux décennies.

Au regard d'un raisonnement utilitariste coûts-avantages tel que préconisé dans la théorie économique standard, ces régimes de TMT où le droit au séjour est adossé au contrat de travail apparaissent particulièrement avantageux. À la rupture de leurs contrats, les TMT peuvent être écartés non seulement de l'emploi, mais aussi de l'espace social. Ni l'entreprise, ni la société n'ont à être comptables des conséquences et des coûts de leur exploitation (santé, gestion des risques professionnels, protection sociale). Aux économies réalisées par la société d'accueil sur les coûts d'éducation et de formation des travailleurs s'ajoutent, dans le cas du recours à des TMT, d'autres économies réalisées sur les coûts pendant et après l'utilisation des travailleurs, payés par les intéressés ou leur pays d'origine (Décosse, 2008 ; Mesini, 2008). Cette approche utilitariste vise à « avoir le travail sans s'encombrer du travailleur » (Morice, 2004), c'est-à-dire à offrir une force de travail aux employeurs sans que ni ces derniers, ni la société, n'aient à assumer la personne humaine et n'aient donc à

payer le coût nécessaire à la reproduction de la force de travail.

Le caractère temporaire du contrat de travail interagit aussi avec celui du droit au séjour des TMT, avec un impact direct sur les conditions de vie et l'accès effectif aux droits sociaux. Le cas des saisonniers agricoles en Sicile l'illustre : la détention ou non de la nationalité d'un pays de l'UE impacte plus les conditions de travail effectives que la légalité du contrat, les citoyens de l'UE, à la différence des autres, ne perdant pas leur droit au séjour à la fin de leur travail (Urzi, Williams, 2017). Cette situation de dépendance des droits au contrat de travail est propice à l'exploitation des TMT, d'autant plus forte que le droit de séjour temporaire est conditionné à un emploi chez un employeur donné, et limite la capacité d'un salarié à défendre ses droits. Cette situation peut être qualifiée de privation structurelle de pouvoir (*structural disempowerment*) pour les TMT (Rye *et al.*, 2010).

Pour les employeurs, cet apport de « travail sans travailleurs » constitue une forme de « délocalisation sur place » pour des activités non ou peu délocalisables telles que la construction, la restauration, les services à la personne, le nettoyage, l'agriculture (Terray, 1999 ; Veron, 2024). Ce concept a servi à l'origine à décrire l'emploi de travailleurs sans papiers qui présente pour les employeurs des avantages semblables à une délocalisation classique, notamment en termes de flexibilité et de réduction des coûts, tout en leur permettant de s'exonérer de certains frais ou risques qui y sont associés (expatriation de cadres, transports, délais de communication et d'exécution, risques politiques). Ce concept est également opérant pour les TMT, souvent concentrés dans les mêmes secteurs d'activité, car il repose sur la vulnérabilité et donc la docilité de travailleurs dépourvus de possibilités de défection ou de protestation[10].

Les TMT sont en effet assimilables à un salariat dépendant non libre, un « salariat bridé » (Moulier-Boutang, 1998). L'idée de bridage renvoie aux limites imposées au travailleur dans sa mobilité ou sa capacité à rompre librement son lien avec un employeur, un secteur, un territoire, sans autre conséquence que la perte d'emploi. Plus le contrôle de la mobilité est fort, plus la bride est serrée, moins le salarié peut se défaire de l'employeur, plus la possibilité pour ce dernier de l'exploiter est grande (encadré 1).

En plaçant une partie de la main-d'œuvre dans une situation de plus grande dépendance à l'employeur, les régimes de migration temporaire et saisonnière contribuent à segmenter le marché du travail et se combinent à d'autres catégorisations comme le genre, l'âge, l'origine nationale, la race, etc. Cette segmentation permet alors aux employeurs, par effet de concurrence et de contagion, de tirer à la baisse les conditions d'emploi de l'ensemble du secteur d'activité.

Au niveau global, les régimes de migration temporaire et saisonnière contribuent à la mise en place d'une division internationale du travail entre des pays s'échangeant des biens, mais aussi entre des pays fournisseurs et receveurs de travail migrant pendulaire. De manière cynique, cette mobilité peut même être promue comme une opportunité de co-développement entre pays fournisseurs et receveurs (Soussi, dans ce numéro).

10. Parmi les trois choix qui sont, selon l'analyse d'Hirschman (1970), à la disposition des personnes maltraitées ou mécontentes, la défection (*exit*) mais aussi la prise de parole et la protestation (*voice*) apparaissent de fait exclues (ou très réduites) pour les TMT. Ne leur restent que la résignation et le renoncement à l'action (*loyalty*).

Encadré 1 - **Le salariat bridé, un cadre pour analyser la mobilisation de la main-d'œuvre étrangère**

Moulier-Boutang (1998) a développé un cadre théorique sur le travail dépendant non libre ou « salariat bridé » en partant de l'analyse économique et historique des formes de mise au travail et de rupture du contrat de travail. Le salariat libre, qui est une des formes de travail dépendant, est l'aboutissement d'une histoire. Les salariés se sont libérés de diverses formes de tutelle ou d'empêchement ; ils disposent d'un « droit de fuite », c'est-à-dire qu'ils peuvent rompre librement leur contrat de travail avec l'employeur sans autre conséquence. Mais certains salariés sont « bridés » dans leur relation avec l'employeur et/ou géographiquement.

Le salariat bridé connaît des formes extrêmes comme le travail forcé : l'esclavage et le servage qui interdisent de façon définitive au travailleur de quitter son maître (esclave) ou la terre (serf) ou encore diverses formes de travail qui interdisent temporairement au travailleur de quitter son travail (le prisonnier en France jusque dans les années 1980, la personne enrôlée de force dans l'armée ou ailleurs).

Moulier-Boutang analyse aussi des formes moins extrêmes de travail bridé, comme celle où le travailleur se trouve dans l'impossibilité ou la difficulté de quitter l'employeur ou d'accéder à une autre activité, temporairement ou durablement. Historiquement, ce salariat bridé a pris diverses formes : le péonage pour les minorités ethniques anciennement esclaves empêchées par divers moyens juridiques ou économiques de quitter leur patron, les barrières raciales ou la discrimination des catégories non blanches, ainsi que toutes les formes de segmentation de la main-d'œuvre. Les divers statuts juridiques appliqués au cours de l'histoire aux étrangers offrent des illustrations d'un tel bridage des travailleurs. Un régime de migration où le droit au séjour est attaché au contrat de travail joue par exemple un rôle de « disciplinarisation » efficace des travailleurs concernés, et par ricochet, de tous les salariés sur les autres segments du marché du travail. Le risque pour les normes de travail ne vient dès lors pas tant de la quantité de nouveaux migrants que de la présence, même minoritaire, d'une main-d'œuvre placée en situation inégale en droit.

Diversité de régimes légaux, forte croissance du recours aux migrants temporaires

Toutes les personnes étrangères à un pays, titulaires d'une carte de séjour permanente ou *a fortiori* d'une durée limitée, ne bénéficient pas d'un droit inconditionnel à pouvoir y demeurer. À la différence du national, le droit d'un étranger à être là est toujours réversible. Le droit au séjour d'une personne étrangère n'est donc jamais définitif et tous les étrangers sont des résidents temporaires. Dans le cas des TMT, cela est d'autant plus clair : ils effectuent une ou plusieurs migrations pendulaires entre leur pays de résidence et celui où ils viennent travailler pour un temps déterminé, au terme duquel ils

Encadré 2 - **Autres catégories de travailleuses et travailleurs migrants temporaires**

- Les travailleurs indépendants venus temporairement exercer sur le territoire : leur rôle peut être important, par exemple lorsqu'il s'agit de « faux indépendants », c'est-à-dire de personnes venues temporairement travailler formellement sous un statut d'indépendant dans le cadre de la libre prestation de services au sein de l'UE mais qui sont subordonnées de fait et assimilables à des salariés ; c'est le cas des aides à domicile venant des pays voisins travailler en Autriche avec un statut d'indépendantes (Guillas-Cavan, dans ce numéro) ;
- les travailleurs frontaliers, qui résident hors du territoire où ils travaillent et y retournent au moins une fois par semaine ; leur rôle peut être majeur dans les cas où la main-d'œuvre frontalière occupe une part importante de l'emploi salarié national, notamment saisonnier ou temporaire, du fait d'importants écarts de revenus avec les pays proches[1] ;
- les demandeurs d'asile, qui sont parfois autorisées à travailler, généralement après un certain délai et sous certaines conditions[2] ;
- les bénéficiaires de la protection temporaire venus d'Ukraine à partir de février 2022, qui bénéficient d'un droit au séjour autorisant à travailler, renouvelable tant que cette protection sera maintenue par l'UE[3] ;
- les étudiants, autorisés à travailler sous certaines conditions, ainsi que ceux qui viennent d'achever leurs études et à qui des possibilités de travailler et de s'installer peuvent être proposées à travers un dispositif de transition, voué à déboucher sur un changement de statut ;
- les jeunes travailleurs volontaires, dotés de statuts spécifiques prévus dans le cadre d'accords bilatéraux (il en existe ainsi au Royaume-Uni ou en France) ;
- les travailleuses domestiques autorisées, comme au Royaume-Uni, à accompagner leur employeur, riche étranger disposant d'un droit au séjour (Freyssinet, dans ce numéro).

1. C'est le cas de l'Autriche, pour des raisons historiques et de proximité géographique de ses bassins d'emploi avec ses voisins membres de l'UE. Ce serait aussi celui du Luxembourg si ce pays avait été examiné.

2. Dans l'UE, les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire disposent dans le pays où ils ont obtenu leur protection internationale d'un droit d'installation durable et surtout de l'égalité de traitement, notamment en matière d'emploi et de protection sociale.

3. Ils relèvent de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées. Sur leur intégration sur le marché du travail, voir Labour market integration of beneficiaries of temporary protection from Ukraine, European Migration Network – OECD Joint Inform, May 2024, https://bit.ly/3UrhcAH.

doivent repartir. Ce caractère temporaire du séjour autorisé par la loi ne préjuge cependant pas de la réalité. Il arrive que les TMT puissent s'installer durablement, de façon irrégulière ou en obtenant une prolongation de leur séjour à travers des modalités de renouvellement de leur statut ou d'accès à un autre statut légal.

Trois grandes catégories de régimes de migration temporaire de travail, dont les appellations et les formes varient d'une situation nationale à l'autre, se dégagent :

- les travailleurs saisonniers, employés pour des activités considérées comme saisonnières et donc par nature temporaires et répétées. Dans l'UE, ses citoyens bénéficient de la libre circulation et peuvent changer librement d'employeur, contrairement aux autres ;
- les autres travailleurs temporaires dont le droit au séjour est adossé à un contrat de travail ou un secteur ;
- les travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de service transnationale avec, pour les pays de l'UE, des distinctions entre les travailleurs détachés par des entreprises de l'UE ou hors de l'UE, et entre les salariés citoyens de l'UE ou non.

D'autres catégories de TMT, à la place plus marginale et aux enjeux spécifiques, sont examinées dans ce numéro en fonction des situations nationales (encadré 2).

Dans les pays de l'UE, le cadre légal distingue les personnes étrangères qui travaillent selon qu'elles sont citoyennes de l'UE ou d'un pays tiers. Les premières bénéficient de la libre circulation des travailleurs[11], qui les rend moins vulnérables dans leur relation avec les employeurs, même si d'autres formes de contrôle et de segmentation subsistent, comme le montrent les monographies sur l'Autriche et l'Allemagne de ce numéro. Ces pays se distinguent des autres pays de l'UE par un recours à des TMT essentiellement en provenance de pays de l'UE situés en Europe centrale et orientale où les salaires sont beaucoup plus faibles (Guillas-Cavan ; Kahmann, dans ce numéro).

En outre, la libre prestation de services permet aux entreprises établies dans l'UE d'envoyer des salariés détachés dans les autres pays de l'UE pour y effectuer une prestation. Il s'agit d'une forme importante de mobilité qui concerne aussi bien des citoyens de l'UE que des ressortissants d'États tiers.

Pour les ressortissants d'État tiers à l'UE, un cadre commun s'est également peu à peu mis en place à la suite de la communautarisation des politiques d'asile et d'immigration par le traité d'Amsterdam (1999). La quinzaine de directives adoptées et réformées depuis lors aboutissent à autant de statuts et de droits associés. Ce nouveau cadre législatif laisse toutefois des marges de manœuvre aux États membres, d'où des différences notables entre eux, même pour des statuts légaux définis par la même appellation. Parmi les directives qui concernent les migrants s'installant ou installés dans l'UE[12], certaines visent plus particulièrement les hautement qualifiés[13]. Plusieurs autres concernent les migrations de travail temporaires,

11. Près de 8,3 millions de citoyens de l'UE entre 20 et 65 ans en 2022 étaient actifs sur le marché du travail d'un autre État membre que celui dont ils ont la nationalité, dont 1,3 million étaient employés en contrat à durée déterminée : *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*, 2023, European Commission, https://bit.ly/3OLMlv7.

12. Des directives sur le statut des ressortissants de pays tiers de longue durée (2003, 2011), sur les étudiants, personnes en formation, volontaires, travailleurs au pair (2016), sur les bénéficiaires d'une protection internationale, réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire (2004, 2011).

13. Directives relatives à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique (2004, 2005, 2016), directive dite « carte bleue européenne » établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (2009 puis 2021), directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe (2014, 2016).

en particulier la directive dite « permis unique »[14] et celle sur les travailleurs saisonniers[15]. La mise en œuvre de cette dernière directive passe également le plus souvent par des accords bilatéraux entre certains États membres et des pays tiers[16].

Différentes formes légales mobilisées de façon variable selon les pays : saisonniers, temporaires, détachés…

Le recours aux différents TMT varie d'un pays à l'autre. Certains font largement appel à la main-d'œuvre étrangère mais ne recourent pas ou peu à ces statuts. En Irlande, le recours aux travailleurs détachés et saisonniers, en particulier de saisonniers extracommunautaires, est très limité. Jusqu'à fin 2024, il n'existait d'ailleurs même pas de statut légal de travailleurs migrants saisonniers pour les ressortissants d'États tiers (Delahaie, dans ce numéro). Le recours à des statuts de TMT ne semble pas y avoir été perçu comme nécessaire, car le cadre légal mis en place durant les années 2000 permettait de répondre aux demandes des employeurs grâce à un système sélectif autorisant des étrangers à s'installer ; en outre, d'autres catégories de main-d'œuvre étrangère flexible et précaire (emploi informel/non déclaré, étudiants, ressortissants de l'UE) y sont disponibles. En Argentine, le recours à des TMT est également faible en raison des facilités pour les personnes étrangères (notamment du Mercosur[17]) d'accéder au territoire et de s'y installer, et compte tenu de la place considérable du secteur informel dans l'économie (Mellado, dans ce numéro).

Dans les autres pays, les dispositifs de travailleurs saisonniers sont très répandus, surtout dans l'agriculture, parfois aussi dans le tourisme ou l'hôtellerie-restauration. Ils sont soumis au droit social national du travail saisonnier, souvent dérogatoire et défavorable, applicable à toute personne quelle que soit sa nationalité, ainsi qu'à des dispositions spécifiques liées aux statuts des saisonniers étrangers (extracommunautaires pour les pays de l'UE).

D'autres statuts de travail temporaire, dédiés aux activités non saisonnières, peuvent exister. Leur utilisation est parfois fléchée vers des secteurs particuliers, comme celui de la tech aux États-Unis. Toutefois, même quand elle n'est pas limitée à des secteurs spécifiques, elle reste très encadrée et les travailleurs concernés soumis à de fortes contraintes, à l'instar des emplois temporaires « fermés » canadiens qui lient le TMT à un employeur.

En dehors du cas particulier des salariés très qualifiés (cadres dirigeants, ingénieurs) détachés au sein d'une multinationale dans un cadre généralement très protecteur, le recours aux détachés dans le cadre

14. Elle ne porte pas uniquement sur les migrations temporaires au sens où nous l'entendons dans ce numéro. La directive 2024/1233 du 24 avril 2024 dite « permis unique » qui a remplacé la directive 2011/98/UE du 13 décembre 2011 établit une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler.

15. Directive 2014/36/UE du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.

16. Par exemple entre l'Espagne et le Maroc, ou entre la France et le Maroc et la Tunisie.

17. Les ressortissants des autres pays du Marché commun du Sud (Mercosur ; Bolivie, Brésil, Paraguay, Uruguay ; d'autres pays y sont associés : Chili, Colombie, Pérou, Équateur) peuvent en effet accéder facilement au territoire argentin *via* d'autres canaux que les régimes de TMT, et ce séjour stable décorrélé de l'emploi permet la disponibilité sur place d'une main-d'œuvre qualifiée et flexible, notamment dans les secteurs agricole ou informel (Mellado, dans ce numéro).

d'une prestation transnationale de service est inexistant ou très peu courant dans les pays hors de l'UE, en raison probablement de l'absence d'un cadre légal adéquat et/ou de l'éloignement des bassins de recrutement possibles (Canada, États-Unis, Argentine, Royaume-Uni). Le Canada, qui, contrairement à ces autres pays, ne repose pas sur la main-d'œuvre des pays limitrophes, a cependant mis en place un système de recrutement à distance fortement intermédié que l'on peut rapprocher du détachement par son fonctionnement (Emilien, Jalette, dans ce numéro).

Le recours aux détachés est également très peu répandu dans certains pays de l'UE comme l'Espagne, bien que ce pays constitue une importante plateforme de fourniture de services de détachement aux autres pays européens. À part dans l'agriculture, où les travailleurs saisonniers sont très présents, les employeurs n'ont pas besoin de passer par les détachés ou d'autres formes de TMT. Il y a deux raisons à cela : le travail temporaire et précaire est déjà très répandu dans l'économie espagnole ; en outre, la politique d'accès à des titres de séjour visant à l'installation est relativement souple. En effet, des régularisations de travailleurs étrangers en situation irrégulière sont prévues par la législation (*arraigo*) et opérées au fil de l'eau ou ont lieu à titre exceptionnel, comme celle annoncée à l'automne 2024 (Vincent, dans ce numéro).

Le recours aux salariés détachés est en revanche très présent et en forte croissance dans les autres pays de l'UE, notamment dans la construction (Allemagne, Belgique, Danemark) et plus généralement dans des secteurs où on ne peut faire appel à des statuts de « travailleurs saisonniers » (transport routier, services à la personne, industrie agroalimentaire, nettoyage). Il s'agit majoritairement de citoyens de l'UE, mais aussi de ressortissants d'États tiers envoyés par une entreprise implantée dans un autre pays de l'UE (par exemple des entreprises slovènes, lituaniennes, croates, polonaises, portugaises ou espagnoles envoyant des salariés extracommunautaires dans un autre pays de l'UE). Enfin, en raison de la présence à ses frontières de pays voisins où les salaires sont beaucoup plus faibles, l'Autriche recourt largement à d'autres catégories, surtout des personnes citoyennes de l'UE : pour une part travailleuses frontalières, pour une autre, effectuant des rotations en tant qu'auto-entrepreneurs (voir *supra*) établis dans le pays d'origine, en particulier dans le secteur de l'aide à domicile (Guillas-Cavan, dans ce numéro).

Le recours variable d'un pays à l'autre aux différentes formes de TMT et, au sein d'une même catégorie, à différentes nationalités de travailleurs, montre les effets de substitution possible entre ces catégories, voire des TMT avec d'autres catégories de travailleurs. C'est en particulier le cas avec les personnes étrangères en situation irrégulière dans des secteurs comme l'agriculture, la construction, les services à la personne, le tourisme. Les employeurs peuvent ainsi faire coexister différentes catégories de travailleurs, de statuts ou de nationalités et les mettre en concurrence. Ainsi en Belgique, le statut de travailleur saisonnier, facilement accessible et procurant des avantages financiers spécifiques au secteur agricole, rend le recours au travail détaché non attractif pour les employeurs de l'horticulture ; ce n'est en revanche pas le cas pour d'autres secteurs comme la construction (Devetter, 2024). Au Canada, on constate également des pratiques de « *country surfing* » (« roulement des nationalités ») consistant pour les

employeurs à changer l'origine nationale des personnes recrutées quand certains travailleurs commencent à connaître leurs droits, à les revendiquer ou à s'organiser (Emilien, Jalette, 2024).

Un recours aux travailleuses et travailleurs migrants temporaires en forte croissance

Si les modalités de recours aux différents régimes de TMT varient d'un pays à l'autre, dans la plupart d'entre eux, le nombre des travailleurs concernés a fortement augmenté. C'est le cas des salariés détachés dans le cadre d'une prestation de service transnationale au sein de l'UE dont le nombre a atteint 2,7 millions en 2022, en hausse de 180 % par rapport à 2010 (De Wispelaere *et al.*, 2023).

Les autres catégories de migrants temporaires extracommunautaires sont également en forte croissance dans l'UE, mêmes si les données européennes ne permettent pas toujours de les mesurer précisément. Ces dernières montrent que 2,2 millions de personnes se sont vu remettre un permis « saisonnier » ou un permis dit « unique » pour raison de travail en 2023 contre 1,4 million en 2019[18]. Parmi ces permis, le nombre de ceux attribués pour de courtes périodes à des migrants supposés repartir rapidement n'est pas connu. Ils semblent cependant en forte croissance, comme le montre l'évolution du nombre des nouveaux permis saisonniers ou « uniques » délivrés pour motif professionnel et pour une durée inférieure à 12 mois, qui est passé de 290 000 à 750 000 entre 2014 et 2019[19].

En dehors de l'UE, les débats sur le recours aux TMT, et plus généralement sur les mobilités internationales de travail, sont récurrents. Dans le contexte post-Brexit ayant mis fin à la libre circulation des travailleurs saisonniers et à la libre prestation de services au sein de l'UE, le Royaume-Uni a produit un nouveau cadre légal distinguant des statuts d'immigration « qualifiée » et « faiblement qualifiée ». Le nombre des saisonniers agricoles, principale catégorie de TMT, y augmente depuis 2020 (Freyssinet, dans ce numéro)[20]. Au Canada, le recours aux TMT fait l'objet de débats réguliers et le cadre légal de leur mobilité a été plusieurs fois réformé (Chartrand, Vosko, 2021). Leur nombre y est en croissance constante : au Québec par exemple, le nombre de titulaires de permis temporaires de travail au 31 décembre (hors agriculture) passe de 7 000 à 60 000 entre 2017 et 2022 (Emilien, Jalette, dans ce numéro). Aux États-Unis, les programmes de mobilité de travail pendulaires croissent également, au détriment de l'immigration permanente : 880 000 visas pour les quatre principaux types de TMT ont été délivrés en 2023 contre 290 000 en 2010 (Sauviat, dans ce numéro). Dans l'agriculture, le secteur où ils sont le plus mobilisés, leur nombre croît malgré un recours toujours très majoritaire au travail saisonnier informel (Sauviat, dans ce numéro ; Luckstead, Devadoss, 2019).

18. « Authorisations for the purpose of seasonal work by status, length of validity, economic sector and citizenship », Eurostat, 2024, https://bit.ly/4geUS5A.

19. Les données plus récentes, post-Covid, sont lacunaires : « First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship », Eurostat, 2024, https://bit.ly/3ZFZSek.

20. Augmente également très fortement le nombre de nouveaux diplômés autorisés à résider pour y travailler.

Conditions de vie et de travail dégradées des TMT : une vulnérabilité organisée

La surreprésentation des étrangers et immigrés en général dans les secteurs et les métiers où les conditions de travail sont réputées dégradées est un point bien documenté. Ils sont davantage exposés aux discriminations, au déclassement et à de nombreuses formes d'exploitation, avec des conséquences défavorables sur leur santé (Counil, Gosselin, 2024). S'agissant des TMT, la presse relate de façon récurrente des faits divers et situations scandaleuses (maltraitance, accidents du travail mortel, travail forcé) qui ne constituent qu'une petite partie de la réalité. Les articles de ce numéro attestent de l'extrême précarité de ces migrants, soumis à des conditions de travail souvent désastreuses, inhérentes aux dispositions légales du régime migratoire dans lesquelles ils sont enfermés. Aux nombreuses dérogations légales défavorables propres aux contrats de travail des TMT, typiquement pour les saisonniers et les détachés, viennent ainsi s'ajouter des pratiques abusives illicites des employeurs.

Les TMT sont en effet fragilisés par leurs statuts légaux particuliers qui restreignent fortement leur liberté en comparaison des autres travailleurs : ils sont sélectionnés en amont de leur arrivée, par des intermédiaires ou directement par les employeurs, pour être assignés à certaines tâches ; leur autorisation de séjour est temporaire et non renouvelable en principe, avec une obligation de retour au pays à la fin des tâches ; enfin, leur dépendance à l'employeur implique très peu de possibilités de changer d'emploi. Cette vulnérabilité accrue explique pourquoi ils sont fortement touchés par toutes les dimensions de la précarité.

Une première forme de précarité est celle de l'emploi et sa durée, induite par le statut légal. Les TMT travaillent systématiquement en contrats à durée limitée ou, dans le cas des détachés, pour une durée bornée par celle de la prestation de service qu'ils doivent réaliser. Les possibilités de prolongement ou de renouvellement sont limitées légalement ou conditionnées au bon vouloir de l'employeur. Dans la plupart des cas, le contrat peut être rompu facilement avant terme par l'employeur, sans conséquence pour ce dernier. Quand de rares possibilités de « fuite » légale vers un autre employeur sont autorisées, les conditions sont très strictes, limitées en général à un métier, un secteur ou une zone géographique spécifiques.

Cette « immigration choisie », triée en amont pour être assignée à certains métiers, secteurs ou employeurs spécifiques, permet aux recruteurs de sélectionner, au niveau de qualification recherché, les profils les plus vulnérables en termes de genre, d'origine nationale, ou autre. Ceux-ci ne sont alors pas en situation de contester leurs conditions de séjour, d'emploi ou de travail. Un exemple est celui des cueilleuses de fraises marocaines dans les serres andalouses, où les femmes en charge d'enfants laissés au Maroc sont sélectionnées, pour s'assurer qu'elles ne chercheront pas à s'installer en Espagne (Vincent, 2024 ; Hellio, 2014).

Cette main-d'œuvre est d'autant plus précaire qu'elle est fléchée vers des secteurs où les conditions de travail sont difficiles (agriculture, BTP, industrie agroalimentaire, *care*…). Dans ces secteurs, les TMT occupent des postes d'ouvriers ou employés affectés à des tâches d'exécution, souvent les plus rebutantes. En outre, les TMT sont souvent embauchés dans des petites entreprises

et dans la sous-traitance[21], ce qui dilue les responsabilités en cas de problème, et complexifie leur accès à des interlocuteurs compétents et aux services de contrôle.

Ce type de précarité subie par les TMT est accrue par le rôle majeur joué par les intermédiaires, incontournables dans un système de recrutement à distance. Souvent, en plus de sélectionner et d'acheminer la main-d'œuvre, ils continuent de la suivre et de l'encadrer, même une fois qu'elle est prise en charge par les employeurs. Ces intermédiaires, souvent privés et à but lucratif, peuvent être organisés collectivement, parfois dans le cadre d'organisations patronales, ou ne pas avoir d'existence légale. Ils sortent fréquemment de la légalité, et empruntent parfois des voies mafieuses et criminelles lorsqu'ils assurent le contrôle des TMT, comme l'illustre le cas italien (Frisone, dans ce numéro).

Le fait que le travailleur soit attaché à un employeur, et donc à un lieu de travail précis, entraîne un fort isolement et accentue sa vulnérabilité. C'est notamment le cas des saisonniers agricoles, par exemple dans le sud de l'Italie et de l'Espagne. Loin des zones urbaines, isolés et mis à l'écart, ils sont d'autant plus vulnérables que l'accès à des biens ou services essentiels (logement, accès aux soins, transports ou ravitaillement) dépendent de l'employeur. L'isolement et l'éloignement peuvent également leur empêcher l'accès à des conseils et de l'accompagnement auprès de services publics ou d'organisations associatives ou syndicales.

La précarité des TMT est accentuée par le temps de travail limité ou discontinu auquel les soumet leur statut, avec pour conséquence des revenus incomplets. Ces statuts peuvent en effet leur interdire de travailler une partie de l'année avec, pour les périodes sans activité, un accès aux revenus de remplacement rendu impossible par le statut lui-même, que les personnes aient ou non cotisé à ces dispositifs[22]. Elles sont plus généralement interdites d'accès aux droits sociaux conditionnés à la résidence sur le territoire, parce qu'elles sont censées être reparties en dehors des périodes de travail et donc ne plus remplir cette condition ; ainsi qu'à ceux conditionnés à la régularité du séjour, parce que leur autorisation est périmée. Cette précarité de revenus et de droits amputés s'ajoute, durant les périodes d'activité, à des horaires étendus, des durées de travail excessives et souvent, des heures supplémentaires non payées ou non reconnues, comme dans le cas des aides à domicile autoentrepreneuses en Autriche.

Plus généralement, en perdant leur emploi, les TMT perdent aussi leur droit de résidence dans le pays de travail, et donc tous les droits et aspects de leur vie qui

21. La situation des salariés détachés mis à la disposition de l'entreprise achetant la prestation de service constituant de fait également une forme de sous-traitance.

22. Le droit interdit l'accès aux prestations chômage pour la plupart des TMT, malgré le versement de cotisations pendant une période d'activité : ce non-accès est donc organisé institutionnellement (en France pour les titulaires d'une carte « travailleur saisonnier » ou « travailleur temporaire », sauf rares exceptions). Il l'est aussi pour certains statuts visant des étrangers installés dans le pays (en France pour les étrangers titulaires d'un titre « étudiants » par exemple). Inversement, se retrouver au chômage peut conduire au non-renouvellement d'un titre de séjour (en France, par exemple, les détenteurs d'une carte « salarié » lorsqu'ils épuisent leur indemnisation à l'assurance chômage). Cette approche punitive visant à supprimer le droit au séjour à toute personne au chômage depuis un certain temps vient d'être proposée en octobre 2024 en Finlande par le gouvernement de coalition droite/extrême droite dont le projet prévoit de retirer le titre de séjour aux étrangers au chômage depuis plus de 3 mois, durée portée à 6 mois pour certaines catégories (spécialistes, ceux qui vivent en Finlande depuis plus de deux ans avec un permis de séjour basé sur le travail, cadres moyens ou supérieurs d'une entreprise, experts et cadres détachés au sein d'une entreprise).

peuvent y être liés. Ceux qui ne parviennent pas à renouveler leur statut (parce que ce n'est pas prévu par la loi ou parce que l'employeur concerné ne le permet pas) ou à obtenir une autorisation de séjour en changeant de statut rejoignent alors la catégorie des étrangers en situation irrégulière s'ils ne repartent pas. Cela explique la grande proximité et porosité entre les TMT et les étrangers sans papiers qui exercent souvent dans les mêmes secteurs comme la construction, l'agriculture ou la tech dans les pays de l'UE et aux États-Unis. Au Canada, au contraire, la plupart des TMT quittent le pays une fois leur contrat achevé, ce qui pourrait être dû à des particularités liées à la géographie ainsi qu'au régime de gestion des migrations de ce pays.

Mais la forme de précarité la plus frappante, notamment à travers les témoignages, est celle qui expose les corps à une dégradation prononcée en raison du travail ou de mauvaises conditions de vie, en particulier de logement. Les TMT sont davantage exposés à l'usure des corps, aux risques professionnels, accidents du travail et maladies. Une plus grande vulnérabilité aux problèmes de santé vaut pour l'ensemble des personnes étrangères ou immigrées, ce que soulignent les contributions de ce numéro qui portent sur d'autres catégories de travailleurs étrangers (Irlande, Danemark, Espagne, Argentine). Mais elle est exacerbée pour ces « migrants jetables » sous la dépendance de l'employeur. C'est le cas dans tous les pays examinés qui recourent notamment à des étrangers sous statut de « travailleurs saisonniers » dans l'agriculture (États-Unis, Canada, Espagne, Belgique…). Mais c'est aussi le cas de TMT occupant des emplois de domestiques au domicile de riches étrangers (Royaume-Uni) ou encore de détachés dans des secteurs comme la construction (Belgique, Danemark, Allemagne).

Défendre les travailleuses et travailleurs concernés : une tâche ardue

En raison principalement de leur statut les liant à un employeur, les travailleuses et travailleurs migrants temporaires (TMT) font face à de nombreuses formes de précarité et de contraintes qui fragilisent leurs capacités de résistance à l'exploitation, comme l'illustrent les situations des saisonniers sous *contratos en origen* espagnols, les migrants temporaires en Amérique du Nord ou les détachés dans l'UE. Les organisations syndicales ont généralement conscience de cette situation et des risques de dégradation des normes sociales qui peuvent en résulter, mais peinent à s'y opposer et à défendre les travailleurs concernés.

L'orientation de principe affirmée par la majorité des organisations syndicales dans les pays abordés par ce numéro, surtout au plus haut niveau, consiste à exiger l'égalité de traitement entre tous les travailleurs, quels que soient leur nationalité et leur statut migratoire, et à affirmer la nécessité de défendre tous les travailleurs. Cette option est en effet considérée comme le meilleur moyen de lutter contre la dégradation des conditions d'emploi de tous. Concrètement, dans les pays comme le Canada ou l'Allemagne où les emplois des travailleurs migrants ne sont pas toujours couverts par les droits conventionnels dont peuvent jouir leurs collègues nationaux, ou qui dans les faits n'en jouissent pas, ce type de positionnement mène à favoriser des actions d'information auprès des travailleurs migrants, ou de soutien à l'extension aux TMT des droits conventionnels ou légaux.

D'autres positionnements sont parfois observables. Certains syndicats s'opposent par principe à l'existence même de ces statuts, et vont jusqu'à refuser de défendre les migrants concernés. Les positions de défiance vis-à-vis de cette main-d'œuvre, qui ont pu exister par exemple en Autriche et aux États-Unis, ont toutefois décliné compte tenu du poids croissant des travailleurs migrants en général, et des TMT en particulier, dans les secteurs concernés. Dans les pays où les syndicats sont impliqués dans la détermination du volume de travailleurs migrants temporaires que les employeurs sont autorisés à recruter dans un territoire ou un secteur donné, comme en Espagne, les organisations syndicales, face aux demandes patronales maximalistes, tendent à revendiquer une limitation des quotas.

Parfois, l'indifférence aux mauvaises conditions de travail des TMT prédomine. C'est le cas de l'aide à domicile aux personnes âgées en Autriche, désertée par les Autrichiens et plus généralement par les personnes résidentes, qui est en effet exercée quasi exclusivement par des travailleuses étrangères autoentrepreneuses venant offrir leur service *via* des rotations de plusieurs semaines. Ce système, encouragé par les pouvoirs publics, permet d'abaisser le coût de ces services indispensables, au profit des usagers et des finances publiques de ce fait moins sollicités. Le *dumping* social, entièrement externalisé, non seulement n'atteint pas les travailleurs locaux mais ces derniers et leurs représentants syndicaux peuvent même y trouver des avantages.

De nombreux obstacles

La position exigeant l'égalité de traitement reste souvent au niveau des principes. Le passage concret aux actes rencontre de nombreux obstacles au niveau local.

Le premier est la faiblesse des inspections chargées du contrôle du droit du travail et de la protection des travailleurs (Devetter ; Sauviat ; Frisone, dans ce numéro). Ces institutions manquent de moyens ou sont placées en situation d'impuissance, générant une impunité de fait pour les employeurs en raison de la faible probabilité de sanctions, souvent non dissuasives de surcroît. L'action de ces institutions peut même aller à l'encontre de l'intérêt des TMT dès lors que, dans un contexte de plus en plus hostile aux personnes étrangères, elles sont placées au service de la police des étrangers en charge du contrôle de l'immigration. Au Royaume-Uni, le Trades Union Congress (TUC) demande ainsi que ces travailleurs puissent saisir l'Inspection du travail sans encourir de risques ou de pénalisations et réclame la fin de la collaboration entre l'Inspection du travail, chargée de protéger le droit des travailleurs, et les services de l'immigration. En Italie, les mesures répressives de la législation sur la police des étrangers sont telles que les travailleurs sont empêchés de se défendre face aux atteintes aux droits par les employeurs.

Une autre difficulté soulignée dans plusieurs pays provient de l'absence de statuts, de langue ou de nationalité communs et de l'isolement des TMT. Cela mène à la fragmentation des collectifs et à l'individualisation de la relation de travail, accentuant la précarité de ces travailleurs. L'action collective est alors entravée par la coexistence systématique et organisée de travailleurs de différentes origines et relevant de différents statuts, pouvant ainsi d'autant plus facilement être mis en concurrence.

Il est également ardu pour les syndicats de défendre des TMT difficilement identifiables et parfois méfiants, par crainte des représailles de l'employeur. Provenant de pays où les niveaux de vie sont beaucoup plus faibles, ils ont en outre des attentes et seuils d'« acceptation » en matière de salaire et de conditions de travail parfois bien en deçà des normes minimales que les organisations syndicales défendent. Ces dernières ignorent souvent des questions cruciales comme le logement, ce qui peut les rendre illégitimes aux yeux de ces travailleurs. Ces travailleurs « de passage » ont alors peu de raisons de se rapprocher ou de s'insérer dans des organisations syndicales.

L'action collective est également complexifiée par la faiblesse de la syndicalisation dans les secteurs et les petites entreprises où sont concentrés les travailleurs temporaires, ainsi que par la dilution des responsabilités des employeurs, légalement organisée, en matière de droit du travail, du fait de l'intervention des multiples niveaux d'intermédiation ou de sous-traitance inhérents aux statuts des TMT. Ce flou sur les possibilités d'action et l'identification des responsabilités est toutefois bien compris des organisations syndicales au niveau européen. En témoigne la récente prise de position commune des syndicats de la construction, des transports, de l'agriculture, des travailleurs domestiques et du tourisme pour un encadrement drastique des possibilités de sous-traitance internationale et des responsabilités des entreprises parties prenantes, afin de renforcer l'application du droit pour les TMT[23].

Des initiatives éparses pour défendre les travailleuses et travailleurs migrants temporaires

En dépit de ces multiples obstacles, des organisations syndicales prennent des initiatives locales et concrètes. Celles-ci vont du repérage des situations problématiques, d'opérations de sensibilisation, du développement de l'information et de la formation, de la création de structures spécifiques, d'outils de traduction à la mise en place de collaborations internationales, par exemple entre le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats) et les confédérations syndicales des pays d'Europe centrale et orientale. Au Danemark, un syndicat de travailleurs peu qualifiés a engagé des actions, en particulier dans l'agriculture et la construction, en prévoyant des budgets, en embauchant et en formant des travailleurs d'origine étrangère et surtout en ne limitant pas ses actions au champ de l'emploi, mais en l'étendant à d'autres questions cruciales pour ces travailleurs, comme le logement (Meilland, dans ce numéro).

Les organisations syndicales peuvent aussi décider d'organiser des campagnes de dénonciations publiques, comme la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL, Confédération générale italienne du travail) qui cherche à s'opposer aux pratiques mafieuses d'encadrement des saisonniers agricoles. Elles interviennent également parfois dans des actions contentieuses. Enfin, elles peuvent chercher à garantir des droits aux TMT à travers ce qui constitue normalement leur principal registre d'action, la négociation collective. Celle-ci est toutefois rarement possible, voire pas autorisée pour

23. « Subcontracting chains and intermediaries! Stop exploitation joint statement », EFBWW, EFFAT, ETF, 2024, https://bit.ly/3Zk1MQf.

ces travailleurs, comme au Canada où les saisonniers agricoles sont exclus du droit à se syndiquer et à négocier collectivement.

Cette situation questionne le syndicalisme et ses pratiques, et renvoie à ses difficultés à prendre en compte l'ensemble des facettes de la précarité de ces travailleurs : l'emploi, le travail mais aussi la santé, le transport et le logement[24].

Dans plusieurs pays, des ONG jouent un rôle décisif, voire se substituent aux organisations syndicales, pour défendre l'accès aux droits, signaler des situations illégales, parfois représenter des travailleurs saisonniers agricoles particulièrement isolés et maltraités (Belgique, Espagne, Italie), ou encore mettre en relation divers acteurs syndicaux, politiques, administratifs et associatifs (Italie, Irlande, Royaume-Uni). Elles produisent des rapports et des données sur les mauvaises conditions d'emploi là où les pouvoirs publics sont déficients. Leurs plaidoyers visent à réformer les statuts des TMT, comme au Canada où leurs droits syndicaux sont entravés et où leurs droits en général pâtissent de l'absence de ratification ou de respect des normes internationales, en particulier les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Elles peuvent aussi recourir à l'action juridique telle l'Association pour les droits des travailleurs de maison et de ferme au Québec qui a déposé en 2023 un recours collectif pour délivrer les travailleurs en contrats « fermés » de leur dépendance extrême à l'employeur.

L'autoorganisation des migrants temporaires est rare car elle exige des dynamiques structurées et la mobilisation de ressources humaines et financières. Citons toutefois le cas des femmes autoentrepreneurs travaillant dans l'aide à domicile en Autriche qui ont mis en place des formes d'autoorganisation distinctes des organisations syndicales ou associatives locales.

Dans des situations extrêmes d'atteintes aux droits humains, des révoltes locales peuvent advenir, ce qui a été le cas de travailleurs saisonniers en Espagne ou en Italie (Vincent ; Frisone, dans ce numéro). Ce registre d'action des travailleurs, parfois nécessaire pour leur survie à court terme mais souvent très dangereux pour les personnes concernées, est rare mais sert alors d'alerte et de prise de conscience pour les ONG ou les organisations syndicales, et peut conduire à la mise en place d'actions plus structurées.

Les situations nationales examinées dans ce numéro convergent enfin sur un obstacle majeur pour les syndicats et les ONG à l'identification des besoins des TMT : le manque de visibilité et de connaissance de leurs situations. Ce flou autour de l'ampleur et des conditions du recours au TMT constitue une entrave supplémentaire aux demandes de mobilisation de moyens d'accompagnement ou de contrôle supplémentaires. Leur invisibilité et l'indifférence qui en résulte rendent difficile la mobilisation des acteurs, politiques en particulier, souvent davantage sensibles à des discours patronaux alarmistes sur les « pénuries » de main-d'œuvre afin de justifier l'importation croissante de cette main-d'œuvre.

Conclusion

Les différents cas examinés dans ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* confirment un recours croissant aux travailleuses ou travailleurs

24. Ces salariés étant souvent logés dans des tentes au milieu des champs ou devant payer un loyer élevé déduit de leur salaire.

migrants temporaires (TMT). Derrière des réalités nationales singulières et protéiformes en raison de la multiplicité des statuts et des situations émerge la volonté convergente des acteurs des politiques publiques de mettre en place une immigration de « travail sans travailleurs » pour répondre aux besoins des employeurs.

Une immigration précarisée et jetable, dont on peut relever quatre grandes caractéristiques, est mise en évidence dans la littérature scientifique[25]. Il s'agit d'abord d'une immigration choisie, en ce sens qu'elle est triée en amont sur la seule base de sa qualification, de sa flexibilité et de sa vulnérabilité, souvent *via* des intermédiaires. Elle est également temporaire, sans droit au maintien sur le territoire. Elle est de plus fortement subordonnée et contrôlée dans sa relation de travail : ses droits, notamment au séjour, dépendent de l'employeur, *a fortiori* lorsque les statuts migratoires sont attachés au contrat de travail et interdisent de pouvoir changer d'emploi. C'est enfin une immigration discriminée et précaire, qui ne bénéficie pas des mêmes droits que les autres travailleurs en matière de droit du travail et de protection sociale, mais aussi en termes de santé, de logement, etc. Le recours à ces régimes migratoires particuliers constitue un terreau fertile au *dumping* social et à la dégradation des conditions de travail de l'ensemble des travailleurs.

Ce système organisé d'exploitation de travailleurs ainsi bridés, dont les coûts sociaux sont pris en charge directement par eux-mêmes ou par leur État d'origine, s'appuie d'un côté sur des dispositions migratoires restrictives et de l'autre sur des défaillances dans la protection administrative de leurs droits. Ce qui pourrait être vu comme une contradiction présente en fait une forte cohérence. Cet assemblage institutionnel passe effectivement par l'existence d'éléments répressifs, en particulier dans la législation sur l'immigration, et de grandes libéralités offertes aux employeurs pour importer ces travailleurs, ainsi que passer d'un travailleur, d'un statut ou d'une origine à l'autre. Il n'y a donc pas d'incohérence, bien au contraire, entre des politiques d'immigration restrictives limitant la circulation et les droits des personnes étrangères d'un côté et des demandes patronales en faveur d'une libéralisation maximale du recours à des TMT au nom des impératifs économiques et de discutables « pénuries de main-d'œuvre » de l'autre.

Ces formes institutionnelles de délocalisation sur place ne pourraient pas autant se développer sans l'importante opacité générée par la multiplication des statuts, le sous-dimensionnement des possibilités de contrôle et l'absence réelle d'outils de suivi et d'évaluation. Dans tous les pays examinés, le caractère très parcellaire des informations disponibles limite les actions auxquelles pourraient recourir les travailleurs et leurs représentants associatifs et syndicaux pour dénoncer les dénis de droits. Les données fragmentaires relevées dans les analyses nationales de ce numéro en témoignent : un enjeu central pour garantir et défendre les droits de ces travailleurs est de pouvoir les identifier et mieux connaître leurs situations.

25. Au regard de ces caractéristiques, les citoyens de l'UE, en raison de leur statut plus favorable en termes de séjour notamment parce qu'ils bénéficient de la libre circulation des travailleurs au sein de l'UE, sont en grande partie épargnés par les aspects les plus négatifs décrits ici.

Sources :

- Abella M. (2006), « Policies and best practices for management of temporary migration », International Symposium on International Migration and Development, UN/POP/MIG/SYMP/2006/03, United Nations Secretariat, June 9, https://bit.ly/3ZhEz17.
- Chartrand T., Vosko L. F. (2021), « Canada's temporary foreign worker and international mobility programs: Charting change and continuity among source countries », *International Migration*, vol. 59, n° 2, p. 89-109, https://doi.org/10.1111/imig.12762.
- Counil É., Gosselin A. (2024), « Santé au travail : ce que l'on sait et ce qui est ignoré », *Plein droit,* n° 141, p. 6-9, https://doi.org/10.3917/pld.141.0008.
- Dauvergne C., Marsden S. (2014), « The ideology of temporary labour migration in the post-global era », *Citizenship Studies*, vol. 18, n° 2, p. 224-242, https://doi.org/10.1080/13621025.2014.886441.
- De Wispelaere F., De Smedt L., Pacolet J. (2023), *Posting of Workers. Report on A1 Portable Documents Issued in 2022*, https://bit.ly/4hNPqZa.
- Décosse F. (2008), « La santé des travailleurs agricoles migrants : un objet politique ? », *Études rurales*, n° 182, p. 103-120, https://doi.org/10.4000/etudesrurales.8806.
- Delahaie N. (2024), « Irlande : une politique d'immigration en faveur des plus qualifiés, reflet de son modèle économique », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 229-243.
- Devetter F.-X. (2024), « Belgique : une main-d'œuvre temporaire bon marché devenue incontournable pour certains secteurs », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 171-192.
- Emilien B., Jalette P. (2024), « Canada-Québec : recours aux travailleurs migrants temporaires : travail décent ou esclavage moderne ? », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 65-85.
- Freyssinet J. (2024), « Royaume-Uni : des dispositifs ciblés et segmentés », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 87-107.
- Frisone A. (2024), « Italie : exploitation des migrants saisonniers : politiques xénophobes et réseaux criminels », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 245-262.

- Giorgi A., Vitale T. (2017), « Migrants in the public discourse: Between media, policy and public opinion », *in* Marino S., Penninx R., Roosblad J. (eds), *Trade Unions and Migrant Workers. New Contexts and Challenges in Europe,* Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 66-89.
- Guillas-Cavan K. (2024), « Autriche : à l'ouest de l'équateur, des travailleurs circulaires surexploités », n° spécial, n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 149-169.
- Hellio E. (2014), *Importer des femmes pour exporter des fraises ? Flexibilité du travail, canalisation des flux migratoires et échappatoires dans une monoculture intensive globalisée : le cas des saisonnières marocaines en Andalousie*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Nice Sophia Antipolis, https://theses.hal.science/tel-01127172.
- Hirschman A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kahmann M. (2024), « Allemagne : des dispositifs réglementaires dérogatoires sur un marché du travail polarisé », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 129-148.
- Luckstead J., Devadoss S. (2019), « The importance of H-2A guest workers in agriculture », *Choices*, vol. 34, n° 1, p. 1-8, https://bit.ly/3CZPGUT.
- Math A., Spire A. (2004), « Vers une immigration permanente de travailleurs temporaires. Du mode 4 de l'AGCS aux différents régimes migratoires », *Document de travail de l'IRES*, n° 04.06, juin, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/02/DT0406.pdf.
- Medland L. (2017), « Misconceiving "seasons" in global food systems: The case of the EU Seasonal Workers Directive », *European Law Journal*, vol. 23, n° 3-4, p. 157-171, https://doi.org/10.1111/eulj.12235.
- Meilland C. (2024), « Danemark : les migrants temporaires sur le marché du travail : entre restrictions et précarité », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 193-210.
- Mellado V. (2024), « Argentine : travailleurs migrants et dispositifs d'intégration régionale : vers une institutionnalisation de la précarité ? », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 188, décembre, p. 109-128.
- Mesini B. (2008), « Flexi-insécurité dans un secteur en tension : processus de segmentation statutaire et ethnique du marché des saisonniers étrangers dans l'agriculture », *Asylon(s)*, n° 4, Article 4, http://reseau-terra.eu/article766.html.

- Morice A. (2004), « Le travail sans le travailleur », *Plein droit,* n° 61, p. 2-7, https://doi.org/10.3917/pld.061.0002.
- Moulier-Boutang Y. (1998), *De l'esclavage au salariat*, Paris, Puf, https://doi.org/10.3917/puf.mouli.1998.01.
- Picard S., Pochet P. (2018), « La saga du détachement des travailleurs : un concentré d'enjeux de l'Europe sociale », *ETUI Policy Brief*, 6/2018, https://bit.ly/4hm9FNg.
- Rijken C. (2015), « Legal approaches to combating the exploitation of third-country national seasonal workers », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 31, n° 4, p. 431-451, https://doi.org/10.54648/IJCL2015024.
- Rye J. F., Andrzejewska J. (2010), « The structural disempowerment of Eastern European migrant farm workers in Norwegian agriculture », *Journal of Rural Studies*, vol. 26, n° 1, p. 41-51, https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2009.06.003.
- Rye J. F., O'Reilly K. (eds.) (2021), *International Labour Migration to Europe's Rural Regions*, Abingdon, Taylor & Francis.
- Rye J. F., Scott S. (2018), « International labour migration and food production in rural Europe: A review of the evidence », *Sociologia Ruralis*, vol. 58, n° 4, p. 928-952, https://doi.org/10.1111/soru.12208.
- Sauviat C. (2024), « États-Unis : un recours croissant à l'immigration temporaire de travail, des conditions de travail dégradées, des syndicats peu mobilisés », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 45-63.
- Soussi S. A. (2024), « Migrations internationales, action publique et zones grises du travail », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 25-43.
- Terray E. (1999), « Le travail des étrangers en situation irrégulière ou la délocalisation sur place », *in* Balibar E., Chemillier-Gendreau M., Costa-Lascoux J. (dir.), *Sans-papiers : l'archaïsme fatal*, Paris, La Découverte, p. 9-34, https://doi.org/10.3917/dec.balib.1999.01.0009.
- Urzi D., Williams C. (2017), « Beyond post-national citizenship: An evaluation of the experiences of Tunisian and Romanian migrants working in the agricultural sector in Sicily », *Citizenship Studies*, vol. 21, n° 1, p. 136-150, https://doi.org/10.1080/13621025.2016.1252716.
- Veron D. (2024), *Le travail migrant, l'autre délocalisation*, Paris, La Dispute.
- Verschueren H. (2018), « Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives », *European Journal of Social Security*, vol. 20, n° 2, p. 100-115, https://doi.org/10.1177/1388262718771792.

- Vincent C. (2024), « Espagne : une précarisation institutionnelle des migrants en réponse aux besoins du marché du travail », n° spécial, « Les migrations temporaires de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 188, décembre, p. 211-228.
- Zoeteweij-Turhan M. H. (2017), « The Seasonal Workers Directive: "… but some are more equal than others" », *European Labour Law Journal*, vol. 8, n° 1, p. 28-44, https://doi.org/10.1177/2031952517699104.
- Zune M. (2014), « Éditorial. De quoi les pénuries de main-d'œuvre sont-elles le nom ? », *Revue française de Socio-Économie*, vol. 14, n° 2, p. 5-14, https://doi.org/10.3917/rfse.014.0005.

Migrations internationales, action publique et zones grises du travail

Sid Ahmed SOUSSI

Les migrations internationales de travail prennent progressivement la forme d'une mobilité temporaire et circulaire systématisée. Cet article analyse les conséquences locales des migrations internationales de travail sur trois dimensions significatives des zones grises du travail : la reconfiguration de l'emploi, la dérégulation des relations de travail et l'accès discriminé aux droits sociaux des travailleurs migrants temporaires. Ce phénomène, constitutif d'une nouvelle figure de la division internationale du travail, ne peut être saisi sans le rôle actif de l'action publique locale et le rôle ambivalent des États.

International labour migration increasingly takes the form of systematised temporary and circular mobility. This article analyses the local consequences of international labour migration across three important dimensions of the "grey zones" of work: the reconfiguration of work, the deregulation of labour relations and the discriminatory access to social rights afforded to temporary migrant workers. This phenomenon, the basis of a new face of international labour division, cannot be understood without the active role of local public action and the ambivalent role of states.

Sid Ahmed Soussi est professeur au département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal (Uqam), membre du Centre de recherche sur les innovations sociales (Crises) et membre du Groupe interdisciplinaire et interuniversitaire de recherche sur l'emploi, la pauvreté et la protection sociale (Gireps).

Les variations sémantiques concernant la désignation des travailleurs migrants, à statut temporaire ou permanent, sont révélatrices à la fois des discours institutionnels et des perspectives d'analyse. La distinction entre « travailleur étranger temporaire » et « immigrant permanent » est, par exemple, institutionnellement plus marquée dans les politiques publiques au Canada que dans les contextes européen et étasunien où le débat porte surtout sur la migration irrégulière. Dans la littérature scientifique comme dans le champ politique, c'est dans la mesure où ils permettraient de réduire les flux de migrants irréguliers que les programmes de migration temporaire de travail suscitent de plus en plus l'intérêt (Massey, Brown, 2011). La terminologie qui en ressort ne distingue pas toujours clairement les « travailleurs étrangers temporaires[1] » des « travailleurs migrants », terme qui, dans certains contextes, peut englober des migrants permanents (notamment irréguliers). Ainsi, au Canada, le phénomène de la migration irrégulière n'a pas la même ampleur qu'en Europe ou aux États-Unis. Les « programmes de travailleurs étrangers temporaires » canadiens se distinguent par leur taux de retour particulièrement élevé parce que la très grande majorité des travailleurs admis retournent effectivement dans leurs pays à l'expiration de leur visa (Massey, Brown, 2011 ; Soussi, 2019).

À l'échelle internationale, le phénomène migratoire a laissé progressivement place à celui d'une mobilité temporaire et circulaire systématisée, notamment à la faveur de la financiarisation de l'économie et de l'externalisation croissante des activités industrielles et de service. Cependant, c'est dès le tournant des années 2000 que les organisations internationales comptabilisent plus de travailleurs migrants temporaires que d'immigrants permanents. Cette tendance des flux migratoires trouve un écho favorable dans le développement concomitant des grands traités économiques internationaux de libre-échange. Ses conséquences immédiates se traduisent par l'augmentation de la pression migratoire sur les pays du Sud, tant sur le plan intérieur – instauration de zones franches notamment – que par la signature d'accords internationaux multiformes encadrant les transferts temporaires et circulaires de main-d'œuvre (Soussi, 2016a). S'agit-il d'un infléchissement ou d'un véritable changement de paradigme dans la dynamique de régulation des flux migratoires se traduisant par une transition de la migration permanente (perçue comme phénomène humain « naturel ») vers celui d'une migration temporaire, mais cyclique, et donc d'un phénomène politiquement construit et régulé ?

Cet article présente une synthèse critique, au niveau international, des conséquences socioéconomiques locales des migrations internationales de travail sur trois dimensions significatives des zones grises du travail contemporaines (Boulin, Kesselman, 2018 ; Bellemare *et al.*, 2024) : la configuration et la régulation de l'emploi, les relations de travail[2] et l'accès aux droits sociaux du

1. Cet article, comme la recherche dont il est issu, retient la désignation de « travailleurs migrants temporaires » et non celle, officielle, de « travailleurs étrangers temporaires ». Cette dernière relève d'une définition venant d'acteurs sociopolitiques (État, administration publique, employeurs) et n'est pas neutre, car elle induit l'idée qu'il est légitime de ne pas accorder à des « étrangers » l'accès aux droits sociaux du travail et à la résidence permanente.

2. Ce terme de « relations de travail » correspond globalement aux « relations professionnelles » en France, en ce sens qu'il renvoie, notamment, aux rapports institutionnels et/ou collectifs de travail, à l'encadrement juridique des relations de travail, mais aussi aux rapports – économiques, sociaux, individuels, collectifs – dans le cadre du travail entre les travailleurs et les employeurs, les organisations syndicales et patronales ainsi que l'État (Coutu *et al.*, 2019).

travail. Ces dimensions paraissent constitutives des zones grises du travail non seulement à l'échelle locale – contextes nationaux – mais également en tant que nouvelle figure de la division internationale du travail qui s'impose globalement comme une tendance lourde (Siino, Soussi, 2020 ; Azaïs, Carleial, 2017).

Migrations de travail, action publique et régulation internationale

Il s'agit ici, à partir d'un examen critique des principaux dispositifs de régulation à l'œuvre en matière de migrations internationales de travail – action publique, régulations politiques institutionnelles, locales et internationales – de montrer dans quelle mesure ces trois dimensions structurantes du monde du travail se conjuguent dans la production de formes nouvelles d'inégalités dont les mécanismes d'institution et de ré-institution se développent tout particulièrement dans les espaces de travail où sont affectés les travailleurs migrants temporaires – TMT (Eid *et al.*, 2022). L'analyse cible les secteurs d'activité couvrant ces espaces où le recours à la main-d'œuvre migrante temporaire constitue un indicateur significatif d'une nouvelle figure de la division internationale du travail qui tend à transformer en profondeur et durablement les migrations internationales de travail. Les migrations sont appréhendées ici à la fois en tant que flux et en tant que stock, pour reprendre les deux variables souvent mobilisées dans les études économétriques (Péridy, 2010) : la première renvoyant au taux brut de migration (flux bruts de migration en pourcentage de la population du pays d'origine), la seconde, aux stocks de migrants en pourcentage de la population du pays d'origine.

Phénomène caractéristique des mutations contemporaines du travail, le recours accéléré aux TMT produit des conséquences locales, de plus en plus observables, sur ces trois dimensions à la fois en termes de précarisation de l'emploi et d'accès aux droits sociaux du travail, deux vecteurs constitutifs des nouvelles formes d'inégalités.

Le cas du Canada est privilégié dans cet article en raison du caractère emblématique, à l'échelle internationale, de ses politiques publiques en matière d'encadrement institutionnel des migrations temporaires de travail (Soussi, 2019), notamment au regard des injonctions, en la matière, de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Au-delà de ses impacts locaux sur les mondes du travail, cette tendance lourde du travail migrant temporaire a eu pour effet de redéfinir les principes fondamentaux à la base des modes de régulation politique, locaux et internationaux encadrant les migrations de travail (Pellerin, 2012). Et pour cause. Cette transition résulte de la conjugaison de deux modes de régulation politique combinant un effet *push-pull*. Le premier renvoie au verrouillage contrôlé des conditions d'accès à la citoyenneté nationale déterminées par des politiques – et des discours institutionnels – subordonnant la naturalisation aux capacités d'accueil et d'offre de services des États. Le second est celui de l'adoption concomitante de dispositifs juridico-administratifs visant une gestion exclusivement économique du travail migrant temporaire, sans avoir à assumer ni les préoccupations, ni les coûts inhérents aux politiques d'intégration sociale des populations migrantes. D'où un recours flexible – parce que modulé selon les besoins – à une

main-d'œuvre spécialisée et/ou qualifiée, à faibles coûts, engagée dans une mobilité temporaire sous contrôle, mais cyclique et puisée, à la demande, dans des pays du Sud global choisis dans cette perspective.

Cette régulation politique varie, certes, selon les pays et les zones d'échanges économiques définies par les traités internationaux, mais ses principes fondateurs se révèlent globalement convergents et communs à l'ensemble des pays de l'OCDE et, plus largement, à ce qu'il est convenu d'appeler le Nord global.

Migrations temporaires et circulaires : figures émergentes de la division internationale du travail

Les flux migratoires internationaux tendent à se transformer sous l'effet de la globalisation des économies locales et de l'intégration des marchés. La dernière décennie a vu l'explosion statistique des migrations temporaires de travail dans le monde (ILO, 2010 ; Potot, 2013). Dans la plupart des pays de l'OCDE, le nombre des TMT est plus important que celui des immigrants admis comme résidents permanents : ils représentent près de 75 % des migrations de travail (OCDE, 2020). De 2008 à 2016, les pays de l'OCDE affichent une augmentation moyenne des « migrations temporaires de main-d'œuvre » de 19,2 %, mais elle est de 41,3 % pour le Canada.

À l'échelle internationale, les flux de travail migrant temporaire sont appréciés de façon binaire selon les biais qui conditionnent leur saisie : soit comme des mouvements migratoires historiques et « naturels » (Pellerin, 2012), soit comme un phénomène de mobilité professionnelle généré par la globalisation du marché de l'emploi. S'agissant des programmes de migration mis en place, deux modèles sont repérables. D'un côté, il y a celui en vigueur aux États-Unis et dans la plupart des pays européens. Il fonctionne, formellement, sur la base des besoins des employeurs en main-d'œuvre qualifiée et/ou spécialisée, parfois en cas de pénurie locale attestée (Soussi, 2019). De l'autre, il y a le modèle, en vigueur en Australie, au Royaume-Uni et au Canada depuis 2002, fondé sur une sélection, à partir de quotas préalablement fixés, prenant en compte la situation familiale, la maîtrise de la langue du pays d'accueil, la formation, l'expérience professionnelle, le solde en termes de main-d'œuvre peu spécialisée étant étroitement encadré par des dispositifs juridico-administratifs, tels que les programmes canadiens.

La littérature fait ressortir trois principaux types de migrants servant de référence aux modèles de migration européens actuels : les migrants à contrat à durée déterminée, les travailleurs étrangers irréguliers et les travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de service internationale (Potot, 2013). Ces modèles ont drainé des flux croissants durant la dernière décennie, un phénomène qui traduit la priorité des politiques publiques d'emploi et d'immigration en matière de travail migrant temporaire dans le cadre d'un système répondant à des besoins prédéterminés d'une main-d'œuvre à coût réduit, destinée à occuper des emplois… permanents. Conjuguer des emplois permanents à une main-d'œuvre temporaire s'impose *de facto* comme la principale vocation de ces politiques. Là encore, comme dans le cas canadien, c'est le « taux de retour » élevé des TMT dans leurs pays d'origine qui est l'objectif prioritaire.

Concrètement, dans l'Union européenne comme au Canada, les TMT occupent des

emplois faiblement rémunérés, socialement peu valorisés et dans le cadre de relations de travail institutionnellement précarisées, parce que transitoires en raison du statut et du lien de dépendance économique et de subordination juridique envers des employeurs nominativement définis (Fudge, Strauss, 2014). Certaines distinctions s'imposent cependant dans le cas des programmes canadiens. Alors que dans un premier temps, ces programmes étaient circonscrits à des groupes de travailleurs et à des secteurs d'activité précis – travailleurs saisonniers agricoles, aides familiales et employés domestiques –, le recours au programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET), destiné aux travailleurs dits « peu spécialisés », a permis le développement, ces dernières années, de flux migratoires de travail temporaire qualitativement différents parce que couvrant désormais de nombreux autres secteurs d'activité (transformation agroalimentaire, informatique, électronique, télécommunications, finance, assurance, banque, etc.). Il s'agit là d'une transformation progressive mais durable de plusieurs chaînes de valeur centrales de ces secteurs jusque-là occupées par une main-d'œuvre locale issue de structures de formation professionnelle tout aussi locales et qui, pour une grande part, occupaient des emplois salariés syndiqués.

Cette orientation est renforcée par l'engagement dans cette voie de la plupart des pays occidentaux dont le Canada et ce, dès le tournant des années 2000. Cela s'est produit avec les encouragements, voire les injonctions, des principales institutions internationales en la matière, dont l'OCDE et, surtout, l'OIM qui enjoint résolument aux États de veiller à ce que les migrations de travail n'ouvrent pas la voie à une immigration permanente. Paradoxalement, trois arguments sont avancés par l'OIM : l'aggravation des écarts de richesse entre « pays pauvres » et « pays riches », le vieillissement de la population dans les pays industrialisés et les besoins de main-d'œuvre géographiquement fixes. Trois besoins sont invoqués : 1) la nécessité de combler les pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs visés ; 2) l'aide au développement des pays sources du Sud – par la formation et le retour d'une main-d'œuvre *qualifiée* (*sic*) ; 3) les flux de devises vers les pays sources envoyées par les TMT à leurs familles et dont bénéficieraient les économies des pays sources.

Or l'OIM est une organisation « apparentée au système des Nations unies » qui se donne pour vocation de coordonner les flux migratoires internationaux en veillant à « assurer les intérêts de toutes les parties » – États, entreprises et migrants – et en favorisant le développement économique, social et culturel, sans entraver la liberté de mouvement. Notons que les trois principes directeurs que l'OIM enjoint aux États membres d'adopter insistent sur : la circularité, la durée temporaire du séjour et la subordination à l'employeur (voir *infra*). Ces principes s'imposent comme des contraintes institutionnelles et logistiques dont l'application verrouille *de facto* l'accès à la résidence permanente en imposant le retour systématisé des travailleurs migrants dans leur pays, tout en demeurant cycliquement disponibles[3].

Un cas de régulation typique : l'action publique au Canada

Au Canada, le Programme de mobilité internationale (PMI) encadre, au niveau

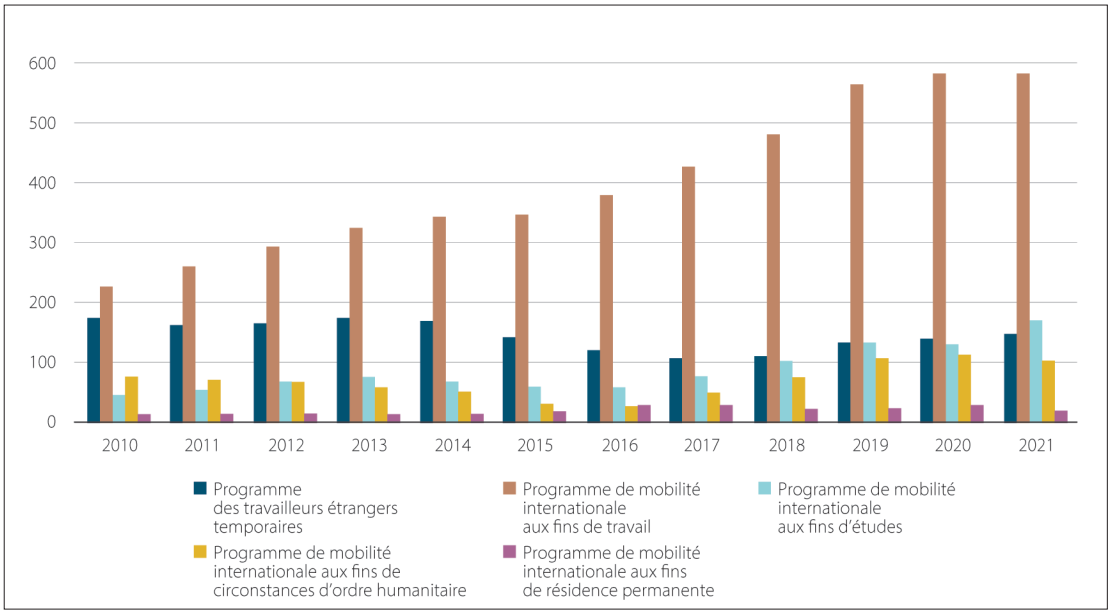
3. Énoncé de mission : https://www.iom.int/fr/enonce-de-mission, consulté le 26 août 2024.

fédéral, les « emplois à rémunération élevée » (égale ou supérieure au salaire médian) pour une main-d'œuvre hautement qualifiée et à laquelle sera facilité l'accès à la résidence permanente. Cette politique se fonde sur le salaire médian comme référence pour distinguer ce programme du PTET. Ainsi, c'est *via* le PMI qu'est recrutée l'élite des salariés hautement qualifiés, notamment par les universités et par les entreprises pour combler des emplois à haute intensité technologique ou d'encadrement de haut niveau. Notons, à cet égard, que le nombre de bénéficiaires du PMI aux fins de travail a presque triplé de 2010 à 2020, pour redescendre légèrement en 2021 (graphique 1).

C'est en revanche le PTET issu de la réforme de 2014 qui, *via* ses trois « volets », encadre les emplois dits « à bas salaire » (inférieur au salaire médian), les emplois agricoles saisonniers (ex-PTAS) et les personnels domestiques dits « fournisseurs de soins » (soins aux enfants ou aux membres de la famille qui ont des besoins médicaux élevés). Le 1er volet, le « programme des aides familiaux résidants », draine une main-d'œuvre féminine destinée au travail domestique provenant principalement des Philippines et est le seul à autoriser une demande d'accès à la résidence permanente sous certaines conditions. Le 2e volet encadre les travailleurs agricoles saisonniers et résulte de protocoles internationaux signés avec des pays d'Amérique latine. Le 3e volet, celui des travailleurs étrangers temporaires-peu spécialisés (PTET-PS), est le plus important par son volume et connaît une remarquable expansion en raison d'une flexibilité favorable aux employeurs. Son élargissement à différents secteurs

Graphique 1 - **Nombre de titulaires d'un permis de travail au cours d'une année civile (2010-2021)**

En milliers

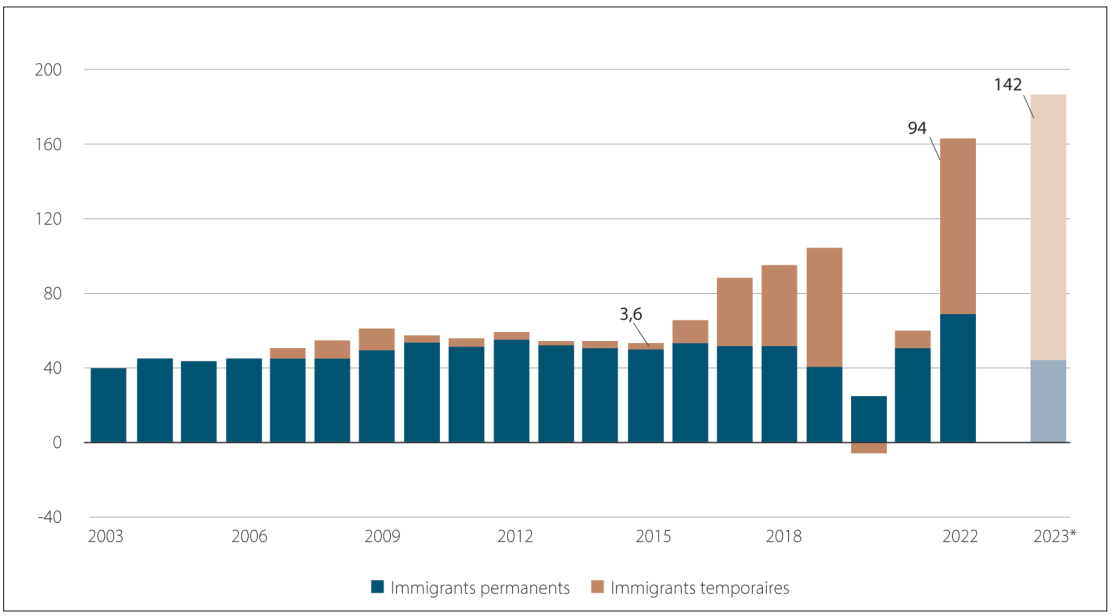


Lecture : en 2010, 225 700 personnes étaient titulaires d'un permis de travail dans le cadre du programme de mobilité internationale.

Source : Statistiques Canada, 2023 : https://doi.org/10.25318/36280001202301000003-fra.

Graphique 2 - **Solde des migrations internationales au Québec (2003-2023)**

*En milliers**



* Au 31 décembre de chaque année et cumul des 3 premiers trimestres pour 2023. Les données pour 2023 sont disponibles uniquement jusqu'au 3e trimestre.

Lecture : le solde migratoire des immigrants résidents temporaires varie de 3 631 en 2015 à 94 016 en 2022.

Source : Institut du Québec, 2024 : https://bit.ly/3YQGBGq.

(construction, industrie agroalimentaire, technologie, finances, etc.) contribue à une profonde transformation du phénomène migratoire au Canada : de 1996 à 2015, le nombre de TMT y a été multiplié par six, passant de 52 000 à 310 000, toutes catégories confondues[4]. À cet égard, le Québec fait figure d'exemple : toutes catégories comprises, son solde migratoire illustre clairement cette tendance (graphique 2).

Deux constats ressortent. D'abord, les programmes canadiens accordent une plus grande flexibilité aux employeurs en matière de main-d'œuvre dans les secteurs en pénurie de main-d'œuvre qui y ont recours (Soussi, 2019) : ces programmes apparaissent comme des « *pick-your-own labor*[5] » (Preibisch, 2010) parce qu'ils proposent des mécanismes de contrôle et de recrutement de la main-d'œuvre basés sur le genre, l'ethnicité et la nationalité des employés, d'où leur caractère intersectionnel en termes de segmentation sur les lieux de travail (*workplace segmentation*). Ensuite, ces programmes mettent en place un système de concurrence entre les États fournisseurs de main-d'œuvre et les pratiques des employeurs de *country-surfing*[6]. C'est en particulier le cas du PTET-PS (3e volet) dont la logique administrative et sécuritaire fragilise encore davantage le pouvoir de négociation de ces États.

4. « Travailleurs étrangers temporaires », Citoyenneté et Immigration Canada, 2016, https://bit.ly/3CKXtWn.

5. Ou « main-d'œuvre à volonté » (traduction libre de l'auteur).

6. Ou « recrutement de main-d'œuvre dans les pays les plus offrants » (en termes de rémunération et flexibilité pour les entreprises) (traduction libre de l'auteur).

Le PTET se conforme rigoureusement aux trois « principes directeurs » recommandés par l'OIM et l'OCDE : en premier lieu, la circularité, à savoir que les travailleurs migrants temporaires doivent systématiquement retourner dans leurs pays pour une période sans contrat avant de pouvoir repostuler pour un emploi ; ensuite, le caractère temporaire de la durée du contrat, toujours limitée, sachant que l'emploi est permanent ; et enfin, le permis nominatif qui est au cœur de cette logique – mise en œuvre dans les politiques publiques – car il conditionne le séjour et la relation d'emploi. En effet, ce permis 1) subordonne *nominativement et individuellement* l'employé à son employeur unique et singularise une relation d'emploi qui échappe aux règles du système de relations professionnelles et à la plupart des normes de travail locales ; 2) restreint substantiellement l'accès à la syndicalisation en privant les travailleurs migrants temporaires de nombreux autres droits et avantages sociaux auxquels ont accès les salariés résidents. Et pour cause, l'action publique a dû composer avec une jurisprudence produite par des tribunaux pas toujours en accord total avec ses choix politiques.

L'action publique bousculée par la jurisprudence

Le droit d'association, le droit de négociation collective et le droit de grève sont reconnus comme des droits fondamentaux au Canada[7]. Du point de vue de la Cour suprême, ils sont protégés par la Charte canadienne des droits et libertés – article 2(d) – (Fudge, 2015) et par la Charte des droits et libertés de la personne du Québec – article 3. En principe, aucun des dispositifs de l'action publique, fédérale (PTET et réforme de 2014) ou québécoise ne peut les altérer.

Le Code du travail, adopté en 1964 au Québec, accorde aux salariés agricoles le droit à la syndicalisation, et ce droit s'accompagne d'une restriction : l'accréditation syndicale est accordée uniquement aux fermes qui comptent au moins trois salariés de manière ordinaire et continuelle (article 21). Ce qui exclut *de facto* la quasi-totalité des fermes employant des TMT. Concernant le reste du Canada, la première convention collective est obtenue en 2008 au Manitoba par des TMT agricoles saisonniers. Après avoir longtemps interdit les syndicats, une autre province, l'Ontario, doit céder à la pression des organisations syndicales et, surtout, à la décision de sa Cour d'appel affirmant que l'interdiction des syndicats agricoles constitue une violation du droit à la négociation collective[8] garanti par la Charte canadienne des droits et libertés. Un court moment de répit, car la Cour suprême, en avril 2011, conforte le gouvernement ontarien[9] dans son refus d'accorder à ses TMT agricoles le droit à la négociation collective[10]. En 2013, au Québec, la Commission des relations du

7. *Saskatchewan Federation of Labor c. Saskatchewan*, 2015 SCC 4. Décision de la Cour suprême du Canada, https://bit.ly/4eFiAH9.

8. *Fraser c. Ontario* (*Attorney General*), 2008 ONCA 760, https://bit.ly/3YZOFoK.

9. *Ontario* (*Procureur général*) *c. Fraser,* 2011 CSC 20, https://bit.ly/4gcR7xN.

10. « La Cour suprême du Canada a abandonné les travailleurs agricoles de l'Ontario dans leur lutte visant la dignité et le respect. Il ne fait aucun doute que le *lobby* des entreprises agricoles industrielles et le gouvernement McGuinty [conservateur, ontarien] se réjouiront du fait que l'injustice envers les travailleurs agricoles puisse se poursuivre pour l'instant… Mais, pour certains travailleurs qui se trouvent parmi les plus vulnérables et les plus exploités en Ontario, c'est un jour triste et désastreux », a déclaré Wayne Hanley, président national du syndicat TUAC-Canada : https://bit.ly/4eBhSdU.

travail (CRT)[11] accorde une accréditation syndicale demandée par six TMT agricoles en déclarant inconstitutionnel l'alinéa 5 de l'article 21 du Code du travail, qui exige que les salariés soient « ordinairement et continuellement employés au nombre minimal de trois ». Dans sa décision, confirmée par la Cour supérieure sur cet aspect[12], la CRT qualifie la disposition contestée d'entrave substantielle à l'exercice de la liberté d'association et commente à cette occasion que le législateur, dans son approche restrictive, entendait faire écho aux arguments de nature strictement économique des employeurs du secteur, des arguments qui sont, à ses yeux, le produit d'idées reçues.

Cette jurisprudence confortant les droits à la syndicalisation des TMT agricoles ne dure qu'un temps, car une nette régression sur le plan législatif se concrétise par l'adoption au Québec de la loi n° 8 en octobre 2014, en écho à la réforme fédérale de juin 2014. Cette réforme[13] consacre un retour au *statu quo ante* des dispositions du droit de négociation collective des TMT agricoles en les privant de l'accès au droit d'association et au droit de négociation collective dont continuent de bénéficier les autres salariés.

La loi n° 8 renforce localement les trois « principes directeurs » de l'OIM, mais va plus loin, car elle modifie des dispositions du Code du travail à l'égard de certains salariés d'exploitations agricoles. Plusieurs recours juridiques avaient en effet permis, avant 2014, la réussite de certaines tentatives – rares – de syndicalisation de TMT au Québec. Même si ces dernières ont avorté pour diverses raisons, la loi n° 8 comble définitivement cette brèche du système. Ses dispositions permettent, accessoirement, aux salariés de créer des associations pour présenter à leur employeur des observations qu'il doit examiner de bonne foi. La négociation collective est *de facto* rendue ineffective.

En effet, en vertu du nouvel article 111.28 du Code du travail – modifié par la loi n° 8 – l'employeur des salariés en question n'est plus contraint à la négociation *de bonne foi* d'une convention collective, une disposition issue du Wagner Act de 1935 qui constitue, depuis 1948, la clé de voûte de tout le système des relations industrielles au Canada et au Québec, de même qu'aux États-Unis. Dans ce cas-ci, l'employeur doit seulement donner au syndicat « une occasion raisonnable de présenter des observations au sujet des conditions d'emploi de ses membres ». L'article 111.30 précise que « l'employeur est tenu de les examiner et d'échanger avec les représentants de l'association [de salariés] » et, dans le cas où les observations sont formulées par écrit, d'informer l'association de salariés « qu'il les a lues ». Aucune convention collective n'a été conclue jusque-là dans de tels lieux de travail.

Selon l'avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du 30 septembre 2014 : « La loi n° 8 impose aux travailleuses et travailleurs agricoles une condition spécifique pour accéder à l'ensemble de la protection offerte par le Code du travail, soit celle d'être à l'emploi d'une

11. En avril 2010, la Commission des relations du travail du Québec, devenue en 2016 le Tribunal administratif du travail, permet l'accès à la syndicalisation, en principe, aux milliers de TMT embauchés durant la saison des récoltes dans les fermes québécoises. Ce tribunal accorde le droit de se syndiquer à six travailleurs mexicains employés par la ferme L'Écuyer & Locas de la région de Mirabel, dans les Laurentides. *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, Section locale 501 c.* L'Écuyer, 2010 QCCRT 019 : https://bit.ly/4eB42Z6.

12. *L'Écuyer c. Côté*, 2013 QCCS 973, https://bit.ly/3Od38Hv.

13. https://bit.ly/40UNrw3.

entreprise comptant au moins trois salariés de façon ordinaire et continue. Les travailleurs saisonniers sont exclus aux fins de ce calcul puisqu'ils ne travaillent pas toute l'année[14]. » L'accès à la syndicalisation est ainsi juridiquement verrouillé.

Tout se passe donc comme si la loi n° 8 contribuait, par ses modifications du Code du travail, à la formation d'un modèle en rupture avec le modèle wagnérien des relations industrielles en Amérique du Nord : la raison d'être du dialogue social, employeur-salarié, encadré par le droit du travail et passant par un processus de négociation visant l'adoption d'une convention collective juridiquement contraignante pour les parties, est tout simplement rayée du dispositif. D'où la suppression, pour ces salariés, d'une composante essentielle du droit d'association et du droit de négociation, des droits seuls en mesure de rééquilibrer les rapports de pouvoir asymétriques qui définissent la relation employeur-salarié de façon générale et qui, dans le cas des TMT, prennent une dimension de subordination caractérisée (Fudge, 2015 ; Soussi, Ranger, 2015).

Un secteur économique illustratif du recours aux TMT : l'industrie agroalimentaire au Québec

Le cas de l'industrie agroalimentaire est particulièrement significatif en matière de recours à la main-d'œuvre migrante temporaire (Soussi, 2023) et de contribution de l'action publique à la flexibilisation de l'encadrement juridique et institutionnel de ce recours en faveur de l'industrie.

Au Québec, le secteur agroalimentaire est présenté dans les médias comme le premier pourvoyeur d'emplois[15], d'où la capacité d'influence des grandes entreprises du secteur dans l'espace public et sur les agendas politiques. Sont également relayés dans les médias certains enjeux associés comme la volonté de promouvoir les produits québécois (une attente supposée des consommateurs), la pénurie supposée de la main-d'œuvre, mais aussi la pollution des sols et des milieux de vie, perçue à la fois comme nécessaire à l'activité et sans danger réel[16]. Pourtant, dès 2007, sont dénoncées les importantes subventions publiques captées par les entreprises de ce secteur, et ce malgré le non-respect des normes de nuisance, le refus des regroupements citoyens et les conséquences délétères en termes de pollution de l'air, de l'eau et des sols[17].

En parallèle avec leur stratégie globale de gestion, ces grandes entreprises, à l'instar d'Olymel, mettent à l'œuvre un autre processus documenté dans cette étude – dont c'est l'un des plus importants constats –, celui du processus de territorialisation du recours aux TMT dans l'industrie de transformation

14. CDPDJ, 30 septembre 2014, https://www.cdpdj.qc.ca/fr/actualites/projet-de-loi-no-8-une-attei-2.

15. « Les 25 plus grandes entreprises de transformation alimentaire », *Les Affaires*, mi-novembre 2021.

16. J. Roy, « Agroalimentaire : enjeux et défis de l'industrie », *La Presse*, 2 mars 2018.

17. « Comme pour le secteur de la production, le phénomène de concentration des activités d'abattage et de transformation s'inscrit dans cette même logique productiviste et entraîne les mêmes effets pervers sur les économies locales. (…) La filière porcine d'Olymel, en raison des contraintes de compétitivité internationale, a choisi d'investir dans des installations d'abattage de plus grande envergure à Red Deer et en Alberta » (Proulx, Sauvé, 2007:66). Notons que, en France et en Belgique, Mathy (2022) relève le même phénomène de croissance des géants de l'industrie : « les petits établissements tendent à disparaître et les plus gros tendent à se moderniser, et à augmenter leur volume d'abattage. Cette réalité était déjà soulevée en France, dans la seconde moitié du XX^{e} siècle (…). Ce contexte s'applique également en Belgique, toutes filières confondues » (Mathy, 2022:41).

de la viande[18] (Soussi, 2023). Et ce, avec pour principal argument la pénurie de main-d'œuvre : la récurrence et l'amplitude de cette pénurie supposée sont au cœur d'un discours socialement et politiquement construit par les employeurs et les entreprises dominant ce secteur dont elles contrôlent la chaîne de valeur depuis plusieurs années déjà (Proulx, Sauvé, 2007). Dans ce contexte, deux processus sont à l'œuvre : une territorialisation de la main-d'œuvre – *via* une répartition en termes de trajectoires et de parcours professionnels – doublée d'un processus de sectorisation, tous deux portés par un discours appuyé sur la spécificité de la chaîne de valeur du secteur de transformation de la viande hautement significatif des politiques économiques tournées vers l'exportation au Québec.

Cette tendance lourde se trouve ainsi confortée par les stratégies monopolistiques qui se sont développées depuis les années 2000 et qui ont permis l'émergence de deux grands acteurs ayant pris le contrôle de la chaîne de valeur du secteur[19], appelés parfois les « intégrateurs[20] » (Proulx, Sauvé, 2007). Cette structuration du marché autour d'une multinationale (locale, car d'origine québécoise) au Québec est également observable aux États-Unis où ce modèle est historiquement dominant (Blanchette, 2020). La diminution du nombre de fermes sur le territoire a entraîné la concentration de l'activité dans quelques très grandes entreprises, notamment avec le soutien du principal groupe de pression corporatif et politique : la Fédération des producteurs de porc du Québec[21].

C'est dans ce contexte que la stratégie de réduction des coûts de la main-d'œuvre est diversifiée et renforcée grâce au recours à des TMT venant entre autres de la République dominicaine, du Vietnam, de l'Île-Maurice et d'autres pays latino-américains. Parmi les résultats dégagés par cette recherche, le recours aux TMT apparaît comme un facteur déterminant dans la mise en œuvre des stratégies des acteurs intégrateurs en matière de gestion régionale de l'emploi – catégories de main-d'œuvre locale et migrante – autant au niveau local qu'à l'échelle globale des territoires à travers lesquels se déploie la chaîne de valeur industrielle de ce secteur. Il faut noter que ce constat n'est pas spécifique à l'industrie agroalimentaire. Il renvoie à un véritable phénomène de sectorisation de la main-d'œuvre, à l'œuvre également dans plusieurs autres secteurs.

Les conditions de travail des TMT dans ce secteur mettent en lumière un constat beaucoup plus transversal qui consiste à naturaliser l'assignation des TMT aux emplois les plus précaires et, du même coup, la mauvaise

18. Plus importante entreprise du secteur agroalimentaire au Québec, Olymel a fait partie des cas d'espaces du travail et d'entreprise étudiés dans le cadre de notre projet de recherche sur les TMT et dont plusieurs résultats de recherche ont été utilisés dans cet article (Soussi, 2023).

19. F. Desjardins, « Les éleveurs de porcs du Québec demandent l'aide des gouvernements », *Le Devoir,* 5 septembre 2018.

20. Ce phénomène est particulièrement observable dans l'histoire de l'élevage porcin au Québec, notamment à travers le renforcement du poids politique de ces « intégrateurs » (Proulx, Sauvé, 2007).

21. Ces entreprises monopolisent la phase « abattoirs » en passant prioritairement devant les plus petites exploitations ; ainsi, en 2004, 60 % des porcs abattus le sont par Olymel, mais 82 % en 2020 : voir U. Bergeron, « Décroissance envisagée de la production porcine québécoise », *Le Devoir*, 19 mars 2022. Le contrôle progressif de cette chaîne de valeur par ces entreprises est en partie dû au fait « d'avoir bénéficié depuis des années de centaines de millions de dollars à même les fonds publics pour construire des fosses à lisier, soutenir la demande interne et favoriser l'ouverture de nouveaux marchés » (Proulx, Sauvé, 2007:50).

qualité de ces emplois. Ce constat d'une sectorisation de la main-d'œuvre, conjugué à celui de la précarisation juridique institutionnalisée des statuts fragilisant ces travailleurs, renvoie manifestement à la thèse de « la production sociale, la contingence, et la vulnérabilité potentielle qui entourent la capacité des personnes de rester intégrées à une juridiction ou une catégorie légale, et leurs accès aux biens publics, aux droits sociaux, et aux protections » (Fudge, Tham, 2017). Il contribue par ailleurs à expliquer la production et la récurrence de ces vulnérabilités. On voit ainsi se dessiner une pression sectorielle – construite – qui fait de la vulnérabilité des TMT un levier de re-régulation du marché de l'emploi au Canada et de son redéploiement en une pluralité de sous-marchés de l'emploi différenciés sur le même territoire. D'où une dynamique conjuguant sectorisation de certaines catégories de la main-d'œuvre (migrante et TMT) et territorialisation des secteurs industriels où cette main-d'œuvre est confinée (Soussi, 2023).

Cette dynamique n'est pas sans conséquences sur les conditions de travail et les relations d'emploi dans les secteurs ayant recours massivement aux TMT et ce, à deux niveaux : la main-d'œuvre y est plus vulnérable, ce qui favorise la légitimation de supposées « qualités » des TMT – vaillants à la tâche et plus fiables[22] –, leurs situations précaires les privant d'une bonne partie de leur agentivité[23] et de leur mobilité sur le marché de l'emploi (Gesualdi-Fecteau, 2015) dans la réalité sociale, par le recours aux modèles d'action ou de référence que proposent les normes juridiques. Or, le recours au droit intervient dans un contexte local, concret, spécifique et historiquement situé (Ewick, Silbey, 1998).

Deux grands constats se donnent ainsi à voir. D'abord, la faible syndicalisation historique (Fudge, Tham, 2017) et la naturalisation de qualités d'ordre « racial » des TMT (Vosko, 2022) apparaissent comme deux des principaux leviers de cette dynamique de sectorisation. Ensuite, le fait que dans les secteurs comprenant déjà une certaine présence syndicale – variable selon les entreprises et les régions –, une désagrégation des rapports collectifs de travail s'observe de plus en plus. Celle-ci se traduit par une désyndicalisation progressive liée à la proportion de plus en plus importante de TMT dans les effectifs des entreprises de ces secteurs (Soussi, 2019, 2016a) lesquels, en raison de leur subordination instituée à l'employeur – permis nominatif et évaluation par l'employeur –, craignent un engagement syndical perçu comme un facteur de risque.

Des migrations internationales aux zones grises locales du travail

Les politiques publiques en matière de migrations internationales de travail

22. Ces résultats rejoignent l'enquête qualitative menée par Marta Maria Maldonado aux États-Unis en 2010 dans les compagnies fruitières. Dans son enquête, les managers et patrons interrogés se démarquaient à la fois d'un racisme envisagé comme la croyance en l'existence de races biologiques et de supposées supériorités/infériorités de celles-ci (« je me fiche d'où ils viennent tant qu'ils font le job »). Toutefois, ils reproduisaient une catégorisation essentialiste et marchande des nationalités : les Mexicains seraient plus travailleurs, mais tendraient à « s'amollir » après un certain temps sur le territoire – en l'occurrence, l'interrogé faisait référence à la demande de droits sociaux. Un des employeurs se réjouissait alors de la venue d'un groupe de Philippins, qui devenaient alors encore plus favorisés comme étant de bons travailleurs, productifs, ne se plaignant pas.

23. Le terme d'agentivité peut être considéré comme un néologisme tiré de la notion d'*agency* et définissant « la capacité de l'être humain à agir de façon intentionnelle sur lui-même, sur les autres et sur son environnement » (Jézégou, 2014). Brièvement, il renvoie au concept d'agent au sens que lui donne Giddens dans ses travaux sur les interactions entre agents et structures constitutives de sa théorie de la structuration (Giddens, 1994).

révèlent deux grandes tendances. La première, à l'échelle locale, renvoie à un modèle théorique explicatif des conséquences de ces politiques publiques en deux volets sociétaux : d'une part, celui d'un processus de « segmentation de l'emploi », avec la désyndicalisation résultant *de facto* de la suppression progressive des rapports collectifs de travail dans les secteurs visés, à l'instar de celui, évoqué plus haut, de l'industrie agroalimentaire au Québec (Soussi, 2019) ; d'autre part, le différentiel en matière de droits fondamentaux du travail entre salariés résidents et TMT résultant de l'éclatement des statuts de la main-d'œuvre migrante temporaire en une multitude de sous-statuts et qui se traduit par un processus de précarisation institutionnelle. Pour les TMT, tout se passe comme si emploi précaire, relation de travail assujettissante et statut institutionnel délétère constituaient un état juridiquement construit, administrativement encadré par l'action publique et économiquement géré par l'employeur (entreprises, agences de recrutement et de placement, ordres professionnels).

