



ETUDE THEMATIQUE DE L'OIM

La migration et la crise économique dans l'Union européenne : implications au niveau de la politique

J.Koehler, F. Laczko, C.Aghazarm, J.Schad, Département de Politique et de Recherche, OIM.

Note de synthèse

La crise économique sans précédent des marchés financiers qui a frappé l'économie mondiale à la mi-2008 a donné lieu à la récession la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. Après de nombreuses années de croissance relativement élevée au niveau de l'économie et de l'emploi, la crise économique mondiale a fait retomber l'UE à des niveaux de croissance auxquels on n'avait plus assisté depuis des décennies et a eu un impact négatif sur les marchés de l'emploi des Etats membres.

La présente étude a été préparée dans le cadre l'Independent Network of Labour Migration and Integration Experts de l'OIM (LMIE-INET) soutenu par des fonds de l'Union européenne. La Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne a mandaté l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en vue d'organiser une étude évaluant l'impact de la crise économique mondiale sur les migrants et la politique de migration au sein de l'UE. L'étude, intitulée « Migration et crise économique : *Implications au niveau politique de l'Union européenne* », repose avant tout sur une enquête menée par les bureaux de l'OIM des 27 Etats membres de l'UE et la Croatie, la Norvège et la Turquie,¹ et sur sept études de cas de pays mandatées (République Tchèque, Allemagne, Irlande, Pologne, Espagne et le Royaume-Uni). Ce rapport vous donnera un aperçu des principaux résultats de l'étude.

Bien que certaines données font défaut ou qu'il est impossible de les comparer par rapport à 2009 et que les retombées globales de la crise économique ne se feront entièrement ressentir que dans les années à venir, on peut clairement avancer que la crise économique a eu un impact majeur sur la migration et les migrants en Europe, bien que celui-lui diffère sensiblement d'un pays à l'autre.

¹ En avril 2010, 19 pays avaient répondu : Autriche, Belgique, Croatie, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Espagne.

Immigration/Emigration

- La crise économique a eu un impact sur les flux d'immigration et d'émigration en Europe. Les niveaux d'immigration ont reculé alors que ceux de l'émigration ont augmenté dans certains pays de l'UE. Cette situation affecte particulièrement les pays ayant été confrontés à des arrivées massives de travailleurs migrants pendant l'avant-crise, des pays dans lesquels la migration du travail constitue le principal flux d'immigration. L'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni ont tous trois enregistré un recul net de la migration. Certaines données de l'enquête de l'OIM indiquent également que des pays n'étant pas d'importants pays de recrutement de main-d'œuvre étrangère, comme la Belgique et la Lettonie, ont même enregistré des niveaux d'immigration inférieurs en 2009.
- Néanmoins, bien qu'en déclin, la migration nette est demeurée positive en 2009 dans nombre des principaux pays recrutant des migrants dans l'UE comme l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni, ce qui indique que ces pays continuent à accueillir des immigrants. Les employeurs n'ont pas tout à fait cessé de recruter des travailleurs migrants. Il existe toujours dans nombre de pays de l'UE une demande, et plus particulièrement de travailleurs migrants qualifiés, dans certains secteurs comme ceux de la santé et de l'éducation.
- Certains éléments indiquent également que la crise économique a influencé la proportion hommes / femmes des récents flux entrants et de la main-d'œuvre migrante en général. C'est notamment en raison d'un taux de chômage accru dans les secteurs à prédominance masculine, comme la construction, et d'une demande continue dans des secteurs à prédominance féminine, comme les soins de santé, que davantage de femmes que d'hommes ont immigré dans certains pays européens pendant la crise économique. En raison des changements de la proportion hommes / femmes des flux entrants et d'un taux de chômage plus élevé chez les hommes que chez les femmes pendant le ralentissement économique, les travailleuses étrangères ont accru leur part dans la main-d'œuvre étrangère totale de certains pays européens comme l'Espagne, l'Italie et l'Irlande.
- Bien que les niveaux d'émigration des résidents de nationalité étrangère aient augmenté dans certains pays européens pendant l'affaiblissement de l'économie, il est difficile d'évaluer combien de ces émigrants sont retournés dans leur pays d'origine ou ont poursuivi leur migration en dehors de l'Europe. Certains éléments indiquent que les migrants d'autres pays européens ont émigré en plus grands nombres que les étrangers non européens pendant la récession économique. Dans des pays comme l'Irlande et le Royaume-Uni, principaux pôles d'attraction de migrants de pays de l'UE au cours de ces dernières années, les niveaux d'émigration de migrants européens étaient particulièrement élevés par rapport à ceux des migrants extérieurs à l'UE, même si ces derniers se retrouvaient plus souvent inactifs. La différence en termes de migration entre étrangers européens et non européens peut partiellement s'expliquer par le fait que les migrants européens se heurtent à moins d'obstacles que les migrants non européens lorsqu'ils veulent réintégrer le marché de l'emploi européen.

Situation des migrants au niveau de l'emploi et de la protection sociale

- De manière générale, la situation d'emploi des travailleurs migrants, et plus particulièrement des ressortissants de pays hors UE, s'est détériorée plus rapidement que celle des ressortissants nationaux pendant la crise économique. La hausse entre 2008 et 2009 du taux de chômage relevé auprès des travailleurs étrangers (y compris ceux originaires de pays européens), comparé à celui des travailleurs autochtones, a été la plus marquée en Estonie, en Espagne, en Lettonie, en Irlande, en France, en Autriche et au Portugal. Les travailleurs étrangers de pays non-UE ont été les principales victimes de la détérioration des conditions d'emploi. Alors que les taux de chômage des ressortissants nationaux d'autres pays de l'UE ont augmenté de 2,8 points de pourcentage entre 2008 et 2009, ceux des ressortissants non-UE ont augmenté de 5 pour cent au cours de la même période. Cette différence peut en partie s'expliquer par la concentration élevée de travailleurs étrangers non-UE dans des secteurs à demande cyclique comme ceux de la construction, du commerce de détail et de l'hôtellerie. Un autre facteur pourrait être la propension accrue des migrants UE à retourner dans leur pays d'origine après une perte d'emploi.
- Puisque les travailleuses étrangères sont surreprésentées dans des secteurs (moins sujets aux retombées de la récession économique) comme ceux de l'éducation, des services sociaux et des soins de santé, elles ont moins fait l'objet de licenciements que les travailleurs de sexe masculin.
- Il se peut que la récession économique ait accentué la mobilité intersectorielle parmi les travailleurs migrants, vu qu'ils se sont mis à la recherche de nouvelles opportunités d'emploi dans des secteurs différents des secteurs dans lesquels ils travaillaient initialement. Des éléments indiquent que les travailleurs étrangers du secteur de la construction se sont massivement enregistrés en tant que travailleurs agricoles en Espagne. En réponse aux taux de chômage croissants, de plus en plus de travailleurs migrants choisissent de s'établir comme indépendants. Les pouvoirs publics de la République tchèque et de l'Italie ont par exemple enregistré en 2009 une hausse des migrants demandeurs du statut d'indépendant.
- Avant la crise économique, les migrants semblaient moins bénéficier de l'aide sociale que les ressortissants nationaux dans nombre de nouveaux pays d'accueil de migrants comme l'Espagne, l'Italie et l'Irlande. Certains points nous indiquent que cette situation a changé, de plus en plus de migrants étant demandeurs d'allocations de chômage et d'aide sociale. Certaines données relatives à l'emploi des migrants de l'UE en Irlande et en Allemagne suggèrent que bien qu'ils soient les principales victimes de l'inactivité, les migrants non-UE se révèlent souvent les plus réfractaires à une demande d'allocations de chômage en raison de leur statut d'immigration particulier. Dans certains cas, les migrants inactifs qui ne parviennent pas à trouver un emploi dans un certain délai risquent de perdre leur permis de séjour ; dans d'autres cas, comme celui des travailleurs temporaires, le chômage peut induire le non-renouvellement de permis de séjour.

Migration irrégulière

- La population migrante irrégulière semble avoir augmenté pendant le ralentissement, non en raison de nouvelles entrées irrégulières, mais plutôt en raison de migrants dont les visas ou permis arrivent à échéance et qui ne quittent pas le pays et se tournent vers l'économie clandestine. Nombre de travailleurs migrants ont perdu leur emploi pendant la récession et ne sont pas retournés dans leur pays d'origine. Dans les pays où les droits des migrants à l'aide sociale sont limités, il se peut qu'on ait constaté à la suite de la crise une hausse du nombre de migrants actifs dans l'économie clandestine. Cependant, aucune information fiable ne nous permet de cerner la situation avec précision, mais il semble probable que la récession ait accru la vulnérabilité de nombre de travailleurs migrants sur le marché de l'emploi.

Rapatriements de fonds

- En ce qui concerne les données relatives aux transferts de fonds pour 2009, ces derniers semblent avoir reculé dans certains pays européens pendant la crise. Il apparaît que le déclin des transferts de fonds n'était dû qu'en partie à la réduction des montants envoyés et à une hausse de l'émigration, comme ce fut le cas pour les Polonais au Royaume-Uni et en Irlande. La dépréciation des devises a également eu un impact sur la réduction des transferts de fonds dans des pays comme le Royaume-Uni, après la dévaluation de la livre Sterling. Les groupes de migrants ont également modifié leur comportement de transferts de fonds pendant le ralentissement économique. Par exemple, alors que les transferts de fonds depuis le Royaume-Uni vers la Pologne ont chuté drastiquement en 2009, les transferts de fonds depuis le Royaume-Uni vers le Pakistan et le Bangladesh ont augmenté.

Opinion publique

- Les données des sondages et des recherches menées dans les pays européens sélectionnés ne traduisent pas une hausse constante de l'hostilité publique envers la migration pendant la crise économique. Dans des pays tels que le Royaume-Uni et l'Espagne, où la migration était une question hautement politisée pendant l'avant-crise, les craintes d'une récession économique ont davantage avivé qu'apaisé les inquiétudes face à la migration. Dans des pays d'immigration plus récents comme l'Irlande, où l'opinion publique était relativement favorable aux migrants pendant l'avant-crise, les attitudes publiques face à la migration semblent s'être durcies pendant la crise.

Réponses politiques

- Pendant la crise économique, nombres de pays de l'UE ont adapté leurs politiques de migration mais ne les ont pas radicalement modifiées. Les ajustements politiques variaient d'un pays et d'une région à l'autre au sein de l'UE étant

donné que la politique de migration est loin d'être uniforme entre les Etats membres de l'UE. Les réponses allaient d'admissions plus restrictives, comme des réductions de quotas ou de permis de travail ou des restrictions en matière de regroupement familial, à des programmes de retour volontaire comme ceux mis en place en Espagne et en République tchèque. D'autres réponses incluaient d'autres mesures visant à lutter contre la migration et l'emploi irréguliers. Cependant, les changements dans la politique de migration n'avaient pas seulement des fins restrictives ; ils incluaient également des dispositions relatives à l'extension de visas et une opportunité de trouver un nouvel emploi pour les migrants se trouvant déjà dans le pays et ayant été licenciés, comme ce fut le cas en Irlande, ou encore de nouveaux canaux de migration du travail et l'introduction d'une nouvelle politique de migration, comme ce fut le cas en Suède. L'adoption par l'UE du programme de Stockholm, qui comprend nombre de mesures visant à faciliter la migration du travail pendant la crise, prouve que la migration demeure une question prioritaire au sein de l'UE.

- En marge de la politique de migration, les changements sur le marché du travail et en matière de politiques sociales, qui affectent également les migrants, variaient en fonction de contextes nationaux particuliers et de systèmes d'emploi et/ou sociaux en place. Parmi les Etats membres de l'UE, les migrants ont vu leurs droits à l'aide sociale s'amenuiser (par ex. logements sociaux au Royaume-Uni) selon leur statut ; en même temps, ils ont également pu bénéficier d'opportunités de formation, comme le programme du Portugal pour les immigrants entrepreneurs. Des mesures d'intégration sont en général restées relativement inchangées, comme l'illustrent les programmes de formation linguistique organisés dans plusieurs pays.
- Le Plan de relance économique européen, présenté par la CE, incluait également une initiative de support d'emploi européen visant à prévenir les licenciements accrus et le chômage de longue durée par le biais d'une valorisation des compétences et de la reconversion. Le Plan est axé sur le redressement à court terme et sur la croissance à long terme requise pour la compétitivité, dans la même optique que l'agenda de Lisbonne et la Stratégie européenne pour l'emploi. Nombre de plans de relance économique nationaux suivaient des directives similaires, sans occulter les différentes capacités qu'ont les Etats membres de l'UE d'initier ou de poursuivre des politiques de réponse de ce type. La mesure dans laquelle les migrants ont pu bénéficier des mesures de relance nationales est également floue et dépend de la manière dont la migration, le marché de l'emploi et les politiques sociales interagissent dans un contexte social donné, ainsi que du statut et de la position du migrant sur le marché de l'emploi.
- Dès lors, il est difficile de parler dans l'UE d'une réponse politique de migration européenne unique ; il est plutôt question d'une série de réponses reflétant les situations particulières des Etats membres. De plus, la mesure dans laquelle certaines politiques de migration ou du marché de l'emploi ont été modifiées en réponse à la crise économique n'est pas nette dans tous les cas et pourrait également avoir été le fruit d'un processus de réforme politique déjà enclenché avant l'éclatement de la crise économique.

Recommandations politiques²

- 1) Les mesures politiques mises en place par les gouvernements doivent prendre en compte les facteurs économiques et démographiques à court et long terme. Le resserrement des contrôles d'immigration, auquel on a assisté dans plusieurs pays de destination de l'Union européenne, peut sembler attrayant à court terme, mais il ne faut pas occulter l'éventuelle demande à long terme de travailleurs migrants en Europe. Si l'Europe veut devenir une économie plus compétitive et répondre de manière adéquate aux évolutions démographiques, il est probable que la migration doive suivre une courbe ascendante à l'avenir.
- 2) Les niveaux de compétences des populations nationales et migrantes et le secteur du marché du travail dans lesquelles elles sont actives varient d'un Etat membre de l'UE à l'autre. Le contrôle et l'évaluation de la crise actuelle par les gouvernements nationaux, l'UE et les employeurs ne devraient pas seulement prendre en considération l'impact de la crise sur l'emploi / le chômage à court terme, mais également sur le besoin de croissance de l'emploi et de mise en adéquation des compétences à long terme.
- 3) Les employeurs ne cessent pas d'engager en temps de crise ; on constate toujours des pénuries de compétences dans les secteurs hautement qualifiés et moins qualifiés. Les restrictions en termes d'admissions, les limitations des quotas et d'autres mesures de contrôle devraient s'équilibrer avec les canaux de migration légaux pour l'emploi pour les postes et secteurs requis. Dès lors, il est essentiel que les employeurs et les gouvernements nationaux unissent leurs forces pour garantir une cohérence politique en matière d'admission et de mobilité des travailleurs migrants. De plus, la coordination politique au niveau européen et la coopération accrue avec les pays d'origine pourraient contribuer à l'intégration fructueuse de considérations liées à la migration dans les politiques économiques et d'emploi de l'UE, comme le suggère la Stratégie Europe 2020 et le Programme de Stockholm.
- 4) Le Programme de Stockholm et la Stratégie Europe 2020 admettent clairement que la mobilité du travail est inhérente à la mondialisation et à l'économie mondiale. Dès lors, la mobilité des travailleurs migrants devrait être intégrée dans la relance économique aux niveaux national et européen, s'accompagnant de réformes du système financier ou de nouveaux programmes de mesures de relance. Les politiques qui excluent les migrants des mécanismes de relance vitaux risquent simplement leur propre exclusion du marché du travail. De plus, le capital humain en migrants existants et potentiels pourrait jouer un rôle crucial sur la voie de la relance économique et du renforcement de la compétitivité de l'économie européenne en comblant les pénuries de main-d'œuvre et en apportant les compétences nécessaires.
- 5) Il est essentiel que les politiques et programmes d'intégration des migrants ne soient pas seulement reconnus comme cruciaux et préservés aux niveaux local et national pendant une crise économique, mais qu'ils continuent également à être développés et obtiennent un financement adéquat de la part des gouvernements et de l'UE afin de

² Ces considérations politiques ont été formulées sur la base des résultats de la recherche présentée ainsi que des discussions menées avec les décideurs politiques à l'occasion du séminaire de l'OIM « Migration and the Economic Crisis: Implications for Labour Market Policies in the European Union and the Post-2010 Lisbon Agenda » organisé le 10 décembre 2009 à Bruxelles.

pallier la menace croissante d'exclusion et de garantir la capacité des migrants à contribuer à la relance.

- 6) De plus, les migrants devraient avoir accès aux politiques du marché de l'emploi ouvertes aux ressortissants du pays de destination et être encouragés à y participer. Dans les pays offrant un accès de ce type, aucune donnée n'est généralement disponible sur la participation des migrants à ces initiatives. Ces données pourraient néanmoins faire la lumière sur la portée de telles mesures et contribuer à lever des entraves à l'accès des migrants à ces initiatives. A cet égard, les Etats membres de l'Union européenne devraient continuer à renforcer leurs méthodes d'évaluation des politiques afin de permettre l'analyse de la participation des groupes vulnérables aux différentes mesures prises sur le marché de l'emploi.
- 7) Les politiques qui *permettent aux migrants inactifs de séjourner légalement dans le pays de destination pendant la recherche d'un emploi alternatif*, mises en place par certains Etats membres de l'UE, peuvent s'avérer utiles pour lutter contre les problèmes des dépassements de visas et de l'irrégularité, en permettant aux migrants de trouver un emploi régulier en toute légalité.
- 8) L'accès à la sécurité sociale doit être garanti vu que le niveau de vulnérabilité des migrants peut également avoir un impact sur leur accès (ou l'absence d'accès) à la protection et aux allocations sociales, plus particulièrement pour les migrants récemment arrivés ou certaines catégories de migrants qui ne peuvent prétendre aux aides sociales. Les enseignements tirés de crises précédentes nous prouvent que les périodes de ralentissement économique peuvent constituer une opportunité d'élargir les réseaux d'aide sociale au plus grand nombre.
- 9) Cependant, puisque tous les migrants ne peuvent ou ne veulent retourner dans leur pays d'origine pendant la crise, les politiques devraient viser la lutte contre la discrimination et la xénophobie et renforcer la prise de conscience de la manière dont les migrants contribuent à l'enrichissement de leurs pays de destination, et ce tant sur le plan économique que sur le plan social. Les efforts consentis pour favoriser la prise de conscience de leurs contributions devraient être accentués pendant les périodes de crise par toutes les parties prenantes, vu qu'une réaction brutale face aux travailleurs migrants pourrait dans ce contexte devenir plus courante. La lutte contre la discrimination sur le marché de l'emploi est cruciale pour l'encouragement de l'intégration des migrants existants et potentiels sur le marché du travail et pour éviter les inadéquations entre les compétences et les emplois disponibles.

INTRODUCTION

La crise économique sans précédent sur les marchés financiers qui a frappé l'économie mondiale à la mi-2008 a donné lieu à la récession la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. La crise a touché l'économie mondiale dans son ensemble et a eu un impact croissant sur les marchés de l'emploi au sein des pays européens³. Après de nombreuses années de croissance relativement forte au niveau de l'économie et de l'emploi, la crise économique mondiale a ramené l'UE à des niveaux de croissance auxquels on n'avait plus assisté depuis des décennies. La croissance annuelle du PIB dans l'UE est passée de

³ UE-27, Croatie, Norvège et Turquie.

2,9 % en 2007 à 0,9 % en 2008. A la fin de 2008, plus de la moitié des économies des Etats membres de l'UE étaient soit en récession, soit en passe d'y entrer. Entre 2008 et 2009, le taux de chômage moyen de l'UE est passé de 7,0 % à 9,9 %. Bien que la Zone Euro ait renoué avec la croissance au troisième trimestre de 2009, il est attendu que le marché du travail reste faible.⁴ L'une des principales inquiétudes est le risque que le chômage découlant de la crise s'équilibre à terme avec les politiques actives du marché du travail et la mise en œuvre de programmes de mesures de relance financière.

Au cours des 5 dernières années, on estime que 5,6 millions de nouveaux migrants sont arrivés en Europe (ONU DAES, 2009). Cependant, comme nous l'indiquons ci-après, l'arrivée croissante de travailleurs migrants pendant les années antérieures à la crise est en chute vertigineuse depuis la mi-2008 dans pratiquement tous les pays de l'UE, particulièrement en raison d'un recul du recrutement international de la part des employeurs (OCDE, 2009a). Il est communément admis que les migrants sont particulièrement vulnérables pendant les périodes de repli économique en raison de facteurs liés à l'âge, à l'éducation et à leur concentration dans des emplois temporaires et dans les secteurs de l'économie les plus touchés en période de récession. Cependant, puisque l'UE se compose de pays de destination traditionnels et relativement nouveaux pour les migrants ainsi que de pays d'origine, ce rapport démontre que les effets de la crise et les réponses politiques adoptées par les gouvernements ont varié. De plus, l'accès des migrants au marché du travail formel et à la protection sociale n'est pas homogène au sein de l'UE, et cette situation a eu des répercussions sur la vulnérabilité des migrants aux retombées de la crise.

Il est important d'évaluer avec prudence l'impact de la crise économique sur les migrants et la politique de migration dans l'Union européenne, à une époque où l'Europe a reconnu l'importance de la migration pour la future compétitivité de l'Union. Le Programme de Stockholm de l'Union européenne et la Stratégie 2020 Europe ont permis une nouvelle mise en avant de la migration au titre de priorité de l'Union européenne et soulignent l'importance de la migration pour la compétitivité de l'UE. Dès lors, la manière dont l'UE et ses Etats membres continuent à réagir à la crise et au redressement économique est cruciale pour le succès de ces deux initiatives.

OBJECTIFS ET PORTEE DE L'ETUDE

L'étude de l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM), intitulée « La Migration et la crise économique : Implications au niveau politique de l'Union européenne », a été commanditée par la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances et réalisée dans le cadre de l'IOM Independent Network of Labour Migration and Integration Experts (LMIE-INET), soutenu par des fonds de l'Union européenne. Le principal objectif de cette étude est de fournir une synthèse et une analyse des derniers éléments disponibles permettant d'évaluer l'impact de la crise économique mondiale sur les migrants et la politique de migration au sein de l'UE des 27, de la Croatie, de la Norvège et de la Turquie.

⁴ Commission européenne, « Economic forecast », printemps 2010, Direction générale des Affaires économiques et financières.

Les résultats exposés dans ce résumé reposent avant tout sur une enquête menée par les bureaux OIM des 27 Etats membres de l'UE et la Croatie, la Norvège et la Turquie,⁵ sept études de cas de pays ordonnées (République Tchèque, Allemagne, Irlande, Pologne, Espagne et le Royaume-Uni) et sur de la recherche documentaire.

L'objectif des sept études de cas de pays est de fournir une perspective plus poussée de la crise dans différents contextes régionaux, de migration, de marché du travail et de politique d'aide sociale. Afin de mieux comprendre la diversité des expériences, des pays d'immigration nouveaux et anciens et des pays d'origine ont été sélectionnés comme études de cas. Il est également important de garder à l'esprit que le marché du travail et les contextes d'aide sociale sont également de différentes manières en étroite interaction avec la politique de migration, contribuant à des impacts différents entre Etats membres, y compris entre les études de cas sélectionnées.

Au vu des limitations en termes de temps, cette étude ne fournit pas d'aperçu détaillé de chacun des 27 Etats membres de l'UE, plus la Croatie, la Norvège et la Turquie.

L'étude a adopté une perspective large et s'est concentrée sur l'impact de la crise sur des sujets tels que :

- l'effectif de migrants, les flux de migration, la migration irrégulière ;
- la composition des migrants et les changements dans le marché du travail par secteur, le statut légal, la catégorie de visa, la durée du séjour, le niveau de compétences, le sexe et le pays d'origine ;
- les transferts de fonds et leur utilisation ;
- la migration de retour ;
- le niveau de protection sociale et l'accès aux allocations ;
- les mesures d'intégration et les mesures de lutte contre la xénophobie et la discrimination ;
- les réponses politiques au niveau national analysées en rapport avec le contexte de migration spécifique de chaque pays ;
- l'opinion publique sur l'impact de la crise.