Par ailleurs, les conséquences de ce processus de précarisation institutionnelle se traduisent par plusieurs formes de discrimination, dont celles relatives aux droits fondamentaux du travail. Les dispositifs juridico-administratifs qui réglementent les conditions de séjour et de travail des TMT renvoient à ce que plusieurs travaux qualifient de discrimination systémique, voire de « racisme institutionnel » (Sala Pala, 2010), tant ces dispositifs de l'action publique contribuent à produire et à réinstituer des inégalités systémiques dans les lieux de travail des TMT, d'abord à travers certains clivages institutionnels comme les différentiels en matière de salaire et de conditions de travail, ensuite par les rapports sociaux racisés qui caractérisent ces établissements.

La deuxième tendance est que l'action publique participe d'une nouvelle figure de la division internationale du travail (Soussi, 2013, 2016a). Elle reconfigure les dynamiques migratoires en permettant aux entreprises d'internaliser en permanence des ressources humaines temporaires pour des activités non externalisables, car « géographiquement fixes » (Scott, 2013). Elle s'appuie sur un modèle politique, juridique et administratif dans lequel les migrations internationales de travail sont subordonnées à l'économie – comme facteur de performance dans un contexte de concurrence mondialisée – et gérées par l'État, tout en affranchissant les entreprises des coûts relatifs aux dispositifs de protection sociale (santé, sécurité au travail, retraite) et divers avantages socioéconomiques auxquels ont accès les autres salariés.

Au-delà de ces constats se pose la question des impacts locaux du recours aux TMT sur plusieurs aspects caractéristiques du monde du travail. Il y a d'abord les impacts locaux sur la régulation de l'emploi dans les secteurs directement affectés, comme ceux de l'hôtellerie-restauration, de la transformation agroalimentaire ou de la construction, des espaces où la désagrégation des rapports collectifs de travail, déjà à l'œuvre, s'exacerbe au fur et à mesure du recours aux TMT (Soussi, 2019). Ce recours, loin de constituer l'appoint en pénurie de main-d'œuvre régulièrement invoqué par les pouvoirs publics, renforce le processus d'individualisation du rapport salarial à l'œuvre dans ces secteurs. Ce délitement progressif du rapport salarial, notamment en matière de relations d'emploi, de modes d'organisation du travail et de conditions de rémunération,

contribue *de facto* à la multiplication de certaines zones grises du travail et de l'emploi.

Un constat sociologique concernant ces zones grises est que les espaces de travail où sont affectés les TMT drainent également d'autres catégories de main-d'œuvre hautement vulnérables et socioéconomiquement précaires, parce qu'en grande partie d'origine migrante ou immigrante et enfermées dans des statuts aussi multiples que fragiles. Ces caractéristiques sociologiques prennent une dimension intersectionnelle plus complexe en se conjuguant avec d'autres : cette main-d'œuvre comprend notamment d'importantes proportions de femmes et de jeunes en situation de précarité et dont les flux renforcent en même temps ce réservoir – « l'armée de réserve » – dans lequel les employeurs-recruteurs puisent largement pour alimenter leur « valeur ajoutée ».

Dès lors, comment qualifier les conditions dans lesquelles se déploient les conséquences sociales et économiques du travail migrant temporaire, dont la première caractéristique est d'abord l'informalité, qui a pour effet de les soustraire aux normes à la fois nationales et internationales du travail ?

Cette interrogation conduit à repenser non seulement l'informalité, mais également la notion de « zone grise d'emploi » comme pistes d'appréhension empirique et de reconstruction théorique de ce phénomène insaisissable au niveau international, mais dont les lourdes retombées locales sont observables. Cette zone grise se cristallise à travers toute la flexibilité – dont disposent les employeurs dans ce contexte – résultant de la déconstruction des institutions du rapport salarial méthodiquement entreprise par une action publique à même les espaces nationaux dont elle a la responsabilité politique. À l'échelle internationale, ce constat appelle deux remarques.

Premièrement, la parade contre ce phénomène et les résistances face à ses impacts ne peuvent être déléguées aux seules organisations syndicales pour plusieurs raisons. La première est que les flux migratoires de travail font l'objet de stratégies globales conjuguées, non seulement des États et des politiques publiques qui les régulent, mais également de stratégies de gestion des entreprises transnationales. Cela n'empêche cependant pas que ces politiques coordonnées de globalisation des flux migratoires de travail se heurtent à des réalités locales et aux actions des acteurs locaux. Par exemple, l'action syndicale ne peut avoir de sens que dans les espaces nationaux en raison des modes d'encadrement juridique des relations de travail qui limitent sérieusement la portée internationale du syndicalisme. La deuxième renvoie aux obstacles, soulignés plus haut, auxquels se heurte, au niveau infranational, l'action syndicale déjà fragilisée par la désagrégation des rapports collectifs de travail. La troisième est que, à l'échelle internationale, les organisations syndicales ne disposent que de peu de normes sur lesquelles appuyer leur action (Soussi, 2016a).

Deuxièmement, les normes internationales applicables au travail migrant temporaire renvoient essentiellement aux principales conventions internationales (Organisation des Nations unies, ONU et Organisation internationale du travail, OIT). Il y a d'abord la Convention n° 97 sur les travailleurs migrants, adoptée en 1949 par l'OIT et à laquelle s'est ajoutée en 1975 une convention complémentaire dite Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires). Ensuite, la Convention internationale sur la protection

des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'ONU en 1990 et entrée en vigueur en 2003. Et enfin la Convention n° 189, qui concerne le travail décent pour les travailleuses et les travailleurs domestiques, adoptée par l'OIT en 2011. Plusieurs pays « consommateurs de TMT », dont les États-Unis et le Canada par exemple, n'ont jusque-là pas ratifié ces conventions. Deux arguments sont invoqués (notamment par le Canada) : 1) la gestion des flux migratoires ainsi que les modes d'encadrement juridique des droits accordés aux travailleuses et travailleurs migrants relèvent des prérogatives de souveraineté nationale des États ; 2) au Canada, les droits fondamentaux sont déjà garantis pour toutes les personnes, quel que soit leur statut.

En dernière analyse, il faut bien admettre que les impacts du recours accéléré aux TMT évoqués ici contribuent structurellement à la formation d'une zone grise du travail dont les dimensions peuvent être situées à trois niveaux. Le premier niveau renvoie aux impacts locaux, ceux économiques qui affectent la structure de l'emploi et le rapport salarial, et ceux plus sociaux relatifs aux conditions de vie et de séjour marquées par un accès verrouillé aux droits sociaux du travail. Les emplois dans lesquels sont fixés les TMT sur la base des principes de la circularité, de la durée temporaire et du permis nominatif – en lien notamment avec les injonctions de l'OIM – produisent un rapport salarial singularisé combinant migration, emploi précaire et relation de subordination individualisée, caractéristiques propres au travail non libre évoqué dans plusieurs travaux (Galerand, Gallié, 2018 ; Fudge, Strauss, 2014). Certes, la relation entre emploi précaire et travail non libre n'est pas univoque en ce sens que la précarité de l'emploi affecte également les immigrants permanents en les insérant dans des niches professionnelles associées à des emplois peu qualifiés et peu rémunérés, ainsi que le montrent les nombreuses *Ethnic niching studies*[24] (Schrover *et al.*, 2007 ; Soussi, 2016b). Mais, s'agissant des TMT, ce phénomène de niches est différent, car de nombreux secteurs y développent un recours systématisé (services, hôtellerie-restauration, travail saisonnier agricole, construction et mines) alors que l'emploi n'y est pas précaire, mais à pourvoir en permanence.

Conclusion

Dans les sociétés d'accueil, le développement des migrations temporaires de travail a produit trois conséquences durables au plan sociétal. La première a été de générer une sorte de nouvelle minorité de travailleurs – les travailleurs migrants temporaires (TMT) – qui, malgré leur stigmatisation juridico-administrative et en raison de leur mobilité cyclique, se sont graduellement imposés dans le paysage économique et politique, mais aussi dans les rapports sociaux et dans l'imaginaire collectif. Et ce, comme un groupe certes hétérogène, mais socialement reconnaissable en raison de son caractère exogène, renforcé notamment par l'exclusion de toute possibilité d'implantation à long terme (et donc d'intégration) d'une population dont la raison d'être est précisément de travailler ici et de vivre ailleurs.

La deuxième conséquence renvoie aux impacts globaux de ces flux qui tendent à constituer une figure nouvelle de la division internationale du travail actuellement

24. Ou « études sur les niches ethniques » (traduction libre de l'auteur).

à l'œuvre. La différenciation systématisée et institutionnalisée des TMT entre travailleurs hautement qualifiés et travailleurs « peu spécialisés », qui prévaut au Canada comme dans plusieurs autres pays, renforce *de facto* les inégalités socioéconomiques concrétisant une distinction de classe, sinon de rapports sociaux de classe dans les espaces du travail. Il y a d'un côté une sorte de « superclasse transnationale » – ou « classe dénationalisée » (Sassen, 2009) – bénéficiant des avantages qu'offrent les pays d'accueil et de l'autre, des travailleurs locaux (TMT et salariés résidents) enfermés dans des systèmes de gestion du capital humain sur la base de la nationalité.

La troisième conséquence renvoie au rôle de l'État et à son ambivalence croissante dans l'encadrement institutionnel des TMT : un État d'abord préoccupé par la dynamique des marchés visant à réduire les obstacles aux entreprises dans la gestion de leurs ressources, notamment en subordonnant structurellement la migration à l'économie. L'État assure l'intégration et la performance du « capital humain » sur le marché, mais reste en retrait dans la protection des TMT contre les abus de ce même État. Emblématique de ce constat, le cas canadien illustre particulièrement ce rôle équivoque de l'État à travers les réaménagements juridico-administratifs qu'il imprime à l'action publique en mettant en place un modèle sociojuridique de relations de travail en rupture avec les fondements historiques de son propre modèle de relations professionnelles[25]. Ce glissement est lié au mode de régulation politique choisi, consistant à conjuguer les politiques publiques en matière de migrations de travail avec celles de l'emploi dans les nouvelles chaînes de valeur pour : 1) permettre aux entreprises locales d'internaliser *sur mesure* une main-d'œuvre temporaire étrangère à bas coûts dans un contexte mondialisé compétitif ; 2) instaurer un contrôle des flux migratoires permettant l'accès à des ressources humaines en mesure de combler indéfiniment des emplois permanents par une main-d'œuvre temporaire « peu spécialisée » sans en assumer les coûts sociaux.

25. À cet égard, nous avons vu plus haut comment l'action publique a pu « redresser » la barre, suite à un enchaînement de décisions des tribunaux administratifs du travail – voire de la Cour suprême – qui a conduit à la construction d'une jurisprudence favorable aux droits sociaux des TMT. Une jurisprudence qui a ouvert une série de brèches permettant notamment l'accès à la syndicalisation. Ces brèches ont ainsi été progressivement, mais systématiquement, comblées pour mettre en conformité le mode d'encadrement juridique des relations de travail national avec les injonctions internationales de l'OIM et de l'OCDE quant à leurs principes directeurs en matière de circularité et de permis nominatif, notamment.

Sources :

- Azaïs C., Carleial L. (2017), *La « zone grise » du travail : dynamiques d'emploi et négociation au Sud et au Nord*, Bruxelles, Peter Lang, https://bit.ly/3OcmPz8.
- Bellemare G., Boucher M.-P., D'Amours M., Dieuaide P., Kesselman D., Soussi S. A. (2024), « Zone grise du travail et de l'emploi : de quoi parle-t-on ? », *Les Cahier du Crises*, ET2401, octobre, https://bit.ly/4hWrDpL.
- Blanchette A. (2020), *Porkopolis: American Animality, Standardized Life, & The Factory Farm*, Durham, Duke University press.
- Boulin J.-Y., Kesselman D. (2018), « Éditorial », *Transfer*, vol. 24, n° 3, p. 254-256, https://doi.org/10.1177/1024258918785104a.
- Coutu M., Fontaine L. L., Marceau G., Coiquaud U., Bourgault J. (2019), *Droit des rapports collectifs du travail au Québec. Volume 1 – Le régime général*, 3e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais.
- Eid P., Hanley J., Soussi S. A., Villanueva F. (2022), « Le Programme des travailleurs migrants temporaires : une discrimination institutionnalisée », *in* Paquet M. (dir.), *Nouvelles dynamiques de l'immigration au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 47-64.
- Fudge J. (2015), « Constitutionalizing labour rights in Canada and Europe: Freedom of association, collective bargaining, and strikes », *Current Legal Problems*, vol. 68, n° 1, p. 267-305, https://doi.org/10.1093/clp/cuv003.
- Fudge J., Strauss K. (2014), « Migrants, unfree labour, and the legal construction of domestic servitude », *in* Costello C., Freedland M. (eds.), *Migrants at Work*, London, Oxford University Press, p. 160-179, https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198714101.003.0009.
- Fudge J., Tham J. (2017), « Dishing up migrant workers for the Canadian food services sector: Labor law and the demand for migrant workers », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 39, n° 1, https://bit.ly/4eEVosi.
- Galerand E., Gallié M. (2018), « Travail non libre et rapports sociaux de sexe – À propos des programmes canadiens d'immigration temporaire », *Canadian Journal of Law and Society/Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 33, n° 2, p. 223-241, https://doi.org/10.1017/cls.2018.20.
- Gesualdi-Fecteau D. (2015), « Le droit comme rempart utile ? L'usage par les travailleurs étrangers temporaires des ressources proposées par le droit du travail », *Revue générale de droit*, vol. 45, n° 2, p. 531-578, https://doi.org/10.7202/1035300ar.
- Giddens A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.

- Jézégou A. (2014), « L'agentivité humaine : un moteur essentiel pour l'élaboration d'un environnement personnel d'apprentissage », *Sciences et technologies de l'information et de la communication pour l'éducation et la formation*, n° 21, p. 269-286, https://doi.org/10.3406/stice.2014.1099.
- ILO (2010), *International Labour Migration. A Rights-based Approach*, https://bit.ly/4eF6kq7.
- Massey D. S., Brown A. E. (2011), « New migration stream between Mexico and Canada », *Migraciones Internacionales*, vol. 6, n° 1, p. 119-144, https://bit.ly/3AP7dyo.
- Mathy A.-L. (2022), « Le contrôle du bien-être animal en abattoir », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2562, n° 37, p. 5-36, https://doi.org/10.3917/cris.2562.0005.
- OCDE (2020), « L'intégration des immigrants sur le marché du travail selon les acteurs locaux et les employeurs », in *Intégrer les immigrants pour stimuler l'innovation au Québec*, Canada, Paris, Éditions de l'OCDE, p. 120-178, https://bit.ly/4fRnPnT.
- Pellerin H. (2012), « De la migration à la mobilité : changement de paradigme dans la gestion migratoire. Le cas du Canada », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 27, n° 2, p. 57-75, http://www.cairn.info.proxy.bibliotheques.uqam.ca:2048/article.php?ID_ARTICLE=REMI_272_0057.
- Péridy N. (2010), « Un modèle généralisé des déterminants des migrations internationales : application aux migrations des pays méditerranéens vers l'UE », *Revue économique*, vol. 61, n° 6, p. 981-1010, https://doi.org/10.3917/reco.616.0981.
- Potot S. (2013), « Construction européenne et migrations de travail : le renouvellement des modes de mobilisation de la main-d'œuvre étrangère », *Revue européenne des sciences sociales,* vol. 51, n° 1, p. 7-32, https://doi.org/10.4000/ress.2333.
- Preibisch K. (2010), « Pick-Your-Own Labor: Migrant workers and flexibility in Canadian agriculture », *International Migration Review*, vol. 44, n° 2, p. 404-441, https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2010.00811.x.
- Proulx D., Sauvé L. (2007), *Porcheries ! La porciculture intempestive au Québec*, Montréal, Ecosociété.
- Sala Pala V. (2010), « Faut-il en finir avec le concept de racisme institutionnel ? » *Regards sociologiques*, n° 39, p. 31-47, https://bit.ly/3AWECHy.
- Sassen S. (2009), *La globalisation : une sociologie,* Paris, Gallimard.
- Schrover M., Van Der Leun J., Quispel C. (2007), « Niches, labour market segregation, ethnicity and gender », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 33, n° 4, p. 529-540, https://doi.org/10.1080/13691830701265404.

- Scott S. (2013), « Labour, migration and the spatial fix: Evidence from the UK food industry », *Antipode*, vol. 45, n° 5, p. 1090-1109, https://doi.org/10.1111/anti.12023.
- Siino C., Soussi S. A. (2020), « Les zones grises du travail », *Interventions économiques*, n° 58, https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.3500.
- Soussi S A. (2013), « Les flux du travail migrant temporaire et la précarisation de l'emploi : une nouvelle figure de la division internationale du travail ? », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail,* vol. 8, n° 2, p. 145-170, https://doi.org/10.7202/1027061ar.
- Soussi S. A. (2016a), « Migrations du travail et politiques publiques : vers une informalisation internationale du travail », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 33, n° 2, p. 225-247, https://doi.org/10.3917/ripc.232.0225.
- Soussi S. A. (2016b), « La globalisation des migrations du travail et les répercussions locales sur le syndicalisme nord-américain », *in* Klein J.-L., Pecqueur B., Koop K., Soussi S. A. (dir.), *L'innovation locale à l'épreuve du global. Un défi pour les acteurs*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p. 45-60.
- Soussi S. A. (2019), « Le travail migrant temporaire et les effets sociaux pervers de son encadrement institutionnel », *Lien social et Politiques*, n° 83, p. 295-316, https://doi.org/10.7202/1066095ar.
- Soussi S. A. (2023), « Territoires et migrations du travail à l'épreuve des chaînes de valeur régionalisées des entreprises : le cas de l'industrie agroalimentaire au Québec », *in* Caro P., Checcaglini A. (dir.), *Territoires et parcours. De nouvelles trajectoires d'emploi et de formation à l'épreuve des territoires ?,* Marseille, Céreq, p. 377-385, https://doi.org/10.4000/books.cereq.3025.
- Soussi S. A., Ranger J.-S. (2015), *Les « Programmes des travailleurs étrangers temporaires » et leurs impacts sur le rapport salarial et l'action syndicale,* Rapport de recherche, Université du Québec à Montréal, mai, https://bit.ly/3AQL82u.
- Vosko L. F. (2022), « Temporary labour migration by any other name: Differential inclusion under Canada's "new" international mobility regime », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 48, n° 1, p. 129-152, https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1834839.

États-Unis

Un recours croissant à l'immigration temporaire de travail, des conditions de travail dégradées, des syndicats peu mobilisés[1]

Catherine SAUVIAT

Les États-Unis recourent de manière croissante et privilégiée à l'immigration temporaire de travail au prétexte d'une pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs, pas toujours avérée. Les travailleurs étrangers bénéficiaires de ce type de visas subissent des conditions de travail particulièrement dégradées, du fait de leur dépendance économique et juridique aux employeurs, notamment dans l'agriculture et les services à bas salaire. Face à cette situation, les syndicats, particulièrement affaiblis, sont favorables à une limitation et un meilleur contrôle de ces programmes. Toutefois, ils ne sont guère à l'initiative dans ce domaine, et n'engagent que peu d'actions de mobilisation en faveur de ces travailleurs.

The United States is increasingly choosing to resort to temporary work immigration, on the pretext of a labour shortage in certain sectors, not always proven to be true. The foreign workers receiving this type of visa are subject to particularly poor working conditions, due to their economic and legal dependence on their employers, especially in agriculture and low-paid services. Faced with this situation, the unions, particularly diminished, are in favour of limits and better regulation of these programmes. Nevertheless, they are hardly proactive in this matter, and undertake very few mobilisation activities in support of these workers.

Catherine Sauviat est chercheure associée à l'Ires.

1. L'autrice tient à remercier Jean-Christian Vinel pour ses commentaires avisés d'une première version de cet article.

Les États-Unis sont le pays au monde qui accueille le plus grand nombre d'immigrés. En 2023, ils comptent 47,8 millions de personnes nées à l'étranger, soit 14,3 % de la population totale. Parmi eux, 36,9 millions disposent d'un statut légal, soit de citoyen américain par naturalisation (23,4 millions), soit de résident permanent (11,5 millions), soit en tant que bénéficiaire d'un visa temporaire/saisonnier de travail (2 millions) tandis que 11 millions sont estimés en situation irrégulière[2]. Les étrangers qui occupent des emplois saisonniers/temporaires relèvent selon la terminologie étasunienne en vigueur de la catégorie juridique des « non-immigrés » au sens où ils ne disposent que de visas temporaires, à l'instar des touristes, des étudiants, du personnel diplomatique, etc. S'ils sont minoritaires au sein de la population étrangère et de la population active, Costa (2020) souligne que depuis les années 1990, la part des visas qui leur est délivrée chaque année a éclipsé celle des visas reçus par les travailleurs dotés d'un statut de résident permanent (*green card*).

L'immigration est aux États-Unis un sujet de débat public quasi permanent depuis des décennies. Cette question a été au centre du débat de la campagne présidentielle en 2024 et le restera après la victoire électorale de Donald Trump et sa prise de pouvoir effective en janvier 2025. Le Congrès a échoué à plusieurs reprises[3] à adopter une réforme globale du système d'immigration que la plupart des observateurs considèrent pourtant comme inadapté et en grande partie inopérant. Si le débat public se focalise principalement sur l'immigration irrégulière, et de façon exacerbée depuis l'arrivée de Donald Trump au pouvoir à partir de 2017 qui l'alimente de propos haineux et racistes, la question de l'immigration de travail, en particulier le travail saisonnier et temporaire, reste bien présente.

Plusieurs initiatives récentes, émanant de l'exécutif et du Congrès, illustrent ainsi l'actualité du débat face à l'accélération du recours aux travailleurs migrants saisonniers/temporaires. Ces programmes, conçus à l'origine pour faire face à des pénuries ponctuelles de main-d'œuvre dans certains secteurs, sont de fait un moyen pour les employeurs de se procurer une main-d'œuvre bon marché, taillable et corvéable à merci, que certains apparentent à une forme d'esclavage moderne. C'est particulièrement le cas pour les travailleurs détenteurs de visas à caractère saisonnier dans les secteurs à bas salaire (agriculture et services). Mais la polarisation du Congrès, le pouvoir d'influence des associations patronales et la faible mobilisation des organisations syndicales rendent toute réforme improbable à court et moyen terme.

La première partie de l'article rend compte du contexte politique particulièrement tendu et de l'état réel des pénuries de main-d'œuvre sur le marché du travail dans lesquels s'inscrit la question de l'immigration temporaire de travail. La deuxième partie précise l'état de la régulation qui encadre aujourd'hui les quatre principaux types de visas existants de travail à caractère saisonnier/temporaire. Elle distingue ceux à destination de travailleurs

2. Estimations réalisées par le Pew Research Center (Moslimani, Passel, 2024).

3. En 2007 et en 2014 notamment. L'une des principales raisons de l'échec en 2007 fut l'incapacité des représentants des employeurs (la Chambre de commerce américaine) et des syndicats (l'American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO) de se mettre d'accord sur les programmes de visas saisonniers/temporaires de travail (Sauviat, 2006, 2007).

sans qualifications particulières dans les secteurs à bas salaire (agriculture, services) de ceux à destination de travailleurs spécialisés et/ou qualifiés (notamment du secteur de la tech), qui entraînent des situations de précarité bien supérieures pour les premiers que pour les seconds. La troisième partie revient sur les conditions de travail particulièrement dégradées que subissent les titulaires de visas à caractère saisonnier dans les secteurs à bas salaire, en développant plus particulièrement ceux travaillant dans l'agriculture. La quatrième partie rend compte des positions de la centrale syndicale AFL-CIO et des principaux syndicats concernés face à cette immigration temporaire de travail et souligne, malgré leurs positions de principe affichées, le peu de mobilisations qu'elle inspire.

Un contexte politique tendu, une détente du marché du travail après des situations de pénurie dans certains secteurs

La politique d'immigration est traditionnellement fondée sur un compromis politique bipartite, en panne depuis de nombreuses années. Dans ce contexte, l'immigration de travail ne fait pas exception et les tentatives de réforme visant à mieux contrôler les programmes de visas saisonniers/temporaires de travail sont restées lettre morte ces dernières années tandis que les employeurs et leurs organisations professionnelles n'ont eu de cesse de demander leur extension, au prétexte de pénuries de main-d'œuvre pas toujours avérées.

L'immigration, une question de plus en plus clivante

L'émergence du Tea Party en 2009 et l'arrivée de Donald Trump au pouvoir en 2017 n'ont fait qu'envenimer le débat. À défaut d'avoir l'appui du Congrès, ce dernier procède par décret à deux inflexions majeures dès sa nomination : répression de l'immigration irrégulière et restriction de l'immigration régulière[4]. Si Joe Biden, à son arrivée au pouvoir en 2021, met fin par décret à certaines des mesures prises par Donald Trump (Travel Ban, pause dans les expulsions), il échoue à faire adopter par le Congrès la légalisation des 11 millions de « sans-papiers ». En 2024, confronté à une très forte pression migratoire à la frontière avec le Mexique, il prend à son tour des mesures radicales destinées à bloquer l'arrivée de nouveaux migrants, qui marquent un tournant politique[5]. Dans le même temps, il décide de régulariser plus de 500 000 sans-papiers mariés à des Américains et leurs enfants à condition qu'ils aient résidé depuis plus de

4. Sa guerre contre l'immigration irrégulière s'est traduite par une « tolérance zéro » vis-à-vis des sans-papiers, l'érection d'un mur à la frontière sud avec le Mexique, des attaques contre les villes et les États « sanctuaires », la remise en cause du statut des « Dreamers », arrivés illégalement aux États-Unis en tant que mineurs avec leurs parents. Mais il s'est également attaqué à l'immigration régulière à travers sa décision d'interdire l'accès aux États-Unis aux ressortissants de pays à majorité musulmane (Travel Ban), le durcissement des conditions d'admission des réfugiés et demandeurs d'asile, la remise en cause du regroupement familial, et des règles restrictives à destination des titulaires de visas temporaires de travail pour les travailleurs qualifiés de la tech (Sauviat, 2020).

5. Suspension du droit d'asile et fermeture de la frontière avec le Mexique dès lors que le nombre d'entrées illégales quotidiennes dépasse 2 500 personnes en moyenne, face à la pression migratoire de dizaines de millions de personnes déplacées à cause des guerres, des persécutions politiques, ou du changement climatique et qui viennent non seulement du triangle nord (Mexique, Guatemala, El Salvador et Honduras) mais aussi de contrées plus inhabituelles (Venezuela, Haïti, Cuba, Brésil, Nicaragua, Équateur). Cette mesure, qui a fait radicalement baisser le nombre d'entrées illégales (de 250 000 en décembre 2023 à 57 000 en juin 2024) a été contestée devant les tribunaux par le syndicat représentant les fonctionnaires fédéraux chargés de l'asile, l'American Civil Liberties Union (ACLU).

10 ans aux États-Unis, et de faciliter l'octroi de visas de travail aux Dreamers (voir note 4, p. 47), protégés depuis 2012 par le Deffered Action for Children Arrivals (DACA). Après que 16 États républicains eurent décidé de poursuivre l'administration en justice, l'application du premier programme est temporairement bloquée par un juge fédéral du Texas.

Dans ce contexte, la question de l'immigration de travail continue de diviser deux camps qui dépassent les clivages entre partis : d'un côté, ses partisans parmi lesquels on trouve des Républicains pro-business et des Démocrates défenseurs des droits des migrants ; de l'autre, ses opposants qui regroupent, mais pour des raisons différentes, les forces conservatrices anti-immigration et certains syndicats. Elle a entraîné plusieurs initiatives du Congrès ces dernières années, qui n'ont cependant pas abouti : une proposition de réforme, en mars 2021, du programme de visas temporaires dans l'agriculture (programme H-2A, voir *infra*), visant à le renforcer tout en accordant l'accès à la citoyenneté américaine aux titulaires de tels visas depuis plus de 10 ans (The Farm Workforce Modernization Act) ; une proposition de loi introduite en 2022 (The Seasonal Workers Solidarity Act), destinée à améliorer les normes d'emploi des bénéficiaires du programme H-2B (voir *infra*) et à leur créer une voie d'accès à la citoyenneté ; une proposition de réforme (The H-1B and L1 Visa Reform Act), réintroduite au Sénat en 2023, qui vise à mieux contrôler l'usage excessif et injustifié par les entreprises de certains visas temporaires destinés aux travailleurs dotés de spécialisations et de qualifications particulières (programmes H-1B et L1, voir *infra*). De son côté, l'exécutif a été conduit en 2021 et 2022 à augmenter le plafond annuel de visas à caractère saisonnier hors agriculture (programme H-2B) et la Maison Blanche a lancé une *task force* en octobre 2022 afin d'améliorer les protections des travailleurs migrants engagés dans certains emplois à caractère saisonnier dans les secteurs à bas salaire (programmes H-2A et H-2B). De même, l'administration Biden, en choisissant d'aider financièrement les cultivateurs *via* les fonds de l'American Rescue Act de 2021 (65 millions de dollars, soit 59 millions d'euros) dans le cadre d'un programme pilote intitulé « The Farm Labor Stabilization and Protection », a prévu de défrayer les employeurs des dépenses de recrutement des migrants en provenance d'Amérique centrale (Guatemala, Honduras et El Salvador).

Des pénuries de travail, certes… mais pas dans tous les secteurs

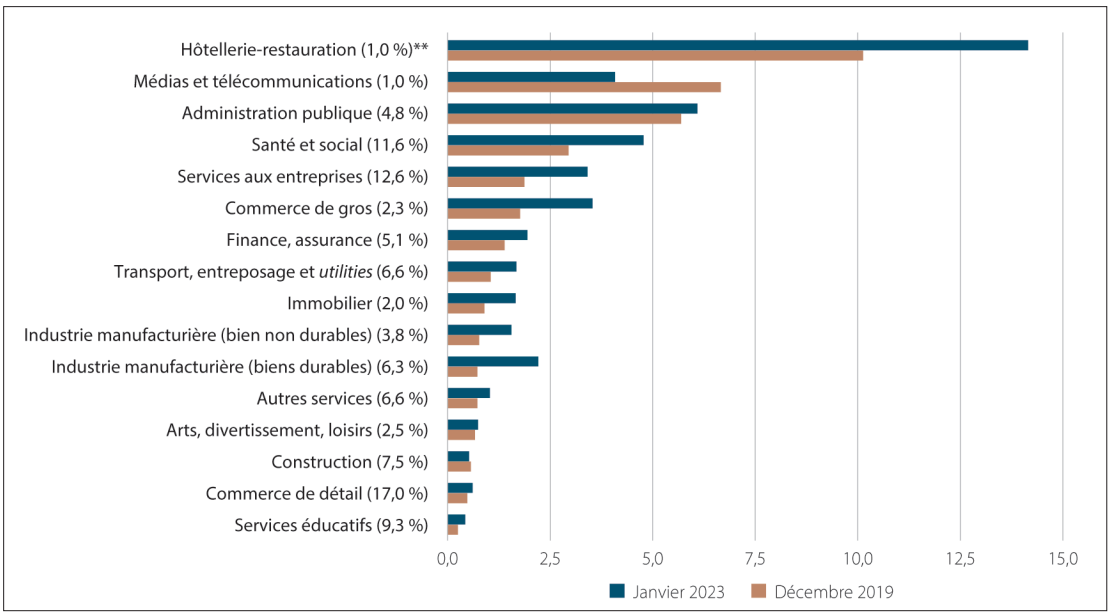
S'agissant du contexte économique, on observe une relative détente du marché du travail en 2024, marquée par une remontée du chômage et une baisse des emplois disponibles dans la plupart des secteurs. Les dernières données disponibles montrent en effet qu'il y a désormais quasiment autant d'emplois disponibles (7,7 millions) que de chômeurs (7,2 millions) en juillet 2024. Le marché du travail étasunien a donc quasiment récupéré de la pandémie de Covid-19 au niveau global.

Si les employeurs et leurs représentants (chambre de commerce, associations professionnelles, etc.) n'ont eu de cesse d'alerter sur les pénuries d'emplois ces dernières années pour justifier leurs demandes accrues de visas saisonniers/temporaires de travail, la situation du marché du travail s'est révélée très hétérogène selon les secteurs et les métiers (Birinci, Ngân, 2023). L'indicateur utilisé pour mesurer l'état de tension

du marché du travail aux États-Unis est le ratio nombre d'offres d'emplois disponibles/nombre de chômeurs. Plus ce ratio est supérieur à 1, plus le marché du travail est réputé tendu, et rend donc compte d'une pénurie de main-d'œuvre d'ampleur croissante. Or comme le montre le graphique 1, les pénuries de main-d'œuvre se sont accrues un peu partout entre décembre 2019, soit juste avant la courte récession provoquée par la pandémie de Covid-19 et janvier 2023. Elles sont restées particulièrement fortes en fin de période dans certains secteurs, notamment demandeurs de visas H-2B (hébergement et services alimentaires, santé, certains services professionnels comme le jardinage, et le nettoyage). En revanche, le marché du travail dans la construction, l'un des cinq secteurs les plus demandeurs de ce type de visas (GAO, 2020), ne paraît guère avoir été affecté par une telle situation, contrairement à ce que prétend la National Association of Home Builders, le patronat de la branche, et connaît même une détente entre fin 2019 et début 2023.

Comme le souligne Costa (2020), malgré les doutes sur la réalité des pénuries de main-d'œuvre dans un certain nombre de secteurs, les employeurs et les associations professionnelles continuent de demander l'expansion et la déréglementation des programmes de visas saisonniers (H-2A et H-2B) et obtiennent gain de cause auprès du Congrès.

Graphique 1 - Degré de tension du marché du travail* par secteur, hors agriculture (décembre 2019-janvier 2023)



* Ratio nombre d'offres d'emplois disponibles/nombre de chômeurs.

** Les chiffres entre parenthèses représentent le poids du secteur dans l'emploi total.

Lecture : c'est dans le secteur de l'hôtellerie-restauration (Accommodation and Food Services), qui représente seulement 1 % de l'emploi total en début de période, que la tension du marché du travail a été la plus forte et qu'elle a connu l'augmentation la plus élevée entre décembre 2019 et janvier 2023. Dans ce secteur, il y avait en fin de période près de 15 emplois disponibles pour 1 chômeur.

Source : Federal Reserve Bank of Saint Louis.

Un cadre légal qui remonte aux années 1950 pour l'essentiel

L'immigration de travail est régulée aux États-Unis *via* l'octroi de visas saisonniers/temporaires de travail depuis le début des années 1950, voire avant dans le cas du Mexique. Leurs bénéficiaires sont désignés comme des *guest workers* dans la terminologie officielle. Nous retenons dans cet article les quatre catégories de visas saisonniers/temporaires de travail les plus en usage par les employeurs : les visas H-2A dans le secteur agricole ; les visas H-2B hors agriculture (jardinage, construction, foresterie, hôtellerie-restauration, nettoyage, loisirs, etc.) ; les visas H-1B et H-1B1 (Chili et Singapour)[6] pour les travailleurs dotés de diplômes universitaires et de qualifications spécifiques, que l'on retrouve massivement dans les secteurs de la tech[7] ; et enfin, les visas L1 à destination des cadres supérieurs et/ou de travailleurs dotés de spécialisations particulières d'entreprises multinationales étrangères (EME) transférés dans leurs filiales étasuniennes (tableau 1).

Si comme le montre le tableau 1, le nombre de visas H-1B et H-2B est soumis à un plafond annuel (respectivement 8 000 et 66 000), le nombre d'émissions de ces visas a, dans les deux cas, toujours largement dépassé ce plafond entre 2000 et 2023 comme le montre le graphique 2, à cause notamment des nombreuses exemptions existantes (voir *infra*).

Les programmes H-2A et H-2B, des visas de travail à caractère saisonnier dans des secteurs à bas salaire

Le programme H2 est créé par la loi de 1952 (Immigration and Nationality Act). En 1986, l'Immigration Reform and Control Act (IRCA) amende la loi de 1952 et instaure deux catégories de visas saisonniers de travail : le visa H-2A et le visa H-2B. Dans l'agriculture, l'immigration de travail a, en réalité, commencé bien plus tôt avec la mise en place en 1942 du programme « Bracero ». Issu d'un accord intergouvernemental entre le Mexique et les États-Unis, il est destiné à pallier la pénurie de main-d'œuvre provoquée par la seconde guerre mondiale et l'enfermement des Japonais, qui travaillent alors essentiellement dans l'agriculture, dans des camps. Ce programme prend fin en 1964 mais il sert de modèle au programme H-2A[8]. Plus de 90 % des titulaires de visas H-2A sont encore aujourd'hui des Mexicains. Ce programme devait en théorie réduire le nombre de travailleurs en situation irrégulière dans le secteur. Cela ne s'est clairement pas produit puisque ces derniers seraient 50 % dans ce cas selon la National Agricultural Worker Survey, ayant la préférence des employeurs par rapport aux travailleurs sous visa H-2A à cause, notamment, des coûts qui leur sont imposés pour l'obtention du visa (tableau 1) et l'emploi de ces travailleurs (voir *infra*).

Les employeurs qui font la demande de visas H-2A (*petition*) sont tenus d'obtenir

6. En vertu de deux accords de libre-échange signés en 2003 avec Singapour et le Chili, des visas H-1B1 sont réservés aux ressortissants de ces pays (limités à 1 400 pour le Chili et à 5 400 pour Singapour). Le programme H-1B1 est quasi identique au programme H-1B, excepté la période d'emploi qui n'est que d'un an, et qui n'est renouvelable que deux fois.

7. Les employeurs les plus demandeurs sont Amazon, Infosys, Tata Consultancy, Google, Microsoft, Apple.

8. Durant la vingtaine d'années de fonctionnement du programme « Bracero », plus de 4 millions de travailleurs mexicains sont venus travailler aux États-Unis dans ce cadre et ont été victimes de nombreuses violations.

Tableau 1 - Les principales caractéristiques des 4 visas saisonniers/ temporaires de travail retenus en 2023

Catégories de visas	Année de création	Catégories éligibles	Plafond annuel	Durée du visa	Coût d'obtention du visa pour l'employeur
H-2A	1952-1986	Secteur agricole	Aucun	Un an, renouvelable 3 fois	1 685 $ (1 537 €)
H-1B	1952-1990	Travailleurs dotés d'une spécialisation particulière et/ou d'un diplôme universitaire	85 000	3 ans, renouvelable 1 fois	1 960 $ (1 788 €)
H-2B	1952-1986	Hors agriculture	66 000*	Un an, renouvelable 3 fois	De 2 500 $ à 5 000 $ (2 281-4 562 €)
L1	1970	Cadres et employés spécialisés des EME, avec au moins un an d'ancienneté	Aucun	3 ans, renouvelable de gré à gré, jusqu'à 7 ans maximum	De 695 à 1 385 $ (634-1 264 €)

* Certains métiers (transformation du poisson notamment) sont explicitement exemptés de ce plafond. De surcroît, depuis 2015, toute personne employée sous visa H-2B pendant 3 ans peut revenir sans être soumis au plafond annuel (66 000). Pour ces deux raisons, le nombre de visas H-2B émis par le Département d'État est de fait supérieur au plafond.

Source : construction de l'autrice.

au préalable une « demande certifiée de conditions de travail » auprès du ministère du Travail, qui justifie le fait qu'il n'y a pas assez de travailleurs américains capables et désireux de faire le travail, que l'emploi d'un étranger n'affectera pas les salaires et les conditions de travail d'un travailleur américain occupant la même position en payant au salaire en vigueur dans la zone, en général plus élevé que le salaire minimum fédéral[9]. Une fois cette requête approuvée, leur demande est scrutée par les services compétents du ministère de la Sécurité intérieure (US Citizenship and Immigration Services – USCIS). Les employeurs sont également tenus de fournir gratuitement le logement sur le lieu de travail, le transport depuis le pays d'origine et la nourriture durant la période d'emploi, ce qui n'est pas le cas pour les visas H-2B. Pour obtenir ces derniers, qui bénéficient dans une grande majorité aux travailleurs originaires du Mexique (68 %), du Guatemala (5 %), du Honduras (4 %) et d'El Salvador (3 %)[10], une simple attestation des employeurs indiquant qu'ils n'ont pas trouvé de travailleurs américains disponibles est suffisante. À la suite de ces procédures, les travailleurs peuvent enfin faire leur demande de visa (H-2A et H-2B) auprès du Département d'État.

9. Ce salaire est calculé par le ministère du Travail (Adverse Effect Wage Rate) sur la base du salaire horaire moyen d'un ouvrier agricole (16,62 dollars, soit 15,16 euros en 2022). Il varie selon les États, de 11,99 dollars ou 10,94 euros en Géorgie à 17,51 dollars, soit 15,98 euros en Californie : D. Costa, « From farm to table: Immigrant workers get the job done », Hearing before the Senate Committee on the Judiciary, May 31, 2023, https://bit.ly/4eTWYHs.

10. *Characteristics of H-2B Nonagricultural Temporary Workers, Fiscal Year 2022 Report to Congress, Annual Submission*, US Department of Homeland Security and US Citizenship and Immigration Services, February 14, 2023, https://bit.ly/4eDF8IT.

Ces deux types de visas sont délivrés pour une année et sont renouvelables 3 fois, soit pour une période de 3 ans maximum[11]. Leurs différences tiennent d'une part dans l'absence de plafond pour les visas H-2A, contrairement aux visas H-2B qui eux, sont soumis à un plafond annuel, quoique flexible[12]. D'autre part, le coût d'obtention d'un visa H-2B pour l'employeur qui en fait la demande peut être plus de deux fois supérieur à celui d'un visa H-2A (tableau 1), mais il n'est pas tenu dans ce cas de prendre en charge les frais de transport et d'hébergement des migrants contrairement à ceux dotés d'un visa H-2A.

Les émissions de visas H-2A (agriculture) sont aujourd'hui les plus nombreuses : elles représentent 39,4 % des flux de visas saisonniers/temporaires en 2023. Elles ont même dépassé ceux de visas H-1B (voir *infra*) en 2018 (graphique 2). Ces visas sont les seuls à n'avoir pas été freinés par la pandémie de Covid-19, leurs titulaires étant alors considérés comme des « travailleurs essentiels » alors que tous les autres ont subi une baisse brutale en 2020, voire en 2021 (tableau 1).

En termes de stocks cependant, l'estimation réalisée ponctuellement par l'USCIS (2019) offre une photographie différente : ce sont les travailleurs étrangers sous visa H-1B qui constituent la population présente sur le sol étasunien la plus nombreuse en fin d'année 2019 (583 000), suivie par les titulaires d'un visa L1 (387 390), par ceux d'un visa H-2A (200 000) et enfin par ceux d'un visa H-2B (115 500). La différence de grandeur entre ces deux statistiques (en termes de flux et de stock) s'explique par la durée des visas et leur possibilité de renouvellement, plus longue pour les deux premiers visas (H-1B et L1) que pour les deux derniers (H-2A et H-2B).

Le programme H-1B, des visas temporaires à destination de travailleurs spécialisés du secteur de la tech

Une autre loi de 1952 (McCarren Walter Act) a autorisé l'admission de travailleurs temporaires aux « mérites et capacités remarquables » (athlètes, artistes, professeurs, professions de santé, etc.) en créant un programme H1. L'Immigration Act de 1990 distingue à partir de là deux sous-catégories de visas : les visas H-1B pour les professions spécialisées (dans l'informatique, l'ingénierie, les sciences, le monde académique, etc.), et le visa H-1A pour les infirmières diplômées, dont le programme a expiré fin 1995.

Un plafond annuel est fixé par le Congrès, qui limite aujourd'hui à 85 000 le nombre annuel d'entrées possibles sous visa H-1B[13], mais les demandes de renouvellement de ces visas au bout de 3 ans (voir *infra)* n'y sont pas soumises alors qu'elles sont plus nombreuses que les demandes initiales (deux tiers contre un tiers). L'American Competitiveness in the 21st Century Act de 2000 a de surcroît soustrait de ce plafond les demandes

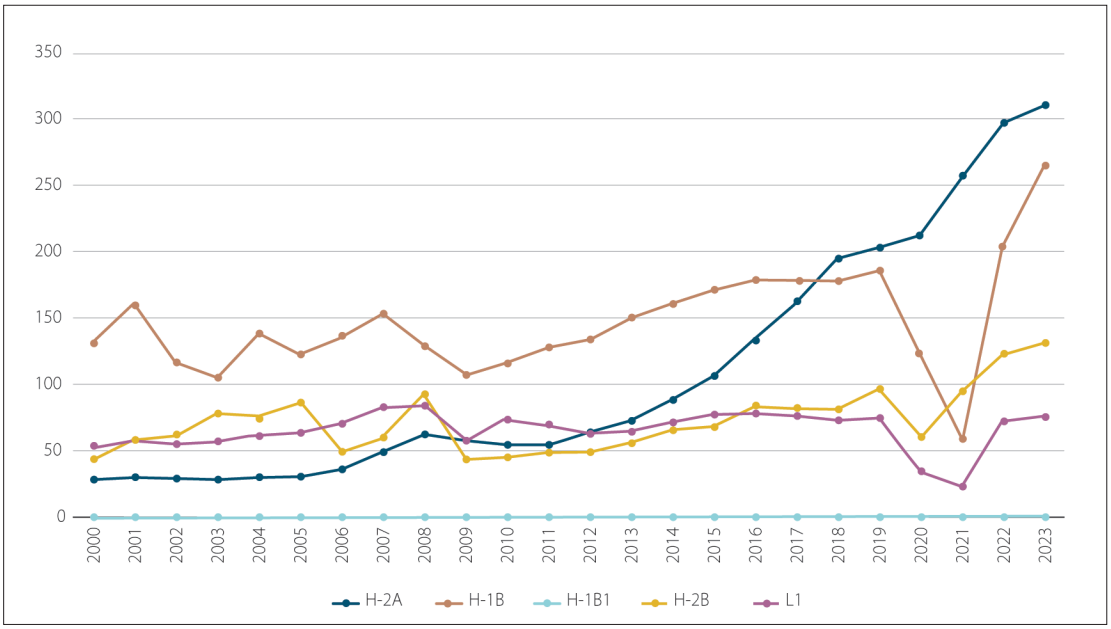
11. Les travailleurs sous visa H-2A peuvent cependant revenir après 3 ans à condition qu'ils aient passé 3 mois dans leur pays d'origine.

12. En 2017, le Congrès a changé les règles régulant les visas H-2B, qui autorisent chaque année une augmentation du plafond initial jusqu'à 64 000 visas additionnels. Les parlementaires ont aussi recours à des cavaliers budgétaires qui leur permettent d'augmenter chaque année ce plafond.

13. Soit 65 000 en 1990, augmenté en 2004 d'un contingent additionnel de 20 000 pour des étrangers titulaires d'une maîtrise acquise dans une université américaine. Ce plafond a été provisoirement augmenté et est passé à 115 000 en 1999 et 2000 puis à 195 000 en 2001, 2002 et 2003 par le Congrès. Depuis 2005, il est revenu à 85 000 (65 000 + 20 000).

Graphique 2 - **Nombre des principaux visas saisonniers/temporaires de travail émis par grande catégorie (2000-2023)**

En milliers



Source : US Department of State – Bureau of Consular Affairs : https://bit.ly/4dFfXVd. Voir tableau 1.

de visa H-1B émanant des universités et des organismes de recherche publics et privés à but non lucratif. De même en sont exemptés les 20 000 premiers bénéficiaires d'un visa H-1B ayant obtenu une maîtrise (ou plus) dans une institution américaine d'enseignement supérieur.

Quand le nombre de demandes dépasse le plafond annuel, ce qui est systématiquement le cas depuis 2014, ces visas sont octroyés *via* un système de loterie. Ils sont destinés en général à des travailleurs étrangers dotés de spécialisations spécifiques et/ou de diplômes universitaires (au minimum une maîtrise) et à des étudiants étrangers diplômés d'une université américaine pour occuper des emplois de professionnels qualifiés, pour une période de 6 ans maximum, soit 3 ans renouvelables une fois (tableau 1). L'avantage de ce type de visa par rapport aux trois autres catégories est triple : en premier lieu, sa portabilité (leurs bénéficiaires peuvent changer d'employeur une fois admis aux États-Unis, à condition que le nouvel employeur fasse une procédure de demande de visa auprès de l'USCIS) ; ensuite, le fait qu'il offre potentiellement l'accès au statut de résident permanent (*green card*) sur demande de l'employeur même si, compte tenu des longs délais nécessaires pour l'obtenir (plusieurs années)[14], une partie des titulaires de visas H-1B, à l'expiration de leur visa, choisissent de rester aux États-Unis et viennent grossir les rangs de l'immigration irrégulière dans l'espoir d'obtenir ce statut ultérieurement ; enfin, un employeur américain qui emploie au moins 51 salariés n'est pas tenu d'embaucher en priorité des

14. Il y aurait environ 1 million de titulaires de visas temporaires en attente d'une *green card* (Kandel, 2020).

travailleurs américains, sauf si 15 % de sa main-d'œuvre est composée de travailleurs sous visa H-1B (*H-1B dependent*)[15] et l'administration du Travail autorise la rémunération de ces travailleurs en dessous du salaire médian local (Costa, Hira, 2020, 2023).

Pour autant, ces travailleurs restent dans une situation de dépendance à l'employeur, soumis au risque de licenciement (sans être éligibles aux indemnités chômage) et peu enclins à se plaindre de journées de travail trop longues, ou de coupes dans leurs salaires et leurs avantages sociaux, etc.

Le programme L1, destiné au transfert temporaire de cadres des entreprises multinationales étrangères

Enfin, le programme L1 autorise depuis 1970 les entreprises multinationales étrangères (principalement du secteur de la tech) à faire venir temporairement aux États-Unis certains de leurs salariés (cadres supérieurs et/ou travailleurs dotés de connaissances spécialisées) sous conditions. Il a été mis en place après la réforme de l'immigration de 1965 qui plafonnait l'immigration permanente en provenance de l'hémisphère ouest, ce qui causait un problème aux entreprises canadiennes désireuses de transférer rapidement leur personnel aux États-Unis sans que la réciproque soit vraie pour les entreprises étasuniennes.

Il permet à des entreprises étrangères de transférer aux États-Unis, beaucoup plus rapidement (procédure moins lourde) et plus durablement (7 ans) que le programme H-1B (tableau 1), les salariés de leurs filiales locales ou maisons-mères implantées notamment dans les pays en développement[16] et ce, sans être soumis à un quelconque plafond, au système de loterie ou à une quelconque norme salariale. La seule condition est qu'ils aient été salariés du groupe pendant un an au moins durant les trois années précédant leur demande. Il autorise en outre les époux ou épouses à travailler aux États-Unis pendant la période de validité du visa. Enfin, il permet potentiellement l'accès au statut de résident permanent (*green card*). Mais contrairement aux titulaires de visas H-1B, leurs bénéficiaires ne peuvent changer d'employeur.

Des conditions de travail particulièrement difficiles pour les titulaires de visas à caractère saisonnier, notamment dans l'agriculture

La situation des travailleurs étrangers sous visa saisonnier/temporaire est particulièrement précaire aux États-Unis depuis que ces programmes existent, étant enchâssés dans une relation d'emploi très fortement asymétrique vis-à-vis de l'employeur, qui a le contrôle du processus d'obtention de leur visa et de leur statut donc de leur droit à rester aux États-Unis. Et même dans le cas où certains de ces programmes (H-1B1 et L1, voir *supra*) permettent l'accès à la *green card*, c'est encore l'employeur qui est à l'initiative de la procédure de demande et de délivrance de ce statut de résident permanent.

15. La dépendance aux visas H-1B vaut aussi pour les entreprises de plus petite taille, à partir de 8 travailleurs équivalent temps plein (ETP) sous visa de ce type pour celles jusqu'à 25 salariés, et à partir de 13 salariés ETP pour celles entre 26 et 50 salariés

16. Les principaux pays pourvoyeurs sont l'Inde, le Royaume-Uni, le Brésil, le Mexique et la Chine.

Dans ce contexte, de nombreuses violations du droit (non-paiement des heures travaillées, confiscation des passeports, logements inadéquats, intimidations et menaces de toutes sortes) et des abus systématiques sont régulièrement révélés par des avocats, des journalistes, des enquêtes gouvernementales, des rapports d'ONG ou d'associations de soutien aux migrants[17]. Le contrôle opéré par l'administration du Travail est en outre très insuffisant, du fait d'un manque de moyens. La division Wage and Hour, chargée de faire appliquer le droit du travail, est particulièrement sous-dotée, qui manque d'inspecteurs du travail et d'un budget lui permettant de mener des enquêtes appropriées[18]. Cette main-d'œuvre précaire et captive est donc particulièrement vulnérable à toutes les formes d'exploitation et aux mauvais traitements, du fait de sa totale dépendance à l'employeur et des craintes de représailles en cas de contestation. C'est notamment le cas des travailleurs sous visa H-2A et H-2B (CDM, 2013)[19].

Le secteur agricole est particulièrement exposé à ces abus et violations (tableau 2), 60 % de la main-d'œuvre agricole ne disposant d'aucun statut légal (50 % de travailleurs irréguliers) ou que d'un visa saisonnier/temporaire de travail (10 % de titulaires du visa H-2A). De fait, environ 70 % des enquêtes menées par la division Wages and Hour du ministère du Travail dans l'agriculture (salaires impayés, logement inadéquat) détectent des violations du droit du travail (Costa *et al.*, 2020)[20].

D'ailleurs, la loi fédérale qui protège les droits collectifs des travailleurs et travailleuses du secteur privé aux États-Unis (droit à la syndicalisation et à la négociation collective), le National Labor Relations Act (NLRA), adoptée en 1935, a exclu les travailleurs agricoles et les travailleurs domestiques, quasi essentiellement des Noirs à l'époque, de son champ d'application, au prétexte qu'ils ne répondaient pas à la définition de l'*employee*, même si 14 États leur ont depuis accordé ces droits. En dépit de cette exemption, le ministère du Travail a édicté le 28 juin 2024 des règles (Improving Protection for Workers in Temporary Agricultural Employment in the United States) visant à accorder de nouveaux droits et protections aux travailleurs sous visa H-2A (notamment des droits à la syndicalisation, et pour les syndicats d'accéder au logement de ces travailleurs, l'interdiction aux employeurs d'organiser des réunions antisyndicales captives, etc.). Mais leur application a été bloquée à peine un mois après par une juge fédérale de Géorgie sous la pression du National Council of Agriculture Employers[21].

Dans ce contexte, il n'est pas rare que les titulaires de visas H-2A travaillent entre 80 et 90 heures par semaine, contrairement à ce

17. GAO (2015), Oxfam, FLOC (2011), CDM (2013, 2020) ; voir aussi « Labor and Employment – Fair Recruitment and Transparency Act », Hearing from the Senate Finance Committee, Centro de los derechos del migrante, February 27, 2020, https://bit.ly/3ZRSiO5, pour n'en citer que quelques-uns.

18. D. Costa, « From farm to table: Immigrant workers get the job done », Hearing before the Senate Committee on the Judiciary, May 31, 2023, https://bit.ly/4eTWYHs.

19. « Labor and Employment – Fair Recruitment and Transparency Act », Hearing from the Senate Finance Committee, Centro de los derechos del migrante, February 27, 2020, https://bit.ly/3ZRSiO5.

20. Voir aussi D. Costa, « From farm to table… », *op. cit.*

21. Son recours, émis le 26 août, a entraîné la suspension de cette réglementation dans les 17 États républicains plaignants.

Tableau 2 - **Les interventions du ministère du Travail pour violation des programmes H-2A, H-2B et H-1B en 2023***

Programme de travail saisonnier/ temporaire	Nombre d'actions de mise en conformité	Nombre de travailleurs recevant des arriérés de salaire	Arriérés de salaire payés (montant total en dollars)	Pénalités monétaires (montant total en dollars)
H-2A	413	5 181	3 822 344	31 268 700
H-2B	58	2 544	3 886 907	2 155 460
H-1B	50	187	3 175 526	163 868

* Il ne s'agit ici que des violations des règles qui gouvernent les contrats relatifs à ces programmes de visas temporaires, qui sont les plus nombreuses (46 % du total des violations). Mais d'autres violations viennent s'ajouter aux premières, notamment celles relatives au paiement du salaire minimum, des heures supplémentaires ou au travail des enfants qui sont régies par le FLSA (voir *infra*), et qui comptent pour 31 % du total : D. Costa, « From farm to table: Immigrant workers get the job done », Hearing before the Senate Committee on the Judiciary, May 31, 2023, https://bit.ly/4eTWYHs.

Source : US Department of Labor, Wage and Hour Division : https://bit.ly/41qcpDP ; https://bit.ly/3ZwTAMv ; https://bit.ly/3ZQCIBZ.

que stipule leur contrat de travail, dans des conditions de chaleur extrême[22] et exposés en permanence aux pesticides. Ils sont en conséquence particulièrement vulnérables aux risques d'accidents du travail et de maladies et n'ont qu'un accès limité aux soins de santé. Leurs conditions de logement sont totalement déplorables (insalubrité des équipements, insuffisance de lits et de sanitaires, absence d'air conditionné), comme le soulignent de nombreux rapports (Oxfam, FLOC, 2011). Du fait de leur dépendance économique aggravée par leur situation d'endettement pour l'obtention du visa (voir *infra*) et de leur subordination juridique à l'employeur qui contrôle tout, y compris leurs moindres déplacements, les titulaires de visas H-2A – essentiellement des hommes qui quittent le plus souvent femmes et enfants dans leur pays d'origine dans l'espoir de gagner de l'argent – ne peuvent élever la voix et contester leurs conditions de travail, au risque de perdre leur emploi, leur logement et le droit de rester aux États-Unis, voire d'être blacklistés et de ne plus pouvoir revenir sous ce type de visa (Gordon, 2023).

Les violations des droits des travailleurs sous visa H-2A commencent dès le recrutement dans leur pays d'origine, qui est opéré en partie par des recruteurs ou des agences de recrutement (Farm Labor Contractors – FLC, voir l'encadré). Il est fréquent que ces derniers leur réclament illégalement de l'argent afin d'être sélectionnés pour l'obtention d'un visa dans leur pays d'origine[23], en les menaçant de ne plus avoir recours à eux

22. En 2018, un travailleur mexicain sous visa H-2A, Miguel Angel Guzman Chavez, âgé de 24 ans, est mort quelques jours après son arrivée en Géorgie, après avoir ramassé des tomates sous des températures extrêmes (44° Celsius) : voir « Testimony of Diana Tellefson Torres », UFW Foundation CEO, US Senate Judiciary Hearing, May 31, 2023, https://bit.ly/3U4pyxR.

23. Dans une affaire tristement célèbre en Géorgie, le tribunal fédéral du district intermédiaire de Floride a constaté que trois accusés avaient facturé aux travailleurs entre 1 000 et 2 000 dollars avant leur arrivée aux États-Unis : voir « Testimony of Diana Tellefson Torres », UFW Foundation CEO, *op. cit*.

Encadré - **Les Farm Labor Contractors**

L'activité des Farm Labor Contractors (FLC) est ancienne aux États-Unis. Elle remonte aux années 1870, notamment en Californie où ces emplois étaient alors tenus par des Chinois puis par des Japonais (Vaupel, Martin, 1986). Elle n'a commencé à être réglementée que près d'un siècle plus tard, par le Farm Labor Contractor Registration Act, adopté en 1964 et entré en vigueur en 1965. L'activité de ces intermédiaires du marché du travail, exercée par des individus ou des entreprises qui peuvent employer des milliers de salariés, consiste à fournir de la main-d'œuvre pour la production agricole et les récoltes. Ils sont chargés du recrutement des travailleurs saisonniers, notamment sous visa H-2A, pour les employeurs du secteur et parfois de la prise en charge de leur transport, leur hébergement et leur repas sur place. Cette activité n'a cessé de prendre de l'ampleur, en dépit du resserrement de sa réglementation en 1974 puis à nouveau au début des années 1980. Le Migrant and Seasonal Worker Protection Act de 1983 exige notamment que tout FLC, individu ou entreprise, obtienne une certification fédérale préalable à l'exercice de l'activité.

Les FLC sont le segment le plus dynamique de l'emploi agricole, représentant 14 % des travailleurs et travailleuses du secteur couverts par le système d'assurance chômage en 2019 (Costa *et al*., 2020). Les pratiques de recrutement varient cependant fortement en fonction des États (Martin, 2017). En Californie et en Floride, la plupart des travailleurs sous visa H-2A sont recrutés par des FLC tandis que dans d'autres États comme celui de Washington ou de Caroline du Nord, le recrutement est plutôt opéré par des associations d'employeurs (The Washington Farm Labor Association et The North Carolina Growers Association).

les prochaines fois, ce qui oblige ces travailleurs à s'endetter. Ils ne leur procurent généralement pas les informations nécessaires au sujet des emplois à pourvoir, notamment les niveaux de salaire[24] ou donnent de fausses informations concernant les conditions de travail (GAO, 2015). De manière générale, les FLC seraient à l'origine d'un quart des violations du droit du travail fédéral dans l'agriculture constatées par la division Wages and Hour du ministère du Travail entre 2005 et 2019, voire de la moitié de ces violations en Californie et en Floride, les deux premiers États agricoles du pays (Costa *et al.*, 2020).

Mais ces violations se manifestent aussi par les nombreuses heures de travail impayées, une pratique largement répandue et un héritage de l'histoire des États-Unis enracinée dans le racisme (Vásquez, 2023). Lorsque le Fair Labor Standard Act est adopté en 1938, qui établit les normes fédérales en matière de salaire (salaire minimum) et de durée du travail (40 heures par semaine, un seuil qui déclenche le paiement des heures supplémentaires) pour les travailleurs et travailleuses relevant de la catégorie d'*employee*, les travailleurs agricoles en sont exclus, à l'instar du NLRA (voir *supra*). Bien que cette exclusion ait pris fin

24. Ils ne reçoivent généralement pas de contrat de travail écrit dans leur langue native.

en 1966, certaines dispositions du FLSA ne s'appliquent toujours pas aux travailleurs et travailleuses agricoles, comme la rémunération de l'heure supplémentaire à 1,5 heure au-delà de 8 heures de travail par jour (ou de 40 heures par semaine). Les titulaires de visas H-2A sont de surcroît aujourd'hui toujours exclus de la principale loi fédérale de protection des travailleurs agricoles, le Migrant and Seasonal Worker Protection Act de 1983. Enfin, s'ils sont rémunérés à un taux supérieur au salaire minimum fédéral (7,25 dollars, soit 6,61 euros l'heure), ils le sont moins que la moyenne nationale du secteur dans la plupart des emplois occupés (Huennekens, 2018). Et ne travaillant en moyenne que six mois dans l'année, leur salaire annuel est le plus souvent inférieur à 20 000 dollars, soit 18 250 euros[25].

Les syndicats, favorables à une limitation et un contrôle accrus de l'immigration temporaire de travail mais un enjeu secondaire de leurs mobilisations

Le syndicalisme aux États-Unis est particulièrement affaibli, notamment dans le secteur privé qui ne compte plus que 6 % de membres syndiqués en 2023. L'AFL-CIO, la principale centrale syndicale qui fédère une cinquantaine de syndicats affiliés, a longtemps été hostile aux travailleurs immigrés, perçus comme une menace au développement même du syndicalisme et comme un facteur de dégradation des normes de salaire et d'emploi des travailleuses et travailleurs américains. Dans les années 1990, elle entreprend néanmoins un revirement historique sur cette question, qui reflète l'évolution de sa composition ethnique (Sauviat, 2003). Elle modifie radicalement sa position, en encourageant un travail de syndicalisation auprès de groupes spécifiques d'immigrants et en réclamant l'amnistie des travailleurs en situation irrégulière.

Si elle n'est pas opposée au principe de l'immigration temporaire de travail, elle a en revanche toujours dénoncé les programmes de visas saisonniers/temporaires existants au motif que les travailleurs y sont maintenus dans un état de dépendance par rapport aux employeurs et dans des conditions de travail dégradées, et qu'ils exercent une pression générale à la baisse des salaires et des normes d'emploi. Ces programmes créent selon la centrale un statut de « travailleur de seconde zone » qui marginalise leurs bénéficiaires en leur interdisant de donner de la voix. C'est pourquoi l'AFL-CIO demande leur réforme (mais pas leur abrogation) et aussi que soient mis fin aux cavaliers budgétaires qui autorisent le Congrès à augmenter les émissions de visas H-2B à l'envi.

La centrale s'est notamment battue pour limiter le nombre de visas H-1B et s'est opposée en 1998 et 2000 à l'extension de ce programme par le Congrès. Elle est pour une limitation de sa durée à 3 ans (non renouvelable) et une limitation du nombre de visas accordés par entreprise. Elle critique aussi les visas L1, notamment leur absence de plafond et leur durée, qui sont utilisés de fait pour remplacer des travailleuses et travailleurs américains, et demande l'interdiction des « entreprises d'*outplacement* » qui font venir ces travailleurs pour les placer ensuite chez d'autres employeurs (voir *infra*).

25. D. Costa, « From farm to table: Immigrant workers get the job done », Hearing before the Senate Committee on the Judiciary, May 31, 2023, https://bit.ly/4eTWYHs.

De la même façon, les fédérations syndicales plus particulièrement concernées, qu'elles soient ou non affiliées à l'AFL-CIO, ont longtemps considéré les travailleurs sous visa saisonnier/temporaire comme des obstacles au développement même de leur secteur et à la syndicalisation. Mais à l'instar de l'AFL-CIO, cette attitude est sans doute en train de changer, au moins chez certains syndicats.

Dans le secteur agricole, le Farm Labor Organizing Committee (FLOC), créé en 1967 et affilié à l'AFL-CIO, est un petit syndicat de 1 500 membres présents seulement en Caroline du Nord, en Virginie et dans l'Ohio. Il est particulièrement actif dans la défense des travailleurs sous visa H-2A, qu'il est parvenu à représenter et à protéger en négociant des accords collectifs localement[26]. Il demande en particulier la fin du soutien du ministère du Travail aux recruteurs (*labor contractors*) qui fournissent des travailleurs H-2A aux employeurs (voir *supra*). Toujours dans l'agriculture, l'United Farm Workers (UFW), dont Cesar Chavez fut le fondateur légendaire dans les années 1960, est un syndicat affilié lui aussi à l'AFL-CIO mais qui ne représente plus aujourd'hui que 4 821 membres contre 60 000 dans les années 1970. Il demande une réforme du programme H-2A (davantage de contrôle et de transparence) et a soutenu le compromis obtenu dans la proposition de réforme de 2021 du Farm Workers Modernization Act (voir *supra*), tout en en reconnaissant les limites[27]. Enfin, il existe de petites organisations syndicales indépendantes dont le rayon d'action est encore plus local, comme Familias Unidas por la Justicia qui s'adresse spécifiquement aux migrants hispanophones et qui apporte son soutien aux travailleurs sous visa H-2A dans l'État de Washington.

Le SEIU (1 845 000 membres) et Unite-HERE (264 334 membres), deux syndicats représentatifs dans les activités de services à bas salaire, comptent une forte proportion de travailleurs immigrés dans leurs rangs. Ils ont toujours été plus ouverts que les autres fédérations syndicales sur les questions d'immigration. Le SEIU est favorable à une réforme de l'immigration en général ainsi qu'à une transparence et un contrôle accrus des programmes de visas saisonniers/temporaires. Il réclame la création d'une commission indépendante chargée d'évaluer et de gérer les flux à venir, sur la base des pénuries du marché du travail déterminées en fonction des besoins réels. Il en va de même pour Unite HERE, favorable depuis les années 2000 à une réforme des programmes de visas saisonniers/temporaires et à une meilleure protection de leurs titulaires. Mais si Unite-HERE, aux côtés de l'AFL-CIO, a soutenu le Seasonal Workers Solidarity Act de 2022 (voir *supra*), ce n'est pas le cas du SEIU. Enfin, les syndicats de la construction sont particulièrement concernés par le programme H-2B, puisque c'est l'un des principaux secteurs demandeurs de

26. Plus de 10 000 travailleurs sous visa H-2A sont couverts par une convention collective négociée depuis 2004 entre le FLOC et l'association des producteurs de Caroline du Nord (North Carolina Grower's Association), l'organisation professionnelle ayant le plus recours au programme H-2A aux États-Unis. Cet État est l'une des principales destinations des travailleurs sous visa H-2A (Arcury *et al*., 2015), avec la Floride, la Californie, l'État de Washington et la Géorgie, lesquels concentrent à eux cinq près de 56 % de cette catégorie de travailleurs saisonniers (Huennekens, 2018).

27. « Testimony of Arturo Rodriguez on behalf of the United Farm Workers (UFW) and UFW Foundation Before the United States Senate Committee on the Judiciary Hearing on "Immigrant Farmworkers are Essential to Feeding America" », July 21, 2021, https://bit.ly/3U4o86t.

ce type de main-d'œuvre. LIUNA, l'un des plus importants syndicats du secteur (près de 600 000 membres), s'oppose notamment à ce que ce type de programme s'applique au secteur de la construction, au prétexte qu'il concurrence ses membres syndiqués dans l'obtention des emplois.

De son côté, le Communication Workers of America (CWA), syndicat représentatif dans le secteur de la tech et fort de 648 000 membres, s'est longtemps opposé au programme H-1B, demandant son abrogation immédiate au début des années 2000 (Sauviat, 2003) et soutenant en 2006 une proposition de loi visant à maintenir un plafond annuel autorisé de 65 000 travailleurs alors que les entreprises de la tech poussaient au contraire à son extension. De même, l'Alliance des travailleurs de la technologie de Washington, qui a vu le jour à la fin des années 1990 lorsqu'un groupe de travailleurs contractuels de Microsoft s'est organisé pour obtenir de meilleurs avantages et des postes permanents, avait demandé au tribunal de reconsidérer sa décision autorisant les étudiants en sciences, ingénierie et mathématiques titulaires d'un visa à rester et à travailler aux États-Unis après l'obtention de leur diplôme.

Les syndicats de la tech continuent aujourd'hui d'être critiques du programme H-1B. Mais cette position est sans incidence sur leurs effectifs, car les détenteurs de visas H-1B, principalement d'origine indienne et chinoise[28], s'ils ont le droit de se syndiquer, sont peu incités à devenir membres d'un syndicat, du fait des risques encourus (licenciement, expulsion). Ce secteur, traditionnellement dépourvu de présence syndicale, a cependant connu une accélération des campagnes de syndicalisation depuis 2021 (Amazon, Google, Apple, Microsoft, etc.). Elles se sont soldées par une progression de la syndicalisation, en dépit d'une vague de licenciements qui a démarré en 2022 et s'est accélérée en 2023 et qui a impacté d'importants employeurs de la tech comme Amazon, Meta (la maison-mère de Facebook), Google, Microsoft, Twitter, Netflix, Snapchat, Stripe, Instagram, ou encore Lyft[29]. Des dizaines de milliers de travailleurs temporaires titulaires de visas H-1B auraient ainsi été touchés par ces licenciements, lesquels ont alors 60 jours pour quitter le territoire des États-Unis ou changer de statut en obtenant un autre visa.

L'une des critiques portées à ce programme est que les entreprises de la tech continuent d'embaucher en grand nombre des travailleurs sous visa H-1B en même temps qu'elles licencient et réduisent leur main-d'œuvre. Ceci est rendu possible par les entreprises indiennes spécialisées dans l'*outsourcing* informatique (Infosys, Tata, Wipro, Cognizant, etc.), et principales bénéficiaires du programme H-1B[30]. Celles-ci font venir des milliers de travailleurs indiens sous ce statut qui remplacent les emplois tenus par des nationaux après accord avec les entreprises américaines (Hira, Costa, 2021). Elles agissent de fait comme des

28. Les bénéficiaires de visas H-1B proviennent pour 72,6 % d'Inde et pour 12,5 % de Chine et occupent principalement des emplois informatiques (66 %) : voir « Characteristics of H-1B Specialty Occupation Workers », Fiscal Year 2022 Annual Report to Congress, US Department of Homeland Security and US Citizenship and Immigration Services, March 13, 2023, https://bit.ly/3zGlmgY.

29. Voir le site Layoffs.fyi qui traque les licenciements dans la tech depuis 2020 : https://layoffs.fyi/.

30. Treize des 30 premiers employeurs de travailleurs sous visa H-1B sont des entreprises spécialisées dans l'*outsourcing* en 2022 (Costa, Hira, 2023).

entreprises de recrutement pour ces dernières qui, après avoir licencié une partie de leur main-d'œuvre, emploient ces travailleurs indiens à moindre coût. Le visa H-1B a d'ailleurs été renommé l'« *outsourcing* visa ». Mais c'est aussi la pratique de certaines firmes américaines comme IBM (Costa, Hira, 2023).

Conclusion

Malgré les abus, détournement et violations des droits connus de tous, les programmes de visas saisonniers/temporaires n'ont pas été réformés. Ils ont même connu une accélération du nombre de participants depuis la décennie 2010, quasi continue pour certains comme le programme H-2A. Aucune des propositions législatives de ces dernières années les concernant n'est parvenue à être adoptée par le Congrès, qui reste très polarisé sur le sujet de l'immigration en général, et de l'immigration saisonnière/temporaire de travail en particulier.

L'immigration de travail est par ailleurs soutenue par des *lobbys pro business* extrêmement puissants, dans l'agriculture mais aussi et surtout dans la tech (Google, Facebook, Apple et Microsoft) face auxquels les syndicats font pâle figure. La force des *lobbies* patronaux dans l'agriculture s'est notamment traduite par la toute récente remise en cause par une juge fédérale de la nouvelle réglementation du ministère du Travail, visant à accorder de nouveaux droits aux travailleurs sous visa H-2A (voir *supra*). Par ailleurs, même si les syndicats sont critiques par rapport aux programmes de visas saisonniers/temporaires et favorables à leur réforme, ils montrent peu de solidarité vis-à-vis des travailleuses et travailleurs concernés ni ne cherchent particulièrement à les mobiliser, à les syndicaliser et à les intégrer dans la négociation collective, sauf exception.

Sources:

- Arcury T. A., Summers P., Talton J. W., Nguyen H. T., Chen H., Quandt S. A. (2015), « Job characteristics and work safety climate among North Carolina farmworkers with H-2A visas », *Journal of Agromedicine*, vol. 20, n° 1, p. 64-76, https://doi.org/10.1080/1059924X.2014.976732.
- Birinci S., Ngân T. K. (2023), *Labor Market Tightness After the COVID-19 Recession: Differences Across Industries*, Federal Reserve Bank of St Louis, November 6, https://bit.ly/4dHLYMa.
- CDM (2013), *Recruitement Revealed. Fundamental Flaws in the H-2 Temporary Worker Program and Recommandations for Change,* Centro de los derechos del migrante, https://bit.ly/3YkabTt.
- CDM (2020), *Ripe for Reform: Abuse of Agricultural Workers in the H-2A Visa Program,* Centro de los derechos del migrante, https://bit.ly/3ZX4vB3.
- Costa D. (2020), « Temporary migrant workers or immigrants? The question for US labor migration », *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, vol. 6, n° 3, p. 18-44, https://doi.org/10.7758/rsf.2020.6.3.02.
- Costa D., Hira R. (2020), *H-1B Visas and Prevailing Wage Levels*, Report, Economic Policy Institute, May 4, https://files.epi.org/pdf/186895.pdf.
- Costa D., Hira R. (2023), « Tech and outsourcing companies continue to exploit the H-1B visa program at a time of mass layoffs », *Working Economics Blog,* Economic Policy Institute, April 11, https://bit.ly/3Y6rhEe.
- Costa D., Martin P., Rutledge Z. (2020), *Federal Labor Standards Enforcement in Agriculture*, Report, Economic Policy Institute, December, https://files.epi.org/pdf/213135.pdf.
- GAO (2015), « H-2A and H-2B visa programs. Increased protections needed for foreign workers », *Report to Congressional Committees*, GAO-15-154, Government Accountability Office, March, https://www.gao.gov/assets/gao-15-154.pdf.
- GAO (2020), « H-2B visas: Additional steps needed to meet employers' hiring needs and protect US workers », *Report to Congressional Requesters*, GAO-20-230, Government Accountability Office, April, https://www.gao.gov/assets/gao-20-230.pdf.
- Gordon J. (2023), « Unfair competition under the USMCA: The case of migrant workers on US farms », *Brookings*, February 28, https://bit.ly/3BAdaiJ.
- Hira R., Costa D. (2021), *New Evidence of Widespread Wage Theft in the H-1B Visa Program*, Report, Economic Policy Institute, December 9, https://files.epi.org/uploads/238441.pdf.

- Huennekens P. (2018), *Unlimited Cheap Farm Labor: Evaluating H-2A Disclosure Data*, Center for Immigration Studies, August, https://bit.ly/3Yi0TZ6.
- Kandel W. A. (2020), « The employment-based immigration backlog », *CRS Report*, R46291, Congressional Research Service, March 26, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46291.
- Martin P. (2017), « The H-2A farm guestworker program is expanding rapidly », *Working Economics Blog*, Economic Policy Institute, April 13, https://bit.ly/3Nlyg6Y.
- Moslimani M., Passel J. S. (2024), « What the data says about immigrants in the US », Pew Research Center, September 27, https://bit.ly/3BD9rRy.
- Oxfam, FLOC (2011), *A State of Fear: Human Rights Abuses in North Carolina's Tobacco Industry*, https://bit.ly/3Y3pgIy.
- Sauviat C. (2003), « États-Unis : une politique sélective de l'immigration, dominée par les enjeux économiques », n° spécial, « Mouvements et politiques migratoires, les enjeux sociaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 84, septembre, p. 1-15, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C84-4usa.pdf.
- Sauviat C. (2006), « États-Unis : la réforme de la loi sur l'immigration : un compromis politique ardu », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 100, mai, p. 57-67, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C100-6usa.pdf.
- Sauviat C. (2007), « États-Unis : l'échec d'une réforme majeure du système d'immigration », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 108, septembre, p. 61-69, https://bit.ly/2I3AKsU.
- Sauviat C. (2020), « États-Unis : le bilan de Donald Trump en matière d'immigration, à l'aune de ses promesses électorales », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 172, décembre, p. 3-20, https://bit.ly/3p8ipuT.
- USCIS (2019), *H-1B Authorized to Work Population Estimate*, Office of Policy & Strategy, Policy Research Division, https://bit.ly/3ZU1Msd.
- Vásquez T. (2023), *Human Trafficking or a Guest Worker Program ? H-2A's Systemic Issues Result in Catastrophic Violations*, Prism Report, April 14, https://bit.ly/4h1rXU2.
- Vaupel S., Martin P. L. (1986), « Activity and Regulation of Farm Labor Contractors », *Giannini Foundation Information Series*, n° 86-3, https://doi.org/10.2307/2523881.
- Presse: *The New York Times, The Wall Street Journal, The Washington Post.*

Canada - Québec

Recours aux travailleurs migrants temporaires : travail décent ou esclavage moderne ?

Blandine EMILIEN, Patrice JALETTE

Aux prises avec un grand manque de main-d'œuvre, le Québec a récemment accueilli des travailleurs étrangers temporaires (TET) comme jamais auparavant. L'article présente leur situation dans le contexte québécois et canadien, les enjeux propres à ces travailleurs comme le permis « fermé », rattaché à un seul employeur, et leur représentation par les syndicats. Il met en lumière les tensions et contradictions découlant de la notion de travail décent pour une société dont la main-d'œuvre locale a eu tendance à se tenir à l'écart des difficiles conditions de travail liées aux postes occupés majoritairement par la main-d'œuvre étrangère.

Faced with a severe labor shortage, Quebec has recently welcomed temporary foreign workers (TFWs) like never before. This article presents their situation in the Quebec and Canadian context, the issues specific to these workers such as the "closed" permit, attached to a single employer, and their representation by unions. It highlights the tensions and contradictions arising from the notion of decent work for a company whose local workforce has tended to shy away from the difficult working conditions associated with jobs predominantly occupied by foreign workforce.

Blandine Emilien est professeure adjointe à l'École de commerce de l'Université de Bristol ; Patrice Jalette est professeur titulaire à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal.

À l'instar de plusieurs pays du Nord (Eid *et al.*, 2022 ; Fleury *et al.*, 2018 ; McQuillan, 2013), le Canada encourage la mobilité internationale et privilégie depuis des décennies le recours aux travailleurs migrants temporaires afin de pallier les pénuries quantitatives et qualitatives de main-d'œuvre. En 2006, le nombre de ces travailleurs temporaires dépasse déjà celui des résidents permanents admis annuellement (Eid *et al.*, 2022) et s'accroît peu avant et depuis la pandémie de Covid-19. Il est estimé aujourd'hui à près de 3 millions de personnes mais le gouvernement vient d'infléchir sa politique d'immigration dans le but de réduire cette population de travailleurs temporaires[1] (encadré 1). Le cas de la province du Québec est particulièrement intéressant. Aux prises avec une rareté de main-d'œuvre sans précédent dont il a déjà été question dans cette revue (Jalette, 2023), elle a ouvert ses portes à ces travailleurs comme jamais auparavant, accueillant près du tiers de ceux entrés sur le sol canadien en 2023. Envisagée d'abord comme une solution temporaire pour résoudre les déséquilibres sur le marché du travail québécois à court terme, la contribution de ces travailleurs semble, pour certains, une réponse efficace au resserrement de celui-ci (IDQ, 2024a). Pour d'autres (Termote, 2022), le recours aux travailleurs migrants temporaires serait plutôt une solution à bas prix pour garder en vie des secteurs et entreprises peu productifs et peu enclins à améliorer des conditions d'emploi et de travail rebutantes. Dans un cas comme dans l'autre, elle devient une solution de plus en plus permanente car ladite pénurie perdure et perdurera selon toute vraisemblance. La question des travailleurs étrangers temporaires (TET) devient toutefois difficile à ignorer en raison des nombreux enjeux soulevés quant à leurs conditions d'emploi et de travail. Les partenaires sociaux s'en saisissent tant bien que mal, notamment les syndicats qui sont interpelés à tous les niveaux, de la centrale aux élus locaux. L'augmentation du nombre de travailleurs temporaires ne s'est pas forcément traduite par une amélioration de leurs conditions de travail, comme en témoigne un rapporteur des Nations unies qui a mis à l'automne 2023 des constats accablants en évidence dans sa déclaration de fin de mission au Canada, constats réitérés et consignés dans son rapport final déposé en juillet dernier. Selon lui, certaines pratiques de gestion de l'emploi et du travail comme le permis fermé (voir *infra*), découlant du programme régissant l'accueil des TET dans le pays, constituent un terreau fertile à l'esclavage moderne. Alors que ces travailleurs devraient bénéficier des mêmes droits au travail que les nationaux, il est clair que le Canada ne parvient pas à faire appliquer ce principe de base, ni même ceux qui découlent de l'engagement du pays envers les Nations unies en matière de développement de pratiques durables et de travail décent.

Cet article se penche sur le cas de ces travailleurs temporaires recrutés à l'étranger par des employeurs soucieux de pourvoir des postes restés vacants au Québec. En sus des caracteristiques et de la situation de ces travailleurs, nous traitons les enjeux propres à ces travailleurs, dont celui qui a trait à leur représentation par les syndicats québécois qui doivent composer avec les besoins particuliers des travailleurs migrants et des

1. I. Gridneff, « Justin Trudeau retreats from Canada's liberal immigration regime », *Financial Times*, September 1, 2024, https://bit.ly/48QLmDv ; I. Gridneff, « Trudeau to slash Canada's migrant numbers in bid to shore up his government », *Financial Times*, October 24, 2024, https://bit.ly/3YBPLVS.

Encadré 1 - **Le revirement récent et inattendu de la politique fédérale et québécoise d'immigration**

Actuellement, un débat fait rage au Canada sur les capacités du pays et des provinces à intégrer davantage d'immigrants permanents et temporaires. Dans ce contexte, les gouvernements canadien et québécois ont procédé très récemment à un resserrement des règles et des critères afin de réduire le recours aux TET, notamment pour des postes à bas salaires : gel de 6 mois de l'embauche de nouveaux TET dans la région de Montréal (à l'exception des secteurs de la santé, l'éducation, la construction, l'agriculture et la transformation alimentaire)[1], interdiction pour les employeurs d'embaucher plus de 10 % de leur main-d'œuvre dans le cadre du volet « bas salaires » du programme, interdiction d'embaucher ces travailleurs dans des régions métropolitaines dont le taux de chômage est supérieur à 6 %, limitation à un an de la durée des contrats pour les postes à bas salaires[2], hausse de 20 % du salaire médian pour embaucher des travailleurs à haut salaires[3]. La politisation de la question de l'immigration, temporaire ou non, risque de s'accroître alors que le gouvernement libéral minoritaire de Justin Trudeau peut tomber bien avant l'échéance des prochaines élections fédérales fixée au plus tard le 20 octobre 2025.

Un tel resserrement est loin de faire l'unanimité parmi les acteurs du marché du travail. Les employeurs y voient un frein à leur activité[4] : il est possible d'imaginer que leur gestion des ressources humaines en dépende parce que la main-d'œuvre locale ne constitue pas une alternative envisageable pour des emplois dont l'attrait demeure moindre à bien des égards. Pour leur part, les autres acteurs sociaux s'inquiètent du sort des TET présents actuellement au Québec et demandent leur accès à la résidence permanente[5].

1. « Québec gèle le programme des travailleurs étrangers temporaires pour 6 mois à Montréal », *Radio-Canada*, 20 août 2024, https://bit.ly/4eerCKL.

2. « Les nouvelles restrictions liées aux travailleurs temporaires étrangers entrent en vigueur », *Radio-Canada*, 26 septembre 2024, https://bit.ly/3YRaV3S.

3. S. R. Champagne, « Ottawa réhausse de 20 % le salaire minimum pour l'embauche de temporaires à haut salaire », *Le Devoir*, 22 octobre 2024.

4. K. Ouadia, « Travailleurs temporaires : "C'est le moment d'embaucher des Canadiens", dit Trudeau », *Radio-Canada*, 26 août 2024, https://bit.ly/48AVvUw ; V. Duval, « Des entreprises ébranlées par les nouvelles règles sur les travailleurs étrangers », *Radio-Canada*, 17 octobre 2024, https://bit.ly/4eeLrSg.

5. J.-L. Bordeleau, « 52 organisations se liguent contre les restrictions imposées aux travailleurs temporaires », *Le Devoir*, 26 septembre 2024.

dynamiques sociales nouvelles. À la fin de l'article, nous nous interrogeons sur la notion de travail décent et ses implications pour une société dont la main-d'œuvre locale a eu tendance à se tenir à l'écart des mauvaises conditions de travail et d'emploi intrinsèquement liées aux postes à bas salaires occupés par la main-d'œuvre étrangère[2].

2. Les données et observations rapportées ici sont issues d'un repérage documentaire et médiatique ainsi que du travail de terrain réalisé séparément par la coautrice et le coauteur. Celle-ci a particulièrement approfondi la question pour la réalisation du documentaire *Terre promise* (Emilien, Lemercier, 2023) Ce documentaire est mis à la disposition du public sur le site du centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT), centre auquel les deux auteurs sont affiliés : https://www.crimt.net/2023/06/19/documentaire-terre-promise/.

La situation des travailleurs étrangers temporaires, une population en forte croissance

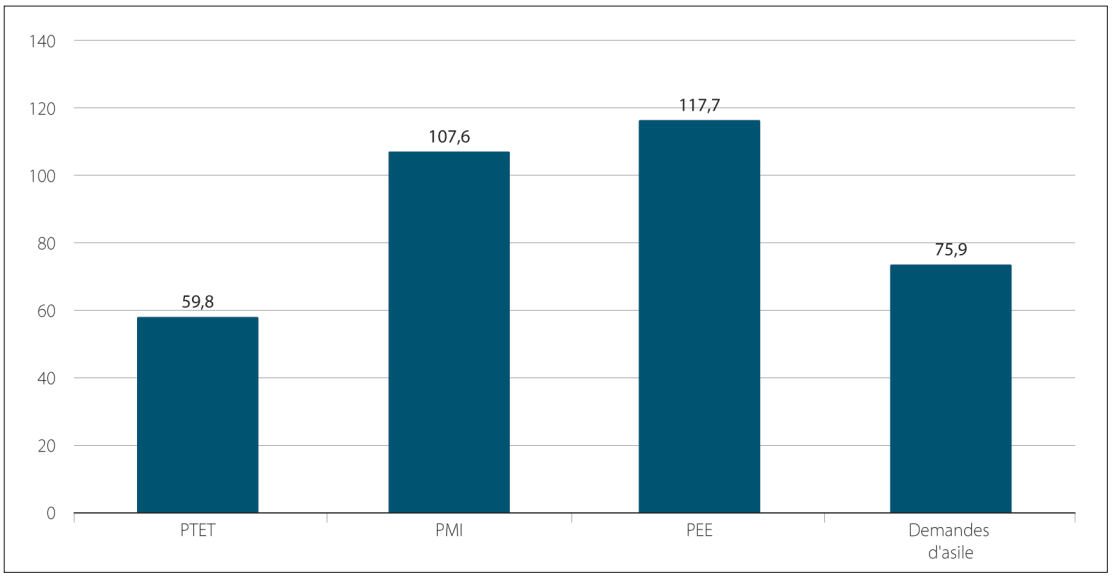
L'immigration temporaire a pris un essor important au cours des dernières années au Canada et au Québec. L'Institut du Québec (IDQ, 2024b) estime ainsi que la province a accueilli l'équivalent de 1,8 % de sa population totale en nouveaux immigrants temporaires en 2023. Au sein de ce groupe, on retrouve notamment les détenteurs de permis de travail relevant du Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET) et du Programme de mobilité internationale (PMI), qui représentent respectivement 16,6 et 29,8 % du total de l'immigration temporaire de travail (361 047), auxquels viennent s'ajouter les étudiants étrangers à qui il est permis de travailler durant leurs études et les demandeurs d'asile qui peuvent accéder à des permis de travail (graphique 1 ; voir *infra*, encadré 2).

Ces deux derniers groupes ne détiennent pas toujours de permis de travail mais peuvent parfois être en emploi à des conditions spécifiques. Dans tous les cas, les immigrants temporaires sont titulaires d'un permis de résidence et de droits limités (encadré 2). En décembre 2023, les travailleurs temporaires occupaient environ 3,5 % de tous les emplois (IDQ, 2024a).

Bien que chacun de ces groupes mériterait un examen attentif de leur situation particulière, nous avons choisi d'analyser en profondeur le cas des travailleurs du PTET : leur situation a en effet attiré l'attention au cours des derniers mois en raison de leur présence grandissante sur le marché du travail québécois et de leur grande vulnérabilité

Graphique 1 - **Répartition de l'immigration temporaire de travail au Québec en 2023 (personnes avec permis de travail)**

En milliers



Note : PTET (Programme des travailleurs étrangers temporaires), PMI (Programme de mobilité internationale), PEE (Programme des étudiants étrangers).

Sources : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, 2024 : https://bit.ly/4ezqTnW, Statistique Canada, 2024 : https://bit.ly/3D1tQR3 et IDQ (2024b).

aux abus, qui a été dénoncée autant par les organisations syndicales, par les organisations non gouvernementales (ONG), des comités parlementaires que par l'Organisation des Nations unies (ONU).

Le programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET)

En vertu du PTET, les employeurs canadiens peuvent, en l'absence de main-d'œuvre qualifiée, embaucher des travailleurs venant de l'étranger sur une base temporaire, c'est-à-dire pour une période définie, s'ils sont en mesure, par le biais d'une étude d'impact sur le marché du travail (EIMT), de prouver qu'ils sont dans l'incapacité de recruter localement.

En vertu de la Constitution canadienne, la compétence législative en matière d'immigration est partagée entre l'État fédéral et les provinces (Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 2023), qui peuvent convenir d'accords bilatéraux. Les compétences du Québec en matière de travailleurs étrangers sont définis dans l'accord de 1991[3] et se rapportent entre autres à la détermination des catégories professionnelles visées et de la disponibilité de la main-d'œuvre au Québec. En 2021, les gouvernements du Canada et du Québec ont lancé un « projet pilote » afin de réduire certaines exigences du PTET, variables selon les secteurs, professions ou filières. Ces règles assouplies incluent la dispense pour les employeurs d'une démonstration de leur incapacité à recruter la main-d'œuvre au Canada ainsi que l'abolition de la proportion maximale de postes à bas salaires autorisée dans un même lieu de travail (habituellement 20 ou 30 %)[4] pour une majorité des professions bénéficiant du traitement simplifié[5]. Ces assouplissements, qui devaient se terminer en 2023 puis en février 2025, n'ont pas été sans conséquence sur la présence de ces travailleurs sur les lieux de travail québécois. Ils viennent toutefois d'être remis en cause (voir *supra*, encadré 1).

Caractéristiques des TET présents au Québec

Le graphique 2 montre l'essor fulgurant du nombre de TET au Québec. Entre 2010 et 2023, leur nombre est passé de 7 545 à 59 820, soit presque 8 fois plus. Cette croissance a été plus importante que dans le reste du Canada, celle-ci se situant à environ 1,5 fois plus pour la même période. Ainsi, le Québec a accueilli 31,7 % des TET arrivés au Canada en 2023 alors qu'en 2010, cette proportion n'était que de 8,2 %. En 2023, les TET représentaient environ donc un peu moins de 1,3 % de la population active sur le marché du travail québécois (59 820/4 718 100).

L'augmentation du nombre de TET s'est accélérée à partir de 2019 mais les hausses les plus importantes sont survenues en 2022 et 2023. Ces années correspondent à la mise en place des assouplissements apportés au programme, réclamés par les employeurs québécois à la recherche d'une solution rapide à la rareté de la main-d'œuvre. Selon l'Institut du Québec (IDQ, 2024a), ce déséquilibre sur le marché du travail s'est légèrement résorbé en 2023 avec une réduction des postes peu qualifiés vacants grâce notamment au recours aux travailleurs temporaires.

3. « L'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains », 5 février 1991, https://bit.ly/4fxmWkl.

4. « Embaucher des travailleurs étrangers temporaires au Québec », Emploi et Développement social Canada, Gouvernement du Canada, https://bit.ly/48A7e5E.

5. « Embaucher un travailleur avec le traitement simplifié – Connaître la liste des professions admissibles au traitement simplifié », https://bit.ly/3NR2qiG.

Encadré 2 - **Immigration temporaire : programmes fédéraux ou filières canadiennes**

Demandeurs d'asile

Personnes souhaitant immigrer au Canada pour des raisons humanitaires et demandant le statut de réfugié ; elles peuvent accéder à un permis de travail ouvert le temps que leur demande soit étudiée.