De plus, aux fins de la présente étude, les migrants sont définis comme nés à l'étranger ou de nationalité étrangère (en l'absence de données par pays de naissance) dans les bases de données consultées. La simple prise en compte des migrants sur la base de la nationalité étrangère exclurait les personnes nées à l'étranger qui ont adopté la nationalité d'autres pays. En l'absence d'informations complètes pour tous les pays par pays de naissance, toutes les agences internationales (OCDE, ONU, Banque mondiale) combinent des données sur le pays de naissance et le pays de citoyenneté pour obtenir des estimations globales des effectifs de migrants. Bien que les deux soient conceptuellement différents, ils ont été réunis afin de créer un ensemble de données comparable. Les

⁵ En avril 2010, 19 pays avaient répondu : Autriche, Belgique, Croatie, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Espagne.

migrants incluent les migrants UE⁶ (mobilité intra-européenne) et les migrants non-UE ou de pays tiers et ont été présentés comme tels dans le présent rapport. Dans certains cas, de nouvelles distinctions ont été établies en ce qui concerne les migrants UE de nouveaux membres de l'UE post 2004 et 2007.

EVALUATION DES RETOMBEES COMPLEXES DE LA CRISE ECONOMIQUE SUR LA MIGRATION

Avant d'exposer les résultats de l'étude de fond, des études de cas et de l'enquête OIM, il est important de rappeler que les retombées de la crise économique sur la migration sont complexes et difficiles à mesurer.

Tout d'abord, la migration revêt différentes formes. Certains migrants se verront autoriser l'accès pour travailler, alors que d'autres l'obtiendront pour rejoindre des membres de leur famille ou entreront dans le pays comme demandeurs d'asile. Dans les pays où les flux de migration sont fortement liés au regroupement familial et à des critères humanitaires, un ralentissement économique pourrait avoir eu moins d'impact sur les flux migratoires que dans des pays où la principale forme de migration est de nature économique.

Ensuite, même dans les pays où la migration du travail est importante, les effets de la crise dépendent du profil des migrants et de leur position dans l'économie. Dans certains pays, il se peut que les travailleurs migrants soient davantage concentrés dans certains secteurs comme ceux de la construction et des services, qui sont plus sensibles aux retombées de la récession que d'autres. Le sexe des migrants peut également constituer une variable importante, plus particulièrement si une proportion importante de migrantes est concentrée dans des secteurs comme ceux de la santé et des services sociaux, moins touchés par le ralentissement de l'économie. Dans les pays affichant un pourcentage élevé de migrants de moins de 25 ans, il se peut que le taux de chômage des migrants soit particulièrement élevé, reflétant la difficulté qu'éprouvent les jeunes à trouver du travail en période de récession.

Troisièmement, une crise économique a plus de chances d'affecter les flux de migration irrégulière qui, par définition, sont difficiles à mesurer ou à contrôler. Pendant une crise économique mondiale, il se peut que la migration irrégulière augmente vu que les chômeurs des pays les plus pauvres cherchent du travail à l'étranger. La migration irrégulière pourrait également augmenter lorsque les migrants perdent leur emploi - et par conséquent, leur statut - dans le pays de destination et choisissent de ne pas rentrer chez eux. Si les migrants sans emploi estiment que les conditions de leur pays d'origine, offrant moins de protection sociale et moins d'opportunités d'emploi, sont plus difficiles que celles du pays de destination, il se peut qu'ils décident d'adopter une approche expectative et cherchent un emploi dans l'économie informelle. Cette situation peut en particulier se produire dans les pays où les droits des migrants à l'aide sociale et aux

⁶ Dans ce rapport, l'UE 12 fait référence à tous les nouveaux Etats membres qui ont adhéré à l'UE après l'UE 15. L'UE 8 fait référence aux 8 pays qui ont rejoint l'UE en 2004 (**République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Slovénie**).

allocations de chômage sont limités. Il est évidemment particulièrement ardu d'obtenir des données fiables sur l'impact d'un tel scénario sur la migration irrégulière.

Quatrièmement, la crise économique a eu un impact sur la société d'accueil et les relations de migration, y compris les relations avec le pays d'origine. Par exemple, pendant une crise économique, l'attitude de la société d'accueil envers les migrants pourrait être davantage préconçue si les migrants sont perçus comme des personnes qui s'approprient les emplois des travailleurs locaux. Dans les pays d'origine où les transferts de fonds représentent un pourcentage élevé du produit intérieur brut (PIB), ou affichant des taux de chômage déjà très élevés, un recul des flux des transferts de fonds et une hausse désorganisée de la migration de retour pourraient avoir un effet dévastateur sur les conditions de vie.

En plus de ces défis, l'un des enseignements tirés d'une analyse des crises précédentes nous apprend qu'il se peut que les pleines retombées d'une crise mettent plusieurs années avant de se faire ressentir (Koser, 2009). Par exemple, alors que certaines régions montrent déjà des signes de redressement économique, en termes de croissance du PIB lors de la rédaction de la présente recherche (mars 2010), nombre d'observateurs ont suggéré qu'il faudrait plusieurs années avant que la situation du marché de l'emploi ne se rétablisse. De plus, les limitations en termes de données sont notables. L'un des principaux problèmes méthodologiques de cette recherche est le décalage entre le ralentissement de l'activité économique et son impact structurel sur le marché du travail. Dès lors, il est relativement prématuré d'évaluer la pleine ampleur des conséquences de la crise économique sur le marché du travail et les migrants y travaillant sur la base des données et indicateurs actuels. Par exemple, en ce qui concerne nombre des pays inclus dans les sept études de cas, des données complètes faisaient encore défaut pour 2009 ou les données ne permettaient pas encore une comparaison aisée entre les pays.

L'IMPACT DE LA CRISE ECONOMIQUE SUR LES MIGRANTS ET LA TENDANCE DES MIGRATIONS – QUELQUES RESULTATS NOTABLES

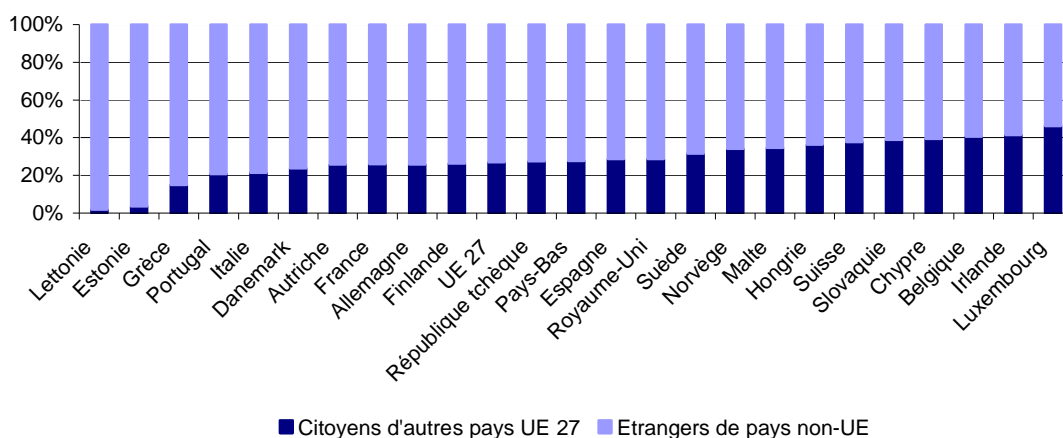
I. La crise économique et la population étrangère au sein de l'UE

Avant que la crise économique ne frappe l'économie européenne à la mi-2008, la population étrangère des 27 Etats membres de l'UE a augmenté de 9,5 millions, passant de 4,5 % à 6,2 % de la population européenne totale entre 2001 et 2008. La majorité des citoyens étrangers vivant dans l'UE proviennent de pays non-UE, bien que leur proportion dans la population étrangère de l'UE soit passée de 66 % en 2001 à 63 % en 2008. En 2008, 37 % des citoyens étrangers vivant dans l'Europe des 27 provenaient d'autres Etats membres de l'UE.

L'Irlande, l'Espagne et Chypre sont les pays à avoir enregistré les hausses les plus notables du pourcentage de population étrangère entre 2001 et 2008. La population étrangère en Irlande est passée de 3,9 à 12,6 % entre 2001 et 2008 ; en Espagne, on relève une hausse de 2 à 11,6 % et à Chypre, de 8,8 à 15,9 %. La part accrue des ressortissants étrangers dans la population totale de ces pays était principalement due à une hausse du nombre de citoyens originaires d'autres Etats membres de l'UE.

La part de ressortissants étrangers dans la population totale a également augmenté dans d'autres pays de l'Europe des 27 comme la Roumanie, la France, la Slovénie, la Lituanie, la Grèce, le Portugal et l'Italie. Cependant, la hausse du nombre de ressortissants étrangers dans ces pays était principalement due à une hausse du nombre de citoyens non-UE (Eurostat 2009). 75 % de tous les étrangers au sein de l'Europe des 27 vivent dans 5 pays : Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, France et Italie (Illustration 1).

Illustration 1 : Répartition des citoyens originaires d'autres pays UE et de pays non-UE, 2008



Source: EUROSTAT, 2009.

Il est difficile d'évaluer l'impact du ralentissement économique sur l'effectif de citoyens étrangers dans les 27 Etats membres de l'UE. Dans nombre de pays, les données 2009 sur

l'effectif de migrants n'ont pas encore été publiées. Dans les pays pour lesquels des données sont disponibles, rien n'indique que la crise économique a conduit à une diminution radicale de la population étrangère. En Espagne, par exemple, la population de ressortissants non espagnols a légèrement augmenté, passant de 5,3 millions en 2008 à plus de 5,6 millions en 2009 (étude de cas sur l'Espagne). En Irlande, la population étrangère âgée de 15 ans et plus a légèrement diminué, passant de 479.300 en 2008 à 444.800 en 2009 (étude de cas sur l'Irlande). Si la population étrangère a diminué, il est difficile d'imputer ces changements à la crise économique, vu que nombre de facteurs peuvent expliquer des changements de l'effectif de citoyens étrangers, par exemple le nombre de naissances, de décès, le niveau de l'immigration et de l'émigration, ainsi que l'acquisition de la nationalité. Par exemple, en 2008, le nombre de citoyens non-UE en Allemagne était inférieur au niveau de 2001. Cette baisse était principalement due à l'importante proportion de citoyens non-UE ayant acquis la nationalité allemande ainsi qu'aux changements des conditions de séjour survenus après l'adhésion en 2004 et 2007 de nouveaux Etats membres à l'UE (Eurostat 2009).

II. La crise économique et les flux de migration réguliers

Comme il y a souvent un décalage entre un ralentissement économique et les modifications des flux de migration, il est peut-être prématuré de parler de l'impact de la crise économique sur les flux de migration dans les pays de l'UE. Néanmoins, il apparaît clairement que dans certains pays européens, les flux de migration ont progressé à un rythme moins soutenu, ou ont parfois rapidement plongé pendant le ralentissement économique. C'est particulièrement le cas des Etats membres de l'UE où la migration du travail constitue le principal vecteur de migration, comme l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Italie.

- Selon les données relatives aux permis de séjour en Espagne, le nombre de cartes de séjour émises n'a augmenté que de 7 % entre 2008 et 2009, contre 13 % l'année précédente (étude de cas sur l'Espagne).
- La migration nette (l'excédent d'immigrants par rapport aux émigrants) vers le Royaume-Uni était de 118.000 en 2008 (jusque décembre), soit 44 % de moins qu'en 2007 et le chiffre le plus bas depuis l'élargissement de l'UE en 2004 (étude de cas UE).
- La migration nette vers l'Italie affichait 21 % de moins lors des neuf premiers mois de 2009, en comparaison de la même période l'année précédente (étude de cas sur l'Italie).
- Le flux de migrants non nationaux à destination de la Belgique est passé de 101.872 en 2006 à 109.926 en 2008. Bien que les données de 2009 sur les flux de migration ne soient pas encore disponibles, certains éléments indiquent que la crise économique a eu un impact sur les niveaux de migration. En 2009, le nombre de visas de travail émis a chuté de 30 points de pourcentage par rapport à 2008 (- 30 %) (enquête OIM).
- Certains éléments indiquent que les flux d'immigration ont ralenti voire ont diminué en Lettonie. Environ 3.550 personnes de moins sont arrivées en Lettonie

pendant les trois premiers trimestres de 2009 par rapport à la même période en 2008 (enquête OIM).

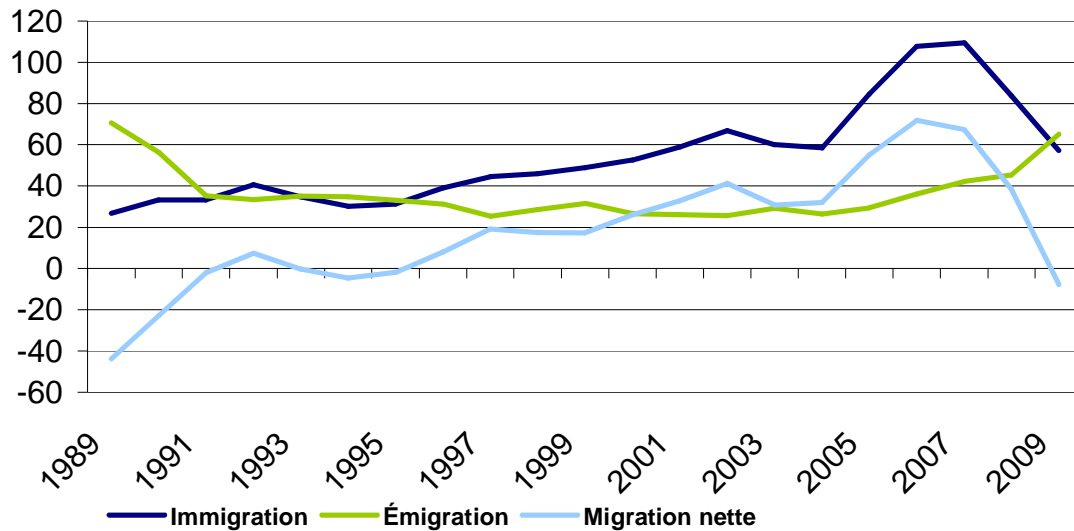
- En Autriche, les demandes de permis de migrants qualifiés ont chuté de 37 % en 2009 (enquête OIM).

En dépit des reculs, la migration nette est restée positive dans nombre des principaux pays recrutant des migrants dans l'Union européenne, ce qui suggère que les flux de migration se sont maintenus, il est vrai à un rythme moins soutenu, pendant la récession économique. Crise économique ne signifie pas arrêt total des engagements de la part des employeurs. Les employeurs ont continué à engager dans certains secteurs de l'économie. Par exemple, au Royaume-Uni, le secteur de l'éducation et le National Health Service (NHS) engagent toujours des travailleurs migrants.

Les flux migratoires en sortie ont augmenté en 2008 et 2009 dans certains des pays des études de cas, mais pas nécessairement au même rythme que le recul des flux en entrée.

- Les flux migratoires nets vers l'Irlande ont diminué en 2009, avec près de 8.000 personnes de plus en sortie du pays qu'en entrée. Cependant, les flux en sortie sont demeurés relativement faibles ; c'est plutôt une baisse du niveau d'immigration, qui a chuté de 23,5 % en 2008, qui a fait la différence, puisque les flux migratoires en sortie n'ont augmenté que de 7,4 % (voir illustration 1). Une majeure partie du recul de la migration nette était due à un recul des flux en entrée et à une hausse rapide des flux migratoires en sortie depuis l'UE 12 (tous les nouveaux Etats membres arrivés après l'UE 15). Les niveaux d'émigration de migrants de ces pays ont augmenté de 30,6 % en 2008 (illustration 2) (étude de cas sur l'Irlande).
- Au Royaume-Uni, le flux d'immigration net depuis les nouveaux Etats membres de l'UE, et plus particulièrement les pays de l'UE 8 qui ont rejoint l'UE en 2004, est retombé à 13.000 en 2008, provenant d'un pic de plus de 80.000 en 2007 (étude de cas sur le Royaume-Uni). Les données suggèrent que jusqu'à présent, dans cette récession, la chute de la migration nette dans le Royaume-Uni a été largement due à une émigration accrue de personnes nées à l'étranger (étude de cas sur le Royaume-Uni). Selon certaines estimations, près de 50 % du million et demi de personnes arrivées depuis l'UE 8 ont quitté le Royaume-Uni en 2009 (étude de cas sur le Royaume-Uni).
- Bien que l'Allemagne ait enregistré une baisse des taux de migration nets depuis 2000, ces chiffres ont considérablement fluctué au cours de la période examinée et étaient considérablement inférieurs en 2008 et au début de 2009. La migration nette de non-Allemands a chuté brusquement en août 2008 et décembre 2009, mais est repartie à la hausse dans les mois suivant août 2008. En mars 2009, la migration nette était négative, les sorties de non-Allemands étant de 15.000 unités plus nombreuses que les entrées. Une partie notable de la fluctuation a été attribuée au mouvement de va-et-vient des travailleurs étrangers des pays de l'UE 12 (étude de cas sur l'Allemagne).

Illustration 2 : Immigration, émigration et migration nette en Irlande, 1989–2009



Note : Toutes les années prennent fin en avril. Les illustrations incluent les immigrants et les émigrants irlandais. Les données pour 2007, 2008 et 2009 sont préliminaires et proviennent de l'étude de cas sur l'Irlande de l'OIM.

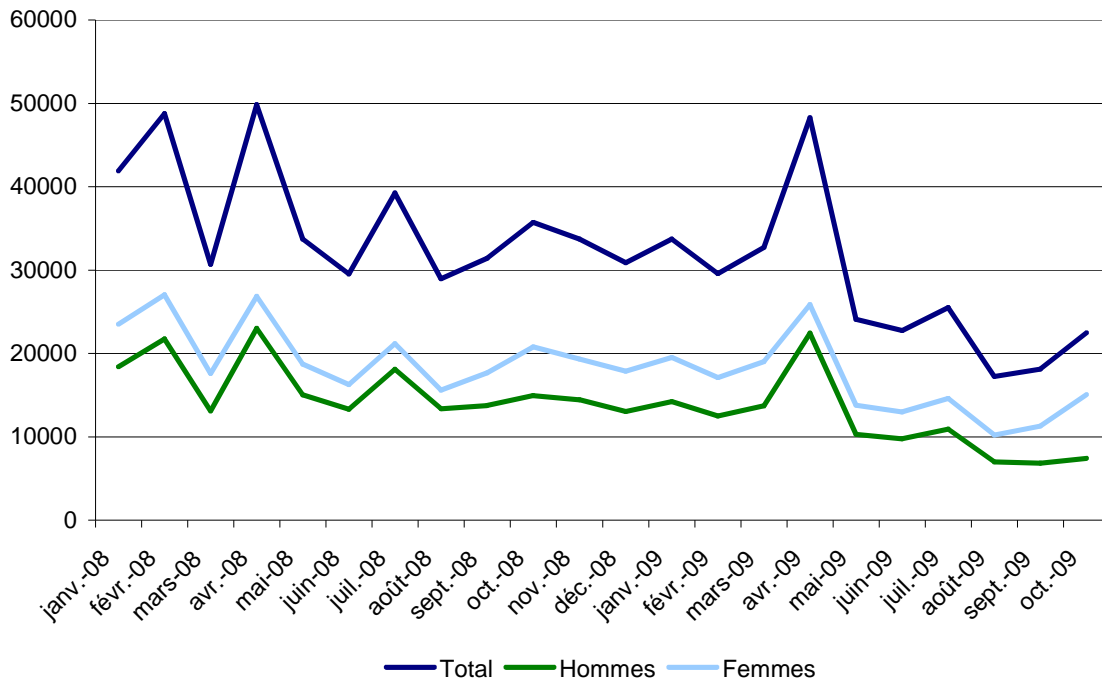
Source: Bureau central des statistiques (CSO), 2009.

Des preuves des pays européens sélectionnés suggèrent que les taux de retour des migrants de l'UE 12 étaient élevés et relativement sensibles aux fluctuations du marché du travail, ce qui signifie que les migrants retournent dans leur pays d'origine après avoir perdu leur emploi, étant sûrs de pouvoir retourner dans leur pays d'accueil une fois le climat économique plus favorable (EHRC et MPI, 2009). D'un autre côté, les migrants non-UE semblent préférer rester que de retourner dans leur pays d'origine, puisqu'un retour dans leur pays de destination après la crise pourrait se révéler plus complexe si par exemple les restrictions au niveau des visas et/ou permis de travail se poursuivent. Par exemple, en Irlande, les flux en sortie de migrants non-UE n'ont augmenté que de 16,7 % en 2008, alors que les flux en sortie des migrants UE 12 ont augmenté de 57 % pendant la même période. Cependant, il est à noter qu'une baisse du taux de migration net pourrait faire partie du cycle de migration naturel : à un certain point, les migrants vont décider de partir pour des raisons personnelles ou familiales, indépendamment des circonstances économiques. Il se peut que la crise économique ait accéléré le processus de retour, sans l'avoir nécessairement enclenché.

Il est important de noter que dans certains pays UE, la chute de la migration nette pendant la crise économique a induit des changements dans la proportion hommes / femmes des flux en entrée. Par exemple, en 2008 et en 2009, davantage de femmes que d'hommes ont immigré en Irlande. Cet exemple indique un revirement de tendances passées, où l'immigration masculine était supérieure à l'immigration féminine. Cette situation est probablement liée aux opportunités d'emploi en déclin, et plus particulièrement dans le secteur de la construction, traditionnellement dominé par les hommes en Irlande (étude

de cas sur l'Irlande). Des évolutions similaires ont été constatées dans d'autres pays UE, où la migration du travail constitue la principale forme de migration. En Italie, la migration nette des migrants de sexe masculin a chuté plus brusquement que celle des migrants de sexe féminin en 2008 (illustration 3).

Illustration 3 : Taux de migration net total (ressortissants et non-ressortissants) en Italie, 2008-2009



Note : Changements dus à la migration nette et d'autres indicateurs (*saldo migratorio e per altri motivi*).

Source: Istat, Demographic Balance 2008–2009; calcul propre

La crise économique et les flux de migration irrégulière

Alors que les flux réguliers en entrée semblent avoir reculé pendant la crise économique, aucune preuve concluante n'indique que les flux de migration irrégulière ont augmenté ou diminué. Les flux et l'effectif irréguliers sont, par définition, difficilement mesurables en raison de leur nature irrégulière, à savoir non documentée. Les statistiques d'arrestations frontalières d'entrées illégales sont souvent utilisées à titre de mesure approximative des flux irréguliers. Cependant, il apparaît que les flux irréguliers ont suivi une tendance similaire à celle des flux réguliers, le nombre d'arrivées ayant diminué.

- Selon Frontex, en 2008, 175.004 entrées illégales sur le territoire de l'UE par les frontières externes maritimes et terrestres ont été signalées par les Etats membres, ce qui représente une hausse de 20 % par rapport à 2007 (Frontex, 2008). Une importante partie de cette progression était davantage due à un renforcement des contrôles en Italie et en Grèce qu'à une hausse des flux irréguliers.

- Selon les informations du Ministère de l'Intérieur espagnol, l'interception en mer, les arrestations en parcours ou aux frontières et les déportations ont légèrement augmenté en 2009 (tableau 1).

Tableau 1 : Renvois forcés d'Espagne

Année	Nombre de renvois forcés
2006	52.814
2007	55.938
2008	46.426
2009	38.129

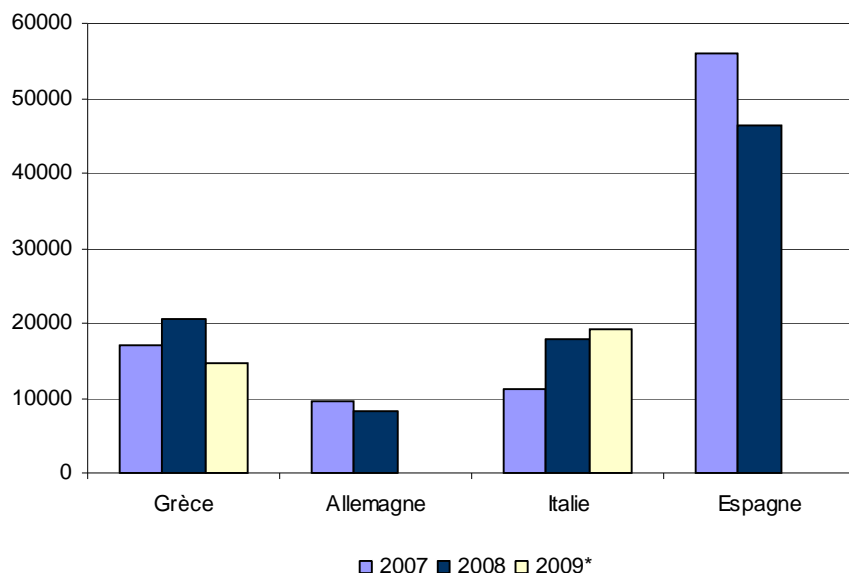
Source: Ministère de l'Intérieur, rapports annuels 2006–2010.

Une baisse des entrées illégales sur le territoire a été enregistrée en Slovaquie, entre 2008 et 2009, passant de 1.186 à 705 (pour la fin 2009) (enquête OIM).