Programme des étudiants étrangers (PEE)

Étudiants étrangers disposant d'un permis d'études valide et inscrits dans les établissements postsecondaires canadiens ; ils peuvent être en emploi selon certaines conditions, incluant un nombre d'heures limitées.

Programme de mobilité internationale (PMI)

Titulaires de permis de travail en vertu du PMI qui ne requiert aucune étude d'impact sur le marché du travail (EIMT) et est administré par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Ce programme couvre des demandeurs d'asile, des conjoints légaux des TET hautement qualifiés, des étudiants ainsi que d'autres personnes ayant demandé la résidence permanente ; il couvre aussi des travailleurs qualifiés provenant des blocs économiques avec lesquels le Canada a des accords de libre-échange et de réciprocité quant à la mobilité de ses ressortissants (Amérique du Nord, Europe et Pacifique).

Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET)

Titulaires de permis de travail en vertu du PTET qui requiert une étude d'impact sur le marché du travail (EIMT) et est administré conjointement par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et Emploi et Développement social Canada ; ce programme couvre des travailleurs qui se retrouvent dans différentes filières professionnelles ou programmes :

- Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) : travailleurs de ferme, de pépinière ou de serre embauchés pour une durée maximale de 8 mois et provenant du Mexique ou d'un des pays des Caraïbes ayant une entente bilatérale avec le Canada. Il compte pour 23 % des permis de travail délivrés dans le cadre du PTET en 2023.

- Programme des aides familiales résidentes (PAFR) : travailleuses qualifiées pour fournir des soins à domicile à des enfants, des personnes âgées ou handicapées et qui, après avoir travaillé au Canada pendant 24 mois à temps plein en tant qu'aide familiale au cours d'une période de 36 mois, peuvent faire une demande de résidence permanente. Il ne compte que pour 2 % des permis de travail délivrés dans le cadre du PTET en 2023.

- Autres travailleurs étrangers temporaires (ATET) : travailleurs embauchés dans les autres professions et secteurs et appartenant à l'une des deux filières :

■■■

- Filière des postes à hauts salaires (qualifications élevées) : travailleurs qualifiés embauchés pour une durée maximale de trois ans dans des postes dont le salaire horaire est d'au moins 27,47 dollars canadiens (salaire médian au Québec en 2024, qui équivaut à 18,16 euros).
- Filière des postes à bas salaires (qualifications peu élevées) : travailleurs qualifiés embauchés pour une durée maximale de deux ans dans des postes dont le salaire est inférieur à 27,47 dollars canadiens.

Les ATET comptent pour les trois quarts des permis de travail délivrés dans le cadre du PTET en 2023.

Mais qui sont ces travailleurs temporaires ? En recourant à la classification nationale des professions (CNP), le tableau 1 montre qu'environ 40 %[6] des TET occupent des métiers liés à l'agriculture (CNP 8431, 8611, 8252, 8432, 8612), 8,9 % des métiers liés à la restauration et aux services alimentaires (CNP 6322, 6311, 6711) et 5,9 % des métiers liés à la transformation alimentaire (CNP 9617, 9462). Les TET peuvent occuper aussi des emplois de cadres (surveillants, superviseurs) et des emplois qualifiés (soudeurs) ou professionnels (analystes en informatique). En dehors du secteur agricole qui recrute la plus grande part des TET, des secteurs aux prises avec des pénuries de main-d'œuvre comme les services alimentaires, la fabrication, le commerce de même que les services professionnels (par exemple technologies de l'information) y ont recours de façon croissante (IDQ, 2024b).

À l'échelle du pays en 2023[7], la filière dite à bas salaires compte 63,5 % des TET. Si 80 % des TET sont des hommes, il est intéressant de noter que les deux tiers d'entre eux se retrouvent dans la filière à bas salaires où les exigences de qualification sont généralement moindres alors que les femmes se répartissent de manière égale entre les filières à hauts et à bas salaires. Le Canada accueille des ressortissants de 152 pays dont les principaux sont le Mexique, l'Inde, les Philippines et le Guatemala (tableau 2). D'autres pays, comme l'île Maurice, entament leur recension de TET au Canada : selon des chiffres publiés dans la presse mauricienne, le nombre de ressortissants mauriciens entrés au Canada dans le cadre du programme est passé de 10 à 1 610 entre 2000 et 2023, avec une nette augmentation entre 2022 et 2023[8]. Pour ce qui est du Québec, la répartition des TET diffère quelque peu, ceux-ci provenant surtout en 2021 du Guatemala, du Mexique et des Philippines.

Le cas de l'Île Maurice est emblématique de la tendance des employeurs canadiens à

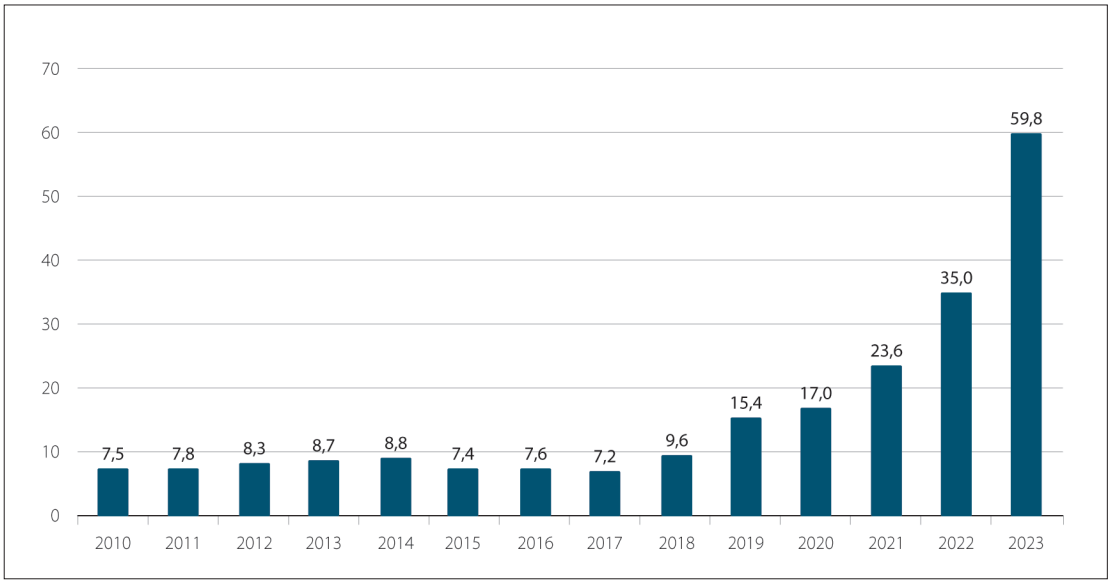
6. Cette proportion dépasse celle de 23 % de travailleurs embauchés dans le cadre du Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) présenté dans l'encadré 1. Cet écart s'explique par le fait que certains travailleurs sont des autres travailleurs étrangers temporaires (ATET) embauchés dans ces industries sur une base annuelle ou parce qu'ils proviennent d'un pays avec lequel le Canada n'a pas d'accord bilatéral, comme le Guatemala.

7. Les données spécifiques pour le Québec concernant la filière, le sexe et le pays de citoyenneté ne sont pas disponibles à la principale source de données sur les TET. C'est pourquoi nous avons recours ici aux données agrégées au niveau canadien.

8. P. Hilbert, « Migration : afflux de Mauriciens au Canada depuis 2020 », *Defimedia.info*, 21 mars 2024, https://defimedia.info/migration-afflux-de-mauriciens-au-canada-depuis-2020.

Graphique 2 - **Nombre de titulaires de permis de travail du programme des travailleurs étrangers temporaires au Québec (2010-2023*)**

En milliers



* Au 31 décembre de chaque année.

Source : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, 2024.

recruter sur plusieurs années consécutives dans les mêmes pays, lorsqu'ils sont satisfaits de la performance des travailleurs. Des agences intermédiaires opèrent sur l'île et facilitent la démarche de l'employeur canadien en effectuant la majeure partie du processus de sélection. L'argumentaire utilisé est celui de l'héroïsme d'accepter un emploi difficile pour réaliser son rêve, la chance de pouvoir, contrairement à d'autres, se retrouver dans un grand pays comme le Canada, et les vertus d'un tel sacrifice familial.

Ainsi, cette arrivée croissante des TET, qui se retrouvent surtout dans des emplois peu qualifiés, découle d'une mutation du marché canadien de l'emploi au fil des ans. Comme le souligne une étude publiée récemment (Picot, Hou, 2024), l'essor de l'immigration en général, incluant les TET et d'autres travailleurs immigrants, a permis le remplacement des travailleurs nés au Canada qui ont graduellement déserté les professions peu spécialisées au cours des dernières décennies.

Des travailleurs étrangers temporaires particulièrement vulnérables

Deux facteurs de vulnérabilité affectent tout particulièrement les travailleurs étrangers temporaires (TET) : le fait que leur permis d'immigration et de travail dépende exclusivement de l'employeur (« permis fermé »), et leur plus grande exposition aux risques d'accidents du travail.

« Fermé » et « temporaire », deux épithètes lourdes de sens

Les TET ont le droit de rester et d'exercer au Québec par le biais d'un permis d'immigration et de travail qui les rattache à un

Tableau 1 - **Répartition des titulaires d'un permis de travail dans le cadre du PTET par profession et secteur au Québec en 2023**

En %

CNP	Métiers/ professions	Titulaires d'un permis de travail (PTET)
Agriculture et production connexes		**39,9**
8431	Ouvriers/ouvrières agricoles	18,2
8611	Manœuvres à la récolte	11,4
8252	Entrepreneurs/entrepreneuses de services agricoles, surveillants/ surveillantes d'exploitations agricoles et ouvriers/ouvrières spécialisé·es dans l'élevage	4,3
8432	Ouvriers/ouvrières de pépinières et de serres	3,7
8612	Manœuvres en aménagement paysager et en entretien des terrains	2,3
Services alimentaires		**8,9**
6322	Cuisiniers/cuisinières	3,6
6311	Superviseurs/superviseures des services alimentaires	3,0
6711	Serveurs/serveuses au comptoir, aides de cuisine et personnel de soutien assimilé	2,3
Fabrication		**5,9**
9617	Manœuvres dans la transformation des aliments et des boissons	4,3
9462	Bouchers/bouchères industriel·les, dépeceurs-découpeurs/ dépeceuses-découpeuses de viande, préparateurs/préparatrices de volaille et personnel assimilé	1,6
Métiers, transport, machinerie et domaines apparentés		**4,5**
7237	Soudeurs/soudeuses et opérateurs/opératrices de machines à souder et à braser	2,9
7452	Manutentionnaires	1,6
Services professionnels		**3,3**
2171	Analystes et consultants/consultantes en informatique	1,7
2174	Programmeurs/programmeuses et développeurs/développeuses en médias interactifs	1,6
Services de santé		**2,1**
3413	Aides-infirmiers/aides-infirmières, aides-soignants/ aides-soignantes et préposé·es aux bénéficiaires	2,1
Autres professions et secteurs		**10,7**

Source : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, 2024 : https://bit.ly/4ezqTnW.

employeur unique. En vertu de ce permis dit « fermé », un TET ne peut travailler que pour l'employeur qui l'a recruté et embauché, ce qui est susceptible d'ouvrir la voie à diverses formes d'abus. Démissionner ou être congédié implique généralement pour ces travailleurs d'être dans l'impossibilité de trouver un autre emploi. De telles ruptures du lien d'emploi mènent souvent à un rapatriement dans leur pays d'origine et à une impossibilité pour eux de revenir participer à nouveau au PTET, l'employeur pouvant les placer sur une « liste noire » (Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 2023). Selon Vosko (2016), ce principe de « *blacklisting* », où l'employeur fournit une évaluation négative du travailleur, se traduit par la décision des agents dans son pays d'origine de lui bloquer l'accès aux programmes d'emploi à l'étranger. Ainsi, leur visa de séjour dépendant de leur employeur et n'étant valide généralement que pour la durée de leur contrat de travail, leur précarité est plus grande que celle des autres travailleurs temporaires car elle s'étend à leurs vies personnelles. Qu'ils soient syndiqués ou non, ces travailleurs, du fait du lien particulier qui les rattache à l'employeur, sont plus vulnérables aux menaces, notamment d'expulsion ou de non-renouvellement de leur permis. Ils n'oseront

Tableau 2 - **Répartition des titulaires de permis de travail dans le cadre du PTET par pays d'origine**

En %

Pays de citoyenneté	TET Canada (2023)	TET Québec (2021)
Mexique	25,0	26,4
Inde	15,4	0,4
Philippines	11,8	6,2
Guatemala	11,2	40,6
Jamaïque	6,2	nd
Tunisie	2,2	3,7
France	2,0	5,1
Maroc	2,0	1,9
Colombie	1,0	1,9
Brésil	0,9	1,0
Honduras	0,3	1,0

Lecture : les titulaires d'un permis de travail délivrés dans le cadre du TET pour le Canada au grand complet proviennent pour la plus grande part du Mexique (25 %) mais, pour le Québec, ils proviennent en majorité du Guatemala (40,6 %).

Sources : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, 2024 : https://bit.ly/4ezqTnW ; ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2023).

donc pas dénoncer leur situation, quelle que soit la gravité du problème vécu (conflits interpersonnels, manquement disciplinaire, travail risqué, etc.), par peur de représailles[9].

Par ailleurs, une contradiction sémantique réside au cœur du statut dit « temporaire » de ces travailleurs. Formellement, la nature « temporaire » des permis octroyés implique que les gouvernements s'attendent à ce que les travailleurs souhaitent repartir dans leurs pays d'origine après un certain temps. Cependant, nombre d'entre eux s'engagent au contraire dans ces emplois avec l'ambition d'obtenir leur résidence permanente au Canada. Cette ambition des TET joue en faveur des employeurs qui souhaitent les retenir. En faisant une demande de résidence permanente, certains TET ne pourront cependant aspirer à un regroupement familial qu'après plusieurs années, ce qui allongera d'autant la période nécessaire à la « normalisation » de leur statut et de leur vie au Canada. La thématique du regroupement familial divise les gouvernements canadien et québécois : selon le gouvernement fédéral, les seuils québécois sont trop bas et il doit les contourner[10]. On note d'ailleurs chez de nombreux TET des conséquences psychosociales importantes de cette attente prolongée de regroupement familial, entre autres des ruptures et des problèmes de santé (Emilien, Lemercier, 2023). C'est ainsi que se prolonge une situation censée être « temporaire » pour des travailleurs mis dans un état de grande vulnérabilité sur divers plans.

La santé et la sécurité au travail, (autre) vecteur de vulnérabilité

Les données compilées par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST), chargée de l'application des lois en matière de travail au Québec, montrent que le nombre d'accidents du travail chez les personnes détentrices d'un permis de travail temporaire[11] est en hausse constante depuis 2016. Le graphique 3 met en lumière que cette hausse n'est pas due seulement à l'accroissement du nombre de travailleurs de cette catégorie : entre 2015 et 2023, la hausse totale du nombre d'accidents, de 666 à 4 391 (soit une multiplication par plus de 6) est significativement plus grande que celle du nombre de détenteurs de permis de travail temporaire, qui est passé de 53 595 à 208 935 (soit une multiplication par un peu moins de 4). Ces augmentations sont beaucoup plus importantes chez les personnes détentrices de permis de travail temporaire que celles constatées parmi les travailleurs résidents permanents, comme le montre le graphique 3.

En plus des risques associés à des emplois ou des secteurs dits « à hauts risques » où on les retrouve souvent, les travailleurs migrants temporaires peuvent être confrontés à des facteurs de risque particuliers comme la précarité, un manque d'information sur leurs droits ou de formation, de longues heures de travail ainsi que des

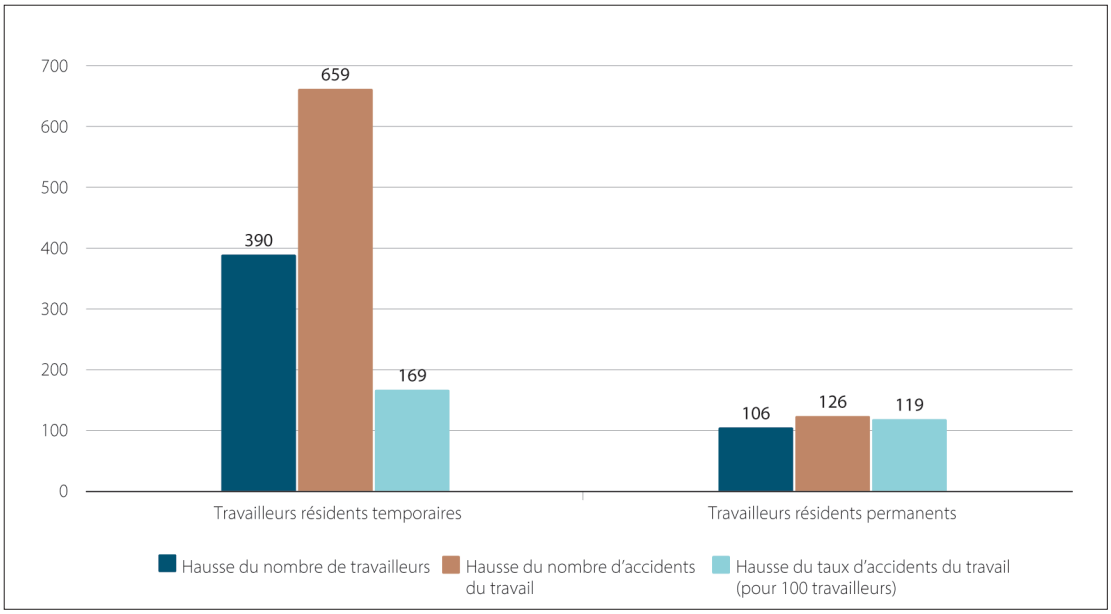
9. Même si un permis « ouvert » peut être délivré aux travailleurs étrangers vulnérables victimes de violence (https://bit.ly/3BiDHRR), en pratique, ce recours est quasi inaccessible comme le conclut une étude récente (Bélanger *et al.*, 2024).

10. F. Carabin, « Ottawa pourra contourner les seuils de Québec en réunification familiale », *Le Devoir*, 4 mars 2024.

11. La CNESST ne compilant pas séparément les données touchant les TET, nous présentons ici les données sur les accidents du travail se rapportant à quatre catégories de personnes détentrices d'un permis de travail temporaire : les TET, les PMI, les étudiants étrangers ainsi que les demandeurs d'asile. Par contre, cette dernière catégorie n'a pas pu être intégrée au nombre total de travailleurs utilisés dans les calculs, faute de données comparables pour l'ensemble de la période. Prud'homme *et al.* (2015) soulignent que les sources de données statistiques disponibles ne permettent pas de dresser un portrait complet de la situation des travailleurs immigrants, en particulier temporaires, en matière de santé et sécurité au travail.

Graphique 3 - Évolution du nombre de travailleurs résidents temporaires, permanents, et d'accidents du travail au Québec (2015-2023)

Indice 100 en 2015



Note de lecture : au Québec, la population des travailleurs résidents temporaires est celle qui a connu la plus forte croissance de 2015 à 2023 (multipliée par 3,9), celle dont le nombre d'accidents du travail a le plus progressé (multiplié par 6,59) et encore celle dont le taux d'accidents du travail par travailleur a le plus augmenté (multiplié par 1,69), comparée à la population des travailleurs résidents permanents.

Source : CNESST, 2024 (sur demande) ; Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, 2024.

difficultés linguistiques, tous ces facteurs étant susceptibles de les exposer davantage aux accidents du travail (Premji *et al.*, 2010 ; Preibisch, Hennebry, 2011). Par ailleurs, les risques concernent aussi la santé mentale des TET, qui est mise à risque en raison de stresseurs particuliers comme les conditions de vie, le faible contrôle sur leur environnement de travail ainsi que l'éloignement de leur cercle familial et social (Gravel *et al.*, 2016).

Si le taux d'accidents du travail a augmenté à un rythme beaucoup plus important chez les migrants temporaires (graphique 3), il demeure, en 2023, plus élevé chez les travailleurs résidents permanents que temporaires (2,8 contre 2,1 % respectivement), ce que le graphique 3 ne montre pas. La tendance bien documentée des travailleurs migrants à sous-déclarer les accidents du travail et les maladies professionnelles est susceptible d'expliquer cet écart[12]. En effet, la sous-déclaration peut découler de leur grande dépendance vis-à-vis de l'employeur, ce qui peut les inciter à ne pas déclarer l'accident de peur de représailles et les amener à travailler malgré une blessure. C'est ainsi que la peur d'un licenciement et d'un renvoi au pays est susceptible d'accroître la tolérance envers certaines conditions de travail ou comportements risqués (Preibisch, Hennebry, 2011). Par ailleurs, la

12. Voir notamment les études réalisées sur des données canadiennes par Premji *et al.* (2010) ainsi que Fournelle (2017).

hausse plus importante du taux d'accidents du travail chez les travailleurs migrants temporaires a contribué à réduire l'écart entre les deux groupes entre 2015 et 2023 (1,1 contre 0,7 % respectivement). Cette réduction pourrait suggérer que les travailleurs migrants temporaires reçoivent une meilleure information quant à leurs droits de la part de la CNESST, des organisations non gouvernementales (ONG), des syndicats ou même des employeurs et ont une plus grande propension à déclarer les accidents du travail dont ils sont victimes.

Des syndicats opposés au recours à une main-d'œuvre temporaire pour combler des besoins permanents

L'arrivée des travailleurs du PTET en grand nombre au cours des dernières années a comporté son lot de défis pour les syndicats à tous les niveaux de la structure mais surtout sur les lieux de travail. Le premier défi est certainement celui de la cohabitation entre les travailleurs étrangers et locaux. Des cas de racisme, de mépris, d'intimidation, voire de violences physiques peuvent survenir (Emilien, Lemercier, 2023). Une « ghettoïsation » sur les lieux de travail est parfois rapportée. Elle est motivée dans certains cas par la tendance des TET à rester avec leurs compatriotes dans les espaces sociaux des usines ; d'autres fois, elle est créée par l'employeur qui les affecte tous au même quart de travail, contribuant à réduire les interactions entre travailleurs et à provoquer des rivalités inattendues entre les divers groupes ethniques présents sur les lieux de travail.

Un autre défi découlant en partie du précédent est celui de la solidarité dans les rangs syndicaux, dont les TET peuvent constituer une part importante des membres en vertu du PTET (voir *supra*). Certains s'interrogent sur la solidarité des TET dans les combats syndicaux, en raison de leur grande dépendance envers l'employeur. Le recrutement de délégués syndicaux comme membres des comités exécutifs parmi les TET ou parmi les travailleurs avec un parcours similaire et qui sont parvenus à devenir des résidents permanents ou des citoyens canadiens est identifié comme une « stratégie gagnante » pour cultiver la solidarité et une représentation adéquate (Syndicat des métallos, 2023). Gagner leur confiance et les intégrer syndicalement sont des tâches ardues car le syndicalisme peut être parfois associé à la corruption et à la criminalité dans leur pays d'origine (FTQ, 2024).

En raison du monopole de représentation syndicale au Québec (Laroche, Jalette, 2016), le syndicat au niveau de l'établissement n'a pas d'autre choix que de représenter tous les adhérents, y compris les TET, d'une manière équitable, qui ne soit ni arbitraire, ni discriminatoire, et sans mauvaise foi, comme l'y oblige le Code du travail québécois à l'article 47.2. De plus, ces travailleurs pouvant constituer une part notable des membres syndiqués, le syndicat doit développer sa capacité à répondre à leurs besoins spécifiques (droit de cumuler des congés ou de les prendre en un seul bloc afin de rendre visite à leur famille restée au pays ; logement abordable décent ; accès à des cours de français et à des services de traduction ; réembauche après la fin d'un contrat ; remboursement de billets d'avion ; cumul d'ancienneté – voir entre autres Béji *et al.* (2022)). Le statut particulier des TET contribue à élargir le rôle des élus syndicaux locaux et de leurs conseillers qui, au-delà des questions liées au travail et à l'emploi, doivent désormais aussi maîtriser celles liées

à l'immigration, au logement, voire l'usage de la langue des TET.

En effet, la communication peut représenter un défi lorsque les travailleurs migrants ne parlent ni le français ni l'anglais couramment. Selon le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2023) québécois, c'est le cas d'une part significative des TET en 2021[13]. Face à cette situation, le gouvernement a annoncé en novembre 2023 qu'il exigerait des TET un niveau 4 en français[14] au moment du renouvellement de leur permis. Les syndicats demandent que les cours de français aient lieu sur les heures de travail car, actuellement, aucune obligation n'est faite à l'employeur en la matière alors que les TET doivent assumer l'entière responsabilité d'apprendre le français.

À ces défis, il s'en ajoute un, propre aux travailleurs agricoles saisonniers : la possibilité de constituer un syndicat. La loi n° 8[15] a été adoptée en 2014 afin de restreindre leur droit d'association. S'ils sont embauchés par une entreprise qui emploie ordinairement et en continu moins de trois salariés, ils ne sont pas considérés comme des salariés pouvant obtenir une accréditation syndicale avec les pleins droits octroyés par le Code du travail. En effet, les saisonniers ne travaillent généralement pas toute l'année et rentrent temporairement dans leur pays. Pour peu qu'ils soient tous saisonniers sur un même lieu de travail, il leur est juridiquement impossible de former un syndicat. Le Code du travail leur permet néanmoins de former une « association » sans leur garantir un véritable accès à la négociation collective (Coutu *et al.*, 2019). Comme l'explique un de nos participants à la recherche (Emilien, Lemercier, 2023), il ne leur est pas interdit de former une association pour se donner collectivement une voix mais il s'agit d'un droit d'association minimal et limité qui fait que toute association de ce type ne détiendra pas les mêmes pouvoirs qu'un syndicat formé selon la procédure générale prévue par le Code du travail.

Les principales centrales syndicales québécoises ont déposé un mémoire[16] en décembre 2023 auprès du Comité permanent québécois de la citoyenneté et de l'immigration dans le cadre d'une consultation sur les TET. S'appuyant sur des études existantes, notamment celles du Bureau international du Travail (BIT) et de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) pour rappeler les risques de « discrimination, d'abus, d'exploitation et de travail dans des conditions dangereuses ou dégradantes » découlant du permis fermé, elles en demandent l'abolition et son remplacement par un permis de travail ouvert. Selon elles, il permettrait à un individu de changer d'emploi et de s'imaginer dans n'importe quel autre secteur d'activité à tout moment, quand bien même son statut de travailleur continuerait de le distinguer de celui d'un résident permanent.

Par ailleurs, les syndicats souscrivent à l'idée que le PTET a été détourné de son but initial qui était de pallier des pénuries sur une base temporaire pour devenir un moyen d'accéder à une main-d'œuvre bon marché

13. Dans ce rapport, cette part varie de 46,1 à 66,6 % selon la base retenue.

14. L'échelle québécoise des niveaux de compétence en français comporte douze niveaux subdivisés en trois stades : débutant (niveaux 1 à 4), intermédiaire (niveaux 5 à 8) et avancé (niveaux 9 à 12).

15. https://bit.ly/3Z1qS7L.

16. Ce mémoire est disponible ici : https://bit.ly/3NQPn11.

et malléable en réponse à des besoins permanents. Selon eux, « si les besoins du marché de l'emploi sont permanents, le gouvernement du Canada doit plutôt favoriser l'accès à la résidence permanente et améliorer le système d'immigration permanente ». En janvier 2024, c'était au tour du directeur du syndicat des métallos, le district québécois des United Steelworkers étasuniens, de dénoncer le projet pilote du Québec avec son traitement « simplifié » qui dispense les employeurs de démontrer l'impossibilité d'un recrutement local préalable et qui permet de contourner la limite de TET autorisée sur un lieu de travail. Selon lui, le projet pilote permettrait « un recours débridé » aux TET[17]. Plus récemment, le responsable syndical ajoutait : « le programme est totalement dénaturé. Il a été remplacé par un *fast track* pour les employeurs, une autoroute pour la précarisation[18]. » Pour mettre fin à cette croissance débridée, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), centrale syndicale qui compte le plus de membres dans la province, revendique la réduction de la proportion de TET à 10 % sur le lieu de travail (FTQ, 2024).

Cependant, la présence accrue des TET au Québec et les stratégies d'assouplissement privilégiées par le gouvernement provincial continuent d'engendrer des réflexions non sans complexité pour les représentants syndicaux. En effet, il est à se demander si ladite pénurie de main-d'œuvre demeure le véritable problème du marché du travail ; l'accès aux TET comme recours réduit la considération des candidatures locales dans certains cas, ou toute réflexion autour de la nature des emplois difficiles et l'organisation du travail. De fait, les syndicats devront trouver un équilibre entre la protection des emplois des travailleurs locaux et ainsi promouvoir un « nationalisme » du marché du travail d'une part et de l'autre, promouvoir l'équité pour l'ensemble des travailleurs en souhaitant la réduction des statuts temporaires pour les travailleurs étrangers désormais embauchés plus facilement.

Travail décent ou esclavage moderne ?

Bien qu'en théorie, les TET devraient disposer des mêmes droits que les travailleurs canadiens en vertu des lois du travail fédérales ou provinciales[19], en pratique, il n'en est rien à cause notamment du permis fermé. Plus de dix ans après que la sonnette d'alarme déplorant ses effets pervers a été tirée par des expertes québécoises (Depatie-Pelletier, Dumont Robillard, 2013), le permis fermé tel qu'octroyé aux TET demeure en vigueur au Canada. Si, dans l'Union européenne (UE), les acteurs syndicaux ont déposé une déclaration conjointe auprès des législateurs de l'UE concernant le permis fermé[20], ceux du Québec mènent de nombreuses luttes et multiplient les dénonciations, y compris en matière de droit à la syndicalisation des travailleurs agricoles (Eid *et al.*, 2022). À titre illustratif, l'Association

17. D. Lemieux, « Le détournement du programme des travailleurs étrangers temporaires doit cesser ! », *Le Devoir*, 23 janvier 2024.

18. S. R. Champagne, « Un programme des travailleurs temporaires "totalement dénaturé", tonne un *leader* syndical », *Le Devoir*, 23 février 2024.

19. Contrairement à ce qui peut se produire dans l'Union européenne, ces travailleurs ne sont pas régis par les lois de leur pays d'origine.

20. « Briser les chaînes de dépendance et promouvoir l'égalité de traitement des travailleurs et travailleuses migrant·e·s », CES/ETUC, 17 novembre 2023, https://bit.ly/40AK511.

pour les droits des travailleurs de maison et de ferme (DTMF) a déposé une demande d'action collective contre les permis fermés auprès de la Cour supérieure du Québec en septembre 2023[21].

Les violations des droits des TET prennent de nombreuses formes que le service de recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale (2023) recense :

- des heures supplémentaires impayées, des retenues illégales ou un salaire inférieur à ce qui est indiqué dans le contrat de travail ;
- de longues heures de travail sans pause ;
- une obligation d'effectuer des tâches qui n'étaient pas incluses dans le contrat de travail ;
- un contrôle sur la mobilité des travailleurs pendant et hors des heures de travail ;
- une exposition à des risques pour la santé et la sécurité ;
- des entraves à l'accès aux soins de santé.

De surcroît, des cas d'abus verbaux comme des insultes, du harcèlement et du chantage par des contremaîtres ou des employeurs sont aussi rapportés.

Le cas des TET au Québec et au Canada ravive les débats et discours autour du travail décent. Si l'ONU a réitéré la pertinence de ce principe en inscrivant le travail décent comme l'un des 17 objectifs de son agenda d'ici à 2030 en faveur du développement durable, son application peut varier d'un pays à l'autre. Ce qui est problématique ici, c'est la conciliation entre travail décent, croissance économique (objectif 8) et emploi[22]. Selon que l'on privilégie le travail décent ou l'emploi, il y a un risque d'emprunter des logiques sociales disparates d'un pays, d'une région, d'un secteur à l'autre (Prieto Rodriguez, Serrano, 2014). Ainsi, la création d'emplois pour les TET, quelles que soient les conditions de travail, contribue-t-elle vraiment à l'agenda du travail décent de l'Organisation internationale du travail (OIT) ?

En dépit des emplois créés par le Canada pour les TET, le pays n'a en effet pas ratifié plusieurs conventions de l'OIT susceptibles de mieux protéger les TET et leurs conditions de travail demeurent sous les projecteurs. En effet, 51 conventions et 4 protocoles n'ont pas été ratifiés par le Canada. Outre celles qui concernent la liberté syndicale (4), la santé et sécurité au travail (12), le salaire (3), le temps de travail (4), deux conventions concernent directement les travailleurs migrants : les conventions n° 97 et 143. Leur ratification engagerait le gouvernement canadien à adopter des lois à même de soutenir la mise en œuvre de pratiques permettant « d'appliquer, sans discrimination de nationalité, de race, de religion ni de sexe, aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants » dans diverses matières (Convention n° 97). Elle engagerait également le gouvernement canadien à protéger les travailleurs migrants de conditions abusives (Convention n° 143). À ces conventions, nous ajoutons la Convention n° 156 portant sur l'égalité de chances et de traitement[23] qui, au-delà de la condition migrante et des enjeux de discrimination, vise essentiellement les

21. « Une association dépose une action collective contre les permis de travail fermés », *Radio-Canada*, 16 septembre 2023, https://bit.ly/3C7p5oo.

22. Objectif 8 : « Travail décent et croissance economique », https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/club-de-lecture-objectif-8/.

23. https://bit.ly/4frhd01.

responsabilités familiales. La ratification de cette dernière convention impliquerait la reconsidération des « besoins (des travailleurs) en ce qui concerne les conditions d'emploi » (article 4) ou encore l'impératif de « tenir compte des besoins des travailleurs ayant des responsabilités familiales » (article 5), ce qui alimenterait la réflexion sur la nécessité de faciliter le regroupement familial, voire l'immigration permanente.

Comme le souligne Dupras (2000), au Canada, puisque seul le gouvernement fédéral détient la personnalité internationale, il est l'unique signataire des traités internationaux. Mais comme il n'a pas tous les pouvoirs permettant de faire appliquer ces traités, en particulier dans le domaine du travail où sa compétence est partagée avec les provinces, sa capacité à exercer cette responsabilité de mise en œuvre est limitée.

La situation des travailleurs migrants au Canada a trouvé écho au plan international alors qu'en septembre 2023, Tomoya Obokata, rapporteur spécial des Nations unies sur les formes contemporaines d'esclavage, déposait une déclaration de fin de mission accablante au terme d'une visite de 14 jours au Canada. Elle fut l'occasion pour lui de rencontrer des représentants des deux niveaux de gouvernement des commissions des droits de l'homme, des organisations patronales, des syndicats, d'autres organisations de la société civile, ainsi que des membres du Parlement, des universitaires et des travailleurs canadiens et migrants issus de plusieurs secteurs à bas salaires, dont l'agriculture, le *care* et la transformation alimentaire. Dans le communiqué de presse appuyant sa déclaration de fin de mission[24], Tomoya Obokata s'est dit « (…) profondément troublé par les récits d'exploitation et d'abus dont [lui] ont fait part des travailleurs migrants[25] ». Il poursuit : « Les régimes de permis de travail spécifiques aux employeurs, y compris certains programmes de travailleurs étrangers temporaires, rendent les travailleurs migrants vulnérables aux formes contemporaines d'esclavage, car ils ne peuvent pas dénoncer les abus subis sans craindre d'être expulsés. » Reconnaissant les mesures prises par le gouvernement fédéral pour améliorer la situation, il l'incite néanmoins à aller plus loin : « Le Canada doit permettre à tous les migrants un meilleur accès à la résidence permanente, afin d'éviter que les abus ne se reproduisent. » Alors que le gouvernement fédéral a pris acte des observations du rapporteur en dépit de certains désaccords[26], son rapport final publié en juillet 2024[27] réitère ses constats, qui vont dans le même sens que les dénonciations qui se sont fait entendre au Canada depuis plusieurs années[28]. Reconnaissant que le PTET pourrait être amélioré, les employeurs québécois rejettent néanmoins plusieurs des constats contenus dans ce rapport tout en rappelant les avantages du permis fermé et en dénonçant les rares « pommes pourries » dans leurs rangs[29].

24. https://bit.ly/3NSfHrq.

25. https://bit.ly/4fvVMud.

26. https://bit.ly/3UDyVVD.

27. https://bit.ly/4fbU3dR.

28. Une lettre cosignée par Amnesty International, la vaste majorité des centrales syndicales, des organismes de défense des travailleurs immigrants ainsi que d'autres organisations de la société civile québécoise résume bien ces dénonciations de la situation des TET et ses causes : le permis de travail fermé et un statut migratoire temporaire et précaire : M. Berry Méndez, « La révision du Programme des travailleurs étrangers temporaires doit faire des droits humains une priorité », *Le Devoir,* 12 juin 2024.

29. S. R. Champagne, « Les employeurs rejettent le rapport de l'ONU sur l'esclavage moderne au Canada », *Le Devoir*, 14 août 2024.

Conclusion

Une première étape vers la résolution de la situation problématique vécue par les travailleurs étrangers temporaires (TET) au Canada est le droit explicite de changer d'employeur. L'État canadien pourrait prendre exemple sur l'accord conclu en décembre 2023 entre le Conseil et le Parlement européen concernant le texte de la directive révisée sur le permis unique prévoyant entre autres l'introduction d'un droit de changer d'employeur (chapitre 2, article 11, paragraphes 2 à 4)[30]. Autoriser les TET à quitter l'entreprise qui les a embauchés et à trouver un emploi ailleurs permettrait de réduire, en partie du moins, l'inégalité fondamentale existant entre les travailleurs migrants et les autres qui découle de leur (in)capacité d'exercer leurs droits au travail. En juin 2024, le gouvernement fédéral laissait même entendre que des permis sectoriels pourraient être octroyés d'ici 2027 pour permettre aux travailleurs dans certains secteurs comme l'agriculture et la transformation alimentaire de pouvoir changer d'employeur[31], donnant espoir que leur situation s'améliore. Une telle mesure pourrait certes atténuer la vulnérabilité des TET aux abus et à l'exploitation, mais elle ne remettrait pas en question le problème de fond d'un modèle productif alimenté par une main-d'œuvre flexible et corvéable à merci : peut-on offrir des emplois réellement décents aux TET dans des secteurs qui sont désertés par les travailleurs canadiens ? Sans doute qu'une cause de la rareté de main-d'œuvre dans ces secteurs vient justement de conditions d'emploi et de travail refusées par la vaste majorité des travailleurs canadiens mais acceptées par les TET. Leur présence permet à ces employeurs de ne pas s'interroger sur leur modèle productif et de poursuivre leurs activités grâce à un marché du travail « dopé » par l'immigration temporaire. Leur présence n'encourage pas non plus à une reconceptualisation de la notion de pénurie : pouvons-nous vraiment parler de pénurie lorsqu'un « sale boulot » est boudé par la main-d'œuvre locale ? Ne s'agit-il pas plutôt d'une forme de division raciale du travail, légitimée par des programmes d'immigration remis en question graduellement, mais trop lentement ? Pendant ce temps et à ce jour, l'individu avec un statut temporaire assume la précarité, tandis que collectivement il fait partie d'un flux continu et grandissant de travailleurs provenant de l'étranger, flux perçu comme une solution permanente. Le cas des TET au Canada illustre bien certaines tensions et contradictions qu'implique l'alignement du travail décent et de la migration décente, malgré leur réglementation par les institutions internationales et nationales.

30. https://bit.ly/4hrQION.

31. S. R. Champagne, « Ottawa prévoit de délivrer des permis sectoriels aux travailleurs temporaires d'ici 2027 », *Le Devoir*, 7 juin 2024.

Sources :

- Béji K., Lechaume A., Desrosiers L. (2022), « Les défis de l'intégration des immigrants dans les PME en région », *in* Paquet M. (dir.), *Nouvelles dynamiques de l'immigration au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 159-177, https://doi.org/10.1515/9782760646049-010.
- Bélanger D., Ouellet M., Oechslin C., Fournier G., Candiz G., Aziz A., Tessier V. (2024), *Sortie de secours ou cul-de-sac ? Une analyse des impacts du permis de travail ouvert pour les travailleurs vulnérables au Canada*, novembre, https://bit.ly/3OJGTZX.
- Bibliothèque de l'Assemblée nationale (2023), *En Bref : Les travailleuses et travailleurs étrangers temporaires au Québec*, 30 novembre, https://bit.ly/40CjIIh.
- Coutu M., Fontaine L. L., Marceau G., Coiquaud U., Bourgault J. (2019), *Droit des rapports collectifs du travail au Québec. Volume 1 – Le régime général*, 3e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais.
- Depatie-Pelletier E., Dumont Robillard M. (2013), « Interdiction de changer d'employeur pour les travailleurs migrants : obstacle majeur à l'exercice des droits humains au Canada », *Revue québécoise de droit international*, vol. 26, n° 2, p. 163-200, https://doi.org/10.7202/1068081ar.
- Dupras D. (2000), *Les traités internationaux : la pratique canadienne*, PRB 00-04F, Division du droit et du gouvernement, 3 avril, https://bit.ly/3NU4h6I.
- Eid P., Hanley J., Soussi S. A., Villanueva F. (2022), « Le Programme des travailleurs migrants temporaires : une discrimination institutionnalisée », Paquet M. (dir.), *Nouvelles dynamiques de l'immigration au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 47-64, https://doi.org/10.1515/9782760646049-010.
- Emilien B., Lemercier C. (2023), *Terre promise. Film documentaire*, Ariel Films, https://bit.ly/4fsCO7E.
- Fournelle M.-A. (2017), *Blessures professionnelles et détresse psychologique chez les travailleurs immigrants au Canada : une analyse longitudinale de l'Enquête nationale sur la santé de la population*, Mémoire de maîtrise en relations industrielles, Université de Montréal, https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/20339.
- FTQ (2024), « Travailleurs étrangers temporaires », Grand dossier, *Le Monde ouvrier*, n° 146.
- Gravel S., Vergara D., Lippel K., Dubé J., Ducharme J.-F., Legendre G. (2016), *Santé et sécurité des travailleurs qui cumulent des précarités : la lutte aux inégalités de santé attribuables au travail*, Université du Québec à Montréal, Institut Santé et Société, 31 mars, https://bit.ly/4fsDWbo.

- IDQ (2024a), *Bilan 2023 de l'emploi au Québec. Des clés pour comprendre un marché du travail en mutation*, Institut du Québec, février, https://bit.ly/3YzX14x.
- IDQ (2024b), *L'impact des immigrants temporaires sur le marché de l'emploi au Québec. Mieux comprendre pour mieux agir*, Institut du Québec, février, https://bit.ly/3YQGBGq.
- Jalette P. (2023), « Québec : les relations professionnelles à l'heure de la pénurie de main-d'œuvre », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 181, mars, p. 3-16, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/03/C181_Quebec.pdf.
- Laroche M., Jalette P. (2016), « Québec : un système de relations industrielles en mutation », *in* Andolfatto D., Contrepois S. (dir.), *Syndicats et dialogue social : les modèles occidentaux à l'épreuve*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, p. 209-224.
- McQuillan K. (2013), « All the workers we need: Debunking Canada's labour-shortage fallacy », *SPP Research Papers*, vol. 6, n° 16, May, https://bit.ly/3UZDqtV.
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2023), *2015-2021. L'immigration temporaire au Québec*, janvier, https://bit.ly/3C9Znj3.
- Picot G., Hou F. (2024), *L'immigration et l'évolution de la répartition professionnelle au Canada, 2001 à 2021*, Statistique Canada, https://doi.org/10.25318/36280001202400300006-FRA.
- Preibisch K., Hennebry J. (2011), « Temporary migration, chronic effects: The health of international migrant workers in Canada », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 183, n° 9, p. 1033-1038, https://doi.org/10.1503/cmaj.090736.
- Premji S., Duguay P., Messing K., Lippel K. (2010), « Are immigrants, ethnic and linguistic minorities over-represented in jobs with a high level of compensated risk? Results from a Montreal, Canada study using census and workers' compensation data », *American Journal of Industrial Medicine*, vol. 53, n° 9, p. 875-885, https://doi.org/10.1002/ajim.20845.
- Prieto Rodriguez C., Serrano A. (2014), « Du travail décent à la qualité de l'emploi : enjeux épistémologiques et politiques d'un changement de paradigme », *La Nouvelle Revue du Travail*, n° 4, https://doi.org/10.4000/nrt.1639.
- Prud'homme P., Busque M.-A., Duguay P., Côté D. (2015), « Travailleurs immigrants et SST au Québec. État des connaissances statistiques et recension des sources de données », *Études et recherches*, R-890, IRSST, août, http://www.irsst.qc.ca/media/documents/PubIRSST/R-890.pdf.
- Syndicat des métallos (2023), *Alerte à la précarité*, Rapport du directeur, 59e assemblée annuelle, 22-24 novembre, https://bit.ly/3YAEpkT.

- Termote M. (2022), *L'immigration et la pérennité du français au Québec*, ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, mai, https://bit.ly/3NUUxsA.
- Vosko L. F. (2016), « Blacklisting as a modality of deportability: Mexico's response to circular migrant agricultural workers' pursuit of collective bargaining rights in British Columbia, Canada », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, n° 8, p. 1371-1387, https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1111134.

Royaume-Uni
Des dispositifs ciblés et segmentés

Jacques FREYSSINET

Au Royaume-Uni, les migrations temporaires n'occupent qu'une place réduite relativement aux migrations durables. Elles se situent aux deux extrémités, haute et basse, de l'échelle des qualifications. Les recherches, les débats et les mobilisations d'acteurs sociaux ont principalement concerné des catégories de main-d'œuvre faiblement qualifiées qui sont soumises à des statuts d'emploi et à des conditions de travail qui relèvent d'une exploitation souvent brutale. Il s'agit principalement des travailleurs saisonniers dans l'agriculture et des domestiques étrangers de ménages étrangers.

In the United Kingdom, the incidence of temporary migration is relatively minor compared with that of longer-term migration. Temporary migrants tend towards the upper and lower ends of the qualifications scale. Research, debates and the efforts of social actors have mainly centred around poorly qualified categories of labour which are often subject to brutally exploitative employment statuses and working conditions. They consist mainly of seasonal agricultural workers and the foreign domestic staff of foreign households.

Jacques Freyssinet est chercheur associé à l'Ires.

Longtemps pays d'émigration, le Royaume-Uni se transforme après la seconde guerre mondiale en pays d'immigration. Si celle-ci est devenue progressivement un phénomène massif, les migrations temporaires n'y occupent qu'une place limitée et se situent aux deux extrémités de l'échelle des qualifications. Les recherches, les débats et les mobilisations d'acteurs sociaux ont principalement concerné des catégories de main-d'œuvre faiblement qualifiées qui sont soumises à des statuts d'emploi et à des conditions de travail qui relèvent d'une exploitation souvent brutale.

Une immigration massive, mais une place réduite de l'immigration temporaire

Il n'est pas possible de comprendre la place qu'occupe l'immigration saisonnière ou temporaire dans le fonctionnement du marché du travail et dans la politique d'immigration au Royaume-Uni sans la situer au sein du mouvement migratoire global où elle n'occupe qu'une place relativement récente et toujours minoritaire (Join-Lambert, Lefresne, 2003 ; Freyssinet, 2023).

Les tendances longues

Depuis la Révolution industrielle jusqu'à la seconde guerre mondiale, les mouvements migratoires se situent pour l'essentiel au sein de l'Empire britannique ou à destination des États-Unis. Ils ont un caractère définitif ou au moins durable ; ils concernent une population blanche et ont un solde fortement négatif. En sens contraire, le Royaume-Uni accueille dans certains métiers ou secteurs d'activité des populations venant de pays d'Europe occidentale, des réfugiés politiques puis des Juifs d'Europe centrale et orientale fuyant les persécutions. Les migrations temporaires n'occupent alors qu'une place marginale. Après la seconde guerre mondiale, une transformation s'opère progressivement sous l'impact de deux dynamiques distinctes.

Elle s'opère dans un premier temps principalement dans le cadre du Commonwealth. Le solde migratoire devient fortement positif. Il résulte principalement de l'arrivée de populations « de couleur » : les vagues proviennent d'abord des Caraïbes, puis du sous-continent indien, enfin de l'Afrique orientale et centrale. Face à la montée des courants xénophobes et à leurs succès électoraux, l'Immigration Act de 1971 impose à tous les non-citoyens le régime des permis de travail sans droit d'établissement permanent. Sauf exceptions, ces permis sont réservés à une main-d'œuvre qualifiée.

La situation se complexifie avec les décisions d'entrée puis de sortie de l'Union européenne (UE)[1]. L'entrée impose la liberté de circulation des nationaux des pays membres. Après l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale, un flux massif d'immigration concerne principalement des emplois à basse qualification et bas salaires. Il engendre une nouvelle vague de xénophobie qui contribue aux votes en faveur du Brexit. Depuis 2020, une législation unifiée s'applique à toutes les migrations de travail. Le Royaume-Uni revient à une politique fondée sur l'attribution de visas qui privilégient l'entrée d'une main-d'œuvre qualifiée.

1. Pour simplifier, nous utilisons les termes d'Union européenne pour désigner ce qui a été auparavant la Communauté économique européenne, puis la Communauté européenne.

Les évolutions récentes

Depuis 2010 et *a fortiori* après le Brexit, les gouvernements conservateurs successifs ont affirmé leur volonté de reprendre le contrôle de l'immigration et d'en réduire le volume[2]. Ce discours répété n'est pas suivi d'effet. Selon les recensements de population, les effectifs de la population née à l'étranger (*foreign born*) passent entre 2011 et 2021 de 7,5 à 10,0 millions, soit de 13,4 à 16,8 % de la population totale[3]. Les *foreign born* représentent en 2021 18 % de l'emploi total, soit 5,9 millions (ONS, 2024). En 2023, le flux migratoire net est de 685 000.

Il est difficile d'évaluer les effectifs des différentes catégories de migrants temporaires[4]. Les sources d'information sont hétérogènes selon les catégories (voir *infra*). En l'absence de mesure directe, une approximation en est donnée par le nombre de visas attribués (voir tableau 1, *infra*). Bien qu'en croissance récente, ils ne représentent qu'une faible part du « stock » total d'immigrés. Par définition, le flux net d'immigration temporaire est tendanciellement nul, sauf maintien illégal.

La tension entre deux logiques

Une caractéristique de la période postérieure à la seconde guerre mondiale est l'existence d'une tension permanente entre deux logiques dont l'influence relative varie. D'une part, la pression des intérêts économiques privilégie un recours flexible à une immigration qui réponde aux difficultés de recrutement ressenties sur le marché du travail. D'autre part, le caractère de plus en plus hétérogène des flux migratoires, tant sur le plan ethnique que culturel, suscite des tensions xénophobes parfois violentes qui sont exploitées sur le terrain électoral et sont à l'origine de législations restrictives.

Le recours à l'immigration temporaire ou saisonnière se situe dans ce cadre. Une logique dualiste est mise en œuvre. En premier lieu, des régimes favorables sont offerts pour les hauts niveaux de qualification. Il s'agit d'attirer les meilleurs sans risque de réactions xénophobes. En second lieu, pour répondre à certaines pénuries de main-d'œuvre faiblement qualifiée, les visas temporaires permettent d'éviter les problèmes nés de la présence durable de communautés mal acceptées par les White British. Sont ainsi présentées comme provisoires et réversibles, les exceptions qui sont faites au principe de limitation de l'immigration à la seule main-d'œuvre qualifiée. De ce fait, l'immigration temporaire occupe une place spécifique dans les débats qui dominent les évolutions de la politique migratoire. Une pression permanente est exercée par le patronat des secteurs intéressés pour obtenir un accès libre à ce type de main-d'œuvre. Les conditions d'emploi font que l'implantation syndicale y est presqu'inexistante, ce qui rend difficile pour les syndicats une action qui aille au-delà de l'affirmation de principes ou de la défense de cas précis. En revanche, ces conditions

2. L'actuel gouvernement travailliste conserve cet objectif.

3. Depuis 2021, il est difficile de dégager une tendance du fait de la conjonction de phénomènes spécifiques : sortie des restrictions liées au Covid-19, Brexit, invasion de l'Ukraine.

4. Les statistiques du Royaume-Uni sont conformes aux conventions internationales qui définissent la migration comme un changement de pays d'une durée supérieure à un an. La majorité des migrants temporaires échappent à ces statistiques (Sturge, 2024).

souvent scandaleuses provoquent la mobilisation d'organisations non gouvernementales (ONG), d'équipes de recherche, de journalistes d'investigation qui focalisent à juste titre l'attention sur des situations extrêmes, mais ne permettent pas de disposer d'une information globale sur un phénomène multiforme.

Des régimes d'exception pour les bas et les hauts niveaux de qualification

En ce qui concerne les immigrations pour motif de travail, le régime unique introduit à la fin de l'année 2020 repose sur des règles complexes modifiées depuis lors à plusieurs reprises. Elles juxtaposent des catégories obéissant à des logiques différentes (HM Government, 2020a, 2020b ; McKinney *et al.*, 2022 ; Walsh, 2021). Nous ne mentionnons que les principaux canaux[5]. L'objectif central est de privilégier l'immigration durable d'une main-d'œuvre qualifiée. Cependant, deux types d'immigration temporaire sont prévus pour répondre à des besoins définis de façon restrictive. En premier lieu, certaines catégories de main-d'œuvre faiblement qualifiée sont acceptées pour de brèves durées[6]. En deuxième lieu, d'autres régimes visent à attirer ou à faciliter la présence temporaire d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Enfin, un régime mal défini favorise en pratique l'occupation temporaire d'emplois peu qualifiés par de jeunes étrangers.

Deux régimes pour des emplois peu qualifiés

Des visas de travail spécifiques sont accordés d'une part à des saisonniers dans l'agriculture, d'autre part à des domestiques accompagnant des ménages étrangers.

Les saisonniers de l'agriculture

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, un programme de travailleurs saisonniers dans l'agriculture (Seasonal Agricultural Workers Scheme – SAWS) est créé pour fournir une main-d'œuvre d'origine européenne au moment des pointes d'activité, essentiellement dans le secteur horticole. Le nombre annuel de visas croît de 5 000 à l'origine jusqu'à 25 000 en 2004 pour être stabilisé à 21 500 entre 2009 et 2013. À cette date, l'extension à la Bulgarie et à la Roumanie de la libre circulation des travailleurs au sein de l'UE assure une source de main-d'œuvre saisonnière abondante, ce qui conduit à supprimer le SAWS[7].

À partir du Brexit, la position du gouvernement est que le secteur agricole doit à terme abandonner l'utilisation d'une main-d'œuvre saisonnière immigrée en privilégiant le recours à l'automatisation des récoltes ainsi que l'appel à une main-d'œuvre

5. Dans l'annexe d'un document de la Chambre des Communes, les auteurs distinguent 24 régimes différents, dont la majorité ne correspondent qu'à des flux d'ampleur minime (McKinney *et al.*, 2022:48-49).

6. Dans ce texte, les termes de main-d'œuvre non qualifiée ou faiblement qualifiée sont utilisés selon le vocabulaire usuel qui se fonde sur les qualifications socialement reconnues. Des emplois dits non qualifiés ou faiblement qualifiés peuvent requérir des qualifications non reconnues ou être occupés par des personnes ayant une qualification.

7. Entre 2003 et 2013, un autre programme (Sectors Based Scheme – SBS) a fonctionné à faible échelle (initialement 10 000 visas ramenés à 3 500 à partir de 2005) au bénéfice de certains secteurs de la transformation alimentaire : poisson, viande, champignons. Il ne s'agissait pas d'une main-d'œuvre saisonnière mais de visas de 12 mois pouvant ouvrir droit à une présence durable.

nationale. Cependant, à titre transitoire et expérimental, un dispositif (Seasonal Workers Pilot) est introduit en 2019 au bénéfice du seul secteur horticole pour faire face aux pénuries aiguës de main-d'œuvre liées au Brexit. Limité initialement à 2 500 visas, le programme est massivement élargi et pérennisé (au moins jusqu'en 2029) sous la pression des producteurs : le quota est fixé à 10 000 visas en 2020, 30 000 en 2021, 40 000 en 2022, 47 000 en 2023 et 2024[8]. Le nombre de visas effectivement délivrés fluctue en dessous de ce plafond ; par exemple, il est de 34 332 pour les 12 mois se terminant en juin 2024 (Home Office, 2024a). La composition des flux se transforme. Les Ukrainiens en représentent plus de 90 % en 2019. Après l'invasion de l'Ukraine, la source se réduit et les opérateurs chargés du recrutement de ces travailleurs saisonniers (voir *infra*) se redéploient principalement vers les pays d'Asie centrale et, de manière complémentaire, vers l'Asie du Sud-Est (notamment l'Indonésie).

Formellement, des règles strictes sont imposées pour l'utilisation de la main-d'œuvre saisonnière dans les activités agricoles (House of Commons, 2022 ; MAC, 2013, 2024a ; McKinney *et al.*, 2023). Les personnes reçoivent un visa d'une durée maximum de six mois pour chaque année. Elles sont recrutées par des « opérateurs agréés » qui sont choisis par le ministère de l'Agriculture. Ce sont eux qui fournissent la main-d'œuvre aux producteurs et qui ont la responsabilité de s'assurer que les employeurs respectent la législation du travail. Ils doivent aussi gérer les éventuelles demandes de changement d'employeur en cours de séjour. Si les personnes concernées ont à leur charge les frais de visa et de transport, il est interdit aux opérateurs de leur faire payer la mise en relation. Ces personnes n'ont pas le droit de changer de secteur d'activité pendant la durée du visa ni d'en demander la prolongation. Elles ne peuvent être accompagnées par leur famille. Elles doivent recevoir au moins le salaire minimum horaire[9], mais elles ne peuvent bénéficier d'aucune prestation sociale ou aide publique (voir *infra* pour les conditions d'emploi et de travail).

Les domestiques de ménages étrangers

Les Overseas Domestics Workers sont des domestiques de nationalité étrangère qui accompagnent leurs employeurs, également étrangers, lors d'un séjour au Royaume-Uni. Jusqu'en 1998, leur présence est conditionnée au maintien du lien avec l'employeur initial, ce qui les rend totalement dépendants de ce dernier, mais leur présence peut durer aussi longtemps que le séjour de celui-ci. L'objectif explicite est de faciliter l'arrivée de personnes à hauts revenus et/ou hautes qualifications. En 1998, à la suite d'une campagne de syndicats et d'ONG, ils sont autorisés à changer d'employeur, mais en restant dans un emploi de domestique et avec la possibilité de renouvellement du visa. Ce droit est supprimé en 2012[10], ce qui rétablit la situation de

8. À partir de 2022 sont inclus 2 000 visas de trois mois au moment des fêtes de fin d'année au bénéfice des éleveurs de volaille.

9. À partir du 1er avril 2024, le salaire minimum horaire à partir de 21 ans (National Living Wage) est de 11,44 livres (13,33 euros).

10. Rappelons qu'en 2010, un gouvernement de coalition dominé par les conservateurs succède au gouvernement travailliste du New Labour en place depuis 1997.

dépendance à l'égard de l'employeur initial, d'autant plus que le visa est limité à six mois non renouvelables. C'est dans ce cadre que sont réalisées des recherches et rédigés des rapports qui mettent en évidence des situations d'exploitation allant jusqu'à l'esclavage moderne (voir *infra*). Le droit de changer d'employeur est rétabli en 2016, mais dans le cadre de règles qui pour le reste demeurent restrictives[11] :

- pour obtenir un visa, les personnes doivent avoir été auparavant pendant au moins 12 mois les domestiques des personnes qu'elles accompagnent ;
- le visa, valable six mois, est non renouvelable ;
- les personnes ne peuvent être accompagnées de membres de la famille et n'ont pas accès aux prestations sociales ou aux aides publiques ;
- dans la limite des six mois, elles peuvent changer d'employeur, mais seulement pour des emplois de domestiques.

Deux régimes pour des emplois hautement qualifiés

Pour attirer ou pour faciliter l'entrée de personnes hautement qualifiées, deux types de visas de travail sont utilisés.

La mobilité au sein des firmes multinationales

Un régime spécial de visas temporaires est institué pour les dirigeants et cadres des entreprises multinationales au titre d'un programme visant à faciliter les activités de ces dernières (Global Business Mobility). Intitulé initialement Intra-Company Transfer Visa, il est devenu en mars 2022 Senior or Specialist Worker Visa[12] (MAC, 2022). Des personnels d'un haut niveau de qualification et de salaire peuvent être provisoirement détachés par leur firme dans une filiale ou dans une *joint-venture* au Royaume-Uni. Leurs missions peuvent être fractionnées avec un plafond de cinq années sur une durée de six ans (ou neuf années sur une durée de dix ans pour les plus hautes tranches de salaire). Ces séjours n'ouvrent pas droit à un établissement durable au Royaume-Uni.

Les diplômés étrangers des universités britanniques

La voie d'accès pour les diplômés (Graduate Route) ne doit pas être confondue avec le régime offert aux étudiants étrangers, question qui est exclue du champ de la présente publication[13]. La Graduate Route prend la suite en 2021 de programmes analogues qui existaient depuis 2012. Elle offre un visa de travail temporaire qui permet aux étudiants étrangers d'occuper un emploi pendant deux ans une fois obtenu un diplôme de niveau licence ou maîtrise et pendant trois ans s'il s'agit d'un doctorat. La procédure répond à la logique d'attirer « *the highest and best international students* » au profit de l'économie britannique (Home Office, 2024b ; MAC, 2023, 2024b).

Pour les étudiants, l'intérêt est d'acquérir une première expérience professionnelle qu'ils pourront soit valoriser au retour dans leur pays d'origine, soit utiliser pour

11. https://bit.ly/47RqdIu.

12. https://www.gov.uk/senior-specialist-worker-visa.

13. Les étudiants étrangers sont autorisés à travailler à temps partiel pendant le temps de leur scolarité et à temps plein pendant les vacances universitaires.

établir leur qualification afin d'obtenir une admission durable au Royaume-Uni en tant que travailleurs qualifiés (*skilled workers*). Un facteur attractif additionnel important pour eux est qu'ils peuvent être accompagnés de leur famille. Pour ces raisons, les effectifs augmentent rapidement : 73 000 en 2022 (avec en plus 14 000 dépendants) ; 114 000 en 2023 (plus 30 000 dépendants). Pour les 12 mois se terminant en juin 2024, 147 051 visas ont été accordés auxquels s'ajoutent les visas de 49 721 dépendants (Home Office, 2024a). Parmi les étudiants étrangers qui ont terminé leurs études en 2023, 18 % sont restés au Royaume-Uni grâce à la Graduate Route.

Le Migration Advisory Committee présente en décembre 2023 et mai 2024 de premiers bilans de l'expérience. Il ne relève pas d'utilisation frauduleuse du dispositif par les étudiants, mais en souligne certains aspects problématiques :

- les titulaires de ces visas sortent majoritairement de formations courtes au Royaume-Uni (un an ou moins) et sont initialement surreprésentés dans des emplois à bas salaire qu'ils occupent rarement sur toute l'année. Dans un deuxième temps seulement, ils rattrapent le niveau des diplômés britanniques ;
- ils proviennent majoritairement d'universités de second rang, les moins sélectives et aux droits d'inscription les plus faibles, ce qui interroge sur l'objectif d'attirer les meilleurs ;
- la Graduate Route est utilisée dans les pays d'origine par des agents recruteurs « voyous » (*rogue*) parmi les promesses qui sont destinées à attirer des candidats dans les universités britanniques[14].

Ce qui était conçu comme un statut de travail postérieur aux études risquerait de devenir un statut d'étude préalable au travail[15]. Au début de 2024, des mesures restrictives sont annoncées par le gouvernement aussi bien sur les visas d'étudiants que sur les Graduate Visas, mais devant la levée de boucliers des universités (ressources financières) et du patronat (ressource d'une main-d'œuvre qualifiée flexible), il renonce à d'autres mesures qu'un contrôle plus strict des pratiques des agents recruteurs.

Un régime pour des catégories d'emploi non définies

Le Youth Mobility Scheme (YMS), programme pour la mobilité des jeunes, est ouvert à une population âgée de 18 à 30 ans. Il permet l'entrée au Royaume-Uni pour une durée maximum de deux ans et l'accès à n'importe quel type d'emploi sans avoir à disposer d'une offre d'emploi préalable. Les jeunes concernés ne peuvent être accompagnés de leur famille et n'ont pas accès aux prestations sociales[16].

Initialement, le programme est conçu à destination des ex-dominions « blancs » du Commonwealth (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande) sur la base d'accords de réciprocité qui fixent des quotas annuels[17].

14. Avec les sévères restrictions budgétaires, le financement des universités repose de façon croissante sur les droits élevés payés par les étudiants étrangers ; ils apportent plus d'un cinquième de leurs ressources. De ce fait, elles font appel à des agents recruteurs pour alimenter leur clientèle.

15. « *A post-study work regime could become a pre-work study regime* » (MAC, 2023).

16. https://www.gov.uk/youth-mobility.

17. Selon les chiffres les plus récents, respectivement 30 000, 6 000 et 13 000 pour ces trois pays.

L'objectif principal est de favoriser les échanges et de renforcer l'unité culturelle dans cet espace. Ultérieurement, des accords sont conclus avec plusieurs autres pays, mais pour de faibles volumes (entre 1 000 et 3 000 par an). Pour les 12 mois se terminant en juin 2024, 24 097 visas ont été accordés (Home Office, 2024a).

Au moment du Brexit, le gouvernement annonce sa volonté de proposer à l'UE un accord pour une extension à celle-ci du programme YMS en semblant considérer qu'il fournirait une source de main-d'œuvre pour des emplois faiblement qualifiés[18]. Cette perspective laisse sceptiques les experts du domaine (Consterdine, 2019 ; Sumption, Fernández-Reino, 2018). Les rares études disponibles portent sur les jeunes australiens et canadiens. Elles montrent qu'il s'agit de jeunes diplômés en voyage initiatique avant de s'insérer professionnellement dans leur pays d'origine. Ils obtiennent généralement sans difficulté des emplois temporaires moyennement ou hautement qualifiés. Il apparaît alors difficile d'en tirer des enseignements dans l'hypothèse d'une extension aux pays de l'UE.

La vérification n'en a pas été faite. En l'absence d'initiative britannique, la Commission européenne propose en avril 2024 d'ouvrir des négociations sur ce dossier et se heurte à un refus du gouvernement britannique[19]. Ce dernier, dans un contexte préélectoral, ne souhaite pas susciter le mécontentement des Brexiters. Il annonce préférer mener des discussions bilatérales avec les États membres de l'UE, à ce jour sans résultats.

En l'absence de statistiques sur les travailleurs temporaires effectivement présents, une évaluation des flux d'entrée est possible

Tableau 1 - **Nombre de visas accordés au cours des 12 mois s'achevant en juin 2024**

Temporary workers	77 419
dont :	
▪ Seasonal workers (Agriculture)	34 332
▪ Youth Mobility Scheme	24 091
▪ Others*	18 996
Work related extensions	
▪ Graduate Route**	147 051

* Les domestiques de ménages étrangers forment probablement l'essentiel de cette catégorie.

** S'y ajoutent 49 721 visas pour les membres de la famille.

Il n'existe pas de données pour les mobilités au sein des firmes multinationales.

Source : Home Office (2024a).

18. « *It is believed most people who come to the UK under a Youth Mobility Scheme (YMS) engage in lower skilled work (…). We have proposed a UK-EU YMS as part of our Mobility Framework (…). It will provide an additional source of labour for the UK labour market* » (HM Government, 2018:54) (On considère que beaucoup de ceux qui viennent au R-U dans le cadre de l'YMS acceptent un travail faiblement qualifié (…). Nous avons proposé un accord R-U-UE sur l'YMS comme composante de notre Structure de Mobilité (…). Il fournira une source additionnelle de travail pour le marché du travail du R-U).

19. P. Foster, L. Fisher, A. Bounds, « Will the UK's rejection of EU overtures on youth mobility last? », *Financial Times*, April 23, 2024, https://www.ft.com/content/fbb7d48d-bd5a-4d8d-a038-1565e4a671ff ; E. Consterdine, « The politics stopping the UK from opening a youth mobility scheme with Europe », *The Conversation*, April 25, 2024, https://bit.ly/3TV1qh6.

à partir des visas accordés sur une période annuelle selon les catégories adoptées par le ministère de l'Intérieur (tableau 1).

L'exploitation et la précarité des travailleurs et travailleuses faiblement qualifiés

Pour ces catégories, les travaux d'enquête et de recherche se sont centrés sur les deux populations principalement concernées : d'une part, les travailleurs saisonniers dans l'agriculture et d'autre part, les domestiques travaillant chez des ménages étrangers.

Les travailleurs saisonniers dans l'agriculture, privés de « voice » et d'« exit »

La question de travailleurs et travailleuses saisonniers agricoles occupe une place importante dans le débat public. En premier lieu, parce que les organisations de producteurs, au premier rang desquelles le National Farmers Union, mènent des campagnes intenses pour réclamer l'augmentation des quotas de visas. Elles mettent en avant les récoltes abandonnées sur pied et les animaux abattus faute de main-d'œuvre, mettant en danger l'autonomie du Royaume-Uni dans ses approvisionnements alimentaires. En deuxième lieu, de multiples scandales éclatent sur les conditions de recrutement, de rémunération, de travail et d'hébergement des migrants saisonniers. Des chercheurs, des journalistes spécialisés, des commissions parlementaires, des organisations gouvernementales ou non gouvernementales, des syndicats, multiplient les enquêtes et les rapports à ce sujet[20].

Dès la phase du recrutement, les candidats et candidates sont confrontés à plusieurs risques[21]. En premier lieu, les opérateurs britanniques s'adressent souvent pour le recrutement à des correspondants locaux dont les pratiques, souvent illégales, ne sont que faiblement ou pas contrôlées : contrats de travail mensongers (sur la nature du travail, sa durée, sa rémunération), obligation (illégale) de rémunérer l'intermédiaire ou de suivre de pseudo-formations payantes… En second lieu, pour rémunérer l'intermédiaire, couvrir les frais de visa et de transport ainsi que leurs dépenses avant la première paie, les personnes sont généralement obligées de s'endetter ; la charge de remboursement absorbe une large partie de leurs gains et les rend dépendantes de leur employeur britannique.

À l'arrivée au Royaume-Uni, les conditions d'embauche sont parfois différentes de celles annoncées au départ avec substitution d'un nouveau contrat de travail, souvent rédigé seulement en anglais donc incompréhensible (pratique illégale). Les

20. FLEX (2024a, 2024b, 2024c, 2024d) ; FLEX & FMF (2021) ; House of Commons (2022) ; MAC (2013, 2024b) ; McAndrew *et al.* (2023) ; McKinney *et al.* (2023) ; Modern Slavery & Human Rights (2024) ; Neal (2022) ; Taylor (2021a) ; Vicol *et al.* (2022). Le Bureau of Investigative Journalism a produit quelques reportages impressionnants : E. Mellino, P. Pattison, R. Pangeni, « Migrant fruit pickers charged thousands in illegal fees to work on UK farms », *The Guardian*, May 27, 2022, https://bit.ly/4dxjyEL ; E. Mellino, R. Pangeni, C. Boutaud, « "They treat you like an animal": How British farms run on exploitation », The Bureau of Investigative Journalism, March 27, 2023, https://bit.ly/3Bqvmew ; E. Mellino, « Migrant workers are being ripped off by employers on farms », The Bureau of Investigative Journalism, April 5, 2023, https://bit.ly/3Y7MTkG.

21. Dans les rapports des directeurs du Labour Market Enforcement (voir l'encadré), deux secteurs seulement sont classés comme soumis à des menaces « sévères » quant au respect du droit du travail : les saisonniers de l'agriculture et les laveurs de voiture à la main (*hand car washers*). Viennent ensuite deux secteurs à menaces « élevées » (*care sector* et construction), puis les autres secteurs avec des menaces moyennes ou faibles (Taylor, 2021a:23).

employeurs ont maintenant l'obligation, non prévue initialement, de payer le salaire minimum légal. Comme il s'agit d'un salaire horaire et que, par nature, le rythme d'activité est irrégulier, aucune garantie n'existe sur ce qui intéresse les personnes concernées, c'est-à-dire leur gain global. Le risque était extrême lorsqu'étaient utilisés, avant leur interdiction dans ce cas, des contrats zéro heure pour lesquels l'employeur ne garantit aucune durée de travail[22]. D'autres employeurs pratiquent le salaire aux pièces, ce qui rend difficile le contrôle du respect du salaire minimum horaire. D'autres encore imposent des amendes pour des motifs variés.

Les enquêtes regorgent de témoignages sur des conditions de vie et de travail scandaleuses : insultes, menaces, racisme de la part des surveillants, absence d'équipements de protection et de respect des règles de sécurité, logements entassés dans des caravanes inconfortables louées à des tarifs exorbitants…

Les titulaires de visas sont liés à l'opérateur qui est intervenu dans le recrutement et qui seul peut permettre un changement d'employeur. Ainsi est créée une situation de dépendance sous la menace d'une expulsion en cas de mobilité non acceptée par l'opérateur.

La situation est aggravée par la faible effectivité des normes protectrices.

- En premier lieu, les personnes concernées ont, le plus souvent, une faible maîtrise de l'anglais et ignorent leurs droits. Elles sont isolées dans les exploitations agricoles et ont donc difficilement accès à des organisations susceptibles de les conseiller et de les défendre. Elles sont peu portées à formuler des réclamations de crainte de perdre leur emploi ou de ne plus être recrutées l'année suivante par leur opérateur.
- En deuxième lieu, le caractère fragmenté des dispositifs de contrôle et les faibles moyens dont ils disposent font que les contrôles *in situ* sont rares (voir l'encadré). Cette carence des moyens de contrôle est notamment mise en évidence par les rapports annuels des directeurs du Labour Market Enforcement. Ainsi, en 2021, sur les 1 100 intermédiaires autorisés pour la fourniture de personnel au Royaume-Uni, 364 n'ont pas été inspectés par la Gangmasters and Labour Abuse Authority (GLAA) depuis dix ans et 61 inspections seulement ont eu lieu au cours de la dernière année. Dans la même période, le ministère de l'Intérieur n'a mené que 25 visites de contrôle (Taylor, 2021a:60 ; McKinney *et al.*, 2023:34-35). L'Inspecteur chef indépendant des frontières et de l'immigration signale dans un rapport de 2022 (Neal, 2022:6) que « les efforts du ministère de l'Intérieur de mise à jour [en avril 2021] des exigences de conformité imposées aux opérateurs du Seasonal Workers Pilot] ont été sapées par son incapacité à mesurer si elles ont été effectivement respectées[23] ». Le Health and Safety Executive n'a effectué aucune visite d'inspection dans le secteur agricole pour la période 2020-2021 (Vicol *et al.*, 2022:8).
- Dans les cas peu nombreux où des plaintes sont présentées et validées, les

22. Depuis le 1er avril 2023, le contrat doit garantir 32 heures hebdomadaires en moyenne par semaine de travail effectif mais, aux yeux des opérateurs, il n'existait pas de garanties sur le nombre minimum de semaines de travail effectif qui devaient être rémunérées. Depuis le 1er avril 2024, l'obligation s'applique en moyenne sur toute la durée du séjour au Royaume-Uni. Le risque est alors que la personne soir renvoyée dans son pays dès qu'il n'y a pas de travail à lui fournir (MAC, 2024a).

23. « *The Home Office's efforts to update the compliance requirements have been undermined by its inability to measure effectively whether they are being upheld.* »

Encadré - **Le contrôle de la législation du travail**

Le Royaume-Uni ne dispose pas d'un service unifié d'inspection du travail. Le contrôle du respect de la législation est fragmenté entre divers organismes qui dépendent de ministères différents, appliquent des règles différentes et disposent de pouvoirs d'intervention différents. Tous peuvent avoir à traiter de la situation de la main-d'œuvre immigrée dans leur domaine spécifique de compétence (Judge, Slaughter, 2023 ; Taylor, 2021a) :

- National Minimum Wage Unit (NMWU). L'unité contrôle le respect du salaire minimum (National Living Wage pour les adultes et National Minimum Wage pour les jeunes) ;
- Gangmasters and Labour Abuse Authority (GLAA). Le GLAA a une double fonction. Dans le secteur agricole seulement, il attribue des licences aux intermédiaires qui fournissent de la main-d'œuvre aux employeurs. Pour l'ensemble de l'économie, il est chargé de lutter contre l'esclavage moderne et l'exploitation de la main-d'œuvre ;
- Employment Agency Standards Inspectorate (EAS). L'organisme contrôle l'activité des agences de travail intérimaire ;
- Health and Safety Executive (HSE). Le HSE contrôle le respect des règles de santé et de sécurité dans les activités qui présentent les risques les plus élevés. Dans les autres activités, la responsabilité en incombe aux autorités locales ;
- Modern Slavery Police Transformation Unit (MSTPU). Cette unité coordonne les interventions de la police dans le domaine de l'esclavage moderne ;
- Equality and Human Rights Commission (EHRC). Elle contrôle le respect de la loi contre les discriminations, y compris sur les lieux de travail.

La fragmentation des responsabilités, la dispersion et la faiblesse des moyens constituent des obstacles évidents à l'efficacité des interventions. En 2016, une instance supplémentaire a été créée, le Labour Market Enforcement, avec la mission de définir une stratégie commune et d'assurer une coordination des activités pour les trois premiers organismes : NMWU, GLAA et EAS. Les rapports annuels de cette instance soulignent la faiblesse des capacités de contrôle (Metcalf, 2017, 2018, 2019 ; Taylor, 2020, 2021a, 2021b ; Beels, 2023a, 2023b). Ainsi, Matthew Taylor mentionne en 2020 qu'EAS ne dispose que de 11 inspecteurs pour suivre 31 500 agences d'intérim (Taylor, 2020). En 2021, il indique que 364 parmi les fournisseurs de main-d'œuvre auxquels le GLAA a accordé une licence n'ont pas été inspectés depuis dix ans (Taylor, 2021a).

En juillet 2019, le gouvernement fait connaître sa volonté de fusionner les trois organismes pour créer un Single Enforcement Body (Corps unique de contrôle). Répétée à diverses reprises, cette promesse semblait oubliée alors que son importance a été systématiquement rappelée par les directeurs successifs du Labour Market Enforcement. Elle a été renouvelée par l'actuel gouvernement travailliste.

délais de traitement par les organismes de contrôle et par les tribunaux sont tels que les plaignants ont regagné leur pays avant de connaître les résultats.

Les analyses mettent en évidence le poids déterminant de la structuration de la filière alimentaire. Elle est dominée par les chaînes de supermarchés qui mettent en concurrence sur les prix les producteurs locaux et les importateurs. Les fermiers n'ont que de faibles marges ; ils doivent s'attacher la main-d'œuvre permanente, souvent qualifiée et d'origine nationale ; la variable d'ajustement est fournie par la compression du coût de la main-d'œuvre saisonnière qui est hors d'état de s'organiser et de se défendre : elle est privée aussi bien de *voice* que de possibilité d'*exit*[24].

Les domestiques des ménages étrangers, soumis à des formes d'esclavage moderne

La loi de 2012, en supprimant le droit de changer d'employeur, engendre une telle augmentation de la dépendance et des abus des employeurs, qu'elle suscite la mobilisation de diverses ONG, notamment de Kalayaan, spécialisée dans l'accueil et l'aide à ces personnes (Kalayaan, 2013 ; voir *infra*) ainsi que la multiplication de recherches sur base d'enquêtes (par exemple, Mantouvalou (2015) puis la publication d'un rapport de synthèse réalisé par un expert indépendant à la demande du gouvernement (Ewins, 2015)).

Les données quantitatives globales sur cette catégorie d'emplois saisonniers ne proviennent que du dépouillement des demandes de visas :

- sur la période 2008-2014, leur nombre total fluctue entre 14 000 et 17 000 par an ;
- environ 80 % des employeurs viennent du Moyen-Orient, principalement des pays du Golfe ;
- en revanche les domestiques, essentiellement des femmes, proviennent principalement d'Asie[25].

Les travaux disponibles pour cette période soulignent l'extrême difficulté d'accès à l'information auprès de personnes qui sont souvent confinées au domicile de leur employeur, sont ignorantes de leurs droits, ont une mauvaise connaissance de l'anglais et craignent que toute réclamation de leur part entraîne leur expulsion. De ce fait, l'analyse repose surtout sur des témoignages de personnes ayant fui leur employeur (donc en situation irrégulière avec passage dans l'économie informelle) et sur les quelques procès intervenus dans des cas où le scandale a pu éclater. Les résultats sont donc non représentatifs faute de données sur l'ensemble de la population concernée. De par leurs sources, ils sont biaisés en faveur des

24. À ces multiples diagnostics convergents, d'origines diverses, s'opposent les résultats obtenus annuellement depuis 2019 par les enquêtes du ministère de l'Agriculture. Des saisonniers y répondent à un questionnaire au cours de l'année qui suit leur expérience au Royaume-Uni. Comme les résultats sont globalement stables, nous ne présentons que ceux de la dernière enquête réalisée en 2023 sur l'année 2022 (DEFRA, Home Office, 2024) : 86 % des répondants expriment une satisfaction globale ; 95 % ont eu un contrat dans une langue qu'ils comprenaient ; 94 % sont satisfaits de la sécurité dans les fermes et 88 % du logement ; seuls 4 % ont formulé des plaintes (*complaints*) durant leur séjour ; 98 % expriment le souhait de renouveler l'expérience. Pour interpréter ces résultats, il faut d'abord tenir compte d'un taux de réponse de 12 % seulement. Surtout, les questionnaires ont été diffusés par les opérateurs chargés du recrutement et donc décideurs sur un éventuel prochain contrat. Certes, le ministère affirme garantir l'anonymat des réponses, mais dans son commentaire des résultats, il reconnaît que les répondants peuvent, dans la perspective d'un nouveau contrat, craindre de donner à l'opérateur une image négative de leur attitude (*be reluctant to provide negative feedback*).

25. Leur période de travail préalable dans les pays du Golfe a pu les façonner à des conditions d'exploitation proches du servage.

situations extrêmes, mais ils sont suffisamment convergents pour établir la gravité des violations des droits du travail ou, plus largement, des droits de la personne humaine. Le rapport de synthèse de James Ewins en présente un inventaire :

- niveaux de salaires très faibles, parfois nuls, alors que l'employeur doit théoriquement verser le salaire minimum légal ;
- durées de travail illimitées ;
- absence d'accès aux soins de santé ;
- conditions de logement et d'alimentation déplorables ;
- passeports confisqués et interdiction de sortie non accompagnée ;
- violences psychologiques, physiques et sexuelles.

Dans ces conditions, les possibilités d'action sont presque nulles[26], sauf en cas d'aide extérieure, et dans cette hypothèse leur efficacité est surtout symbolique puisque le visa est de six mois. La suppression du lien obligatoire avec l'employeur initial a apporté une amélioration certaine, mais d'ampleur limitée. Avec un visa de six mois non renouvelable, il est difficile de trouver un nouvel employeur dans le bref intervalle qui sépare l'éventuel changement d'employeur de l'épuisement du visa.

Une action collective problématique

L'intervention des acteurs sociaux s'est concentrée sur les deux régimes d'immigration temporaire qui sont ouverts à des personnes à bas niveau de qualification et qui engendrent des phénomènes massifs d'exploitation : le travail saisonnier dans l'horticulture et les domestiques accompagnant des ménages étrangers.

Les syndicats et les diverses ONG qui interviennent dans ces domaines se heurtent aux mêmes difficultés. Ils y apportent des réponses partiellement communes et partiellement spécifiques.

Des obstacles communs

Avant de tenter la mobilisation ou *a fortiori* l'organisation de ces catégories, les syndicats et les ONG rencontrent les mêmes problèmes :

- l'isolement physique de personnes qui sont logées dans les exploitations agricoles ou au domicile des ménages avec invocation par les employeurs de l'inviolabilité du domicile ;
- la fréquente ignorance ou faible maîtrise par ces personnes de la langue anglaise ;
- leur ignorance des droits dont elles disposent dans la législation britannique, donc de la possibilité de présenter des griefs ;
- souvent leur méfiance à l'égard d'intervenants extérieurs dont elles ignorent la nature et les intentions, méfiance activement alimentée par leurs employeurs ;
- leur crainte que toute manifestation publique de mécontentement entraîne soit la rupture immédiate de leur contrat avec le risque d'être en situation illégale[27], soit leur expulsion ou, dans le cas des saisonniers, le non-renouvellement de leurs contrats.

26. Face aux rares tentatives de contrôle en cas de plaintes, les employeurs peuvent invoquer l'inviolabilité du domicile privé et parfois l'immunité diplomatique.

27. Cette crainte est alimentée par la volonté de créer un climat « d'environnement hostile » à l'égard des immigrés en situation illégale qui constitue une politique affichée par le gouvernement britannique depuis 2012 alors que Theresa May était ministre de l'Intérieur (Griffiths, Yeo, 2021).

Dans ce contexte, l'action prend nécessairement des formes indirectes :

- les syndicats et ONG demandent l'amélioration des protections offertes par la législation et, surtout, l'effectivité de leur mise en œuvre ;
- ils s'efforcent de réunir des informations concrètes sur les violations des droits et les multiples modalités d'exploitation ;
- sur cette base, ils mènent des campagnes d'information pour mobiliser l'opinion publique et faire ainsi pression sur les pouvoirs publics ;
- ils diffusent auprès des populations concernées une information sur leurs droits, offrent des conseils et un appui en cas de plaintes auprès des organes de contrôle ou des tribunaux ;
- certaines ONG accueillent les personnes qui ont fui leur employeur et se trouvent alors en situation irrégulière en les prenant en charge matériellement et juridiquement.

Dans la pratique, les actions contre les violations des droits rencontrent deux difficultés majeures. En premier lieu, elles se heurtent à la fragmentation et à la faiblesse des moyens des différents organes compétents pour contrôler le respect de la législation (voir l'encadré). Le nombre des contrôles est minime ; ils sont rarement suivis de sanctions. La création d'un corps unique de contrôle annoncée par le gouvernement depuis 2019 n'a toujours pas été concrétisée. En second lieu, les délais d'action devant les tribunaux font que les personnes concernées ont presque toujours regagné leur pays ou sont passées dans l'illégalité avant qu'une décision ait été rendue. Dans ce contexte qu'ils partagent, syndicats et ONG adoptent des méthodes qui leur sont propres.

L'action des syndicats, des effets limités en dépit d'une solidarité de principe

Le Trades Union Congress (TUC) et ses principaux syndicats ont toujours adopté les positions de principe traditionnelles du mouvement syndical à l'égard de l'immigration ou des minorités ethniques (TUC, 2015, 2019)[28]. Ils affirment la solidarité de toutes les travailleuses et de tous les travailleurs quelles que soient leur nationalité et leur appartenance ethnique. Ils revendiquent l'égalité des salaires pour un même emploi ainsi que l'égalité des droits et l'élévation du socle des droits universels. Ces exigences d'égalité et de justice constituent aussi à leurs yeux la meilleure protection contre les stratégies d'employeurs qui viseraient à utiliser la main-d'œuvre étrangère ou d'origine étrangère pour dégrader les salaires et les conditions d'emploi des nationaux. Enfin, le TUC souligne la contribution positive qu'apporte la main-d'œuvre étrangère au développement économique.

Heather Connolly (2013) a mis en évidence la tension qui s'est établie entre deux composantes de la stratégie des syndicats britanniques en direction des immigrés dans l'objectif de susciter leur syndicalisation. D'un côté, la création de structures spécifiques favorise leur *self organisation* et leur prise de responsabilité, mais crée un risque de marginalisation voire de déconnexion de ces structures au sein du syndicat. De l'autre, la politique d'intégration des immigrés dans le syndicat, notamment grâce à des activités de formation, se trouve, du fait des contraintes de financement, limitée à des

28. V. Jones, « TUC Black Workers' Conference 2024 – Here to stay, here to fight, here to stand up for migrant workers », TUC, April 30, 2024.

réalisations locales difficiles à pérenniser et à généraliser.

Dans les deux cas, les immigrés saisonniers ou temporaires, du fait de la brièveté de leur présence, sont peu touchés par ces démarches. Pour ces derniers, le TUC demande sans succès lors du Brexit que l'accord de sortie préserve la liberté de circulation de la main-d'œuvre. Lors de la mise en place du nouveau système, il renouvelle ses critiques, d'une part contre les visas d'entrée temporaire, d'autre part contre les visas de travail liant à un seul employeur. Dans les deux cas, il montre que la travailleuse ou le travailleur immigré dispose d'un faible pouvoir de négociation qui le soumet à un risque d'exploitation accrue.

Le TUC réclame un droit d'accès des syndicats aux lieux de travail. Il dénonce l'insuffisance des moyens de contrôle et la quasi-immunité dont jouissent les employeurs à l'égard des saisonniers agricoles : « Les travailleurs saisonniers ont été totalement laissés tomber par le système de contrôle du marché du travail[29] » (TUC, 2023:11). Il demande la suppression de la coopération (échange d'informations, interventions communes) qui s'est établie entre les services de contrôle du respect du droit du travail et les services de contrôle de l'immigration : l'inspection des lieux de travail est alors utilisée pour détecter des personnes en situation irrégulière. Dès lors, les victimes renoncent à adresser leurs griefs aux premiers de crainte d'être soumis à l'intervention des seconds (TUC, 2023:3).

Cependant, le TUC ne cache pas les difficultés qu'il rencontre dans son action. D'abord parce que les syndicats sont très faiblement implantés dans les deux secteurs d'activité où sont concentrés les emplois temporaires faiblement qualifiés. Ensuite parce qu'il se heurte à la permanence des comportements racistes sur les lieux de travail et à l'ignorance ou à la méfiance des victimes à l'égard des syndicats[30]. Deux exemples illustrent ces difficultés.

Robin Hinks a étudié l'évolution du syndicalisme dans l'agriculture de 1970 à 2013, en particulier ses positions face à l'emploi précaire auquel il est confronté de longue date (Hinks, 2013). Le Farmworkers' Union qui a ses origines au début du XX^{e} siècle est, après la seconde guerre mondiale, progressivement affaibli par l'exode rural. Le syndicat est conscient de la menace que constitue le recours par les employeurs à une main-d'œuvre précaire sous-payée et réclame traditionnellement dans les négociations collectives une politique inclusive. Cependant, dans un rapport des forces qui lui est défavorable avec la chute tendancielle de l'emploi, il est conduit, dans les ultimes compromis, à arbitrer en faveur des intérêts de ses membres qui sont les travailleurs permanents plus qualifiés requis par la politique de mécanisation et de « chimisation » d'une agriculture de plus en plus intensive. Le syndicat est conscient qu'il stimule ainsi l'intérêt du recours à l'emploi précaire, mais il est dans une situation subordonnée où il n'a pas de meilleur choix. L'application du salaire minimum légal dans l'agriculture et l'augmentation progressive de son niveau font que la négociation salariale ne concerne

29. « *Seasonal workers have been totally failed by the labour market enforcement system.* »

30. Selon une recherche réalisée en 2021, seulement 6 % des membres de minorités ethniques qui disent avoir été l'objet de comportements racistes se sont adressés au syndicat dans ces circonstances (TUC, 2022).

plus que les emplois qualifiés. Malgré des assauts périodiques de son aile gauche, il est contraint à une politique de coopération avec l'organisation patronale. La fonte de ses effectifs amène l'absorption en 1983 du Farmers' Union par le syndicat Transport and General Workers' Union (TGWU) qui, à son tour, fusionne avec d'autres pour donner naissance à Unite, aujourd'hui le principal syndicat du secteur privé. Cette évolution a des conséquences contradictoires. D'une part, les syndiqués de l'agriculture ne constituent dès lors qu'une petite section dans un syndicat qui compte plus d'un million de membres ; leur influence y est minime. D'autre part, la puissance de TGWU puis de Unite permet de mener une lutte efficace contre les pratiques souvent scandaleuses des Gangmasters, fournisseurs de main-d'œuvre précaire, et d'obtenir qu'un certain degré de contrôle leur soit imposé sans qu'ils soient rendus illégaux comme le demandait auparavant le Farmworkers' Union.

La longue tradition de modération du Farmworker's Union puis son absorption dans un grand syndicat général peuvent expliquer l'émergence à la marge d'un mouvement alternatif, Landworkers' Alliance, qui, s'il se donne comme objectif de « croître en une grande organisation syndicale de base démocratique[31] », présente à ce jour un caractère complexe. Il entend réunir tous les travailleurs de la terre, qu'ils soient salariés ou petits producteurs indépendants, à l'image de l'organisation internationale La Via Campesina, à laquelle il est affilié. Il soutient un projet d'agriculture qui combinerait la souveraineté alimentaire, l'écologie et la justice sociale. Il défend des positions antiracistes, ce qui l'a conduit à collaborer avec d'autres mouvements sociaux pour la publication d'un rapport très critique sur la mise en œuvre des visas saisonniers pour les travailleurs étrangers dans l'agriculture et sur les conditions de vie et de travail qui en résultent (McAndrew *et al.*, 2023). Cependant, son dernier rapport d'activité porte essentiellement sur la construction de réseaux de solidarité entre producteurs, sur la formation, sur des manifestations publiques et la politique de communication sans qu'apparaisse une participation à des actions ou des conflits concernant les saisonniers de l'agriculture (Landworkers' Alliance, 2023). Sous le projet syndical affiché, la pratique actuelle semble plutôt l'apparenter à une démarche de mouvement social écologique[32].

L'action des ONG, ciblée sur la défense du droit du travail et des droits de la personne

De nombreuses ONG se consacrent à la défense du droit du travail et, plus largement, des droits de la personne. Nous retenons deux exemples d'ONG particulièrement actives en direction des saisonniers agricoles et des domestiques au domicile des ménages.

Créé en 2013, Focus on Labour Exploitation (FLEX) combine des activités de recherche, d'information et de formation avec des interventions sur le terrain politique pour lutter contre toutes les formes d'exploitation. Cette ONG est très présente dans le domaine du travail saisonnier agricole. En matière de recherche, elle a, par

31. « *To grow into a large and democratic grassroots union* » (Landworkers' Alliance, 2023:5).

32. L'organisation n'affiche en 2023 que 2 374 adhérents.

exemple, réalisé en 2022-2023 une enquête par questionnaires et entretiens auprès des travailleurs et travailleuses concernés et auprès des différentes parties prenantes. En sont issus trois rapports (FLEX, 2024a, 2024b, 2004c et FLEX 2024d pour une synthèse) qui analysent d'abord les conditions de recrutement (rémunération illégale des intermédiaires, tromperie sur les contrats de travail, endettement), ensuite les conditions réelles d'emploi et de travail, enfin les obstacles au changement d'emploi si ces conditions sont particulièrement insatisfaisantes. FLEX intervient auprès du gouvernement sur les projets législatifs en matière d'immigration temporaire (FLEX, 2019) ou auprès des partis politiques lors des campagnes électorales. Sur ce terrain, il coopère avec d'autres ONG ainsi qu'avec le TUC et Unite au sein de l'alliance « Seasonal Worker Interest Group »[33].

Fondée en 1987, « Kalayaan – Justice for Migrant Domestic Workers » (J4DW) limite son action aux domestiques, très majoritairement des femmes, notamment Philippines, qui travaillent au service des ménages étrangers, le plus souvent hébergées donc étroitement dépendantes. L'ONG a lutté en 2012 contre la loi qui a réduit les droits de ces travailleuses (voir *supra*) et qui s'est traduite par une forte dégradation de leur situation (Kalayaan, 2013). Elle réclame la prolongation du visa à 12 mois renouvelables avec possibilité de changement d'employeur et d'admission définitive. C'est la condition pour réduire le déséquilibre actuel dans le rapport des forces entre domestiques et employeurs (Kalayaan, 2024). Par ailleurs, l'ONG intervient directement auprès des domestiques en fournissant des informations sur leurs droits, en offrant des cours d'anglais, en les accompagnant dans d'éventuelles plaintes, en accueillant celles qui ont fui leur employeur et se trouvent en situation irrégulière.

Conclusion

Dans le cadre d'une politique globale d'immigration qui privilégie l'implantation durable de personnes qualifiées pour répondre à des difficultés de recrutement, le recours aux migrations temporaires fait coexister des dispositifs hétérogènes destinés à satisfaire des besoins spécifiques. Situés aux deux extrêmes de l'échelle des qualifications, ces dispositifs traduisent deux logiques contrastées. D'une part, il s'agit de favoriser la présence ou d'attirer temporairement des personnels hautement qualifiés qui contribuent à la performance de l'économie britannique. D'autre part, il s'agit d'occuper des emplois aux conditions de travail et de rémunération telles qu'ils sont refusés par les nationaux.

Si les dispositifs qui répondent à la première logique ne soulèvent aucune contestation aussi longtemps qu'ils ne font pas l'objet d'utilisations détournées, il n'en est pas de même pour les seconds. Les différentes modalités d'exploitation de ces catégories de travailleuses et de travailleurs sont dénoncées par les acteurs sociaux. Les obstacles à la conscientisation et à la mobilisation des victimes sont tels que l'action se déplace sur d'autres registres : soit l'information, le conseil et l'appui individuel, soit une pression exercée sur l'État, en s'appuyant sur l'opinion publique, pour obtenir le renforcement et l'effectivité de normes protectrices.

33. Voir, par exemple, la position de ce groupe : « Protecting workers on the UK's Seasonal Worker Scheme: A call to action for the next government », June 4, 2024, https://bit.ly/4dD2ihg.

Sources :

- Beels M. (2023a), *United Kingdom Labour Market Enforcement Strategy 2022/23*, HM Government, March, https://bit.ly/4gOuuAI.
- Beels M. (2023b), *United Kingdom Labour Market Enforcement Strategy 2023/24,* HM Government, October, https://bit.ly/3Y6MOOe.
- Connolly H. (2013), « Trade unions and immigration in the UK: Equality and immigrant worker engagement without collective rights », *in* Connolly H., Marino S., Martínez Lucio M. (eds.), *The Politics of Social Inclusion and Labor Representation: Immigrants and Trade Unions in the European Context*, Ithaca, Cornell University Press, p. 107-133, https://doi.org/10.1515/9781501736599-008.
- Consterdine E. (2019), « Youth Mobility Scheme: The panacea for ending free movement? », *National Institute Economic Review*, vol. 248, n° 1, R40-R48, https://doi.org/10.1177/002795011924800112.
- DEFRA, Home Office (2024), *Seasonal workers reviews and surveys. Reports and surveys reviewing the performance of the seasonal workers pilot from 2019 to 2022*, Department for Environment, Food & Rural Affairs and Home Office, https://bit.ly/3Y7HR7D.
- Ewins J. (2015), *Independent Review of the Overseas Domestic Worker Visa*, Final Report, December, https://bit.ly/4gT5o3Q.
- FLEX (2019), *The Risks of Exploitation in Temporary Migration Programmes: A FLEX Response to the 2018 Immigration White Paper*, Focus on Labour Exploitation, May, https://bit.ly/47QwmF4.
- FLEX (2024a), *Bearing Fruit: Making Recruitment Fairer for Migrant Workers*, Making the Seasonal Worker Scheme safer and fairer Report one, Focus on Labour Exploitation, April, https://labourexploitation.org/app/uploads/2024/04/Flex-Report-Final.pdf.
- FLEX (2024b), *Bound to Work: Improving Access to Redress on the UK's Seasonal Worker Scheme*, Making the Seasonal Worker Scheme safer and fairer Report two, Focus on Labour Exploitation, Mays, https://bit.ly/3TT1Cxk.
- FLEX (2024c), *Not Here for the Weather: Ensuring Safe and Fair Conditions on the UK's Seasonal Worker Scheme*, Making the Seasonal Worker Scheme safer and fairer Report three, Focus on Labour Exploitation, June, https://bit.ly/4dCQdbP.
- FLEX (2024d), *Making the Seasonal Worker Scheme Safer and Fairer: Recruitment, Redress, and Working Conditions,* Focus on Labour Exploitation, July, https://bit.ly/3XNVPdD.

- FLEX & FMF (2021), *Assessment of the Risks of Human Trafficking for Forced Labour on the UK Seasonal Workers Pilot*, Report, Focus on Labour Exploitation & Fife Migrants Forum, March, https://bit.ly/4dzb9AK.
- Freyssinet J. (2023), « Royaume-Uni : immigration : priorité au politique ou à l'économique ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 181, mars, p. 17-33, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/03/C181_UK.pdf.
- Griffiths M., Yeo C. (2021), « The UK's hostile environment: Deputising immigration control », *Critical Social Policy*, vol. 41, n° 4, p. 521-544, https://doi.org/10.1177/0261018320980653
- Hinks R. (2013), *Infertile Soils. Trade Unionism in Britain's Agricultural Environment, and the Ruralisation of its New Economy: 1970-2013*, Masterthesis, Universiteit Leiden, https://bit.ly/4dCtlt4.
- HM Government (2018), « The UK's future skills-based immigration system », Cm 9722, December, https://bit.ly/4gSTjvu.
- HM Government (2020a), « The UK's points-based immigration system: Policy statement (accessible version) », CP 220, February, https://bit.ly/4dt989f.
- HM Government (2020b), « The UK's points-based immigration system – Further details », CP 258, July, https://bit.ly/3TV7mGJ.
- Home Office (2024a), *Immigration System Statistics, Year Ending June 2024*, August 22, https://bit.ly/3Y8XaNj.
- Home Office (2024b), *Analysis of Migrants Use of the Graduate Route*, May, https://bit.ly/4gUn0MK.
- House of Commons (2022), *Labour Shortages in the Food and Farming Sector*, Fourth Report of Session 2021-22 HC 713, Environment, Food and Rural Affairs Committee, April, https://bit.ly/3Ncg3sz.
- Join-Lambert O., Lefresne F. (2003), « Royaume-Uni : du Commonwealth à l'Europe : permanences et ruptures de la politique migratoire », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 84, p. 74-87, septembre, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C84-6ru.pdf.
- Judge L., Slaughter H. (2023), *Enforce For Good. Effectively Enforcing Labour Market Rights in the 2020s and Beyond*, Report, Resolution Foundation, April, https://bit.ly/4e34W1u.
- Kalayaan (2013), *Slavery by Another Name: The Tied Migrant Domestic Worker Visa*, May, https://bit.ly/4et8Ekt.
- Kalayaan (2024), *2024 Policy Briefing*, https://bit.ly/3XMqoAm.

- Landworkers' Alliance (2023), *Annual Report – October 2022-September 2023*, https://bit.ly/4gSozKT.
- MAC (2013), *Migrant Seasonal Workers. The Impact on the Horticulture and Food Processing Sectors of Closing the Seasonal Agricultural Workers Scheme and the Sectors Based Scheme*, Report, Migration Advisory Committee, May, https://bit.ly/4gNh8EJ.
- MAC (2022), *Intra-Company Transfers. October 2021, Updated April 2022*, Migration Advisory Committee, https://bit.ly/3XTvJpr.
- MAC (2023), *Migration Advisory Committee: Annual Report 2023*, December, https://bit.ly/3NccuCJ.
- MAC (2024a), *Review of the Seasonal Worker Visa*, Migration Advisory Committee, July, https://bit.ly/3TWtIro.
- MAC (2024b), *Rapid Review of the Graduate Route*, Migration Advisory Committee, May, https://bit.ly/4eNdkkZ.
- Mantouvalou V. (2015), « "Am I free now?" Overseas domestic workers in slavery », *Journal of Law and Society*, vol. 42, n° 3, p. 329-357, https://www.jstor.org/stable/43862437.
- McAndrew C., Fisher O., McAllister C., Jaccarini C. (2023), *Debt, Migration, and Exploitation. The Seasonal Worker Visa and the Degradation of Working Conditions in UK Horticulture*, Landworkers' Alliance, https://bit.ly/4eRkRPM.
- McKinney C. J., Coe S., Stewart I. (2023), « Seasonal worker visas and UK agriculture », *Research Briefing* CBP-9665, June, https://bit.ly/3zMB4XS.
- McKinney C. J., Gower M., Sturge G. (2022), « The UK's new points-based immigration system », *Research Briefing* CBP-8911, House of Commons, September, https://bit.ly/3lcsXMu.
- Metcalf D. (2017), *United Kingdom Labour Market Enforcement Strategy – Introductory Report, April 1, 2016-March 31, 2017*, HM Government, July, https://bit.ly/3XQAOiy.
- Metcalf D. (2018), *United Kingdom Labour Market Enforcement Strategy 2018/19*, HM Government, May, https://bit.ly/4gP3DEB.
- Metcalf D. (2019), *United Kingdom Labour Market Enforcement Strategy 2019/20*, HM Government, July, https://bit.ly/3Ne30ag.
- Modern Slavery & Human Rights (2024), *UK Agriculture and Care Visas: Worker Exploitation and Obstacles to Redress*, March, https://bit.ly/3Nb6fyX.
- Neal D. (2022), *An Inspection of the Immigration System as it Relates to the Agricultural Sector May to August 2022*, Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, December, https://bit.ly/3ZRWdu5.

- ONS (2024), *Long-term International Migration, Provisional: Year Ending December 2023*, Office for National Statistics, May 23, https://bit.ly/4dybh3h.
- Sturge G. (2024), « Migration Statistics », *Research Briefing* CBP 06077, House of Commons, May, bit.ly/3Xd0h3m.
- Sumption M., Fernández-Reino M. (2018), *Exploiting the Opportunity? Low-skilled Work Migration After Brexit*, Report, The Migration Observatory, https://bit.ly/3zOd06N
- Taylor M. (2020), *United Kingdom Labour Market Enforcement. Annual Report 2018/19*, HM Government, July, https://bit.ly/3YcUgaF.
- Taylor M. (2021a), *United Kingdom Labour Market Enforcement Strategy 2020/21*, HM Government, December, https://bit.ly/3Bvbzut.
- Taylor M. (2021b), *United Kingdom Labour Market Enforcement Strategy 2021/22,* HM Government, December, https://bit.ly/4ducpVz.
- TUC (2015), *Safety and Migrant Workers. A TUC Guide for Trade Union Activists,* June, https://bit.ly/4dyHbfW.
- TUC (2019), *Building Solidarity, Stopping Undercutting. A Trade Union Response to the Immigration and Social Security Coordination Bill*, May, https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/building-solidarity-stopping-undercutting.
- TUC (2022), *Still Rigged: Racism in the UK Labour Market*, August, https://bit.ly/3lj55XJ.
- TUC (2023), *DLME Call for Evidence. Response from the Trades Union Congress*, September, https://bit.ly/4gU9A2W.
- Vicol D. O., McClelland E., Savitski A. (2022), *Weed Out Exploitation. How to Improve the Reporting of Labour Exploitation, and Protect the Seasonal Agricultural Workers Staffing Britain's Farms*, Work Rights Center, March, https://bit.ly/3BA8CsQ.
- Walsh P. W. (2021), « The UK's 2021 points-based immigration system », *Policy Primer*, The Migration Observatory, May, https://bit.ly/3O35YMC.

Argentine

Travailleurs migrants et dispositifs d'intégration régionale : vers une institutionnalisation de la précarité ?

Virginia MELLADO

L'objectif principal de l'article est d'éclairer les tendances actuelles de la migration de travail en Argentine, les secteurs d'activité et les conditions de vie des travailleurs migrants et le rôle des syndicats dans la représentation de cette main-d'œuvre. Dans un contexte d'affaiblissement de la migration saisonnière étrangère, l'article met en lumière la flexibilité et la mobilité de la main-d'œuvre étrangère qui change de secteur et de territoire au gré des évolutions du système productif, soulignant ainsi la position subalterne qu'elle occupe sur le marché du travail.

The main objective of this article is to highlight current labour migration trends in Argentina, the sectors and working conditions of migrant workers and the role of unions in the representation of such labour. Against a backdrop of diminishing migration of foreign seasonal workers, the article casts light on the flexibility and mobility of foreign labour, shifting around between sectors and countries in service of changes in the production system, and thereby underlines the subordinate position such workers occupy in the labour market.

Virginia Mellado est chercheure à l'Ires, au CONICET et membre associée à l'Ined.

L'Argentine s'est historiquement caractérisée comme un pays de forte immigration en Amérique du Sud. Comme les États-Unis, elle a reçu un important flux migratoire transatlantique, partiellement stimulé par l'État fédéral, entre la seconde partie du XIX^{e} siècle et le début de la première guerre mondiale. Un autre flux migratoire, moins volumineux mais plus constant dans le temps, provient des pays sud-américains, particulièrement des pays limitrophes, à partir du début du XIX^{e} siècle et de la période d'indépendance, avec une nette accélération depuis les années 1950 (Devoto, 2002). Selon les chiffres du recensement de 2022, 4,2 % de la population déclare être née dans un pays étranger[1]. Parmi eux, 65,9 % proviennent des pays limitrophes (Bolivie, Brésil, Chili, Paraguay et Uruguay), 23,5 % du reste des Amériques, 8,3 % d'Europe et 2,4 % du reste du monde. Cette tendance est relativement constante depuis les années 2000.

Si l'Argentine a eu des politiques d'attractivité et d'accueil de la main-d'œuvre étrangère très variées au cours des dernières décennies, l'immigration saisonnière ou temporaire demeure très minoritaire parmi l'ensemble des nouveaux arrivés. Ce type d'immigration, provenant des pays limitrophes, a été important dans les secteurs agricole et de la production de laine jusqu'aux années 1970. L'immigration saisonnière se caractérisait alors par la figure de l'immigrant « hirondelle » qui circulait entre différents types de production comme le tabac, le coton, la canne à sucre, l'herbe à maté et les vignes, puis retournait dans son pays d'origine. Ce modèle de migration reposait sur une pénurie de main-d'œuvre locale pour assurer la production agricole des différentes régions de l'Argentine destinée à alimenter un marché intérieur en expansion depuis les années 1930.

Cependant, au cours des dernières décennies, l'immigration saisonnière en provenance des pays limitrophes a cédé la place à une migration entre les différentes provinces du pays. Les principaux emplois saisonniers, concentrés dans l'activité agricole, sont aujourd'hui occupés par des Argentins. Ce phénomène s'explique par la restructuration de l'agriculture et des marchés du travail dans lesquels s'inséraient les migrants saisonniers étrangers : la crise de certaines activités agricoles traditionnelles comme le tabac et le coton dans le Nord-Est du pays, la mécanisation d'activités agricoles comme la canne à sucre à Tucuman et la vigne à Mendoza (Aparicio, Benencia, 1999) et la baisse des prix des produits agricoles. Dans le même temps, le processus d'intégration régionale à travers le Mercosur (voir l'encadré *infra*) a facilité l'installation durable des migrants issus des pays membres et la diversification de leurs secteurs d'activité, par exemple dans les services à la personne, la restauration et la construction. Les études disponibles indiquent que l'Argentine possède le taux le plus élevé de résidents étrangers de long terme du continent. Selon la Banque interaméricaine de développement (BID), 90 % des étrangers qui résident en Argentine sont installés depuis plus de cinq ans (BID, 2023:30). Les droits sociaux dont disposent les travailleurs étrangers favorisent leur intégration sociale et leur résidence durable dans le pays, malgré une plus grande exposition à l'emploi non déclaré.

1. Pour le recensement de la population, la statistique publique utilise la question du pays de naissance comme indicateur de la nationalité.

Dans ce contexte d'affaiblissement de la migration saisonnière étrangère en Argentine au cours des dernières décennies et d'une installation durable des travailleurs étrangers, l'objectif principal de l'article est d'éclairer les tendances actuelles de la migration de travail, des secteurs d'activité et des conditions de vie des travailleurs migrants et du rôle des syndicats dans la représentation de cette main-d'œuvre.

La première partie de l'article retrace l'histoire des politiques migratoires en Argentine, présente les catégories de résidence des travailleurs migrants et les transformations récentes introduites par les gouvernements de droite et d'extrême droite visant à durcir les conditions d'accueil des populations étrangères. La deuxième partie analyse les circuits migratoires des travailleurs étrangers et leur répartition sur le territoire argentin. La troisième partie retrace les conditions de travail dégradées des travailleurs migrants. Enfin, la dernière partie évoque le rôle des organisations syndicales dans l'amélioration des conditions de travail des migrants.

Vers une libre circulation des travailleurs ? La dimension normative et juridique de la régulation de la main-d'œuvre migrante

L'Argentine est historiquement un pays d'immigration, mais le dispositif légal qui encadre l'arrivée de la main-d'œuvre étrangère sur le marché du travail est relativement récent. La politique migratoire a connu des orientations très diverses selon le modèle économique prôné par le gouvernement fédéral et l'insertion du pays dans le marché mondial. La perspective de longue durée montre que l'Argentine a oscillé entre deux logiques contradictoires : d'un côté, l'attraction et l'intégration d'une population migrante et, de l'autre, la restriction des droits d'entrée et de séjour des étrangers.

Des politiques migratoires très contrastées selon les époques

La politique d'immigration a constitué un pilier de l'imaginaire dans la construction de la nation argentine durant le second XIX^{e} siècle. Les élites dirigeantes argentines synthétisaient le désir de progrès de cette jeune nation à travers le slogan « gouverner, c'est peupler ». L'image du désert, associé tant aux espaces vides qu'au manque de lien social, pouvait être renversée grâce à l'implantation de nouveaux arrivants en provenance d'Europe et « porteurs de civilisation » (Devoto, 2002). À partir de cet objectif, les élites dirigeantes ont stimulé l'arrivée d'étrangers, notamment occidentaux, en introduisant des mesures d'encouragement à l'immigration, dont l'inscription dans la Constitution de l'accès aux mêmes droits que les nationaux, à l'exception du droit de vote pour lequel la naturalisation était requise (Penchaszadeh, Courtis, 2016). Mais l'esprit d'ouverture de la loi réglementant l'entrée massive d'Européens (loi n° 817/1876) cède rapidement la place à des mesures de nature restrictive, visant à empêcher la présence d'« éléments anarchistes et socialistes étrangers » (Penchaszadeh, Courtis, 2016).

Le résultat de cette politique migratoire est l'installation d'environ 4 millions d'habitants provenant majoritairement des pays du Sud de l'Europe (Italie, Espagne). Cette « immigration de masse » (graphique 1) s'est installée majoritairement autour de Buenos Aires et dans la zone centrale du pays, notamment les provinces de Santa Fe, Cordoba et

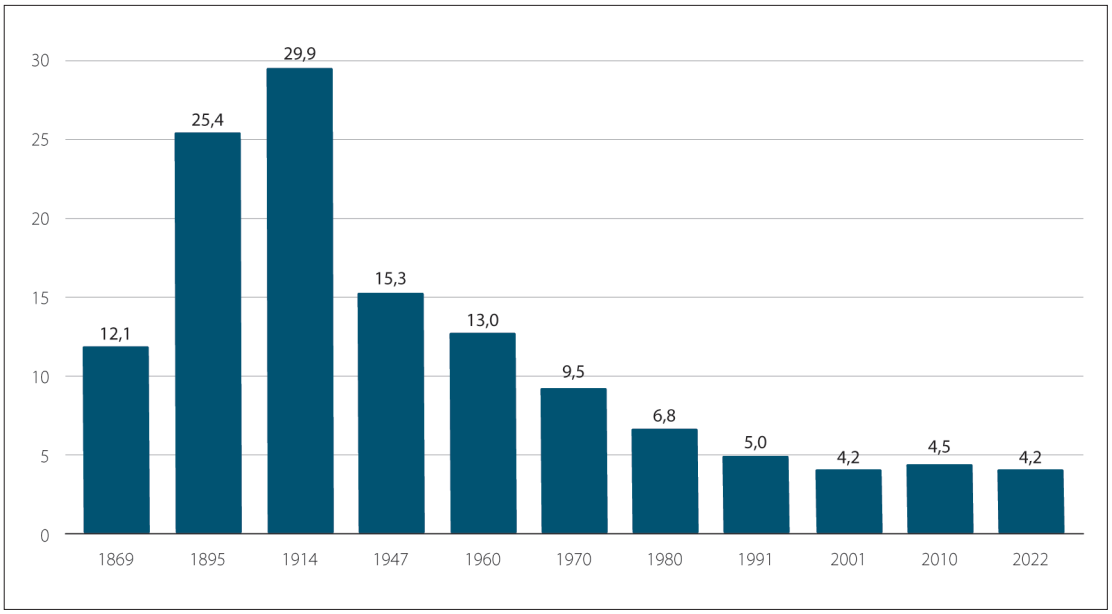
Mendoza. L'immigration européenne s'est réduite vers le milieu du XXe siècle en raison des conflits armés et de la reprise économique en Europe dans la période d'après-guerre. Elle a modifié la structure sociale de l'Argentine, en faisant croître la classe moyenne et la classe ouvrière. Mais ce processus s'est accompagné d'une immigration en provenance des pays limitrophes et motivée par les stratégies de survie des populations les plus pauvres d'Amérique latine (Benencia, 2011).

La politique migratoire argentine a favorisé l'intégration de nouveaux arrivants de la seconde moitié du XIXe siècle au début du XXe siècle, mais la représentation des étrangers s'est progressivement transformée dans l'imaginaire des élites dirigeantes. En 1902 déjà, la loi sur le droit de résidence permettait l'extradition des étrangers soupçonnés d'importer avec eux des idéologies jugées « dangereuses » pour la nation comme l'anarchisme (Zimmermann, 1995). Tout au long du XXe siècle, les mécanismes de restriction d'entrée et de séjour des étrangers ont été perfectionnés et sophistiqués par le biais de décrets administratifs et de résolutions législatives. Toutefois, l'absence d'un cadre global de régulation des flux migratoires a donné lieu à une série de décrets visant à régulariser la situation de la population étrangère sur le territoire argentin en 1949, 1958, 1964 et 1974.

La loi migratoire n° 22439/81, adoptée pendant la dictature militaire de 1976-1983, marque un tournant sécuritaire dans la politique migratoire argentine. Cette loi, connue sous le nom de « loi Videla », était inspirée

Graphique 1 - **Part des étrangers dans la population en Argentine (1869-2022)**

En %



Lecture : selon le recensement de 1869, 12,1 % de la population qui résidait en Argentine était née à l'étranger.
Source : Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022).

par la doctrine de « sécurité nationale » instituée par la junte militaire, qui identifiait les étrangers comme de potentiels « dangers » pour l'intégrité de la nation. Cette loi a généré un grand nombre d'irrégularités de résidence et a placé une grande partie de la population migrante dans une situation de vulnérabilité (Penchaszadeh, Courtis, 2016). La loi Videla était centrée sur une vision sécuritaire de l'immigration et ne contenait pas de dispositions spécifiques en matière de migrations liées au travail.

Après la chute de la junte militaire et la stabilisation du système démocratique, le gouvernement de Raul Alfonsín a pris un décret d'amnistie qui a permis la régularisation de 136000 personnes. Dans les années 1990, le gouvernement de Carlos Menem a également régularisé par décret la situation de 224000 personnes. Par la suite, une série d'accords bilatéraux ont été signés avec la Bolivie, le Pérou et le Paraguay afin de résoudre l'accumulation des situations irrégulières provoquée par les lois restrictives des dernières décennies.

Encadré - **Les accords internationaux sur les travailleurs migrants**

Au cours du XX^{e} siècle, l'Argentine et d'autres pays d'Amérique latine ont signé des accords internationaux spécifiques pour la protection des travailleurs migrants. La littérature internationale distingue trois types d'accords visant cette catégorie de population : les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui ciblent spécifiquement les travailleurs migrants comme la Convention n° 97 sur les travailleurs migrants de 1949 et celle de 1975, qui sont intégrés en 1990 dans la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, ratifiée par l'Argentine en 2004 ; les conventions fondamentales de l'OIT qui assurent une protection du travailleur en défendant, par exemple, l'égalité de rémunération ; les instruments des Nations unies (Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale par exemple).

Au cours des vingt dernières années, les pays d'Amérique du Sud ont pris des mesures importantes pour établir un régime de libre circulation au sein d'une « communauté économique », le Mercosur, ce qui s'est traduit par des facilités d'entrée et de séjour régulier pour les ressortissants des pays signataires. Le Mercosur comprend actuellement l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Paraguay, la République bolivarienne du Venezuela et l'Uruguay en tant qu'États membres, ainsi que le Chili, la Colombie, l'Équateur, la Guyane, le Pérou et le Suriname en tant qu'États associés. En 2002, l'un des accords les plus importants à ce jour en matière de mobilité des personnes a été adopté : l'accord de résidence du Mercosur, qui est entré en vigueur en 2009 et a le statut d'instrument international, autorise l'entrée et le séjour des ressortissants des pays membres pendant une période de deux ans sans conditions de revenus, sur seule présentation d'une pièce d'identité et d'un casier judiciaire vierge.

Source : Stefoni (2018).

La loi n° 25.871 de 2003 représente une rupture dans la politique migratoire argentine en introduisant un nouveau cadre de régulation de la circulation des personnes et des flux migratoires. À travers cette loi, l'Argentine ratifie des accords internationaux sur les droits de résidence des populations sud-américaines et s'implique dans le processus d'intégration régionale *via* le Mercosur (voir l'encadré). Selon Benencia, « l'un des principes généraux qui guident la loi est de "promouvoir l'insertion et l'intégration professionnelle des immigrés résidant légalement, afin d'utiliser au mieux leurs capacités personnelles et professionnelles pour contribuer au développement économique et social du pays". Cet objectif laisse de côté la conception du travailleur migrant en tant qu'élément déformant et négatif de la structure économique et du travail, qui était présente dans les règles et réglementations précédentes » (Benencia, 2011:23). Ce nouvel esprit de la politique migratoire se traduit dans l'égalité de traitement des migrants issus d'un pays membre du Mercosur avec les citoyens argentins en matière de droits d'accès aux biens et services publics tels la santé, l'éducation, la justice, le travail, l'emploi, la sécurité sociale, et met en exergue le principe de non-discrimination pour cause de nationalité.

Les différents types de visa accordés aux travailleurs migrants

La loi n° 25.871 de 2003 introduit une série de catégories spécifiques pour classifier les travailleurs migrants et réguler les circuits d'immigration. Le dispositif distingue quatre catégories de migrants : les « résidents transitoires », les « résidents précaires », les « résidents temporaires » et les « résidents permanents ».

La catégorie de « résident transitoire » inclut les travailleurs frontaliers et les travailleurs migrants saisonniers. Cette catégorie de résident n'a pas accès à la carte nationale d'identité pour les étrangers, qui ouvre les droits d'accès à la santé et à la justice par exemple. Les travailleurs saisonniers ont le droit de rester trois mois sur le sol argentin pour réaliser des activités spécifiques. Les entreprises qui veulent embaucher de la main-d'œuvre étrangère sous cette modalité doivent demander un accord spécial auprès de l'administration centrale et les travailleurs sélectionnés doivent être inscrits sur un registre national. Dans la pratique, la lourdeur administrative de la démarche et la limitation temporaire du visa ont un effet désincitatif. Les travailleurs qui visent un séjour de court terme privilégient d'autres dispositifs comme la « résidence temporaire » ou une situation irrégulière liée à un emploi non déclaré.

La catégorie de « résident précaire » a été créée pour classer les personnes qui se trouvent dans une situation irrégulière. Ce statut est accordé durant le temps de traitement de la demande de résidence (temporaire ou permanente). Il est d'une durée de trois mois et autorise le demandeur à travailler.

La catégorie de « résident temporaire » intègre les personnes qui perçoivent une rente ou une pension, les investisseurs, les scientifiques, les étudiants, les sportifs, les religieux, les demandeurs d'asile et les réfugiés, ainsi que les travailleurs migrants. Les travailleurs migrants sont définis légalement comme des personnes qui entrent dans le pays pour exercer une activité légale et rémunérée et qui sont embauchés comme travailleurs dans le cadre d'une relation de subordination. Les travailleurs migrants ayant la nationalité d'un pays membre du

Mercosur peuvent initier la démarche administrative lorsqu'ils sont encore en recherche d'emploi, tandis que les migrants extra-Mercosur doivent avoir un contrat de travail pour obtenir ce visa. La résidence temporaire des travailleurs migrants est d'une durée de deux ans, renouvelable une fois, pour les citoyens d'un pays du Mercosur et d'un an, renouvelable deux fois, pour les autres citoyens. Tous les résidents temporaires ont droit à une carte nationale d'identité argentine, à l'accès aux services publics et peuvent entrer et sortir librement du territoire argentin. Au bout de deux années, les résidents temporaires peuvent demander la résidence permanente.

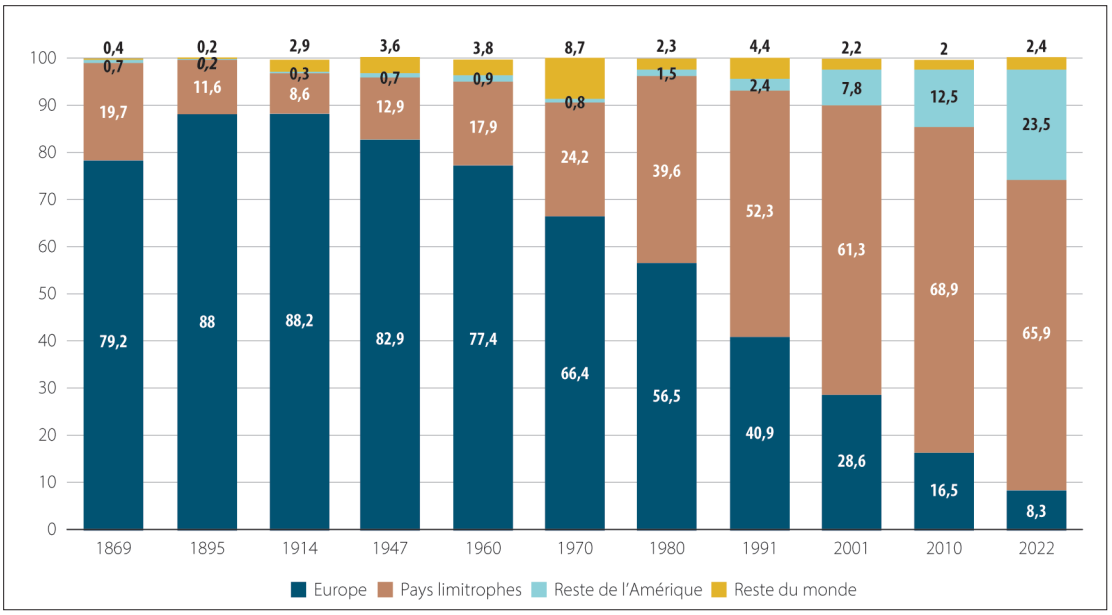
La catégorie de « résident permanent » permet aux personnes disposant pendant deux ans d'une résidence temporaire de séjourner durablement sur le sol argentin. Les migrants qui ont des liens familiaux avec une personne argentine ou détenant un visa permanent peuvent accéder directement à cette catégorie. Ce titre de séjour est délivré sans fin de validité, ; il donne accès aux mêmes droits que les citoyens argentins, hormis le droit de vote.

Une situation actuelle globalement stable, mais menacée par l'extrême droite

Le recensement de la population de 2022 indique que 2 millions d'habitants sont des migrants de pays étrangers, ce qui représente 4,2 % de la population. Cette proportion d'étrangers est stable depuis les années 2000 (graphique 1, *supra*), même si sa composition a connu des évolutions (graphique 2).

Graphique 2 - **Répartition de la population étrangère selon la zone d'origine (1869-2022)**

En %



Lecture : selon le recensement de la population de 1869, 79,2 % de la population étrangère provient d'Europe, 19,7 % des pays limitrophes, 0,7 % d'autres pays d'Amérique et 0,4 % du reste du monde.

Source : Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022).

Entre 2001 et 2022, la part des résidents de nationalité européenne est passée de 28,6 à 8,3 %, et correspond principalement à des personnes âgées qui ont migré au milieu du XX^{e} siècle. La part des migrants originaires des pays limitrophes reste élevée ces 20 dernières années avec des taux compris entre 61 et 69 %, tandis que celle des résidents en provenance d'autres pays d'Amérique connaît une forte croissance en passant de 7,8 % en 2001 à 23,5 % en 2022 grâce aux accords du Mercosur (voir l'encadré). L'afflux de migrants en provenance du Venezuela est particulièrement important en raison de la crise politique et économique qui y sévit. Le recensement de 2022 estime également que la population étrangère représente 5,1 % de la population active totale, soit environ 1,2 million de travailleurs. Les étrangers ne représentent toutefois que 4,4 % des chômeurs.

Les statistiques officielles de l'Argentine fournissent une image du stock migratoire, particulièrement à travers le recensement de la population, mais présentent des problèmes majeurs pour déterminer les flux et la circulation des migrants internationaux, en particulier des migrants saisonniers. Cette méconnaissance des flux migratoires est principalement due aux instruments de collecte de données, notamment l'enquête sur les conditions de vie des ménages, qui n'analyse que les agglomérations urbaines sur une base trimestrielle et qui, de ce fait, sous-représente les zones agricoles historiquement demandeuses de main-d'œuvre étrangère saisonnière. Par ailleurs, l'absence de registre administratif des flux migratoires à certaines frontières du pays, notamment au Nord près de la Bolivie et du Paraguay, et l'importance du travail non déclaré dans la population active dans son ensemble (autour de 50 %) entraînent un manque de précision dans le mouvement des migrations saisonnières au sein du stock migratoire. Toutefois, les estimations faites par les organisations internationales et des enquêtes nationales indiquent que le phénomène est relativement mineur par rapport aux migrations internes (BID, 2023).

La présence majoritaire d'immigrants d'origine latino-américaine au cours des dernières décennies (graphique 2) est due au fait que l'Argentine constitue un pôle d'attraction pour les citoyens d'autres pays d'Amérique latine, en raison d'une demande de main-d'œuvre diversifiée. En outre, la politique économique latino-américaine de ces dernières années a donné un nouvel élan à l'immigration en provenance de ces pays. Les politiques migratoires favorisant la circulation de la main-d'œuvre entre les pays du continent et les droits des travailleurs migrants ont été créés dans le contexte du « tournant à gauche » de l'ensemble des pays d'Amérique latine (Svampa, 2008). Au milieu des années 2010, le retour au pouvoir des gouvernements de droite s'est accompagné d'une volonté de réduire les flux migratoires et de durcir les conditions de résidence des étrangers.

En Argentine, la loi n° 25.871 de 2003 a été modifiée par un décret promulgué sous le gouvernement libéral de Mauricio Macri (2015-2019) qui renforce les mécanismes d'expulsion des étrangers, même dans les cas où ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale (Courtis, Penchaszadeh, 2019). L'accession au pouvoir en 2023 du Président d'extrême droite Javier Milei entraîne une surenchère dans la restriction des droits des migrants. Son gouvernement prévoit une nouvelle modification de la loi interdisant les services publics éducatifs (école, université) à tout étranger

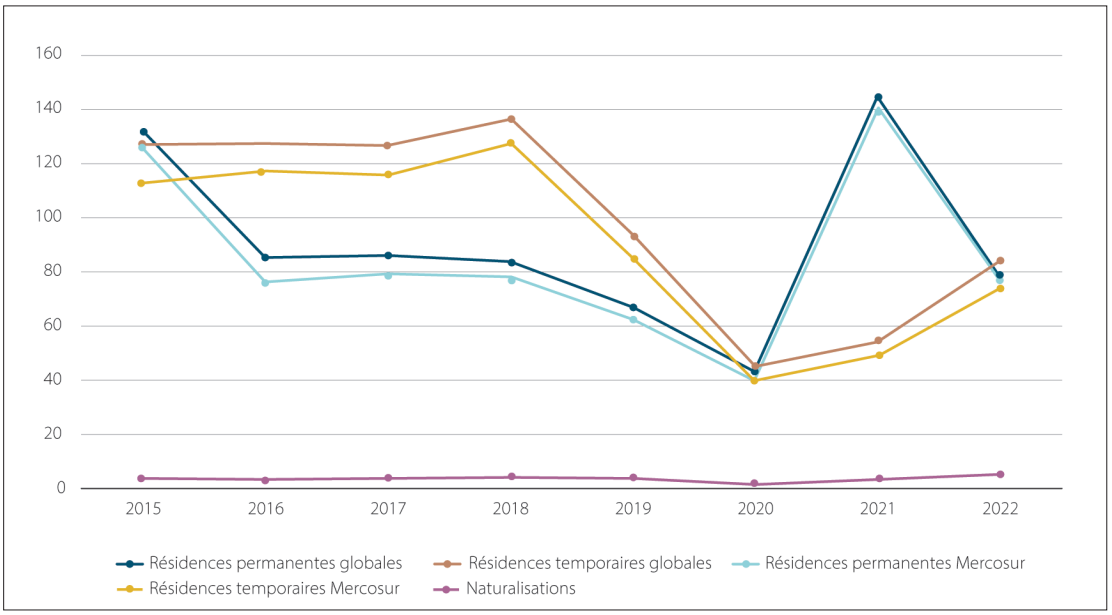
en situation irrégulière et permettant aux établissements publics de santé de fixer des tarifs particuliers pour les étrangers en situation irrégulière. Ces dernières modifications indiquent une nouvelle orientation du cadre normatif et juridique de la politique migratoire argentine avec une stigmatisation de l'étranger comme vecteur de délinquance, de violence et d'augmentation des dépenses publiques.

Les circuits migratoires des travailleurs migrants

Depuis 2004, les données administratives signalent une augmentation soutenue des demandes de résidence « temporaire » et « permanente », liées à l'instauration d'un cadre légal améliorant les droits des étrangers. Les travailleurs saisonniers utilisent majoritairement la catégorie de « résidents temporaires » pour exercer leur activité. La politique migratoire moins restrictive a permis la régularisation de plusieurs centaines de milliers de migrants résidant dans le pays et de réduire la « zone grise » des flux migratoires. Selon les données disponibles, entre 2012 et 2022, environ 2,7 millions de demandes de résidence ont été traitées, dont une moitié correspond à des demandes de « résidence temporaire » et l'autre à des demandes de « résidence permanente ». Ce sont principalement les natifs des pays membres du Mercosur qui sont à l'initiative de ces demandes (graphique 3), qu'elles soient temporaires ou permanentes. On observe néanmoins une baisse du nombre des demandes en 2018

Graphique 3 - **Évolution des demandes de résidence (permanente et temporaire) et de naturalisations (2015-2022)**

En milliers



Lecture : en 2015, l'Argentine a accordé 132 473 autorisations de résidence permanente, toutes nationalités confondues. 126 631 d'entre elles ont été attribuées à des résidents issus d'un pays du Mercosur. La même année, l'État argentin a naturalisé 4 846 personnes.

Source : Organisation internationale pour les migrations (OIM).

et 2019, c'est-à-dire lorsque la crise inflationniste s'est déclenchée. Cette baisse s'est accentuée pendant l'année 2020, en raison de la crise du Covid-19 et de la fermeture des frontières. En 2021, les flux migratoires augmentent à nouveau et en 2022 le pays délivre environ 160 000 titres de résidence temporaire et permanente, principalement aux étrangers originaires du Venezuela (24 %), du Paraguay (22 %) et de la Bolivie (14 %).

L'analyse des origines nationales des demandeurs d'une résidence « temporaire » ou « permanente » montre l'importance des circuits migratoires entre pays sud-américains et l'effet des dispositifs d'intégration liés aux accords de résidence dans le cadre du Mercosur. La plupart des demandes de résidence proviennent de citoyens paraguayens, boliviens, péruviens, vénézuéliens et colombiens, mais la répartition de ces demandes a évolué dans le temps. Par exemple, les demandes des Paraguayens représentaient 42,8 % des demandes totales en 2012 et seulement 18,4 % en 2020. Les demandes des Boliviens et des Péruviens ont également connu une baisse importante sur cette période, tandis que les demandes de résidence des Vénézuéliens ont fortement augmenté. Les données administratives ne permettent pas de décrire avec précision les processus migratoires car les formulaires administratifs ne demandent pas les dates d'entrée et de sortie du pays. De plus, une même personne peut entamer plusieurs démarches administratives en même temps. Néanmoins, certaines données permettent de comprendre les dynamiques migratoires, comme par exemple l'importance des demandes de résidence temporaire entre 2018 et 2019 pour les Vénézuéliens (79,3 %) et les Colombiens (63 %), qui indique des trajectoires migratoires plus récentes liées aux situations conflictuelles de ces pays. À la même période, 54,5 % des Paraguayens et 51,8 % des Boliviens demandaient des « résidences permanentes », signe d'un ancrage plus ancien sur le territoire des personnes issues de pays limitrophes.

Un des traits saillants du graphique 3 est la quasi-absence de demandes de naturalisation des migrants, autour de 5 000 par an[2]. Selon une étude récente, ce faible intérêt des immigrés pour la naturalisation s'explique par le manque d'information sur leurs droits et la lourdeur de la procédure (Debandi *et al.*, 2024). La méconnaissance des logiques bureaucratiques et judiciaires et la crainte de perdre ses droits dans son pays d'origine sont les principales raisons invoquées par les migrants pour ne pas entamer de procédure de naturalisation. Ces données actuelles rappellent un des paradoxes de la migration en Argentine : celui d'être un pays qui accueille durablement un grand nombre de migrants, mais où la naturalisation des résidents permanents est faible.

Le lieu de la demande de « résidence » éclaire aussi la distribution de la population migrante sur le territoire et les secteurs économiques susceptibles d'intégrer la main-d'œuvre étrangère. Les données collectées par l'administration centrale en charge du registre de la population (RENAPER) montrent que les migrants se concentrent prioritairement dans la région métropolitaine de Buenos Aires (ville et banlieue) et secondairement dans la région centre du pays, où se trouvent les villes de

2. Carl Solberg (1987) affirme qu'historiquement, les étrangers en Argentine ont été indifférents à la naturalisation, contre 47 % des naturalisations d'étrangers au Canada et 52 % aux États-Unis. Cette position a récemment été révisée par l'historiographie (González Bernaldo Quirós, 2024).

Rosario et Cordoba (tableau 1). Certaines études récentes montrent également la forte concentration des migrants dans la ville de Buenos Aires, qui représenteraient 23,7 % de sa population en 2023. Cette concentration dans les grandes zones urbaines renseigne sur l'importance des secteurs tertiaire et industriel dans l'embauche des travailleurs migrants. La présence plus importante des Boliviens dans la région Cuyo, le Nord-Ouest argentin et la Patagonie signale que ces travailleurs migrants sont plus enclins à s'insérer dans des activités agricoles comme l'horticulture, la vitiviniculture ou la culture de la canne à sucre.

La loi de 2003 relative à la régulation de l'immigration et à l'intégration régionale à travers le Mercosur a consolidé les circuits d'immigration entre les pays d'Amérique du Sud et conféré à l'Argentine la position préférentielle des migrants latino-américains en quête de survie et de sortie de la pauvreté. Malgré des dates de ratification des accords internationaux différentes selon les pays du Mercosur et un possible sous-enregistrement administratif des résidences accordées, la différence est saisissante entre l'Argentine et les autres pays membres du Mercosur, même avec le Brésil qui est pourtant la première puissance économique d'Amérique du Sud (graphique 4). À titre de comparaison, l'entrée aux États-Unis s'avère extrêmement compliquée pour les citoyens sud-américains, l'obtention d'un visa de tourisme étant en elle-même une procédure coûteuse financièrement et très sélective. La stratégie d'une immigration en étapes, à travers l'Amérique centrale puis la frontière mexicaine est de plus en plus difficile

Tableau 1 - **Demandes de résidence temporaire et permanente selon le domicile du demandeur (2018-2019)**

En %

	Venezuela	Paraguay	Bolivie	Pérou	Colombie
Région métropolitaine de Buenos Aires	84,3	80,7	61,7	80,8	64,3
Dont ville de Buenos Aires	*61,2*	*19,1*	*24,0*	*39,8*	*44,9*
Dont banlieue de Buenos Aires	*23,1*	*61,7*	*37,7*	*41,0*	*19,3*
Région Centre	9,4	10,7	12,6	12,8	14,5
Région Cuyo	1,7	0,2	7,0	2,9	3,3
Nord-Est argentin	0,5	5,7	0,6	0,3	8,5
Nord-Ouest argentin	1,0	0,2	9,9	1,5	5,4
Patagonie	3,2	2,5	8,3	1,7	4,0

Lecture : 84,3 % des citoyens du Venezuela qui ont effectué une demande de résidence permanente ou temporaire entre 2018 et 2019 résident dans la région métropolitaine de Buenos Aires, dont 61,2 % dans la ville de Buenos Aires et 23,1 % dans sa banlieue.

Source : RENAPER (2022).

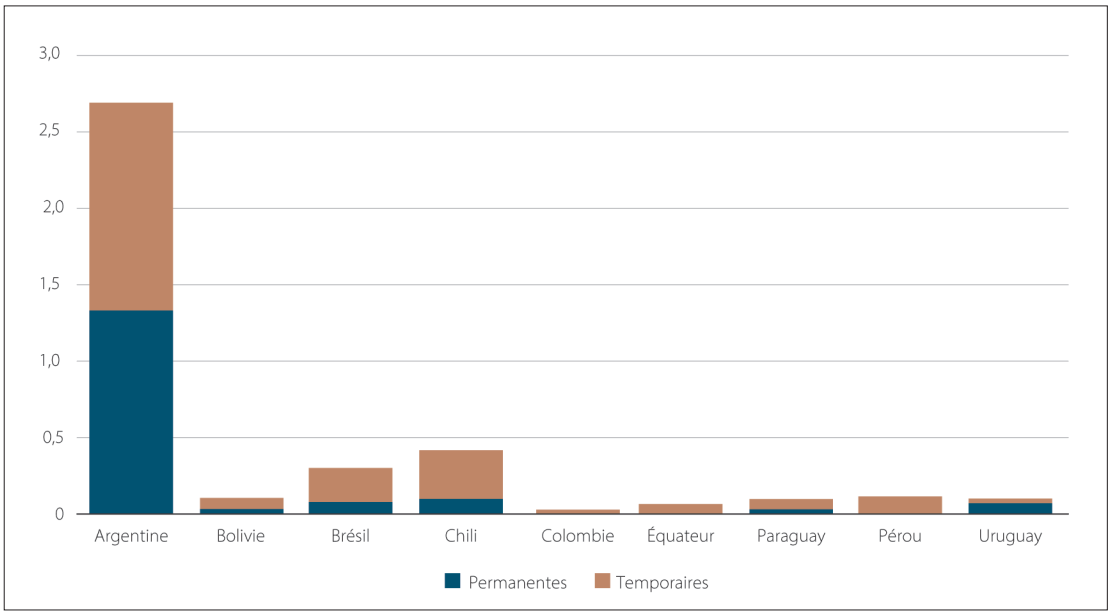
à mettre en œuvre en raison de la politique sécuritaire des États-Unis et de la coopération du Mexique. La migration vers l'Europe est un circuit moins investi par les Latino-américains qui ont besoin de visas et de contrats de travail pour intégrer le marché de l'emploi. La barrière de la langue réduit également les opportunités de migration transatlantique.

Intégration assurée, conditions de travail dégradées ?

L'analyse de l'insertion des migrants étrangers dans l'économie argentine a été réalisée principalement en termes de stocks. Cependant, certains secteurs économiques tels que les productions agro-industrielles méritent d'être analysés en termes de flux migratoires en raison de la présence importante de main-d'œuvre saisonnière. Les productions agro-industrielles telles que la canne à sucre à Tucumán et Jujuy, le coton à Chaco, le tabac à Corrientes, l'herbe à maté à Misiones, les vignes à Cuyo, les pommes et les poires à Río Negro, et la production ovine en Patagonie, ont historiquement fait appel à une main-d'œuvre saisonnière. Depuis les années 1930, ces activités emploient des travailleurs saisonniers des pays limitrophes ou des travailleurs locaux des provinces les plus pauvres d'Argentine. Dans chaque région, cette immigration

Graphique 4 - **Total cumulé des permis de résidence (temporaire et permanente) accordés dans le cadre de l'accord de résidence du Mercosur entre 2009 et 2022**

En millions



Lecture : l'Argentine a accordé 1 331 350 autorisations de résidence permanente et 1 400 238 autorisations de résidence temporaire entre 2009 et 2022. Le total de ces autorisations s'élève à 2 731 588.

Source : Organisation internationale pour les migrations (OIM). Informations fournies par les autorités migratoires et les ministères sud-américains compétents en la matière.

saisonnière a suivi la demande croissante de main-d'œuvre dans certaines activités agro-industrielles, principalement dans les tâches strictement agricoles. Jusqu'aux années 1940, dans le contexte d'une faible innovation technologique, l'immigration en provenance des pays limitrophes complétait la main-d'œuvre autochtone. Depuis lors et jusqu'en 1960 environ, lorsque le processus de migration interne des provinces du Nord de l'Argentine vers la zone métropolitaine de Buenos Aires s'est nettement accentué, la main-d'œuvre des pays limitrophes a joué un rôle décisif, pour atteindre un niveau très élevé en 1960 dans la population économiquement active des provinces de production agro-industrielle. On assiste alors à un processus de remplacement de la main-d'œuvre autochtone par la main-d'œuvre des pays limitrophes (Lattes, 1975). Ces flux migratoires peuvent être pendulaires ; ce peut être aussi des mouvements de population temporaires entre le lieu d'origine et le lieu de destination, ou circulaires, ou encore des mouvements de population qui relient une série de destinations successives entre le départ et le retour (Reboratti, Sabalain, 1980).

Toutefois, ce processus a commencé à s'inverser au cours des années 1960 avec la baisse de la demande de main-d'œuvre dans les secteurs agro-industriels. Les études indiquent que les migrations en provenance des pays voisins, qui sont essentiellement saisonnières, ont acquis un caractère résiduel ; d'une part, elles sont moins recherchées par les employeurs et, d'autre part, elles sont conditionnées par les flux des migrations internes (Marshall, Orlansky, 1983).

Entre les années 1970 et 1990, ce renversement s'est accentué. Les crises successives dans l'agro-industrie, conséquences de l'évolution des politiques macroéconomiques, de la contraction du marché intérieur et des changements dans les habitudes de consommation, ont réduit la demande de main-d'œuvre étrangère saisonnière (Olguín, Mellado, 2010). De même, la mécanisation des activités agro-industrielles au cours des années 1990 a réduit les tâches strictement agricoles (Azpiazu, Basualdo, 2001), ce qui a encore réduit la demande de main-d'œuvre (Quaranta, 2017). Enfin, l'installation durable de communautés ethniques dans les provinces de production agro-industrielle, comme les Boliviens de Tucumán et de Mendoza, a facilité l'emploi d'une main-d'œuvre saisonnière installée dans les régions productives. Certaines communes de la province Tucumán, comme Lules, affichent une présence marquée de Boliviens dédiés aux travaux agricoles et à l'horticulture (Benencia, 2003 ; Rivero Sierra, 2006).

Depuis les années 2000, le secteur agricole argentin emploie environ 1 million de personnes, dont 350 000 emplois temporaires. Il a subi de profonds changements, en particulier dans la zone de la Pampa qui concentre la moitié de l'activité du secteur, avec l'expansion de la culture du soja par semis direct. Ce phénomène a entraîné une diminution du nombre de travailleurs permanents et une augmentation de celui des travailleurs temporaires embauchés par des tiers, une délocalisation de la main-d'œuvre agricole vers les zones urbaines et une croissance de l'emploi liée à l'approvisionnement de services pour la production agricole. Cela a conduit à une présence accrue des « entrepreneurs de services techniques », principalement de nationalité argentine. Le reste de l'agro-industrie extra-pampéenne a augmenté sa production grâce à une plus grande mécanisation. Les employeurs ont

cherché à minimiser l'utilisation de travailleurs permanents en les remplaçant par des travailleurs temporaires, principalement des hommes jeunes, de nationalité argentine, résidant dans des villes de taille moyenne, qui alternent entre activités agricoles et non agricoles (Neiman, 2012).

Les études spécialisées sur le marché du travail montrent que les migrants participent davantage à l'activité économique que les personnes nées en Argentine. En 2019, le taux d'activité de la population en Argentine était de 47,4 % : celui de la population de nationalité argentine était de 46,9 % et celui de la population migrante de 55,8 %. Ces écarts se sont réduits pendant la pandémie de Covid-19, puis ont augmenté à nouveau à partir de 2022. Entre 2020 et 2021, le gouvernement fédéral argentin avait pris des fortes mesures de restriction de la circulation affectant particulièrement les petites entreprises, fortement investies par la population migrante. Par ailleurs, le taux de chômage de la population migrante est inférieur à celui de la population argentine, ce qui indique que les plus grandes difficultés des migrants ne résident pas dans le fait de trouver ou non du travail, mais dans les types d'emploi et les conditions de travail auxquels ils accèdent. Les femmes migrantes présentent des taux d'activité plus faibles que les hommes, ce qui indique les obstacles supplémentaires engendrés par les rapports de genre.

L'une des principales difficultés rencontrées par les travailleurs migrants, en particulier ceux d'origine latino-américaine, est d'échapper aux emplois non déclarés. Parmi les salariés étrangers, environ la moitié se trouve en situation de travail informel, alors que chez les salariés argentins, cette proportion est de 33 %. À cela s'ajoute l'importance du travail indépendant parmi les migrants qui est souvent synonyme de commerce ambulant, de métiers peu qualifiés et de revenus précaires.

La répartition des travailleurs migrants par secteur d'activité montre qu'ils sont principalement insérés dans les quatre grands secteurs où se concentrent les bas salaires et les mauvaises conditions de travail : service domestique et aide à la personne (16 %), construction (18 %), commerce (21 %) et industrie manufacturière (14 %)[3]. Le niveau des salaires est un indicateur de la précarité des travailleurs étrangers : les hommes migrants gagnent 15 % de moins que les Argentins, et les femmes migrantes 12 % de moins que les Argentines et 11 % de moins que les hommes migrants.

Dans ces secteurs, les travailleurs migrants tendent à occuper les emplois du bas de l'échelle. Par exemple, les immigrants d'origine bolivienne qui, dans les années 1970, étaient principalement recrutés pour les activités agricoles telles que la récolte du tabac et de la canne à sucre se sont progressivement orientés vers la construction et l'industrie textile. Dans le cas de la construction, les migrants boliviens travaillent principalement dans des petites entreprises, plus enclines à ne pas déclarer les emplois. Dans le cas de l'industrie textile, qui a connu au cours des années 1990 un fort processus de flexibilisation et d'externalisation, les conditions de travail et d'emploi sont très dégradées. Les fluctuations de la production, qui alterne des moments d'activité intense avec des moments de paralysie, ont entraîné une baisse des salaires allant

3. *Migrantes en la República Argentina, Inserción en el mercado de trabajo*, OIM, 2020, http://hdl.handle.net/20.500.11788/2376.

jusqu'au seuil de subsistance. La main-d'œuvre bolivienne de l'industrie textile travaille, généralement de manière non déclarée, dans les ateliers de confection et dans la commercialisation des produits[4]. L'importance des travailleurs migrants dans l'industrie textile se manifeste dans les foires aux vêtements, particulièrement dans des lieux emblématiques comme la « Salada ». En totale illégalité, cet espace commercial, qui a été un temps le plus important d'Amérique latine, concentre le travail non déclaré et un afflux de travailleurs migrants.

Une analyse de l'emploi formel des migrants nous permet d'apprécier les différences de genre et de nationalité au sein de ce groupe. Les travailleurs migrants représentent 4,4 % des travailleurs déclarés en 2022 et, parmi eux, 49 % sont des femmes. Selon les pays d'origine, 35 % sont paraguayens, 15 % vénézuéliens, 12 % boliviens, 12 % péruviens, 5 % chiliens, 5 % uruguayens et 1 % brésiliens. La majorité des emplois hautement qualifiés étant occupés par des Uruguayens et des Brésiliens, on peut en déduire la faible représentation de ces travailleurs parmi les migrants en emploi. Pour les femmes migrantes dont le travail est déclaré, 44 % travaillent dans le service domestique, 9 % dans le commerce, 7 % dans l'administration publique, 6 % dans la santé et les services sociaux et 6 % dans l'industrie manufacturière. Les hommes sont principalement dans la construction (25 %), l'industrie manufacturière (14 %) et le commerce (14 %). Certaines nationalités se spécialisent dans un type de travail, comme les femmes paraguayennes ou péruviennes, qui sont respectivement 70,7 et 60,5 % à travailler dans les services domestiques (Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2022). Dans ce type de métier, on observe une faible syndicalisation et un écart entre le travail prescrit et le travail réel en raison de la relation affective entre le travailleur et son employeur.

Les perceptions des employeurs à l'égard de la main-d'œuvre étrangère dépendent du type de migration analysé. Dans le cas de l'Union industrielle argentine, qui regroupe les organisations patronales les plus puissantes d'Argentine, telles que la Société rurale, l'Association des banques et la Chambre de la construction, les études qualitatives disponibles font état d'une forte valorisation des migrants hautement qualifiés, notamment en provenance du Brésil et de l'Uruguay, qui exercent des fonctions de direction dans des entreprises multinationales ayant des succursales dans plusieurs capitales du continent, dont Buenos Aires. Le patronat apprécie également la présence d'une main-d'œuvre migrante peu qualifiée dans les secteurs de la construction et de l'agriculture. Dans le cas de la construction, les employeurs soulignent la grande disponibilité des travailleurs étrangers et leur habileté pour certaines tâches manuelles. Dans le cas de l'agriculture, la perception des employeurs est très positive à l'égard d'une population étrangère installée de longue date et bien établie sur les territoires concernés. Selon le point de vue des employeurs, les travailleurs migrants viennent combler une pénurie de main-d'œuvre nationale en termes de quantité et de qualité.

Une précarité reconnue mais partiellement contestée par les syndicats

Les différentes organisations syndicales se sont montrées sensibles aux conditions

4. *Migraciones laborales en Argentina*, OIT, 2015, https://bit.ly/4g7cxMI.

dégradées des travailleurs migrants et ont pris une série de mesures pour améliorer leurs conditions de travail et encourager leur engagement syndical. Le secteur agricole argentin a connu des transformations qui ont eu un impact sur la demande de main-d'œuvre rurale. La demande croissante de main-d'œuvre temporaire n'est pas due à la saisonnalité de la production agricole, mais plutôt à une stratégie des entreprises qui cherchent à minimiser le nombre de travailleurs permanents, en les remplaçant par des travailleurs temporaires pour réduire les coûts (Neiman, 2012). Cette transformation s'est également accompagnée d'un changement du profil de la main-d'œuvre agricole, qui n'emploie qu'une infime proportion d'étrangers. Les syndicats et les partis de gauche ont cherché à rendre visibles les conditions précaires des travailleurs temporaires et ont souligné la fragmentation des réglementations qui les régissent, en particulier l'utilisation de différentes conventions collectives pour les activités rurales. Par exemple, les entreprises de placement de main-d'œuvre sont autorisées dans certains secteurs du travail agricole et pas dans d'autres (Sánchez Enrique, 2016). Parmi les mesures visant à remédier à la fragmentation ou à limiter ses effets sur les conditions de vie des travailleurs agricoles, les partis de gauche ont soumis au Congrès, en 2017, un projet de loi visant à garantir un certain niveau de ressources aux travailleurs agricoles temporaires durant les périodes hors récolte : allocation mensuelle inconditionnelle pendant la pause saisonnière, accès à une couverture santé pour toute la famille et soutien socio-éducatif pour les enfants des travailleurs afin de limiter le travail des enfants dans les champs[5].

La Confédération générale du travail (CGT), principale centrale syndicale argentine, a intégré dans son agenda la problématique de la précarité des travailleurs migrants, notamment à travers son engagement au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT). Dans ce contexte, elle a créé, à la fin des années 2000, une équipe multidisciplinaire « pour le travail décent », dont les principales lignes d'action incluent les travailleurs migrants, en particulier ceux du Mercosur. L'activité de cette équipe a fluctué dans le temps, elle a essentiellement produit un discours qui met davantage l'accent sur les obstacles juridiques et culturels à la pleine intégration des migrants que sur les conditions de travail dégradées qui affectent cette population. La CGT déclare également l'importance d'établir des alliances internationales face à la situation dégradée des migrants, mais elle n'annonce pas de mesures concrètes qui permettraient de mener des pratiques conjointes avec d'autres organisations. Les syndicats les plus étroitement liés aux secteurs économiques qui emploient de la main-d'œuvre étrangère, comme le secteur de la construction – Union ouvrière de la construction de la République Argentine (UOCRA) –, disposent de mécanismes pour aider les étrangers à régulariser leur situation migratoire[6]. Ce syndicat met également à disposition des moyens de communication pour dénoncer les employeurs qui ne respectent pas les dispositions légales et pour promouvoir l'emploi déclaré.

5. https://bit.ly/417ZAOi.
6. https://bit.ly/4i1jXCV.

La Centrale des travailleurs d'Argentine (CTA), dirigée par les syndicats des fonctionnaires d'État et de l'Éducation nationale (ATE et CTERA), a, depuis sa création en 1993, mis la situation des migrants temporaires à l'ordre du jour (Armelino, 2004). Cette confédération, ancrée dans le mouvement social, a établi des programmes d'action pour promouvoir « l'égalité de traitement et des chances », la participation et l'organisation syndicale des travailleurs migrants et a créé un secteur « Migration » au sein du secrétariat des relations internationales. Un moment clé dans la reconnaissance des travailleurs migrants a été en 2006 le changement de nom de la confédération, qui s'appelait auparavant « Centrale des travailleurs argentins ».

Sur le plan politique, la CTA a participé avec d'autres organisations aux mouvements de protestation contre l'initiative du gouvernement de Mauricio Macri d'imposer un décret sur l'abaissement de l'âge de la responsabilité pénale, soutenu par un discours associant implicitement immigration, jeunesse et criminalité. La CTA a aussi mené des actions de coopération internationale en participant aux groupes de travail sur la migration dans le cadre du Comité de coordination des centrales syndicales du cône sud (CCSCS) et a établi des accords bilatéraux avec des syndicats boliviens (COB) et paraguayens (CNT, CUT-A) visant, entre autres, à élaborer des positions communes pour obtenir des changements dans la législation et les pratiques nationales qui entravent la jouissance des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sur la base du statut migratoire, à présenter des propositions visant à simplifier et à accélérer les procédures de régularisation des titres de séjour, ou à faire campagne pour la modification de toutes les réglementations existantes, tant au niveau national que régional, qui entravent la régularisation du statut des travailleurs migrants.

Conclusion

Bien que l'Argentine soit traditionnellement considérée comme un pays d'immigration, sa politique migratoire a oscillé entre deux logiques : l'une ouverte, qui considère la migration comme un apport à l'activité économique et sociale, et l'autre restrictive, qui associe la figure de l'immigré à celle d'un danger pour la nation. Dans le contexte du tournant à gauche des gouvernements latino-américains et de la construction d'un marché commun, l'Argentine a modifié sa politique migratoire afin d'ouvrir ses frontières et l'accès aux droits aux citoyens des pays membres du Mercosur. Cette nouvelle politique a légitimé des flux migratoires préexistants et à consolider un circuit sud-sud.

L'accès facilité à la résidence temporaire et permanente améliore certes l'accès des migrants aux droits et aux services publics en leur fournissant un statut légal, mais n'offre pas nécessairement de protection sur le marché du travail qui reste soumis à la logique de chaque secteur d'activité. Les migrants travaillent majoritairement dans des secteurs où l'emploi non déclaré est prédominant et où les conditions de travail sont fortement dégradées. Les situations de précarité sont plus courantes pour les femmes étrangères que pour les hommes et certaines nationalités comme les Boliviens, les Paraguayens et les Péruviens sont aussi moins bien lotis que les Chiliens, les Brésiliens et les Uruguayens. À l'heure actuelle, les travailleurs migrants étrangers sont rarement employés pour des travaux agricoles saisonniers, qui sont principalement effectués par des Argentins. Cela montre

que la main-d'œuvre étrangère est flexible et mobile face aux changements de la demande de main-d'œuvre, changeant de secteur et de territoire au gré des évolutions du système productif. La main-d'œuvre étrangère est également la première touchée lorsqu'il y a une contraction de l'activité économique. Cette dernière caractéristique indique, une fois de plus, la position subalterne de la main-d'œuvre étrangère sur le marché du travail argentin. Les syndicats, bien qu'ils reconnaissent publiquement la situation dégradée des travailleurs migrants, peinent à mettre en place des dispositifs pratiques de soutien à destination de ces populations.

Sources :

- Aparicio S., Benencia R. (1999), « Empleo rural en la Argentina: Viejos y nuevos actores sociales en el mercado de trabajo », *in* Aparicio S., Benencia R. (eds.), *Empleo rural en tiempos de flexibilidad*, Buenos Aires, La Colmena, p. 29-82.
- Armelino M. (2004), « La protesta laboral en los años 1990. El caso de la CTA », *Estudios del Trabajo,* n° 28, p. 3-27.
- Azpiazu D., Basualdo E. (2001), *El complejo vitivinícola argentino en los noventa: Potencialidades y restricciones*, CEPAL, Marzo, https://bit.ly/498iI0G.
- Benencia R. (2003), « Inmigrantes bolivianos en áreas rurales de la Agentina: Su participación en la conformación de territorios y comunidades transnacionales », *Estudios Migratorios Latinoamericanos,* vol. 17, n° 50, p. 161-180.
- Benencia R. (2011), « La política migratoria argentina », in *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina,* OIT, p. 17-53, https://bit.ly/3ZqZgcj.
- BID (2023), *En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe. Mapeo de la integración socioeconómica*, Banco Interamericano de Desarrollo, https://bit.ly/496KSZZ.
- Courtis C., Penchaszadeh A. P. (2019), « Los poderes del Estado frente a la población extranjera residente en la Argentina: La naturalización como campo de disputa », *POSTData*, vol. 24, n° 2, p. 301-329, https://bit.ly/3V6U1vS.
- Debandi N., Nicolao J., Penchaszadeh A. P. (2024), *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2023*, Red de Derechos Humanos del CONICET, https://bit.ly/4eS7TRz.
- Devoto F. (2002), *Historia de la inmigración en la Argentina,* Buenos Aires, Sudamericana.
- González Bernaldo Quirós P. (2024), *Argentina Hasta la Muerte: Políticas de Nacionalización y Prácticas de Naturalización, Siglos XIX-XX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, https://bit.ly/3ZaGgxm.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*, https://censo.gob.ar/.
- Lattes A. E. (1975), « Redistribución espacial y migraciones », *in* Recchini de Lattes Z., Lattes A. E. (dir.), *La población de Argentina*, Buenos Aires, INDEC, p. 95-110, http://www.cicred.org/Eng/Publications/pdf/c-c2.pdf.
- Marshall A., Orlansky D. (1983), « Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980 », *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 89, p. 35-58, https://doi.org/10.2307/3466446.

- Neiman G. (2012), « Caso de Argentina », *in* Soto Baquero F., Klein E. (eds.), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Tomo II, FAO, p. 9-35, https://bit.ly/3Vf0xk3.
- Olguín P. E., Mellado M. V. (2010), « Fracaso empresario en la industria del vino. Los casos de Bodegas y Viñedos Giol y del Grupo Greco. Mendoza, 1974-1989 », *Anuario IEHS,* n° 25, p. 463-478, https://bit.ly/3Z2DMRw.
- Penchaszadeh A. P., Courtis C. (2016), « Sujetos políticos migrantes y el dilema de la naturalización ¿Variaciones posnacionales? », *Colombia Internacional,* n° 88, p. 159-182, https://doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.07.
- Quaranta G. J. (2017), « Estrategias laborales y patrones migratorios de trabajadores agrícolas de hogares rurales de Santiago del Estero », *Desarrollo Económico,* n° 57, p. 119-146, http://hdl.handle.net/11336/54473.
- Reboratti C., Sabalain C. (1980), « Vendimia, Zafra y Alzada: Migraciones estacionales en la Argentina », *Cuaderno del CENEP,* n° 15.
- RENAPER (2022), *Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER,* Dirección Nacional de Población del Registro Nacional de las Personas, Noviembre, https://bit.ly/4eOJsV2.
- Rivero Sierra F. A. (2006), « "Redes agujeradas". Condiciones de recepción del migrante boliviano en Lules-Tucamán », *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Jujuy*, n° 31, p. 67-78, https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18503104.
- Sánchez Enrique D. V. (2016), « Trabajo rural temporario y fragmentación normativa en Argentina », *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, vol. 19, n° 2, p. 25-37, https://bit.ly/3V9p8Xm.
- Solberg C.E. (1987), *The Prairies and the Pampas : Agrarian Policy in Canada and Argentina, 1880-1930*, Stanford, Stanford University Press, http://archive.org/details/prairiespampasag0000solb_j9m3.
- Stefoni C. (2018), *Panorama de la migración internacional en América del Sur*, Cepal, Naciones Unidas, IOM-OIM, mayo, https://bit.ly/3ZiOFPp.
- Superintendencia de Riesgos del Trabajo (2022), *Informe anual sobre la situación de migrantes internacionales en el sistema de riesgos del trabajo*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Svampa M. (2008), *Cambio de época: Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI, http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1012-25082008000200011&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- Zimmermann E. A. (1995), *Los liberales reformistas : La cuestión social en la Argentina, 1890 - 1916*, Buenos Aires, Sudamericana.

Allemagne
Des dispositifs réglementaires dérogatoires sur un marché du travail polarisé

Marcus KAHMANN

L'Allemagne est la principale destination des flux de migration du travail à l'échelle de l'Union européenne. Même si l'appareil statistique peine à mesurer les mobilités des travailleurs temporaires et saisonniers, leur importance pour l'économie allemande ne fait aucun doute. Afin de reconstituer les conditions de travail de cette main-d'œuvre, l'article met en lumière l'articulation entre les dispositifs réglementaires dérogatoires qui président à son emploi et les pratiques de surexploitation par les entreprises.

Germany is the main destination for labour migration flows across the European Union. Even if official statistics struggle to keep track of the movements of temporary and seasonal workers, their importance to the German economy is inescapable. In order to reconstruct the working conditions of these workers, the article shines a light on the relationship between the system of regulatory exemptions governing their employment and the practices of overexploitation by businesses.

Marcus Kahmann est chercheur à l'Ires.

Dans un monde où les interconnexions économiques, sociales et politiques entre les régions et pays se multiplient, la mobilité transnationale des biens et du travail a beaucoup augmenté. En Europe, ce sont surtout les migrations de travail temporaire qui se sont développées depuis la chute du mur de Berlin et l'élargissement de l'Union européenne (UE) vers l'Est. Des travailleurs partent de chez eux pour travailler quelques semaines, voire quelques mois ou années dans un État membre de l'UE. Beaucoup rentrent dans leur pays pendant quelque temps pour y revenir par la suite. L'Allemagne est la principale destination des flux de migration de travail à l'échelle de l'Europe, provenant principalement de la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie.

Même si l'appareil statistique peine à mesurer les mobilités temporaires pour motif de travail, leur importance pour l'économie allemande ne fait aucun doute. Le volontarisme déployé par le gouvernement pendant la crise du Covid-19, pour faire venir 80 000 saisonniers roumains en avion afin de sauver la récolte d'asperges et pour faciliter l'entrée des travailleurs transfrontaliers, l'a démontré : sans les quelques centaines de milliers de travailleurs mobiles, le BTP, l'agriculture, les soins à domicile, la logistique ou le transport routier ne fonctionneraient plus. Alors que la plupart de ces travailleurs sont des citoyens européens qui bénéficient du droit à la libre circulation et sont à ce titre mis sur un pied d'égalité en matière d'emploi, leur travail est régulièrement marqué par la précarité : privations de salaire, durée excessive du travail, hébergement insalubre et mauvaises conditions de travail sont le lot commun de beaucoup d'entre eux. L'emploi de ces travailleurs mobiles à bas coût dans les activités non délocalisables est l'un des aspects les plus saisissants du développement d'un des plus importants secteurs à bas salaires en Europe. Il assure aussi bien la compétitivité internationale de l'industrie manufacturière (automobile notamment) que celle de l'industrie agroalimentaire (Kahmann, 2020).

Afin d'éclairer l'articulation entre, d'un côté, les dispositifs réglementaires et leur évolution et, de l'autre, les pratiques de surexploitation et de mise à l'écart des travailleurs et travailleuses mobiles, l'article met d'abord en perspective historique l'immigration de travail temporaire en Allemagne et la situe dans le mouvement plus récent d'ouverture sélective du marché du travail aux travailleurs-ressortissants des pays tiers, c'est-à-dire extracommunautaires. Dans une deuxième partie, il rend compte de l'évolution de deux dispositifs légaux centraux en matière de migration de travail temporaire : le travail saisonnier et le détachement des travailleurs. Il s'intéresse ensuite aux conditions de travail de ces migrants temporaires, en s'appuyant sur l'exemple de l'agriculture et du BTP. La dernière partie esquisse les réponses syndicales en direction de ces travailleurs et travailleuses.

L'immigration de travail vers l'Allemagne : une histoire déjà longue mais toujours d'actualité

L'idée de rotation de la main-d'œuvre a été à l'origine d'importants programmes de migration de travail d'après-guerre en République fédérale d'Allemagne (RFA). Leur échec amène les pouvoirs publics à retarder leur redéploiement. Depuis les années 2000, une libéralisation continue des conditions d'accès des travailleurs qualifiés extracommunautaires s'est produite. Mais, à la différence des années 1950 et 1960, ces

programmes s'inscrivent plutôt dans une perspective d'installation.

Mise en place d'un système de rotation de la main-d'œuvre à partir des années 1950

Dans la période de croissance exceptionnelle d'après-guerre, la demande de main-d'œuvre à faible qualification dans l'industrie explose en Europe de l'Ouest et alimente la recherche de travailleurs à l'étranger. Alimentée initialement par des migrations provenant de la République démocratique d'Allemagne (RDA), l'industrie en RFA s'engage plus tardivement dans la quête de travailleurs étrangers que la plupart de ses voisins. Le système mis en place se base sur un degré élevé d'implication des pouvoirs publics en matière de recrutement. À partir du milieu des années 1950, le gouvernement fédéral conclut des accords bilatéraux avec l'Italie (1955), l'Espagne, la Grèce (1960), la Turquie (1961), le Maroc (1963), le Portugal (1964), la Tunisie (1965) et la Yougoslavie (1968). L'idée est d'assurer une « rotation » des travailleurs en les recrutant pendant une période définie, en limitant leurs droits, y compris en matière de regroupement familial[1]. Apparaît à l'époque le terme de *Gastarbeiter* (« travailleur invité ») dans le débat public pour désigner cette main-d'œuvre. En échange d'un titre de séjour temporaire, les travailleurs migrants sont supposés accepter des salaires faibles, des conditions de travail difficiles, et s'abstenir d'un quelconque engagement syndical.

En dépit de la volonté des pouvoirs publics de maîtriser les flux de travailleurs migrants et d'empêcher leur installation durable, ces objectifs ne sont pas atteints. En 1969, seuls 44 % des travailleurs sont recrutés *via* les agences de recrutement sur place : les autres postulent à l'ambassade d'Allemagne sur la base d'une proposition d'emploi individuelle (Castles, 2006:743). En parallèle, les entrées non régulées et le regroupement familial augmentent. En 1973, la crise économique frappe l'Allemagne et le gouvernement met un coup d'arrêt au recrutement. Derrière l'argument conjoncturel se cachent des facteurs plus structurels en défaveur de la poursuite du recrutement des *Gastarbeiter :* beaucoup de secteurs sont en effet devenus dépendants des travailleurs migrants et recherchent une main-d'œuvre stable[2]. De plus, l'augmentation du nombre de ménages migrants impose des investissements publics dans l'école et le logement. Enfin, au lieu de constituer une main-d'œuvre docile, les travailleurs immigrés se syndiquent et participent fortement aux luttes sociales au début des années 1970 (Goeke, 2020).

L'arrêt du recrutement des travailleurs étrangers réduit leur part dans l'emploi, mais pas dans la population. La perspective de ne plus pouvoir entrer en Allemagne pour y travailler incite une partie des travailleurs migrants à faire venir leurs familles, d'autant plus que la récession y est moins marquée qu'en Turquie ou en Afrique du Nord, où des systèmes de protection sociale font défaut. Une coalition « pro-immigration » composée de syndicats, associations et églises

1. En RDA, un système de recrutement de la main-d'œuvre, fondé sur des accords bilatéraux (uniquement avec des pays socialistes) et le principe de rotation existaient aussi. Mais le volume de ces flux n'a jamais atteint celui de la RFA. En 1989, on comptait entre 91 000 et 94 000 « travailleurs contractuels » (*Vertragsarbeiter*).

2. En fonction de la période, entre 15 et 30 % des travailleurs recrutés étaient des femmes, occupant des emplois très faiblement rémunérés dans les services et l'industrie (Mattes, 2005).

influence la législation par le biais de ses liens avec les partis social-démocrate et libéral, tandis que les capacités du gouvernement d'expulser ces populations se voient limitées par les tribunaux. La population migrante se stabilise ainsi en République fédérale. Alors que la population active étrangère baisse de 2,6 à 1,8 million entre 1973 et 1977, la population étrangère totale passe de 3,97 à 4,14 millions sur la même période (Bade, Oltmer, 2008:160). En 1989, on compte en RFA 1,6 million d'actifs de nationalité étrangère pour une population de 4,9 millions. Des travailleurs censés rester temporairement se sont définitivement installés.

Fin des besoins de main-d'œuvre migrante : le récit se fissure

Dans les années 1980, les experts et le personnel politique de la RFA considèrent que le recrutement des travailleurs étrangers était une exception historique, due à la croissance inédite des années d'après-guerre et n'ayant pas vocation à se répéter. Prévaut alors le consensus selon lequel l'Allemagne n'est pas un pays d'immigration – en dépit de l'arrivée de 2,5 millions d'Allemands ethniques (*Aussiedler*[3]) et de la forte augmentation des demandeurs d'asile dans un contexte de bouleversement géopolitique après la chute du mur de Berlin. En 1992, le gouvernement démantèle le droit d'asile jusque-là généreux et cherche à dissuader les réfugiés de venir en Allemagne en impulsant une politique d'asile restrictive au plan européen. Depuis, l'immigration évolue d'une façon cyclique, avec des pics en 1992 et en 2015 dus au nombre exceptionnel de demandes d'asile, et à nouveau en 2022 avec l'arrivée massive de réfugiés ukrainiens (graphique 1). À l'échelle de l'OCDE, l'Allemagne devient alors le deuxième pays derrière les États-Unis en matière de flux d'immigration permanente, devançant durablement des pays d'immigration classique tels que le Canada ou le Royaume-Uni (OCDE, 2023).

Le récit contrefactuel sur la fin des besoins de main-d'œuvre migrante se fissure à la fin des années 1990. Des forces politiques se mettent en place pour développer des politiques d'intégration pour une population plus diverse et rénover un droit des étrangers devenu désuet, puisqu'il vise principalement à empêcher l'immigration et à rendre difficile l'accès à la nationalité allemande (Kahmann, Hege, 2016). Beaucoup moins ambitieuse qu'annoncée, une première loi Immigration voit le jour en 2005. Au lieu de proposer une refonte du système, elle se contente de reconsidérer l'immigration de travail en facilitant l'entrée des travailleurs hautement qualifiés, des étudiants et des investisseurs. Déjà en 2000, avant l'éclatement de la bulle Internet, le gouvernement avait proposé 20 000 visas à destination d'informaticiens étrangers (*green card*). Dans les années suivantes, le peu de succès rencontré par ces programmes pousse les gouvernements à les libéraliser davantage et à œuvrer en faveur de la directive européenne sur les travailleurs hautement qualifiés (« carte bleue ») (Kahmann, 2010), transposée dans la loi allemande en 2012. L'argument qui justifie cette ouverture sélective du marché du travail est que la forte exposition des entreprises allemandes à la concurrence internationale nécessite davantage de main-d'œuvre dans les technologies de pointe.

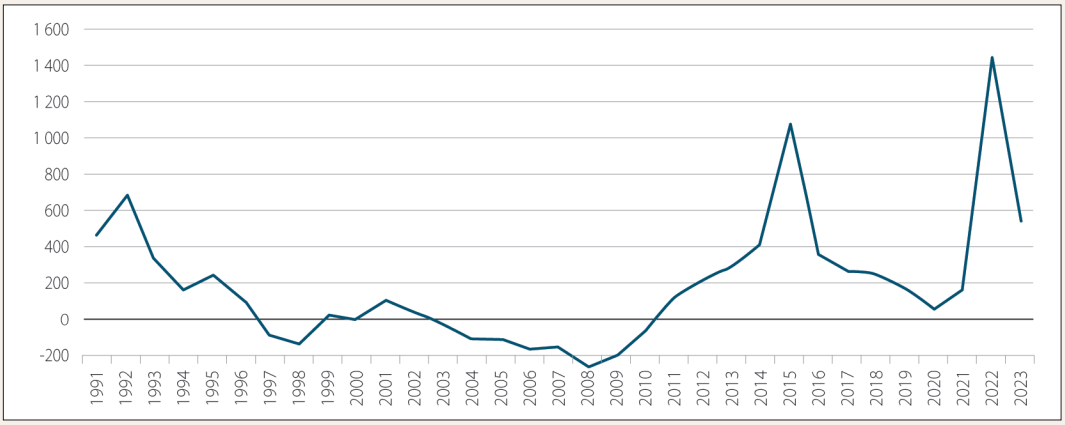
3. Sur la base de leur appartenance supposée au peuple allemand, le droit allemand reconnaissait à certains migrants issus de l'ancien Bloc de l'Est le droit à la nationalité et une aide à l'intégration. Jusqu'à la fin des années 1980, la plupart de ces *Aussiedler* s'installant en RFA venait de Pologne et de Roumanie.

Encadré - **Dynamiques démographiques en lien avec la migration**

La cyclicité des mouvements migratoires se reflète aussi dans le solde migratoire annuel qui comptabilise les arrivées et les départs sur le territoire allemand. Le graphique 1 montre l'affaiblissement considérable de la dynamique migratoire entre 1998 et 2009 après un pic en 1992. En 2008 et en 2009, l'Allemagne devient même un pays d'émigration. Depuis, le solde est devenu à nouveau positif. En 2023, on compte 1,9 million d'arrivées pour 1,3 million de départs.

Graphique 1 - **Solde migratoire (1991-2023)**

En milliers



Source : Statistisches Bundesamt, https://bit.ly/40W3Ikf.

Les mouvements migratoires des dernières décennies ont changé la composition de la population résidente en Allemagne. En 2023, on compte 83,9 millions d'habitants (contre 80,6 millions en 1992). Parmi eux, 29,7 % (24,9 millions) ont un *background* migratoire (*Migrationshintergrund*) : ils et elles sont de nationalité étrangère (14,9 %) ou sont nés d'au moins un parent étranger (14,8 %)[1]. En moyenne, cette population est plus jeune, moins qualifiée et moins bien intégrée au marché du travail.

1. https://bit.ly/3Ooj5ut.

Renouveau des politiques de migration de travail

Depuis, les efforts des pouvoirs publics pour ouvrir le marché du travail allemand aux ressortissants des pays tiers se sont poursuivis, tout en abandonnant la focale exclusive sur les travailleurs hautement qualifiés. Trois évolutions permettent d'expliquer cette inflexion :

- malgré le solde migratoire positif et l'augmentation du nombre de naissances, le vieillissement de la population se poursuit. Le nombre de retraités continue à augmenter, tandis que le nombre d'actifs recule. Cela pose des défis en termes d'emploi, de soins et de financement de la sécurité sociale ;
- le solde migratoire chute avec les pays de l'UE (de 325 000 en 2015 à 92 000 en 2019) et

continue de baisser, à cause du changement démographique dans ces pays et de l'abandon de la préférence des gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale (Peco) pour l'exportation de leur main-d'œuvre ;

- la déréglementation du marché du travail et du marché des produits a créé l'un de plus importants secteurs à bas salaire en Europe (21 % des actifs en 2021 ; Kalina, 2024).

Le redéploiement des programmes de migration de travail est soutenu par tous les partis politiques établis, y compris les conservateurs du Christlich Demokratische Union (CDU, Union chrétienne démocrate), ainsi que par le patronat et les syndicats. Ce consensus transpartisan a été facilité, jusqu'à la montée récente de l'Alternative für Deutschland (AFD) et à la différence d'autres pays européens, par la relative faiblesse des formations politiques d'extrême droite, versées dans le matraquage identitaire et anti-migrants. Trois dispositifs publics récents témoignent de ce processus d'ouverture :

- un programme en direction des travailleurs des pays de l'Ouest des Balkans, qui a pour objectif principal de réduire le nombre de demandes d'asile émanant de cette région, est initié en 2015. Aucune qualification professionnelle n'est requise de la part des ressortissants d'Albanie, du Kosovo, de Bosnie, de Macédoine du Nord, du Monténégro et de Serbie pour obtenir un permis de séjour temporaire pour motif de travail. Il suffit que les candidats aient une promesse d'embauche ou qu'ils aient signé un contrat de travail avec un employeur en Allemagne. Le volume du contingent a été récemment doublé, pour atteindre 50 000 travailleurs par an ;
- un autre programme concerne les demandeurs d'asile déboutés qui ne peuvent pas être expulsés (Geduldete). Sous certaines conditions, ceux-ci peuvent être embauchés ou poursuivre une formation professionnelle, laquelle peut les qualifier pour un titre de séjour régulier. Même si la possibilité de « changer de voie » est désormais prévue par la loi fédérale, elle est à la discrétion des administrations régionales et locales qui gèrent les étrangers ;
- la loi sur l'immigration de travail qualifié (Fachkräfteeinwanderungsgesetz), adoptée en 2020, s'adresse aux mathématiciens, techniciens, informaticiens, ainsi qu'aux professions de l'artisanat et du soin. Elle innove en mettant quasiment sur un pied d'égalité les détenteurs d'un diplôme universitaire et ceux d'un diplôme professionnel. Désormais, ces derniers peuvent aussi occuper des emplois qui ne figurent pas dans la liste des « métiers en tension », à condition d'avoir conclu un contrat de travail avec un employeur allemand. Ils sont également autorisés à chercher un travail sur place pendant 6 mois. La réforme de 2024 facilite encore davantage la reconnaissance des diplômes étrangers par l'administration allemande.

La durée des titres de séjour pour motif de travail est initialement limitée à 5 ans. Une fois cette période passée, les travailleurs sont susceptibles d'obtenir un titre permanent.

Cette ouverture connaît un succès modeste. En 2022, pic d'immigration historique avec 2,7 millions de nouveaux arrivants (dont 1,1 million d'Ukrainiens), seuls 73 065 ressortissants extracommunautaires arrivent en Allemagne avec un titre de séjour pour motif d'emploi. Ce chiffre, quoiqu'en augmentation, reste inférieur aux demandes d'asile (217 774) et au regroupement familial (93 960). Si l'on exclut l'immigration ukrainienne exceptionnelle[4], le gros des

4. Les réfugiés ukrainiens obtiennent un titre de séjour temporaire qui leur donne accès à la fois au marché du travail et aux prestations sociales (*Grundsicherung*). Il s'agit d'une population migrante assez qualifiée. 45 % des personnes entre 25 et 59 ans ont un diplôme universitaire, 28 % un diplôme professionnel.

arrivées (24,6 %) continue de provenir des pays de l'UE dont les ressortissants bénéficient des facilités liées à la libre circulation des personnes. Sont en tête la Roumanie et la Pologne avec respectivement 204 637 et 107 060 arrivées (Bundesregierung, 2023).

Un cadre légal évolutif de la mobilité temporaire et saisonnière

À la différence d'autres pays dans ce numéro, la demande de main-d'œuvre temporaire et saisonnière est largement satisfaite par le recours aux travailleurs et travailleuses issus des pays membres de l'UE. Deux dispositifs, encadrés par le droit européen, sont essentiels : le travail saisonnier et le détachement des travailleurs[5]. Le premier relève de la libre circulation des personnes et le deuxième de la libre prestation de services.

Le travail saisonnier, basé sur un contrat de travail dérogatoire

Les programmes de travail saisonnier sont connus depuis le XIX[e] siècle en Allemagne (Dohse, 1981). Après la chute du mur de Berlin, le gouvernement fédéral conclut des accords bilatéraux avec plusieurs pays de l'Est. Ces accords prévoient des contingents pour différentes catégories de travailleurs temporaires : travailleurs détachés, qualifiés (*Gastarbeiter*) et saisonniers. Parmi ces programmes, celui portant sur les saisonniers connaît le plus grand succès, notamment avec la Pologne. Les entreprises allemandes bénéficient pendant longtemps d'un différentiel salarial important avec ce pays limitrophe. Le nombre de travailleurs saisonniers atteint 300 000 en 2004, l'année de l'accès de la Pologne à l'UE (Fiałkowska, Piechowska, 2016:5). Initialement, l'emploi des saisonniers ne pouvait pas dépasser 3 mois dans l'année. Cette période est étendue à 4, puis à 6 mois. Ce système a été maintenu jusqu'en 2011, année qui met fin à la période des restrictions transitoires en matière de libre circulation[6] vers l'Allemagne (UE-8).

Le travail saisonnier se fait sur la base d'un contrat saisonnier. Celui-ci se distingue d'autres types de contrat de travail par plusieurs spécificités (Initiative Faire Landarbeit, 2024) qui s'appliquent indépendamment de la nationalité et du statut du travailleur :

- la durée du contrat saisonnier ne peut pas dépasser 8 mois par an. Au-delà de ce seuil, l'employeur doit proposer un autre type de contrat au travailleur. Si la durée de l'emploi est inférieure à 70 jours, celui-ci est exonéré de cotisations sociales ; dans le cas contraire, il y est soumis ;
- le contrat saisonnier est aussi dérogatoire en matière de temps de travail. En principe, le temps de travail journalier ne peut pas dépasser 8 heures, exceptionnellement 10 heures à condition que la moyenne du temps de travail ne dépasse pas 8 heures

5. Il existe encore un troisième dispositif central à travers lequel se produit la mobilité temporaire ou circulaire des travailleurs-ressortissants de l'UE vers l'Allemagne : la liberté d'établissement. Dans la mesure où cette catégorie ne relève pas formellement du salariat, l'analyse n'est pas poursuivie ici.

6. Afin de maîtriser l'impact de l'élargissement de l'UE sur le marché du travail, le gouvernement allemand met en place dès 2004 – avec le soutien des syndicats – des mesures de restriction transitoires en matière de libre circulation pour les ressortissants des Peco (UE-8) d'une durée de sept ans. La restriction est répliquée en 2007 à l'occasion de l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE (UE-2). Les formes de mobilité du travail relevant de la libre prestation de services (détachement, travail indépendant) sont en revanche exclues de ces mesures transitoires. Pour les ressortissants de la Croatie (membre de l'UE depuis 2013), le gouvernement limite la durée de la restriction d'accès au marché du travail à deux ans.

par jour sur la période de 8 mois. Les entreprises dites saisonnières peuvent déroger à cette règle et demander aux administrations locales l'autorisation que la durée du travail aille jusqu'à 12 heures par jour, pourvu que la santé des travailleurs ne soit pas mise en danger et que les heures supplémentaires soient compensées ;

- le contrat saisonnier autorise les employeurs à déduire du salaire les frais engagés pour la nourriture et le logement des travailleurs. La plupart des entreprises agricoles procède ainsi. L'employeur ne peut toutefois pas déduire ces frais pour les travailleurs saisonniers célibataires percevant moins de 1 340 euros net par mois ;
- en matière de protection contre le licenciement, le droit du travail fixe le délai de préavis à 2 semaines pour une durée d'emploi de 6 mois ou moins. S'il est qualifié de « travail d'appoint » (*Aushilfstätigkeit*), le délai peut être réduit à un jour. Des nombreux employeurs incluent une telle clause dans leurs contrats de travail saisonnier.

Un poids très important des travailleurs saisonniers dans l'agriculture

Depuis la suppression du permis de travail saisonnier en 2012, ce dernier a disparu des statistiques de l'immigration. L'analyse des données sur la période 1991-2011 montre que les ressortissants polonais ont été majoritaires dans ces emplois ; après l'élargissement de l'UE en 2007, leur part s'est réduite au bénéfice des Roumains (Wagner, Hassel, 2017).