Tout comme pour les flux, l'effectif de migrants irréguliers est également difficile à mesurer vu que les estimations peuvent fortement diverger d'un pays à l'autre. Il est probable que pendant la crise économique, la population de migrants irréguliers a augmenté, vu qu'il se peut que nombre des travailleurs migrants licenciés aient également perdu leur permis de séjour légal. Les travailleurs temporaires sont particulièrement plus enclins à devenir irréguliers, non par leur faute pendant une récession économique, mais parce que le renouvellement de permis de séjour temporaires est lié à l'emploi dans nombre de pays européens.

Alors qu'il se peut que nombre de travailleurs temporaires aient quitté leur pays de destination, certains pourraient avoir décidé d'attendre la fin de la crise, plus particulièrement si les perspectives d'emploi et la protection sociale sont plus mauvaises dans le pays d'origine que dans le pays de destination. La réduction des opportunités d'emploi pendant la crise pourrait avoir poussé de nombreux migrants à se tourner vers l'emploi clandestin. Cependant, aucune information fiable ne nous permet de mesurer l'ampleur du phénomène. Bien que Frontex (2008) signale que le nombre de personnes en séjour illégal au sein de l'UE ait augmenté de 15 pour cent en 2008 (les détections en France et en Espagne représentant 40 % de toutes les détections), les renvois forcés – un autre indicateur de séjour illégal – semblent avoir chuté dans certains pays de l'UE en 2008 ou 2009 (illustration 4).

Illustration 4 : Nombre de migrants renvoyés par la force de pays européens sélectionnés*



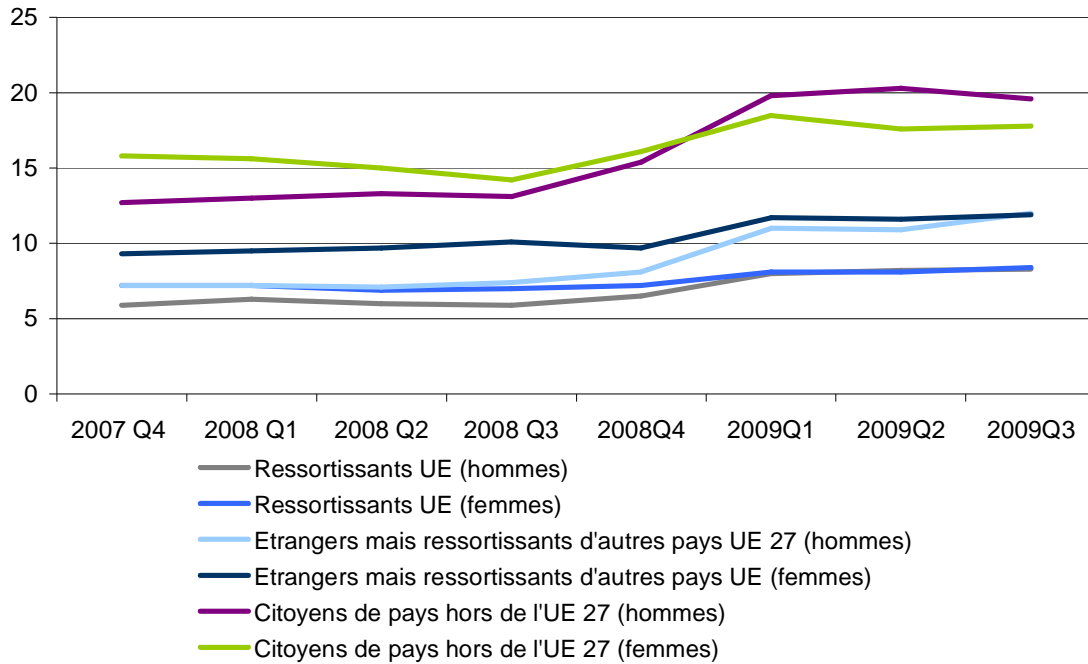
* Note: Différentes sources de données ont été utilisées ; dès lors, les données ne permettent pas une comparaison entre les pays sélectionnés.

Source: Enquêtes pays de l'OIM.

Le taux d'emploi moyen de l'UE, d'environ 68 pour cent de la population active, flirtait avec la cible de Lisbonne de 70 pour cent avant l'éclatement de la crise en 2008 (CE, 2009). Cette situation a été attribuée aux hausses significatives de l'emploi des femmes et des travailleurs plus âgés, ainsi qu'aux réformes de flexibilité du marché du travail. Le chômage s'était également réduit à environ 7 pour cent, malgré l'augmentation de la main-d'œuvre, plus particulièrement parmi les ressortissants non-UE et les femmes (CE, 2009).

Les migrants ont tendance à être les premiers à perdre leur emploi pendant les récessions économiques. Au sein de l'UE, la situation d'emploi des travailleurs migrants, et plus particulièrement des ressortissants de pays non-UE, s'est détériorée entre 2008 et 2009 (illustration 5). Alors que le taux de chômage des ressortissants a augmenté de 1,8 point de pourcentage en 2008, il a progressé pour les ressortissants d'autres pays UE de 2,8 points de pourcentage ; et en ce qui concerne les ressortissants non-UE, le taux de chômage a augmenté de 5 points de pourcentage en 2008 (CE, 2009). Au second trimestre de 2009, l'écart entre ressortissants nationaux et migrants non-UE s'était gonflé de 11 points de pourcentage.

Illustration 5 : Evolution des taux de chômage par nationalité et sexe (%)



Source: EUROSTAT, 2009; calcul propre.

L'impact de la crise économique sur la situation du marché de l'emploi des migrants a varié et continue à varier d'un pays à l'autre. Lorsqu'on compare le taux de chômage moyen des travailleurs étrangers et des ressortissants nationaux des trois premiers trimestres de 2008 et 2009 dans les pays européens sélectionnés, les hausses de taux de chômage les plus notables des travailleurs étrangers, y compris ceux originaires de pays UE, sont constatées en Estonie, Espagne et au Portugal (Illustration 6). C'est en Estonie qu'on a noté les différences les plus marquées en termes de chômage entre travailleurs étrangers et nationaux. Le niveau d'inactivité parmi les non-ressortissants nationaux était pratiquement de six points de pourcentage supérieur (13,1 %) à celui observé parmi les ressortissants nationaux (7,2 %). Cependant, il est important de ne pas oublier que nombre des non-ressortissants inactifs font partie de la minorité russophone en Estonie. L'Estonie est suivie par l'Espagne, avec une différence de 5,4 pour cent, le Portugal (4,7 %), la Lettonie (3,9 %) et l'Irlande (3 %).

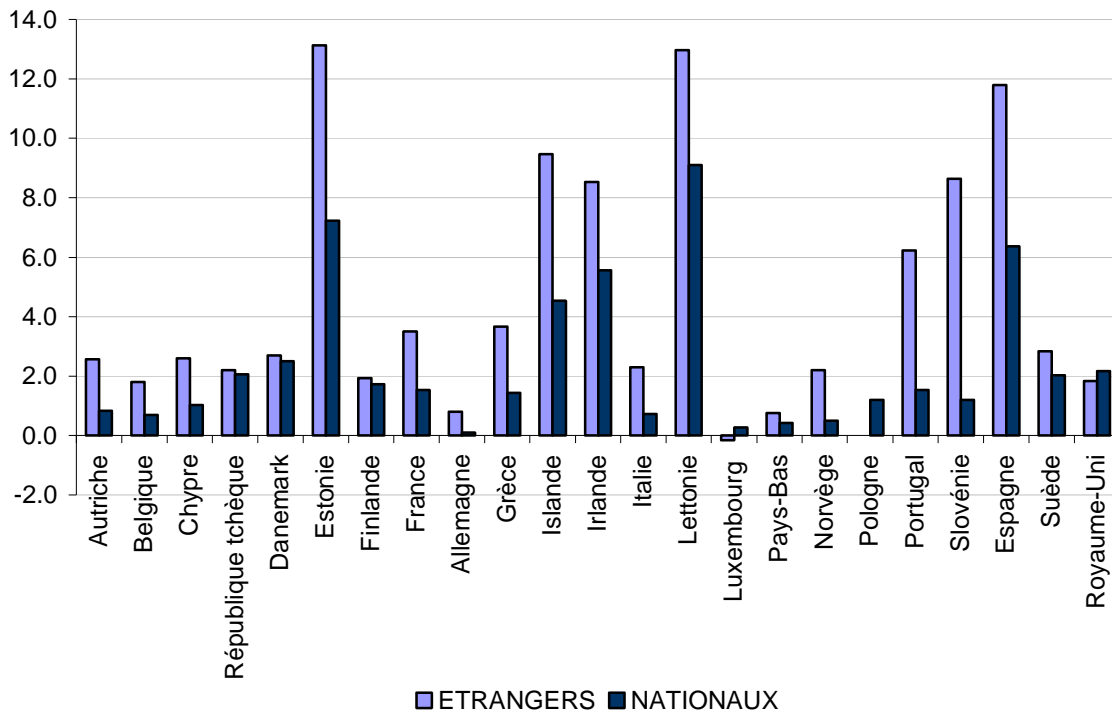
Une différence de près de deux points de pourcentage entre l'inactivité des travailleurs migrants et des ressortissants est constatée en France et en Autriche.

Cependant, l'impact semble être moins marqué en République tchèque, où la différence entre la croissance du taux chômage pour les migrants et pour les ressortissants nationaux était de 0,1 point de pourcentage.

Au Danemark et en Finlande, la différence était de 0,2 point de pourcentage et aux Pays-Bas, elle était de 0,3 point de pourcentage.

Le Luxembourg et le Royaume-Uni constituent des exceptions à cette tendance. En 2008 et 2009, la hausse du taux de chômage parmi les travailleurs nationaux de ces pays était supérieure à celle affectant les travailleurs étrangers, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que les ressortissants nationaux sont davantage représentés dans certains secteurs touchés par la crise, comme les services financiers, ainsi que par les flux migratoires en sortie. Si les migrants retournent dans leur pays après avoir perdu leur emploi, cela aura également un impact sur le taux de chômage des étrangers (voir ci-dessous pour de plus amples informations à ce propos).

Illustration 6 : Hausse en points de pourcentage du taux de chômage dans les pays européens sélectionnés, 2008-2009



Note : Les étrangers incluent les étrangers UE et non-UE.

Source: EUROSTAT, 2009; calcul propre.

Nombre de facteurs pourraient expliquer la hausse élevée du chômage des migrants dans certains Etats membres de l'UE. Un premier facteur est la concentration relative de migrants dans des secteurs très sensibles au cycle économique. Selon un rapport de l'OCDE (OCDE, 2009a), la concentration relative des migrants dans les secteurs varie d'un pays à l'autre. Alors que dans certains pays, les migrants sont surreprésentés dans des secteurs à la demande cyclique, dans d'autres pays, la part des migrants dans les secteurs à la demande cyclique s'approche davantage de celle des ressortissants nationaux. Tous les autres points étant équivalents, le taux de chômage des travailleurs étrangers sera probablement plus élevé dans le premier ensemble de pays que dans le second (OCDE, 2009a). Par exemple, la construction a été l'un des secteurs les plus touchés par la récente crise économique et financière ; il s'agit également d'un secteur

qui représente une part relativement importante de l'emploi national dans les Etats baltes, en Irlande et en Espagne et qui attire nombre de travailleurs migrants. Selon les estimations, les migrants représentent en Espagne et en Grèce jusqu'à 50 % des travailleurs dans les secteurs de la construction, du commerce de gros et de l'hôtellerie – secteurs particulièrement touchés par la crise économique (OCDE, 2009a).

- En Espagne, le taux de chômage des migrants a atteint pratiquement 30 % au quatrième trimestre de 2009, soit près de 13 points de pourcentage de plus que le taux des Espagnols de naissance. Les licenciements dans le secteur de la construction ont contribué dans une large mesure à cette hausse significative du chômage des migrants. Par exemple, le taux de chômage des migrants africains, qui travaillent principalement dans ce secteur, a pratiquement atteint 33 pour cent au quatrième trimestre de 2008, plus de 50 % de la moyenne enregistrée pour les migrants (OCDE, 2009c ; étude de cas sur l'Espagne).
- En Irlande, le taux de chômage des migrants a augmenté de 15,6 pour cent au deuxième trimestre de 2009, soit plus du double du taux de chômage enregistré pour les migrants au début de 2008. La construction est également l'un des secteurs les plus touchés en Irlande. Sur le marché du travail irlandais, les migrants de l'UE 12, dont la plupart travaillent dans le secteur, ont été les principales victimes, la hausse du chômage passant de 6,4 % en 2008 à 19 % en 2009 (étude de cas sur l'Irlande).