La main-d'œuvre saisonnière se concentre dans l'agriculture. Selon l'Office fédéral des statistiques, en 2020, les saisonniers ne comptent que pour 29 % des travailleurs et travailleuses du secteur agricole[7] et sont concentrés dans certaines régions[8]. D'après le recensement agricole, le nombre total de travailleurs saisonniers a eu tendance à baisser depuis une dizaine d'années au profit du travail salarié permanent (tableau 1). Ce type d'emploi garde cependant une certaine

Tableau 1 - **Nombre de travailleurs dans les exploitations agricoles allemandes (sans distinction de nationalité) (2010-2020)**

En milliers

	2010	2013	2016	2020
Total	1 080,3	1 020,5	940,1	936,9
Dont :				
Travailleurs familiaux	556,3	505,6	449,1	436,1
Travailleurs permanents	193,4	200,7	204,6	229,3
Travailleurs saisonniers	330,5	314,3	286,3	271,5

Lecture : en 2020, sur 936 900 personnes, allemandes et étrangères, qui travaillent dans les exploitations agricoles, 436 100 sont des travailleurs familaux, 229 300 des permanents, 271 500 des saisonniers.

Source : Bundesamt für Statistik, https://bit.ly/3OjgtOG.

7. https://bit.ly/495rInm.

8. Ils représentent la moitié de la main-d'œuvre agricole en Rhénanie-Palatinat, 44 % à Hambourg, 40 % en Brandebourg et 34 % en Rhénanie du Nord-Westphalie.

attractivité aux yeux des ressortissants européens. Il continue à représenter un moyen facile et peu coûteux pour travailler en Allemagne puisque l'hébergement et la nourriture sont pris en charge par l'employeur.

Une ouverture vers les pays tiers ?

L'administration a récemment ouvert, sur la base de la directive 2014/36/CE (« travailleurs saisonniers »), le dispositif saisonnier aux citoyens moldaves et géorgiens, pour lesquels un simple contrat de travail suffit désormais. Le volume des contingents est toutefois très limité (5 000 saisonniers pour la Géorgie, 1 000 pour la Moldavie), ce qui laisse penser que la raison d'être de ces programmes est surtout diplomatique. Les travailleurs saisonniers issus de ces deux pays ne peuvent être employés que dans l'agriculture. L'employeur doit appliquer la réglementation sociale en vigueur (salaire minimum, temps de travail, congés, sécurité au travail, etc.) et leur fournir un logement conforme aux standards allemands.

Depuis le 1er mars 2024, un nouveau dispositif de travail saisonnier, institué en 2023 à l'occasion de la dernière révision de la loi sur l'immigration de travail qualifié, s'applique. Il permet aux entreprises de recruter des ressortissants extracommunautaires pour une durée maximale de 8 mois (pour une durée hebdomadaire de travail d'au moins 30 heures), sans condition de qualification ou de diplôme. Le contingent pour 2024 est de 25 000 emplois et couvre tous les secteurs, à l'exception de l'agriculture. Il est toutefois destiné en priorité à l'hôtellerie-restauration et aux aéroports. Avant d'octroyer un permis de travail, l'Agence fédérale du Travail doit vérifier que l'entreprise qui présente des candidats est soumise à une convention collective. Cette règle s'avère contraignante dans la mesure où 50 % des entreprises allemandes ne sont pas dans ce cas et que ce taux de couverture est encore inférieur dans les secteurs en question.

Le travail détaché : une déterritorialisation du droit du travail

La mobilité transnationale des travailleurs dans le cadre de la libre prestation de services est réglementée par la directive 96/71/CE, qui définit les conditions de détachement d'un salarié par son employeur dans un autre État membre. Le détachement a vocation à être temporaire : la législation du pays d'origine devrait donc s'appliquer. Ce principe ne s'applique que pour la sécurité sociale. En matière de droit du travail, le pays d'accueil impose sa législation pour « un noyau de règles impératives de protection minimale » : l'ensemble des éléments de rémunération qui résultent des dispositions légales et conventionnelles, la durée maximale du travail, des durées minimales de repos et de congés payés, la sécurité au travail, l'égalité de traitement entre femmes et hommes[9].

9. Une révision importante de la directive est adoptée en juin 2018 (Picard, Pochet, 2018). Elle fixe la durée maximale du détachement à un an, renouvelable une fois six mois. Au-delà de cette période s'applique le principe de l'égalité de traitement. La question salariale n'est plus limitée au salaire minimum, mais s'étend à la rémunération. Ainsi, les frais de repas et de logement doivent être remboursés. Enfin, il est désormais possible de rendre obligatoires des conventions à portée générale. Il s'agit là d'un élargissement tant du nombre de conventions pouvant étant considérées applicables que des niveaux de salaire (au-dessus du salaire minimum) retenus. La transposition de la directive dans la loi allemande est très restrictive du point de vue des travailleurs (Bosch, Hüttenhoff, 2022:271-272) : elle exclut de l'extension des composants de salaire autres que la rémunération minimale. Dans le BTP par exemple, les travailleurs détachés n'ont pas droit aux primes fixées par l'accord-cadre de branche qui sont, par extension, applicables à toutes les entreprises enregistrées en Allemagne. De même, l'extension se limite aux trois premiers échelons de la grille salariale et pas à la grille entière.

Des moyens réglementaires mis en place pour enrayer le *dumping* social

Dès le début des années 1990, le détachement des travailleurs pose un problème pour le marché du travail allemand à cause de l'absence d'un filet de sécurité solide de normes minimales, fédérales ou conventionnelles : le salaire minimum interprofessionnel n'existe pas encore et l'extension des conventions collectives se fait de moins en moins. Afin de limiter le risque de *dumping* social, le gouvernement allemand et les partenaires sociaux du BTP se mettent d'accord en 1996 sur une loi « détachement » (Arbeitnehmerentsendegesetz), applicable uniquement à ce secteur[10]. Elle oblige les entreprises d'origine communautaire à rémunérer leurs travailleurs détachés en Allemagne en fonction d'un (nouveau) salaire minimum conventionnel de branche. À la suite du blocage de l'extension de cette convention par la Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA, Confédération des associations allemandes d'employeurs), le gouvernement décide en 1998 d'amender la loi pour que le ministère du Travail puisse contourner l'opposition des employeurs par décret.

L'introduction d'un salaire minimum de branche n'empêche pas la détérioration durable du système de conventions collectives par le recours des entreprises allemandes aux prestataires utilisant de la main-d'œuvre détachée (Bosch, Hüttenhoff, 2022). En réaction à la diffusion du travail détaché à d'autres secteurs à bas salaire, le gouvernement étend en 2012 le champ d'application de la loi « détachement » à d'autres secteurs, dont le nettoyage (*Gebäudereinigung*), l'industrie de la viande et les soins à la personne (EHPAD et soins à domicile). En parallèle, IG BAU[11] et les associations patronales du BTP militent avec un certain succès en faveur de clauses sociales dans les marchés publics au niveau des différents *Länder* – démarche jugée incompatible avec le droit européen en 2008[12].

L'introduction du salaire minimum légal interprofessionnel en 2015 ne rend pas caduques ces conventions de branche étendues à l'aide de la loi « détachement », d'autant plus qu'elles concernent aussi d'autres aspects du contrat de travail[13]. Le salaire minimum conventionnel applicable aux travailleurs détachés se situe, en fonction de la branche et du niveau de qualification, le plus souvent au-dessus du salaire minimum interprofessionnel (taux horaire actuel : 12,41 euros brut) (tableau 2). S'il est en dessous du minimum légal, comme actuellement dans l'industrie de la viande, ou ne fait pas partie des dispositions conventionnelles, le taux légal s'applique. Depuis la transposition en droit allemand de la dernière directive « détachement » (juillet 2020), des minima conventionnels de branche ont été négociés et étendus à toutes les branches.

10. Dans les années 1990, les travailleurs détachés proviennent non seulement des États membres de l'UE mais aussi des Peco. Ces derniers pouvaient circuler dans le cadre de contingents prévus par des accords bilatéraux pour travailleurs détachés.

11. Syndicat ouvrier du BTP, de l'agriculture et de l'environnement qui adhère au Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats). Il compte 203 904 adhérents en 2023.

12. CJUE, 3 avril 2008, *Rüffert*, https://bit.ly/4fDaBeP.

13. https://bit.ly/4fDJoc6.

Tableau 2 - **Salaires minima de branche étendus par la loi « détachement » en octobre 2024**

	Industrie de la viande	Nettoyage	Soins à la personne	Couvreurs	Échafaudeurs
À partir de	01/12/2023	01/01/2024	01/05/2024	01/03/2024	01/10/2024
Taux horaire	12,30 €	13,50 €	15,50 €	13,90 €	13,95 €

Source : Bundesministerium für Arbeit und Soziales, https://bit.ly/3Zid6xl.

Le nombre de détachements enregistrés, multiplié par deux en une décennie

Les données statistiques sur le travail détaché sont de qualité moyenne, notamment parce que le niveau de suivi de la part des pouvoirs publics est faible. On peut estimer qu'un nombre important de détachements vers l'Allemagne n'est pas signalé par les entreprises aux administrations et que tous les détachements signalés ne s'effectuent pas. La base de données la plus utilisée est celle de la Commission européenne portant sur les certificats A1 qui attestent que le travailleur détaché cotise dans son pays d'origine. La fiabilité de cet indicateur est discutable (Albrecht *et al.*, 2022:15-16).

Néanmoins, l'analyse de ces données montre qu'en 2020, l'Allemagne a été la première destination à l'échelle de l'UE, recevant 16,9 % du total des travailleurs détachés. Entre janvier 2020 et janvier 2021, la durée moyenne des détachements y était de 116 jours. L'Allemagne est aussi le premier pays émetteur de travailleurs détachés à l'échelle de l'UE (37 % du total des détachements). Le nombre des détachements en Allemagne a doublé depuis 2010 (graphique 2). Il atteint un pic avant le début de la crise sanitaire avec 505 737 détachements en 2019. Les données récentes de la Commission européenne (De Wispelaere *et al.*, 2023) suggèrent que ce niveau a été presque à nouveau atteint en 2022.

Selon la base de données de la Commission, 27,5 % des travailleurs détachés en 2020 proviennent de Pologne, 14,9 % de Slovénie et 9,9 % de Slovaquie. Une personne détachée sur 20 est ressortissante d'un pays tiers, souvent de Turquie. Ces travailleurs sont particulièrement vulnérables (Assmus *et al.*, 2023). Les transports et le BTP sont les secteurs destinataires les plus importants : ainsi, selon les estimations d'Albrecht *et alii* (2022:12), environ 10 % de la main-d'œuvre du BTP est composée de travailleurs détachés[14].

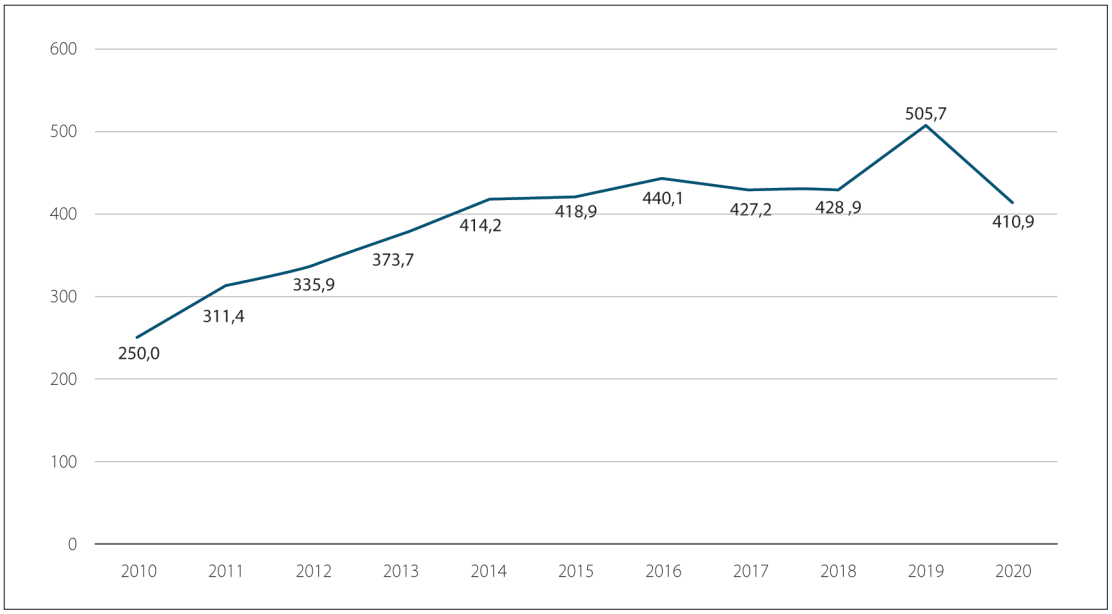
Des conditions de travail discriminatoires : l'exemple de l'agriculture et du BTP

Les dérogations qui caractérisent les contrats de travail des saisonniers et des détachés s'accompagnent régulièrement de pratiques illicites et discriminatoires de

14. Notons que l'intérim est pratiquement interdit dans le BTP allemand. On peut donc penser que le détachement remplit en partie cette fonction.

Graphique 2 - **Nombre de nouveaux travailleurs détachés en Allemagne (2010-2020)**

En milliers



Source : Albrecht *et al.* (2022).

la part des employeurs. Elles affectent non seulement leur rémunération mais aussi leur santé. Cette partie se focalise sur deux secteurs qui accueillent historiquement des travailleurs saisonniers et détachés : l'agriculture et le BTP[15].

L'agriculture

Dans l'imaginaire collectif allemand domine la ferme comme activité familiale. Pour autant, cette représentation correspond de moins en moins à la réalité du secteur agricole, marquée par l'accroissement du nombre de travailleurs salariés par exploitation, et où le salariat est désormais majoritaire (tableau 1). Derrière ce changement se profile un processus de concentration et d'accroissement de l'intensité capitalistique. Les exploitations qui s'en sortent le mieux sont souvent celles qui misent sur une expansion rapide à l'aide de capitaux extérieurs. Ce sont aussi celles qui peuvent employer des saisonniers par centaines. La spécialisation sur un nombre réduit de cultures tend à déqualifier le travail agricole et alimente encore le besoin de saisonniers.

Le rapport annuel de l'Initiative Faire Landarbeit (2024), portée par IG BAU et des associations de soutien aux travailleurs migrants, est une source de documentation précieuse des conditions de travail saisonnier dans l'agriculture. Il est fondé sur des visites d'exploitation lors desquelles les enquêteurs cherchent à parler aux travailleurs saisonniers, aux contremaîtres ainsi

15. Pour une analyse similaire de l'industrie de la viande, voir Kahmann (2020).

qu'aux agriculteurs. Le rapport de 2024 dresse ainsi plusieurs constats :

- les travailleurs provenant des Peco ne viennent pas uniquement pendant la saison de la récolte entre mars et octobre. De plus en plus, ils restent pendant l'année pour effectuer un travail considéré comme non saisonnier. S'observerait ainsi une pérennisation de leur emploi « temporaire » ;
- beaucoup de saisonniers sont exposés à des journées de travail très longues, allant de 13 à 16 heures, parfois jusqu'à 7 jours sur 7. Souvent, les travailleurs sont d'accord pour faire des heures supplémentaires afin de maximiser le gain financier du séjour. Mais dans certaines exploitations, c'est le contremaître qui décide seul des heures supplémentaires. Les heures de travail excessives sont problématiques en termes de santé au travail ; or, l'administration se passe le plus souvent de la vérification préalable d'un tel impact avant de donner son accord de dérogation à la durée du travail ;
- les délais de préavis courts sont récurrents. Les travailleurs qui échouent à récolter à la vitesse requise sont licenciés après quelques jours ou semaines. Ceux dont le délai contractuel se réduit à un jour (voir *supra*) peuvent ainsi se retrouver sans revenu ni logement du jour au lendemain, alors qu'ils ont beaucoup dépensé pour payer l'intermédiaire[16] et le transport jusqu'à l'Allemagne. D'un autre côté, les préavis courts sont aussi l'une des seules sources de pouvoir des saisonniers ;
- la rémunération en dessous du salaire minimum est fréquente. En 2022, sur 599 contrôles d'exploitations agricoles effectués, les douanes (*Zoll*) ont relevé 63 cas d'infraction à la loi sur le salaire minimum. Plusieurs techniques existent. L'une d'elles consiste à rémunérer les travailleurs à la fin de leur emploi afin d'empêcher toute contestation. Le calcul de la rémunération en fonction non pas des heures travaillées mais du volume de la récolte contribue à son opacité ;
- la qualité de l'hébergement des saisonniers est très variable. Pendant la pandémie de Covid-19, les logements collectifs se sont avérés être des foyers d'infection de masse. Des containers, des baraques et des caravanes surpeuplés continuent d'exister. La déduction du salaire de frais d'hébergement démesurés est une façon récurrente d'économiser sur le coût de la main-d'œuvre. Les loyers continuent d'augmenter, souvent plus rapidement que le salaire minimum, réduisant l'attractivité de l'emploi saisonnier ;
- la sécurité au travail est souvent défaillante. Les employeurs ne mettent ni crème solaire, ni bottes de pluie ou vêtements de protection à disposition des travailleurs. Afin de ne pas perdre leur emploi, les saisonniers dissimulent des douleurs chroniques ou des blessures. En cas de maladie, ils demandent un ou plusieurs jours de repos ; si leur état ne s'améliore pas, il peut arriver qu'ils retournent dans leur pays pour s'y faire soigner ;
- la protection des risques de santé est défaillante. L'assurance maladie collective (*Gruppenkrankenversicherung*) conclue par l'employeur comprend moins de prestations que la sécurité sociale (*gesetzliche Krankenversicherung*). La part d'autofinancement y est plus importante. De plus, les saisonniers ne bénéficient pas de congé maladie pendant leurs 4 premières semaines d'emploi.

16. Dans la plupart des cas, le recrutement des saisonniers étrangers est effectué par des agences spécialisées qui prennent jusqu'à 500 euros pour un placement. Sont recrutés de préférence des personnes originaires de régions agricoles reculées et des couples.

Le bâtiment et travaux publics

Le BTP est un secteur important pour l'économie allemande, tant en termes d'emploi (2,6 millions d'actifs) que de contribution au PIB (12 %). Depuis l'élargissement de l'UE dans les années 1980 et la crise de ce secteur de 1995 à 2005, les entreprises ont réduit la taille de leurs effectifs afin de mieux résister à la pression concurrentielle et d'absorber les variations de l'activité (Kahmann, 2009). Les grandes et moyennes structures organisent désormais toute la chaîne de valeur, avec leur propre personnel pour des travaux spécialisés ou en sous-traitance pour les travaux standardisés afin de réduire les coûts. La part de cette sous-traitance, souvent en cascade, dans la production du secteur n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies (PECO Institut, 2023:9). C'est dans ces activités que les travailleurs détachés, mais aussi des ressortissants des pays de l'Ouest des Balkans, sont largement majoritaires.

L'enquête qualitative de Wagner (2015) sur les travailleurs détachés du BTP et de l'industrie de la viande montre que leur durée de présence en Allemagne est variable. Tandis que les uns la quittent après quelques semaines, d'autres y restent plusieurs mois et parfois plus d'un an. Le détachement peut ainsi représenter pour le travailleur une forme d'emploi permanent, avec changement régulier d'employeur. En effet, une fois qu'un contrat de sous-traitance arrive à son terme, les travailleurs perdent leur emploi et doivent en trouver un autre. Les contrats étant assez courts, la plupart des travailleurs détachés sont recrutés en Allemagne.

Les conditions de travail des travailleurs migrants dans le BTP ressemblent à celles qui prévalent dans l'agriculture. Le temps de travail tend à y être excessif. Il est fréquent pour un détaché de travailler entre 200 et 300 heures par mois. Cependant, souvent ces heures ne sont que partiellement prises en compte par l'employeur. En rémunérant les heures restantes en espèces ou pas du tout, celui-ci évite de payer le salaire minimum et des cotisations sociales. Les déductions illicites du salaire sont monnaie courante, notamment pour un travail prétendument mal effectué ou du matériel de travail endommagé. Peut être refusé aussi le paiement des congés maladie. Beaucoup de travailleurs qualifiés sont injustement labellisés main-d'œuvre « d'appoint » (*Hilfskraft*) par l'employeur, afin qu'il puisse les rémunérer au taux minimum de la convention de branche. Une autre technique pour économiser sur le salaire consiste à faire déclarer par les travailleurs des avances sur salaire qui n'ont jamais été versées (PECO Institut, 2023).

Le contrôle des conditions de travail est particulièrement difficile à cause de la mobilité des chantiers et de la sous-traitance en cascade. Le manque de structures de représentation dans les entreprises (*Betriebsrat*) et le secteur est l'un des obstacles au respect du droit. Le dispositif d'inspection du travail allemand est institutionnellement fragmenté[17]. En cas d'infraction en matière de salaire minimum, l'administration réclame à l'employeur les cotisations sociales mais pas la part de salaire dont les travailleurs ont été privés. Ces derniers ne

17. *Stricto sensu*, il comprend le contrôle des conditions de travail (santé, sécurité), mais pas celui du salaire (minimum). Deux institutions sont chargées de cette mission : la branche assurance accidents de la sécurité sociale ainsi que les administrations de protection du travail des différents *Länder* (Arbeitsschutzbehörden). Les contrôles du salaire minimum sont effectués par le service de lutte contre le travail illicite (Finanzkontrolle Schwarzarbeit, FSK), appartenant aux douanes, tandis que ceux des salaires conventionnels reviennent toujours au *Betriebrat* et au syndicat.

sont même pas prévenus du constat dressé par l'administration. Ils doivent alors engager des démarches individuelles – le plus souvent à l'issue hasardeuse car coûteuses, longues et incertaines – auprès des tribunaux allemands. Dans ces conditions, l'administration n'est pas considérée comme un appui par les travailleurs migrants, d'autant plus que les douanes ont aussi la charge de contrôler les titres de séjour et la fraude aux prestations sociales.

Dans ce contexte, les problématiques de santé au travail sont récurrentes. Un accident peut être le prétexte pour un employeur de licencier abusivement le travailleur. Il peut aussi l'obliger à ne pas déclarer l'accident. Quelques employeurs incitent aussi les accidentés à se faire soigner dans leur pays d'origine, indépendamment du risque qu'un long voyage représente pour leurs chances de guérison. De ce fait, on observe des invalidités (évitables) et des décès de travailleurs migrants (PECO Institut, 2023).

Le logement des détachés est enfin un vecteur important d'isolement social (Wagner, 2015). La qualité et le mode d'hébergement sont variables ; le logement est mis à disposition par l'employeur, en général à proximité du lieu de travail, dans des zones industrielles ou à la campagne. Les travailleurs n'ont donc que peu de contact avec la population résidente et sont dans des zones peu desservies par les transports publics. Le transport est organisé par l'employeur, ce qui augmente la dépendance des travailleurs à son égard et facilite leur contrôle[18].

Des initiatives syndicales originales en direction des travailleurs migrants

Depuis les années 1960, la plupart des syndicats allemands ont mis en place des structures de représentation des travailleurs migrants et développé des formes de soutien en leur direction en prenant appui sur le modèle du « travailleur immigré » s'installant dans la société d'accueil (Kühne, 2000). Ces approches sont peu adaptées aux formes de mobilité du travail circulaire ou temporaire. Afin de répondre à la situation et aux besoins spécifiques de ces travailleurs, des expérimentations syndicales ont été menées. Après l'abandon de la tentative d'IG BAU de créer une organisation transnationale des travailleurs mobiles, ils sont désormais pris en compte par le réseau Faire Mobilität.

De la tentative syndicale de créer une organisation transnationale de travailleurs mobiles des Peco…

IG BAU est le premier syndicat en Allemagne à avoir systématiquement réfléchi à la façon de s'adresser aux migrants temporaires et saisonniers. En effet, dans les secteurs qu'il couvre, ces migrations sont fréquentes ; en outre, une approche protectionniste et purement règlementaire de ces questions a déjà montré ses limites, ainsi que l'échec de la construction de partenariats avec des syndicats des pays de l'Est dans les années 1990 (Kahmann, 2006). La nouvelle stratégie implique un changement

18. L'emprise des employeurs est particulièrement forte dans le cas des travailleurs détachés extracommunautaires. Ceux-ci peuvent travailler en Allemagne pendant une période de 3 mois par an selon les mêmes modalités que les ressortissants de l'UE. Si le détachement dépasse ce seuil, une autorisation dite « Vander Elst » est exigée. Celle-ci peut être octroyée par n'importe quel État membre de l'UE et y est partout valable. Ainsi, on trouve des travailleurs serbes ou bosniaques avec un permis de travail slovène. En cas de perte d'emploi, ils ne peuvent chercher d'autre emploi sur place puisque leur droit de séjour dépend d'un contrat de travail spécifique.

de regard sur ces travailleurs[19], qui aboutit en 2004 à la création de l'Europäischer Verein für Wanderarbeiter (EVW, Association européenne des travailleurs itinérants). Financé par IG BAU, il est conçu comme une organisation à laquelle adhérent les travailleurs temporaires et saisonniers et qui apporte du soutien, y compris en cas de conflit au travail, aux personnes travaillant temporairement dans un ou plusieurs États membres de l'UE. Le terme de « syndicat » est toutefois évité : la mobilisation, la négociation ou la représentation des travailleurs migrants dans les entreprises sont exclues des missions de l'EVW, et doivent rester la prérogative des syndicats nationaux.

L'objectif fixé à l'EVW par IG BAU est d'organiser 10 000 travailleurs migrants temporaires et saisonniers. Pour ce faire, huit salariés de l'association s'installent dans des bureaux à Francfort et à Varsovie. Le bureau allemand s'occupe des préoccupations quotidiennes de ces travailleurs mais aussi de leurs problèmes au travail, tels que les impôts ou les réclamations de salaire. L'EVW dispense gratuitement des conseils et du soutien juridique aux travailleurs migrants devant les tribunaux du travail polonais et allemands. Il communique aussi beaucoup sur la situation de ces travailleurs, essayant de créer un levier de pouvoir additionnel contre les employeurs « voyous ». Le bureau de Varsovie met à la disposition des personnes souhaitant travailler en Allemagne des informations sur les normes sociales en vigueur et leur fournit des contacts de syndicalistes sur place (Greer *et al.*, 2013).

L'approche proto-syndicale transnationale de l'EVW s'avère rapidement intenable. Le nombre d'adhérents est trop faible pour permettre à l'EVW de s'autofinancer et la vie de l'association est anémique. Une fois que les travailleurs ont récupéré leurs arriérés de salaire, ils quittent souvent l'association. De surcroît, IG BAU ne réussit pas à convaincre ses homologues européens de la soutenir financièrement. Ces derniers se méfient d'un projet dominé par les Allemands et susceptible d'intervenir dans leurs « affaires internes ». En 2008, l'association est restructurée et les adhérents sont transférés à IG BAU ou à son homologue polonais dans l'agriculture. Elle change de nom et devient l'Europäischer Verein für Wanderarbeiterfragen (Association européenne pour les questions de travailleurs itinérants). Certains services sont réintégrés aux pôles régionaux d'IG BAU, mais les bureaux de l'EVW à Francfort et à Varsovie continuent d'exister. L'association poursuit son aide aux travailleurs migrants et bénéficie à ce titre du soutien financier d'IG BAU[20]. En 2011, le bureau de Francfort intègre le réseau national du DGB Faire Mobilität à sa création.

… au réseau Faire Mobilität

Faire Mobilität est un réseau de soutien aux travailleurs migrants provenant des Peco. Depuis 2020, son financement est assuré à 90 % par la loi « détachement ». Les 10 %

19. Schröder (2015) étudie cette évolution à travers l'analyse textuelle du journal syndical d'IG BAU. Si, dans les années 1990, les travailleurs résidents perçoivent encore les travailleurs mobiles comme des concurrents responsables de leur chômage, cette attitude commence à changer au début des années 2000 en faveur de la syndicalisation des travailleurs saisonniers et détachés. Cette approche se superpose à celle, longtemps structurante, de miser sur un renforcement des contrôles administratifs auxquels coopère le syndicat dans le cadre de sa campagne « Sans règles, cela ne marche pas » (Greer *et al.*, 2013). Cette campagne avait attiré des critiques selon lesquelles le syndicat se rendait responsable de l'expulsion des travailleurs sans papiers et alimentait la xénophobie.

20. En 2020, IG BAU introduit la possibilité pour les travailleurs mobiles d'adhérer à un taux réduit pendant un an. Sans renouvellement, l'adhésion se termine à la fin de cette période.

restants proviennent du DGB. Son bureau est composé de syndicalistes de fédérations appartenant au DGB, de confédérations des Peco et de hauts fonctionnaires allemands et polonais. Mais la responsabilité de l'association revient au DGB en dernier ressort[21].

Faire Mobilität reprend les missions de service de l'EVW et les étend en principe à tous les secteurs. Ainsi, le réseau met en place et finance les bureaux d'accueil et prend en charge la communication publique sur leur situation. Il organise aussi la formation des conseillers du réseau et des comités d'entreprise. Sa mission étant limitée à l'information et au conseil des travailleurs, aucune interaction spécifique avec les administrations de l'État n'est prévue. En même temps, l'association renonce à organiser les migrants dans une structure spécifique. Elle ne vise pas spécifiquement les travailleurs saisonniers et étrangers, mais s'adresse à l'ensemble des travailleurs des Peco qui résident en Allemagne. Il n'existe pas de structures comparables pour les travailleurs d'autres nationalités. Ils doivent s'adresser aux fédérations syndicales elles-mêmes, dont les ressources et les compétences sont très variables.

Depuis sa création, le réseau Faire Mobilität s'est étendu. Il compte désormais 13 bureaux sur le territoire national qui informent, dans leur langue maternelle ou en anglais, les travailleurs en matière de droit du travail et les soutiennent en cas de conflit. Faire Mobilität coopère aussi avec des associations caritatives et syndicales ayant des structures semblables dans les régions. Elle se concentre sur six secteurs : le BTP, l'agriculture, l'industrie de la viande, les soins à domicile, le transport routier international et la logistique. Faire Mobilität mène aussi des campagnes d'information en plusieurs langues, que ce soit aux grilles des entreprises, sur des aires d'autoroute et des exploitations agricoles ainsi que sur les réseaux sociaux.

Le rapport annuel de Faire Mobilität donne une image chiffrée de ses activités et de son public[22]. En 2023, elle a reçu environ 7 700 personnes dans ses bureaux et 1 700 personnes ont appelé sa *hotline*. La plupart des demandes proviennent de la logistique, la restauration, le BTP, le transport international et le nettoyage ; 40 % d'entre elles proviennent de femmes, en majorité polonaises, roumaines et bulgares. Parmi les problématiques traitées, celle du salaire est de loin la plus importante, suivie du licenciement et des congés maladie. Les conseillers soutiennent les travailleurs dans leur communication avec l'employeur, afin d'obtenir, si possible, un règlement à l'amiable.

Conclusion

L'analyse de l'évolution des politiques d'immigration du travail suggère qu'il existe un fossé entre, d'un côté, le développement des politiques destinées aux travailleurs diplômés pour des emplois de qualité et stables et, de l'autre, la réalité d'une migration pour motif de travail dont on ne parle que très peu : celle qui occupe des postes marqués par l'insécurité de l'emploi, des salaires très bas et des conditions de travail dégradées. Tandis que la première fait l'objet

21. Historiquement, la représentation des immigrés a longtemps été assurée par les associations caritatives (*Sozialverbände*) et les syndicats. Ce n'est que depuis les années 1970 que l'autoorganisation émerge, d'abord sous la forme d'associations de travailleurs (*Arbeitervereine*). Depuis, elles se sont beaucoup différenciées et interviennent sur un champ beaucoup plus vaste que celui du travail et de la politique (culture, parenté, religion, sport, logement, etc.). Certaines de ces organisations sont toujours susceptibles de soutenir les travailleurs et de les orienter.

22. https://bit.ly/3CQBzkz.

d'une compétition internationale entre pays et entreprises, la deuxième est « toujours là », même si elle se renouvelle sans cesse. Pour accéder à cette main-d'œuvre, l'Allemagne a longtemps bénéficié de sa proximité géographique avec la Pologne et d'un différentiel de niveau de vie suffisamment important pour rendre attractifs ces emplois très peu valorisés (et valorisants). La souplesse de la réglementation européenne permet à ses entreprises de gérer leur demande elles-mêmes. Cette situation binaire reflète l'évolution plus générale du marché du travail allemand des trois dernières décennies : les migrations temporaires et saisonnières de travail alimentent et subissent les dynamiques de polarisation et de segmentation qui y sont à l'œuvre.

Malgré quelques adaptations, le cadre réglementaire qui régit l'emploi des travailleurs temporaires et saisonniers reste l'un des principaux vecteurs de production d'une main-d'œuvre migrante « bon marché ». Mais beaucoup d'employeurs ne se contentent pas de ces avantages concurrentiels institutionnellement produits. Poussés par des systèmes qui leur imposent des prix incompatibles avec le respect du droit du travail et un faible risque de sanctions, ils vont plus loin dans l'exploitation. En témoignent les multiples infractions aux normes sociales ainsi que les récits de travailleurs sur les conséquences physiques et psychiques de leur travail. La justification de ces conditions de travail et d'emploi – et leur acceptation – peut être d'autant plus aisée que ces emplois sont censés être occupés pour des périodes limitées et qu'elles correspondent à l'ordre racial (et genré) qui structure le marché du travail allemand.

Là où les travailleurs sont susceptibles de s'opposer à ces pratiques, les employeurs et leurs intermédiaires recourent à l'intimidation, allant parfois jusqu'à la violence physique ou au licenciement. Les abus des employeurs peuvent se produire d'autant plus facilement que les contrepouvoirs sont faibles. Les entreprises au sommet de la hiérarchie des secteurs sont loin et n'ont que peu d'intérêt à intervenir. Malgré des avancées réglementaires pour construire un filet de normes *a minima,* les pouvoirs publics continuent de fermer les yeux sur la situation sociale dégradée dans les secteurs en question. En témoigne aussi bien la réticence à renforcer la réglementation du marché du travail, y compris au niveau européen, que les faiblesses du dispositif public de contrôle de travail. Le réseau Faire Mobilität est aujourd'hui le principal appui institutionnel pour les travailleurs temporaires et saisonniers en difficulté. Mais en l'absence d'instances de représentation dans les entreprises, il peine à atteindre les migrants sur leurs lieux de travail.

Pour autant, la domination des travailleurs mobiles n'est pas totale. Des actes de résistance s'effectuent au quotidien, comme le montre l'enquête de Birke (2022) dans l'industrie de la viande et le commerce à distance : ralentissements de production, arrêts de travail spontanés, etc. Certains vont jusqu'à abandonner leur poste face à une situation insoutenable, dans le travail comme en dehors. La menace de la démission semble être l'arme la plus efficace pour contraindre l'employeur à des arrangements et des concessions, surtout dans un contexte marqué par une relative rareté de main-d'œuvre. Mais l'articulation des actions locales avec le registre central d'action syndicale, la négociation collective, fait toujours défaut. Elle est pourtant indispensable pour (re)construire un monde qui rende la dignité aux travailleurs et au travail.

Sources :

- Albrecht C., Duran S., Giesing Y., Niederhoefer B., Rude B., Steigmeier J. (2022), *Posted Workers from and to Germany. Facts and Figures*, IFO Institute, June, https://bit.ly/3YRNFkY.
- Assmus J., Heindlmaier A., Schmidt S. K. (2023), « Trügerisches soziales Europa. Die Entsendung von Drittstaatsangehörigen in der EU », *WSI-Mitteilungen*, vol. 76, n° 6, p. 424-433, https://doi.org/10.5771/0342-300X-2023-6-424.
- Bade K. J., Oltmer J. (2008), « Deutschland », *in* Bade K. J., Emmer P., Oltmer J., Lucassen L. (eds.), *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, p. 141-170, https://brill.com/edcollbook-oa/title/53863.
- Birke P. (2022), *Grenzen aus Glas: Arbeit, Rassismus und Kämpfe der Migration in Deutschland*, Wien, Mandelbaum Verlag.
- Bosch G., Hüttenhoff F. (2022), *Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche*, Frankfurt-am-Main, Campus Verlag.
- Bundesregierung (2023), *Migrationsbericht der Bundesregierung 2022,* BMI, BAMF, https://bit.ly/3V4Na5R.
- Castles S. (2006), « Guestworkers in Europe: A resurrection? », *International Migration Review*, vol. 40, n° 4, p. 741-766, https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2006.00042.x.
- De Wispelaere F., De Smedt L., Pacolet J. (2023), *Coordination of Social Security Systems at a Glance*, 2023 Statistical Report, European Commission, https://bit.ly/4fOm5vT.
- Dohse K. (1981), *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat: Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht: Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Königstein, Anton Hain.
- Fiałkowska K., Piechowska M. (2016), « New way, old pattern. Seasonal migration from Poland to Germany », *Arbor*, vol. 192, n° 777, a285, https://doi.org/10.3989/arbor.2016.777n1001.
- Goeke S. (2020), « *Wir sind alle Fremdarbeiter!* »: *Gewerkschaften, migrantische Kämpfe und soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland der 1960er und 1970er Jahre*, Paderborn, Ferdinand Schöningh.
- Greer I., Ciupijus Z., Lillie N. (2013), « The European Migrant Workers Union and the barriers to transnational industrial citizenship », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 19, n° 1, p. 5-20, https://doi.org/10.1177/0959680112474748.
- Initiative Faire Landarbeit (2024), *Saisonarbeit in der Landwirtschaft. Bericht 2023*, März, https://bit.ly/3Z2zfi9.

- Kahmann M. (2006), « The posting of workers in the German construction industry: Responses and problems of trade union action », *Transfer*, vol. 12, n° 2, p. 183-196, https://doi.org/10.1177/102425890601200206.
- Kahmann M. (2009), « Allemagne : la crise après la crise : quelles évolutions pour les relations professionnelles dans le bâtiment allemand ? », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 118, mai, p. 3-15, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C118-1.pdf.
- Kahmann M. (2010), « Europe : vers une politique européenne d'immigration économique ? Avancées et reculs », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 125, juillet, p. 33-45, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C125-4.pdf.
- Kahmann M. (2020), « Allemagne : la crise sanitaire sonne-t-elle la fin de la sous-traitance dans l'industrie de la viande ? », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 172, décembre, p. 45-58, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C172-4.pdf.
- Kahmann M., Hege A. (2016), « Allemagne : employeurs et réfugiés : l'intégration au service d'une stratégie de long terme », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 154, juin, p. 11-29, https://goo.gl/uUMtA4.
- Kalina T. (2024), « Niedriglohnbeschäftigung 2021 – Langfristiger Rückgang nur in Ostdeutschland », *IAQ Report,* n° 03, https://bit.ly/3B0k3Kp.
- Kühne P. (2000), « The Federal Republic of Germany: Ambivalent promotion of immigrants' interests », *in* Penninx R., Roosblad J. (eds.), *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe, 1960-1993*, New York, Berghahn Books, p. 39-64.
- Mattes M. (2005), « *Gastarbeiterinnen » in der Bundesrepublik : Anwerbepolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahren,* Frankfurt-am-Main, Campus Verlag.
- OCDE (2023), *Perspectives des migrations internationales 2023*, https://bit.ly/3CFjJB6.
- PECO Institut (2023), *Harte Artbeit. Bauarbeiter aus Mittel- und Osteuropa und das Werkverragssystem in Deutschland,* https://bit.ly/3V4oGJY.
- Picard S., Pochet P. (2018), « La saga du détachement des travailleurs : un concentré d'enjeux de l'Europe sociale », *ETUI Policy Brief,* 6/2018, https://bit.ly/4hm9FNg.
- Schröder B. (2015), *Gewerkschaften und Wanderarbeit: Von Saisonarbeit, Werkverträgen und migrantischer Organisierung in der Baubranche und im Grünen Bereich*, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Wagner B., Hassel A. (2017), « Arbeitsmigration oder Auswanderung? Eine Analyse atypischer Arbeitsmigration nach Deutschland », *WSI-Mitteilungen*, 6/2017, p. 409-420, https://bit.ly/3CEvFmK.
- Wagner I. (2015), « Arbeitnehmerentsendung in der EU: Folgen für Arbeitsmarktintegration und soziale Sicherung », *WSI-Mitteilungen*, vol. 68, n° 5, p. 338-344, https://doi.org/10.5771/0342-300X-2015-5-338.

Autriche
À l'ouest de l'équateur, des travailleurs circulaires surexploités

Kevin GUILLAS-CAVAN

Conséquence de la position de l'Autriche au carrefour de l'Europe de l'Est et des Balkans, le phénomène migratoire est à la fois massif et peu régulé. L'immense majorité des travailleurs migrants est d'origine européenne et employée sous contrat autrichien. Jusqu'à peu, les syndicats ont su limiter le *dumping* social mais se désintéressent de l'organisation et de la représentation de ces travailleurs, notamment dans le secteur du soin à domicile où ces derniers doivent s'organiser par eux-mêmes.

Due to its position at the crossroads of Eastern Europe and the Balkans, Austria's migration is both massive and poorly regulated. The overwhelming majority of migrant workers is of European origin and employed under Austrian work contracts. Until recently, unions were able to limit social dumping but show poor interest in organising and representing these workers, especially in the care sector where they are forced to organise themselves.

Kevin Guillas-Cavan est chercheur associé à l'Ires.

« Nous sommes sur l'équateur salarial », ont répété plusieurs hauts fonctionnaires autrichiens à Heindlmaier et Kobler (2023) lors de leur étude sur les conditions de travail des travailleurs et travailleuses migrantes européennes. Porte d'entrée sur l'Europe de l'Est et les Balkans, l'Autriche est en effet située à proximité de pays aux salaires beaucoup plus faibles. Ses grands centres urbains et industriels sont en outre situés à l'Est, ce qui favorise les mouvements transfrontaliers pour des emplois permanents ou temporaires. Vienne est ainsi au cœur d'un bassin d'emploi de 7,5 millions de personnes à cheval sur quatre pays, l'Autriche, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie[1] ; Graz, la deuxième ville du pays, est à moins de 75 kilomètres de Maribor, en Slovénie et moins de 120 kilomètres de la Croatie ; quant à Linz, la capitale industrielle du pays, elle n'est située qu'à 30 kilomètres de la frontière tchèque. Les grandes régions agricoles intensives en main-d'œuvre sont elles aussi concentrées le long des frontières de l'Est. Le Burgendland viticole longe la frontière hongroise, les régions viticoles et arboricoles de la Haute et de la Basse-Autriche la frontière tchèque.

La chute du mur de Berlin puis l'intégration des pays d'Europe de l'Est dans l'Union européenne (UE) ont largement réactivé l'intégration régionale qui existait à l'époque des Habsbourg, avec un vaste réseau routier et ferroviaire centré sur Vienne (Reinprecht, 2019). Depuis la fin des mesures transitoires et le passage à une libre circulation des travailleurs et des travailleuses des États membres orientaux en 2011, le nombre de travailleurs et travailleuses migrantes a explosé, tiré par les migrant·es temporaires et les transfrontalier·es du fait de la situation géographique du pays qui permet des passages quotidiens ou des allers-retours périodiques.

Les migrations européennes représentent aujourd'hui 83 % des migrations de travail vers l'Autriche. De manière générale, les travailleurs et travailleuses étrangères représentent 26 % de la population en emploi (un peu plus d'1 million sur presque 4 millions en août 2024 selon les données de la Sécurité sociale). Les deux tiers de ceux-ci (à peu près 600 000) sont des travailleurs et travailleuses migrantes temporaires, dans l'immense majorité issu·es de l'UE (500 000).

Du fait de la libre circulation des travailleurs et des travailleuses, il est difficile d'établir de manière précise dans quelle proportion ceux-ci sont des migrant·es temporaires ou des transfontalier·es, travaillant de manière régulière en Autriche. Les statistiques autrichiennes enregistrent en effet uniquement que le travail est réalisé sur le territoire autrichien par des personnes dont la résidence principale est dans un autre État membre, sans distinguer si celles-ci franchissent chaque jour la frontière ou ont une résidence temporaire en Autriche.

Entre les travailleurs et les travailleuses transfrontalières et les migrant·es temporaires, la figure du travailleur ou de la travailleuse circulaire vient davantage brouiller les catégories. Ceux-ci se rendent quelques semaines ou quelques mois en Autriche pour travailler avant de repartir dans leur pays d'origine pour la même durée puis reviennent, souvent chez le même employeur. Ils déclarent toutefois leur résidence fiscale dans un autre pays et

1. Plus précisément les *Länder* autrichiens de Vienne, de Basse-Autriche, du Burgenland, les comitats hongrois de Györ-Moson-Sopron et de Vas, la Moravie-du-Sud tchèque et les régions slovaques de Bratislava et Trnava.

connaissent des périodes d'intermittence entre deux périodes de travail en Autriche.

La première partie de cet article présente les différentes vagues de migration de travail qu'a connues l'Autriche depuis l'après-guerre et se penche plus en détail sur le profil des travailleurs et travailleuses migrantes temporaires qui sont désormais majoritaires dans l'ensemble des travailleurs et travailleuses migrantes. La deuxième partie se concentre sur le cadre légal qui s'est mis en place dans un contexte où l'immense majorité des travailleurs et travailleuses migrantes est désormais issue d'un autre État membre de l'UE, ce qui déplace les enjeux des quotas de travailleurs et de travailleuses migrantes vers la lutte contre le *dumping* social (ou son organisation délibérée et assumée dans le cas des travailleuses du sanitaire et social). La troisième partie évoque les conditions de travail et d'emploi de ces travailleurs et travailleuses en se penchant sur les mécanismes de surexploitation à l'œuvre dans les secteurs du bâtiment et du sanitaire et social pour lesquels on dispose d'abondantes données et études qualitatives. La dernière partie se penche plus spécifiquement sur l'action syndicale ou les raisons de l'absence d'actions en direction de ces travailleurs et travailleuses et montre de quelle manière elles peuvent s'autoorganiser dans des structures quasi-syndicales de fait.

En fonction des données disponibles, les principaux secteurs concentrant la main-d'œuvre migrante temporaire seront évoqués avec une focalisation récurrente sur le secteur sanitaire et social. Cette concentration se justifie par l'importance numérique du secteur (81 000 personnes) mais surtout le poids des travailleuses migrantes temporaires dans ce secteur. Représentant 53 % de l'ensemble du secteur, 73 % du sous-secteur de l'aide à domicile et 90 % des aides à domicile 24 heures sur 24, celui-ci ne tient qu'à l'existence de ces flux migratoires.

Les migrations de travail temporaire intracommunautaires, un phénomène massif et concentré dans certains secteurs

La part de la main-d'œuvre migrante dans l'ensemble de la main-d'œuvre est extrêmement élevée en Autriche. La main-d'œuvre migrante temporaire atteint elle aussi des sommets. Si la figure du « travailleur invité » (*Gastarbeiter*) turc ou yougoslave est prégnante, elle ne correspond pas à la majorité des migrant·es issue de la troisième et plus récente vague migratoire. Ils sont d'origine européenne, issus de pays relativement proches de l'Autriche, franchissant souvent quotidiennement la frontière, et ils se concentrent dans les secteurs saisonniers (agriculture, hôtellerie-restauration, bâtiment) mais aussi dans le secteur du sanitaire et social et le transport.

De migrations temporaires régulées à un recours à la main-d'œuvre européenne

L'histoire migratoire récente de l'Autriche peut être divisée en trois phases (Ataç *et al.*, 2019). La première commence au début des années 1960 dans un contexte de forte croissance. Face aux pénuries de main-d'œuvre, le patronat demande et obtient le droit de faire venir des travailleurs de Turquie et de Yougoslavie. Les migrants sont liés à leur employeur et perdent leur titre de séjour si celui-ci les renvoie. Leurs droits sociaux sont très limités. Cette migration est originellement pensée comme une migration

temporaire avec des rotations de trois à six mois. Peu à peu, elle se transforme en une immigration durable. Ces travailleurs sont alors rejoints par leur famille (Wollner, 2007).

Le début des années 1990 marque une rupture. L'entrée dans la Communauté européenne de l'Autriche en 1995 entraîne un remplacement des travailleurs et travailleuses turques et yougoslaves, notamment par des Italien·nes, des Allemand·es (souvent d'ex-Allemagne de l'Est) et, dans une moindre mesure des Espagnol·es. À ce contexte économique s'ajoute la montée de l'extrême droite conduite par Jörg Haider. Celui-ci devient président de la Carinthie en 1989 et gouverne pour la première fois un *Land* ; 10 ans plus tard, son parti, le Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ, Parti de la liberté d'Autriche), sera associé au pouvoir au niveau fédéral. La montée de la xénophobie couplée à la réduction des besoins de main-d'œuvre migrante extracommunautaire pour le patronat entraîne l'introduction d'un système de double quota pour les travailleurs et travailleuses extracommunautaires. En 1993, le gouvernement fixe des taux maximum d'étranger·es dans la main-d'œuvre des *Länder* et des quotas pour les entrant·es. Les travailleurs et travailleuses recevant un titre de séjour ne sont cependant plus lié·es (du moins formellement) à un employeur. Leur demande est acceptée ou refusée en fonction des besoins de main-d'œuvre dans leur secteur ou leur profession (Horvath, 2014). Un système de facilités est mis en place pour les travailleurs et travailleuses hongroises (en 1994) puis slovaques (1999) qui illustre une forme d'immigration choisie sur des bases ethniques et non seulement économiques. La part croissante des travailleurs et travailleuses hongroises et slovaques dans la main-d'œuvre autrichienne préfigure la phase suivante.

Celle-ci s'ouvre au milieu des années 2000 avec l'entrée dans l'UE de dix pays d'Europe de l'Est. La part des travailleurs et travailleuses d'Europe de l'Est s'accroît avec une accélération à partir de 2011 quand les mesures de transition limitant leur accès au marché autrichien prennent fin. En 2014, ils représentent 73 % des migrations. Parmi les 27 % restants, les migrations de travail légales faisant l'objet de quotas et principalement issues d'États extracommunautaires atteignent 12 points. Les migrations illégales et le droit d'asile les 15 points restants (Ataç *et al.*, 2019).

La part des migrant·es illégaux est marginale par rapport aux migrations de travail légales. Ces dernières et notamment celles s'inscrivant dans le cadre de la libre circulation des travailleurs et des travailleuses dans l'UE constituent un fait économique massif et structurent des secteurs entiers. Elles posent ainsi des questions particulièrement ardues pour les organisations syndicales en raison de l'extrême complexité des situations et le caractère lacunaire des sources statistiques liées à l'absence d'encadrement.

Du fait de la position géographique de l'Autriche aux portes de l'Europe de l'Est, les migrations intracommunautaires se caractérisent par une très grande fréquence des migrations de travail temporaires, qu'elles soient ponctuelles, récurrentes (comme le travail saisonnier dans l'agriculture, le tourisme ou l'hôtellerie-restauration) ou circulaires (avec des rotations entre l'Autriche et le pays d'origine). Les travailleurs et les travailleuses circulaires temporaires et les travailleurs et travailleuses transfrontalier·es ne se distinguent pas par le type de contrats mais par la possibilité géographique qu'ils ont de rentrer chez eux le soir.

Au-delà de leur origine géographique, on observe un changement dans le profil des migrant·es temporaires avec une forte augmentation des femmes et des salarié·es moins qualifié·es. Les travailleurs et travailleuses migrantes temporaires se concentrent dans le secteur de l'hôtellerie-restauration mais surtout le sanitaire et social et déclinent dans l'industrie et le commerce (Reinprecht, 2019). Par définition, ces travailleuses et travailleurs européens sont difficiles à connaître puisqu'ils ne font pas l'objet d'une déclaration particulière, à l'exception des détaché·es. Et encore, deux catégories font exception à cette obligation de déclaration : le travailleurs et travailleuses du secteur du transport et les employé·es ou auto-entrepreneurs détaché·es travaillant dans plusieurs États membres (Geyer *et al.*, 2022). Cela tend à minorer sensiblement le nombre des détaché·es, notamment dans le secteur du soin à domicile 24 heures sur 24 où les travailleuses peuvent cumuler une activité économique dans leur propre pays pendant leur période de rotation. De surcroît, l'immense majorité de ces travailleuses s'autodétache au sens où elles sont auto-entrepreneuses, inscrites comme telles dans leur pays d'origine et viennent en Autriche sous le statut du détachement. Le nombre de détaché·es évoqué ci-dessous constitue donc une limite basse.

Les détaché·es représentent une minorité des travailleurs et travailleuses migrantes temporaires, ce qui ne signifie pas que le phénomène du détachement soit dépourvu de signification économique. En 2017, l'Autriche était en effet le pays de l'UE qui recevait le plus grand nombre de détaché·es en proportion de sa population active (2,5 %), après le Luxembourg (9 %) et la Belgique (3,8 %) (Batsaikhan *et al.*, 2018). Cela implique surtout que le marché du travail autrichien est extrêmement dépendant des travailleurs et travailleuses temporaires étrangères et que les employeurs autrichiens mobilisent une diversité de statuts. Ces dernières années, ces autres statuts tendent à remplacer les détaché·es dont le nombre comme la proportion déclinent fortement depuis 2017 alors qu'ils augmentaient sensiblement auparavant (Geyer *et al.*, 2022). S'ils étaient 87 000 en 2017, ils ne sont plus que 58 000 en 2021, soit 1,3 % de la population. Comme nous le verrons par la suite, ce déclin cache toutefois une hausse des travailleurs et travailleuses extracommunautaires détaché·es par des entreprises d'un autre pays de l'UE. Quoique peu nombreux, ceux-ci occupent des segments importants de l'emploi autrichien et sont particulièrement exploités.

Les migrant·es temporaires, une main-d'œuvre abondante

L'essentiel des travailleurs et travailleuses migrantes temporaires provient de l'UE (500 000 sur 600 000, soit 13 % de la main-d'œuvre nationale). Parmi ces 500 000 travailleurs et travailleuses européens, 58 000 sont détaché·es par une entreprise d'un autre pays de l'UE (Fries-Tersch *et al.*, 2021).

Cinq secteurs concentrent cette main-d'œuvre (Andriescu *et al.*, 2024) :

- le transport (199 000 travailleurs et travailleuses extracommunautaires, presque tous et toutes détachées) ;
- le bâtiment (81 000 dont 17 000 salarié·es détaché·es[2]) (Andriescu *et al.*, 2024) ;

2. R. Anderl, J. Muchitsch, « 10 Jahre EU-Arbeitnehmerinnen-Freizügigkeit. Eine Bilanz aus Sicht von AK und Gewerkschatft Bau-Holz », Pressekonferenz, Arbeiterkammer, Gewerkschaft Bau-Holz, 23. April 2021, https://bit.ly/4i7wgO2.

- le sanitaire et social et notamment les aides à domicile résidant 24 heures sur 24 chez la personne dépendante (81 000 avec 65 000 aides à domicile dont 58 000 aides à domicile 24 heures sur 24) (Österreichischer Integrationsfond, 2024 ; Mairhuber, Allinger, 2021) ;
- l'hôtellerie-restauration (35 000 salarié·es[3]) (Andriescu *et al.*, 2024) ;
- l'agriculture (15 000 salarié·es, dont 12 000 extracommunautaires) (Egartner *et al.*, 2024).

Le secteur du transport apparaît particulièrement important et spécifique du fait de l'ampleur du détachement. Le nombre réel de travailleurs et travailleuses détachées, qui n'est pas soumis à obligation de déclaration, y est inconnu et nous présentons ici la limite basse. En effet, seuls les citoyen·nes d'États non membres de l'UE détaché·es par une entreprise d'un autre État membre doivent être déclaré·es. Entre 2012 et 2019, le nombre de ces travailleuses et travailleurs extracommunautaires (souvent bosniaques) détachés par une entreprise de l'UE (souvent slovène) a augmenté de 44 000 à 199 000. Ce nombre de 199 000 que nous rapportons plus haut est donc très sous-évalué. Il n'est en outre guère possible de déterminer la manière dont ces travailleurs s'insèrent dans l'activité économique et s'ils correspondent à des travailleurs temporaires, à des transfrontaliers permanents ou à de simples travailleurs en transit à travers l'Autriche. Pour cette raison, nous exclurons ce secteur de notre analyse.

On observe peu de différences entre les travailleurs et les travailleuses temporaires (détaché·es compris) et des régions transfrontalières selon une étude maintenant un peu ancienne et jamais actualisée (Verwiebe *et al.*, 2017). Le poids du sanitaire et social y est cependant encore plus marqué. En 2013, 40,4 % des travailleurs et travailleuses transfrontalières travaillaient dans ce secteur. 43 % d'entre eux (17,4 points) étaient salarié·es d'un établissement du secteur sanitaire et social et 67 % (23,0 points) aides à domicile. Le secteur de l'hôtellerie-restauration en employait 19,2 %, celui de la construction 17,6 %.

Dans cette sous-population qui représente une part très substantielle des travailleurs et travailleuses étrangères temporaires, on observe un autre secteur qui n'apparaît pas au sein de l'ensemble des travailleurs et des travailleuses migrantes, celui du commerce de gros et de détail (12,1 %). Dit autrement, les travailleurs et travailleuses étrangères temporaires provenant de plus loin sont rarement embauchées dans ce secteur qui nécessite une présence quotidienne. Dans ce cas, il s'agit véritablement de travailleurs et travailleuses transfrontalières mais non temporaires. Ce n'est pas le cas, ou marginalement, pour les secteurs de la construction et de l'hôtellerie-restauration, fondamentalement saisonniers. Un autre de ces secteurs disparaît cependant parmi cette population : l'agriculture, qui n'embauche que 2,8 % d'entre eux.

Pour le secteur sanitaire et social au sens large, la répartition entre temporaires et permanent·es est difficile à estimer : celle des salarié·es d'établissements du secteur est inconnue. Une part, sans doute majoritaire, correspond à des salarié·es transfrontalier·es franchissant quotidiennement la frontière, mais une part est embauchée de la même manière que les aides à domicile, pour une période de 2 à 4 semaines et logées sur place avant de retourner dans leur pays pour une même durée. Dans le cas des aides

3. Le nombre de travailleurs et de travailleuses non déclarées dans l'hôtellerie-restauration est estimé à 7 000 (soit 20 %) (Fries-Tersch *et al.*, 2021).

à domicile organisées en roulement de 2 à 4 semaines en moyenne, il s'agit donc de travailleuses temporaires circulaires.

Les travailleuses migrantes circulaires dans le sanitaire et social : une main-d'œuvre essentielle

La proportion des travailleuses migrantes dans le secteur sanitaire et social justifie de s'arrêter sur ce secteur. Le nombre de travailleuses migrantes temporaires s'y élève en effet à 81 491, soit 57 % de l'ensemble du secteur. Parmi elles, 16 701 travaillent en institution (maisons de retraite, équivalents des Ehpad, maisons d'accueil spécialisées pour troubles psychiques et mentaux, etc.), où leur part reste minoritaire mais non négligeable (24 %) (Österreichischer Integrationsfonds, 2024). Elle est par contre très largement majoritaire dans le soin à domicile où l'on en dénombre 64 790, soit 88 % de la main-d'œuvre totale.

L'Autriche n'est pas le seul pays dont le secteur sanitaire et social repose sur les travailleuses migrantes. C'est le cas d'un grand nombre de pays où la prise en charge de la dépendance passe peu par des institutions du type Ehpad. Dans ces pays, le maintien à domicile des personnes dépendantes repose traditionnellement sur la prise en charge par les femmes de la famille. Plutôt que de développer l'institutionnalisation, ces pays font face à la montée du taux d'emploi des femmes en employant de la main-d'œuvre immigrée. En Autriche, cette main-d'œuvre a deux particularités : les travailleuses ne viennent que temporairement, quoique de manière récurrente, et 89 % d'entre elles sont employées en tant qu'aide à domicile 24 heures sur 24, résidant chez la personne dépendante (73 % dans l'ensemble de la main-d'œuvre du secteur) (Mairnhuber, Alliger, 2021).

La majorité des aides à domicile sont des travailleuses européennes, travaillant avec un contrat de droit autrichien. Toutefois, ces dernières années, on voit augmenter le nombre de travailleuses extracommunautaires détachées d'un autre pays de l'UE en Autriche (Andriescu *et al.*, 2024). La majorité d'entre elles proviennent du voisinage immédiat de l'UE. On voit ainsi se multiplier les travailleuses ukrainiennes employées par des entreprises baltes ou roumaines puis détachées en Autriche ou des travailleuses serbes, monténégrines ou albanaises employées et détachées par des entreprises slovènes.

Les durées des périodes individuelles de travail en Autriche comme de retour au pays tendent à s'allonger à mesure que ces travailleuses viennent de plus en plus loin. Au tournant des années 2010, quand les Slovaques représentaient le principal groupe national (80 % en 2008), les rotations s'effectuaient en moyenne toutes les deux semaines ; la durée s'élève désormais à quatre semaines et monte jusqu'à deux à trois mois pour les travailleuses roumaines employées dans les *Länder* de l'Ouest (Sekulová, Rogoz, 2018 ; Mairnhuber, Alliger, 2021).

À la différence des autres secteurs considérés ici, les travailleurs et travailleuses migrantes temporaires du secteur du soin sont très majoritairement des femmes, d'un âge nettement plus avancé : 67,9 % des travailleuses temporaires du secteur du soin sont âgées de plus de 40 ans et 33,7 % d'entre elles de plus de 50 ans (Leiblfinger, Prieler, 2020). La moitié des aides à domicile dispose au moins d'un niveau équivalent au baccalauréat et un quart d'une formation médicale (Leiblfinger, Prieler, 2018). Le niveau

moyen des travailleuses slovaques apparaît plus élevé que celui des Roumaines qui les ont remplacées, puisque 75,6 % d'entre elles disposaient d'un niveau équivalent au baccalauréat en 2016. Cependant, un nombre plus faible d'entre elles avait suivi une formation médicale (18 %) (Bahna, 2020). Cela implique que les travailleuses slovaques qualifiées se reconvertissaient dans le secteur du soin à domicile en Autriche, mais que désormais l'Autriche exerce un *care drain*[4] important sur les pays d'Europe de l'Est.

Le pays est désormais tellement dépendant de ces travailleuses que, pendant la pandémie, les agences d'intermédiation ont obtenu l'autorisation de l'État d'organiser des bus et des trains spéciaux pour acheminer des aides à domicile roumaines et bulgares malgré la fermeture des frontières. Quant aux travailleuses slovaques, elles bénéficiaient d'une exemption à la fermeture des frontières (Leiblfinger *et al.*, 2021 ; Heindlmaier, Kobler, 2023).

La lutte contre le *dumping* social et salarial : un cadre réglementaire contraignant… mais sous attaque

Les organisations syndicales sont parvenues à négocier un cadre réglementaire contraignant et relativement efficace pour lutter contre le *dumping* social et salarial dans le cadre de la libre circulation des travailleurs et des travailleuses en Europe, qui fournit une abondante main-d'œuvre migrante temporaire au marché du travail autrichien. Ce cadre est cependant sous attaque par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE ; voir *infra*). Deux secteurs font cependant exception au principe d'un rattachement au droit commun des travailleurs et des travailleuses migrantes : l'agriculture, où une partie des travailleurs et travailleuses extracommunautaires bénéficie de facilités d'entrée sur le marché du travail autrichien et le soin à domicile, où le gouvernement a délibérément généralisé un statut de fausses indépendantes contraire au droit, avec un fort consensus social puisque cela permet de rendre abordable la prise en charge de la dépendance dans un système doté d'un très faible nombre de places en établissement.

Une lutte efficace contre le dumping *salarial*

L'Autriche est l'un des États européens qui ne prévoient pas de cadre légal spécifique aux travailleurs et travailleuses migrantes temporaires et saisonnières. Ils et elles sont donc soumises au droit commun[5], y compris aux conventions collectives qui ne peuvent prévoir de statut inférieur pour les travailleurs et travailleuses temporaires, qu'il s'agisse des intérimaires résidant dans le pays ou des détaché·es issu·es d'un autre pays (Fries-Tersch *et al.*, 2021). En ce qui concerne les détaché·es, cette obligation a été introduite dès la loi de transposition de la directive de 1996 après un *lobbying* efficace de l'Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB, Confédération autrichienne

4. L'Autriche attire les ressources humaines des pays d'Europe de l'Est en matière de santé : elles viennent ainsi à manquer dans ces pays dont les besoins augmentent aussi avec le vieillissement de leur population.

5. Les autres États membres sont la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, la Slovénie et la République tchèque (Fries-Tersch *et al.*, 2021).

des syndicats) et de l'Arbeiterkammer[6] (Chambre des travailleurs) (Menz, 2005 ; Krings, 2009).

En 2011, à la fin des mesures transitoires, cette loi de transposition a été remplacée par la loi dite « pour le combat contre le *dumping* social et salarial » (Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz) dans le cadre d'une série de lois sur l'adaptation du droit des contrats de travail (Arbeitsvertragsrechtsanpassungsgesetz). Elle étend la lutte contre le *dumping* social et salarial aux entreprises qui recourent à des contrats nationaux pour remplacer leurs salarié·es, par exemple par des autoentrepreneurs (Geyer *et al.*, 2022). Là encore, cette loi de 2011 est le résultat d'un *lobbying* efficace de l'ÖGB et de l'Arbeiterkammer, dont elle reprend largement la proposition législative (Afonso, 2012).

Les employeurs autrichiens ont toutefois longtemps contourné cette loi en recourant à des travailleurs et travailleuses extracommunautaires, issues du voisinage immédiat de l'UE, détachées par une entreprise d'un autre pays de l'UE, souvent la Slovénie[7]. Comme le décrit un officier de la police financière autrichienne citée par Sonila Danaj et Leonard Geyer, « la Slovénie a développé une véritable industrie du détachement fournissant un service complet aux entreprises cherchant à employer des détaché·es » (Danaj, Geyer, 2020). La centralité de ce pays dans le détachement de travailleurs et travailleuses extracommunautaires en Autriche s'est construit sur un double avantage concurrentiel (Danaj *et al.*, 2020) : son rôle d'interface entre les Balkans et l'Autriche mais aussi une transposition de la directive européenne sur le détachement qui a longtemps été particulièrement avantageuse. En effet, la Slovénie appliquait les taux de cotisations slovènes sur la fraction des salaires autrichiens correspondant aux salaires conventionnels slovènes pour un emploi identique.

Les organisations syndicales autrichiennes, allemandes et européennes ont porté plainte contre la Slovénie (Danaj, Scoppetta, 2022 ; voir aussi *infra*). Cela a amené le gouvernement slovène à adopter une nouvelle loi sur la prestation transnationale de service le 22 mars 2023, entrée en vigueur en janvier 2024. Désormais, les cotisations sociales sont calculées en appliquant les taux slovènes aux salaires autrichiens.

Un affaiblissement récent du cadre réglementaire

La loi pour le combat contre le *dumping* social et salarial a été considérablement affaiblie à la suite de l'avis rendu par la CJUE en 2021. L'État autrichien avait été attaqué par Maksimovic, une entreprise

6. Cette institution, élue par l'ensemble des salarié·es du pays et financée par une cotisation égale à 0,5 % de la masse salariale, fournit conseil, expertise et accompagnement juridique aux salarié·es, aux comités d'entreprise et aux syndicats. Dans le champ des politiques sociales, du droit du travail et d'une partie des politiques économiques et environnementales, elle peut (comme son pendant patronal) déposer des propositions de loi qui doivent obligatoirement être examinées. Pour plus d'informations, voir Guillas-Cavan (2024).

7. Les autres pays détachant massivement des travailleurs et travailleuses extracommunautaires sont la Pologne, la Lituanie et dans une moindre mesure l'Espagne et le Portugal. Ces pays se spécialisent tant dans l'origine que dans la destination de ces travailleurs et travailleuses détachées. Le Portugal détache principalement des travailleurs et des travailleuses de ses anciennes colonies africaines en France (notamment pour le BTP), l'Espagne d'Afrique du Nord à destination de la France, de la Belgique et des Pays-Bas, la Pologne et la Lituanie d'Ukraine en Allemagne et dans une moindre mesure en Autriche, la Slovénie de Bosnie, de Serbie et d'Albanie en Autriche et dans une moindre mesure en Allemagne (Danaj *et al.*, 2020 ; Cukut Krilić *et al.*, 2020 ; De Wispelaere *et al.*, 2022 ; Lens *et al.*, 2022).

croate spécialisée dans le détachement de travailleurs et de travailleuses, rejointe par d'autres entreprises similaires. Ces entreprises contestaient le caractère cumulatif des peines prévu par la loi autrichienne de 2017. Maksimovic et l'entreprise autrichienne au sein de laquelle les détachés travaillaient avaient été condamnés à une amende de 13 millions d'euros chacune pour la non-déclaration de 217 détachés. La CJUE a estimé que cette pratique des amendes cumulées contrevenait à l'article 56 du Traité de fonctionnement de l'UE (TFUE) sur la liberté de prestation de services dans l'UE. Pour la Cour, les mesures mises en place par l'Autriche surpassaient les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs légitimes de la loi.

Suite à cet avis de la CJUE, le gouvernement autrichien a modifié sa loi en 2021 pour abolir le caractère cumulatif des peines et en limiter le montant. L'absence de déclaration du détachement est désormais plafonnée à 20 000 euros d'amende, quel que soit le nombre de personnes concernées. Quant aux pénalités pour non-présentation des documents d'enregistrement lors d'un contrôle, elles sont limitées à 40 000 euros et le non-respect des salaires en vigueur à 50 000 euros (Geyer *et al.*, 2022). Si la mesure a été bien accueillie par les organisations patronales autrichiennes[8], l'Arbeiterkammer, rejointe par le Parti social-démocrate, a estimé que cela « rendait le *dumping* social organisé bon marché[9] ». L'Arbeiterkammer calcule ainsi que pour un salaire inférieur de 30 % aux normes conventionnelles dans le bâtiment, une amende de moins de 400 000 euros n'a pas d'effet dissuasif pour les entreprises qui sont toujours gagnantes[10].

Des facilités spécifiques pour les saisonnier·es agricoles extracommunautaires

Quoiqu'il n'y ait pas de statuts spécifiques pour les travailleurs et travailleuses temporaires, à l'exception du statut de « détaché·es » issu du droit de l'UE, l'article 5 de la loi sur l'emploi des étrangers (Ausländerbeschäftigungsgesetz) autorise l'État fédéral à fixer des quotas de travailleurs et de travailleuses saisonnières extracommunautaires si la demande de main-d'œuvre ne peut être couverte par les résident·es.

L'autorisation d'emploi est alors limitée dans le temps. La durée maximale est de 6 mois, une durée pensée pour le secteur de l'hôtellerie-restauration. L'usage de cette possibilité est toutefois réduit car, comme nous l'avons vu ci-dessus, l'essentiel du besoin de main-d'œuvre est assuré par les travailleurs et travailleuses provenant d'autres pays de l'UE.

Les travailleurs et travailleuses concernées se retrouvent principalement dans le secteur agricole où la durée d'emploi est limitée à 6 semaines. Logiquement, la majorité des travailleurs et travailleuses concernées par ce dispositif (12 000 sur 15 000) proviennent d'un pays extracommunautaire (Egartner *et al.*, 2024). Il faut sans doute leur ajouter les travailleurs et travailleuses

8. « Neue Regeln gegen Lohn- und Sozialdumping ab September », *Der Standard*, 16. Juni 2021, https://bit.ly/4gbtCoN.

9. L. Ungerboeck, « Ausweis für Bauarbeiter im Schnellgang », *Der Standard*, 21. Mai 2021, https://bit.ly/3OvgpLs ; « Kritik von SPÖ und AK an Gesetzesvorschlag gegen Lohn- und Sozialdumping », *Der Standard*, 17. Juni 2021, https://bit.ly/3CICvre.

10. L. Ungerboeck, « Vereitelung von Lohndumping-Kontrollen macht Schule », *Der Standard*, 21. Juli 2021, https://bit.ly/3ZrWKTa.

européennes employées sous un contrat autrichien et notamment les transfrontalier·es, les grandes régions agricoles autrichiennes (la Basse-Autriche, le Burgenland et la Styrie) étant situées aux frontières, respectivement de la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie. La part de ces travailleurs et travailleuses parmi les 69 000 salarié·es agricoles européen·nes est toutefois inconnue.

Les travailleurs et travailleuses agricoles européennes et même extracommunautaires manquant de plus en plus, notamment à mesure que les pays d'origine de la main-d'œuvre autrichienne font eux-mêmes face à un manque de main-d'œuvre agricole, l'Autriche a récemment réformé son dispositif. En 2021, la loi sur le travail agricole (Landarbeitsgesetz) a autorisé la mise en place de groupements d'employeurs agricoles pour favoriser l'emploi des travailleurs et travailleuses autrichiennes dans l'agriculture en créant des emplois annuels. La possibilité de joindre de tels groupements a été étendue en 2022 aux saisonniers récurrents qui bénéficient de facilités pour obtenir un titre de séjour permanent dit « Rot-Weiß-Rot-Karte » (carte rouge-blanc-rouge). Ce faisant, la réglementation sur les travailleurs saisonniers récurrents de 2022 a, de fait, introduit un nouveau statut légal. Ces travailleurs et travailleuses sont en nombre assez limité et cessent d'être des temporaires par définition.

Dans le soin à domicile, l'organisation délibérée d'un dumping *social et salarial par l'État*

Dès 1994, le travail d'aide à domicile est pris en charge par des migrantes temporaires avec la mise en place de facilités d'accès au marché du travail autrichien pour les travailleurs et travailleuses hongroises. La tendance augmente fortement à partir de 2004 et l'entrée des pays d'Europe de l'Est dans l'UE. Elle est légalisée et encadrée en 2007 avec la loi sur le soin à domicile (Hausbetreuungsgesetz) qui favorise l'emploi de fausses indépendantes (voir *infra*). Complétée la même année par la loi modifiant le droit des professions de la santé (Gesundheitsberufe-Rechtsänderungsgesetz), les aides à domicile voient leur tâche s'étendre fortement des services domestiques (préparer le repas, faire le ménage, etc.) à des actes médicaux (prise de médicaments, changement de pansements, injections, etc.). Quoique le ministère de la Santé affirme que ces actes médicaux restent exceptionnels (Mairhuber, Alliger, 2021), 90 % des aides à domicile contrôlées effectuent de telles tâches (Leiblfinger, Prieler, 2018).

Pour les aides à domicile, l'assujettissement au droit du travail commun rendrait le système d'accompagnement de la dépendance trop coûteux pour les personnes dépendantes ou leur famille au vu des montants d'aides auxquels elles peuvent prétendre (Mairhuber, Alliger, 2021). Les personnes dépendantes peuvent en effet recevoir jusqu'à 1 110 euros pour l'emploi de deux aides à domicile salariées ; un peu moins de la moitié (550 euros) pour l'emploi de deux aides à domicile indépendantes. À cela s'ajoute pour les personnes dépendantes dont aucun membre de la famille n'a pris une disponibilité pour soin (Pflegekarenz) une aide à hauteur de 55 % de leur ancien revenu net. Ce montant correspond à celui auquel ont le droit les aidant·es familiaux. Pendant la durée de cette disponibilité, les aidant·es peuvent toucher l'équivalent des allocations chômage auxquelles ils auraient droit (soit 55 % du revenu net).

Face au déclin de la proportion de membres de la famille prêts à prendre soin d'un·e de leurs proches devenu·e dépendant·e, cette disposition a été étendue aux personnes dépendantes quand elles emploient une aide à domicile. Ce montant d'aide vient alors s'ajouter à celui de leur pension. Il est donc beaucoup plus intéressant d'utiliser ce dispositif que de rechercher une place dans une institution qui doit être financée par le seul revenu de la personne dépendante, éventuellement complété par l'aide sociale (Sozialhilfe) si celui-ci ne suffit pas.

Pour un montant moyen de pension de 1 604 euros net correspondant à un dernier revenu de 1 963 euros net, une personne dépendante peut donc recevoir 1 080 euros au titre d'un équivalent de la carence de soin et 550 ou 1 110 euros pour l'emploi d'aides à domicile selon leur statut. Elle peut donc disposer d'un revenu total de 3 184 à 3 684 euros en moyenne. Deux aides à domicile salariées ne suffisent pas pour une présence 24 heures sur 24 puisqu'elles sont limitées à 38 heures par semaine selon la convention collective et coûtent 4 152 euros brut. Les 3 184 euros pour l'embauche de deux indépendantes suffisent cependant puisque le coût mensuel demandé par les agences d'intermédiation pour des soins 24 heures sur 24 s'élève entre 1 800 et 3 300 euros selon les agences (2 500 euros en moyenne) (Mairhuber, Alliger, 2021). Le montant d'aide suffit donc pour cette forme de prise en charge, qui, *de facto*, est celle choisie par le législateur autrichien. Cela explique que 99 % des aides à domicile soient formellement autoentrepreneuses (Andriescu *et al.*, 2024).

Ce sont cependant bien ces agences d'intermédiation qui fixent les salaires, horaires et conditions de travail des aides à domicile (Leiblfinger, Prieler 2018). Ce sont aussi ces agences qui recrutent les travailleuses dans leur pays d'origine, assurent le transport de leur domicile à celui des personnes dépendantes, souvent en coopération avec des entreprises de cars et de taxis, les inscrivent comme autoentrepreneuses et auprès de la Sécurité sociale. Ce sont enfin ces agences qui montent les dossiers de demande d'aides famille et, souvent, reçoivent directement les allocations. Après soustraction des frais d'intermédiation, elles versent directement le salaire des aides à domicile.

Ces travailleuses sont donc des fausses indépendantes vis-à-vis du droit autrichien (Scheiwe, 2021), et ce d'autant plus qu'elles ont l'interdiction de conclure des contrats directement avec les personnes dépendantes ou leurs familles, tant qu'elles sont sous contrat avec une agence d'intermédiation (Österle, Bauer, 2016). La pratique s'est développée à partir de 2005 et l'entrée des pays d'Europe de l'Est dans l'UE. Elle a rapidement été légalisée par la loi sur le soin à domicile de 2007 qui a modifié le Code du commerce pour permettre à des personnes dépendantes ou leur famille de conclure des contrats commerciaux avec des aides à domicile avec un statut d'indépendant (Österle, Bauer, 2016).

Une surexploitation acceptée du fait des différentiels de salaire d'un côté à l'autre de la frontière

En dépit d'un cadre légal contraignant, les abus sont systématiques : non-respect des normes salariales conventionnelles, non-respect des temps de pause, retenues illégale sur les salaires, etc. Dans les deux principaux secteurs concentrant la main-d'œuvre

migrante temporaire, le bâtiment et le sanitaire et social, la situation s'améliore néanmoins sous l'effet des contrôles syndicaux dans le premier cas, de l'autoorganisation des travailleuses dans le second. Face à ces améliorations, les employeurs changent les pays d'origine des migrant·es pour maintenir ces pratiques.

Des emplois précaires, à temps partiel, mal payés… et des discriminations structurelles

Les travailleurs et travailleuses étrangères temporaires font face à des discriminations structurelles. Malgré un niveau de diplôme plus élevé que les travailleurs et travailleuses étrangères résidant en Autriche, ils sont cantonnés aux marges de l'emploi. Des études déjà un peu anciennes montrent que leur niveau de salaire est moins élevé que celui des étranger·es résidant en Autriche – lui-même plus faible que celui des Autrichien·nes : 7,7 euros de l'heure contre respectivement 11,6 et 14,6 euros en 2013 (Verwiebe *et al.*, 2017). Ces niveaux de salaire sont toutefois sensiblement plus élevés que le niveau moyen dans leur région d'origine (3,5 euros en 2013). Quoique ces données n'aient pas été mises à jour, le différentiel de salaire entre l'Autriche et ses voisins est resté stable. Dans la région métropolitaine transfrontalière de Vienne, les inégalités se sont stabilisées voire se sont amplifiées (Reinprecht, 2019).

Les niveaux de salaire horaire sont certes sensiblement supérieurs à ceux qui ont cours dans les pays de l'Est, mais ces emplois ne correspondent que rarement à des emplois à plein temps (à l'exception des travailleuses du soin à domicile où le problème est davantage celui des heures supplémentaires non rémunérées). En ce qui concerne les détaché·es, pour lesquel·les les statistiques sont les plus fiables, les heures déclarées représentent à peine un mi-temps (19 h 20 en moyenne pour un plein-temps légal de 40 h).

Dans le bâtiment, une amélioration des conditions salariales et de travail par la mise en place de contrôles par une organisation paritaire

Dans le secteur du bâtiment, particulièrement concerné par les formes de *dumping* social (faux indépendants ou détachement, voire détachement de faux indépendants), les organisations syndicales ont milité pour obtenir des droits d'inspection et de contrôle sans devoir passer par l'Inspection du travail. Le rôle de cette dernière ne disparaît pas, mais la loi dite « pour le combat contre le *dumping* social et salarial » de 2011 a confié des droits équivalents de contrôle à une institution paritaire, la Bauarbeiterurlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK, Caisse de compensation et de congés payés des ouvriers du bâtiment) (Haidinger, Papouschek, 2021).

Les droits d'inspection confiés à la BUAK ont conduit à une augmentation du nombre de contrôles et à une amélioration sensible de leur qualité. Alors que la police financière rapportait qu'un travailleur détaché sur 10 était sous-payé par rapport aux normes conventionnelles, dans les entreprises contrôlées par la BUAK, ce sont 38 % d'entre eux qui le sont (Geyer *et al.*, 2022). Ces taux sont sensiblement plus hauts que pour les salariés autrichiens puisque seulement 0,9 % d'entre eux étaient sous-payés dans les entreprises contrôlées par la police financière ou la BUAK (Geyer *et al.*, 2022).

Dans le secteur sanitaire et social, des conditions de travail en amélioration par l'autoorganisation

La loi de 2007 sur le soin à domicile a légalisé des pratiques qui existaient déjà. Elle contient aussi des améliorations des conditions de travail des travailleuses, notamment le droit à trois heures de temps libre par journée de travail. Quoique les personnes dépendantes et leurs familles soient systématiquement informées de cette obligation, une enquête qualitative de 2015 avait montré que 8 ans après la loi, trois aides à domicile sur quatre ne pouvaient pas bénéficier de ce droit car personne n'était là pour les relever (Leichsenring *et al.*, 2015). Globalement, ces travailleuses affichent des conditions de santé dégradées (Sekulová, Rogoz, 2018).

Les aides à domicile étant formellement indépendantes, leurs niveaux de salaire sont extrêmement bas. En 2016, celui des travailleuses slovaques était estimé à 62,9 euros par jour travaillé, soit un revenu moyen de 880 euros (Bahna, 2020). En outre, si leur revenu est versé par les agences d'intermédiation, la loi autrichienne les oblige à payer elles-mêmes leurs cotisations à l'assurance sociale autrichienne (sauf le chômage qui est une assurance volontaire pour les indépendant·es). Les agences déduisent cependant ces cotisations du revenu qu'elles leur versent, sans pour autant les verser à l'assurance sociale (Haidinger, 2016). Du point de vue des intéressées, c'est comme si elles payaient deux fois leur assurance sociale à laquelle elles ont du mal à accéder, notamment en raison d'une méconnaissance de leurs droits et de la barrière linguistique (Prieler, 2020). Sur l'accès au droit et le paiement de leurs cotisations retenues par les agences d'intermédiation, la situation tend à s'améliorer du fait de l'action des associations nationales de travailleuses qui se sont constituées (voir *infra*).

Face à l'organisation de ces travailleuses, les agences d'intermédiation vont chercher leurs aides à domicile de plus en plus loin. On voit ainsi le nombre de travailleuses slovaques diminuer (de 26 000 en 2015 à 23 000 en 2023), tandis que le nombre de travailleuses roumaines augmente. Quoique le phénomène demeure encore marginal, on voit aussi une tendance à recourir à des travailleuses d'origine extracommunautaire enregistrées comme des indépendantes dans un autre pays européen (Andriescu *et al.*, 2024). Les contrôles dans le secteur apparaissent particulièrement peu nombreux et très faibles, avec un nombre d'infractions reportées entre 20 et 30 par an (Heindlmaier, Kobler, 2023).

La place de l'action syndicale et/ou collective

L'action syndicale vise à faire pression sur le gouvernement pour réguler l'activité des travailleurs et travailleuses migrantes et éviter le *dumping* social et salarial. L'effet est globalement positif pour ces travailleurs et travailleuses mais ne témoigne pas d'un intérêt des syndicats pour leur organisation ou leur représentation. C'est particulièrement visible dans le secteur du sanitaire et social. Les travailleuses migrantes exercent une forme de *dumping* vis-à-vis des travailleuses autrichiennes : en effet, elles permettent la prise en charge de la dépendance à coût réduit. Le désintérêt des organisations syndicales pour l'exploitation dont sont victimes ces travailleuses est complet. Elles se sont donc organisées, d'abord sur des bases communautaires avant de former une structure quasi syndicale.

Limiter l'immigration ou lutter contre le dumping *plutôt que défendre les travailleurs et travailleuses migrant·es*

Les syndicats autrichiens sont historiquement peu intéressés à représenter les travailleurs et travailleuses étrangères temporaires ou permanentes, encore moins à les organiser en leur sein (Löw, 2019). La question migratoire est depuis les années 1960 un point de contention avec le patronat qui prône un assouplissement des conditions d'accès au marché autrichien pour des travailleurs et travailleuses étrangères temporaires. Les organisations syndicales sont traditionnellement opposées à toute mesure favorisant l'immigration permanente ou temporaire au nom de la lutte contre le *dumping* social (Ataç *et al.*, 2019).

Organisations syndicales et patronales ont cependant toujours trouvé un terrain d'entente lorsque la question migratoire a resurgi, que ce soit dans les années 1960, 1990 ou en 2011 quand le patronat a réclamé la mise en place d'un titre de séjour permanent (voir *supra*) afin de favoriser l'attractivité du pays pour les travailleurs qualifiés. Les organisations syndicales ont alors négocié la mise en place des lois anti-*dumping* évoquées ci-dessus en échange de leur soutien aux mesures d'ouverture du marché du travail voulues par le patronat. Ainsi, la loi dite « contre le *dumping* social et salarial » de 2011 est-elle la contrepartie syndicale de la mise en place de la carte rouge-blanc-rouge (Löw, 2019).

L'ÖGB a porté plainte contre la Slovénie du fait de ses modalités spécifiques de calcul des cotisations sociales qui renforçaient le *dumping* social dans le cadre du détachement (voir *supra*). Cette plainte a été suivie d'effet puisque le gouvernement slovène a modifié sa loi de transposition de la directive sur le détachement avant même que la CJUE ne rende son verdict. Dans ce combat victorieux, l'ÖGB n'apparaît cependant pas motrice : la plainte a en effet été déposée par la Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois, à laquelle le DGB s'est d'abord associée, avant d'être tardivement rejointe par l'ÖGB.

Aides à domicile et création de proto-syndicats autonomes

Les organisations syndicales ne représentent pas les aides à domicile du fait de leur statut d'indépendantes. Celles-ci cotisent obligatoirement à la Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ, Chambre de l'économie), l'organisation représentant les employeurs. La WKÖ représente cependant aussi les agences d'intermédiation qui, de fait, emploient ces fausses indépendantes. Elle défend davantage les agences que les aides à domicile et s'oppose à toute révision de la loi sur le soin à domicile de 2007 (Heindlmaier, Kobler, 2023).

Représentées ni par les organisations syndicales ni par les organisations d'employeurs, ces travailleuses s'organisent d'elles-mêmes au sein d'associations qui fonctionnent comme des syndicats. Au départ, elles se sont regroupées au sein d'associations communautaires, dont les deux plus importantes sont Iniciativa24 pour les travailleuses slovaques et l'association Dreptate, Respect, Egalitate, Protecţie, Transparenţă pentru îngrijire (DREPT pentru îngrijire – Justice, respect, solidarité, protection, transparence pour le soin). Ces deux associations ont depuis créé l'association Interessengemeinschaft der 24-Stunden Betreuer:innen (IG24, Communauté d'intérêt des aides à domicile 24h sur

24) qui cherche à coordonner les initiatives des différentes associations communautaires. Ces associations proposent une aide juridique aux aides à domicile et cherchent, par des campagnes médiatiques et du *lobbying*, à pousser l'État à revoir leur statut d'emploi.

Conclusion

La position géographique de l'Autriche fait des migrations un phénomène massif. L'élargissement à l'Est et aux Balkans de l'UE a considérablement modifié la nature de ces migrations. À des migrations régulées par quotas succèdent des migrations temporaires transfrontalières d'une tout autre ampleur. Si la figure du « travailleur invité » turc et yougoslave domine les consciences, les migrant·es proviennent en fait principalement de Slovaquie, de Roumanie, de Slovénie et de Croatie, ainsi que, dans une moindre mesure, de Hongrie.

On assiste de fait à une réapparition d'une intégration régionale identique à celle de l'Empire austro-hongrois, du fait de l'existence d'un réseau de transport centré sur l'Autriche et sur Vienne, ainsi que des liens historiques entre l'Autriche et la Hongrie, qui a bénéficié très tôt de facilités d'accès au marché autrichien. La politique migratoire s'est ensuite déployée vers les pays comme la Slovaquie et la Slovénie, qui s'est spécialisée dans le détachement de travailleurs et de travailleuses extracommunautaires en Autriche.

Représentant une proportion très élevée du marché du travail autrichien dans son ensemble, les travailleurs et travailleuses migrantes se concentrent dans cinq secteurs : le transport, le bâtiment, le soin en général et plus particulièrement le sanitaire et social, l'hôtellerie-restauration et l'agriculture. Quoiqu'il arrive en troisième position en termes de nombre de travailleurs et de travailleuses concernées, le secteur du soin est particulièrement dépendant des travailleuses migrantes qui représentent 53 % de l'ensemble du secteur, 73 % du sous-secteur de l'aide à domicile et 90 % des aides à domicile 24 heures sur 24.

Dans ce secteur, la surexploitation de ces travailleuses par rapport aux Autrichiennes atteint des proportions dantesques. Elle est délibérément organisée par le gouvernement qui a mis en place un statut de fausse indépendante contraire au droit du travail autrichien et communautaire, sans que la société ou les organisations syndicales s'en émeuvent : en effet, il permet au système de prise en charge de la dépendance de tenir à moindre coût pour les travailleurs et les travailleuses autrichiennes.

Dans les autres secteurs où les pratiques contraires au droit du travail sont légion, on assiste à une amélioration des conditions d'emploi et de travail, moins liée à l'organisation par les syndicats des travailleurs et des travailleuses migrantes qu'à la mise en place de lois anti-*dumping* efficaces. Elles visent avant tout à protéger les travailleurs et les travailleuses autrichiennes mais ne sont pas sans effet pour les travailleurs et les travailleuses migrantes.

Face au renforcement des contrôles (et à l'autoorganisation des travailleuses du soin), les employeurs autrichiens et slovènes mènent une offensive judiciaire pour affaiblir les sanctions et vont chercher les travailleurs et les travailleuses de plus en plus loin – et de plus en plus fréquemment hors de l'UE. Le phénomène de détachement par une entreprise européenne de travailleurs et de travailleuses extracommunautaires reste minoritaire mais prend de l'ampleur.

L'origine nouvelle de ces travailleurs et travailleuses indique d'un côté que l'Autriche se situe à l'aube d'une nouvelle phase dans son histoire migratoire mais vise surtout à maintenir les pratiques illégales qui sont de moins en moins possibles avec les travailleurs et les travailleuses européennes.

Sources :

- Afonso A. (2012), « Employer strategies, cross-class coalitions and the free movement of labour in the enlarged European Union », *Socio-Economic Review*, vol. 10, n° 4, p. 705-730, https://doi.org/10.1093/ser/mws008.
- Andriescu M., Buckingham S., Broughton A., De Wispelaere F., De Smedt L., Gascon O., Ongono Pomme A., Voss E., Vitols K. (2024), *Study Supporting the Monitoring of the Posting of Workers Directive 2018/957/EU and of the Enforcement Directive 2014/67/EU: The situation of temporary cross border mobile workers and workers in subcontracting chains,* European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, https://doi/10.2767/531736.
- Ataç I., Griesser M., Theurl S. (2019), « Editorial. Arbeit und Migration: Strukturen, Konflikte und Interessen », *Kurswechsel*, n° 3, p. 5-12, https://bit.ly/3B1ZBbU.
- Bahna M. (2020), « The economic rationales behind crossborder care among care workers from Slovakia », *in* Katona N., Melegh A. (eds.), *Towards a Scarcity of Care? Tensions and contradictions in transnational elderly care systems in central and eastern Europe*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Budapest, p. 92-114, https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/16945.pdf.
- Batsaikhan U., Darvas Z., Gonçalves Raposo I. (2018), *People on the Move: Migration and Mobility in the European Union*, Brussels, Bruegel, https://bit.ly/49bMLEE.
- Cukut Krilić S., Toplak K., Vah Jevšnik M. (2020), *Posting of Third Country Nationals: A comparative study*, ZRC SAZU, December, https://www.euro.centre.org/publications/detail/3929.
- Danaj S., Geyer L. (2020), « Here, not to stay – The posting of third-country nationals between Bosnia and Herzegovina, Slovenia, and Austria », *Policy Brief*, 2020/6, European Centre for Social Welfare Policy and Research, https://www.euro.centre.org/publications/detail/3845.
- Danaj S., Geyer L., Cukut Krilić S., Toplak K., Vah Jevšnik M. (2020), « From Bosnia and Herzegovina to Austria via Slovenia : Migration and posting of third country nationals in the EU », *Work Package,* n° 5, European Centre for Social Welfare Policy and Research, ZRC SAZU, June, https://www.euro.centre.org/publications/detail/3796.
- Danaj S., Scoppetta A. (2022), « The posting of workers in Austria: Working conditions, rule enforcement, and the fight against social dumping », *in* Cillo R., Perocco F. (eds.), *Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Venice, Edizioni Ca' Foscari, https://doi.org/10.30687/978-88-6969-515-5/007.