A titre de comparaison, en Allemagne, les travailleurs étrangers étaient sous-représentés dans les secteurs les plus touchés par la crise économique. Les migrants ne représentaient que 8 pour cent de l'effectif de l'industrie de transformation comme la production de métal, l'ingénierie, la construction électrique et la construction automobile, où le taux de chômage a pratiquement augmenté de 54 pour cent en 2009 en comparaison de l'année précédente (étude de cas sur l'Allemagne).

La sous-représentation des travailleurs migrants dans les secteurs à demande cyclique pourrait également expliquer pourquoi les migrants du Royaume-Uni ont été moins touchés par la crise que la population générale, mais ce point doit encore être étudié. Un autre facteur qui pourrait avoir contribué au ralentissement de la hausse du chômage des migrants par rapport à celui de la population générale au Royaume-Uni réside dans les flux migratoires en sortie. Selon un récent rapport, le taux de chômage pour travailleurs migrants aurait été plus élevé au Royaume-Uni si le taux de retour n'avait pas été aussi élevé pour certains groupes de migrants, principalement ceux originaires de l'Europe centrale et de l'Est. Le taux de chômage pour les travailleurs migrants de l'UE 12 n'était que de 5 pour cent au troisième trimestre de 2009, contre 7,8 % pour la population britannique de naissance et environ 12 pour cent pour les migrants sud-asiatiques. Le Royaume-Uni a également été le théâtre d'une rapide rotation de travailleurs de l'UE 8, et particulièrement polonais. L'émigration de ressortissants étrangers depuis le Royaume-Uni a augmenté de 50 pour cent en 2008. Cependant, même au Royaume-Uni, la différence notable entre Britanniques et migrants en termes de chômage s'est maintenue, malgré la hausse relativement plus importante du taux de chômage des Britanniques de naissance par rapport au chômage des migrants.

S'il y a eu une hausse du taux de chômage des migrants dans des secteurs comme ceux de la construction, du commerce de gros et de l'hôtellerie, il semble que les travailleurs étrangers originaires de pays non-UE ont été les principales victimes de licenciements dans ces secteurs. Le taux de chômage des migrants non-UE a augmenté au Royaume-Uni. Par exemple, le taux de chômage des migrants pakistanais de naissance est passé de 7,4 % au deuxième trimestre de 2007 à 17,3 % au troisième trimestre de 2009 (OCDE, 2010). En général, les migrants africains de naissance apparaissent également comme les plus vulnérables aux retombées de la crise, leur taux de chômage atteignant 45 pour cent en Espagne (*ibid*) et un pic dans la région du Piémont en Italie, en raison de leur surreprésentation dans le secteur de l'industrie de transformation (étude de cas sur l'Italie).

Les jeunes et les demandeurs d'emploi les moins qualifiés constituent l'un des groupes les plus vulnérables pendant une récession économique. Dans nombre de pays, le taux de chômage était déjà élevé avant la crise. Il se peut que la récente récession économique ait exacerbé cette situation. Selon de récentes estimations de l'OCDE, au cours des récessions passées, l'emploi des jeunes a affiché une sensibilité cyclique de 80 % plus importante que l'emploi total (OCDE, 2010). Il se peut que les jeunes migrants soient particulièrement vulnérables vu qu'ils sont souvent moins qualifiés que les jeunes ressortissants et qu'ils pourraient faire l'objet de discriminations à l'engagement. En 2009, le taux de chômage des jeunes nés à l'étranger a atteint 24,1 % en moyenne dans l'UE 15, des records ayant été atteints en Espagne et en Suède avec respectivement 40,8 et 35,7 % (OCDE 2010).

La crise économique a également eu un impact sur la proportion hommes / femmes de la main-d'œuvre migrante. Des chiffres européens indiquent que les hommes ont ressenti le plus gros de la crise économique en termes de pertes d'emplois, avec une chute de 2,7 %, alors que l'emploi des femmes n'a diminué que de 0,3 % entre le deuxième trimestre de 2008 et le deuxième trimestre de 2009 (CE, 2009a). Selon l'illustration 5, les travailleurs migrants de sexe masculin ont également été plus touchés que les travailleurs migrants de sexe féminin par la détérioration des conditions d'emploi, les femmes étant davantage concentrées dans des secteurs moins touchés par la crise économique comme les soins de santé et les services domestiques. Dans certains pays comme l'Espagne, les femmes migrantes ont même augmenté leur part dans la population migrante active totale pour pratiquement les mêmes raisons. Entre 2007 et 2009, la proportion des travailleurs migrants de sexe féminin par rapport à la population active étrangère totale a augmenté de quatre points de pourcentage, passant de pratiquement 49 pour cent à 53 pour cent entre 2007 et 2009 (étude de cas sur l'Espagne).

Certains éléments indiquent que les travailleurs migrants se sont adaptés à la détérioration de la situation de l'emploi, soit en devenant indépendants, soit en s'orientant vers des secteurs non cycliques afin d'éviter les longues périodes de chômage.

- Par exemple, on a observé en Espagne qu'en 2009, la part du travail des migrants dans l'agriculture et les services a augmenté de 15 pour cent par rapport à 2008

- (étude de cas sur l'Espagne). Il se peut que nombre de travailleurs migrants du secteur de la construction aient cherché un emploi dans ces secteurs.
- Dans la même optique, en République tchèque, il apparaît que nombre de travailleurs migrants ayant perdu leur emploi pendant la crise ont retrouvé un emploi dans d'autres secteurs. Les bureaux de l'emploi ont reçu 1688 demandes d'enregistrement de travail agricole et 1020 demandes d'enregistrement de services de support administratif de la part de travailleurs migrants. On a constaté que nombre de migrants, et plus particulièrement en provenance de pays non-UE, ont opté pour une carrière d'indépendant. Le nombre de demandes d'autorisations en vue d'exercer une activité commerciale est passé de pratiquement 77500 en 2007 à environ 88000 en 2009. Ces autorisations permettent aux migrants de rester dans le pays sans devoir demander de permis de travail. La plupart des demandes ont été introduites par des Vietnamiens, Ukrainiens et Mongols ; ces groupes ont également été les groupes de migrants les plus touchés par la perte et le non-renouvellement de permis de travail (étude de cas sur la République tchèque).
 - En Italie, l'OCDE a enregistré une hausse de 15.079 entreprises individuelles exploitées par des ressortissants non-UE en 2008 par rapport à 2007.

III. Impact sur la protection sociale et l'accès à l'aide sociale

Avant la crise économique, les migrants semblaient moins bénéficier de l'aide sociale que les ressortissants nationaux dans nombre de nouveaux pays d'accueil de migrants comme l'Espagne, l'Italie et l'Irlande. Un nombre réduit de preuves indiquent que cette situation a changé à la lumière des substantielles pertes d'emploi au sein des travailleurs migrants. L'étude de cas sur l'Irlande, par exemple, indique une hausse de 200 % du nombre de migrants signant le « Live Register » - le fichier administratif des personnes s'enregistrant pour une aide / des allocations de chômage ou tout autre droit statutaire – entre janvier 2008 et janvier 2010, alors que le nombre de ressortissants irlandais signant le registre a augmenté de 130 pour cent pendant la même période. Parmi les ressortissants non irlandais, les migrants de l'UE 12 ont connu la hausse la plus importante des inscriptions, les nombres augmentant de plus de 300 pour cent (étude de cas sur l'Irlande).

En Espagne, comme l'illustre le tableau 2, le total des travailleurs étrangers pouvant prétendre aux allocations de chômage a plus que doublé, passant de 161.923 en janvier 2008 à 363.223 en août 2009 (McCabe et al., 2009). De plus, le Ministère espagnol de l'emploi et de l'immigration a enregistré entre 2007 et 2009 une nette hausse du nombre de migrants réclamant des allocations de chômage.

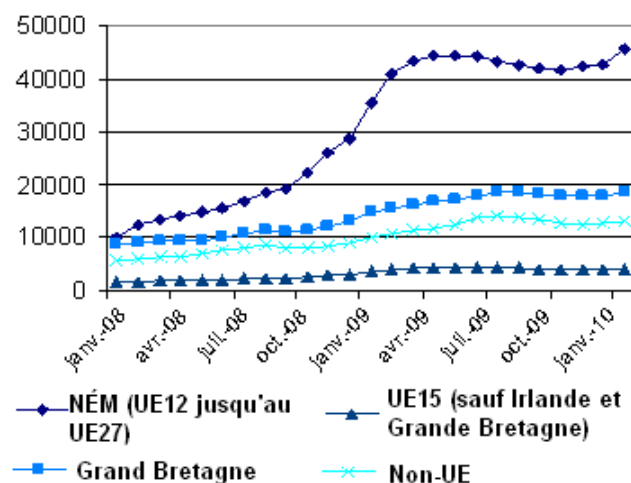
Tableau 2 : Pays d'origine des travailleurs étrangers bénéficiant d'allocations de chômage en Espagne, 2007-2009

Pays d'origine	2007	2008	2009
Maroc	27.062	47.913	99.625
Equateur	13.682	26.114	55.805
Colombie	8.412	14.389	31.688
Pérou	3.013	5.612	13.260
Argentine	3.670	5.434	11.358
Ukraine	n.a.	4.352	9.174
Algérie	2.077	3.448	7.227

Source: Ministère espagnol de l'Emploi et de l'Immigration, 2007-2009; citation de l'étude de cas sur l'Espagne.

Les migrants peuvent toutefois se montrer réticents à demander l'aide sociale à laquelle ils ont droit, vu qu'agir de la sorte pourrait avoir un impact négatif sur leur statut de résident. Dans certains pays, comme l'Irlande et la République tchèque, les travailleurs migrants qui s'enregistrent au chômage doivent trouver un emploi dans un certain laps de temps, sous peine de perdre leur permis de séjour. En Irlande, on a découvert que cette réglementation pourrait expliquer la hausse relativement modeste de migrants non-UE s'enregistrant au « Live Register » par rapport aux migrants UE en 2008 (illustration 7), alors que ce groupe a connu une hausse sensible du taux de chômage et peut prétendre à l'aide sociale.

Illustration 7 : Ressortissants non irlandais inscrits au « Live Register »



Source: CSO, Live Register 2010. Tableaux additionnels cités de l'étude de cas sur l'Irlande de l'OIM.

Il se peut qu'en raison de la crise économique, les migrants éprouvent des difficultés à passer à un statut leur donnant droit à une aide sociale. Un problème mis en avant au Royaume-Uni pendant la récente crise était l'absence d'un système de sécurité sociale pour les migrants de l'UE 8. Les travailleurs de ces pays ont besoin de travailler et d'être enregistrés au Workers Registration Scheme pendant 12 mois (ou doivent fournir la preuve d'une activité indépendante pendant 12 mois) avant de pouvoir accéder à la plupart des prestations et de l'aide sociale, bien qu'ils entrent en ligne de compte pour des compléments de revenus d'activité comme les crédits d'impôt (étude de cas sur le Royaume-Uni). Dans un contexte de ralentissement économique qui affecte de manière disproportionnée les travailleurs migrants, nombre de travailleurs de l'UE 8 estiment difficile de répondre à cette obligation de résidence. L'étude de cas tchèque signale quant à elle que de nombreux migrants séjournant en République tchèque n'ont pas ou que très peu accès aux prestations sociales car ils ne répondent pas à l'obligation de résidence légale d'un an (étude de cas sur la République tchèque).

Opinion publique et xénophobie

Puisque le taux de chômage a augmenté au sein de la population totale et que la concurrence sur le marché de l'emploi s'est renforcée pendant la crise, on pouvait s'attendre à ce que l'opinion publique envers la migration devienne plus négative qu'avant la crise et que l'on assiste à une recrudescence des incidents xénophobes et racistes pendant cette période. Les études de cas de l'enquête OIM suggèrent cependant qu'en général, alors que la xénophobie publique demeure élevée dans de nombreux pays, elle ne s'est pas considérablement aggravée entre 2008 et 2009. Par exemple, alors que les enquêtes sur le milieu du travail menées en Irlande indiquaient une discrimination élevée à l'égard des citoyens non irlandais, les incidents racistes officiellement enregistrés sont en fait passés de 214 incidents en 2007 à 126 en 2009 (étude de cas sur l'Irlande).