- De Wispelaere F., De Smedt L., Pacolet J. (2022), « Posted workers in the European Union. Facts and figures », *Posting.Stat*, VS/2020/0499, HIVA/KU Leuven, July, https://bit.ly/3CQ7NwA.
- Egartner S., Eller L., Wiesinger G. (2024), « Aktuelle Herausforderungen in der Organisation von migrantischen Saisonarbeitskräften und Erntehelfer:innen », Présentation à l'AKAL Kolloquium 2024, 27. Februar, https://bit.ly/3ZqqjEv.
- Fries-Tersch E., Siöland L., Jones M., Mariotti C., Malecka M. (2021), *Intra-EU Mobility of Seasonal Workers: Trends and Challenges*, Final Report, European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, March, https://bit.ly/4i94PTW
- Geyer L., Premrov T., Danaj S. (2022), « Posted Workers from and to Austria. Facts and Figures », *Posting.Stat*, VS/2020/0499, European Centre for Social Welfare Policy and Research, March, https://www.euro.centre.org/publications/detail/4318.
- Guillas-Cavan K. (2024), « Autriche : élections après élections : la résistible ascension de l'extrême droite dans le mouvement syndical », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 187, septembre, p. 3-20, https://bit.ly/3ZCifAR.
- Haidinger B. (2016), « Flexibilität, Absicherung und Interessenvertretung in der 24-Stunden-Betreuung… grenzenlos? », *in* Österle A., Weicht B. (eds.), *Im Ausland zu Hause pflegen: Die Beschäftigung von MigrantInnen in der 24 Stunden Betreuung*, Wien, LIT Verlag, p. 87-115, https://bit.ly/4eSqcpV.
- Haidinger B., Papouschek U. (2021), *BUAK Construction Workers' Holiday and Severance Payment Fund – social partner strategies to enforce employment standards in the Austrian construction sector*, SPLIN - Austrian report - construction sector, Forba, https://bit.ly/3ZnC5zr.
- Heindlmaier A., Kobler C. (2023), « Essential, lonely and exploited: Why mobile EU workers' labour rights are not enforced », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 49, n° 15, p. 3689-3708, https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2102971.
- Horvath K. (2014), *Die Logik der Entrechtung: Sicherheits- und Nutzendiskurse im österreichischen Migrationsregime*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.
- Krings T. (2009), « A race to the bottom? Trade unions, EU enlargement and the free movement of labour », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 15, n° 1, p. 49-69, https://doi.org/10.1177/0959680108100165.
- Leiblfinger M., Prieler V. (2018), « Elf Jahre 24-Stunden-Betreuung in Österreich. Eine Policy- und Regime-Analyse », *Linzer WiEGe-Reihe. Beiträge zu Wirtschaft – Ethik – Gesellschaft*, n° 9, Katolische Privatuniversität Linz, https://bit.ly/49immoQ.

- Leiblfinger M., Prieler V. (2020), « Updates on migrant live-in care in Austria at the time of COVID-19: A Glimpse into the Media », *LTC Responses to COVID-19*, April, https://bit.ly/4eTB9rd.
- Leiblfinger M., Prieler V., Rogoz M., Sekulová M. (2021), « Confronted with COVID-19: Migrant live-in care during the pandemic », *Global Social Policy,* vol. 21, n° 3, p. 490-507, https://doi.org/10.1177/14680181211008340.
- Leichsenring K., Schulmann K., Gasior K. (2015), *Gute Pflege aus Sicht der Beschäftigten. Bedingungen, Ziele und Perspektiven der Qualitätsverbesserung in der Langzeitpflege*, Arbeiterkammer, September, https://bit.ly/3VaRgtn.
- Lens D., Mussche N., Marx I. (2022), « A hole in the wall of fortress Europe: The trans-European posting of third-country labour migrants », *International Migration,* vol. 60, n° 2, p. 160-176, https://doi.org/10.1111/imig.12867.
- Löw N. (2019), « Österreichische Gewerkschaften im Sommer der Migration », *Kurswechsel,* n° 3, p. 52-60, http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/KuWe-3_19-Loew.pdf.
- Mairhuber I., Allinger B. (2021), *Transnationale Betreuungs- und Pflegekräfte in europäischen Privathaushalten*, Endbericht für die Arbeiterkammer, Forba, April, https://bit.ly/3ZqGUIc.
- Menz G. (2005), *Varieties of Capitalism and Europeanization: National Response Strategies to the Single European Market*, Oxford, Oxford University Press.
- Österle A., Bauer G. (2016), « The legalization of rotational 24-hour care work in Austria: Implications for migrant care workers », *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society,* vol. 23, n° 2, p. 192-213, https://doi.org/10.1093/sp/jxv001.
- Österreichischer Integrationsfond (2024), « Ausländische Fachkräfte in Österreich », *Factsheet,* https://bit.ly/3Zb818V.
- Prieler V. (2020), « Autonomous elderly people, nursing cases and self-employed workers in need of supervision: Subject constructions in the context of 24-hour care in Austria », *Swiss Journal of Sociology*, vol. 46, n° 2, p. 259-280, https://doi.org/10.2478/sjs-2020-0014.
- Reinprecht C. (2019), « Innereuropäische Migration: Zwischen Personenfreizügigkeit und arbeitsmarktbedingter Mobilität », *Kurswechsel*, n° 3, p. 32-41, https://bit.ly/4fLkI17.
- Scheiwe K. (2021), « Domestic workers, EU working time law and implementation deficits in national law: Change in sight? », *EUI Working Paper*, LAW 2021/03, European University Institute, https://cadmus.eui.eu/handle/1814/70620.

- Sekulová M., Rogoz M. (2018), *Impacts and Particularities of Care Migration Directed towards Long-term Care: Zooming in on Slovakia and Romania*, Literature Review, International Centre for Migration Policy Development, March, https://bit.ly/3CNgJmd.
- Verwiebe R., Reinprecht C., Haindorfer R., Wiesboeck L. (2017), « How to succeed in a transnational labor market: Job search and wages among Hungarian, Slovak, and Czech commuters in Austria », *International Migration Review*, vol. 51, n° 1, p. 251-286, https://doi.org/10.1111/imre.12193.
- Wollner E. (2007), « Die Reform der Beschäftigung und Anwerbung auslandischer Arbeitskräfte Anfang der 1960er Jahre in Osterreich », *Zeitgeschichte*, vol. 34, n° 4, p. 213-225.

Belgique

Une main-d'œuvre temporaire bon marché devenue incontournable pour certains secteurs

François-Xavier DEVETTER

La Belgique connaît depuis une vingtaine d'années une transformation des migrations. Alors que le contexte politique est en faveur d'une fermeture des frontières, certains acteurs économiques favorisent une nouvelle immigration de travail. L'essor de statuts permettant des « migrations temporaires », à l'image des travailleurs détachés ou saisonniers, est particulièrement marquant. Ces phénomènes se concentrent dans quelques secteurs (agriculture et construction notamment) qui entretiennent par ce biais des modèles économiques fondés sur un travail bon marché et des conditions de travail de mauvaise qualité. Si les organisations syndicales semblent largement conscientes des problèmes, leur marge de manœuvre demeure limitée.

Belgium has seen a transformation in relation to migration over the past twenty years. While the political climate favours closing the borders, some economic actors advocate a new form of labour immigration. The rise of legal statuses allowing for "temporary migration", in the same vein as posted or seasonal workers, is especially striking. These phenomena are concentrated in a few sectors (notably agriculture and construction), where they are used to sustain business models based on cheap labour and poor working conditions. While unions seem to be broadly aware of the issues, they have little room for manoeuvre.

François-Xavier Devetter est chercheur à l'Ires et au Clersé (Université de Lille).

Comme la plupart des pays européens, la Belgique a connu une double histoire migratoire : pays d'émigration, notamment à destination de la France au moins jusqu'à la seconde guerre mondiale et pays d'immigration depuis. Cette vision résume des tendances majeures mais cache aussi de multiples mouvements de population (Lafleur *et al.*, 2015). La période récente connaît toujours des mouvements de sortie importants : jusqu'en 2021 (soit avant la guerre en Ukraine), le solde migratoire était d'environ 45 000 personnes (soit 0,4 % de la population) : aux alentours de 140 000 entrées pour 95 000 sorties. Loin de la représentation d'une immigration issue des pays du Sud, l'essentiel des personnes étrangères s'installant en Belgique proviennent de pays de l'Union européenne (UE) : entre 2010 et 2020, la Belgique accueille chaque année environ 80 000 citoyens d'un autre pays de l'UE pour moins de 60 000 personnes issues de pays tiers (*i.e.* en dehors de l'UE)[1]. Aujourd'hui, les statistiques officielles estiment la population résidant en Belgique à 11,6 millions de personnes, dont 2,5 millions d'origine étrangère (46 % en provenance de l'UE, essentiellement Italie, France et Pays-Bas et 54 % de pays tiers, notamment Maroc et Turquie) et 1,6 million d'étrangers, dont 63 % de nationalité européenne (UE 27). Cette population étrangère est sensiblement croissante depuis vingt ans alors qu'elle tendait à stagner durant les deux décennies précédentes. Enfin, les mouvements de population « temporaires » (travailleurs détachés et saisonniers notamment) ont pris une nouvelle ampleur et dessinent de « nouvelles figures du travailleur immigré » (Rea, 2013). La présentation des dynamiques globales qui affectent les populations migrantes en Belgique n'est pas l'objet de cette contribution mais les travaux en la matière rappellent que le paysage migratoire de la Belgique est complexe et que des effets de définition peuvent avoir des impacts majeurs sur les estimations statistiques. Ils soulignent que la distinction entre une « mobilité » européenne et une « migration » en provenance de pays tiers est d'abord une construction sociale et juridique qui opère une séparation entre des continuums de situation (Rea, 2013).

La porosité entre les statuts se retrouve également lorsque l'on cherche à caractériser les motifs de la migration. Ainsi, la part de l'immigration liée au « travail » est en apparence très faible, notamment au regard de sa place dans les titres de séjour accordés (entre 6 et 10 % selon les années). Mais cette faiblesse laisse dans l'ombre au moins trois phénomènes. Le premier est l'existence d'une immigration de travail informelle créant de nombreux travailleurs « sans-papiers ». Ces derniers sont estimés à environ 150 000 personnes[2]. Le deuxième renvoie aux mobilités découlant de la libre circulation des travailleurs au sein de l'UE. En effet, une part majeure des étrangers venant travailler en Belgique est issue de l'UE (pays frontaliers comme la France et les Pays-Bas et pays de l'Est comme la Pologne ou du Sud comme le Portugal). Enfin, le troisième phénomène passant inaperçu lorsque la migration est mesurée à partir des titres de séjour, est l'immigration de travailleurs « temporaires », au cœur de cette contribution. La majorité d'entre eux peut ne pas

1. « Migration économique, libre circulation et étudiants », La migration en chiffres et en droits, *Cahier du rapport annuel 2023*, Myria, https://bit.ly/4hiLbVi.

2. C. Vanderstappen, « Migration et emploi : réformer le Permis unique pour garantir les droits des personnes exilées », CNCD, 7 juillet 2023, https://bit.ly/3C0p85r.

avoir à demander de titre de séjour, notamment dans le cadre des procédures de détachement.

Dans une première section, nous revenons sur le contexte politique, social et juridique dans lequel les migrations temporaires prennent place, notamment en rappelant les spécificités de deux groupes jouant un rôle majeur : les travailleurs détachés d'une part, les travailleurs saisonniers de l'autre. La section suivante détaille plus précisément les conditions d'emploi de ces deux groupes marqués par des formes d'exploitation particulièrement vives. Enfin, la troisième section vise à illustrer les stratégies syndicales vis-à-vis de ces travailleurs temporaires et les obstacles auxquels elles se heurtent.

Un contexte politique et économique paradoxal qui conduit à un cadre légal instable

Comme dans de nombreux autres pays européens, la politique migratoire belge est marquée par des objectifs contradictoires qui conduisent à déstabiliser le cadre légal et réglementaire qui organise l'accès des migrants au marché du travail.

Un contexte politique et social anti-migrants mais un besoin de main-d'œuvre bon marché

D'un côté, « l'urgence électorale et la peur des extrêmes font courir les gouvernants comme des poules sans tête, avec le migrant pour exutoire[3] » et de l'autre, les « pénuries de main-d'œuvre » poussent à réintroduire une immigration de travail qui était censée avoir cessé au milieu des années 1970. Ainsi, comme le rappelle Rea (2013), la Belgique est une illustration « du paradoxe libéral formulé par James Hollifield (1997) rappelant que les forces économiques poussent à l'ouverture des frontières alors que les forces politiques internes soutiennent plutôt la fermeture. » Cette combinaison nourrit ainsi les risques d'illégalité pour les migrants et accroît les divisions entre travailleurs.

Le contexte politique est nettement en faveur d'une restriction des conditions d'entrée et d'accueil des étrangers, y compris des réfugiés. Les négociateurs de la coalition la plus susceptible de former un gouvernement à l'automne 2024 se sont accordés sur une forte réduction des budgets consacrés à l'accueil des demandeurs d'asile[4]. Les discours anti-migrants sont loin d'être anecdotiques et les partis affichant une volonté de contrôles plus stricts des flux migratoires sont majoritaires. C'est tout particulièrement le cas en Flandre où la force de l'extrême droite (le Vlaams Belang récolte régulièrement près d'un quart des suffrages) entraîne un durcissement des positions et les trois partis arrivés en tête lors des élections de juin 2024 affichent clairement la lutte contre l'immigration comme une priorité, y compris Vooruit[5] (l'ex-Parti socialiste flamand). En 2023, la Belgique a opéré un durcissement très net des politiques d'accueil (notamment des hommes isolés) qui a suscité de vifs débats

3. B. Delvaux, « Haro sur les migrants : quand la panique aveugle les dirigeants européens », *Le Soir*, 11 septembre 2024.

4. « Au grand soulagement de la secrétaire d'État en affaires courantes (CD&V) qui s'est exclamée : "avec ce gouvernement, je vais enfin pouvoir supprimer des places d'accueil" alors que tous les observateurs savent combien elles manquent aujourd'hui cruellement. », B. Delvaux, *ibid.*

5. « Conner Rousseau et Vooruit veulent s'attaquer à "l'immigration incontrôlée": leurs propositions », *7sur7.be*, 11 mai 2023, https://bit.ly/4hdqjP5.

et sa contestation par de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) mettant en cause l'organisation d'une véritable politique du non-accueil[6].

Pourtant, derrière ce contexte politique restrictif, le contexte économique agit dans un sens opposé. Le taux de chômage a connu une forte diminution à l'échelle du pays (passant de 8,5 % en 2013 à 5,8 % en 2024) et le plein emploi est quasiment atteint en Flandre (taux de chômage inférieur à 4 %)[7]. La rhétorique des pénuries de main-d'œuvre est forte et les listes (chaque Région établit sa propre sélection) des fonctions critiques et des métiers en tension tend à s'allonger : on y retrouve à la fois des métiers qualifiés (métiers de l'informatique ou encore médecins ou enseignants) et des emplois peu qualifiés (notamment dans la construction, les services aux entreprises ou l'action sociale[8]). L'inscription sur ces listes permet de simplifier les embauches de travailleurs étrangers en raccourcissant les délais d'autorisation (passage de 6 semaines à 5 jours). La nécessité du recours à l'immigration pour pourvoir des postes laissés vacants revient régulièrement dans les discours portés par les employeurs des secteurs de la construction, de l'agriculture ou encore de certains services comme les services à la personne ou le nettoyage[9]. On observe ainsi le retour en force d'une vision « utilitariste » de la migration depuis une vingtaine d'années (Rea, 2004).

Ce paradoxe se traduit, comme plus généralement en Europe (EMN, 2011), par une conception de la migration devant être temporaire ou circulaire, les travailleurs concernés devant rester des « oiseaux de passage » (Piore, 1979). Cette ambiguïté du rapport aux travailleurs migrants a entraîné une instabilité du cadre législatif régulant les entrées sur le territoire belge. Cette instabilité a pu également être renforcée par les évolutions des règles et des frontières européennes : les directives sur la libre circulation des travailleurs et notamment celle de 1996 relative aux travailleurs détachés tout comme l'élargissement de l'UE aux pays de l'Europe de l'Est en 2004 puis 2007 ont profondément modifié les règles de circulation des personnes.

Un cadre légal de la migration de travail qui évolue régulièrement

La régulation des flux migratoires concerne à la fois les travailleurs pour qui la nécessité d'un permis de travail existe depuis 1936 et les employeurs qui doivent obtenir une autorisation d'occupation pour embaucher un étranger (Rosenfeld *et al.*, 2010). Mais derrière la permanence de cette double obligation, la législation relative aux permis de travail a régulièrement évolué.

Sur longue période, une rupture majeure apparaît en 1974 avec l'arrêt officiel de l'immigration de travail (même si des permis de travail continueront à être délivrés pour des métiers plutôt qualifiés). Le premier changement législatif récent est opéré par la loi du 1er avril 2003. Celle-ci crée trois types d'autorisation de travail, distincts des titres de séjour. Le permis A accorde une autorisation de travail pour une durée illimitée

6. « Politique de non-accueil : une violation persistante des droits », CIRÉ asbl, 5 juin 2024, https://bit.ly/3YkFOXQ.

7. « Emploi et chômage », Statbel, https://bit.ly/4fgWKdw.

8. « Liste 2024 des métiers/fonctions critiques et en pénurie en Wallonie », https://bit.ly/40amynv.

9. E. Legrand, T. Guillaume, « "Ils ont une autre philosophie de travail que les ouvriers belges" : pourquoi y a-t-il autant d'étrangers dans la construction ? », *La libre Belgique*, 2 avril 2023.

et pour l'ensemble des secteurs mais il n'est accessible qu'après une période de travail d'au moins 3 ans. Les données statistiques mettent en évidence une diminution rapide des effectifs concernés dès le début des années 1990 et une quasi-disparition de ce type de permis après 2003, date à partir de laquelle toute personne bénéficiant d'un titre de séjour illimité doit pouvoir accéder au marché du travail sans devoir solliciter un permis. Le permis C, qui n'existe plus, était, quant à lui, octroyé à des personnes entrées en Belgique sous d'autres motifs que le travail (étudiants ou demandeurs d'asile). Il s'agissait d'une autorisation de travail d'un an, indépendante de l'occupation effective d'un emploi. Au cours des années 2000, environ 7 000 permis C ont été accordés chaque année. Cependant, le principal outil de régulation des migrations de travail est resté le permis B tout au long des années 2000-2010. Celui-ci est une autorisation de travail demandée par l'employeur (et impliquant une vérification préalable de l'indisponibilité de travailleurs résidents en Belgique) pour une période d'un an maximum renouvelable. Certaines restrictions sont allégées pour des métiers hautement qualifiés ou l'emploi de stagiaires. Son usage a été croissant notamment à partir des années 2005-2006 et tout particulièrement en Flandre, en raison de l'arrivée importante de travailleurs saisonniers agricoles issus des pays de l'est de l'UE. En effet, les ressortissants de ces pays devaient détenir un permis de travail durant la période transitoire qui a suivi l'adhésion (jusqu'en 2009 notamment pour la Pologne).

Sous l'influence des directives européennes, que la Belgique va progressivement transposer (directive « sur le permis unique » ; directive « travailleurs saisonniers » et directive « travailleurs détachés »), le cadre réglementaire évolue. La loi du 3 janvier 2019 délimite trois nouvelles situations :

- le permis de travail B est maintenu mais correspond désormais à une autorisation de travail pour une durée inférieure à 90 jours, ainsi que pour des cas spécifiques comme les jeunes au pair ou les stagiaires ;
- le permis unique à durée limitée devient l'autorisation de travail pour les salariés qui viennent en Belgique pour une durée supérieure à 90 jours. Ce permis est dit « unique » car il accorde un droit de travail et de séjour pour la durée du contrat de travail (dans la limite d'une année renouvelable). La majorité des travailleurs saisonniers relève aujourd'hui de cette catégorie qui rend possible de travailler 5 mois maximum sur une période de 12 mois) ;
- enfin, le permis unique à dure illimitée peut être obtenu à la suite de deux, trois ou quatre ans de travail (selon la région) avec l'un des deux permis précédents. Ce permis correspond globalement à l'ancien permis A.

Théoriquement, l'octroi d'une autorisation de travail est toujours conditionné à une étude préalable du marché du travail par le futur employeur mais les exemptions concernant les travailleurs hautement qualifiés ainsi que les métiers en pénurie font que la plupart des autorisations ne nécessitent pas ces justifications préalables. Ce cadre légal est ainsi d'abord prévu pour réguler une migration de relativement longue durée alors que le cas des migrations temporaires repose sur des règles spécifiques ou dérogatoires.

Trois situations spécifiques pour les migrants temporaires

Trois groupes principaux de migrants temporaires peuvent être distingués (auxquels il est possible d'ajouter le cas

Encadré - La protection temporaire et la situation des travailleurs ukrainiens

Comme les autres pays européens, la Belgique a mis en place un dispositif de protection temporaire à destination des Ukrainiens au déclenchement de la guerre. Selon les données de septembre 2024, ce sont environ 88 000 réfugiés qui ont été accueillis. En 2023, les Ukrainiens ont représenté 84 % des migrants provenant des pays extracommunautaires. Environ un cinquième sont mineurs et les deux tiers sont des femmes. Le régime de la protection temporaire accorde un droit de travailler et des mesures d'accueil favorisant l'accès au logement et au marché du travail ont été mises en place. Pour autant, l'insertion professionnelle demeure difficile du fait des problèmes linguistiques mais également en raison de la non-reconnaissance des diplômes de la très grande majorité des réfugiés. La presse a souligné ces difficultés en pointant l'importance des inscriptions dans les agences pour l'emploi et la faible part des chômeurs recrutés : seuls 20 % des réfugiés à la recherche d'un emploi en auraient trouvé un en octobre 2023. En Flandre, l'inscription auprès de l'Office public de l'emploi a été rendue obligatoire. En Wallonie, un programme spécifique tente de faciliter le recrutement de chauffeurs poids lourds. En dépit d'un niveau de qualification élevé (environ 50 % de personnes diplômées du supérieur), les principaux débouchés demeurent concentrés dans les secteurs de la restauration, des services aux entreprises et de la construction (EMN, 2024). Des situations d'exploitation ont rapidement été relevées[1] en dépit d'une communication spécifique parfois engagée par les organisations syndicales[2].

1. « Un abri en échange de sexe et un emploi illégal dans une boucherie : les réfugiés ukrainiens sont déjà exploités en Belgique », *La libre Belgique*, 17 mars 2022, https://bit.ly/3BWZxKC.

2. « Guide pour aider les Ukrainiens à vitre et travailler en Belgique », CSC, 11 mai 2022, https://bit.ly/3Yz3NbZ.

particulier des Ukrainiens bénéficiant de la protection temporaire ; voir l'encadré) : les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs détachés et enfin les travailleurs saisonniers.

Les travailleurs qualifiés et la « carte bleue » européenne

Comme la plupart des pays européens, la Belgique cherche à attirer des travailleurs hautement qualifiés. Cette stratégie se traduit par des procédures allégées pour l'octroi d'une autorisation de travail. Les travailleurs considérés comme hautement qualifiés sont ainsi exemptés de l'obligation d'étude du marché du travail. La définition de cette catégorie de travailleurs repose sur la possession d'un niveau de diplôme minimal (licence ou master selon le secteur) et du respect d'un barème salarial défini au niveau régional (par exemple 50 310 euros par an en Wallonie au quatrième trimestre 2024[10]).

10. « Autorisations de travail et permis de travail B : seuils salariaux à respecter par les employeurs », Emploi et Formation professionnelle en Wallonie, 9 octobre 2024, https://bit.ly/40jBBLB.

Là aussi, des dérogations sont prévues, par exemple pour les travailleurs de moins de 30 ans ayant obtenu leur diplôme depuis moins de trois ans ou encore pour des métiers considérés comme en pénurie particulièrement intense comme les infirmiers ou les enseignants. En 2022, un peu plus de 7 000 permis ont été attribués à des travailleurs hautement qualifiés, dont un tiers environ au bénéfice de ressortissants indiens[11].

La réglementation a par ailleurs récemment évolué pour ajouter un nouveau dispositif inscrit dans le cadre européen de la « carte bleue » créée par la directive 2009/50/EC et actualisée en 2021. Cette dernière modification a été transposée en droit belge en 2024. Cette « carte bleue » est réservée aux travailleurs hautement qualifiés et vise à faciliter non seulement l'octroi d'un permis unique mais également l'accueil en améliorant par exemple la possibilité de changer d'emploi ou encore en consolidant les droits des membres de la famille du titulaire de ce type de carte. Bien que faisant l'objet d'une communication assez importante, ce dispositif reste marginal : il a concerné 112 personnes en 2022[12].

Au total, la Belgique dispose d'une législation assez favorable à l'accueil de travailleurs migrants hautement qualifiés[13]. La Flandre notamment adapte régulièrement sa réglementation pour cibler des groupes professionnels particuliers. Cette stratégie illustre la volonté de « choisir ses migrants » en visant à concilier une politique globalement très restrictive à l'égard des migrants et des immigrés présents sur le territoire et une politique « pro-*business* » dans le cadre d'un marché du travail très proche du plein-emploi. La situation de ces travailleurs ne semble pas soumise à des risques particuliers en termes de conditions de travail ou de rémunération (les barèmes à respecter pour entrer dans la catégorie sont de fait plutôt protecteurs). Le seul point de vigilance rappelé dans certains rapports est le risque de surqualification (Conseil supérieur de l'emploi, 2018).

Les travailleurs détachés

Le deuxième groupe, quantitativement bien plus important, de travailleurs qui s'écartent des règles habituelles du droit de séjour et du droit des autorisations de travail (les permis B ou « uniques » ne sont, le plus souvent, pas nécessaires, une simple déclaration électronique de l'employeur suffit) correspond aux travailleurs détachés. Il faudrait ajouter les mobilités intra-groupes, mais leur décompte est bien plus difficile. En effet, parallèlement aux évolutions concernant les autorisations de travail accordées aux migrants, une nouvelle procédure a fait son apparition au tournant du siècle et a rapidement pris une importance considérable (voir *infra*) : c'est la directive sur les prestations de services et sur la réglementation sur le détachement des travailleurs (96/71/CE), transposée en droit belge en 2002. Celui-ci correspond à l'envoi temporaire de travailleurs salariés dans un État membre de l'UE vers un autre État membre pour y exécuter un contrat de service dans

11. « La migration en chiffres et en droits », Cahier du rapport annuel 2023, Myria, 2023, https://bit.ly/4hiLbVi.

12. *Ibid.*

13. « Notons cependant, que du fait des simplifications administratives déjà accordées aux travailleurs hautement qualifiés, la Belgique se classe parmi les pays où la procédure est la plus rapide » (Conseil supérieur de l'emploi, 2018) ; Deloitte, « Global Immigration Study. Moving together. Making tomorrow », London, UK, 2016 .

le cadre de la liberté de circulation des services. Il n'y a donc pas de contrat de travail avec un employeur belge mais un contrat de détachement. Ces contrats sont le plus souvent de courte durée ; le droit du travail proprement dit (salaire minimum, temps de travail, etc.) qui s'applique est celui du pays d'accueil tandis que les autres règles, et notamment l'accès à la sécurité sociale, relèvent du pays d'origine.

Le suivi des flux de tels contrats est souvent complexe mais la Belgique a récemment développé un système de mesure perçu comme bien plus précis que celui de la plupart des autres pays : les déclarations Limosa permettent de documenter le nombre de détachements par individu au cours d'une année ainsi que la durée de ces détachements. Ces données statistiques fournissent également de nombreuses informations sur l'origine des détachements, la nationalité des travailleurs concernés ou le secteur d'activité des entreprises demandeuses. Elles soulignent d'abord l'ampleur du phénomène en Belgique : celle-ci est devenue un des premiers pays d'accueil et occupe, en nombre *absolu* de travailleurs détachés entrants, la troisième place derrière l'Allemagne et la France (De Wispelaere *et al.*, 2022). Le nombre de postes ayant fait l'objet d'un détachement a nettement crû de 2008 à 2017, passant d'environ 120 000 à 267 000. Le nombre d'individus détachés décroît ensuite légèrement pour se stabiliser autour de 210 000 depuis 2020, dont 84 % sont salariés et 16 % sont des indépendants détachés en Belgique. En 2020, 52,5 % des individus ont connu un seul détachement, 18 % en ont connu deux et 29,5 % plus de deux. Les 211 640 personnes détachées cette année-là ont ainsi occupé près de 698 000 postes de durées très variables (46 % ont duré moins de 7 jours, 22 % ont duré au contraire plus de deux mois).

En termes de nationalité, 43 % proviennent de l'UE14+, 35 % des 13 « nouveaux » membres de l'UE et 21 % de pays tiers. En effet, dans le cadre de la libre circulation des services au sein de l'UE, les personnes travaillant dans un autre État membre peuvent être détachées en Belgique pour une mission temporaire, y compris les ressortissants des États tiers dès lors qu'ils disposent d'un permis de travail et de séjour valable. La nationalité des personnes détachées peut en outre être différente de celle de l'entreprise qui procède au détachement, y compris entre pays européens. Ce phénomène est également croissant et concerne plus d'un tiers des effectifs : par exemple, plus de 2 000 Français sont détachés en Belgique par une entreprise luxembourgeoise, un nombre équivalent de Polonais sont détachés par des entreprises néerlandaises. Mais cette situation concerne surtout les travailleurs issus de pays en dehors de l'UE : leur part n'était que de 4 % en 2013 et atteint 21 % en 2022. L'Ukraine constitue la nationalité la plus représentée au sein de cette population, suivie par le Brésil et la Biélorussie. Avec plus de 40 000 personnes, le nombre de travailleurs en provenance des pays tiers *via* le détachement est plus élevé que celui de ceux obtenant un permis B ou un permis unique (environ 20 000 personnes). Plusieurs circuits de détachement se sont ainsi développés récemment. On peut citer le détachement des Ukrainiens et Biélorusses *via* la Pologne ou la Lituanie, des Brésiliens *via* le Portugal, de Bosniaques, Kosovars ou Serbes *via* la Slovénie ou la Croatie (Ouali, 2022).

Le détachement joue un rôle économique très variable selon les secteurs. Le

principal secteur accueillant des travailleurs détachés est la construction (39 % des individus en 2022), suivi du transport (13 %), de la métallurgie (11 %), des travaux d'installations électriques (5 %), de la pétrochimie (4 %) et de la transformation de la viande (2 %). Les données sont cependant imparfaites car au sein de la catégorie « autres secteurs », très importante, figurent notamment des métiers « hautement qualifiés ». Lens *et alii* (2022) ont cherché à affiner ces informations en recalculant le poids du détachement par l'estimation d'abord des équivalents temps plein (ETP – en divisant le nombre total de jours de détachement par 365) puis en les rapportant ensuite aux effectifs de travailleurs résidents en Belgique pour chacun des secteurs. Ils montrent ainsi que si le détachement joue un rôle limité pour l'ensemble du marché du travail (3,1 %, soit 108 000 ETP pour 3 354 000 ETP domestiques), il occupe une place majeure dans la construction (26 %), le transport (19 %[14]) et les travaux d'installations électriques (14 %). Dans sept autres secteurs, les travailleurs détachés représentent plus de 3 % de l'activité totale : métallurgie, énergie et eau, industrie de la viande, agriculture, bois et ameublement, pétrochimie et nettoyage. Contrairement à ce qui semblait émerger au début des années 2000 (Rosenfeld *et al.*, 2010), le recours au détachement ne semble pas s'être développé dans l'agriculture, les avantages accordés au secteur rendant ce mécanisme peu rentable (voir *infra*). De par la composition sectorielle du détachement, la main-d'œuvre apparaît très majoritairement masculine avec seulement 5 % de femmes parmi les personnes détachées[15].

Enfin, le croisement entre nationalités et secteurs fait apparaître dans le secteur de la construction une forte surreprésentation des pays de l'Est (47 % des détachés originaires de l'UE 13) et plus encore des ressortissants des pays tiers (61 % étant enregistrés dans ce secteur).

Le travail saisonnier agricole

Le travail saisonnier lié à l'agriculture obéit également à un certain nombre de règles spécifiques, bien que les travailleurs doivent demander un permis B ou un permis unique, selon leur durée de présence continue en Belgique (moins ou plus de 90 jours). Le développement d'une agriculture intensive et intégrée aux logiques concurrentielles internationales a provoqué, dès les années 1970, une forte demande de travail flexible et bon marché. C'est particulièrement le cas du secteur horticole, très dépendant des coûts de la main-d'œuvre et surtout marqué par une forte saisonnalité. L'organisation représentative des agriculteurs flamands – le Boerendbond – a très tôt cherché à obtenir la création de dispositifs permettant d'accéder à une main-d'œuvre temporaire, flexible et bon marché. Au-delà de cette permanence, la population ciblée a régulièrement évolué. Dans les années 1970, la demande se portait sur les « femmes au foyer » et l'organisation agricole a obtenu la création du système des *piek loden*[16] permettant notamment à ces

14. Le transport est marqué par un nombre de détachements plus réduit mais des durées longues.

15. Ce constat est en décalage avec celui d'une féminisation des migrations (Kofman, 2019) mais souligne que les formes prises par les migrations sont très dépendantes du genre. Le poids des stéréotypes orientant les personnes vers certains emplois spécifiques joue un rôle particulièrement flagrant pour les métiers considérés comme non qualifiés occupés où les migrants sont surreprésentés.

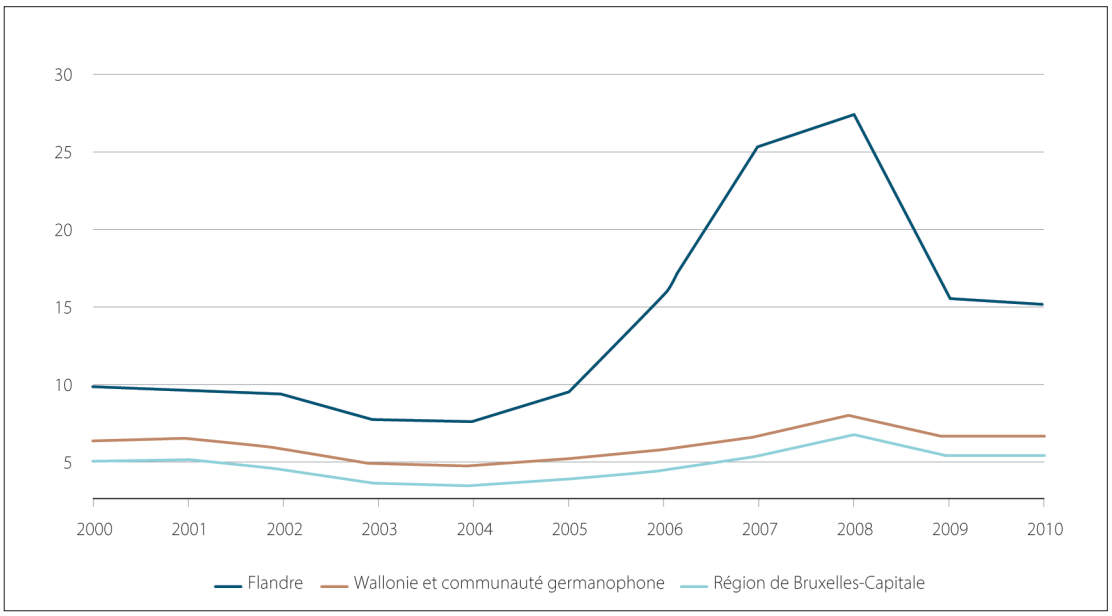
16. Correspondant à la gestion des pics d'activité.

dernières de travailler 25 jours par an sans avoir à payer de cotisations sociales ni à être soumises au minimum barémique. La raréfaction de ce segment de main-d'œuvre a poussé l'horticulture belge (essentiellement flamande) à se tourner vers des travailleurs immigrés. À la fin des années 1980, les demandeurs d'asile étaient prioritairement ciblés : le Boerenbond est ainsi à l'initiative d'une réforme en 1993 leur permettant d'obtenir une autorisation de travail. La même année est créée la « carte cueillette ». Cette dernière remplace le contrat de travail et permet de travailler sous le statut de saisonnier. Dans le secteur horticole, il est alors possible de travailler 11 heures par jour et 50 heures par semaine dans la limite de 65 jours par an (et 100 jours pour certaines cultures comme les chicons et les champignons) ; le contrat de travail se limite à une déclaration électronique journalière ; enfin l'employeur est exonéré d'une grande partie des cotisations sociales.

L'année 2002 constitue une rupture en matière de flux de travailleurs migrants saisonniers. En effet, cette année-là, la Région flamande simplifie la procédure d'octroi de permis pour les étrangers extracommunautaires et les travailleurs issus des pays de l'Est : la part de l'agriculture dans les permis B passe de 2,8 à près de 55 % entre 2000 et 2006, soit environ 9 000 personnes concernées (Rosenfeld *et al.*, 2010:102). En 2006, 97 % des permis délivrés en Flandre dans le secteur agricole sont attribués à des Polonais. Le graphique 1 illustre ces évolutions : alors que le nombre de permis B demeure relativement stable en Wallonie et à Bruxelles, il connaît un pic en Région flamande entre 2004 et 2009, c'est-à-dire durant la période où l'agriculture a commencé à recourir largement à des travailleurs de l'est de l'Europe et avant qu'ils ne soient dispensés de permis de travail. Le rapport de Lambert et Loose (2010) fournit des chiffres différents mais des trajectoires

Graphique 1 - **Premiers permis B délivrés par région (2000-2010)**

En milliers



Source : https://bit.ly/3YzQfNw.

similaires : alors que les étrangers représentaient moins de 20 % des effectifs de travailleurs saisonniers dans l'horticulture jusqu'en 2002, ils passent rapidement à 30 % en 2003 et 44 % en 2008. En outre, la fin des restrictions imposées aux travailleurs des pays de l'Est en 2009 permet à l'agriculture flamande d'embaucher encore plus largement des saisonniers issus des nouveaux pays membres de l'UE, essentiellement en provenance de Pologne.

Du fait de l'absence de permis de travail nécessaire pour les salariés de l'UE et de l'importance des pratiques informelles ou illégales (Lambert et Loose, 2010), l'évaluation précise des effectifs de travailleurs saisonniers migrants dans l'agriculture belge demeure une gageure. Des estimations assez hétérogènes circulent mais plusieurs d'entre elles convergent autour de 65 000 travailleurs saisonniers chaque année. Cette population est concentrée en Flandre et notamment dans la province du Limbourg.

La prévalence de logiques de *dumping* social

Les migrants « temporaires » en Belgique recouvrent de multiples statuts, mais deux d'entre eux concentrent les enjeux les plus importants : les travailleurs détachés dans la construction d'une part et les travailleurs saisonniers dans l'agriculture d'autre part. Dans les deux cas, des logiques de *dumping* social inscrites dans des chaînes de sous-traitance de plus en plus complexes s'observent.

Les travailleurs détachés dans la construction soumis à des risques d'exploitation majeure

En Belgique, la construction concentre une part importante des travailleurs détachés et apparaît comme le secteur le plus profondément affecté par ces pratiques. Le recours aux travailleurs détachés a réellement explosé à partir du milieu des années 2000 pour atteindre un quart des effectifs d'un secteur pesant 5 % du PIB. Les employeurs justifient ce recours de manière assez classique : recherche de réduction des coûts, nécessité de contourner le manque d'attractivité des métiers qui génère des « pénuries de main-d'œuvre », besoin de flexibilité et préférence pour des « travailleurs motivés » (Lens *et al.*, 2022). Les arguments développés par les employeurs et leurs organisations professionnelles esquissent ainsi une forme de cercle vicieux où le recours à des segments fragiles de la main-d'œuvre nourrit des emplois de mauvaise qualité. Plusieurs travaux (Rosenfeld *et al.*, 2010 ; Wuidar, 2023a) pointent le fait que la construction est durablement inscrite dans des logiques de recours à une main-d'œuvre flexible et bon marché au sein de laquelle la population migrante joue un rôle déterminant. Ce secteur s'appuie ainsi sur des « niches ethniques » (Waldinger, 1994), amenées à se transformer au gré des politiques migratoires et de l'évolution des droits des ressortissants de différents pays. Les années 2000 ont vu l'arrivée massive de travailleurs polonais et roumains. Ils ont d'abord occupé des positions subalternes, souvent sous statut informel et très mal rémunérées. Lorsque la régularisation de leur statut à partir de 2009 leur a permis de postuler à des emplois mieux reconnus, ils ont laissé la place à de nouveaux travailleurs. Le groupe le plus représenté est composé de travailleurs brésiliens en situation illégale (*overstayer*) ou sous le statut de travailleur détaché, le plus souvent par des entreprises portugaises. D'autres types de détachement « en cascade » s'observent également, à l'image des travailleurs issus des pays de l'ex-Yougoslavie détachés

par des entreprises slovènes ou croates ou de travailleurs marocains et tunisiens *via* des entreprises italiennes (Cillo, 2021).

Ce modèle de détachement conduit à des conditions de travail et d'emploi régulièrement dénoncées par les syndicats mais également par des recherches financées par l'UE. Ainsi, en 2012, l'enquête PostER (Clark, 2012) ou encore les travaux de Cremers (2011) signalaient des inégalités salariales majeures, le non-paiement des cotisations sociales, le non-respect de la législation sur le temps de travail et la multiplication d'intermédiaires plus ou moins fictifs visant à éviter les poursuites judiciaires.

Depuis, plusieurs directives ont cherché à encadrer davantage le recours au travail détaché : c'est notamment le cas de la directive 2014/67/UE qui vise à renforcer les contrôles ou encore de la directive 2018/957 qui cherche à mieux garantir l'équité salariale entre entreprises d'envoi et entreprises locales (Picard, Pochet, 2018). En dépit des difficultés inhérentes à l'étude de ce type d'emplois (Oliveira, Thoemmes, 2017), les travaux réalisés dans le cadre des projets POOSH[17] ou Con3Post[18] ont montré que ces dérives étaient persistantes voire renforcées en raison de la croissance des détachements de travailleurs extracommunautaires. Une segmentation de plus en plus forte semble ainsi s'observer et entraîne une délégation des tâches les moins qualifiées, les plus pénibles et les moins rémunérées à des groupes de population spécifiques.

La flexibilité légale permise par le système du détachement ne suffit pas à décourager les pratiques illégales. En effet, les travaux de De Wispelaere (2022) rappellent l'importance des infractions constatées en matière de droit social, notamment de droit du travail. Il n'est ainsi pas rare que des salaires inférieurs au salaire minimum belge soient observés y compris à des niveaux extrêmement bas (2 à 3 euros de l'heure). Des infractions à la durée maximale du travail ou encore au respect des temps de pause sont également fréquemment relevées : ainsi, certains travailleurs détachés travaillent 11 à 12 heures sept jours par semaine (Cillo, 2022). Ces mêmes enquêtes soulignent la faiblesse du contrôle des conditions de travail et l'absence de suivi médical. Les mauvaises pratiques concernent enfin les conditions de logement : des situations de surpopulation ou d'insalubrité ont été régulièrement constatées tandis que des frais de logement sont parfois illégalement imposés aux travailleurs détachés. Des cas d'exploitation particulièrement sévères sont régulièrement repris dans la presse belge, qui dénonce par exemple des « travailleurs impayés[19] » ou encore des « Afghans qui doivent trimer pour 5 euros de l'heure[20] ».

Au moins trois facteurs favorisent ces risques d'exploitation majeure. Le premier est la nature même de l'immigration temporaire (notamment, mais pas uniquement, dans le cadre du détachement) qui lie le droit de séjour au bon vouloir de l'employeur : l'entrée sur le territoire et la possibilité d'y rester découlent en effet de l'occupation d'un emploi. Certes, la loi est censée protéger les

17. http://www.poosh.eu/.

18. https://bit.ly/4hn6YLq ; https://bit.ly/3UumHyp.

19. C. Borowiak, « Des menaces envers les travailleurs impayés de Rive gauche à Charleroi ? », RTBF, 2 mai 2016, https://bit.ly/48pNT77.

20. « Effondrement d'un bâtiment à Anvers : "Je vois des Afghans trimer à cinq euros de l'heure" », levif, 31 juin 2021.

travailleurs victimes d'abus en leur accordant automatiquement un droit de séjour mais cette protection est loin d'être systématiquement connue ou appliquée. Le deuxième facteur est la faiblesse des acteurs syndicaux et les difficultés d'accès, pour les travailleurs, à l'information relative à leurs droits. Les problèmes linguistiques et la dépendance vis-à-vis de l'employeur se cumulent ici (voir *infra*). Dernier facteur : les écarts importants de rémunération entre les pays de départ et la Belgique (le salaire minimal bulgare dans la construction peut être inférieur à 2 euros contre 15 euros en Belgique), qui créent un espace de négociation ou de résignation de la part des travailleurs détachés. Ces éléments sont par ailleurs renforcés par la multiplication des intermédiaires entre l'entreprise donneuse d'ordres belge et le travailleur : Cillo (2021) donne l'exemple de travailleurs marocains et tunisiens détachés par des entreprises italiennes qui profitent de la précarité de leur statut migratoire pour prélever des commissions conséquentes dans une logique quasi mafieuse.

Si le secteur de la construction est particulièrement touché, ce type de situations est susceptible de se retrouver dans d'autres activités largement impactées par le système du détachement à l'image du transport (Ouali, 2022) ou encore du nettoyage et de l'industrie de la viande, fréquemment qualifiés de « secteurs à risques » (Lens *et al.*, 2022).

Les travailleurs saisonniers agricoles, particulièrement vulnérables

L'autre domaine marqué par une forte prévalence des migrations temporaires est le secteur agricole et horticole. Comme la construction, ces activités vivent depuis bien longtemps en recourant à une main-d'œuvre très bon marché. Les travailleurs étant considérés comme aisément remplaçables, les employeurs sont en quête de circuits d'approvisionnement en main-d'œuvre la plus accessible. Celle-ci devant être entendue à la fois au sens de faible coût et de disponibilité. La recherche d'un compromis coût/disponibilité optimal induit des stratégies de recrutement régulièrement évolutives en fonction des changements politiques et sociaux ouvrant ou refermant l'accès à des « réserves » spécifiques de main-d'œuvre susceptibles d'accepter des contrats courts. Après avoir recouru abondamment aux travailleuses « femmes au foyer » tant que l'activité féminine demeurait faible (années 1970-1980), l'agriculture flamande s'est tournée vers les demandeurs d'asile (fin des années 1980-début des années 1990) puis vers la main-d'œuvre saisonnière, essentiellement issue des pays de l'est de l'Europe, et notamment de Pologne, à la suite de la chute du mur de Berlin.

Les travailleurs polonais sont perçus comme des travailleurs à la fois « compétents » (car souvent eux-mêmes issus du monde agricole) et « courageux ». Les circuits de recrutement empruntent des logiques de cooptation et de réseaux nationaux et s'appuient également sur des stéréotypes associés à différentes origines nationales : « Les Polonais sont prisés parce qu'ils sont bons tailleurs, tandis que les Polonaises, appréciées pour leur "douceur et leur délicatesse" sont sélectionnées pour la cueillette[21]. »

21. « Travailleur-ses saisonnièr-es migrant-es en Belgique : l'institutionnalisation de la précarité », *Medialibre*, 25 juin 2015, https://bit.ly/4e4vb6u.

Bien que le cadre juridique soit différent (les travailleurs migrants saisonniers sont directement embauchés par l'employeur belge et sont censés disposer d'un permis unique de travail et de séjour ou d'un permis B), on retrouve de nombreux points communs avec les pratiques du secteur de la construction. Ici également, les facilités offertes par le cadre légal et réglementaire sont très importantes (voir *supra*). Loin de décourager les pratiques illégales, les assouplissements semblent au contraire réduire les capacités (et l'intérêt) des travailleurs à lutter pour faire respecter leurs droits. Ainsi des cas de non-respect des minima de salaires, l'existence de temps de travail quotidiens excessifs et le non-paiement des (maigres) cotisations sociales sont toujours observés, dénoncés à la fois par les réseaux militants[22] et repérés dans des enquêtes académiques (Rosenfeld *et al.* 2010 ; Lambert et Loose, 2010). La dureté des conditions de travail n'est d'ailleurs pas niée par les employeurs qui déplorent qu'aucun « Belge ne voudrait travailler dans leurs exploitations[23] ». L'usage des stéréotypes nationaux fait ainsi surtout écho à la difficulté de retenir une main-d'œuvre qui dispose d'une marge de choix plus importante et illustre le fait que les travailleurs migrants sont obligés de supporter des conditions de travail particulièrement dures : durées de travail très longues, absence de repos hebdomadaire, port de lourdes charges, cadences élevées, faiblesse des équipements de protection, exposition aux intempéries et aux produits chimiques, etc. Tant la presse que les ONG décrivent des conditions d'emploi très éloignées d'un travail décent[24]. Enfin, les conditions de logement ne semblent pas toujours respecter les normes en vigueur (assez strictes en Flandre, plus floues en Wallonie).

De même, comme pour la construction, le rôle de certains intermédiaires est mis en avant. Si le détachement n'est que peu développé (en raison de l'exonération de cotisations sociales déjà accordée aux saisonniers), le recours à des agences qui diffusent des listes de travailleurs disponibles semble assez répandu. Le syndicat wallon de l'horticulture utilise notamment ces listes de contacts, chaque travailleur devant payer pour y figurer (entre 100 et 150 euros en 2015). Des systèmes d'agences de placement organisant le recrutement, le déplacement et le logement sont également mentionnés.

L'absence de contrôle syndical et les difficultés linguistiques sont probablement encore plus flagrantes que dans le secteur de la construction. De même, les interventions de l'Inspection du travail semblent limitées, certains acteurs estimant que la lourdeur des amendes et la faiblesse des obligations seraient des arguments suffisants pour rendre les infractions peu fréquentes. Les fraudes constatées sont effectivement relativement rares (contrairement à la construction) mais plusieurs travaux estiment que ce constat provient surtout d'une relative faiblesse des contrôles (Rosenfeld *et al.*, 2010 ; Boels, 2013), voire de la force du *lobbying* du Boerebond. La presse fait ainsi

22. *Ibid.*

23. R. Verstraete, « Pénurie de main-d'œuvre dans le secteur horticole : qui veut encore récolter nos fruits ? », *RTBF*, 5 mai 2023, https://bit.ly/3C4f4s8.

24. « "Essentiels mais invisibles et exploités" » : étude d'Oxfam sur les travailleurs migrants dans l'agriculture », Beswic, 1er juillet 2024, https://bit.ly/4fmW06L.

régulièrement état de situations proches de l'esclavage moderne[25].

Une action syndicale et collective entravée

Face à l'intensité et à la fréquence des abus constatés dans ces deux secteurs, les acteurs publics et syndicaux développent des actions multiples, dont l'efficacité demeure limitée en raison d'obstacles structurels.

Prise de conscience et lutte contre les abus

La situation observée tant dans la construction que dans le secteur agricole est connue des pouvoirs publics et des syndicats. Le diagnostic est largement partagé y compris par les services de contrôle qui identifient parfaitement les secteurs « à fort risque de fraude » (SIRS, 2023). Les contrôles ciblent ainsi régulièrement les situations susceptibles de générer des formes de *dumping* social et de nombreuses actions ont été menées notamment dans le secteur de la construction (Wuidar, 2023a)[26].

Les syndicats sont largement conscients des enjeux[27]. Ils reconnaissent l'importance d'agir à de multiples niveaux comme au sein des commissions paritaires, à travers un *lobbying* politique local, national et européen, ou encore *via* la communication en direction du grand public (Erdinç *et al.*, 2022). Leurs registres d'action sont variés.

Une logique d'information et de documentation des phénomènes de *dumping* social conduisant à des conditions d'emploi indignes est engagée (même si ce travail demande des efforts permanents de réactualisation), notamment grâce à l'action et la mise en lien de plusieurs types d'acteurs. La recherche académique a développé une expertise sur les phénomènes migratoires, le rôle du détachement de main-d'œuvre ou encore la situation spécifique des travailleurs saisonniers. Elle a notamment pu s'appuyer sur des programmes de recherche européens de grande envergure à l'image des projets POOSH ou CON3Post. Elle a aussi nourri des liens avec des structures d'aide aux migrants qui alimentent également les connaissances de manière très fine (Myra). Les interactions entre registre scientifique et militant sont, en ce domaine, inévitables, tant « les mécanismes de domination et d'exploitation sont omniprésents qu'il n'est pas possible de s'en tenir à un point de vue froidement technocratique » (Morice, Michalon, 2008). Les liens entre ONG, recherche et syndicats sont forts sur ces questions, comme en témoigne par exemple la tenue d'un colloque en 2019 à Charleroi associant chercheurs et syndicalistes sur le thème « Détachement des travailleurs. Les raisons d'agir ».

Un second registre d'action concerne le repérage des situations problématiques concrètes. L'objectif est de former des délégués et de développer l'information

25. C. Vallet, « Travail saisonnier : le prix de l'exploitation », *Alter Echos*, n° 393, 25 novembre 2014, https://www.alterechos.be/travail-saisonnier-le-prix-de-lexploitation/.

26. À ce titre, il est probablement possible de distinguer la construction et l'agriculture : si dans le premier les corps d'inspection sont fortement mobilisés, dans le second la tendance semble moins marquée. L'importance des dérogations accordées se conjuguent aux difficultés matérielles du contrôle pour déboucher sur un moindre investissement qui se traduit par une – relative – faiblesse de la fréquence des infractions constatées. Ainsi la faiblesse des « taux [d'infraction dans l'agriculture] n'illustrent donc pas l'étendue du phénomène mais suffisent à beaucoup pour considérer qu'il n'y a pas de réel problème dans l'agriculture belge » : « Travailleur-ses saisonnièr-es migrant-es en Belgique… », *Medialibre*, *op. cit*.

27. « Cri d'alarme : exploitation de travailleurs saisonniers », FGTB Horval, 5 octobre 2022, https://bit.ly/3YobLDx.

des salariés, notamment en cherchant à contourner les obstacles linguistiques. À titre d'exemple, on peut citer l'initiative de la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) Horval qui a collaboré avec la Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme (EFFAT) pour la création d'un outil de traduction à destination de ce public[28]. Cette collaboration a débouché sur un outil d'information au niveau européen qui illustre le rôle des collaborations internationales et notamment des alliances syndicales au niveau européen à l'image du Réseau européen pour un détachement équitable responsable (REDER). La Confédération des syndicats chrétiens (CSC) s'engage également dans la construction de collectifs qui s'adressent plus spécifiquement aux travailleurs migrants[29].

Un troisième registre repose sur une logique de dénonciation. Elle s'appuie sur l'organisation d'actions « coup de poing » en lien avec des journalistes. Cette stratégie est particulièrement mobilisée dans le secteur de la construction en « profitant » de l'exposition médiatique de grands chantiers comme ceux du centre commercial Rive Gauche à Charleroi ou d'une école à Anvers[30].

Enfin, un quatrième type d'activités syndicales est moins visible mais plus traditionnel. Il repose sur le dépôt et le suivi de plaintes. Ce travail complexe est largement dépendant des actions des services de contrôle. Or, si ceux-ci sont effectivement conscients des enjeux, la mise en œuvre concrète de la répression des infractions se heurte à de nombreux obstacles (Wuidar, 2023b).

Des obstacles structurels à l'action syndicale

L'action syndicale en direction des travailleurs migrants, notamment détachés et saisonniers, est bien réelle, mais elle se heurte à de nombreux obstacles qui en limitent la portée. Trois types de difficultés semblent particulièrement saillantes : la faiblesse des outils de contrôle et de répression, la précarité de la main-d'œuvre et enfin, l'éclatement des parties prenantes.

Les acteurs syndicaux convergent avec les chercheurs pour souligner la faiblesse des moyens accordés aux organismes de contrôle et notamment à l'inspection sociale. Le secrétaire de la FGTB Horval, Bert Verhoogen, rappelle que « la FGTB insiste là-dessus depuis des années. Actuellement, il s'écoule beaucoup de temps avant que l'inspection puisse entamer une enquête et les inspections préventives sont rares[31] ». Les constats sont similaires dans la construction (voir notamment la thèse de Simon Wuidar, 2023a), comme le souligne Marc Moreau (CSC – Bâtiment) : « On a moins de moyens pour les services d'inspection et pour les tribunaux. Le désinvestissement dans la justice en Belgique, c'est un vrai problème. Quand on a des dossiers bien ficelés, il faut encore que les magistrats aient le temps de les suivre… » (cité par Erdinç *et al.*, 2022:49). Cette faiblesse des

28. « Travailleurs saisonniers : un outil pour éviter les abus », *Syndicats Magazine*, 6 avril 2023, https://syndicatsmagazine.be/travailleurs-saisonniers-outils/.

29. https://bit.ly/4f1cz8v ; https://bit.ly/3C1Oy2N.

30. J. De Rijke, F. Claes, « Dans le bâtiment, le "sale boulot", c'est pour les étrangers », DaarDaar, 22 juin 2021, https://bit.ly/4e8AT7f.

31. « Cri d'alarme… », FGTB Horval, *op cit*..

inspections conduit certains acteurs à parler de « l'impunité presque totale dont jouissent les entreprises » (Erdinç *et al.*, 2022:52). La faiblesse des amendes encourues (très souvent proches de ce qu'aurait dû payer l'entreprise si elle avait respecté la loi) favorise également la prise de « risque », obligeant les salariés détachés à devoir « se battre pour être payés[32] ».

Les difficultés linguistiques et le haut degré de précarité rendent ensuite les travailleurs migrants moins accessibles aux organisations syndicales alors que la logique des nouvelles formes de migrations temporaires liant le titre de séjour au contrat de travail rend les salariés particulièrement dépendants des employeurs. De même, l'importance des écarts de niveaux de vie et de salaire entre la Belgique et les pays d'origine entraîne une réduction des attentes des salariés (ou un abaissement de leur seuil d'acceptation). Cet argument revient ainsi de manière très régulière dans les propos de différents acteurs (patronaux, syndicaux mais également agents de contrôle) : « la paye est de toute façon nettement mieux que dans leur pays[33] », indique ainsi un employeur tandis qu'un acteur syndical estime que « [pour le travailleur détaché] son intérêt, ce n'est pas de recevoir toutes les primes, ce n'est pas de travailler huit heures par jour. Son intérêt, c'est de gagner plus, beaucoup plus qu'il ne pourrait gagner chez lui. Ils ne s'adressent aux syndicats que lorsqu'ils rencontrent des problèmes et sont confrontés à des situations très graves » (cité par Erdinç *et al.*, 2022:52). Wuidar (2023b) montre également comment l'intensité des inégalités et de la précarité de certains migrants poussent les inspecteurs du travail à entrer dans des négociations avec les employeurs autour de cas individuels et à tolérer des infractions dont la dénonciation entraînerait la révélation du statut illégal des travailleurs.

Un troisième blocage classique provient de l'éclatement des parties prenantes. C'est d'abord le cas du côté de « l'employeur » : entre l'entreprise sous-traitante, les éventuels intermédiaires et l'entreprise donneuse d'ordres et l'éventuel client final, les responsabilités sont diluées et les devoirs qui incombent à l'employeur largement oubliés. Cette situation est assez classique dans les systèmes marqués par des formes d'éclatement des entreprises (Weil, 2011 ; Thèvenot *et al.*, 2023) mais ces conséquences sont démultipliées lorsque les chaînes de sous-traitance s'inscrivent dans un cadre international. L'impossibilité d'agir contre un employeur évanescent est par ailleurs renforcée par les divisions qui traversent la main-d'œuvre : tensions entre salariés belges et travailleurs détachés accusés de faire pression à la baisse sur les salaires, segmentation des groupes de salariés selon les nationalités (tant dans l'agriculture que dans la construction), opposition entre groupes d'âges se cumulent pour fragmenter les collectifs de travail. De même, les organisations syndicales sont tenues de construire des alliances et des coopérations internationales (essentiellement européennes) qui demandent des investissements en temps conséquents.

Conclusion

La croissance du nombre de travailleurs migrants temporaires semble constituer une transformation d'un phénomène plus

32. R. Knaebel, « Travailleur détaché : "Il faut toujours se battre pour être payé" », *HesaMag*, #13, 1er semestre 2016, p. 23-25, https://www.etui.org/sites/default/files/Hesamag_13_FR_23-25.pdf.

33. « Travailleur-ses saisonnièr-es migrant-es en Belgique… », *Medialibre*, *op. cit*.

structurel : le recours massif à une main-d'œuvre bon marché, flexible et précaire par certains secteurs de l'économie belge. Ces « nouveaux » migrants viennent depuis une vingtaine d'années remplacer d'autres catégories de travailleurs et travailleuses fragilisées : femmes au foyer, immigrés légaux ou illégaux. La question de savoir si cette évolution est positive ou négative est complexe et sort du cadre de cet article mais plusieurs pistes de réflexion peuvent être esquissées.

La première questionne l'effet que peuvent avoir les assouplissements accordés aux employeurs en termes de droit sociaux. Le travail saisonnier et le travail détaché permettent-ils de décourager les pratiques illégales en les rendant moins avantageuses ? Il est évidemment délicat de répondre de manière tranchée mais le rapport « Fairwork » 2023[34] apporte des éléments en soulignant d'une part, la forte croissance des signalements de situations d'exploitation manifeste et d'autre part, la porosité entre les statuts de travailleurs détachés ou saisonniers et ceux de travailleurs sans-papiers. Loin de décourager les pratiques frauduleuses, l'atténuation des droits accordés aux travailleurs faciliterait la dissimulation des infractions et donnerait accès à des travailleurs encore plus fragiles.

La deuxième concerne la comparaison entre les statuts accordés aux migrants temporaires et les situations alternatives. Les contrats saisonniers ou les contrats de détachement sont ainsi présentés comme des améliorations par rapport à des situations d'absence de contrat et de travail illégal. Pour le dire autrement, les évolutions semblent manifester le passage d'un modèle recourant à (ou fermant les yeux sur) des travailleurs en situation irrégulière (sans-papiers et *overstayer*) à l'organisation d'un marché du travail élargi (aux pays de l'Est et aux pays ayant un accord avec un pays de l'UE). Cette comparaison repose cependant sur une acceptation implicite : l'accueil durable et légal de population migrante ne serait pas possible. Le seul choix possible serait celui entre une main-d'œuvre illégale ou une main-d'œuvre temporaire. Considérer les statuts accordés aux migrants temporaires comme des solutions « améliorantes » est ainsi un moyen de ne pas questionner les fondements d'une politique migratoire restrictive. Les saisonniers et les travailleurs détachés permettent alors de résoudre le paradoxe entre des contextes politiques et sociaux anti-migrants et des conditions économiques considérant le recours à l'importation de main-d'œuvre comme nécessaire. L'objectif étant de permettre une « immigration sans travailleurs immigrés » (Rea, 2006).

Une troisième évolution est mise en exergue par l'étude de la situation des « migrants temporaires » : la politique migratoire est en partie déléguée aux employeurs. Les titres de travail prennent le pas sur les titres de séjour et les travailleurs ne sont plus liés à l'État (et encore moins à l'État social) mais à l'entreprise qui les embauche. Leur maintien sur le territoire belge est dépendant des décisions des employeurs bien plus que des politiques publiques.

Une dernière question, liée aux spécificités des secteurs concernés par ces stratégies de recours massifs au travail *low-cost* peut interroger : la construction, l'agriculture, les services domestiques sont au cœur des activités liées à la reproduction de la force de travail. Le logement, l'alimentation, l'aide à la personne renvoient à des consommations

34. https://www.fairworkbelgium.be/fr/rapport-annuel-2023/.

non seulement essentielles mais également relativement contraintes. Pour ces « biens nécessaires », le consentement social à payer semble particulièrement bas : les mauvaises conditions d'emploi étant, de fait, justifiées par la nécessité de maintenir les prix des biens et services concernés à des niveaux faibles. La société belge, comme de nombreux pays européens, table donc sur le recours à une main-d'œuvre importée peu chère pour assurer certains des coûts nécessaires à sa « reproduction » et le maintien d'une partie de son modèle social.

Sources :

- Boels D. (2013), « A process of formalisation. Seasonal labour in fruit growing in Belgium », *Etnografia e ricerca qualitativa*, n° 1, p. 35-60, https://doi.org/10.3240/73066.
- Cillo R. (2021), « Mandatory mobility? The case of immigrant posted workers sent from Italy to Belgium in the construction sector », *International Migration*, vol. 59, n° 6, p. 156-171, https://doi.org/10.1111/imig.12935.
- Cillo R. (2022), « The impact of postings on the Belgian construction sector », *in* Cillo R., Perocco F. (eds.), *Società e trasformazioni sociali*, Venice, Fondazione Università Ca' Foscari, p. 166-177, https://doi.org/10.30687/978-88-6969-515-5/008.
- Clark N. (2012), *Regulation and Enforcement of Posted Workers' Employment Rights*, Working Lives Research Institute, London.
- Conseil supérieur de l'emploi (2018), *Les immigrés nés en dehors de l'Union européenne sur le marché du travail en Belgiqu*e, Rapport 2018, https://bit.ly/4hjHmyQ.
- Cremers J. (2011), *In search of Cheap Labour in Europe: Working and Living Conditions of Posted Workers*, CLR [u.a.].
- De Wispelaere F. (2022), « Le détachement intra-européen dans l'économie belge : analyse statistique et impact dans le secteur de la construction », *Travail, Emploi, Formation*, n° 16, p. 17-27, https://bit.ly/3CbzPSC.
- De Wispelaere F., De Smedt L., Munoz M., Gillis D., Pacolet J. (2022), *Posted Workers from and to Belgium. Facts and Figures,* Posting.Stat Project VS/2020/0499, March, https://bit.ly/3AoWZEA.
- EMN (2011), *Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in EU Member States*, European Migration Network, https://bit.ly/3YFXXWn.
- EMN (2024), *Labour Market Integration of Beneficiaries of Temporary Protection from Ukraine*, European Migration Network, https://bit.ly/3UrhcAH.
- Erdinç I., Bingen A., Sepulchre D. (2022), « Défis et actions autour du détachement des travailleur·e·s : initiatives syndicales en Belgique et en Europe », *Travail, Emploi, Formation*, n° 16, p. 45-54, https://bit.ly/3CbzPSC.
- Hollifield J. F. (1997), *L' immigration et l'État-nation à la recherche d'un modèle national*, Paris, L'Harmattan.
- Kofman E. (2019), « Gender and the feminisation of migration », *in* Inglis C., Li W., Khadria B. (eds.), *The SAGE Handbook of International Migration*, London, Sage, p. 216-231.

- Lafleur J.-M., Martiniello M., Rea A. (2015), « Belgique », *in* Gildas S. (dir.), *Dictionnaire des migrations internationales*, Paris, Armand Colin, p. 24-29, https://bit.ly/3BWhrgv.
- Lens D., Mussche N., Marx I. (2022), « The different faces of international posting: Why do companies use posting of workers? », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 28, n° 1, p. 27-45, https://doi.org/10.1177/09596801211023262.
- Loose M., Lamberts M. (2010), *De tewerkstelling van allochtonen in de land-en tuinbouw. Een kwantitatieve en kwalitatieve beschrijving van de huidige situatie*, Onderzoeksrapport, Departement Landbouw en visserij, Afdeling Studie en monitoring, HIVA-KUL, Brussel, https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/6856.
- Morice A., Michalon B. (2008), « Les migrants dans l'agriculture : vers une crise de main-d'œuvre ? Introduction », *Études rurales*, n° 182, p. 9-28, https://doi.org/10.4000/etudesrurales.8749.
- Oliveira D., Thoemmes J. (2017), « Circuler entre chantiers et pays : enquête sur les travailleurs détachés portugais dans le BTP en France », *SociologieS*, https://doi.org/10.4000/sociologies.6454.
- Ouali N. (2022), « Introduction : sombre tableau des conditions de travail des détaché.e.s en Europe et des moyens de lutte contre la fraude et le *dumping* social », *Travail, Emploi, Formation*, n° 16, p. 5-16, https://bit.ly/3CbzPSC.
- Picard S., Pochet P. (2018), « La saga du détachement des travailleurs : un concentré d'enjeux de l'Europe sociale », *ETUI Policy Brief*, 6/2018, https://bit.ly/4hm9FNg.
- Piore M. J. (1979), *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, https://doi.org/10.1017/CBO9780511572210.
- Rea A. (2004), « Exigences utilitaristes en Belgique », *Plein droit*, n° 61, p. 41-45, https://bit.ly/3NH3V3d.
- Rea A. (2006), « L'immigration sans immigrés », *in* Beaud S., Confavreux J., Lindgaard J. (dir)., *La France invisible*, Paris, La Découverte, p. 439-442.
- Rea A. (2013), « Les nouvelles figures du travailleur immigré : fragmentation des statuts d'emploi et européanisation des migrations », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 29, n° 2, p. 15-35, https://doi.org/10.4000/remi.6371.
- Rosenfeld M., Rea A., Herman B., Jacobs D. (2010), « Les permis de travail en Belgique », *in* Martiniello M., Rea A., Timmerman C., Wets J. (dir.), *Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Europe*, Gent, Academia Press, p. 85-115.
- SIRS (2023) *Commentaires sur les contrôles et les résultats des cellules d'arrondissement*, Service d'information et de recherche sociale, https://bit.ly/4ev3aF8.

- Thèvenot N., Devetter F.-X., Geymond M., Perez C., Perraudin C., Valentin J. (2023), « Face à l'éclatement des entreprises, une représentation collective mise en défaut : une analyse à partir de l'enquête REPONSE 2017 », *La Revue de l'IRES*, n° 107-108, p. 13-40, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/03/R107-108_2.pdf.
- Waldinger R. (1994), « The making of an immigrant niche », *International Migration Review*, vol. 28, n° 1, p. 3-30, https://doi.org/10.2307/2547023.
- Weil D. (2011), « Enforcing labour standards in fissured workplaces: The US experience », *The Economic and Labour Relations Review*, vol. 22, n° 2, p. 33-54, https://doi.org/10.1177/103530461102200203.
- Wuidar S. (2023a), *Flexibilité et pénurie de l'emploi sous tension. Une analyse par la régulation du travail dans le secteur belge de la construction*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Liège, https://bit.ly/3YsdUxY.
- Wuidar S. (2023b), « Pourquoi l'État belge peine à endiguer le phénomène du *dumping* social ? Enquête au coeur de l'inspection du travail dans le secteur de la construction », *Travail, Emploi, Formation*, n° 17, p. 11-27, https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/299519/1/TEF-17-2023-WUIDAR.pdf.

Danemark

Les migrants temporaires sur le marché du travail : entre restrictions et précarité

Christèle MEILLAND

L'exemple danois révèle une dualité entre la dépendance structurelle aux travailleurs migrants temporaires, essentiels pour compenser les difficultés de recrutement de main-d'œuvre dans quelques secteurs, et une politique migratoire strictement encadrée et de plus en plus restrictive. Cette tension met en évidence les limites de la flexicurité face à la segmentation accrue du marché du travail, où la précarité des migrants contraste avec la sécurité d'emploi des travailleurs danois.

The Danish example reveals a duality between structural dependence on temporary migrant workers, essential to compensate for labour recruitment difficulties in some sectors, and a strictly supervised and increasingly restrictive migration policy. This tension highlights the limits of flexicurity in the face of increasing labor market segmentation, where the precariousness of migrants contrasts with the job security of Danish workers.

Christèle Meilland est chercheure à l'Ires.

Depuis la crise des réfugiés en 2015, le Danemark a été confronté à une vague migratoire sans précédent qui a été suivie d'un durcissement significatif de sa politique en la matière. Cette politique restrictive s'est notamment traduite par un renforcement du contrôle des frontières et des limitations accrues sur la mobilité des migrants (Shapiro, Jørgensen, 2021). L'accès des étrangers à la citoyenneté et au droit d'asile a été fortement restreint et une politique hostile à l'égard des migrants économiques et des citoyens danois issus de l'immigration a été mis en place. À cela s'ajoutent la mise en place d'un programme d'intégration exigeant et long ainsi que d'un potentiel recours à un pays tiers pour le traitement des demandes de visas (accepté dans un premier temps puis révoqué).

Pourtant, malgré ces restrictions et en raison de difficultés de recrutement de main-d'œuvre de plus en plus fortes, les employeurs danois embauchent des travailleurs étrangers temporaires ou saisonniers, parfois détachés, en particulier dans l'agriculture et la construction. Alors que la flexicurité danoise, qui repose sur un mélange de flexibilité et de sécurité, a longtemps été présentée comme un modèle, l'arrivée massive de travailleurs migrants (temporaires et permanents) met en lumière de nouvelles dynamiques. Ces travailleurs étrangers, bien qu'indispensables au marché du travail, sont souvent confrontés à des conditions de vie et de travail précaires et à des droits limités, créant ainsi une dualité entre flexibilité et vulnérabilité et une forte segmentation de la main-d'œuvre.

Cet article se propose d'analyser comment les flux migratoires temporaires transforment le marché du travail, en examinant les spécificités des secteurs les plus concernés et les nouvelles formes d'organisation collective qui émergent parmi les travailleurs migrants temporaires. Dans un premier temps, nous analysons l'évolution des politiques migratoires danoises, en particulier leur durcissement depuis « la crise des réfugiés de 2015 », et nous précisons comment ces politiques influencent l'accès des travailleurs migrants, notamment saisonniers et détachés, au marché du travail. Ensuite, nous mettons en évidence le rôle crucial des travailleurs migrants temporaires dans certains secteurs économiques clés, tels que l'agriculture et la construction, en mettant en lumière les conditions de travail spécifiques auxquelles ils sont confrontés. Enfin, nous étudions les formes d'organisation collective qui émergent chez les travailleurs migrants temporaires, qu'elles soient le fait des syndicats traditionnels ou des nouveaux collectifs qui s'appuient sur les réseaux numériques.

Une législation de plus en plus restrictive envers les réfugiés associée à un assouplissement pour les travailleurs étrangers temporaires

Historiquement, le Danemark s'est distingué comme un pionnier en adoptant des lois et des conventions internationales humanitaires progressistes, notamment en faveur des réfugiés (Reynié, 2023)[1]. Cependant, ces dernières années, le Danemark a présenté un visage radicalement différent, en affichant une ligne dure en matière d'immigration. Ce revirement se reflète dans le

1. Le Danemark a été l'un des premiers pays à signer et ratifier la Convention des Nations unies sur les réfugiés en 1951, qui prévoyait un principe fondamental de non-refoulement.

discours politique et les politiques d'immigration restrictives, réformées et renforcées à de nombreuses reprises (Bjerre *et al.*, 2022). Ce durcissement touche l'immigration dans son ensemble avec comme objectif que l'immigration de travail temporaire demeure effectivement temporaire.

Après avoir mis en place dès 1979 un programme officiel d'accueil des réfugiés, le pays adopte en 1983 l'une des lois sur les étrangers les plus progressistes d'Europe, offrant aux réfugiés des droits en matière de regroupement familial, de formation linguistique, d'aides financières et résidentielles, ainsi qu'un permis de travail (Arendt, 2022). Ces mesures visent alors à améliorer les garanties juridiques, notamment pour les demandeurs d'asile, tout en encadrant les regroupements familiaux. Mais de nombreuses critiques se font entendre. Les politiciens les plus conservateurs condamnent fortement cette politique migratoire, décrivant les réfugiés comme un fardeau pour l'État-providence (Gammeltoft-Hansen, Scott Ford, 2021), au plan économique mais aussi culturel, qui mettrait la société danoise en péril. Cette critique ne cesse d'enfler dans les années 1990 durant lesquelles l'immigration et l'asile deviennent des enjeux politiques majeurs. L'influence croissante du Fremskridtspartiet (FrP, Parti du progrès[2]) et du Dansk Folkeparti (DF, Parti populaire danois[3]) génère des débats de plus en plus âpres autour de l'intégration des « immigrés non occidentaux », terme désignant principalement les minorités non blanches et supposément musulmanes. Communément utilisé par les partis d'extrême droite, ce terme est devenu, au fil des années, courant dans les discours politiques et dans les ministères danois, y compris dans les statistiques officielles, et ce depuis une vingtaine d'années (encadré 1). Le DF devient le premier parti nationaliste d'Europe à promouvoir l'idée que l'État-providence danois ne devrait bénéficier qu'aux « Danois de souche » (terme également utilisé par les conservateurs), renforçant l'idée que les réfugiés constituent une menace[4].

Au cours des vingt dernières années, les restrictions en matière d'immigration se sont intensifiées. Entre 2001 et 2011, le gouvernement de centre-droit durcit les critères de naturalisation et de regroupement familial et prolonge la durée nécessaire pour obtenir un permis de résidence permanent, qui passe de trois à huit ans. Entre 2002 et 2016, la législation sur les étrangers est modifiée 93 fois, contre 25 entre 1986 et 2000, marquant une accélération sans précédent. De 2017 à 2019, la loi est encore amendée 42 fois (Gammeltoft-Hansen, Scott Ford, 2021). En 2018, des mesures visent spécifiquement les « résidents non occidentaux », et une campagne anti-réfugiés est diffusée dans la presse arabe pour dissuader les réfugiés de choisir le Danemark comme destination.

2. Le Parti du progrès est un ancien parti populiste de droite aux tendances libertaires et anti-étatiques. Il a perdu de son influence au fil du temps au profit du Parti populaire danois. Il s'est alors fortement radicalisé sur les questions d'immigration et de culture pour se situer dans la mouvance d'extrême droite.

3. Le Parti populaire danois est un parti national-conservateur avec une forte orientation anti-immigration et eurosceptique. Il prône un État-providence restrictif et une préservation rigoureuse des valeurs dites traditionnelles danoises. Il est situé à l'extrême droite de l'échiquier politique.

4. Jensen C., « Le Danemark, laboratoire politique d'une Europe isolationniste et déchirée », *Le Monde*, 29 juin 2021.

L'arrivée de Mette Frederiksen[5] à la tête du Parti social-démocrate en 2015 marque un nouveau durcissement sur la question migratoire. Dès 2018, alors dans l'opposition, elle propose de créer des centres d'accueil en dehors de l'Europe, et affirme que les réfugiés ne pourront plus obtenir l'asile au Danemark. Depuis son arrivée au pouvoir en 2019, elle poursuit une politique d'immigration très restrictive, en alignement avec les positions du Parti populaire danois. L'adoption en 2019 de la loi dite du « changement de paradigme » (Vedsted-Hansen 2022), qui dispose que les réfugiés et les personnes bénéficiant du regroupement familial peuvent voir leur permis d'asile confisqué à moins que cela ne contrevienne aux obligations internationales du Danemark marque un tournant dans la politique migratoire danoise. Associées à divers ajustements législatifs, ces réformes reflètent une volonté politique de réduire les protections à long terme pour les immigrants. En 2021, une circulaire durcit fortement les conditions déjà drastiques de l'obtention de la nationalité danoise[6]. Un amendement de juin 2021 autorise le transfert des demandeurs d'asile vers des pays tiers hors de l'UE ; l'accord conclu avec le Rwanda sera toutefois suspendu en janvier 2023. En longue période, les flux et le solde migratoires du Danemark depuis 2015 illustrent la rigueur de sa politique migratoire, marquée par des restrictions accrues visant à limiter l'arrivée de nouveaux migrants tout en réduisant leur installation durable (graphique 1).

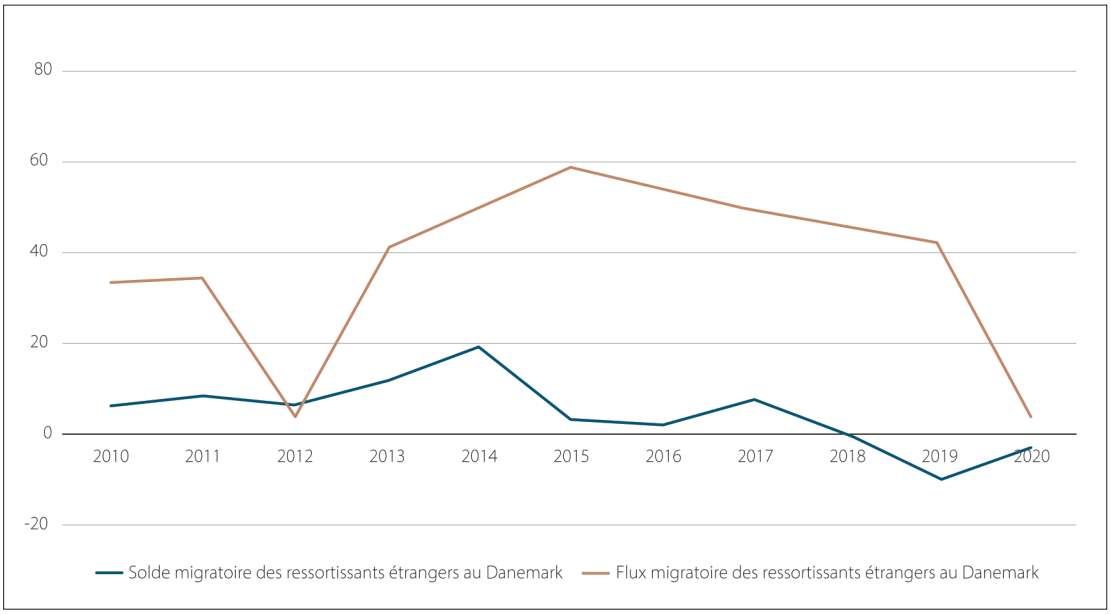
Ces restrictions à l'immigration touchent par ricochet fortement les migrants temporaires, notamment ceux venant de pays non européens. Outre les difficultés d'accès aux services d'immigration danois, les travailleurs migrants temporaires sont souvent écartés des agences pour l'emploi ou des programmes d'éducation dédiés (Schoultz *et al.*, 2024). Pour autant, devant les demandes des entreprises danoises d'avoir accès à une main-d'œuvre étrangère, les autorités danoises chargées de l'immigration ont assoupli depuis le 1er juillet 2024 les règles concernant les travailleurs à court terme. Ainsi, les étrangers titulaires d'un permis de séjour accéléré de courte durée pourront prolonger leur séjour et travailler plus facilement. Ils n'auront plus à fournir de nouvelles données biométriques, ni à passer un contrôle d'identité supplémentaire ou à obtenir un permis de travail

5. Mette Frederiksen est une personnalité politique centrale dans la politique danoise non seulement pour son parcours rapide vers les plus hautes responsabilités, mais aussi pour sa stratégie politique pragmatique qui a permis la victoire des sociaux-démocrates aux élections législatives en regagnant une part significative des électeurs perdus au profit de l'extrême droite. En repositionnant son parti, elle a affaibli l'extrême droite et redéfini les lignes idéologiques en fusionnant une approche sociale et nationaliste sur l'immigration flirtant avec l'extrême droite, position très atypique pour un parti social-démocrate en Europe : N. Didelot, « Mette Frederiksen, le nouveau visage à double face du Danemark », *Libération*, 6 juin 2019, https://bit.ly/3YWE1gY.

6. Les évolutions de la circulaire de mai 2021 sont les suivantes : toute condamnation pénale, y compris avec sursis, proscrit l'accès à la citoyenneté ; toute condamnation civile sous forme d'une amende d'un montant d'au moins 400 euros pour infraction aux règles sociales, aux règles d'immigration ou fraude aux aides sociales entraîne l'interdiction de solliciter la citoyenneté danoise pendant six ans ; toute condamnation pénale pour crime en bande organisée entraîne la déchéance de nationalité. Le test de citoyenneté est complété par cinq questions portant sur les valeurs danoises et l'articulation entre la loi et la religion ; un délai supplémentaire de carence de deux ans est instauré après l'octroi d'un titre de séjour permanent avant de pouvoir demander la citoyenneté danoise ; le candidat doit être titulaire d'un emploi ou exercer une activité indépendante au moment de la demande et avoir été en activité professionnelle au cours de trois ans et demi sur les quatre dernières années ; le candidat ne doit pas avoir de dettes envers l'État pour quelque motif que ce soit : emprunt, prêt étudiant, amende, aide sociale ou frais de procédure d'un montant d'au moins 400 euros ; le candidat doit avoir réussi le test de langue d'un niveau B2 ou avoir réussi un test de langue de niveau B1 sans avoir perçu d'aide sociale pendant plus de six mois sur les neuf dernières années.

Graphique 1 - **Flux et solde migratoires au Danemark (2010-2020)**

En milliers



Source : Migration internationale Danemark, Rapport pour l'OCDE, ministère de l'Immigration et de l'Intégration, Novembre 2022.

provisoire. Bien que la durée maximale du séjour reste limitée à 90 jours sur 12 mois, ces ajustements permettent davantage de flexibilité. De plus, les travailleurs bénéficiant du régime accéléré ne seront plus tenus d'avoir un compte bancaire dans une banque danoise. Toutefois, l'administration danoise, structurée en trois niveaux – l'État, la région et les municipalités – confie aux 98 municipalités une grande autonomie dans l'application de la politique d'intégration et d'accueil. Ce sont elles qui gèrent l'hébergement des réfugiés, les programmes d'intégration, les aides sociales et l'accompagnement vers l'emploi ou la formation. Cette indépendance permet aux municipalités d'adapter les politiques d'intégration aux besoins de leurs communautés locales, les positionnant ainsi comme les mieux placées pour répondre aux besoins d'emploi, d'éducation et de formation linguistique (Jørgensen, 2014). Cette marge de manœuvre peut donner lieu à des stratégies et mesures différentes d'une municipalité à l'autre, entraînant des résultats variés. Par exemple, un rapport de l'Agence pour le recrutement international et l'intégration (2017) révèle des variations significatives dans les taux d'emploi des femmes réfugiées arrivées entre 2015 et 2017, possiblement dues aux différences d'application des politiques d'intégration selon les municipalités (Meilland, 2022).

Les travailleurs temporaires : une réserve essentielle pour le marché du travail danois

Au cours des dernières décennies, le Danemark a connu une amélioration notable de son marché du travail : faible taux de chômage, hausse de l'emploi et forte mobilité professionnelle (Bredgård, Madsen, 2018). Dans l'année 2021, le taux

d'emploi a progressé de 74,1 à 76,5 %, soit une augmentation de 2,4 points, tandis que le nombre d'emplois a augmenté de 74 000 entre janvier et juillet 2021 (Statistics Denmark). Toutefois, malgré ces bons résultats, les entreprises danoises se plaignent de l'existence d'une forte pénurie de main-d'œuvre, arguant que 158 000 offres d'emploi restent non pourvues au second semestre 2021. Dans un tel contexte, le recours à la main-d'œuvre temporaire étrangère semble être devenu crucial. Cet appel à la main-d'œuvre étrangère vise à capter une main-d'œuvre souvent temporaire et qualifiée. Mais une partie de cet appel vise aussi les migrants temporaires non qualifiés. En effet, même si les pays nordiques sont réputés pour leurs systèmes de protection sociale, leur égalité et leurs bonnes conditions de travail, les recherches actuelles montrent que les travailleurs migrants et temporaires sont recrutés et exploités dans ces pays dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, tels que la construction, les services, la logistique et le transport, ainsi que l'horticulture et l'agriculture.

Encadré 1 - **Un traitement controversé de l'immigration par la statistique danoise**

Chaque année, Statistics Denmark publie un rapport contenant les chiffres et analyses les plus récents sur la population étrangère au Danemark. En tant qu'institution d'État, cette agence est considérée comme politiquement « neutre ». Cependant, les catégories qu'elle utilise pour l'analyse des groupes ethniques ont fait l'objet de critiques de la part du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies (CERD). Depuis de nombreuses années, les catégories « Occidental » et « Non-occidental » sont employées, ainsi que celle « d'enfants de descendants » pour désigner les migrants de troisième génération, en opposition avec la catégorie « Danois de souche ». L'objectif initial de ces regroupements était de classifier les immigrés et leurs descendants en fonction de groupes de pays plus larges, permettant d'éviter la publication de données pour plus de 200 pays d'origine. Cette catégorisation, selon l'institut, s'inspire de la définition de l'ONU, qui distingue les pays « plus développés » des pays « moins développés ». La Norvège et les Pays-Bas utilisent une division similaire. Toutefois, l'obtention de la nationalité danoise ne change pas la classification d'une personne en « Danois de souche », malgré les critères stricts du pays pour l'acquisition de la citoyenneté. En 2021, une autre catégorie controversée est ajoutée aux statistiques : celle des individus originaires des pays MENAPT (Moyen-Orient, Afrique du Nord et Turquie), introduite par Mattias Tesfaye, alors ministre de l'Intégration. Le gouvernement danois justifie l'usage de ces catégories par le besoin de fournir une représentation plus précise des populations perçues comme présentant des « défis d'intégration » au Danemark. Ces catégories peuvent toutefois stigmatiser certains groupes, créant un sentiment d'exclusion qui persiste même pour les descendants de migrants de longue date. Au 1er janvier 2023, le Danemark compte un total de 910 898 immigrants et descendants, soit 15,4 % de la population totale. La population d'origine non occidentale a particulièrement augmenté depuis 1980, passant de 1 % de la population totale à 9,8 % en 2023. Dans cet article, nous nous appuyons sur ces statistiques chaque fois qu'aucune autre source n'est disponible.

Les élargissements successifs de l'UE depuis 2004, ainsi que l'instauration de permis de travail pour les ressortissants extra-communautaires, ont permis d'élargir le vivier de travailleurs au-delà des frontières nationales. Depuis 2013, le nombre de travailleurs étrangers a augmenté de près de 160 000 personnes (en stock), pour atteindre un record de 360 000 au premier trimestre 2022. Ces travailleurs étrangers représentaient alors environ 12 % de la main-d'œuvre totale, contribuant à plus d'un tiers de la croissance de l'emploi salarié depuis 2013. Ces pourcentages rassemblent toutefois une main-d'œuvre très hétérogène tant en termes de qualifications que de permis de travail (voir *infra*) et de statuts d'emploi. Mais peu de statistiques nationales (encadré 1) viennent certifier cette hétérogénéité et ne permettent pas de distinguer les migrants temporaires ou non.

Les travailleurs étrangers sont d'une importance croissante sur le marché du travail danois. En novembre 2021 au Danemark, sur 3 660 000 personnes en âge de travailler (16 à 64 ans), 77 % ont un emploi, soit plus de 2 820 000 individus, parmi lesquels plus de 430 000 sont des immigrants et leurs descendants. Cette année-là, le taux d'emploi des personnes d'origine « non occidentale » a augmenté de 5,3 points, réduisant l'écart avec le taux d'emploi des « Danois de souche » à 15,3 % (pour la terminologie, voir encadré 1). De même, le taux d'emploi des migrants de pays occidentaux, première et deuxième générations confondues, a atteint un record de 72 % après une hausse annuelle de 3 points ramenant l'écart à 7,3 %. Toutefois, des disparités subsistent : seuls 63 % des immigrés d'origine « non occidentale » de cette tranche d'âge sont en emploi, contre 79 % des personnes d'origine danoise. Globalement, les taux d'emploi des immigrés et descendants « d'origine occidentale » sont supérieurs à ceux des « non-occidentaux », mais restent inférieurs à ceux des « Danois de souche ». Selon le chercheur Hans Lassen, « 255 000 personnes originaires de pays non occidentaux travaillent aujourd'hui au Danemark, et sans elles, des fonctions vitales de la société s'effondreraient ».

Néanmoins, les secteurs d'activité sont dans des situations très variées. Les recrutements de travailleurs étrangers sont particulièrement élevés dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche, où ils représentent 5,3 % des entrées dans l'emploi au dernier trimestre 2021. Dans la construction, l'industrie manufacturière, les mines et carrières, ces proportions s'élèvent respectivement à 3,7 et 2,8 %, tandis que dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, ils représentent 2,2 %.

Un cadre légal qui s'adapte aux besoins du marché du travail

Les permis de travail des immigrants sont liés à l'état des politiques migratoires qui ont été durcies ces dernières décennies, ainsi qu'aux différentes catégories de main-d'œuvre étrangère : saisonniers non qualifiés, travailleurs qualifiés et très qualifiés, chercheurs… D'où la mise en place de différents visas et permis de travail en fonction des qualifications et compétences de la personne étrangère et de son « attachement » au marché du travail. La plupart de ces permis de travail ont pour cibles les travailleurs qualifiés voire très qualifiés. Pour les non qualifiés[7], les permis de travail sont plus

7. Il faut préalablement préciser que certains migrants n'ont pas besoin de permis de séjour et de travail pour occuper un emploi au Danemark : c'est le cas des ressortissants de Norvège, de Suède, de Finlande et d'Islande.

rares pour les migrants des pays tiers et plus faciles pour les pays de l'espace Schengen.

Les permis de travail des migrants temporaires au Danemark dépendent de leur nationalité. En tant que membre de l'espace Schengen, le Danemark permet aux ressortissants de l'UE et de certains autres pays[8] d'entrer sans visa pour des séjours de courte durée, limités à 90 jours et de travailler. C'est dans ce cadre-là que les migrants temporaires peuvent arriver au Danemark et travailler. Au-delà de cette période de 90 jours, les situations se différencient entre les citoyens de l'UE et les autres : les premiers doivent demander un permis de séjour (sans avoir besoin d'un permis de travail), les seconds doivent obtenir à la fois un permis de travail et un permis de séjour. Mais depuis le 1er juillet 2024, la législation s'est assouplie pour les travailleurs temporaires. Ils peuvent, s'ils bénéficient d'un permis de séjour, continuer à travailler sans avoir à fournir de nouvelles données biométriques ou à se soumettre à un nouveau contrôle d'identité et ne doivent pas obtenir de permis de travail provisoire.

Les autres principaux permis de travail mettent en avant les compétences, les salaires, l'attachement au marché du travail et les secteurs d'activité. Ils visent essentiellement les travailleurs qualifiés immigrants. Mais là encore, on note dans la plupart des cas un assouplissement des règles relatives aux permis de travail pour mieux répondre aux besoins exprimés par les employeurs danois, notamment dans le cadre des travailleurs « temporaires ».

Le visa basé sur la « liste positive »

Ce visa s'adresse aux travailleurs qualifiés répondant aux besoins des secteurs en pénurie de main-d'œuvre. La « liste positive » facilite l'embauche de travailleurs extracommunautaires répondant aux critères de cette liste. Celle-ci est divisée en deux catégories : les professionnels ayant fait des études supérieures et les autres professionnels qualifiés (électriciens, comptables, personnel de santé). La liste positive est actualisée chaque semestre, en janvier et juillet. Pour obtenir ce visa, le demandeur doit présenter une offre d'emploi formelle incluant les détails de salaire et de conditions d'emploi, pour une durée maximale du permis de séjour et de travail de quatre ans renouvelable.

Le « régime accéléré »

Appelé aussi « Fast-Track Scheme », ce programme est destiné à faciliter le recrutement rapide de travailleurs étrangers hautement qualifiés par des entreprises certifiées. Il permet aux employeurs de gérer directement le processus de demande de permis de travail et de séjour pour leurs salariés. Il inclut des critères de rémunération, notamment pour garantir que les conditions d'emploi respectent les normes danoises. En 2023, le salaire annuel minimum requis était fixé à 436 000 couronnes danoises (environ 58 500 euros). Ce permis de travail est ouvert essentiellement à des emplois temporaires[9]. Ce régime a également été simplifié récemment : alors qu'il était auparavant réservé aux entreprises

8. Andorre, Antigua, Argentine, Australie, Bahamas, Barbade, Barbuda, Bolivie, Brésil, Brunei, Canada, Chili, Costa Rica, Corée du Sud, El Salvador, États-Unis, Guatemala, Honduras, Islande, Israël, Japon, Croatie, Liechtenstein, Malaisie, Maurice, Mexique, Monaco, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Norvège, Panama, Paraguay, Saint-Kitts et Nevis, Saint-Marin, Saint-Siège, Seychelles, Singapour, Suisse, Uruguay, Venezuela.

9. Des visas spécifiques existent également pour les chercheurs, doctorants, étudiants et employés de *start-up*, facilitant leur intégration sur le marché du travail danois.

comptant au moins 20 salariés à temps plein, il est désormais accessible à celles qui en emploient seulement 10.

Le « programme d'attachement au marché du travail »

Toujours dans le cadre d'un assouplissement des règles, le programme « d'attachement au marché du travail », introduit en 2020, permet aux travailleurs étrangers ayant travaillé au Danemark au moins deux ans, mais dont le permis de séjour a été révoqué ou la prolongation refusée, de demander un nouveau permis de deux ans maximum. Ce programme facilite ainsi l'accès temporaire au marché du travail danois pour des travailleurs ayant déjà établi un lien professionnel avec le pays.

La « carte d'établissement » pour les diplômés

Ce dispositif est destiné aux étudiants étrangers titulaires de certains diplômes de l'enseignement supérieur danois, leur permettant de changer de statut d'immigration pour poursuivre une carrière professionnelle. Depuis son extension, la carte d'établissement est accessible aux titulaires de licence et de licence professionnelle, offrant ainsi de nouvelles opportunités aux diplômés pour intégrer le marché du travail danois.

Le régime de « plafonnement des salaires »

Applicable du 1er décembre 2022 au 30 novembre 2025, ce régime vise les travailleurs étrangers ayant reçu une offre d'emploi avec un salaire annuel supérieur à 436 000 couronnes danoises. Il permet d'obtenir un permis de séjour et de travail d'une durée maximale de cinq ans, encourageant ainsi l'arrivée de professionnels qualifiés avec des salaires élevés.

Les visas spécifiques aux secteurs d'activité

Certains visas sont attribués en fonction des secteurs d'activité. Par exemple, le secteur agricole peut délivrer des permis pour occuper des postes de berger ou de chef d'exploitation agricole, tandis que le secteur pétrolier offre des permis de séjour et de travail aux salariés travaillant sur des plateformes pétrolières temporaires situées sur le territoire danois, des navires de forage, ou d'autres lieux mobiles comparables.

Cet assouplissement de la législation envers les migrants temporaires, qualifiés et non qualifiés est visible depuis l'après-Covid en raison notamment des demandes du patronat et de la situation sur le marché du travail. Il reste que la politique d'immigration danoise reste restrictive dans la mesure où elle limite la durée des permis de travail ainsi que la facilité d'obtention d'un permis de séjour. D'ailleurs, la répartition des différents visas a fortement changé entre 2016 et 2022 (tableau 1), ce qui montre d'une part l'impact du durcissement des politiques migratoires (baisse du pourcentage de droit d'asile et de regroupement familial dans les permis accordés) et d'autre part l'importance des permis de travail (permis de travail UE et EEE – Espace économique européen – et autres permis de travail) sont en forte diminution.

Presque un tiers des permis de séjour et de travail accordés en 2022 concernent des Ukrainiens, pour lesquels le Danemark a adopté une loi permettant de leur attribuer un statut d'emploi similaire à celui des citoyens de l'UE (encadré 2).

Tableau 1 - **Répartition des permis de séjour et de travail accordés en 2016 et 2022**

En %

	2016	2022
Asile	9	1
Regroupement familial	10	2
Travail	16	18
Études	18	11
UE/EEE	47	34
Brexit	-	2
Ukraine*	-	32
Total	100	100

* Pour l'Ukraine, voir l'encadré 2.

Source : Ministry of Immigration and Integration (2022).

Encadré 2 - **La place de l'immigration ukrainienne**

Avant 2022, environ 16 000 Ukrainiens vivaient au Danemark et travaillaient dans la production animale danoise. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 a bouleversé cette situation et a eu de lourdes conséquences dans la vie des Ukrainiens à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Le Danemark a très rapidement adopté une loi (L145) qui offre aux Ukrainiens un statut d'emploi semblable à celui des ressortissants des États membres de l'UE, grâce à un visa (SL1) indépendant de tout employeur. Étant donné que cette option a été élargie à tous les ressortissants ukrainiens résidant au Danemark (y compris ceux habitant déjà au Danemark), ces derniers ont eu la possibilité de changer de profession, de secteur d'activité, d'emploi tout en conservant leur résidence au Danemark. Des secteurs d'activité qui leur étaient inaccessibles se sont ouverts. Les visas SL1 expirent en 2024, mais ils devraient être prolongés d'un an.

Depuis 2022, environ 36 000 réfugiés ukrainiens (les femmes représentant les trois quarts des adultes de ce groupe) se sont installés au Danemark. Environ 15 % des réfugiés ukrainiens qui ont trouvé du travail sont dans le secteur agricole, une proportion nettement supérieure à celle des migrants (environ 5 %) et des Danois (environ 2,5 %) qui travaillent dans l'agriculture (Statistics Denmark, 2022).

Une segmentation des travailleurs migrants

Entre 2013 et 2023, le nombre de travailleurs migrants sur le marché du travail danois a doublé, atteignant plus de 310 000 salariés à temps plein en août 2023 (Jobindsats, 2023). Ces travailleurs, qu'ils soient temporaires ou permanents, qualifiés ou non, représentent désormais une part substantielle de la main-d'œuvre danoise. Cependant, de nombreux migrants diplômés travaillent dans des emplois ne nécessitant pas de qualifications académiques. Une analyse récente du syndicat Fagligt Fælles Forbund (3F)[10] montre que, bien que de nombreux migrants détiennent un diplôme universitaire, ils occupent souvent des postes non qualifiés, notamment dans la construction, la restauration, ou comme chauffeurs de taxi. On estime qu'environ 45 000 travailleurs migrants au Danemark ont suivi au moins trois ans d'études universitaires, mais la moitié d'entre eux travaillent dans des emplois qui ne nécessitent aucune formation spécifique. Selon Jens Arnholtz du Forskningscenter for Arbedjsmarkeds-og Organisationsstudier (FAOS, Centre de recherche en relations professionnelles rattaché à l'Université de Copenhague), « c'est une perte sociétale pour le Danemark que de ne pas utiliser les diplômes que les gens apportent, en particulier ceux des jeunes diplômés de l'Europe de l'Est ».

Jusqu'en 2004, le faible écart salarial entre les différents secteurs d'activité au Danemark témoignait d'une segmentation limitée de la main-d'œuvre, et l'idée que des secteurs entiers puissent dépendre principalement de travailleurs migrants semblait improbable. Cependant, les flux migratoires ont progressivement modifié cette dynamique, particulièrement dans certains secteurs intensifs en main-d'œuvre immigrée intra et extra-européenne comme celui de la construction. Les secteurs de l'agriculture et du nettoyage, qui emploient ensemble plus de 40 % de la main-d'œuvre immigrée au Danemark, dépendent également largement des travailleurs étrangers, bien que la dynamique diffère quelque peu de celle observée dans la construction, où les travailleurs migrants tendent à occuper des postes distincts de ceux des salariés locaux (Refslund, 2016).

La répartition de la main-d'œuvre migrante est fortement segmentée selon les secteurs, bien que sa part reste relativement faible dans certains d'entre eux. Au dernier trimestre 2021, les nouveaux recrutements de travailleurs étrangers représentaient 5,3 % des entrées dans l'emploi dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche (notamment en raison de l'arrivée de main-d'œuvre ukrainienne ; encadré 2). Dans le secteur de la construction, où les pénuries de main-d'œuvre sont particulièrement prononcées, les recrutements d'immigrés représentent 3,7 % des nouvelles embauches.

La construction et l'agriculture, des secteurs d'activité où « parler danois n'est jamais une exigence[11] »

Les secteurs de la construction et de l'agriculture, bien qu'ils emploient tous deux une main-d'œuvre migrante importante,

10. 3F est le principal syndicat des travailleurs manuels et peu qualifiés, notamment de l'agriculture et des services : c'est le plus grand syndicat danois, avec un peu moins de 300 000 membres. Le syndicat couvre de nombreux secteurs, dont beaucoup comptent une forte proportion de travailleurs immigrés, comme le nettoyage, l'industrie manufacturière, la construction, les transports et divers secteurs de services tels que l'hôtellerie-restauration. Le syndicat compte 65 sections locales et des bureaux dans 116 villes danoises.

11. Jørgensen, Floros (2022).

présentent des dynamiques distinctes quant à sa place et à ses conditions de travail. Ces différences soulignent à la fois la segmentation du marché du travail et les facteurs spécifiques qui influencent la vulnérabilité des travailleurs migrants dans chaque secteur. Mais une caractéristique les rapproche : ce sont tous deux des secteurs dans lesquels l'apprentissage du danois ne semble jamais nécessaire.

Place et profil des travailleurs migrants dans la construction et l'agriculture

Dans la construction, les travailleurs migrants représentent environ 13 % de la main-d'œuvre, un chiffre en hausse, particulièrement alimenté par les migrants intra-européens (notamment de Pologne, de Roumanie et de Lituanie). Ces travailleurs, principalement détachés, bénéficient de la libre circulation des travailleurs au sein de l'UE. Néanmoins, leur intégration reste partielle et inégale : ils sont concentrés dans des tâches manuelles ou peu qualifiées, souvent plus dangereuses, et sont sous-représentés dans les métiers plus techniques tels que l'électricité et la plomberie (Refslund, 2016). Cette ségrégation dans l'organisation du travail est renforcée par de faibles interactions entre les travailleurs locaux et les migrants, qui tend à maintenir une séparation nette entre les deux groupes.

Dans l'agriculture, la proportion de travailleurs migrants est encore plus élevée, représentant environ 24 % de la main-d'œuvre, avec une majorité de travailleurs sous contrats temporaires. Ils viennent principalement de pays de l'UE, attirés par des contrats saisonniers dans des domaines tels que l'élevage porcin, l'horticulture et la sylviculture. La dépendance de l'agriculture danoise à une main-d'œuvre étrangère souligne un besoin structurel de travailleurs temporaires pour des tâches spécifiques et saisonnières, ce qui contribue à une forte rotation et à un faible engagement à long terme dans ce secteur.

Conditions de travail et rémunération

Les conditions de travail dans la construction sont marquées par une précarité et un risque accrus pour les travailleurs migrants. Bien que ces derniers ne représentent qu'une faible proportion des travailleurs du secteur, ils sont impliqués dans environ 37 % des accidents mortels entre 2016 et 2022, ce qui reflète une nette surexposition aux risques professionnels. L'étude d'Overgård *et alii* (2023) menée par l'Université d'Aalborg révèle que les migrants sont largement surreprésentés dans les emplois les plus dangereux (dits « 3D » : sales, dangereux et difficiles) et les sous-secteurs à haut risque, comme la démolition, ce qui les expose davantage aux accidents, notamment mortels, que les travailleurs danois. Elle révèle aussi que les travailleurs migrants sont souvent confrontés à des salaires inférieurs (en moyenne 31 % de moins que les travailleurs danois pour des tâches équivalentes) et à des pratiques abusives, comme des prélèvements sur salaire pour des frais imposés par des intermédiaires ou employeurs (Overgård, 2023). Un problème de sous-déclaration des accidents est aussi identifié, les employeurs tendant à ne pas signaler les accidents pour éviter d'attirer l'attention des autorités du travail. Des pratiques telles que la dissimulation des accidents, la pression exercée sur les travailleurs pour qu'ils continuent à travailler malgré leurs blessures, et l'exploitation de leur méconnaissance des règles sont observées. Les migrants rapportent aussi de longues heures de travail, des cadences élevées et un manque de formation et de mesures de sécurité adéquates,

souvent motivés par des employeurs soucieux avant tout de rentabilité. La précarité de l'emploi, l'isolement social et la dépendance vis-à-vis de l'employeur en matière de logement aggravent cette situation, limitant la capacité des travailleurs migrants à refuser des conditions dangereuses, d'autant qu'ils sont faiblement syndiqués et occupent des emplois temporaires.

Dans le secteur agricole, les conditions de travail sont également précaires. La majorité des travailleurs migrants sont employés à des salaires bien inférieurs aux normes fixées par les conventions collectives, avec parfois des salaires horaires de 30 couronnes (environ 4 euros). Le faible niveau de couverture des conventions collectives (environ 50 % des travailleurs agricoles contre 83 % pour la moyenne nationale) renforce leur précarité. En outre, le faible accès à la formation linguistique et l'isolement géographique limitent les opportunités d'amélioration de leurs conditions de travail.

Les travailleurs détachés dans la construction et l'agriculture

Les secteurs qui utilisent le plus de travailleurs détachés au Danemark sont la construction, le transport, et certains services industriels spécialisés. De nombreux projets de construction à grande échelle, comme la construction de ponts et d'infrastructures, emploient des travailleurs détachés pour mobiliser des compétences spécifiques ou pour répondre à une demande temporaire de main-d'œuvre. Selon les statistiques de l'Arbejdstilsynet, en 2021, environ 40 000 travailleurs détachés ont été enregistrés au Danemark. Ces travailleurs proviennent principalement des pays de l'UE comme la Pologne, la Roumanie et les pays baltes. Eurostat indique qu'en 2019, les travailleurs détachés représentaient environ 1,5 % de la main-d'œuvre totale au Danemark, avec une forte concentration dans le secteur de la construction, suivie par le secteur des services et de l'industrie manufacturière (deux secteurs que nous n'abordons pas dans cet article). L'emploi de ces travailleurs, à des salaires et des conditions de travail inférieurs à la moyenne, est souvent utilisé pour contourner la réglementation nationale du marché du travail (Lillie, 2010). Dans les secteurs analysés, le détachement n'est pas le problème principal. En l'absence d'un salaire minimum au Danemark, les entreprises peuvent payer des salaires très bas, ce qui rend le détachement moins attractif. En 2013, seulement 13 % des travailleurs de l'UE enregistrés au Danemark sont détachés ou indépendants : plus de 60 % d'entre eux travaillent dans la construction, secteur qui représente la moitié des détachements dans l'ensemble de l'UE, contre moins de 2 % dans le nettoyage. Dans l'agriculture, les travailleurs détachés représentent 11 % des effectifs (Refslund, 2016), surtout sur des tâches saisonnières comme la foresterie ou la cueillette de baies.

Comme la plupart des pays de l'UE, le Danemark a opté pour un accord transitoire concernant l'accès à son marché du travail. Dans ce cadre, les travailleurs devaient prouver qu'ils travailleraient selon les normes salariales et de travail fixées par les conventions collectives avant d'obtenir un permis de travail danois (Refslund, 2016). Mais depuis la fin de l'accord transitoire le 1er mai 2009, il appartient aux syndicats de faire pression pour que les conventions collectives soient conclues et de veiller à ce que les conditions fixées dans ce cadre soient respectées, ce qui est très rare dans certains secteurs.

Quelle forme de représentation pour les saisonniers et les travailleurs détachés ?

Les travailleurs migrants saisonniers et détachés, bien qu'essentiels à certains secteurs comme l'agriculture ou la construction, sont souvent confrontés à des vulnérabilités dues à leur statut temporaire et à des barrières linguistiques. Plusieurs initiatives syndicales et numériques émergent pour répondre à leurs besoins et protéger leurs droits.

Un défi pour les syndicats traditionnels

La position de Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH, anciennement LO, Confédération des syndicats danois) à propos des travailleurs migrants saisonniers se concentre sur des principes de protection contre le *dumping* social et sur la défense de conditions de travail équitables pour tous, y compris pour ces travailleurs. FH reconnaît que les travailleurs saisonniers, souvent employés dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la construction, sont particulièrement vulnérables aux abus, en raison de leur statut temporaire et des barrières linguistiques existantes. Les syndicats préconisent donc une stricte application des conventions collectives et des régulations en matière de salaire et de sécurité pour éviter des disparités entre les travailleurs danois et migrants, qui favorisent le *dumping* social. Les syndicats danois ont traditionnellement été sceptiques à l'égard des migrations de travail, craignant qu'une offre de main-d'œuvre supplémentaire ne fasse pression à la baisse sur les salaires. Mais nombreux sont ceux qui, une fois qu'il est devenu évident qu'ils ne pouvaient pas endiguer l'immigration, ont changé de stratégie et réclament désormais des conditions de travail et des salaires égaux pour tous les travailleurs, quel que soit leur statut (Refslund, 2021). Leur approche est devenue plus inclusive à l'égard des travailleurs migrants et ils sont aussi devenus plus proactifs quant aux besoins, conditions de travail et organisation de ces travailleurs (Refslund, 2021). « L'argument selon lequel les syndicats puissants dans des contextes fortement institutionnalisés n'accordent pas suffisamment d'attention, ou toutefois moins d'attention, au recrutement de travailleurs migrants n'est pas confirmé par cette étude » (Refslund, 2021). Leur principale motivation ne semble pas être le recrutement en soi, mais plutôt la garantie de meilleurs salaires et de conditions de travail équivalentes pour tous les travailleurs.

Le syndicat 3F (voir *supra*, note 10 p. 203) est particulièrement actif dans la défense des droits des travailleurs migrants. Il œuvre pour que les migrants travaillent aux « conditions danoises », c'est-à-dire selon les termes fixés dans les conventions collectives. Ce syndicat dispose désormais d'un programme national doté d'un budget spécifique qui coordonne les efforts en faveur de ces travailleurs migrants. Il a d'ailleurs recruté plusieurs travailleurs d'origine étrangère afin de pouvoir communiquer avec les travailleurs migrants dans leur langue maternelle, et toutes les sections syndicales locales doivent avoir accès à des interprètes (Refslund, 2021). 3F souligne l'efficacité de son action lorsqu'il adopte une stratégie proactive à l'égard des travailleurs migrants, en les aidant à résoudre des problèmes non liés au marché du travail, tels que le logement et la fiscalité. Il estime que les syndicats, même ceux qui disposent de ressources importantes, doivent développer des approches novatrices pour attirer et organiser les travailleurs migrants. Cette adaptation permet non seulement de garantir

de meilleures conditions de travail pour les migrants mais aussi de protéger les standards de travail pour les salariés danois, renforçant ainsi la cohésion du marché du travail.

De nombreux travailleurs migrants paraissent peu familiers avec des syndicats aussi présents et engagés que les syndicats danois. Les syndicats des pays d'origine des migrants (notamment des pays de l'Est) sont généralement beaucoup plus faibles (Refslund, 2021) et souvent considérés comme corrompus ou fortement alignés sur la direction, de sorte que les travailleurs migrants ne font souvent plus confiance à aucun syndicat.

De fait, le taux de syndicalisation des travailleurs migrants est nettement inférieur à celui des Danois : par exemple, seuls 12 % des membres du syndicat 3F ne sont pas d'origine danoise. Dans une vaste enquête menée auprès de travailleurs polonais au Danemark, Arnholtz et Hansen (2013) constatent que seuls 12 % d'entre eux sont membres d'un syndicat danois. Pour les travailleurs détachés, le chiffre est encore plus bas : 6 à 7 % des travailleurs détachés allemands et polonais sont syndiqués (Refslund, 2021), alors que la moyenne nationale danoise s'élève à environ 65 %. Cette fragilité du lien entre travailleurs migrants et syndicats vient des caractéristiques des emplois occupés, précaires et souvent non qualifiés ou non conformes aux qualifications de ces travailleurs.

Le type de migration joue également un rôle dans la manière dont les syndicats et les travailleurs migrants interagissent. Les migrants pendulaires (notamment les Polonais) sont soumis le plus souvent à des conditions de travail bien plus précaires et dégradées que celles des travailleurs danois de l'entreprise (Refslund, 2021) alors que les migrants résidents sont moins susceptibles d'accepter de mauvaises conditions de travail.

On ne peut donc que rejoindre l'observation faite par Refslund *et alii* (2023) : le nombre croissant de travailleurs migrants non syndiqués représente un défi majeur pour le mouvement syndical. Dans certaines industries, un grand nombre de ces travailleurs, en particulier les migrants, échappent à la protection des syndicats et des conventions collectives. Pour autant, toujours selon Refslund *et alii* (2023), ce constat ne remet pas en cause la place des syndicats danois dans la société et dans les institutions du marché du travail.

De nouvelles formes d'organisation ?

Le lien distendu entre les travailleurs migrants non qualifiés et les syndicats poussent les travailleurs étrangers à trouver de nouvelles formes d'organisation collective. Celles-ci émergent, notamment, à travers l'utilisation des outils numériques. Friis Hau et Borello (2024) explorent la manière dont les travailleurs migrants créent des réseaux de solidarité grâce à des plateformes comme WhatsApp. Bien que ces formes d'organisation numérique n'aient pas encore abouti à une véritable structuration collective, elles facilitent le partage de connaissances et renforcent les liens de solidarité entre les migrants, par exemple dans le cadre de l'économie des plateformes ou du secteur du nettoyage.

La plupart des études sur les travailleurs de plateformes numériques mettent en avant un isolement et une individualisation des relations professionnelles, notamment parmi les migrants. L'analyse de ces deux plateformes danoises révèle que les réseaux numériques peuvent également être des vecteurs d'organisation collective et de

solidarité : ainsi, comme le soulignent Friis Hau et Borello, « nos résultats remettent en cause l'idée traditionnelle selon laquelle le travail sur les plateformes est intrinsèquement isolant et individualisant. Nous constatons au contraire que les outils numériques peuvent favoriser de nouvelles formes de solidarité à travers des réseaux diversifiés. Cela offre une perspective inédite pour ceux qui travaillent sur des questions d'organisation, en particulier dans des secteurs fortement dépendants des travailleurs migrants et du travail sur les plateformes ». Bien que ces réseaux numériques ne remplacent pas une organisation syndicale formelle, ils recèlent un potentiel de rassemblement. Cet exemple est important dans le cas du Danemark où de nombreux travailleurs migrants temporaires se retrouvent isolés dans leur travail (plateforme pétrolière par exemple…).

Conclusion

L'exemple du Danemark met en lumière les tensions entre la dépendance croissante à la main-d'œuvre étrangère temporaire dans certains segments critiques du marché du travail et une politique migratoire globalement de plus en plus restrictive. Bien que les travailleurs migrants temporaires soient devenus essentiels à divers secteurs en pénurie de main-d'œuvre, tels que l'agriculture et la construction, ils continuent de faire face à des conditions de travail précaires et à une protection sociale limitée. Cette situation soulève des questions sur la pérennité du modèle danois de flexicurité dans lequel la flexibilité se retrouve davantage du côté des travailleurs précaires, pourtant nécessaires au fonctionnement du marché du travail.

Sources :

- Arendt J. N. (2022), « Labor market effects of a work-first policy for refugees », *Journal of Population Economics,* vol. 35, n° 1, p. 169-196, https://doi.org/10.1007/s00148-020-00808-z.
- Arnholtz J, Hansen N. W. (2013), « Labour market specific institutions and the working conditions of labour migrants: The case of Polish migrant labour in the Danish labour market », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 34, n° 3, p. 401-422, https://doi.org/10.1177/0143831X12450055.
- Bjerre L., Pace M., Sen S. (2021), « Accessing the Danish labour market: On the coexistence of legal barriers and enabling factors », *in* Federico V., Baglioni S. (eds), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets*, Cham, Springer, p. 135-148, https://doi.org/10.1007/978-3-030-67284-3_7.
- Friis Hau M. F., Borello A. (2024), « Between coping and resistance: Migrant networks and alternative forms of collectivism », *Economic and Industrial Democracy,* vol. 45, n° 4, https://doi.org/10.1177/0143831X231216001.
- Gammeltoft-Hansen T., Scott Ford S. (2021), « An introduction to Danish immigration law », *Courts Working Paper Series*, n° 234, https://doi.org/10.2139/ssrn.3769962.
- Jobindsats (2023), *Labour Market Statistics in Denmark*, https://bit.ly/3V65Bam.
- Jørgensen M. B., Floros K. (2022), « "Danish is never a requirement for these jobs": Platform housecleaning in Denmark through a migration lens », *New Technologies, Migrations and the Future of Work*, n° 3, https://doi.org/10.12893/gjcpi.2022.3.5.
- Knudsen H., Lind J., Refslund B. (2023), « Denmark: Trade unions still afloat at ebb tide », *in* Waddington J., Müller T., Vandaele K. (eds.), *Trade Unions in the European Union. Picking up the pieces of the neoliberal challenge*, Brussels, PIE-Peter Lang, p. 323-357, https://bit.ly/4flAnnb.
- Lillie N (2010), « Bringing the offshore ashore: Transnational production, industrial relations and the reconfiguration of sovereignty », *International Studies Quarterly*, vol. 54, n° 3, p. 683-704, https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00605.x.
- Meilland C. (2022), « Danemark : pénurie de main-d'œuvre et immigration ultra sélective », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 178, juin, p. 24-35, http://bit.ly/3V8UECS.
- Ministry of Immigration and Integration (2022), *International Migration - Denmark,* Report to OECD, November, https://bit.ly/4f3BMyq.

- Overgård C., Høgedahl L., Lund Thomsen T., Jespersen M., Sørensen L. B., Bisgaard N. (2023), *Migrants' Work Environment in the Danish Construction Sector: Summary in English,* Centre for Labour Market Research (CARMA), Aalborg University, https://bit.ly/4hDkhY5.
- Refslund B. (2016), « Intra-European labour migration and deteriorating employment relations in Danish cleaning and agriculture: Industrial relations under pressure from EU8/2 labour inflows? », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 37, n° 4, p. 597-621, https://doi.org/10.1177/0143831X14550421.
- Refslund B. (2021), « When strong unions meet precarious migrants: Building trustful relations to unionise labour migrants in a high union-density setting », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 42, n° 2, p. 314-335, https://doi.org/10.1177/0143831X18760989.
- Reynié D. (2023), « La politique danoise d'immigration : une fermeture consensuelle », Fondation pour l'innovation politique, janvier, https://bit.ly/32kyZLv.
- Schoultz I., Spanger M., Jokinen A., Økland Jahnsen S., Muhire H., Pekkarinen A. G. (2024), « Constructions of migrant victims of labor exploitation in Nordic court cases », *International Review of Victimology,* vol. 30, n° 2, p. 261-281, https://doi.org/10.1177/02697580231174912.
- Shapiro D., Jørgensen R. E. (2021), « "Are we going to stay refugees?" Hyper-precarious processes in and beyond the Danish Integration Programme », *Nordic Journal of Migration Research,* vol. 11, n° 2, p. 172-187, https://doi.org/10.33134/njmr.151.
- Vedsted-Hansen J. (2022), « Refugees as future returnees? Anatomy of the "paradigm shift" towards temporary protection in Denmark », *CMI Report,* 2022:6, https://bit.ly/3Om1xPH.

Espagne

Une précarisation institutionnelle des migrants en réponse aux besoins du marché du travail

Catherine VINCENT

L'Espagne se caractérise par des politiques migratoires dont le but est de s'adapter aux besoins du marché du travail. Du fait du taux élevé de précarité de ce dernier, les migrations de travail concernent surtout des travailleurs temporaires ou saisonniers. L'originalité de l'Espagne est d'avoir un système de régulation des flux migratoires légaux au travers de contingents. En revanche, comme partout ailleurs, les conditions de travail et de vie de ces travailleurs migrants temporaires sont très dégradées : les organisations syndicales déploient des initiatives innovantes dans leur direction mais peinent à les défendre.

Spain is associated with immigration policies aimed at adapting to the needs of the labour market. Due to high levels of job insecurity in that labour market, labour immigration consists mainly of temporary or seasonal workers. Spain is notable for having a quota-based system for managing migration flows. However, like everywhere else, the working and living conditions of these temporary migrant workers are very poor: union organisations deploy innovative initiatives aimed at defending them but struggle to do so.

Catherine Vincent est chercheure à l'Ires.

Ancien pays d'émigration, l'Espagne n'est devenue une terre d'immigration que depuis le milieu des années 1980. Plus récemment, elle est aussi devenue, pour les migrants de l'Afrique subsaharienne et du Maghreb, une voie d'accès à l'Europe. C'est d'ailleurs la question de l'immigration clandestine et des moyens de la réduire qui domine l'actualité espagnole : dans les dernières années, le nombre de migrants arrivant illégalement par voie maritime (Canaries) ou terrestre (Ceuta et Melilla, enclaves espagnoles au Maroc) a crû fortement (+83 % entre 2022 et 2023), tout particulièrement le nombre de mineurs. Pour autant, les polémiques et récupérations politiques générées par cette immigration illégale ne doivent pas faire oublier que l'Espagne reste un pays relativement ouvert et accueillant pour les migrants, particulièrement pour ce qui concerne les migrations de travail. Le discours du chef du gouvernement, le socialiste Pedro Sanchez, devant le congrès des députés le 9 octobre 2024, en témoigne : à rebours de la plupart des gouvernants européens, il a en effet présenté l'immigration comme une chance pour l'Espagne[1]. Au-delà de sa vision humaniste de cette question, il s'inscrit dans la continuité des politiques migratoires espagnoles des dernières décennies qui se sont adaptées aux besoins du marché du travail.

L'insertion des travailleurs migrants est dépendante des spécificités du marché du travail : dual et fortement inégalitaire, il est caractérisé par un taux élevé de précarité et de travail informel, particulièrement dans les secteurs où ils sont recrutés. Les migrations de travail concernent donc majoritairement des travailleurs migrants temporaires ou saisonniers, qui travaillent, comme leur homologues espagnols, sous l'une des nombreuses formes juridiques prises par la précarité mais aussi dans le cadre de dispositifs de migration circulaire (*migración circular*)[2]. L'originalité de l'Espagne est d'avoir un système de régulation des flux migratoires légaux au travers de contingents.

Pour autant, si l'on regarde les conditions faites aux travailleurs migrants, l'Espagne ne se distingue pas des autres pays européens en termes de ségrégation et de discrimination sur le marché du travail. Les organisations syndicales déploient un certain nombre d'initiatives innovantes pour les défendre mais peinent à influer concrètement sur leurs conditions de travail et d'emploi.

La construction d'une politique migratoire entre contrôle et ouverture

Jusqu'au début des années 1990, malgré la présence de migrants latino-américains ou africains et magrébins, l'Espagne connaît encore peu d'immigration légale (0,5 % de sa population en 1985). Il n'y a pas de

1. « L'Espagne doit choisir entre être un pays ouvert et prospère ou un pays fermé et pauvre » : S. Morel, « En Espagne, la possibilité d'un discours de gauche sur l'immigration », *Le Monde*, 29 octobre 2024.

2. L'Union européenne définit les migrations circulaires comme une forme de migration gérée de façon à permettre un certain degré de mobilité licite dans l'Union européenne (UE) et les pays tiers. Elle est conçue comme un moyen de développer un partenariat équilibré à même d'aider les États membres de l'UE à répondre à leurs besoins en main-d'œuvre tout en permettant aux pays tiers de bénéficier des effets positifs potentiels de la migration sur le développement et en répondant à leurs besoins en termes de transferts de compétences et d'atténuation de l'impact de la fuite des cerveaux (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la migration circulaire et les partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, CE 2007).

conscience sociale, politique ou médiatique de l'existence d'une immigration de travail : la presse n'en parle pas, les institutions publiques ne les comptent pas[3], et aucune politique de gestion des flux migratoires n'est envisagée. La seule évolution législative est liée à l'entrée de l'Espagne dans la Communauté économique européenne (CEE) au 1er janvier 1986. La loi organique 7/1985 du 1er juillet 1985 sur les droits et les libertés des étrangers (LOE), qui veut répondre à la demande européenne de « renforcer » sa (nouvelle) frontière sud, est centrée sur des questions d'ordre public, ce que critiquent fermement les organisations syndicales. Nombre de ces dispositifs se sont par la suite révélés difficiles à appliquer. La LOE prévoit cependant une procédure de régularisation. Jusqu'au début des années 1990, l'intervention publique en matière d'immigration se résume donc à une politique de régularisation par vagues, sans changement législatif majeur.

À partir de 1990, l'évolution des politiques d'immigration connaît deux étapes clés (Cachón 2003 ; Sempere Souvannavong, 2009). La première, au long de la décennie 1990, répond à une rupture quantitative dans les migrations de travail. La seconde, à partir de 2000, correspond à la rupture du relatif consensus qui caractérisait la classe politique en matière d'immigration. Une politique beaucoup plus restrictive et contraignante pour les étrangers est adoptée au long des années 2000 et au début des années 2010. À partir de 2015, les politiques migratoires facilitent de nouveau l'entrée de travailleurs migrants afin de répondre aux besoins en main-d'œuvre peu qualifiée du marché du travail.

La mise en place d'une politique d'immigration (1990-2000)

Dans la décennie 1990, l'Espagne devient progressivement un pays de destination possible et se forme ce que certains auteurs nommeront « l'Espagne immigrante » (Cachón, 2002). La population étrangère y résidant légalement passe de près de 400 000 en 1991 à plus de 1 100 000 en 2001. Le développement économique que connaît l'Espagne stimule son attractivité et provoque un effet d'appel renforcé par les mutations du marché du travail et l'élévation notable du niveau d'acceptabilité des emplois par les travailleurs autochtones. Ces évolutions font apparaître une « nouvelle immigration » (Sempere Souvannavong, 2009), par ses origines géographiques (Maroc en premier lieu), par ses cultures et ses religions, et enfin par les motivations économiques qui en sont à l'origine.

Cette rupture quantitative de la décennie 1990 est tout autant une rupture qualitative, avec une prise de conscience politique, médiatique mais aussi académique du phénomène et de ses conséquences. Cette nouvelle situation conduit le gouvernement à présenter en 1990, à la demande du Parlement, une communication sur la « situation des étrangers en Espagne ». Après cette présentation, le Congrès approuve les mesures proposées par le gouvernement dans une proposition de résolution[4] qui deviendra la feuille de route des années suivantes. La loi n'est pas modifiée mais un ensemble

3. Jusqu'en 1991, il n'y a pas de chiffres fiables accessibles.

4. En Espagne, la *proposición no de ley* est une recommandation proposée au vote par un groupe parlementaire en vue de demander au gouvernement d'agir dans une certaine direction. Il s'agit de l'équivalent des « résolutions » dans le système français (article 34-1 de la Constitution).

d'actes administratifs jettent les bases d'une politique globale en matière d'immigration et d'intégration des immigrés. Le processus culmine avec la réforme du règlement d'application de la LOE en 1996. Les nouvelles normes améliorent la stabilité et la sécurité juridique des travailleurs étrangers *via* l'introduction d'un « permis de travail permanent » pour les étrangers résidant légalement depuis plus de 6 ans. Sur le plan institutionnel, des Bureaux uniques pour les ressortissants étrangers et une direction interministérielle, la Direction générale des migrations, sont créés en octobre 1991.

Une autre nouveauté décisive découlant de la proposition de résolution parlementaire est la mise en place d'une politique visant à canaliser et à organiser les flux d'immigration légale en fonction des besoins de main-d'œuvre et de la capacité d'absorption du marché du travail. C'est le système des quotas (ou contingents) qui commence à s'appliquer à partir de 1993. L'Espagne est le premier pays européen qui instaure ce type de procédure[5]. Chaque année, organisations syndicales et patronales se réunissent pour définir les quotas de travailleurs étrangers autorisés à entrer en Espagne par province et par secteur économique. À la suite de quoi, un décret instaure des quotas annuels de travailleurs étrangers par profession, en prenant en compte le niveau de chômage de chacune d'entre elles et de la zone géographique concernée par la demande. Les travailleurs font une demande depuis leur pays d'origine puis sollicitent le visa d'entrée lorsqu'ils sont admis. Une fois en Espagne, ils obtiennent un permis de travail. À partir de 1994, les quotas peuvent être remplis par des immigrés en situation irrégulière déjà présents en Espagne. S'ils ne sont pas exemptés de visa, il leur est demandé, pour sauver les apparences, d'en faire la demande dans leur pays d'origine ou, occasionnellement, auprès des consulats espagnols au Portugal ou en France.

À partir de là, le système des quotas fonctionne *de facto* comme une régularisation annuelle et fait de l'Espagne le seul pays européen à offrir une possibilité annuelle de régularisation *in situ*. Couplée avec les procédures extraordinaires de régularisation qui continuent jusqu'à nos jours, on arrive à la situation où 85 % des immigrés résidant légalement en Espagne étaient initialement « sans papiers ». Dans la pratique, ces quotas fonctionnent plus comme des outils de segmentation du marché du travail que comme des instruments de régulation des flux d'immigration.

Vers une politique d'immigration plus restrictive

À partir des années 2000, l'Espagne entre dans une nouvelle phase migratoire moins par l'importance des flux d'immigrants que par les modifications structurelles qu'entraîne leur présence de longue durée sur le territoire. On assiste à des changements significatifs dans les caractéristiques des immigrés, conséquences notamment du regroupement familial, ainsi qu'à une profonde restructuration des marchés du travail liée à leur présence importante dans certaines activités économiques et/ou bassins d'emploi. Les conflits et les luttes revendicatives des travailleurs migrants se développent, que ce soit avec les administrations pour l'obtention de papiers ou avec les employeurs pour dénoncer les

5. Cette mesure ne vise évidemment pas les ressortissants de l'Union européenne, l'Espagne ayant adhéré à la convention de Schengen en 1991.

mauvaises conditions de travail et d'emploi. Des tensions apparaissent également avec les populations locales, particulièrement en Andalousie où se concentre un fort pourcentage d'immigrés illégaux (Vincent, 2000).

Ces évolutions socio-économiques mettent en lumière le caractère restrictif des dispositifs précédents. Diverses initiatives parlementaires visent à modifier la LOE. Le changement de gouvernement en 1996, avec l'arrivée au pouvoir du parti conservateur, le Parti populaire (PP), ne change pas dans un premier temps le climat de consensus en matière d'immigration, ce parti gouvernant en coalition. C'est dans ce contexte qu'est élaboré un projet de loi qui deviendra la loi organique 4/2000 du 11 janvier 2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale (LODLE), qui met l'accent sur l'intégration des immigrés. Au dernier moment, le gouvernement, sous la pression du ministère de l'Intérieur, retire son appui au projet qui est malgré tout adopté par le Parlement grâce au vote de tous les autres groupes parlementaires, avec le soutien des syndicats et des ONG qui travaillent dans ce domaine. Pour la première fois, la question de l'immigration est instrumentalisée par des partis politiques, le PP en l'occurrence, son *leader* José María Aznar promettant une réforme s'il obtient la majorité absolue aux élections législatives générales de 2000. Le Parti populaire l'ayant obtenue, il fait adopter la loi 8/2000 du 22 décembre 2000. L'objectif affiché de la réforme est de favoriser l'immigration légale tout en limitant les « effets d'appel » à la migration. La réalisation de ces deux objectifs apparaît peu probable car l'effet d'appel est le fait du marché du travail mais les possibilités d'entrée légales sont si restrictives qu'elles engendrent mécaniquement des migrations irrégulières pour répondre aux besoins de main-d'œuvre bon marché des employeurs.

Le dispositif législatif de 2000 prévoit principalement une nouvelle possibilité de régularisation permanente ordinaire pour cause d'enracinement social ou professionnel (*arraigo social o laboral*), pour des raisons humanitaires ou de collaboration avec la justice. La régularisation pour cause d'enracinement requiert un extrait de casier judiciaire vierge, un contrat de travail, trois ans de séjour continu en Espagne et/ou avoir des parents en situation régulière ou disposer d'une attestation délivrée par la mairie certifiant d'une insertion sociale. Avec près de 600 000 demandes déposées en l'espace de 15 mois, ce qui dépasse toute attente, l'administration est débordée et plusieurs procédures de régularisation se succèdent de manière chaotique. Par ailleurs, la loi systématise les quotas annuels sous la forme des *contratos en origen*[6], un mécanisme de recrutement à partir du pays d'origine pour les activités saisonnières (voir l'encadré *infra*).

À partir de 2002, le gouvernement ferme les voies de régularisation et prend des mesures contre l'immigration irrégulière. Cette politique très restrictive provoque un fort rejet des organisations syndicales et des ONG. La politique migratoire menée par le Parti socialiste (PSOE) après son retour au pouvoir en 2004 reste dans la lignée de celle menée antérieurement. Les inflexions ne se traduisent pas par des modifications législatives mais par un

6. La traduction littérale est contrat en origine qui n'a guère de sens en français. Le terme le plus approprié serait contrat conclu dans le pays d'origine du travailleur. Dans la suite de l'article, nous préférons garder le terme espagnol.

renforcement des procédures de régularisation et par un effort accru dans la gestion des flux migratoires (quotas, recrutement sur le lieu d'origine) ou le contrôle des entrées par voie maritime, aérienne ou terrestre des migrants en situation irrégulière. À cette fin, l'Espagne signe de nombreuses conventions bilatérales relatives à la migration[7]. C'est vers ces pays que sont prioritairement orientées les offres de *contratos en origen* (voir *infra*).

La crise économique de 2008 relègue au deuxième plan la question de l'immigration. L'Espagne est durement touchée par la crise de la dette souveraine de la zone euro et, face à l'explosion du chômage, le gouvernement durcit sa politique migratoire. Ce revirement s'illustre d'une part par une diminution notable des quotas et des contrats de travail signés dans les pays d'origine – réduction soutenue localement par les organisations syndicales qui plaident dans les commissions provinciales de flux migratoires (voir l'encadré *infra*) pour que la priorité soit donnée aux chômeurs présents sur le territoire – et d'autre part, par une augmentation des contrôles d'identité et des rapatriements. Le nombre de salariés recrutés avec des *contratos en origen* baisse drastiquement entre 2008 et 2013. Cette réduction fait basculer dans la clandestinité de nombreux titulaires de ce type de contrats, notamment marocains, qui avaient l'habitude de venir tous les ans dans le cadre de la Gestión colectiva de contrataciones en origen (Gecco) faire les campagnes de récoltes (Arab, 2018).

Une politique migratoire désormais dictée par les besoins du marché du travail

Avec une reprise soutenue de la croissance, les effets de la crise de 2010 sont progressivement effacés au cours de la dernière décennie. Malgré la parenthèse du confinement consécutif à la pandémie de Covid-19 en 2020, le chômage est actuellement de 11 %, niveau que l'on peut considérer comme relativement bas dans le contexte espagnol. Les créations d'emplois repartent à la hausse et, entre 2019 et 2024, la population active augmente de 3,6 % : en effet, le solde naturel négatif a été plus que compensé par l'arrivée de travailleurs étrangers. Les désajustements entre les besoins du marché du travail et la politique restrictive d'immigration s'exacerbent, poussant à un assouplissement de la réglementation. Le gouvernement de coalition de gauche adopte en juillet 2022 une réforme facilitant l'obtention d'un permis de travail pour les étrangers dont l'objectif explicite est de pallier le manque de main-d'œuvre dans certains secteurs de l'économie. Les principales mesures du décret-loi du 26 juillet 2022, entré en vigueur le 16 août 2022, sont les suivantes :

- octroi d'un titre de résidence aux travailleurs sans contrat qui aident à identifier les employeurs frauduleux ;
- possibilité de cumul emploi-étude pour les étudiants porté de 20 à 30 heures hebdomadaires ;
- modification des *contratos en origen* pour les rendre compatibles avec la réforme du marché du travail de 2021 (voir l'encadré) ;

7. À l'heure actuelle, l'Espagne a conclu des accords de régulation des flux migratoires avec la Colombie, l'Équateur, le Maroc, la Mauritanie, l'Ukraine, le Honduras, la République dominicaine et le Guatemala. Elle a conclu également des accords prévoyant des instruments de collaboration dans ce domaine avec la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Cap Vert, le Sénégal, le Mali, le Niger, le Mexique, les Philippines, le Paraguay et l'Argentine.

- inclusion d'un titre de travail dans le titre de séjour acquis par le procédé du regroupement familial ;
- régularisation des immigrés en situation irrégulière présents sur le territoire espagnol depuis plus de deux ans. Ils peuvent obtenir un titre de résidence d'un an, extensible à deux ans s'ils suivent une formation professionnelle dans les secteurs en pénurie de main-d'œuvre, à savoir le tourisme, les transports, l'agriculture et la construction (*arraigo para la formación*).

Saluée par les associations d'aide aux migrants, la réforme a, en revanche, déclenché l'hostilité des organisations syndicales qui n'ont pas été consultées sur son adoption. Selon elles, plutôt que d'améliorer les mauvaises conditions de travail de certains emplois, qui fait qu'ils ne sont pas pourvus, le ministère du Travail préfère permettre que ces emplois puissent être occupés par des travailleurs immigrés. La réforme a de toute façon eu des résultats mitigés. Selon les données du ministère de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations, fin 2023, la loi a bénéficié à 23 000 étrangers en situation irrégulière. Mais, à l'issue de la formation, seuls 1 300 d'entre eux ont obtenu un contrat de travail. Le travail informel semble rester la seule solution pour beaucoup de migrants.

Quelques éléments sur la présence des étrangers

En 2023, les étrangers représentent 17,7 % de la population totale. La composition de l'immigration a en fait peu changé dans les deux dernières décennies. La part des Européens reste autour de 40 %. Ce pourcentage élevé n'est pas seulement lié à la prédilection des retraités du nord de l'Europe pour les côtes espagnoles ensoleillées mais aussi à l'appétence de travailleurs européens pour cette destination, principalement dans les secteurs liés au tourisme ou à l'agriculture. Par ailleurs, plus récemment, l'Espagne a accueilli un nombre non négligeable de personnes bénéficiant de la protection temporaire liée à la guerre en Ukraine (200 430 en février 2024). En 2019, il y avait 27 % d'étrangers originaires d'Amérique latine et 22 % d'Afrique. La proportion de personnes originaires d'Afrique est nettement plus faible que dans la plupart des autres pays européens, et celle en provenance d'Amérique latine plus élevée.

Les travailleurs migrants pèsent quant à eux pour 12,8 % de la population active en 2023. Le pourcentage de migrants extra-européens atteint 77,2 %. Le Maroc arrive largement en tête, loin devant la Colombie et le Venezuela. Parmi les pays de l'UE qui comptent le plus grand nombre de ressortissants travaillant en Espagne, on trouve la Roumanie, l'Italie, le Portugal, la France et la Bulgarie.

La répartition des étrangers répond à une double logique, économique et spatiale, les deux se renforçant pour aboutir à une concentration des travailleurs immigrés dans quelques régions d'Espagne. Sans surprise, les nouveaux arrivants ont visé et visent les deux métropoles économiques, Barcelone et Madrid, ainsi que les côtes sud. Les Latino-américains sont plus attirés par Madrid, Barcelone et la moitié nord du pays. Les Européens se retrouvent dans le quart nord-est du pays et sur les côtes. Enfin, les Africains, en majorité marocains, ne se retrouvent pas seulement sur les côtes sud mais dans l'ensemble des régions concentrant le plus d'étrangers : leur distribution est la plus proche de celle de l'ensemble des étrangers.

Comme dans la plupart des pays européens, les travailleurs étrangers sont concentrés dans quelques branches de l'économie traditionnellement pourvoyeuses d'emplois faiblement qualifiés pour ce type de main-d'œuvre : l'agriculture, la construction, les services aux particuliers, la restauration et le commerce de détail. Sur le nombre total d'affiliés étrangers à la Sécurité sociale, 68,6 % d'entre eux relevaient du régime général, 8,5 % des régimes spéciaux agricoles et 6,4 % du régime spécial des employés de maison. Les secteurs d'activité économique présentant le pourcentage d'affiliation le plus élevé sont l'hôtellerie-restauration (19,1 %), le commerce de gros, de détail et de réparation de véhicules (17,3 %) et la construction (11,2 %). La distribution des contrats de travail des travailleurs migrants par secteur économique montre un tableau différent[8] : en 2023, les services regroupent 60,2 % des contrats, l'agriculture 24,4 % et la construction près de 7 %. Les salariés étrangers représentent d'ailleurs 23 % de l'ensemble des contrats conclus. La répartition par sexe est sans surprise. Dans le secteur des services, la majorité des contrats est détenue par des femmes (54 %). Dans les autres secteurs, la présence des femmes est nettement plus faible : 21,8 % dans l'agriculture, 34,4 % dans l'industrie et 4,9 % dans la construction.

Une réglementation des migrations de travail qui fragilise les travailleurs migrants temporaires

Les migrations temporaires de travail reposent sur des règles spécifiques qui se superposent et se chevauchent, créant un maquis peu lisible de statuts différents où la frontière entre légalité et illégalité est floue. Elles s'insèrent par ailleurs dans le droit général des étrangers, que ces derniers soient ou non en situation d'emploi.

Le cadre réglementaire actuel de la résidence et du travail des étrangers

Les étrangers résidant sur le territoire espagnol plus de 90 jours doivent solliciter un titre de résidence temporaire, d'une durée au plus de 5 ans, ce qui leur permet d'obtenir une carte d'identité d'étranger (*tarjeta de identidad de extranjero*, TIE). Ceux désirant exercer une activité de travail ou lucrative peuvent obtenir une autorisation de résidence temporaire et de travail salarié. À cette fin, ils doivent être titulaires d'un contrat de travail d'une durée allant au-delà de la validité de l'autorisation, avec un salaire au moins égal au salaire minimum interprofessionnel à plein temps. L'autorisation initiale est d'un an, limitée sauf exception à une zone géographique et une activité déterminée. Elle peut être renouvelée pour une période de deux ans.

Depuis la loi 4/2000, il existe également des possibilités d'obtenir une autorisation de résidence temporaire pour attachement (*arraigo*) professionnel, social ou familial. Pour ce qui concerne les activités de travail, deux types de résidence temporaire le permettent (auxquels vient s'ajouter l'*arraigo para la formación*) :

- l'*arraigo profesional* pour les étrangers pouvant prouver la permanence continue de leur présence sur le territoire espagnol pendant une période minimale de deux ans et l'existence de relations professionnelles

8. « Informe del mercado de trabajo de los extranjeros estatal. Datos 2023 », Observatorio de las ocupaciones, https://bit.ly/3OK7q9D.

d'une durée d'au moins 6 mois reconnue par l'administration du travail ;
- l'*arraigo social* pour les étrangers pouvant prouver leur présence continue sur le territoire espagnol pendant une période minimale de trois ans (ramené à deux ans s'ils suivent une formation par la loi de 2022), ayant un contrat de travail au moment de la demande et un certificat de l'entité locale de résidence attestant de leur intégration sociale.

C'est ce « graal » si difficile à obtenir que poursuivent les migrants saisonniers ou temporaires qui souhaitent rester plus durablement en Espagne. En moyenne, et malgré les différents assouplissements de la réglementation, les personnes qui se retrouvent en situation irrégulière mettent entre 6 et 7 ans pour obtenir un titre de résidence temporaire. Le dispositif génère par ailleurs de nombreux trafics de faux contrats de travail dont pâtissent les travailleurs étrangers. D'après les estimations, l'Espagne fait partie des pays européens comptant le plus de migrants en situation irrégulière.

Des autorisations de résidence de longue durée ou permanente peuvent être obtenues après une résidence légale et continue de 5 ans. Les étrangers qui l'obtiennent sont alors autorisés à résider et à travailler dans les mêmes conditions que les Espagnols.

Les différents contrats des travailleurs migrants temporaires

Les migrations temporaires de travail reposent quant à elles sur des règles spécifiques avec de nombreux statuts distincts.

Le détachement

Un premier groupe de travailleurs temporaires régis par des règles spécifiques, que l'on retrouve partout en Europe, est celui des travailleurs détachés. Les étrangers sous ce statut, y compris dans le cas de ceux détachés par une entreprise de travail temporaire étrangère, ont une place très marginale. L'Espagne est en effet plus pourvoyeuse de détachement qu'elle n'en reçoit. Selon les chiffres du Parlement européen, l'Espagne a reçu en 2023 52 353 travailleurs détachés, soit 0,3 % de sa population active, provenant principalement d'Allemagne, de France, du Portugal et d'Italie.

Les contrats à durée déterminée

Le deuxième groupe de travailleurs migrants temporaires est celui des titulaires de contrats à durée déterminée plus ou moins courte. Ceux-là n'ont guère de difficultés à s'insérer par ce biais sur le marché du travail espagnol dont la principale faiblesse est sa forte précarité. Malgré la réforme de décembre 2021 destinée à lutter contre la précarité, on dénombre encore près de 24 % de contrats temporaires. Les employeurs embauchant des étrangers pour une durée déterminée doivent le faire sous l'un des types de contrat existants :
- un contrat justifié par des besoins de production (durée maximale prolongeable jusqu'à un an) ou le remplacement d'un salarié absent ;
- un contrat fixe discontinu, qui est en fait un contrat à durée indéterminée tout en étant un contrat saisonnier.

La situation des étrangers n'est pas nécessairement différente de celle subie par une fraction importante du salariat espagnol, hormis pour les travailleurs étrangers en contrats fixes discontinus dont la durée maximale est de 4 ans (voir l'encadré). La qualité des emplois temporaires est faible pour tous : peu d'autonomie, des bas niveaux de salaire, des taux d'accidents

Encadré - **Le dispositif de gestion collective des *contratos en origen***

La Gestión colectiva de contrataciones en origen (Gecco) fait l'objet d'un décret annuel du ministère en charge des Migrations. Celui-ci établit une prévision annuelle des activités et, le cas échéant, des emplois qui peuvent être couverts par des c*ontratos en origen*, en fonction de la situation nationale sur le marché du travail. Seuls y ont accès les travailleurs étrangers qui ne se trouvent pas déjà en Espagne. Ce décret est pris après présentation d'un projet de la Commission centrale des flux migratoires qui l'a préalablement discuté avec les interlocuteurs sociaux dans un de ses groupes de travail : la Commission tripartite du travail (CLT).

La Gecco permet de recruter des travailleurs qui ne sont ni localisés, ni résidents en Espagne, et qui sont sélectionnés dans leur pays d'origine sur la base d'offres génériques soumises par les employeurs. Les contrats offerts peuvent couvrir des postes saisonniers, temporaires ou qui durent le temps d'une campagne de récolte.

Ces travailleurs, qui ne peuvent être citoyens d'un État de l'UE, de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse, ni membres de la famille de citoyens de ces pays, doivent remplir les conditions suivantes :

- ne pas avoir de casier judiciaire en Espagne ou dans leur précédent pays de résidence pour des délits relevant de la législation espagnole ;
- ne pas avoir fait l'objet d'une interdiction d'entrée en Espagne, ni d'un refus d'entrée dans l'espace territorial des pays avec lesquels l'Espagne a signé un accord à cet effet.

Deux types de contrats sont possibles dans le cadre de la Gecco : des contrats dits stables d'une durée d'un an et des contrats de migration circulaire. Ces derniers ont été modifiés pour s'aligner sur la nouvelle réglementation du marché du travail de 2022. Ce sont désormais des contrats fixes discontinus, mais qui n'ont pas le caractère de contrat à durée indéterminée car ils incorporent une autorisation de travail limitée à 4 ans. La conclusion du contrat ne permet cependant pas de travailler plus de 9 mois dans l'année et avec un engagement à retourner dans le pays d'origine à la fin de la saison. C'est donc un type particulier de contrats saisonniers.

Les employeurs présentent des offres génériques pour lesquelles les travailleurs sont sélectionnés dans leur pays d'origine, de préférence ceux avec lesquels l'Espagne a signé des accords sur la régulation et la gestion des flux migratoires.
Les offres d'emploi peuvent être présentées par les employeurs ou par toute personne disposant d'une représentation légale. Ces offres, d'un minimum de 10 postes, peuvent être :

- ordinaires : offre unique d'un employeur pour un nombre réduit de travailleurs ;
- unifiées : l'offre est présentée au travers d'une organisation patronale représentative qui gère conjointement la demande pour plusieurs employeurs ;
- jumelées ou fusionnées (*concatenadas*) : offre pour des campagnes ou activités liées afin de profiter au maximum du séjour de travailleurs étrangers et qui donc se déplacent de manière successive entre les différentes activités.

Un certain nombre de garanties pour le travailleur sont également rappelées dans les décrets successifs : disposer d'un contrat écrit (traduit dans sa langue) mentionnant horaires de travail, salaire, etc. ; mise à disposition d'un logement adéquat et prise en charge par l'employeur du coût du voyage aller.

Le travailleur doit solliciter une *tarjeta de identidad de extranjero*, TIE. Le ou les employeurs ont l'obligation d'informer l'administration de la liste des travailleurs entrés en Espagne et de ceux qui retournent chez eux.

Des institutions de suivi et de coordination de la gestion collective sont également mises en place. Outre la CLT et la Commission centrale des flux migratoires, dans chaque province sont constituées des commissions provinciales des flux migratoires. Elles sont composées des représentants provinciaux des entreprises et des syndicats désignés par les organisations membres de la CLT. Elles sont présidées par le délégué provincial du gouvernement. Y participent également des représentants du service de l'emploi correspondant, de l'Inspection du travail et de la Sécurité sociale et du service du Travail. Ces commissions se réunissent au moins une fois par trimestre et adressent une copie du procès-verbal de leurs réunions à la Direction générale des migrations. Leur rôle est d'approuver les projets de gestion collective existant sur leur territoire et d'en suivre l'exécution. Pour cela, elles reçoivent les informations concernant les offres, les professions, les autorisations et le nombre de travailleurs, ventilés par sexe, qui arrivent dans la province dans le cadre de la gestion collective des *contratos en origen*. Les organisations syndicales présentes dans les commissions sont informées de l'arrivée de ces travailleurs lorsqu'il n'existe pas de représentation du personnel dans l'entreprise.

du travail élevés, peu de possibilités de formation et de développement professionnel et des durées de travail longues. Ces mauvais résultats sont en partie la conséquence d'une concentration plus forte des emplois précaires dans des secteurs d'activité aux conditions de travail de mauvaise qualité comme l'hôtellerie-restauration, le commerce, l'agriculture ou la construction. Ce sont également les secteurs dans lesquels les employeurs connaissent des difficultés de recrutement. Le recours à la main-d'œuvre immigrée temporaire y est bienvenue et de nombreux travailleurs migrants sont recrutés pour des durées souvent courtes. Sur l'ensemble des autorisations de travail concédées chaque année, en moyenne entre 30 et 35 % le sont pour une durée inférieure à un an.

Le cas particulier des *contratos en origen*

Ce dispositif de « migration circulaire » est un dispositif plutôt unique qui crée un cadre concerté d'entrée régulière sur le sol espagnol en fonction des besoins de main-d'œuvre. Le dispositif est pensé pour lutter contre l'immigration clandestine tout en maintenant les conditions de survie économique des secteurs y ayant recours, tout particulièrement l'agriculture. Dans ce secteur, la substitution d'une partie du travail illégal par ce dispositif a permis une croissance

forte des migrations légales étrangères en même temps que les côtes sont devenues des zones de production intensive, industrialisée et internationalisée (Camarero, 2017). Dans les autres secteurs à forte main-d'œuvre immigrée, en revanche, le recours à ce type de contrats est limité. Ainsi, le secteur de la construction, qui affiche un déficit de 750 000 postes de travail, n'a conclu que 250 *contratos en origen* dans les 6 derniers mois de l'année 2023[9].

Le dispositif bénéficie souvent de financements de la Commission européenne dans le but de faciliter la migration légale[10].

Une présence des travailleurs migrants temporaires sur le marché du travail difficile à évaluer

La part des migrants temporaires dans l'ensemble des migrations de travail est difficile à connaître principalement du fait de la réglementation espagnole qui ne distingue pas cette population : par exemple, les contrats fixes discontinus, qui sont en termes légaux des contrats à durée indéterminée mais correspondent à des emplois saisonniers brouillent les frontières. De même, il n'y a pas de suivi statistique des dispositifs de *contratos en origen*. Deux types de statistiques sont ici mobilisées pour tenter d'approcher la réalité des migrants temporaires : les statistiques des contrats conclus en 2023 publiées par les services de l'emploi (SEPE) et le flux des autorisations de travail concédées par le ministère du Travail pour 2019.

Sur les presque 3,6 millions de contrats de travail en cours détenus par des étrangers fin 2023, 43 % sont des contrats temporaires, principalement conclus pour couvrir des besoins de production. Mais, au sein des 57 % de contrats à durée indéterminée, 41 % sont en fait des contrats fixes discontinus.

Sur les 128 502 autorisations de travail concédées en 2019 par le ministère du Travail, 32 % l'étaient pour une durée inférieure à un an. Mais les autorisations de plus d'un an peuvent correspondre à des *contratos en origen* conclus pour 4 ans. 25,5 % de l'ensemble des autorisations ont été délivrées en Catalogne (dont 60 % à Barcelone), 25 % dans la communauté de Madrid et 13 % en Andalousie. Dans cette dernière région, le poids des autorisations de plus d'un an est légèrement supérieur à la moyenne nationale (69 %), ce qui corrobore le fait que les *contratos en origen* bénéficient de cette autorisation de travail.

Cette statistique a également l'intérêt de proposer une ventilation des autorisations par profession. Viennent en tête les employés domestiques et du nettoyage (29 %), suivis par les ouvriers agricoles (9,5 %), les employés des services de restauration (8,4 %) et les ouvriers de la construction (6,1 %).

La concentration des travailleurs migrants dans les segments inférieurs du marché du travail, où les conditions de travail et de rémunération sont souvent très dégradées, redouble la ségrégation ethnique et de genre qu'ils subissent.

9. Chiffre révélé par la ministre du Travail lors de son audition de février 2024 devant la commission du travail du Congrès.

10. On peut citer le programme de financement de l'Agence pour l'emploi marocaine (Anapec) qui est le gestionnaire sur place du recrutement des saisonniers dans l'agriculture ; ou un projet entre la Catalogne et la Colombie, initié par une fondation de syndicats d'agriculteurs et dont l'objet est de faciliter la migration régulière de travailleurs colombiens vers des coopératives catalanes.

Des conditions de travail particulièrement difficiles pour les travailleurs migrants temporaires

Les secteurs d'activité où se retrouvent employés les travailleurs migrants sont des secteurs aux conditions de travail difficiles et, de ce fait, peu attractifs pour les salariés espagnols. C'est par exemple le cas, dans le secteur agricole, de la main-d'œuvre recrutée pour les récoltes de fraises.

Des secteurs aux conditions de travail particulièrement dégradées

Comparés à l'ensemble des secteurs d'activité, les secteurs dans lesquels les travailleurs migrants temporaires sont concentrés offrent des conditions de travail dégradées et marquées par la précarité, c'est pourquoi ils ne disposent que d'un faible pouvoir d'attraction auprès des travailleurs nationaux. « Si nous voulions synthétiser les caractéristiques concrètes des postes de travail offerts aux immigrés, nous verrions qu'elles pourraient être désignées par les trois "P" : pénibles, périlleux et précaires » (Cachon, 2003). Il n'y a donc pas de réelle concurrence entre la main-d'œuvre étrangère et la main-d'œuvre nationale. Il n'y a non plus rien de hasardeux dans le fait que ce soit précisément dans ces secteurs dont les représentants patronaux se plaignent régulièrement de « pénuries de main-d'œuvre » – l'agriculture, la construction, le nettoyage, la restauration ou le travail à domicile – que trouvent à s'employer massivement les travailleurs étrangers. On peut se demander si ce ne sont pas seulement les contraintes matérielles qui pèsent sur les migrants qui leur rendent acceptables les conditions de travail et de salaire qui y ont cours.

Les migrants temporaires souffrent de conditions d'emploi et de travail dégradées liées à la précarité, au même titre que les salariés nationaux, mais leur plus grande vulnérabilité en fait une main-d'œuvre corvéable. Pour ceux titulaires d'un contrat de travail, à côté du faible niveau de leurs salaires et d'horaires de travail extensifs, avec souvent des heures supplémentaires non rémunérées, le constat, émanant aussi bien des services de l'Inspection du travail que des ONG et des organisations syndicales, est celui d'un plus grand nombre d'accidents du travail. Pour ceux qui sont logés par leur employeur, notamment dans l'agriculture ou la restauration, les conditions d'hygiène de leur hébergements laissent souvent à désirer.

Pour ceux qui sont employés illégalement, la situation est encore pire. Leur nombre n'est par définition pas connu mais des estimations évaluent à 11 % les « sans-papiers » dans l'agriculture. Dans certaines régions agricoles, la situation de ces travailleurs est déplorable. En 2020, un scandale avait éclaté après la dénonciation par des ONG de l'existence de campements informels et insalubres dans la province de Huelva abritant dans des conditions sanitaires indignes jusqu'à 3 000 migrants.

Les caractéristiques d'emploi et de travail des secteurs d'activité économique où l'on note une surreprésentation des immigrés apportent donc un éclairage sur les processus de discrimination et de ségrégation ethnique à l'œuvre sur le marché du travail en Espagne. La concentration disproportionnée d'immigrés dans les segments inférieurs du marché du travail montre des régularités qui ne peuvent être expliquées uniquement par des facteurs comme la qualification, le niveau d'étude ou l'expérience

professionnelle. Le secteur de l'agriculture, qui emploie 50 % de saisonniers et de nombreux étrangers, en est un parfait exemple.

L'exemple des récoltes de fraises et de fruits rouges dans la province de Huelva

Cette province du Sud de l'Espagne s'est fortement enrichie par la commercialisation de la fraise et des fruits rouges. La récolte, qui a lieu en général de février à juin, parfois dès novembre en raison du réchauffement climatique, engendre d'importants mouvements de migration, la région accueillant des milliers de travailleurs migrants, en l'occurrence des travailleuses à 75 % : des Roumaines (13905), des Polonaises (1905), des Bulgares (1345), des Ukrainiennes (949), des Maliennes (1618) et des Marocaines au nombre de 9361, en 2017 par exemple (chiffre INE)[11]. Il s'agit d'une main-d'œuvre temporaire et docile, totalement à disposition des employeurs et sans possibilité de fuir ou de trouver un autre travail, sauf à basculer dans la clandestinité.

L'exemple des Marocaines est particulièrement intéressant pour le rôle que jouent les institutions des deux pays dans la production des conditions matérielles d'acceptabilité d'un travail dégradé. Depuis 2008 existe une convention entre la mairie de Cartaya et l'Agence nationale (marocaine) pour l'emploi et les compétences (Anapec) qui permet, dans le cadre du dispositif Gecco, à des milliers de Marocaines de se rendre en Espagne pour travailler pendant quelques mois à la cueillette des fraises. Ces « dames de fraises » (Arab, 2018) sont sélectionnées directement par les bureaux régionaux de l'Anapec qui se chargent des formalités pour leur migration. Cette migration circulaire est souvent inattendue car, avant qu'on vienne les chercher, elles n'avaient jamais pensé à migrer. La condition pour être sélectionnée, outre d'être une femme, est d'avoir des enfants mineurs, donc avoir des attaches au Maroc qui obligent et imposent leur retour entre deux campagnes. Ce programme est subventionné par la Commission européenne dans le cadre des projet de financement Aeneas. Il « met en œuvre un système de gestion de la migration saisonnière des travailleurs marocains vers un groupe de communes agricoles d'Espagne qui ont besoin chaque année d'une plus grande quantité de main-d'œuvre étrangère pour la culture des fraises et des agrumes ». L'objectif est de développer l'immigration légale pour des emplois temporaires entre les deux régions concernées dans le cadre d'une gestion à toutes les étapes de la relation employeur-travailleur et la création d'une ONG, la Fundacion para los trabajadores de extranjeros en Huelva (Futeh) dont l'objet est de vérifier les conditions d'emploi des migrants une fois en Espagne, de les former et de les aider en cas de problèmes.

La très grande majorité des dames de fraises sont des « répétitrices », c'est-à-dire qu'elles viennent depuis plusieurs saisons participer à la récolte en Espagne. Elles n'ont que peu de possibilités d'obtenir un titre définitif de séjour, bien qu'un certain nombre d'entre elles le souhaite. Le partenariat entre l'Anapec et la ville de Cartaya, ainsi que le système des *contratos en origen* est conçu pour que « ces femmes ne migrent pas, ne restent pas, ne s'installent pas, ne s'intègrent pas dans l'espace d'arrivée » (Arab, 2018). Reste la question posée par Chadia Arab :

11. Les chiffres étaient bien plus élevés (jusqu'à 17 000 Marocaines) avant la crise économique de 2010. Leur nombre a commencé à réaugmenter à partir de 2015 mais n'est jamais revenu aux niveaux antérieurs à la crise.

la migration circulaire est-elle l'antichambre de la migration clandestine (Arab, 2009) ?

Des organisations syndicales qui peinent à défendre concrètement les travailleurs migrants temporaires

Tôt préoccupées par la question de l'immigration, les organisations syndicales ont rapidement considéré comme importante la défense des intérêts des immigrés et leur intégration à la société espagnole. Elles ont ainsi développé des structures dédiées d'une précocité et d'une ampleur inédite en Europe, parallèlement aux campagnes de régularisation des travailleurs immigrés illégaux. Plus récemment, leur priorité s'est portée sur la défense de l'égalité de traitement et de droits dans le travail avec les travailleurs nationaux. Les leviers de cette orientation sont à la fois la négociation et l'action collectives dans l'entreprise. Ce type d'actions se heurte au fait que les migrants entrent sur le marché du travail dans des secteurs d'activité où la régulation conventionnelle et la présence syndicale sont faibles.

Des structures d'information orientées vers le service aux immigrés

L'immigration n'est apparue comme un vrai défi pour le syndicalisme espagnol qu'avec son développement quantitatif. Dans les endroits où le phénomène a débuté (comme dans certaines zones catalanes ou andalouses), les syndicats ont rapidement pris la mesure de ce qui se jouait et la réponse a été précoce : dès 1986, les premiers centres d'information pour travailleurs étrangers (CITE) ont été créés en Catalogne par la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO, Confédération syndicale des Commissions ouvrières). Depuis, les deux principales organisations syndicales, les CCOO et l'Union générale des travailleurs (UGT), ont développé un réseau de bureaux d'information dans la quasi-totalité des grandes villes espagnoles. Leur rôle est d'être un premier point de contact avec les travailleurs immigrés pour leurs problèmes de travail et hors travail (logement, citoyenneté, droits sociaux, etc.). Le fonctionnement de ces centres, largement subventionnés par des fonds publics, a été mis à mal par l'austérité budgétaire consécutive à la crise économique de 2008. Néanmoins, ils conservent une activité importante. Le CITE de Catalogne, par exemple, a reçu plus de 7000 personnes au premier semestre 2024, dont 75 % étaient en situation irrégulière. Les centres et bureaux, qu'ils soient animés par l'UGT ou par les CCOO, organisent également des rencontres, des forums pour sensibiliser les travailleurs étrangers à leurs droits. Cette activité favorise le dialogue avec les organisations communautaires d'immigrés, le principal écueil étant l'instabilité de ces dernières.

Grâce à ce réseau de centres, un des apports fondamentaux des syndicats espagnols a été leur capacité d'assumer la prise en charge des problèmes spécifiques des immigrés en tant que tâche syndicale incontournable pour l'ensemble des travailleurs. Pour autant, ces structures dédiées sont souvent déconnectées du reste de l'organisation, ce qui ne favorise pas la syndicalisation au sein de ces couches de travailleurs, difficulté renforcée par leur approche centrée sur le service aux immigrés.

Une action entravée sur les lieux de travail

L'action syndicale et les prises de position des CCOO et de l'UGT ont démontré

leur capacité à faire de la politique d'immigration un élément des politiques en faveur d'un travail digne pour tous. Cependant, sur le terrain, un certain nombre de difficultés apparaissent.

Une première difficulté est d'entrer en contact et de rencontrer les travailleurs migrants temporaires. Ceux-ci sont le plus souvent dans des secteurs et des entreprises où il n'y a pas de représentants du personnel et où les syndicats sont absents. C'est notamment dans ce but que l'UGT et les CCOO demandent partout la création de commissions provinciales des flux migratoires, qui n'existent pas dans toutes les provinces. Ces instances sont en effet une source importante d'information sur le nombre et la localisation des travailleurs migrants. Des campagnes d'information sont également menées par les fédérations concernées, la prise de contact s'appuyant sur des guides et des brochures à destination des immigrés, publiés dans leur langue. C'est le cas notamment à chaque nouvelle saison agricole. Leur action va souvent plus loin (Connolly *et al.*, 2019). En Andalousie, les CCOO ont mené une campagne de visite des sites de récoltes où travaillaient des personnes embauchées en *contratos en origen*. De son côté, l'UGT, toujours en Andalousie, fait circuler des camionnettes sur les lieux de travail et de logement des saisonniers agricoles[12]. Ces visites peuvent aussi être menées en collaboration avec l'Inspection du travail. Le fait est que toutes ces actions sont très consommatrices en temps et en énergie pour des résultat trop souvent éphémères.

Par ailleurs, l'ensemble de ces actions ne sont pas exemptes de contradictions. L'établissement des contingents annuels de travailleurs étrangers sur lesquels les organisations syndicales sont consultées en est une illustration, leurs positions s'y révélant plus nuancées. Ceci est particulièrement vrai dans les commissions provinciales, qui évaluent l'ampleur des besoins et leur distribution par secteurs d'activité et par profession. Les syndicats y prennent fréquemment des positions bien plus restrictives, particulièrement dans les périodes de crise économique et même s'il y a des différences importantes entre régions. Trois arguments sont souvent utilisés dans les discussions lors de ces évaluations : l'absence de connaissance de la situation des immigrés réguliers et irréguliers, la critique des demandes excessives faites régulièrement par les organisations patronales et le manque d'analyses solides des besoins de main-d'œuvre sur les marchés locaux du travail. Cependant, à l'instar des ONG, elles soutiennent cette politique discrétionnaire, bien que le système intéresse au premier chef les employeurs et malgré les abus qu'il génère. Dans le même ordre d'idées, elles dénoncent la contradiction entre la volonté de réduire les contrats temporaires (réforme de 2021) et le maintien des *contratos en origen*. Même si les nouvelles règles applicables permettent de faire entrer ces contrats dans le système de contrats fixes discontinus, ce qui évite d'avoir à les renouveler chaque année, ce ne sont pas des contrats à durée indéterminée à l'instar de ceux dont bénéficient les saisonniers espagnols puisqu'ils ne sont conclus que pour une durée de 4 ans. Ceci explique que, face aux mesures prises dans les dernières années par le gouvernement pour faciliter l'accès des immigrés aux « métiers en tension », leur réponse soit de réclamer

12. Des informations sur les conditions de travail et de logement des saisonniers immigrés peuvent être recueillies dans l'abri discret de l'habitacle des véhicules.

de meilleures conditions d'emploi et de travail pour tous.

Conclusion

La réforme réglementaire annoncée par le gouvernement a fait l'objet d'un décret royal publié le 20 novembre 2024. Ce décret réduit les délais et les formalités pour l'obtention de titres de séjour, ce qui détonne avec la rigueur des politiques migratoires de la plupart des pays européens et avec l'évolution du droit communautaire. Si cette réforme devrait, selon le gouvernement, faciliter la régularisation de dizaines de milliers d'immigrés illégaux supplémentaires, rien n'est prévu pour l'amélioration de leurs conditions d'emploi et de travail, ce qui ne répond pas aux demandes des organisations syndicales.

Le fait que le gouvernement poursuive dans la voie d'une réponse aux besoins du marché du travail en main-d'œuvre peu qualifiée par des travailleurs migrants temporaires pourrait transformer la question de l'immigration en problème politique si l'on considère la montée du parti d'extrême droite Vox, d'abord en Andalousie aux élections régionales puis aux dernières élections nationales (13,47 % des voix).

Sources :

- Arab C. (2009), « Les Marocaines à Huelva sous “contrat en origine”. Partir pour mieux revenir », *Migrations société*, vol. 5, n° 125, p. 175-190, https://doi.org/10.3917/migra.125.0175.
- Arab C. (2018), *Dames de fraises, doigts de fée. Les invisibles de la migration saisonnière marocaine en Espagne*, Casablanca, En toutes lettres.
- Cachón L. (2002), « La formación de la “España inmigrante”: mercado y ciudadanía », *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 97, p. 95-126, https://doi.org/10.2307/40184366.
- Cachón L. (2003), « Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación », *in* Egenber V. (ed.), *La discriminación racial*, Barcelona, Icaria, p. 39-101.
- Camarero L. (2017), « Trabajadores del campo y familias de la tierra. Instantáneas de la desagrarización », *Ager : Revista de estudios sobre despoblación y desarollo rural,* n° 23, p. 163-195, https://doi.org/10.4422/AGER.2017.01.
- Connolly H., Marino S., Martinez Lucio M. (2019), « Trade unions and immigration in Spain. From class to social renewal? », *in* Connolly H., Marino S., Martínez Lucio M. (eds.), *The Politics of Social Inclusion and Labor Representation. Immigrants and Trade Unions in the European Context*, Ithaca, Cornell University Press, p. 79-106, https://doi.org/10.1515/9781501736599-007.
- Sempere Souvannavong J. D. (2009), « Évolution de la situation migratoire de l’Espagne de 1991 à nos jours », *Migrations société*, vol. 5, n° 125, p. 49-70, https://doi.org/10.3917/migra.125.0049.
- Vincent C. (2000), « Espagne : le droit des immigrés en question : de la précarité à l’intégration sociale », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 63, mars, p. 30-34, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C63-3esp.pdf.

Irlande

Une politique d'immigration en faveur des plus qualifiés, reflet de son modèle économique

Noélie DELAHAIE

Historiquement terre d'émigration, la République d'Irlande enregistre des flux massifs d'immigration de travail à partir des années 1990, au moment où le pays connaît un *boom* économique inédit. En conformité avec son modèle de croissance fondé sur l'attraction des multinationales étrangères, la politique d'immigration de travail, dont les premières bases juridiques sont établies en 2003, cible avant tout les travailleurs les plus qualifiés et les mieux rémunérés.

Historically a nation of emigrants, the Republic of Ireland has been recording massive waves of immigration since the 1990s, a time during which the country has seen an unprecedented economic boom. In keeping with its model of growth based around attracting multinational corporations from overseas, its labour immigration policy, the legal basis of which was first set down in 2003, targets the most qualified and highest-paid workers first and foremost.

Noélie Delahaie est chercheure à l'Ires, professeure associée à l'ISSTO (Université Rennes 2) et affiliée au CEET.

À l'instar d'autres pays européens, le phénomène d'immigration est récent en Irlande. Il prend une ampleur inédite à partir du début des années 1990, au moment où le pays connaît un *boom* économique sans précédent à l'origine de la qualification de l'Irlande de « tigre celtique ». Dans un contexte de quasi-plein emploi associé à des tensions croissantes de recrutement sur le marché du travail, l'immigration de travail, jusqu'alors très faiblement régulée par l'État, est envisagée comme un moteur essentiel à la croissance économique. En 2003 est promulguée une première loi visant à limiter l'immigration extracommunautaire au moment où l'Irlande devient, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne (UE), le troisième État membre, avec le Royaume-Uni et la Suède, à autoriser la libre circulation des travailleurs ressortissants de plusieurs pays d'Europe de l'Est[1]. Depuis, le système de permis d'emploi a été révisé à plusieurs reprises dans l'objectif explicite d'attirer et de retenir durablement sur le territoire les travailleurs les plus qualifiés et les mieux rémunérés, en conformité avec le modèle de croissance irlandais fondé sur le dynamisme des entreprises multinationales étrangères, en particulier celles du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC)[2]. Dans le même temps, les travailleurs en provenance des pays de l'UE dans le cadre du travail détaché sont restés en nombre limité et plus généralement, il n'existe pas de données sur la temporalité des migrations de travail. C'est pourquoi l'article se concentre tout particulièrement sur la première catégorie de migrants.

Un phénomène d'immigration récent et massif

Historiquement pays d'émigration en raison des retards de développement économique, la République d'Irlande connaît des flux d'immigration massifs à la fin du XX^{e} siècle. Dans un contexte de croissance économique favorable, l'immigration de travail en provenance de pays non-membres de l'UE progresse de manière continue bien qu'il demeure difficile d'apprécier l'ampleur et la temporalité de ce phénomène en l'absence de données complètes.

De l'émigration à l'immigration

La République d'Irlande a longtemps été une terre d'émigration. L'émigration nette est particulièrement élevée durant les années de « migrations massives » (1871-1926) qui font suite à la Grande famine survenue au milieu du XIX^{e} siècle et à la seconde guerre mondiale : ainsi, la population passe de 4,4 millions en 1861 à 2,8 millions d'habitants en 1961, soit une baisse de plus de 57 % (Ruhs, Quinn, 2009). Les Irlandais émigrent principalement vers le Royaume-Uni, les États-Unis ou encore l'Australie en quête de meilleures conditions de vie et de travail. Ce phénomène se poursuit jusqu'au milieu des années 1990 alors que le pays demeure parmi les plus pauvres de l'UE.

1. En 2004, dix nouveaux États rejoignent l'UE : la République tchèque (ex-Tchéquie), Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie.

2. Depuis le milieu des années 1980, le modèle économique irlandais repose sur l'attraction des investissements directs étrangers *via* une politique fiscale particulièrement avantageuse pour les entreprises. Le taux d'imposition sur les sociétés est en Irlande parmi les plus bas de l'UE, ce qui a longtemps fait du pays un point d'entrée pour les entreprises étrangères, en particulier américaines, désireuses de s'implanter en Europe. Pour une discussion des ressorts de la croissance irlandaise, voir Delahaie (2021).

Entre 1996 et 2007, la croissance rapide que connaît l'Irlande s'accompagne, pour la première fois de l'histoire du pays, d'une inversion des flux migratoires[3] (graphique 1). L'immigration, qui touche également des citoyens irlandais de retour après avoir quitté le pays durant les années de crise, apparaît indispensable pour soutenir la croissance économique et pallier les problèmes de pénurie de main-d'œuvre (Rojas Coppari, 2019). Au cours de la décennie 1990, elle concerne d'abord les travailleurs qualifiés du secteur des TIC, lequel est stimulé par d'importants investissements directs étrangers[4] (Barrett, Duffy, 2008 ; Hyland, 2017). Durant la période qui suit l'élargissement de l'UE en 2004, l'Irlande enregistre une augmentation rapide de l'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE, en particulier de la Pologne et de la Lituanie dont les ressortissants sont avant tout employés dans des secteurs moins qualifiés et moins bien rémunérés comme les services ou la construction. Le flux d'immigration atteint son apogée en 2007 avec plus de 150 000 nouveaux arrivants.

À partir de 2008, année de l'éclatement de la crise financière et économique internationale qui frappe plus sévèrement l'Irlande que les autres États membres de l'UE, le pays renoue avec un solde migratoire négatif : sous la pression du chômage, dont le taux explose entre 2007 et 2008 (passant de 5 à 15 % de la population active), un grand nombre de citoyens, irlandais et non irlandais, émigrent à nouveau vers des territoires anglophones. Depuis 2015, dans un contexte de reprise économique portée par les secteurs des TIC et l'industrie pharmaceutique, la République d'Irlande connaît à nouveau des flux importants d'immigration (qui incluent le retour de citoyens irlandais), lesquels sont estimés en 2023 à près de 150 000 nouveaux arrivants, soit le chiffre le plus élevé depuis 2007. L'augmentation significative du nombre d'immigrés doit aussi être lue au regard du contexte international. De fait, l'Irlande fait face à un afflux exceptionnel d'Ukrainiens à la suite de l'invasion en 2022 de l'Ukraine par la Russie et à l'explosion des demandes d'asile : depuis mars 2022, date d'entrée en vigueur de la directive européenne sur la protection temporaire, plus de 100 000 Ukrainiens ont ainsi migré vers l'Irlande tandis que le nombre de demandeurs d'asile a atteint un pic en 2022 avec près de 14 000 demandes enregistrées, soit 9 fois plus qu'en 2014[5].

Les différentes vagues d'immigration connues par le pays depuis le milieu des années 1990 ont ainsi profondément modifié la démographie irlandaise (Gilmartin, Murphy, 2024 ; Murphy, Sheridan, 2023).

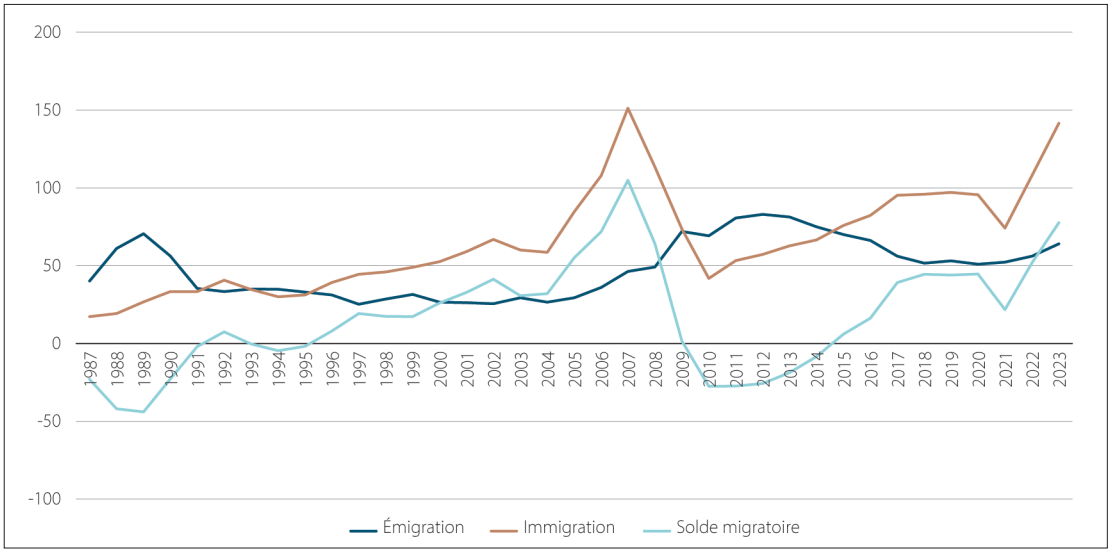
3. L'Irlande devient alors le dernier État membre de l'UE à devenir un pays d'immigration dans un contexte où le PIB progresse en moyenne de 9 % par an entre 1994 et 2000, et de 5 % entre 2001 et 2007.

4. Entre 1991 et 2000, près de 500 000 emplois sont créés dans l'économie irlandaise, générant ainsi une demande de main-d'œuvre à laquelle la population locale ne suffit pas à répondre. La demande de travailleurs qualifiés est satisfaite pour moitié par le retour des émigrants irlandais et l'autre moitié par l'immigration de travailleurs étrangers : 45 % d'entre eux sont originaires d'États membres de l'UE et 55 % d'États non membres.

5. Dans un contexte de crise du logement, cet afflux de migrants suscite des tensions au sein de la population et donne lieu à des agressions violentes : 16 incendies criminels sont perpétrés sur des sites abritant des réfugiés ou des demandeurs d'asile en 2023 et des manifestations xénophobes sont organisées à divers endroits du pays en 2024. Ces différentes protestations conduisent le gouvernement à durcir les conditions d'accueil des Ukrainiens. Depuis mai 2024, les nouveaux arrivants sont hébergés gratuitement pour une durée maximale de 90 jours et reçoivent des prestations sociales au même taux que les demandeurs d'asile (soit 38,80 euros par semaine pour un adulte, contre 220 euros par semaine auparavant).

Graphique 1 - **Flux d'émigration, d'immigration et solde migratoire (1987-2023)**

En milliers de personnes



Lecture : en 2023, 141 600 personnes ont migré vers l'Irlande et 64 000 en sont parties. Le solde migratoire est au total de 77 700 personnes.

Source : CSO.

Selon le dernier recensement réalisé en 2022 par le Central Statistics Office (CSO)[6], la part des citoyens non irlandais est passée de 2 à 12 % de la population en 20 ans, soit plus de 630 000 étrangers résidant en Irlande. Près de la moitié d'entre eux provient d'États membres de l'UE (en particulier de Pologne, Lituanie et Roumanie) tandis que les Britanniques représentent la plus grande part de la population extracommunautaire (83 000 individus), suivis des ressortissants indiens (45 000 individus).

Des migrations de travail en croissance mais difficiles à évaluer

Selon les données de l'enquête sur la force de travail (Labor Force Survey) produite par le CSO, la population étrangère en emploi représente à la fin du troisième trimestre 2023 20 % de l'emploi total, contre 5,4 % en 2002 (Smart, 2023) : elle est particulièrement surreprésentée dans le secteur de la construction (21,3 %), de l'hôtellerie-restauration (28,3 %), des TIC (34,2 %), des activités de support et administratives (25,5 %) ou encore de l'industrie (23,3 %). Elle est en revanche sous-représentée dans le secteur de l'agriculture[7], dans l'administration publique (5,6 %) et dans l'éducation (12,1 %). Les travailleurs extracommunautaires autorisés à travailler en Irlande après avoir obtenu un permis d'emploi représentent une part plus faible de la population en emploi (7 %) et ils sont concentrés dans des secteurs requérant *a*

6. https://bit.ly/4g7xB5D.

7. Les dernières données exploitables datent de 2017. Elles suggèrent que les étrangers travaillant dans l'agriculture représentent seulement 6,1 % de la main-d'œuvre agricole en Irlande.

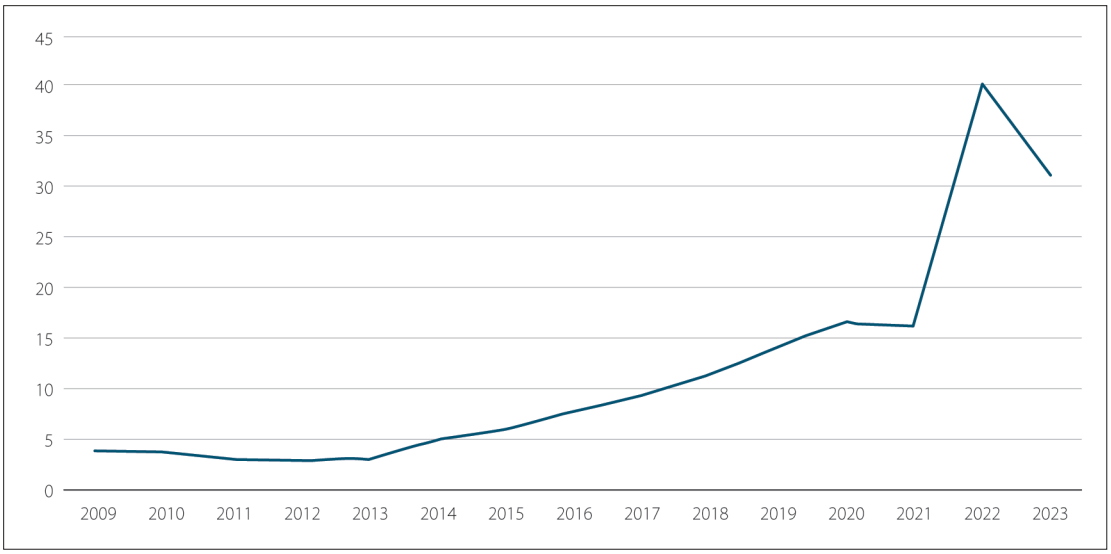
priori des qualifications opposées, à savoir l'hôtellerie-restauration et les TIC.

Rendre compte de la temporalité des migrations de travail en Irlande demeure un exercice délicat du fait de l'absence de données sur la durée de séjour des travailleurs temporaires[8]. Il n'existe pas de permis de travail saisonnier à proprement parler et ce dernier n'a été introduit que très récemment, en septembre 2024 (voir *infra*). La législation prévoit certes un dispositif permettant aux ressortissants extracommunautaires de travailler moins de 90 jours mais aucune donnée ne permet d'en mesurer la prévalence, de même qu'aucune information n'existe sur les migrations temporaires circulaires ou pendulaires (Quinn, 2011). S'agissant du travail détaché, dont la durée est en principe temporaire, l'Irlande figure parmi les pays qui recourent le moins à cette forme d'emploi : en 2021, alors que plus de 2,1 millions de personnes sont détachées dans un des États membres de l'UE, seuls 6 100 travailleurs (soit 0,3 % de la main-d'œuvre détachée) sont recensés en Irlande pour une durée moyenne de 226 jours par an[9] (OCDE, 2023).

Les données disponibles sur les permis d'emploi délivrés aux travailleurs étrangers extracommunautaires par le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi (Department of Enterprise, Trade and Employment, DETE) montrent que les migrations de travail sont en croissance constante (graphique 2), même si ce constat doit être relativisé par le fait que le travail

Graphique 2 - Nombre de permis d'emploi délivrés (première demande et renouvellement) aux ressortissants extracommunautaires (2009-2023)

En milliers



Source : Department of Enterprise, Trade and Employment.

8. Comme nous le soulignons plus loin, la majorité des permis d'emploi sont délivrés pour une durée de 2 ans, au terme de laquelle les titulaires ont la possibilité de devenir résidents permanents.

9. À titre comparatif, avec respectivement 429 700 et 308 000 travailleurs accueillis, l'Allemagne et la France sont les pays de l'UE qui recourent le plus au travail détaché.

est loin d'être le premier motif d'entrée sur le territoire[10] : en 2023, près de 30 000 permis d'emploi sont délivrés, soit six fois plus qu'en 2009. Le pic observé en 2022 (près de 40 000 permis renouvelés et octroyés) est surtout imputable aux rallongements exceptionnels des délais de traitement des demandes occasionnés par la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et à l'élargissement des listes d'emplois éligibles en 2021 et 2022 (essentiellement dans le secteur agricole).