Les données des sondages et recherches effectués dans les pays européens sélectionnés indiquent que la récession économique n'a pas nécessairement accentué les craintes publiques en matière de migration. Dans certains pays où la migration était déjà perçue comme un problème prépondérant avant la crise, la récession n'a pas accentué les craintes publiques liées à la migration ; elle a plutôt permis à la migration d'être considérée comme une préoccupation. Inversement, dans les pays d'immigration plus récents où l'immigration était perçue positivement, l'opinion publique envers la migration a eu tendance à se durcir pendant la crise économique :

- En Espagne, le centre de recherche sociologique (CIS), une institution publique, publie chaque mois un baromètre de l'opinion publique. En janvier 2010, celui-ci indiquait que le principal problème perçu par la population était le chômage (82,7 %), suivi des problèmes économiques (47 %) et du terrorisme (17,6 %) (étude de cas sur l'Espagne).
- Selon *Transatlantic Trends: Immigration 2009* (German Marshall Fund of the United States et al., 2009), la majorité des personnes interrogées dans les pays ont également cité l'économie comme principale préoccupation de leur pays à l'heure

- actuelle. En Espagne, 57 pour cent des personnes interrogées ont par exemple cité l'économie comme principal problème d'une liste actuelle. Cependant, un Britannique (20 %) et un Italien (18 %) sur cinq ont répondu que l'immigration constituait le principal problème. Une légère tendance à la hausse de répondants qualifiant l'immigration plutôt de problème que d'opportunité a pu être observée en 2009.
- Bien que la migration demeure un problème prépondérant au sein de l'opinion publique du Royaume-Uni, les résultats du sondage indiquent que les craintes relatives à l'immigration ont atteint leur paroxysme en 2007, et que les craintes publiques liées à la récession ont réorienté et non accentué les inquiétudes quant à la migration (étude de cas sur le Royaume-Uni).
 - Bien que qu'aucune recrudescence du racisme n'ait été officiellement enregistrée, les attitudes semblent s'être durcies face aux migrants en raison de la rapide détérioration de la conjoncture économique. Une enquête menée par l'Irish Times en octobre 2009 a dévoilé que plus de deux tiers des Irlandais (72 %) souhaitaient une réduction du nombre de migrants, près de 30 % préférant que la majorité des migrants quittent le pays. Il est frappant de noter que près de 40 % des jeunes (18-24 ans), qui s'étaient prononcés plus favorablement envers l'immigration dans les précédents sondages, souhaiteraient à présent voir la majorité des ressortissants étrangers quitter le pays. Cette situation pourrait être partiellement due au fait que ce groupe d'âge a été celui le plus touché par la hausse du chômage (étude de cas sur l'Irlande).

IV. Retour et émigration

La question du retour des migrants est liée au problème de la hausse du chômage parmi les ressortissants nationaux et étrangers. Cette question se pose tant dans les pays de destination implémentant des programmes de retour volontaire que dans les pays d'origine concernés par le retour et la réintégration de leurs ressortissants dans des situations d'inactivité.

Dans ce contexte de crise, et contrairement aux croyances populaires et aux attentes, il n'y a eu aucun retour massif de migrants vers leur pays d'origine. Comme indiqué dans le Chapitre 1, certains pays de destination ont été les témoins d'une émigration accrue pendant la crise économique. Cependant, la majeure partie de cette émigration concerne des ressortissants de nouveaux Etats membres de l'UE et il se peut qu'elle n'implique qu'une migration de retour ou de continuation temporaire. Les statistiques polonaises de migration de retour de 2008 indiquent que la rémigration concernait principalement les retours de Polonais d'Allemagne (33 % des émigrants ayant rémigré plusieurs fois), du Royaume-Uni (16 %) et de l'Italie (12 %) (étude de cas sur la Pologne).

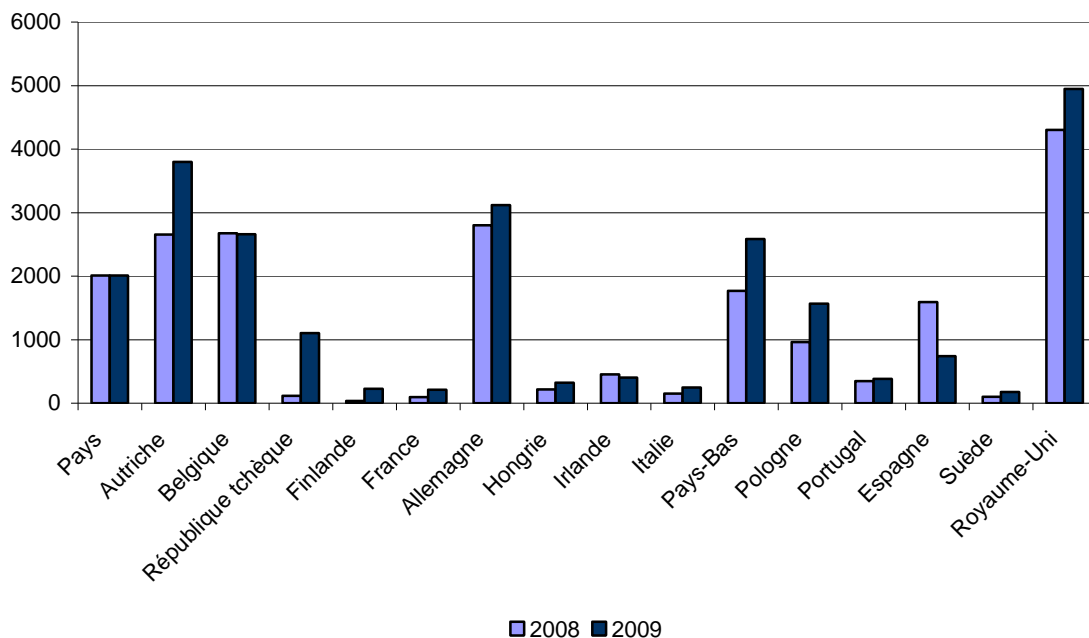
En ce qui concerne les politiques de retour, plusieurs pays comme l'Espagne et la République tchèque ont instauré des nouveaux programmes de retour volontaire ou rémunéré reposant sur différents stimulants. Cependant, les résultats de ces programmes étaient variés.

- L'Espagne a adopté une nouvelle réglementation à la fin de 2008 afin de soutenir le retour volontaire de migrants inactifs non-UE. Les bénéficiaires de ce système reçoivent leurs allocations de chômage cumulées en deux tranches, l'une payée à titre d'avance et l'autre après leur retour dans leur pays d'origine, à condition qu'ils ne reviennent pas en Espagne pendant 3 ans au moins. Cependant, moins de 4.000 des 80.000 migrants concernés s'étaient inscrits à ce système à la mi-mars 2008 (OCDE, 2009a).
- La République tchèque a lancé le 9 février 2009 une politique consistant en le paiement de 500 EUR et du billet d'avion de retour des travailleurs migrants inactifs. Le gouvernement tchèque a attribué 2.000 places pour la première phase de ce projet. Près de 1900 migrants sont retournés dans leur pays au cours de cette phase du programme. Cependant, moins de 300 des 2000 migrants concernés se sont inscrits à la deuxième phase du programme, lancée entre le 27 juillet 2009 et le 15 décembre 2009 (étude de cas sur la République tchèque).

Selon les statistiques de l'OIM, le nombre total de retours volontaires assistés (RVA) n'a que légèrement augmenté, passant de 18.486 en 2008 à 19.635 en 2009. Les pays européens aux taux de chômage des travailleurs étrangers les plus élevés, comme l'Espagne, le Portugal et l'Irlande, n'ont affiché que des hausses marginales, voire une baisse du nombre de RVA (illustration 8). En Espagne et en Irlande, le nombre de RVA a diminué respectivement de 40 et de 10 pour cent entre 2009 et 2008, alors que le Portugal n'a assisté qu'à une hausse de 10 pour cent pendant la même période.

Il est important d'admettre que tous les migrants ne peuvent ou ne veulent pas retourner chez eux, et c'est principalement le cas de ceux provenant de pays où les perspectives d'emploi sont plus sombres, de ceux bénéficiant d'une solide protection sociale dans le pays de destination, de ceux qui ont résidé dans le pays de destination pendant une longue période, et de ceux disposant de réseaux sociaux soudés. De plus, il se peut que les migrants inactifs adoptent une attitude expectative, préférant poursuivre leur séjour après l'expiration de leur visa en attendant un regain de l'économie.

Illustration 8: Retours volontaires assistés des pays sélectionnés en Europe, 2008–2009



Source: OIM, 2010.

Rapatriements de fonds

Il semble que les gains totaux des migrants aient chuté pendant la crise économique, vu que de nombreux travailleurs migrants ont perdu leur emploi, ont subi une perte de salaire ou ont quitté le pays. Les transferts de fonds depuis l'UE semblent avoir été touchés par ces événements. De plus, à mesure que les flux de migration ont ralenti, la part des migrants rapatriant des fonds a également diminué, puisque les récents migrants sont généralement ceux qui rapatrient des montants plus élevés, sur une base plus fréquente. Bien que les données de 2009 sur les transferts de fonds pour l'UE n'aient pas encore été publiées, certains éléments indiquent que les flux de transferts de fonds ont diminué pendant la crise économique :

- Le bureau des statistiques tchèque a estimé que les flux de transferts de fonds ont diminué suite à la crise économique. L'argent envoyé par les migrants à court terme (résidant en République tchèque pour moins d'un an) est passé de plus de 4 millions de couronnes tchèques (CZK)(USD 237.000) au quatrième trimestre de

- 2008 à CZK 3,5 millions (USD 184.000) au troisième trimestre de 2009, bien qu'il soit attendu que les transferts de fonds effectués par les migrants à long terme (résidant en République tchèque pour plus d'un an) aient poursuivi leur hausse et atteint CZK 5,7 millions (USD 300.000) au troisième trimestre de 2009 (étude de cas sur la République tchèque).
- La Banque d'Espagne a également signalé une baisse significative des transferts de fonds en sortie en 2009. Entre juin et septembre 2009, les transferts de fonds en sortie s'élevaient à 1,9 milliard EUR, soit 9 % de moins qu'au cours de la même période en 2008 (étude de cas sur l'Espagne).
 - La Banque d'Italie a également indiqué une baisse de 7,4 % des transferts de fonds en sortie lors du premier trimestre de 2009 par rapport au premier trimestre de 2008 (étude de cas sur l'Italie).

Cependant, même si certains éléments pointent vers une chute des transferts de fonds en sortie, cette baisse n'était pas spectaculaire. Dans de nombreux cas, les transferts de fonds en sortie depuis les Etats membres de l'UE sont restés relativement stables pendant la crise économique, mais ont mieux résisté dans certaines régions que dans d'autres.

- Alors que les transferts de fonds du Royaume-Uni vers la Pologne ont chuté de manière vertigineuse suite notamment à l'importante vague d'émigration de migrants polonais au cours des premiers mois de 2009, les transferts de fonds du Royaume-Uni vers le Pakistan et le Bangladesh ont, au cours de la même période, augmenté de 24 et 16 pour cent (étude de cas sur le Royaume-Uni).
- La baisse des transferts de fonds dans certains pays n'était pas seulement due à une réduction de l'envoi d'argent par les migrants ou à une hausse de l'émigration. La dépréciation des devises a également eu un impact sur la réduction des transferts de fonds dans certains pays. Une partie de la baisse des transferts de fonds depuis le Royaume-Uni était étroitement liée à la faiblesse de la livre Sterling, qui, au début de 2010, affichait 15 pour cent de moins que son record de la mi-2008.

REPONSES POLITIQUES – APERCU

Les pays de destination et d'origine ont tous pris des mesures de réponse à la crise, en particulier concernant les admissions, les politiques du marché du travail et la migration de retour. Dès lors, les prochains chapitres aborderont les questions des politiques de migration, de marché du travail et sociales telles qu'elles ont été affectées ou non par la crise et leurs implications pour la migration. L'Annexe inclut un tableau offrant de plus amples détails sur les politiques adoptées dans plusieurs Etats membres de l'UE, ainsi qu'en Croatie et en Norvège.