Une législation visant à limiter l'immigration de travail extracommunautaire et à attirer durablement les plus qualifiés

La nécessité de développer et de formaliser une politique d'immigration, et *a fortiori* d'immigration de travail, n'intervient que tardivement en Irlande. Jusqu'en avril 2003, le système de permis de travail (*work permits*) est « dirigé par les employeurs » (*employer-led*, Ruhs, 2005 ; Ughetto, 2003). Ces derniers sont libres de recruter, pour une durée d'un an (renouvelable autant de fois que nécessaire) et sans intervention de l'État, autant de travailleurs extracommunautaires que désiré, quels que soient le type d'emploi et le niveau de qualification visés, dès lors qu'ils remplissent les formalités administratives et qu'ils prouvent – sans contrôle formel de l'État – qu'ils n'ont pas pu trouver de candidats au sein de la population locale ou européenne[11]. Le cadre actuel des permis d'emploi est régi par différentes lois introduites à partir de 2003, lesquelles ont contribué à mettre en place un système dual opposant les travailleurs les plus qualifiés et les mieux rémunérés, *i.e.* ceux considérés comme « essentiels » à l'économie irlandaise, aux autres immigrés.

Un système dual de permis d'emploi

La première loi sur les permis d'emploi (Employment Permits Act) est promulguée en 2003 lorsque l'Irlande autorise aux travailleurs des dix pays adhérant alors à l'UE un libre accès au marché du travail. L'objectif est de limiter au maximum l'immigration extracommunautaire et de combler les pénuries de main-d'œuvre peu qualifiée par le recours aux travailleurs de l'Europe de l'Est. Par la suite, le cadre législatif est révisé à plusieurs reprises, en 2006, en 2014 puis plus récemment en septembre 2024, pour définir neuf permis d'emploi. Deux permis seulement sont fréquemment utilisés : le permis pour compétences essentielles (Critical Skills Employment Permit, CSEP) et le permis d'emploi général (General Employment Permit, GEP), qui représentent 94 %

10. Murphy et Sheridan (2023) soulignent ainsi que le premier motif des visas accordés en première demande par l'État irlandais est l'accès des étudiants étrangers à des formations de troisième cycle : en 2022, sur près de 86 000 visas délivrés, près de la moitié (48 %) est accordée à des étudiants internationaux tandis que moins d'un quart (23 %) l'est pour une raison liée au travail.

11. Cette relative souplesse administrative s'accompagne à partir de la fin des années 1990 et surtout du début des années 2000, marquées par une forte croissance économique et l'apparition de pénuries de main-d'œuvre, d'une explosion du nombre de permis demandés par les employeurs : en 2003, 47 551 permis de travail sont octroyés, soit une augmentation de plus de 650 % par rapport à 2002 (Ruhs, Quinn, 2009 ; Ruhs, 2005). 75 % des permis délivrés concernent des emplois relativement peu qualifiés et/ou faiblement rémunérés, en particulier dans le secteur de la construction et des services. Bien que les travailleurs irlandais, communautaires ou extracommunautaires, soient couverts par les mêmes droits, cette politique de permis de travail « dirigée par les employeurs » et peu régulée par l'État conduit néanmoins à des cas d'exploitation et de violation des droits des travailleurs migrants (Hyland, 2017).

des permis délivrés en 2022 (McNaboe *et al.*, 2023)[12].

Depuis 2014, la délivrance des permis d'emploi est gouvernée par deux règles (Gusciute *et al.*, 2015) :

- ils ne sont autorisés que pour des emplois relevant de la liste des « professions hautement qualifiées éligibles » (Highly Skilled Eligible Occupation List, HSEOL) et/ou exclus de la liste des « catégories d'emploi non éligibles » (Ineligible Categories of Employment List, ICEL). Ces deux listes sont déterminées et actualisées régulièrement en fonction du contexte économique à partir de données produites par l'unité de recherche « sur les compétences et le marché du travail » de SOLAS[13] pour le compte du groupe d'experts sur les besoins futurs en matière de compétences ;
- les employeurs sont tenus de respecter la « règle des 50-50 » (*50:50 rule*) suivant laquelle un permis peut être délivré à un ressortissant extracommunautaire à condition qu'au moins 50 % des salariés de l'entreprise soient Irlandais ou originaires d'un État membre de l'UE.

Quel que soit le permis, la législation irlandaise en matière de droit du travail s'applique pour les titulaires de permis dans les mêmes conditions pour les citoyens irlandais et non irlandais. Pour le reste, de nombreux aspects différencient le CSEP et le GEP (conditions d'éligibilité et critères de rémunération, résidence permanente, renouvellement, etc.), faisant du premier un permis plus avantageux que le second. Il apparaît ainsi une certaine distorsion entre les migrants mieux rémunérés accédant à des permis relativement protecteurs et ceux moins bien rémunérés.

En effet, le CSEP est conçu pour attirer les travailleurs les plus qualifiés en leur permettant d'établir leur résidence de manière permanente en Irlande à l'issue d'une période de deux ans. Ce permis est accessible à tout salarié occupant un emploi inscrit sur la HSEOL et prévoyant une rémunération au moins égale à 38 000 euros par an. Reste que les conditions d'accès apparaissent relativement souples puisque, dans l'objectif d'attirer les salariés les mieux rémunérés, la législation prévoit que le CSEP peut être délivré à des travailleurs dont l'emploi ne figure pas sur la liste HSEOL à condition que : la rémunération annuelle dépasse 64 000 euros (soit plus de 30 % supérieur au salaire annuel médian irlandais) ; l'emploi occupé ne figure pas sur la IECL ou ne soit pas considéré par l'État irlandais comme étant « contraire à l'intérêt public ». Les professions visées étant considérées par le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi comme étant en pénurie et essentielles au bon fonctionnement de l'économie irlandaise, la délivrance

12. Sept autres permis sont en vigueur. Il s'agit des permis d'emploi pour les personnes dépendantes, partenaires ou conjoints (*dependant/partners/spouses*) des titulaires d'un CSEP, du permis pour un contrat de services (Contract for Services Employment Permit), du permis de réactivation dédié aux personnes ayant déjà eu un permis mais qui ne remplissent plus les critères pour le renouveler (Reactivation Permit), le permis d'emploi pour les sportifs professionnels et les artistes (Sport and Cultural Permit), le permis d'emploi pour la réalisation d'un stage (Internship Employment Permit), le permis de transfert intra-entreprises, le permis d'emploi dans le cadre d'échanges internationaux (tel qu'un séjour de recherche, Exchange Agreement Employment Permit). Selon McNaboe *et al.* (2023), ces 7 catégories de permis d'emploi ne représentent que 6 % des permis délivrés et renouvelés en 2022, c'est pourquoi ils ne sont pas traités dans cet article.

13. Créée en 2013, SOLAS est une agence du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de l'Innovation et de la Science. Elle est notamment chargée de fournir des informations sur le marché du travail et de déterminer les pénuries de main-d'œuvre, et ainsi de guider les décisions du ministère de l'Entreprise, des Affaires et de l'Emploi en matière de politiques d'immigration de travail.

de ce permis n'est pas conditionnée à la réalisation d'un « test des besoins du marché du travail » (Labour Market Needs Test, LMNT) contrairement au GEP (voir *infra*).

Le CSEP est délivré pour une durée de 2 ans, sous réserve que l'emploi proposé le soit également. Depuis la loi de septembre 2024, le titulaire s'engage à rester auprès du même employeur pendant 9 mois avant de changer d'emploi (contre 12 mois auparavant). L'un des avantages de ce permis est que le titulaire peut demander le regroupement familial et bénéficier des prestations sociales. Les membres de la famille sont autorisés à travailler grâce au permis de travail pour les personnes à charge, les partenaires et les conjoints (Dependant Persons/Partners/Spouses Employment Permit) qui est délivré gratuitement par le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi. Les frais de traitement d'une demande d'un CSEP s'élèvent à 1 000 euros, lesquels demeurent à la charge de l'employeur s'il en est le demandeur.

Contrairement aux CSEP, pour lesquels l'État spécifie les professions éligibles, le GEP peut être demandé pour toute les professions à l'exception de celles inscrites sur la IECL pour une durée allant de 90 jours à 2 ans maximum (renouvelable autant de fois que nécessaire dans la limite de 3 années supplémentaires). Les emplois visés requièrent des qualifications *a priori* moins élevées que dans le cas du GEP puisqu'ils doivent respecter un seuil minimal de rémunération annuelle fixé à 34 000 euros en 2024, soit environ 26 % de moins que le salaire médian national. Des seuils inférieurs sont admis dans les cas où le permis est accordé à des étudiants ayant obtenu leur diplôme universitaire au cours des 12 derniers mois dans une université irlandaise.

Les modalités d'octroi du GEP sont plus contraignantes pour les employeurs puisqu'ils doivent réaliser un LMNT, qui vise à assurer que l'offre d'emploi est accessible à la main-d'œuvre extracommunautaire uniquement lorsqu'elle n'a pas pu être satisfaite localement. Jusqu'en septembre 2024, les employeurs étaient ainsi tenus de publier trois annonces, y compris dans la presse écrite, pour un poste avant de le proposer à un travailleur non ressortissant de l'UE.

Depuis la loi de septembre 2024, les titulaires ne peuvent pas changer d'employeur pendant les 9 premiers mois, une nouvelle demande devant être adressée au-delà. Contrairement au CSEP, le GEP ne procure pas au titulaire le droit d'établir sa résidence de façon permanente en Irlande ni celui de demander le rapatriement de la famille à titre gratuit. Les membres de la famille doivent alors demander un permis de travail et prendre en charge les frais. Les frais de traitement s'élèvent à 500 euros pour une durée de travail de moins 6 mois et à 1 000 euros jusqu'à 24 mois. Le renouvellement coûte 750 euros pour une durée de 6 mois et 1 500 euros au-delà.

Les travailleurs les mieux rémunérés, premiers bénéficiaires des permis d'emploi

Conformément à l'objectif prioritaire de la politique d'immigration, les données disponibles sur le site du ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi font apparaître de fortes disparités sectorielles, faisant écho à des différences de qualification des travailleurs d'un secteur à l'autre. Les secteurs de la santé et des TIC, où les tensions de recrutement sont particulièrement fortes et où les métiers sont les plus qualifiés et les mieux

rémunérés demeurent les secteurs pour lesquels le nombre de permis délivrés est le plus important : ils concentrent en 2023 plus de la moitié des permis d'emploi octroyés. D'autres secteurs où les tensions de recrutement sont pourtant aussi importantes enregistrent au contraire le plus faible nombre de permis de travail : c'est le cas des secteurs où les qualifications sont plus basses comme celui de la construction (1 349 permis en 2023, soit 4 % du total des permis délivrés) ou de l'hôtellerie-restauration (2 606 permis, soit 8 % des permis octroyés). Ce constat s'explique avant tout par l'existence de seuils de rémunération minimale fixée par la législation (Smart, 2023), ayant pour conséquence une restriction des conditions d'octroi de permis d'emploi dans les secteurs à basse qualification (voir *supra*). À titre illustratif, selon les données du CSO, le salaire annuel médian d'un salarié de l'hôtellerie-restauration s'élève en 2023 à 24 464 euros, soit près de 40 % de moins que le seuil minimal de rémunération prévu dans le cas d'un GEP. La possibilité pour un travailleur d'obtenir un permis dans ce secteur se trouve donc fortement réduite.

De même, les données disponibles suggèrent que le CESP est le permis le plus fréquemment délivré en 2022 (57 % des permis accordés contre 37 % pour le GEP) (McNaboe *et al.*, 2023). Dans le cas du CSEP, les titulaires, essentiellement des ressortissants indiens, occupent fréquemment des fonctions de dirigeants ou de cadres dans les TIC (et dans une moindre mesure le secteur de la santé) et sont les mieux rémunérés : en 2022, plus de 70 % perçoivent plus de 40 000 euros par an et près de 40 % plus de 60 000 euros. Au contraire, les titulaires du GEP occupent des emplois moins qualifiés (emplois administratifs ou emplois agricoles par exemple). Une majorité d'entre eux (80 %) perçoit un salaire inférieur à 40 000 euros et près de la moitié, une rémunération annuelle inférieure à 30 000 euros (McNaboe *et al.*, 2023).

Vers un assouplissement de la politique d'immigration temporaire de travail ?

En septembre 2024, une nouvelle loi sur l'immigration de travail est promulguée : elle vise à assouplir les modalités d'octroi des permis d'emploi et à accorder de nouveaux droits à leurs titulaires, dans l'objectif de rendre l'Irlande « plus attractive ». À la demande des employeurs du secteur agricole, elle prévoit, à partir de 2025 et à titre expérimental, l'introduction d'un permis de travail saisonnier valable pendant 7 mois par an pour soutenir des activités telles que la cueillette des fruits et le secteur de l'horticulture. Afin de répondre aux tensions de recrutement qui demeurent particulièrement fortes dans le secteur de la santé, les médecins hospitaliers peuvent désormais exercer sur plusieurs sites (contre un seul auparavant). La loi simplifie également les exigences du test des besoins du marché du travail (LMNT) en obligeant les employeurs à publier les offres d'emploi en ligne uniquement. Désormais, il suffit de déposer une seule offre d'emploi auprès des services de l'emploi du ministère de la Protection sociale (réseau d'emploi Eures) pendant au moins 28 jours avant de pouvoir embaucher des travailleurs extracommunautaires.

Sous la pression de certaines organisations non gouvernementales (ONG), à l'instar du Migrants Rights Centre of Ireland (MRCI[14]), qui dénoncent de longue

14. Le MRCI est une ONG irlandaise qui œuvre pour la défense et l'amélioration des droits des travailleurs migrants et de leur famille, en particulier ceux confrontés à des situations de sous-emploi, de pauvreté, d'exploitation et d'exclusion sociale.

date les risques auxquels s'exposent les travailleurs migrants, comme les situations de dépendance vis-à-vis de l'employeur ou encore l'absence d'évolution de carrière (voir *infra*), la loi prévoit des droits renforcés pour les titulaires de permis :

- ces derniers ont désormais la possibilité de changer d'employeur après une durée de 9 mois minimum dans la même entreprise, contre 12 auparavant. Ils ont également la possibilité d'être promus dans leurs fonctions sans avoir besoin de déposer une nouvelle demande de permis ;
- des possibilités de formation et des aides au logement leur sont désormais accessibles.

Si cette loi, présentée comme « la plus grande réforme sur les permis de travail depuis plus d'une décennie » par Peter Burke, ministre de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, apporte de nouveaux droits aux titulaires de permis de travail, elle ne remet pas en cause le caractère dual du cadre légal opposant les travailleurs qualifiés à ceux non qualifiés. Dans ce contexte, les migrants plus qualifiés se voient toujours offrir la permanence de la résidence tandis que les migrants moins qualifiés sont confrontés au caractère plus temporaire de leur présence sur le territoire et aux restrictions qui lui sont liées.

Les travailleurs étrangers plus fréquemment exposés à des discriminations, voire à des situations d'exploitation

En raison du caractère récent de l'immigration de travail, la question des conditions d'emploi et de travail des travailleurs migrants en Irlande, en particulier des titulaires de permis d'emploi, n'a pas fait l'objet d'une littérature abondante (Murphy *et al.*, 2020). Les travaux existants mettent plus généralement en avant des inégalités persistantes entre les nationaux et non-nationaux (que ces derniers soient ou non titulaires d'un permis d'emploi), voire des situations d'exploitation dans des secteurs, comme celui de la restauration ou encore de l'industrie de la viande, où comme nous l'avons constaté, le nombre alloué de permis d'emploi est moindre. Reste que ces secteurs concentrent une proportion importante de travailleurs d'origine étrangère. Si les organisations syndicales se sont de longue date engagées dans la lutte contre les discriminations dont sont victimes les migrants, les droits de ces derniers sont avant tout au cœur du travail mené par certaines ONG, en particulier le MRCI.

Des inégalités de salaire persistantes entre travailleurs nationaux et non nationaux

Comme nous l'avons souligné précédemment, les personnes titulaires d'un permis de travail bénéficient des mêmes protections que les citoyens irlandais, que ce soit en matière d'accès à l'emploi, d'organisation du temps de travail, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. Pour autant, une étude récente menée par Laurence *et alii* (2023) met en évidence une persistance, entre 2011 et 2018, des inégalités entre les travailleurs étrangers ou d'origine étrangère et les Irlandais, ce qui corrobore les résultats d'une précédente recherche menée par Kingston *et alii* (2015). Plus précisément, les auteurs montrent que les ressortissants non irlandais, à niveau de qualifications donné, accèdent moins fréquemment à des postes de cadres (33 % d'entre eux contre 44 % pour les Irlandais). Ils perçoivent en outre un salaire horaire moyen de l'ordre de 22 % inférieur à celui des Irlandais. La

différence de salaire s'élève à 40 % entre les ressortissants des pays d'Europe de l'Est qui, rappelons-le, bénéficient d'un libre accès au marché du travail, et les Irlandais. Une fois pris en compte les effets de structure (niveau d'éducation, type d'emploi, etc.), il ressort que les travailleurs originaires de l'Europe de l'Est gagnent 20,5 % de moins que leurs homologues irlandais, ce qui suggère l'existence de fortes discriminations sur le marché du travail.

Pour les ressortissants étrangers extracommunautaires, si les discriminations sont bien réelles, l'écart apparaît en revanche beaucoup plus faible : cela s'explique avant tout par le ciblage de la politique d'immigration sur les salariés les plus qualifiés et les mieux rémunérés. Enfin, les femmes non irlandaises subissent une double pénalité salariale : celle d'être une femme et celle d'être une migrante. De fait, elles perçoivent 11 % de moins que les hommes non irlandais, lesquels gagnent 18 % de moins que les hommes irlandais.

Une politique d'immigration restrictive conduisant parfois à des situations d'exploitation

À l'extrême, certaines études qualitatives, en particulier celles menées par le MRCI (2015a, 2015b), mettent en évidence des situations d'exploitation des travailleurs migrants. Ainsi, selon l'ONG, le cadre légal qui fixe des seuils de salaire relativement élevés et des catégories d'emploi non éligibles aux permis d'emploi, entrave la mobilité sur le marché du travail, voire expose les migrants aux risques de sous-emploi et/ou de situations irrégulières[15]. C'est notamment ce qui ressort d'une enquête menée auprès de 100 travailleurs étrangers ou d'origine étrangère[16] en 2015 et 2016 dans les secteurs de la restauration, du commerce de détail et des emplois à domicile, des secteurs où la part des non-nationaux en emploi est particulièrement forte (MRCI, 2015a). Alors que ces emplois sont essentiels au marché du travail, l'étude révèle que ces derniers restent sous-payés et que l'exploitation y est plus fréquente. Ainsi, plus de 87 % des personnes interrogées résidant en Irlande depuis plus de cinq ans déclarent ne pas avoir connu d'évolution de carrière (changement d'emploi ou augmentation de salaire). De même, la grande majorité des personnes interrogées occupent un emploi à bas salaire, quel que soit leur statut d'immigrant ou la durée de leur séjour en Irlande, ce qui les conduit à accepter des heures supplémentaires ou le travail du dimanche, voire un second emploi dans l'espoir d'augmenter leurs revenus. L'absence de compensation des heures supplémentaires reste de surcroît la norme et la part des salariés percevant des salaires inférieurs au salaire minimum atteint 44 %. De fait, selon l'Autorité nationale des droits de l'emploi (National Employment Rights Authority, 2014[17]), sur plus de 5 500 inspections réalisées, 43 % ont révélé des cas d'exploitation du travail, notamment dans le secteur de l'hôtellerie-restauration. Comme le note le MRCI (2015a), les migrants témoignent d'une certaine méfiance à l'égard de ces

15. En 2016, entre 24 000 et 26 000 travailleurs seraient en situation irrégulière (Arnold *et al.*, 2017).

16. Au moment de l'enquête, plus de 53 % des personnes interrogées ont désormais la nationalité irlandaise ou ont établi une résidence à long terme (leur donnant en principe un plein accès au marché du travail), 30 % sont titulaires d'un visa étudiant leur autorisant de travailler maximum 20 h par semaine, 12 % sont titulaires d'un permis d'emploi général (GEP) et 4 % sont en situation irrégulière.

17. Cette instance est devenue en 2017 la Workplace Relations Commission.

inspections par crainte de représailles et/ou de perte de leur emploi, ce qui rend peu probables les dénonciations et les condamnations d'employeurs. L'étude souligne enfin les risques de dépendance auxquels sont exposés les titulaires de permis de travail. Ils sont ainsi nombreux à se voir contraints d'accepter des conditions d'emploi abusives afin de conserver leur permis et de rester en situation régulière dans le pays.

Plus récemment, le MRCI (2020) a mené une étude dans le secteur de transformation de la viande, où la main-d'œuvre immigrée représente près de 60 % des emplois (dont 56 % de ressortissants de l'UE et 44 % de citoyens étrangers extracommunautaires). 21 % de la main-d'œuvre y est titulaire d'un permis de travail[18]. Les résultats mettent en évidence des conditions de travail dégradées et une défaillance cruelle des politiques de prévention en matière de santé et de sécurité au travail. Ainsi, près de 60 % des travailleurs interrogés déclarent avoir été blessés dans l'exercice de leurs fonctions. La gravité des blessures est variable : lacérations et ecchymoses régulières, efforts répétitifs et maux de dos chroniques, affections cutanées, lésions oculaires, fractures osseuses allant jusqu'à la perte de doigts et de membres, brûlures et problèmes respiratoires, etc. Dans la plupart des cas, les accidents sont dus à des outils défectueux, à l'absence ou à l'insuffisance de formation sur la santé et la sécurité ou encore à l'absence de dispositifs de protection. Pour un grand nombre de travailleurs, bien que signalés, les accidents ne sont pas déclarés par les employeurs, ce qui les exonère en toute légalité de verser des indemnités maladie (90 % des cas). Dans ce contexte, nombre de travailleurs reprennent le travail sans pour autant être soignés. Enfin, de nombreuses infractions sont relevées :

- plusieurs travailleurs déclarent bénéficier d'un permis d'emploi d'opérateur général (22 000 euros par an) alors qu'ils effectuent un travail d'ébavureur (27 500 euros) ;
- plusieurs travailleurs sans papiers précisent qu'ils perçoivent moins que le salaire minimum depuis huit ans ;
- 17 % des personnes interrogées déclarent que leur contrat ne reflète pas leurs conditions de travail actuelles ; 10 % ne sont pas certaines d'avoir reçu un contrat tandis que 14 % n'en ont effectivement pas eu ;
- 56 % des travailleurs déclarent travailler plus de 40 heures par semaine, certains déclarant travailler plus de 55 heures par semaine. Pour 27 % d'entre eux, les employeurs refusent de rémunérer les heures supplémentaires.

La défense des travailleurs migrants au cœur de l'action des ONG et des organisations syndicales

En Irlande, les travailleurs étrangers les plus sujets à des conditions de travail et d'emploi dégradées, voire d'exploitation, sont concentrés dans des secteurs traditionnellement peu syndiqués, ce qui rend d'autant plus difficile toute stratégie syndicale visant à dénoncer les inégalités et les infractions dont ils sont victimes. De fait, seuls 13 % des étrangers sont membres d'un syndicat contre 34 % pour les Irlandais (Laurence *et al.*, 2023). Le fait que l'obligation de reconnaissance du fait syndical en entreprise ne soit pas inscrite dans le droit irlandais constitue sans aucun doute un

18. 62 % des travailleurs interrogés travaillent dans le secteur depuis 4 ans ou moins. 21 % ont une ancienneté de 5 à 15 ans et 17 % de plus de 15 ans.

obstacle supplémentaire à la promotion du droit des migrants en entreprise. Pour autant, les syndicats irlandais se sont de longue date impliqués, souvent en partenariat avec des ONG, dans des projets et actions de soutien de principe en faveur des travailleurs victimes de violation des droits, en particulier dans les années 2000, à un moment où la politique d'immigration du travail est moins contraignante pour les employeurs (Hyland, 2017). Plus récemment, l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU, Congrès des syndicats) est devenu membre fondateur de l'Irish Coalition on Business and Human Rights (ICBHR, Coalition irlandaise sur les entreprises et les droits de l'homme) qui, en octobre 2022, a lancé une campagne en faveur d'une législation sur la responsabilité des entreprises en Irlande, dont un certain nombre seraient impliquées dans des violations des droits de l'homme.

La situation des travailleurs étrangers est surtout au cœur du travail de certaines ONG irlandaises, en particulier le MRCI qui accompagne les victimes d'exploitation et qui œuvre au niveau politique pour faire évoluer le cadre légal les concernant. Ainsi, une partie de la récente loi de septembre 2024 constitue une victoire pour le MRCI, qui dénonce de longue date la dépendance du travailleur vis-à-vis de l'employeur, dépendance qui peut conduire à l'extrême à des situations d'exploitation.

Conclusion

Figurant parmi les pays les plus pauvres de l'Union européenne (UE), la République d'Irlande est le dernier État membre à devenir une terre d'immigration à partir du début des années 1990, au moment où le pays connaît une croissance économique sans précédent. Ce n'est donc que tardivement, en 2003, dans la perspective de l'élargissement de l'UE à des pays d'Europe de l'Est, qu'est promulguée une première loi visant à encadrer l'immigration de travail. Dès lors, les évolutions législatives ont eu pour objectif explicite de limiter au maximum l'immigration de ressortissants étrangers extracommunautaires, l'injonction étant faite aux employeurs de combler les pénuries de main-d'œuvre non qualifiée par le recours aux travailleurs européens. En conformité avec le modèle de croissance irlandais, lequel repose sur le dynamisme des multinationales étrangères du secteur des technologies de l'information et de la communication, le système de permis d'emploi est conçu de manière à attirer de manière permanente sur le territoire les travailleurs très qualifiés et les mieux rémunérés. S'opère alors une certaine dualité entre ces derniers bénéficiant de permis d'emploi relativement protecteurs et les autres travailleurs employés dans des secteurs moins bien rémunérés. Reste que, si les droits des détenteurs des permis d'emploi sont globalement améliorés par les évolutions du cadre législatif depuis plus de 20 ans, les travailleurs migrants, qu'ils soient temporaires ou non, subissent encore aujourd'hui des situations de discrimination, voire d'exploitation.

Sources :

- Arnold S., Whelan S., Quinn E. (2017), « Illegal employment of non-EU nationals in Ireland », *ESRI Research Series*, n° 64, July, https://doi.org/10.26504/RS64.
- Barrett A., Duffy D. (2008), « Are Ireland's immigrants integrating into its labor market? », *The International Migration Review*, vol. 42, n° 3, p. 597-619, https://www.jstor.org/stable/27645268.
- Delahaie N. (2021), « Irlande : une croissance en trompe-l'œil face à la pandémie », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 174, juin, p. 3-17, https://bit.ly/3wrktkn.
- Gilmartin M., Murphy C. (2024), « A small country with a huge diaspora, Ireland navigates its new status as an immigration hub », Migration Policy Institute, June 5, https://bit.ly/3V7MDQz.
- Gusciute E., Quinn E., Barrett A. (2015), « Determining labour and skills shortages and the need for labour migration in Ireland », *ESRI Research Series,* n° 49, November, https://bit.ly/3OBbLvn.
- Hyland M. (2017), « Trade unions and migrant workers in Ireland: New organisational opportunities under changed circumstances », *in* Marino S., Roosblad J., Penninx R. (eds.), *Trade Unions and Migrant Workers. New Contexts and Challenges in Europe*, Cheltenham, ILO, Edward Elgar Publishing, p. 244-265, https://doi.org/10.4337/9781788114080.00022.
- Kingston G., McGinnity F., O'Connell P. J. (2015), « Discrimination in the labour market: Nationality, ethnicity and the recession », *Work, Employment & Society,* vol. 29, n° 2, p. 213-232, https://www.jstor.org/stable/26655148.
- Laurence J., Kelly E., McGinnity F., Curristan S. (2023), *Wages and Working Conditions of Non-Irish nationals in Ireland*, ESRI, January, https://doi.org/10.26504/jr2.
- McNaboe J., Condon N., Shally C., Hogan A. M. (2023), *National Skills Bulletin 2023,* A Report by the Skills and Labour Market Research Unit (SLMRU) in SOLAS on behalf of the National Skills Council, October, https://bit.ly/416MaSy.
- MRCI (2015a), « All work and low pay: The experience of migrants working in Ireland », Migrant Rights Centre Ireland, https://bit.ly/3ZpImuC.
- MRCI (2015b), « Workers on the move: Past lessons and future perspectives on Ireland's labour migration », Migrant Rights Centre Ireland, December, https://bit.ly/4128sVI.
- MRCI (2020), « Working to the bone: The experiences of migrant workers in the meat sector in Ireland », Migrant Rights Centre Ireland, November, https://bit.ly/49a23tC.

- Murphy C., Doyle D. M., Murphy M. (2020), « "Still waiting" for justice: Migrant workers' perspectives on labour exploitation in Ireland », *Industrial Law Journal*, vol. 49, n° 3, p. 318-351, https://doi.org/10.1093/indlaw/dwz023.
- Murphy K., Sheridan A. (2023), « Annual report on migration and asylum 2022: Ireland », *ESRI Survey and Statistical Report Series*, n° 124, November, https://doi.org/10.26504/sustat124.
- OCDE (2023), *Perspectives des migrations internationales 2023*, Paris, Éditions de l'OCDE, https://bit.ly/3CFjJB6.
- Quinn E. (2011), *Temporary and Circular Migration: Ireland,* Report prepared for the European Commission Directorate-General Home Affairs and published by the ESRI, July, https://bit.ly/3VcIMly.
- Rojas Coppari P. (2019), *Liminal Lives: How Ireland's Labour Migration Regime Entraps Migrant Households in Hyper-precarity*, Thesis for the degree of Philosophiae Doctor, Maynooth University, https://mural.maynoothuniversity.ie/13538/.
- Ruhs M. (2005), « Managing the immigration and employment of non-EU nationals in Ireland », *Studies in Public Policy,* n° 19, The Policy Institute at Trinity College, https://bit.ly/3B3KJd6.
- Ruhs M., Quinn E. (2009), « Ireland: From Rapid Immigration to Recession », Migration Policy Institute, September 1, https://bit.ly/4fMO1Rc.
- Smart C. (2023), « Migrant worker estimate: December 2023 », *NERI Report Series*, n° 28, Nevin Economic Research Institute, https://bit.ly/3CNBNch.
- Ughetto P. (2003), « Irlande : de l'émigration à l'immigration », n° spécial, « Mouvements et politiques migratoires, les enjeux sociaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 84, septembre, p. 1-7, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C84-7irl.pdf.

Italie

Exploitation des migrants saisonniers : politiques xénophobes et réseaux criminels

Anna FRISONE

L'article examine la situation des travailleurs saisonniers étrangers en Italie, en se focalisant sur le secteur agricole où l'informalité engendre des abus parfois proches de l'esclavage moderne. Le cadre est complexe à saisir en raison de données publiques lacunaires, mais la situation actuelle semble résulter de la conjonction de fortes restrictions aux voies légales d'entrée dans le pays et d'une exploitation, y compris à travers des méthodes mafieuses, des travailleuses et travailleurs étrangers avec ou sans papiers.

This article examines the situation of foreign seasonal workers in Italy, focussing on the agricultural sector where informality leads to exploitation of a calibre sometimes bordering on modern slavery. The context is difficult to grasp due to incomplete public data, but the current situation seems to result from the convergence of tight restrictions on legal pathways to entry and the exploitation, including using mafia tactics, of documented and undocumented foreign workers.

Anna Frisone est chercheure à l'Ires

L'emploi saisonnier de travailleurs étrangers est-il, en Italie, un laboratoire à partir duquel une dégradation marquée des droits sociaux se propage à l'ensemble de l'emploi ? Le cadre est complexe à saisir dans le détail, d'un côté car les données publiques sont lacunaires, de l'autre car le travail informel et les abus sont très répandus et difficiles à cerner. La situation actuelle résulte de la conjonction de très fortes restrictions aux voies légales d'entrée dans le pays et d'une exploitation extrême, y compris à travers des méthodes mafieuses, des travailleuses et travailleurs étrangers avec ou sans papiers.

Cet article examine la situation des travailleurs saisonniers étrangers en Italie, en se focalisant particulièrement sur le secteur agricole où l'informalité répandue engendre des formes d'exploitation proches de l'esclavage moderne. On rappelle d'abord les dynamiques migratoires du pays en les resituant dans une perspective historique. Ensuite, on présente le cadre normatif de l'emploi temporaire ainsi que les caractéristiques de cette main-d'œuvre. Puis on s'intéresse aux politiques de gestion de l'immigration, à l'influence des discours politiques xénophobes et à la limitation des voies légales d'accès au pays qui en découle. On examine les conditions concrètes de vie de travailleurs saisonniers extracommunautaires en portant une attention particulière aux phénomènes criminels d'exploitation. Enfin, on présente les positionnements des différents acteurs : travailleurs saisonniers migrants, syndicats, État. En conclusion, on revient sur le débat public concernant ces sujets.

Émigration, immigration et démographie

L'Italie est historiquement un pays d'émigration. Les vagues majeures, dirigées vers le Nord de l'Europe et le continent américain, ont lieu à partir de l'unification du pays en 1861. La « grande migration » pousse, entre 1861 et la première guerre mondiale (1915), environ 9 millions d'Italiens en situation de grande pauvreté à quitter le pays dans l'espoir de trouver un avenir meilleur pour eux-mêmes et leurs familles. Alors que le fascisme a essayé de rediriger les migrations italiennes soit à l'intérieur du pays, soit vers les colonies établies en Afrique (Érythrée, Somalie, Libye, Éthiopie), les départs vers le continent américain et le reste de l'Europe reprennent fortement à partir de 1945, et ce jusqu'aux années 1970. Ensuite, avec l'industrialisation et l'amélioration du niveau de vie liée à la croissance économique d'après-guerre, le solde migratoire commence à devenir positif. Aux migrations internes entre le Sud agricole et le Nord en voie d'industrialisation vient s'ajouter l'arrivée de migrants étrangers sur le territoire à partir des années 1980-1990. Avec la crise financière internationale de 2008, un retournement s'opère avec une reprise de l'émigration, mais cette fois de jeunes diplômés italiens qui cherchent des opportunités en cohérence avec leur profil d'études et leurs attentes en termes de salaire : le registre des Italiens à l'étranger indique un bond de 3,7 à 5,8 millions entre 2006 et 2021.

Selon les données de l'Institut italien de statistique, au 1er janvier 2023, la population italienne comptait presque 60 millions de résidents, dont environ 5 millions d'étrangers (1,3 million de citoyens de l'UE, 3,7 millions de non-Européens). Dans un rapport sur les statistiques démographiques en 2023, l'Institut souligne que seule l'immigration, en particulier pour la tranche d'âge 25-44 ans, permet aujourd'hui à la population résidente

de se stabiliser. De plus, dans un cadre aggravé de dénatalité[1], « l'arrivée de nouveaux migrants de l'étranger (…) contribue non seulement directement à la croissance de la population, mais elle rajeunit sa structure par âge, revigorant les groupes de population actifs et a un effet, quoique de plus en plus faible, également sur le niveau de fécondité » (Istat, 2024:7). Par rapport à l'intégration des étrangers au marché du travail, le dernier rapport annuel du ministère du Travail sur « Les étrangers sur le marché du travail en Italie » indique qu'en 2022, le taux d'emploi des 15-64 ans nés à l'étranger est de 62,4 % alors que celui des natifs italiens dans la même tranche d'âge est de 59,8 % (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024). Pourtant, les voies légales d'entrée des étrangers extracommunautaires en Italie sont de plus en plus restreintes. La plupart des titres de séjour (voir *infra*) est désormais délivrée pour motifs humanitaires, alors que les permis de séjour pour raisons de travail concernent majoritairement l'emploi temporaire/saisonnier. Avant de traiter plus en profondeur le statut des travailleurs étrangers extracommunautaires dans le cadre de l'emploi saisonnier, il convient de dire quelques mots sur un autre type d'emploi temporaire – le détachement – et de présenter le cadre légal de l'emploi saisonnier en général, valable aussi pour les Italiens et les citoyens de l'Union européenne (UE).

Deux formes légales de l'emploi temporaire des citoyens non-italiens

En matière d'emploi temporaire, les citoyens non-italiens ont accès essentiellement à deux formes légales de contrats : celle du détachement dans le cadre de la libre prestation de services qui s'applique aux États membres de l'UE et dont l'ampleur est relativement limitée et celle du travail saisonnier, une catégorie spécifique des contrats à durée déterminée.

Un recours relativement faible aux travailleurs détachés

Le détachement concrétise l'un des objectifs de l'UE en matière de liberté de circulation des services[2]. Il permet aux entreprises d'envoyer, pendant une période limitée mais renouvelable, un ou plusieurs salariés dans un État membre différent de celui où ils exercent habituellement leur activité de travail, pour y effectuer une prestation (voir le glossaire de De Wispelaere *et al.*, 2023:10). Les études consacrées à ce phénomène soulignent comment, « au fil des ans, le nombre total de détachements entrant en Italie s'est contracté, reflétant en partie les effets de la crise de 2008 sur l'économie nationale et a atteint son apogée en 2019 avec 173 149 détachements » (Cillo, 2022:33). Pour surveiller ces flux de détachement, un observatoire au sein du ministère du Travail italien a été créé en 2019, avec la participation des organisations syndicales[3].

1. En 2023, l'Italie a un taux de fécondité de 1,20 – parmi les plus faibles au monde. Pour 1 000 résidents, on a en moyenne 6 nouveau-nés et 11 décès.

2. La directive européenne 96/71/CE a été transposée en droit italien par le décret législatif n° 72/2000. Les normes plus récentes sont la directive européenne 957/2018 transposée par le décret législatif n° 122/2020.

3. L'Observatoire est composé de trois membres des organisations syndicales et des organisations patronales les plus représentatives au niveau national, deux représentants du ministère du Travail, un représentant de l'Agence nationale pour les politiques actives de l'emploi, un représentant de l'Institut national de la sécurité sociale (INPS), un membre de l'Institut national pour l'analyse des politiques publiques (Inapp) et un membre désigné par le Conseil des ministres.

Malheureusement, les données de cet observatoire apparaissent très lacunaires et peu transparentes : le premier rapport somme les données des années 2017, 2018 et 2019, aboutissant à des chiffres différents des données européennes concernant le pays, et le dernier rapport porte seulement sur le premier semestre 2021. Selon les données publiées par la Commission européenne, 56,6 % des travailleurs détachés en Italie proviennent d'Allemagne, 19,6 % d'Espagne et 10,4 % de France (De Wispelaere *et al.*, 2023b:64). La majorité (57,4 %) des détachés envoyés en Italie en 2022 travaillent dans l'industrie (dont 12,7 % dans la construction) et 42,1 % dans les services (19,3 % dans des métiers techniques, financiers ou administratifs et 19,7 % dans l'éducation, la santé ou le travail social). Le recours important aux détachés dans la construction apparaît comme un des facteurs de précarisation des travailleurs du secteur : « La réorganisation du modèle de production selon les impératifs de flexibilité maximale a influencé le modèle de recrutement de la main-d'œuvre, encourageant l'usage de contrats précaires (en particulier pour les jeunes), le recours systématique à diverses formes de travail non déclaré (…), aux faux indépendants et au détachement » (Cillo, 2022:35). Le nombre de détachements en Italie apparaît globalement peu important, bien plus faible que dans d'autres pays, y compris de plus petits comme la Belgique et les Pays-Bas (De Wispelaere *et al.*, 2023b:28). En revanche, l'Italie est le troisième pays, après l'Allemagne et la Pologne, à envoyer davantage de détachés qu'elle n'en reçoit (+91 524 envois) (*ibid.*:29).

Alors que le phénomène du détachement ne concerne que les échanges avec l'étranger, l'emploi saisonnier concerne aussi les Italiens, qui y sont majoritaires (voir *infra*) : après avoir présenté les règles générales qui cadrent l'emploi saisonnier indépendamment de la provenance des salariés, nous nous focalisons sur les saisonniers étrangers.

Le cadre légal applicable à l'emploi saisonnier

La législation italienne en matière de contrats à durée déterminée inclut une grande variété de contrats introduits par la loi n° 30 du 14 février 2003, dite loi « Biagi », du nom du consultant auprès du ministre du Travail qui l'a rédigée. Cette loi a développé des formes de précarité croissante, tel le contrat de projet, souvent utilisé abusivement pour limiter au maximum les droits des salariés (Pignoni, 2005). Plus récemment, la régulation des contrats à durée déterminée a été révisée et précisée à travers le décret législatif n° 81 du 15 juin 2015, « Discipline organique des contrats de travail ». L'emploi saisonnier est, en Italie, une catégorie de contrat à durée déterminée à laquelle s'appliquent des conditions spécifiques. Comme le précise notamment le ministère de l'Intérieur : « l'autorisation de travail saisonnier peut être valable pour un minimum de 20 jours et un maximum de 9 mois, même en cas de multiples emplois de courte durée à effectuer pour différents employeurs[4] ». Si les contrats saisonniers ne sont pas soumis à la limite temporelle de 24 mois, ce qui est le cas des autres CDD qui, passé ce terme, doivent être transformés en CDI, le travailleur ayant déjà obtenu ce type de contrat est prioritaire pour obtenir son renouvellement. Les contrats saisonniers sont prévus pour certains secteurs soumis aux dynamiques

4. https://bit.ly/4fIrynR.

de la saisonnalité, établis avec l'accord des organisations syndicales représentatives dans le cadre d'accords collectifs spécifiques, comme il en existe dans les secteurs du tourisme, de la construction ou de l'agriculture. Aussi, une liste des activités couvertes figure dans le décret n° 1525 du 7 octobre 1963, qui inclut des activités désormais obsolètes, telles que « l'élevage de vers à soie », ou « la récolte et le séchage de la feuille de tabac ». La réglementation du travail saisonnier en Italie est en conséquence non seulement très limitée, mais aussi dépassée, ce qui alimente les failles et qui peut favoriser les abus.

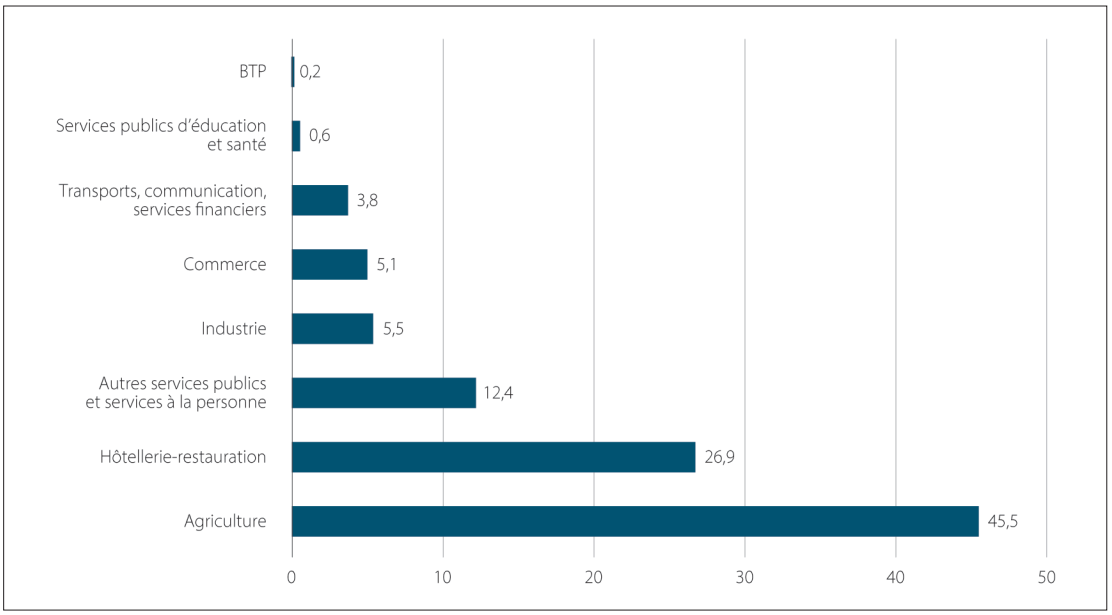
Caractéristiques des travailleuses et travailleurs saisonniers

Pour connaître la réalité de l'emploi saisonnier, les dernières données disponibles datent malheureusement de 2020, une année exceptionnelle en raison de la pandémie de Covid-19. Cette année-là, le ministère du Travail a enregistré 1 798 953 emplois saisonniers concernant 1 113 285 salariés (un salarié pouvant enchaîner plusieurs contrats pour différents employeurs) (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021). Près de la moitié d'entre eux concerne le secteur agricole et un peu plus du quart l'hôtellerie-restauration (graphique 1).

Les Italiens représentent la plus grande part des travailleurs saisonniers (75,4 %), suivis par les étrangers extracommunautaires (16,2 %) puis les étrangers citoyens de l'UE (8,3 %). Pour ces derniers, il n'y a pas d'informations supplémentaires disponibles en raison de la libre circulation des travailleurs dans l'UE. S'agissant des étrangers extracommunautaires, les données officielles

Graphique 1 - **Emploi saisonnier par secteur en 2020**

En %

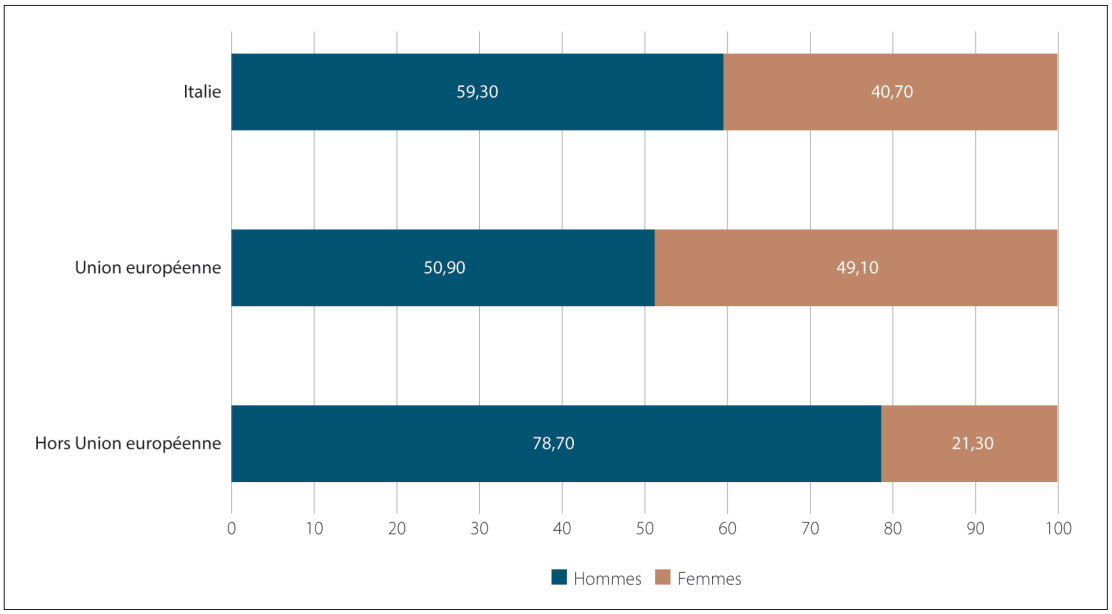


Lecture : 45,5 % des saisonniers travaillaient dans l'agriculture en 2020.

Source : Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021), *I rapporti di lavoro stagionale attivati nel 2020 da datori di lavoro privati*, https://bit.ly/4fqiswk.

Graphique 2 - **Répartition hommes/femmes des travailleurs saisonniers**

En %



Source : Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021), *I rapporti di lavoro stagionale attivati nel 2020 da datori di lavoro privati*, https://bit.ly/4fqiswk.

concernent uniquement les emplois réguliers, ce qui ne donne qu'une vision partielle car l'informalité est très répandue dans le travail saisonnier (voir *infra*). Dans l'agriculture, principal secteur concerné par ce type d'emplois, les employeurs recourent à de nombreux immigrés sans papiers ou avec des titres de séjour délivrés pour des raisons humanitaires autorisés à exercer une activité professionnelle (voir l'encadré *infra*).

Alors que la répartition entre hommes et femmes est relativement équilibrée parmi les Italiens et les immigrés européens, près des quatre cinquièmes des saisonniers extracommunautaires sont des hommes (graphique 2).

Une politique d'immigration de plus en plus restrictive

Les données du ministère du Travail ne permettent d'appréhender qu'une partie de la réalité du travail saisonnier des étrangers en Italie. En effet, leur présence très importante, surtout dans le secteur agricole, est fortement impactée par les politiques de l'État en matière de gestion de l'immigration, qui ont évolué dans un sens de plus en plus restrictif au cours des dernières années. Ces politiques, mises en œuvre à l'initiative de gouvernements de différentes orientations politiques[5], ont resserré les voies légales d'accès au pays et même criminalisé

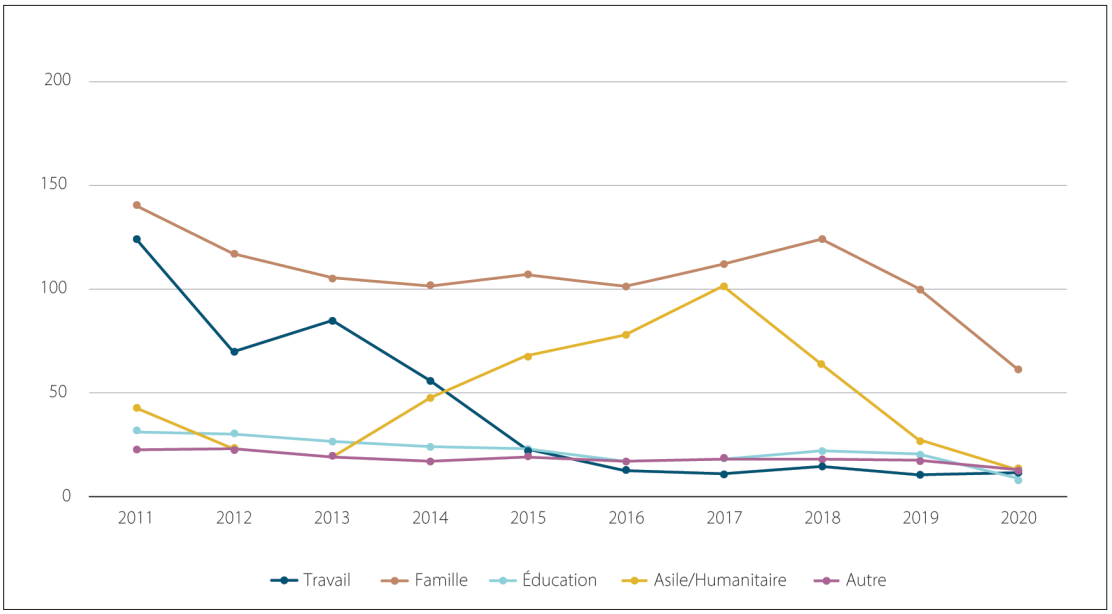
5. Voir, par exemple, les accords conclus directement avec Mouammar Kadhafi par Massimo D'Alema, alors qu'il était ministre des Affaires étrangères d'un gouvernement de centre-gauche en 2007. Ou encore le « Mémorandum Italie-Libye » signé par le gouvernement de centre-gauche guidé par Paolo Gentiloni du Parti démocrate et fortement soutenu par son ministre de l'Intérieur, du même parti, Marco Minniti. Par la suite, voir les positions du secrétaire du parti xénophobe d'extrême droite Ligue du Nord, Matteo Salvini, intégré dans les gouvernements formés par Silvio Berlusconi, et ensuite par le gouvernement de Giorgia Meloni.

de façon croissante la migration. Le « délit de clandestinité » ou de séjour irrégulier a été introduit dans la loi en 2009 par le ministre de l'Intérieur du gouvernement Berlusconi de l'époque. Le « Système de protection pour les demandeurs d'asile et les réfugiés », cadre réglementaire en vigueur depuis 2002, a été fortement restreint en 2018 par le « décret sécurité », voulu par le secrétaire de la Ligue du Nord, Matteo Salvini, alors ministre de l'Intérieur du gouvernement de coalition avec le Mouvement Cinq Étoiles. Il était pourtant salué par les organisations non gouvernementales (ONG) de soutien aux migrants et par les médias au niveau international comme un exemple de bonne intégration gérée au niveau municipal[6]. Ces approches sécuritaires imprégnées de l'idée que les étrangers viennent « voler » les emplois des Italiens se sont traduites par une restriction très marquée des permis de séjour délivrés pour raison de travail, qui ont fortement diminué entre 2011 et 2020. Seulement 9,43 % de l'ensemble des permis étaient délivrés pour ce motif en 2020, 34,4 % en 2011. Le graphique 3 illustre cette évolution en valeur absolue.

Il est important de souligner que, dans le contexte italien, les permis de séjour

Graphique 3 - **Citoyens extracommunautaires entrés en Italie par titre de séjour (2011-2020)**

En milliers



Source : Istat : http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_PERMSOGG1#.

6. L'exemple le plus connu est celui de la petite ville de Riace en Calabre, administrée par Mimmo Lucano, raconté dans de nombreux reportages (par exemple, celui de la BBC : https://www.bbc.com/news/in-pictures-37289713) et repris dans un court-métrage de Wim Wenders (« Il Volo » - 2010). Sur cette expérience d'intégration urbaine, économique et culturelle, voir Vignali (2018:158-159). L'autrice mentionne « trois grandes spécificités du "modèle Riace" : la réutilisation des maisons abandonnées ; la (re)création de boutiques/ateliers d'artisanat traditionnel ; la création d'une monnaie locale (Li Destri Nicosia, 2017:30) ». Elle explique que « Les fonds du SPRAR, le système d'aide national aux réfugiés, sont constamment utilisés à Riace pour favoriser l'intégration sociale du migrant. »

Encadré - **Types de permis de séjour et possibilités de travailler**

Le portail du ministère du Travail dédié aux travailleurs étrangers (integrazionemigranti.gouv.it) précise avec quels types de permis de séjour les personnes étrangères ont le droit de travailler légalement en Italie :

- permis de séjour pour raisons de travail ;
- permis de séjour UE – long séjour ;
- protection internationale (statut de réfugié et protection subsidiaire) : quand la décision relative à la demande d'asile n'est pas encore prise et que le retard n'est pas imputable au demandeur d'asile ;
- protection spéciale (quand il y a un risque de grave danger dans le pays d'origine, même si celui-ci n'est pas suffisant pour justifier l'obtention d'une protection internationale). Dans certains cas, le permis de protection spéciale peut être converti en permis de séjour pour raison de travail ;
- permis pour victimes de trafic d'êtres humains et exploitation sexuelle ;
- permis pour victimes de situation de grave exploitation.

délivrés pour raisons humanitaires ouvrent la possibilité d'exercer légalement une activité professionnelle (voir l'encadré), mais le volume du travail saisonnier encadré de manière légale dans le pays reste très limité par rapport aux besoins affichés par les secteurs concernés (voir *infra* les données concernant les demandes présentées par les employeurs).

OpenPolis, fondation indépendante à but non lucratif, a publié une étude (OpenPolis, 2022) sur le poids du travail informel entre 2000 et 2019 (globalement très important dans le pays) dans le secteur de l'agriculture par rapport à celui de l'ensemble des secteurs économiques. Ces estimations indiquent un poids de l'informalité qui s'élèverait à 32,5 % dans l'agriculture contre 11,7 % dans l'économie en général. Compte tenu de cette situation particulière, l'article ne se limite pas au seul cadre juridique formel des emplois saisonniers, mais prend en compte la réalité du travail qui échappe aux contrôles et prive les travailleurs de toute protection.

Alors que les statuts spécifiques accordés aux travailleurs temporaires sont largement questionnés quant à leurs effets sur la dégradation des droits et des protections de l'emploi en général, la situation est aggravée dans le cas de l'emploi informel : les personnes étrangères saisonnières, étant alors largement exclues de tout droit, sont exposées aux abus d'employeurs sans scrupule et de réseaux criminels.

Gestion problématique des quotas d'entrées légales et opacité du secteur agricole

Le fait que le système actuel de gestion des flux migratoires légaux n'arrive pas à combler les besoins en emploi de nombreux secteurs d'activité est mis en évidence par les données sur les procédures de demandes de titres de séjour pour

les travailleurs étrangers, présentées par leurs futurs employeurs (voir note 7). Ces demandes sont gérées par le Decreto Flussi (décret flux) qui ouvre périodiquement les accès légaux aux citoyens extracommunautaires, tant pour le travail subordonné (salarié) que pour le travail indépendant et le regroupement familial. Ce décret a été initialement signé en 1998[7] puis modifié en 2002[8]. Il établit une programmation trisannuelle, complétée par des décrets annuels précisant en novembre le nombre de postes disponibles pour l'année suivante. Les données publiques montrent une augmentation significative des quotas ces dernières années, de 30 850 places totales disponibles pour tout type d'entrée en 2019 à 136 000 en 2023 (tableau 1). Cependant, le volume des demandes présentées par les employeurs est beaucoup plus élevé que celui des postes pourvus. Par exemple, en 2022, 252 000 demandes ont été soumises pour 82 705 postes accordés (Coresi *et al.*, 2023). Ce constat vaut aussi pour l'actuel gouvernement de Giorgia Meloni dont le dernier décret flux du 27 septembre 2023 prévoit 450 000 nouveaux titres de séjour pour 3 ans, dont 136 000 en 2023. L'association représentative du patronat industriel italien, Confindustria, pointe l'inadéquation aux besoins de main-d'œuvre de ce quota de 151 000 travailleurs étrangers en moyenne par an sur la période 2023-2025. Selon elle, il manquerait 120 000 postes par an (Confindustria, 2024:96).

Le décret flux exige que les demandes soient soumises par les employeurs à travers une procédure en ligne dite « *click day* » (voir *infra*) ; une autorisation préliminaire (« *nulla-osta* ») est ensuite délivrée, qui atteste de la recevabilité du dossier. Le visa (qui seul – théoriquement – peut permettre l'entrée en Italie du travailleur) est ensuite délivré, suivi par la signature du contrat de travail et la délivrance du permis de séjour. Au-delà de la faible offre de places par rapport aux besoins affichés par les

Tableau 1 - **Quotas pour l'entrée des étrangers (2019-2023)**

	Total*	Dont saisonniers
2019	30 850	18 000
2020	30 850	18 000
2021	69 700	42 000
2022	82 705	44 000
2023	136 000	82 550

* Tous titres de séjour confondus.

Source : données fournies dans ivi, « La lotteria dell'ingresso per lavoro in Italia », https://bit.ly/4fqHrPW.

7. « Texte unique sur l'immigration » (décret législatif n° 286/1998) puis loi n° 40 du 6 mars 1998 (dite « loi Turco-Napolitano » (des noms de deux parlementaires membres du parti de centre-gauche Democratici di Sinistra) qui prévoit, pour la première fois dans l'histoire du pays, qu'une personne ayant commis une irrégularité administrative (entrée irrégulière sur le territoire italien) puisse être privée de sa liberté en attendant d'être expulsée. Il s'agit de la loi qui met en place des centres fermés, les centres de permanence temporaires (CPT), pour les étrangers en situation irrégulière.

8. Loi n° 189 du 30 juillet 2002 dite « loi Bossi-Fini », du nom du dirigeant du parti xénophobe Ligue du Nord et de celui du parti néofasciste Alliance nationale.

employeurs, plusieurs recherches montrent que le système ne fonctionne pas correctement, même pour les demandes retenues (De Blasis, Bonizzoni, 2024). Un rapport rédigé en 2023 par plusieurs ONG pointe en effet des obstacles à plusieurs étapes du parcours (Coresi *et al.*, 2023) : en 2022, seulement 55 000 autorisations préalables ont été délivrées pour 82 000 postes disponibles, et seulement 18 000 contrats de travail environ ont finalement été signés. Ces ONG dénoncent aussi les fraudes subies par les travailleurs auxquels de l'argent est soutiré par les « futurs employeurs » pour la présentation de demandes de permis qui ne sont en fait jamais finalisées et ne conduisent donc pas à une embauche[9]. Un document du Conseil des ministres italien datant du 5 juin 2024 et dédié à une analyse des flux d'entrées, notamment sur la base des différences régionales, souligne « l'écart important entre le nombre d'entrées en Italie pour des raisons professionnelles et les contrats de travail effectivement signés[10] ». Si d'un côté le « *click-day* » ne répond pas aux besoins de recrutement, il est en même temps exploité de manière frauduleuse pour obtenir des visas qui ne donnent pas lieu à la signature de contrats de travail[11]. Les dysfonctionnements qui affectent le système sont nombreux et connus, avec pour résultat global de maintenir dans l'informalité, et donc l'absence de droits, une partie très significative de la main-d'œuvre extracommunautaire recrutée pour le travail saisonnier.

Les mesures exceptionnelles, comme les fermetures des frontières, prises au moment de la pandémie de Covid-19, ont mis en évidence la grande opacité du secteur agricole en matière de légalité des contrats. L'État a, en effet, lancé en mars 2020 une régularisation des travailleurs immigrés déjà présents sur le territoire italien[12]. Le texte limitait la régularisation à trois secteurs considérés comme essentiels : l'agriculture et l'élevage, l'aide domestique et l'aide à la personne. La demande de régularisation restait à l'initiative de l'employeur. L'analyse des résultats de cette régularisation concernant les personnes en situation irrégulière (et ne travaillant pas seulement dans l'emploi saisonnier) aboutit aux constats suivants : sur environ 206 000 demandes, seules 15 % d'entre elles concernent des emplois dans le secteur agricole et 85 % des emplois domestiques et de soin (Caprioglio, Rigo, 2020:36). Parmi les nationalités des bénéficiaires, celles de l'Afrique subsaharienne, à la présence pourtant très significative dans l'agriculture, sont faiblement représentées[13]. Caprioglio et Rigo (2020:37-38) soulignent que : « Le thème du travail migrant dans l'agriculture nécessite de garder à l'esprit que l'objet en discussion est beaucoup plus large

9. Coresi *et al*. (2023), en particulier p. 12-13. M. Tavernini, A. Di Rienzo, « Nel limbo di irregolarità e ricattabilità per mano dei decreti flussi », *Altraeconomia*, 19 giugno 2024, https://bit.ly/4eHgh6l.

10. Document d'information « Flussi d'ingresso » de la Présidente du Conseil des Ministres, Giorgia Meloni : https://bit.ly/3YLrFbr.

11. Plusieurs cas de fraudes se dessinent : au-delà d'être amenés à payer leur potentiels employeurs pour obtenir un emploi, les travailleurs arrivent parfois à rentrer dans le pays, mais ils sont par la suite employés irrégulièrement sans contrat de travail.

12. La mesure est fortement soutenue par la ministre des Politiques agricoles du Parti démocrate puis Italia Viva, Teresa Bellanova, ex-syndicaliste de la FLAI CGIL (Fédération des Travailleurs de l'AgroIndustrie) qui avait commencé à travailler à 14 ans en tant qu'ouvrière agricole dans les Pouilles.

13. La plupart des demandes de régularisation exceptionnelle dans ces secteurs concerne des travailleurs provenant d'Albanie, du Maroc, d'Inde, du Pakistan, du Bangladesh.

et complexe que l'ensemble de ceux que la loi qualifie formellement de travailleurs migrants, subordonnés ou saisonniers. »

L'échec de la régularisation exceptionnelle pour le secteur agricole met en lumière une double dynamique concernant les travailleurs étrangers de ce secteur qui concentre près de la moitié des emplois saisonniers (graphique 1, *supra*) : d'un côté, le besoin important de main-d'œuvre, de l'autre le souhait du patronat de garder ces travailleurs dans l'illégalité. Cette illégalité permet une exploitation plus forte, jusqu'à l'extrême dans certains cas, et contribue en même temps à une dégradation générale des conditions de travail pour tous les salariés en situation régulière, baissant les standards des conditions de travail.

Infiltration mafieuse, système du *caporalato* et exploitation des travailleurs migrants

En raison des dynamiques de ghettoïsation dues au racisme subi par tous les travailleurs étrangers au bas de l'échelle, il convient de se pencher sur les nombreuses enquêtes de terrain sociologiques et journalistiques qui font état de la situation de marginalisation sociale et de surexploitation des travailleurs migrants, au-delà de la dichotomie « emploi formel/emploi informel » (Filhol, 2020).

Dans la presse, un premier reportage qui a marqué le récit de cette réalité au niveau international est l'article « Bitter Harvest » publié dans *The Guardian* en décembre 2006. La journaliste Felicity Lawrence y décrit en détail la situation des travailleurs agricoles migrants à Rosarno, un village de Calabre qui deviendra tristement célèbre en 2010 (voir *infra*). Elle présente de manière approfondie la situation économique de la région, le poids des infiltrations mafieuses (la '*ndrangheta* calabraise), ainsi que les dynamiques en œuvre dans la « chaîne d'exploitation » entre différents groupes de migrants, par exemple marocains et ghanéens, les derniers étant subordonnés aux premiers. Lawrence rapporte qu'une équipe envoyée par l'ONG Médecins Sans Frontières « a constaté que la plupart des migrants vivaient dans des conditions qui ne répondent même pas aux normes minimales fixées par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés dans les camps de réfugiés en Afrique. L'organisation gère désormais des cliniques gratuites en Calabre pour les migrants sans papiers[14]. » L'attention portée par différentes ONG et leur engagement sur le terrain en soutien à cette population fragile, témoignent en effet d'une situation très grave et de manquements chroniques imputables à l'État.

Les médias, mais aussi des chercheurs, ont dénoncé à plusieurs reprises la situation dramatique vécue par les personnes migrantes exploitées dans l'agriculture[15]. Leur situation d'illégalité les exposant à tous types de chantage, ces travailleurs sont soumis à des conditions délétères de vie et de travail. Ils et elles sont souvent obligés de partager des logements mis à disposition par leurs employeurs, qui se révèlent chers et insalubres : ségrégués par rapport à la population italienne locale, ils habitent des

14. F. Lawrence, *Bitter Harvest, The Guardian,* January 12, 2007, https://bit.ly/4fqZoxY .

15. Voir, d'un côté, les récents documentaires produits par Arte « Fruits amers - L'exploitation des saisonniers agricoles » 1er mai 2024 et « En Italie, Yvan défend les ouvriers agricoles » du 30 mai 2024 ; de l'autre côté, voir l'ouvrage de Corrado *et al.* (2017). Voir aussi Omizzolo *et al*. (2019), ou encore (sous l'angle de la psycho-sociologie), Marcucci De Vincenti et Salinari (2019).

caves, des cabanes au milieu des champs, ou de véritables bidonvilles et vivent dans des conditions d'hygiène et de santé précaires[16]. Leurs déplacements dans des zones rurales faiblement desservies par les transports publics se font souvent à bord de camionnettes sales et bondées fournies par les employeurs, les migrants se voyant retirer des sommes significatives de leur salaires déjà faibles pour accéder à ces véhicules dangereux.

Comment expliquer une telle situation, par ailleurs presque identique dans différents contextes et différentes régions (la récolte des oranges en Calabre et Sicile, celle des tomates dans les Pouilles ou en Campanie, mais aussi d'autres légumes dans le Latium près de Rome, ou les vendanges au Piémont)[17] ?

Le but ultime de l'exploitation des migrants sans papiers est évidemment la réduction des coûts de production liés aux activités agricoles : une réduction qui profite aussi, *in fine*, aux géants de l'agroalimentaire et de la grande distribution. Entre la récolte des fruits et légumes (ou encore la production de lait et l'abattage des vaches) et l'arrivée de ces produits sur les tables d'Italie et d'autres pays[18], les liens entre les entrepreneurs frauduleux et le crime organisé se multiplient, créant une chaîne illégale dont les personnes migrantes subissent les effets les plus lourds. Cette situation empêche également de plus en plus les entrepreneurs honnêtes de rester compétitifs[19]. Tout le système d'exploitation, qui va du logement au transport, jusqu'aux menaces pour qui essaie de se rebeller ou de partir, est mis en place à travers un système d'intermédiation illégale dénommé « *caporalato* » (Brovia, 2008). Ce terme, utilisé aussi par l'État, désigne une « forme illégale de recrutement et d'organisation de la main-d'œuvre, notamment agricole, par des intermédiaires (les *caporali*) qui embauchent pour le compte de l'employeur, moyennant un pot-de-vin, des travailleurs journaliers, en dehors des circuits normaux d'emploi, souvent au noir, sans verser de cotisations sociales, et en exerçant des violences et des abus[20] » (Filhol, 2017). En fait, cette forme de gestion violente de la main-d'œuvre représente une des activités à l'origine même des pouvoirs mafieux, basés notamment dans les campagnes du sud de l'Italie et qui se sont développés au cours du XIX^{e} siècle et affirmés au siècle suivant (Lupo, 2004).

Ce système d'exploitation peut avoir des conséquences dramatiques pour les travailleurs saisonniers migrants. Ainsi, le 17 juin 2024, Satnam Singh, jeune homme de 31 ans d'origine indienne, décède des suites d'un grave accident du travail qui s'est

16. Voir par exemple le reportage photographique qui accompagne l'enquête de Bonapace et Perino (2024).

17. M. Panariello, « Da Rosarno alla Lombardia: il caporalato non ha confini », *Domani,* 5 luglio 2023 ; L. Monaco, « Colpi di spranga a chi protesta. L'inferno dei migranti sfruttati nei vigneti delle Langhe », *La Repubblica Torino*, 10 luglio 2024.

18. « En 2023, les exportations italiennes de produits agroalimentaires ont enregistré un nouveau record (…) le portant à plus de 64 milliards d'euros, soit une hausse de 5,7 %. Dans le détail, 55,3 milliards d'euros sont imputables aux produits transformés (+5,8 % sur 2022) et 8,8 milliards d'euros aux produits agricoles (+5,5 %) », selon le rapport de l'Institut de services pour le marché agricole alimentaire (Ismea, 2024), l'organisme économique public soumis à la tutelle du ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières. Le rapport rappelle aussi que les principaux pays d'exportation restent la France, l'Allemagne, les États-Unis.

19. Pour une belle exception, voir la mise en place de la coopérative SOS Rosarno. Donata Marrazzo, *Caporalato, al Sud c'è anche chi lo combatte. Lavoro legale, alloggio e sanità per i braccianti: nei campi fino a 50 euro al giorno,* « Il Sole 24 Ore », 28 giugno 2024.

20. Définition issue du dictionnaire Treccani, notre traduction.

produit dans les champs de l'Agropontino, la zone agricole de Latina, près de Rome, où il était employé illégalement. Une machine d'emballage (qui s'est avérée non conforme aux normes de sécurité) lui a arraché un bras et cassé les jambes. Son employeur italien l'a chargé sur une camionnette et l'a abandonné devant sa résidence, loin de l'entreprise, en jetant le bras arraché dans une cagette à légumes et en lui retirant son portable ainsi que celui de son amie (elle aussi employée illégalement) pour les empêcher d'appeler les secours[21].

Cet évènement dramatique n'apparaît pas exceptionnel compte tenu du cadre dégradé dans lequel la majeure partie du travail saisonnier des migrants se déroule en Italie. La Fédération de l'Agro-Industrie - Confédération générale italienne du travail (Flai CGIL) dénonce cette « barbarie de l'exploitation à la campagne[22] ».

Dans cette même zone de l'Agropontino, en 2018, une enquête judiciaire du parquet de Latina avait déjà révélé la complicité de certains médecins locaux impliqués dans un trafic de drogue qui permettait aux *caporali* d'obliger les travailleurs migrants à prendre des substances afin de résister à la fatigue extrême[23].

Selon un rapport de l'Osservatorio Placido Rizzotto (2022)[24], 400 000 travailleurs, dont 80 % d'immigrés, sont pris en 2020 dans les griffes du « *caporalato* », qui impliquent 30 000 entreprises[25].

État, syndicats et autoorganisation des travailleurs migrants

Au cours des vingt dernières années, alors que la situation d'exploitation s'est généralisée, le contexte politique a été marqué par l'affirmation de discours xénophobes et racistes ; ainsi, une réforme des politiques d'immigration qui mettrait fin aux abus n'est en aucun cas à l'ordre du jour, bien au contraire. Les lenteurs chroniques du système judiciaire rendent également le démantèlement des systèmes criminels difficile. Le service d'inspection du ministère du Travail souffre d'effectifs extrêmement réduits, ce qui ne lui permet pas d'assurer sa fonction de contrôle des entreprises, de la conformité des contrats de travail et des mesures de sécurité et de formation. À Milan, 125 inspecteurs sont censés contrôler 316 000 entreprises et 1,5 million de salariés. À Rome, ce sont 185 inspecteurs pour 336 000 entreprises et 1,8 million de salariés. À Naples, 173 pour 255 000 entreprises

21. M. Omizzolo, « Satnam Singh, per non far sì che nel Paese degli schiavi tutto resti come prima », *Altraeconomia*, 28 giugno 2024, https://bit.ly/4eHgjet.

22. Déclaration de Hardeep Kaur, secrétaire générale de Flai CGIL Frosinone-Latina, publiée par l'agence de presse italienne Ansa le 17 juin 2024.

23. Voir les importantes enquêtes du magazine *L'Espresso* réalisées par F. Bulfon et F. Sironi sur la province de Latine (Lazio) entre 2016 et 2017, dont le premier article « Braccianti Sikh trattati come schiavi » du 24 mai 2016 (https://bit.ly/3UU5ZJ8).

24. L'Observatoire (dédié à la mémoire du syndicaliste et membre du Parti socialiste tué par la mafia en 1948 à Corleone où il se battait pour la redistribution des terres) promeut une synergie entre différents opérateurs impliqués pour la légalité dans le secteur agroalimentaire : syndicalistes, représentants du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, monde académique, ONG. L'activité principale de l'Observatoire est la rédaction du « Rapporto Agromafie et Caporalato », un rapport biennal sur l'infiltration des mafias dans la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire et sur les conditions de travail dans le secteur (arrivé à sa 6e édition).

25. V. Musacchio, « A Foggia il caporalato è anche un problema di mafie », *HuffPost*, 10 aprile 2022, https://bit.ly/3Z1aiDw.

et 840 000 salariés et à Bari 112 pour 125 000 entreprises et 450 000 salariés[26].

Une mobilisation d'abord par le bas

Dans ce contexte de défaillances de l'État, les travailleurs eux-mêmes commencent à s'organiser pour revendiquer leurs droits (BSA *et al.*, 2012). Un fait marquant a lieu le 7 janvier 2010 à Rosarno en Calabre, alors que deux travailleurs migrants sont tués pour s'être rebellés contre les *caporali*. Les communautés migrantes se mobilisent, mais sont réprimées violemment par la police ainsi que par des particuliers italiens intervenant hors de tout cadre légal. Après plusieurs jours de manifestations et d'affrontements, la situation ne revient à la normale, c'est-à-dire à l'abandon institutionnel et au silence, qu'après une déportation des travailleurs vers d'autres zones d'Italie. Toutefois, cette lutte sème une graine qui va germer. L'année suivante, les fédérations du syndicat CGIL des secteurs de la construction et de l'agroalimentaire, respectivement Fillea et Flai, lancent la campagne « STOPcaporalato », en soulignant encore une fois, dans le communiqué initial, la situation spécifique des travailleurs migrants en situation irrégulière et le rôle délétère joué par le lien entre droit du travail et droit de l'immigration : « En même temps, nous devons nous occuper d'un autre facteur qui est essentiel pour nous, à savoir la protection des personnes qui sont à la merci des *caporali*, en particulier des travailleurs non communautaires, car si avant l'entrée en vigueur du délit d'immigration clandestine [en 2009], un citoyen étranger qui travaillait, même sans permis de séjour, pouvait faire valoir ses droits en tant que travailleur, après cette date, il est devenu uniquement un criminel en raison de son statut d'immigré clandestin, et en vertu de ce statut, il ne peut pas exercer ses droits de travailleur salarié[27]. C'est pour cette raison que ceux qui dénoncent leurs *caporali* se retrouvent sous le coup d'un arrêté d'expulsion. Nous avons donc besoin de clauses de sauvegarde pour les travailleurs non européens, permettant de briser le double fil qui lie victime et agresseur[28]. » Cette campagne syndicale de niveau national amène le Parlement italien à adopter la loi n° 199 du 4 novembre 2016 : si le phénomène du *caporalato* était évidemment déjà pénalement répréhensible, cette nouvelle loi va – pour la première fois – reconnaître aussi la responsabilité pénale des employeurs et pas seulement des intermédiaires[29].

La FAI-CISL affiche une approche différente, plus axée sur la concertation : en 2017, elle s'est engagée dans un projet international promu par sa fédération européenne d'appartenance, l'European Federation of Food, Agriculture, and Tourism (Effat) pour promouvoir « un plan d'actions en direction des travailleurs saisonniers migrants :

26. A. Iacopini, « L'attività ispettiva e la gestione delle ispezioni in azienda », *Il Sole 24 Ore*, 25 giugno 2024.

27. Les inspecteurs du travail sont tenus de dénoncer les travailleurs étrangers en situation irrégulière et ceux-ci risquent d'être expulsés du territoire national avant de pouvoir exercer leurs droits en Italie. Tout cela dépend des situations particulières (c'est différent si le travailleur est à l'origine de la dénonciation de sa situation d'exploitation) et la jurisprudence italienne n'est pas stabilisée sur ce point (Palmisano, 2009).

28. Document de lancement de la campagne « STOPcaporalato », signé par Stefania Crogi (secrétaire générale Flai) et Walter Schiavella (secrétaire général Fillea), disponible sur les sites des deux fédérations, p. 1.

29. L'article 1 de la loi énonce qu'« est puni celui qui [...] 1) recrute de la main-d'œuvre dans le but de la faire travailler pour des tiers dans des conditions d'exploitation, en profitant de l'état de besoin des travailleurs ; 2) utilise, embauche ou emploie de la main-d'œuvre, également à travers l'activité d'intermédiation mentionnée à l'alinéa 1), en soumettant les travailleurs à des conditions d'exploitation et en profitant de leur état de besoin. »

avec des partenariats transnationaux, du réseautage et la constitution d'un groupe de référents[30] ». Parmi les partenaires du projet, figurent les organisations patronales et selon le secrétaire de la FAI-CISL, « les mots clés doivent être : partenariat, mise en réseau et dialogue social[31] ». À l'opposé de cette approche peu revendicative, les syndicats unitaires de base, tout en restant minoritaires, sont probablement les plus présents et les plus engagés dans l'organisation des travailleurs migrants et des sans-papiers en particulier[32]. Ces dernières années, leurs militants ont souvent été victimes d'agressions en lien avec leur activité syndicale comme c'est le cas de Soumaila Sacko, un Malien de 29 ans assassiné à Rosarno le 2 juin 2018.

Des mécanismes d'exploitation diffusés aux travailleurs en situation régulière

Comme le montrent d'autres enquêtes, les mécanismes d'exploitation et de violence subis par les travailleurs irréguliers dans l'agriculture sont aussi répliqués dans d'autres secteurs envers les travailleurs en situation régulière les plus fragilisés, tels que les étrangers – dont le maintien du droit au séjour est lié, selon la loi Bossi-Fini de 2002, au contrat de travail, même s'il s'agit d'un CDI.

Par exemple, en 2020, des travailleurs pakistanais sont torturés et abandonnés au bord de la route en Vénétie. Les enquêtes policières révèlent qu'ils étaient employés par des sous-traitants du plus gros imprimeur d'Italie. Pour la CGIL de Padoue, c'est « une délocalisation à zéro kilomètre. (…) Les salaires très bas payés par l'entreprise étaient complètement déconnectés de la réalité. L'entreprise devait le savoir, étant donné qu'elle avait conclu elle-même les contrats[33].» Comme l'explique le journal en ligne *Il Post*, les salariés avaient tous un contrat de travail régulier, mais étaient contraints de travailler jusqu'à 12 heures par jour, 7 jours par semaine. Tout cela s'est déroulé dans les locaux du donneur d'ordre. Une partie de leur salaire était ponctionnée pour les frais de logement dans des immeubles insalubres et bondés. Les travailleurs pakistanais subissaient des violences physiques continuelles ainsi que des menaces à l'encontre de leurs familles en cas de rébellion ou de dénonciation.

L'impunité des abus conduit donc à une dégradation des conditions générales de travail, y compris pour les salariés dont l'emploi rentre dans le cadre des normes légales[34]. La loi contre le *caporalato* est insuffisante pour abattre un système profondément ancré dans les territoires à travers des pratiques mafieuses mais aussi renforcé par le capitalisme prédateur de la chaîne agro-

30. Site web de FAI-CISL, page dédiée aux projets internationaux.

31. Déclaration de Giangiacomi lors de la première réunion du Comité directif du projet, Rome, 6 février 2018.

32. Voir Sial Cobas, qui affirme vouloir être : « Un syndicat qui part du lieu de travail pour s'adresser au vaste monde du travail précaire et intermittent jusqu'à organiser les chômeurs et les exclus de toutes sortes » (https://www.sialcobas.it/chi-siamo/).

33. « Le accuse ai manager di Grafica Veneta », *Il Post*, 28 luglio 2021, https://bit.ly/48R7hKC (entretien avec Dario Verdicchio du secrétariat de la CGIL locale).

34. Y. H. Holgado, « Decreti flussi e appalti mascherati: è il Veneto dei nuovi caporali », *Domani*, 25 settembre 2024, https://bit.ly/4ezD589.

alimentaire. La majeure partie du travail de terrain visant à soutenir au quotidien les travailleurs est toujours assurée par les ONG laïques, que l'on retrouve dans les expériences évoquées par l'article du *Guardian*, ainsi que par les associations du catholicisme social, très actives en Italie (comme par exemple Sant'Egidio et les Acli[35]), et les associations de bénévoles-militants qui développent en même temps des actions de lutte politique ainsi que des activités de service en faveur des travailleurs migrants.

Conclusion

La presse et l'opinion publique reviennent régulièrement, en particulier à l'occasion de faits divers dramatiques, sur l'exploitation des travailleurs migrants temporaires, mais apparemment sans que jamais aucune solution ne soit apportée. Le drame du jour est abondamment commenté, sans que rien ne change sur le fond. Pourtant, la liste des horreurs est longue… La population migrante employée de manière temporaire, ségréguée par rapport à la main-d'œuvre locale, se trouve dans une situation d'extrême fragilité, avec peu de droits, et exposée à de nombreux abus du fait surtout d'employeurs malhonnêtes. Parmi les raisons identifiées comme étant à l'origine de cette situation, il y a d'un côté la recherche d'une maximisation des profits qui pousse à comprimer tout coût de production ; de l'autre, les politiques migratoires répressives qui, en réalité, n'empêchent pas l'arrivée et la présence d'étrangers sur le territoire européen, mais les invisibilisent en réduisant leurs droits et en les exposant au pouvoir de la criminalité locale. En Italie, où l'histoire des différentes formes de crime organisé (*mafia* en Sicile, *'ndrangheta* en Calabre, *camorra* en Campanie) est longue et profondément ancrée, surtout (mais pas seulement) dans les territoires paupérisés du sud agricole, les travailleurs migrants se retrouvent piégés et soumis à une exploitation brutale. Ce système peut perdurer d'autant plus facilement que les immigrés sont vulnérabilisés par les politiques migratoires restrictives et sont devenus de plus en plus la cible vers laquelle la classe politique dirige la haine des Italiens. Submergés par une propagande xénophobe incessante, une majorité des citoyens se montre largement indifférente au sort de ces travailleurs.

35. Voir par exemple l'article publié sur le site de Vita, « Lavoro nero chiama lavoro grigio: così lo sfruttamento degli invisibili alimenta la precarietà », 20 giugno 2024, https://bit.ly/308ZmyB.

Sources :

- Bonapace W., Perino M. (2024), « Oranges, ô désespoir. Exilés exploités en Calabre : les habits neufs de l'esclavage », *CQFD*, n° 230, mai, https://cqfd-journal.org/Exiles-exploites-en-Calabre-les-4202.
- Brovia C. (2008), « Sous la férule des *caporali*. Les saisonniers de la tomate dans les Pouilles », *Études rurales*, n° 182, p. 153-168, https://doi.org/10.4000/etudesrurales.8837.
- BSA, Nigro G., Perrotta M., Sacchetto D., Sagnet Y. (2012), *Sulla pelle viva. Nardò: La lotta autorganizzata dei braccianti immigrati,* Roma, Derive & Approdi.
- Caprioglio C., Rigo E. (2020), « Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: La condizione dei braccianti migranti in agricoltura », *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n° 3, p. 32-56, https://bit.ly/3CsmIgf.
- Cillo R. (2022), « Le travail détaché dans la construction : l'Italie, un laboratoire des formes d'exploitation extrêmes pour le marché européen ? », *Travail Emploi Formation*, n° 16, p. 29-44, https://bit.ly/3UOYCCE.
- Confindustria (2024), *I nodi della competitività. La crescita dell'Italia fra tensioni globali, tassi e PNRR*, Rapporto di previsione, autunno, https://bit.ly/4fsqdSl.
- Coresi F., Mason F., Portoghese F. (2023), *La lotteria dell'ingresso per lavoro in Italia: I veri numeri del decreto flussi*, Ero Straniero, 13 dicembre, https://bit.ly/4fqHrPW.
- Corrado A., De Castro C., Perrotta D. (eds.) (2017), *Migration and Agriculture. Mobility and Change in the Mediterranean Area*, London, Routledge, https://doi.org/10.4324/9781315659558.
- De Blasis F., Bonizzoni P. (2024), « High stakes and hidden traps. Migration industry, risks of deception, and legal status precarity in the lottery of the Decreto flussi », Etnografia e ricerca qualitativa, vol. 17, n° 2, p. 237-262, https://dx.doi.org/10.3240/114401.
- De Wispelaere F., De Smedt L., Pacolet J. (2023a), *Coordination of Social Security Systems at a Glance*, 2023 Statistical Report, https://bit.ly/4fOm5vT
- De Wispelaere F., De Smedt L., Pacolet J. (2023b), *Posting of Workers. Report on A1 Portable Documents Issued in 2022*, https://bit.ly/4hNPqZa.
- Filhol R. (2017), « Du "caporale" au "caponero". L'intermédiation de main-d'œuvre agricole migrante en Italie du Sud », *Mélanges de l'École française de Rome – Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, vol. 129, n° 1, https://doi.org/10.4000/mefrim.3333.

- Filhol R. (2020), *Travailleurs agricoles migrants et tomates à industrie en Italie du Sud : les enjeux d'une délocalisation sur place*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris-Est, https://theses.fr/2020PESC0055.
- Istat (2023), *Cittadini non comunitari in Italia – Anni 2022-2023*, Statistische Report, 17 ottobre, https://bit.ly/48MBNoZ.
- Istat (2024), *Popolazione quasi stabile grazie alle immigrazioni dall'estero*, Indicatori demografici, 29 marzo, https://www.istat.it/it/files/2024/03/Indicatori_demografici.pdf.
- Lupo S. (2004), *Storia della mafia: Dalle origini ai giorni nostri,* Roma, Donzelli.
- Marcucci De Vincenti A., Salinari P. (2019), « Réinvention du *caporalato* : extension et développement de formes criminelles d'esclavage dans l'agriculture en Italie », *Nouvelle revue de psychosociologie*, n° 27, p. 141-155, https://doi.org/10.3917/nrp.027.0141
- Medina L., Schneider F. (2018), « Shadow economies around the world: What did we learn over the last 20 years? », *IMF Working Paper*, WP/18/17, January, https://bit.ly/3YKfFXL.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021), *I rapporti di lavoro stagionale attivati nel 2020 da datori di lavoro privati*, https://bit.ly/4fqiswk.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2024), *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, XIV Rapporto, 23 luglio, https://bit.ly/3AEn96C
- Omizzolo M., Sodano P., Oliveri F., Longuenesse É., Scala M. (2019), « Exploitation, vulnérabilité et résistance : le cas des ouvriers agricoles indiens dans l'Agro Pontino », *Confluences Méditerranée*, n° 111, p. 45-59, https://doi.org/10.3917/come.111.0045
- Osservatorio Placido Rizzotto (2022), *Agromafie e Caporalato,* VI Rapporto, novembre, https://www.fondazionerizzotto.it/vi-rapporto-agromafie-e-caporalato/.
- Palmisano G. (2009), « Trattamento dei migranti clandestini e rispetto degli obblighi internazionali sui diritti umani », *Diritti umani e diritto internazionale*, n° 3, p. 509-539, https://iris.uniroma3.it/handle/11590/340730.
- Pignoni M. T. (2005), « Italie : le travail atypique entre autonomie et subordination, nouvel enjeu de la représentation syndicale », n° spécial, « Précarisation de l'emploi et représentation syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, novembre, p. 84-96, https://goo.gl/rkGG8v.
- Vignali C. (2018), « L'immigration comme atout économique et sociétal : le modèle coopératif de Riace en Italie », *Revue internationale d'études en langues modernes appliquées - International Review of Studies in Modern Applied Languages*, p. 155-166, https://hal.science/hal-02441139.

IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

BULLETIN D'ABONNEMENT 2025

NOM

PRÉNOM

ORGANISATION

FONCTION

ADRESSE

TÉL.

E-MAIL

Je désire m'abonner à :

- ☐ *La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 50,00 €
- ☐ *La Revue de l'IRES* au prix de 50,00 €
- ☐ *La Chronique internationale* + *La Revue de l'IRES* au prix de 90,00 €

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité. Pour les publications à l'unité, plus d'informations sur www.ires.fr.

Règlement par :

- ☐ Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- ☐ Virement à l'ordre de l'IRES - Banque CDC
  IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

Date et signature

Bulletin d'abonnement à retourner complété à :

IRES - 16, bd du Mont d'Est - 93192 Noisy-Le-Grand Cedex
Tél. : + 33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : contact@ires.fr

IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES

La *Chronique internationale de l'IRES* est une publication trimestrielle de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales, fondée en 1989. Elle s'adresse aux syndicalistes et aux chercheurs, et plus largement aux lecteurs qui s'intéressent à l'actualité économique, sociale et aux relations professionnelles sur le plan international.

La *Chronique internationale de l'IRES* a pour mission de fournir aux lecteurs des clés de lecture pour comprendre l'actualité sociale, économique et politique à l'étranger, y compris aux niveaux de l'Union européenne et international (BIT, etc.). Elle s'efforce d'apporter des éléments d'information significatifs pour permettre une analyse fine des politiques publiques et des évolutions institutionnelles. Ses articles suivent et analysent les faits d'actualité (salaires, conflits, syndicalisme, négociation collective, conditions de travail, politiques publiques, réformes sociales, etc). Selon les sujets, ils relayent les réactions et prises de position des acteurs sociaux par rapport aux événements et réformes dont il est question. Cette volonté de regarder ailleurs pour tirer parti des expériences étrangères correspond aussi au souci de favoriser un regard décentré sur les réalités et pratiques nationales.

Sur les quatre numéros annuels, trois accueillent des articles variés et le dernier, qui paraît en décembre, est un numéro spécial consacré à un thème d'actualité particulier traité dans une perspective comparative, par exemple le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques, les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19, ou bien encore les mesures de soutien engagées par les États pour atténuer les effets économiques et sociaux dus à l'épidémie de Covid-19.

IRES
Institut de Recherches
Économiques et Sociales

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IRES est juridiquement constitué sous forme d'association. Son assemblée générale est composée de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État et par des conventions de recherche.

Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IRES procède selon deux modalités :

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par l'assemblée générale.
- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord de l'assemblée générale, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau

Raphaëlle BERTHOLON (*CFE-CGC*)
Jean-Marc BŒUF (*UNSA Éducation*)
Bernard IBAL (*CFTC*) - Lionel LEROGERON (*CGT*)
Éric PÉRÈS (*CGT-FO*) - Anne-Florence QUINTIN (*CFDT*)

Administrateurs, représentants des syndicats

Sébastien DUPUCH (*CGT-FO*)
Fabien GUIMBRETIÈRE (*CFDT*)
Fabienne ROUCHY (*CGT*)

Quatre représentants du Premier ministre

Cédric AUDENIS, *Commissaire général par intérim, France Stratégie*
Nicolas CARNOT, *Directeur des études et des synthèses économiques, Insee*
Michel HOUDEBINE, *Dares*
Fabrice LENGLART, *Drees*

Neuf personnalités scientifiques

Rémi BOURGUIGNON, *Professeur à l'IAE Paris-Est*
Mario CORREIA, *Chercheur associé au LEST*
Ismaël FERHAT, *Professeur à l'Université Paris Nanterre*
Cécile GUILLAUME, *Maîtresse de conférences à l'Université de Surrey*
Donna KESSELMAN, *Professeure à l'Université Paris-Est Créteil*
Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*
Frédéric REY, *Professeur au LISE-CNAM*
Loïck TANGE, *Économiste*
Michaël ZEMMOUR, *Professeur à l'Université Lyon 2*

Ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* est consacré aux diverses modalités de recours à des travailleurs migrants temporaires, plus précisément aux régimes institutionnels organisant des migrations pendulaires de personnes étrangères autorisées à venir occuper un emploi pour une durée déterminée, et prévoyant leur retour dans leur pays de résidence.

Il s'appuie sur l'examen de onze situations nationales : sept membres de l'Union européenne, (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Irlande et Italie), plus le Royaume-Uni ainsi que trois pays respectivement situés en Amérique du Nord (États-Unis, Canada, en particulier Québec) et du Sud (Argentine). Le recours aux travailleurs migrants temporaires est en forte croissance partout, mais se répartit de façon très variable selon les pays, autour de trois principaux statuts migratoires : travailleurs saisonniers, autres travailleurs temporaires et travailleurs détachés par une entreprise installée dans un autre pays.

Souvent présentés au niveau politique comme des modèles de migration de travail à privilégier, les régimes légaux organisant les migrations temporaires méritent une attention particulière compte tenu de leurs conséquences sur les conditions de travail et les normes sociales pour tous les travailleurs des pays concernés. Les politiques qui les encadrent fragilisent les conditions de vie et de travail des travailleurs migrants temporaires : elles permettent leur exploitation en consacrant les inégalités existantes avec les travailleurs nationaux et aussi entre travailleurs migrants, en limitant l'accès aux droits et à la protection sociale, et en générant des conditions de travail largement dégradées. Pour autant, les organisations syndicales peinent à défendre ces travailleurs et à engager des actions collectives en leur faveur, parfois assurées par des ONG ou les travailleurs eux-mêmes.

IRES
Institut de Recherches Économiques et Sociales

16, bd du Mont d'Est ▪ 93192 Noisy-le-Grand Cedex
Tél. : +33 (0)1 48 15 18 90 ▪ E-mail : contact@ires.fr ▪ www.ires.fr
ISSN 1285-087X ▪ Prix du numéro : 15 €