I. Politiques de migration

La récession a donné lieu à un renforcement de la prudence de la part des gouvernements nationaux des Etats membres de l'UE à l'égard de la politique de migration. Les pays de l'UE ont répondu à la récession en tentant de restreindre l'entrée des ressortissants de pays tiers, et plus particulièrement les moins qualifiés, et en renforçant les contrôles aux frontières afin de limiter le flux de migrants irréguliers. Comme nous l'avons déjà indiqué, quelques pays ont mis en œuvre certaines initiatives de promotion de la migration. Les exemples de mesures politiques prises pour accroître la protection des travailleurs migrants pendant la récession ou mieux informer le public des bienfaits de la migration sont plus rares. En général, les politiques de migration étaient plus réactives et orientées sécurité, faisant abstraction des perspectives démographiques et économiques à court et long terme (Collett, 2010). Néanmoins, certains documents stratégiques importants sur la migration ont été adoptés au niveau européen, bien que leurs plans d'implémentation doivent encore l'être. Il convient cependant de rappeler que vu qu'une proportion accrue de migrants des pays UE provient d'autres Etats membres de l'UE, la portée des interventions de la politique de migration dans un contexte de libre circulation est souvent relativement limitée.

Développements politiques au niveau européen

Programme de Stockholm et Plan d'Action

Le Programme de Stockholm a été adopté pendant la crise économique, dans la lignée des Programmes de Tampere et de La Haye. Le nouveau programme traduit la priorité accordée aux problèmes de migration en Europe, problèmes allant de la migration à l'intégration en passant par le développement, la migration du travail et la migration irrégulière. Le Programme de Stockholm se démarque des programmes précédents par les priorités accordées à la migration. L'Approche globale de la question des Migrations, ou la dimension externe de la politique de migration de l'UE reposant sur un partenariat avec des pays tiers, est la politique de l'UE ayant le plus évolué au fil des ans et constitue la priorité du nouveau Programme de Stockholm.

Cependant, le Programme de Stockholm ne fait aucune référence à la poursuite du développement d'une stratégie commune en matière de migration du travail, malgré le fait que la présidence suédoise ait plaidé en faveur d'une meilleure coordination des

efforts en la matière (le système de carte bleue européenne pour la migration qualifiée, bien que ne faisant pas partie du Programme de Stockholm, prendra effet à la mi-2011). Le Programme de Stockholm met l'accent sur l'égalité des droits entre ressortissants de pays tiers et ressortissants de l'UE ainsi que sur l'intégration.

De plus, en avril 2010, la CE a publié un Plan d'Action pour l'implémentation du Programme de Stockholm entre 2010 et 2014, qui doit néanmoins encore être adopté par le Parlement européen et le Conseil. La communication de la CE stipule avant tout que la crise économique ne devrait pas empêcher l'UE de mettre l'accent « sur l'élaboration d'une véritable politique commune en matière d'immigration et d'asile...sans entamer notre détermination et nos ambitions ». Dans cette optique, la CE souhaite se concentrer sur le développement d'une législation communautaire dans le domaine de l'emploi saisonnier et de l'admission de ressortissants de pays tiers dans le cadre de mutations au sein de l'entreprise. De plus, la CE souhaite promouvoir un débat sur des points spécifiques de la politique de migration en publiant des communications relatives au renforcement de la cohérence entre la politique en matière d'immigration et les autres politiques pertinentes de l'UE, examinant en particulier les moyens de mieux lier l'élaboration de la politique migratoire et la stratégie Europe 2020 et de résorber les pénuries de main-d'œuvre par le biais de la migration dans les Etats membres de l'UE et d'un programme de l'UE pour l'intégration, prévoyant notamment la mise en place d'un mécanisme de coordination.

Stratégie Europe 2020

Au début de 2010, la Commission européenne (CE) a proposé Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et pour l'emploi en Europe pour la décennie à venir et un suivi de l'Agenda de Lisbonne (2000-2010) dont le but était de renforcer la compétitivité de l'Europe par le biais d'un ensemble d'initiatives politiques stratégiques dans différents domaines des politiques économiques, sociales et environnementales. Europe 2020 identifie plusieurs priorités stratégiques, à savoir le développement d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation, la promotion de la croissance durable et les sociétés d'inclusion caractérisées par une cohésion élevée au niveau de l'emploi, du social et du territoire, et fixe les principaux objectifs inhérents. La nouvelle stratégie inclut avant tout des références plus fortes à la migration dans le contexte d'un accroissement des niveaux d'emploi et de la lutte contre la pauvreté en levant les entraves à la participation au marché du travail.

La stratégie présente sept initiatives phares, y compris une « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois », renforçant l'importance de cette initiative de politique conjointe de la CE et des Etats membres de l'UE lancée à la fin de 2008. L'initiative « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » soutient les efforts visant à prévoir les besoins futurs de nouvelles compétences sur le marché du travail européen et à y pourvoir par le biais de l'organisation d'études et formations. Cette initiative phare d'Europe 2020 établit clairement un lien entre la demande future de compétences et la migration en stipulant que la CE s'efforcera « de faciliter et d'encourager la mobilité professionnelle au sein de l'Union, de mieux faire

correspondre l'offre et la demande sur le marché du travail au moyen d'un soutien financier approprié des Fonds structurels, notamment du Fonds social européen (FSE), et de favoriser une politique globale d'immigration de la main-d'œuvre tournée vers l'avenir et permettant d'apporter une réponse flexible aux priorités et aux besoins des marchés du travail. »

De plus, la CE a publié une proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices intégrées d'Europe 2020, qui guiderait les politiques nationales vers la réalisation des objectifs de la stratégie. La ligne directrice 7 propose d'« accroître la participation au marché du travail et diminuer le chômage structurel », y compris la promotion de l'intégration des migrants légaux sur le marché du travail. Le grand objectif de l'UE est « le relèvement à 75 % du taux d'emploi des femmes et des hommes de 20 à 64 ans d'ici à 2020 » De plus, la ligne directrice 8 parle de « développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail, promouvoir des emplois de qualité et l'éducation et la formation tout au long de la vie », indiquant également que « un enseignement initial de qualité et une formation professionnelle attrayante doivent être accompagnés (...) par des politiques d'immigration et d'intégration ciblées ».

Développements politiques au niveau national

Restrictions des admissions

Ce sont surtout les pays de destination qui ont adopté différentes mesures comme des restrictions des admissions, qui ont tendance à s'axer sur les secteurs à main-d'œuvre peu qualifiée, l'octroi d'une priorité aux ressortissants nationaux, la réduction des quotas, le changement des conditions de visa et d'admission comme celles ayant trait au salaire minimum requis. Nombre de ces mesures étaient davantage des ajustements de politiques existantes que des changements de cadres globaux.

- En Italie, les quotas de travailleurs migrants ont été pratiquement supprimés en 2009 ; seuls les travailleurs agricoles saisonniers et les travailleurs du secteur du tourisme étaient admis (étude de cas sur l'Italie). Cependant, le nouveau décret de 2010 sur les flux et les quotas d'immigration a été publié par le Corte dei Conti (Cour des Comptes). Cette année, contrairement aux attentes, il n'y aura aucun quota pour les travailleurs réguliers et un quota de seulement 80.000 travailleurs saisonniers (dans les secteurs de l'agriculture et du tourisme), qui inclut également 4.000 travailleurs indépendants.
- La Slovénie a réduit son quota d'admission des travailleurs migrants étrangers de 24 % entre 2008 et 2009 (enquête OIM).
- Le nombre total de permis de travail émis par le gouvernement hongrois a diminué de 33,5 % en 2009 par rapport à 2008 (enquête OIM).
- Parallèlement, le Portugal a également réduit son quota de travailleurs étrangers de 8600 en 2008 à 3800 en 2009 (enquête OIM).
- De plus, la Croatie a réduit ses quotas annuels de permis de travail, passant de 10.242 en 2008 à 7.877 en 2009 et à 6.948 en 2010 (enquête OIM).

- L'Espagne et le Royaume-Uni ont réduit les admissions en limitant les compétences recherchées sur les listes de pénurie de main-d'œuvre. L'Espagne a considérablement réduit son plafond de travailleurs non saisonniers en provenance de l'étranger pour 2009 (*Contingente*). En décembre 2008, le quota annuel d'occupation des travailleurs non saisonniers était fixé à 901 pour 2009, venant de 15.731 en 2008 (étude de cas sur l'Espagne).
- L'Irlande a adapté ses conditions de délivrance des visas d'entrée et a ajouté des nouvelles conditions comme celles liées au salaire minimum (étude de cas sur l'Irlande).
- En Estonie, les changements apportés à la loi sur les étrangers (juin 2008) fixent un seuil salarial et accordent une préférence à la main-d'œuvre étrangère qualifiée, ne permettant le recrutement de migrants faiblement qualifiés que lorsqu'il est complémentaire à la main-d'œuvre nationale (enquête OIM).
- Afin de privilégier ses propres ressortissants revenus au pays, la Pologne a également introduit des conditions d'admission plus restrictives, notamment dans les secteurs à main-d'œuvre moins qualifiée (enquête OIM).
- En Autriche et en Allemagne, les restrictions sur les admissions des ressortissants des Etats membres ayant rejoint l'UE en 2004 se poursuivent (enquête OIM).

La plupart des changements politiques présentés par les Etats membres de l'UE visaient la réduction de l'entrée de travailleurs migrants moins qualifiés. Les canaux pour la migration de main-d'œuvre hautement qualifiée sont restés largement ouverts et, dans certains cas, ont même été étendus.

- En mai 2009, le gouvernement allemand a appelé à la prise de mesures afin d'attirer les meilleurs cerveaux sur le marché du travail allemand. Cette initiative a donné naissance plus tard à la nouvelle loi sur le contrôle de la migration du travail. Selon la loi, en parallèle à la loi allemande sur l'immigration (*Zuwanderungsgesetz*), les travailleurs hautement qualifiés des nouveaux Etats membres (UE 12) et des pays tiers ont le droit d'obtenir la résidence permanente (*Niederlassungserlaubnis*) en Allemagne. Selon l'article 19 de la loi modifiée relative à l'immigration pour travailleurs étrangers hautement qualifiés (*Aufenthaltsgenehmigung fuer Hochqualifizierte*), les demandeurs acceptés peuvent faire entrer leur famille dans le pays. Ce n'était pas le cas avec l'ancien système de cartes vertes allemand introduit en 2000, qui a disparu en 2003 à la suite d'un manque de demandeurs (étude de cas sur l'Allemagne).
- Alors que le gouvernement irlandais a cherché à restreindre le nombre de migrants pour les emplois à bas salaire, il s'engage toujours à faciliter la migration de la main-d'œuvre hautement qualifiée lorsqu'il y a pénurie de compétences stratégiques (étude de cas sur l'Irlande).
- Dans le même ordre d'idées, le Royaume-Uni a réduit les admissions en adaptant la liste des pénuries de compétences. Nombre des compétences requises nécessitent un degré de spécialisation avancé (OCDE, 2009a).

Nouveaux canaux de migration du travail

La crise économique n'a pas empêché certains pays européens d'ouvrir de nouveaux canaux pour les travailleurs migrants originaires de l'UE et des pays tiers.

- Malgré la crise actuelle, des pays tels que la Hongrie et la Grèce ont allégé les conditions d'accès au marché du travail pour les travailleurs migrants originaires de Roumanie et de Bulgarie (enquête OIM).
- La Suède a également introduit et mis en œuvre un nouveau modèle de migration du travail basé sur la demande, qui a été dévoilé en 2008. Le principal changement est le processus d'autorisation des demandes émanant des employeurs. Les syndicats suédois peuvent revoir les offres d'emploi mais ne peuvent opposer leur veto à la candidature d'un travailleur étranger. De plus, le Swedish Labour Market Board ne doit présenter aucune preuve de pénurie sur le marché du travail, ce qui ouvre donc la voie au recrutement de main-d'œuvre étrangère faiblement qualifiée. La Suède a enregistré une hausse de la migration du travail, passant de 9500 travailleurs migrants en 2008 à environ 13500 en 2009, malgré une hausse du chômage de 10 à 15 pour cent au cours de la même période (Institute for Futures Studies, 2010).

Regroupement familial

Certains Etats membres de l'UE ont introduit des mesures de restriction pour le regroupement familial et l'accès des conjoints et personnes à charge au marché du travail. Seule une poignée de ces mesures a été introduite en réponse à la crise.

- En Irlande, les conjoints et personnes à charge d'un nouveau détenteur d'un permis de travail ne peuvent plus prétendre à un permis de travail (étude de cas sur l'Irlande).
- Dans le cadre d'une réforme plus large de sa loi sur l'immigration en juillet 2009, l'Italie a introduit des conditions plus strictes en matière de revenus et d'assurance soins de santé pour le regroupement familial (étude de cas sur l'Italie).
- Parallèlement, l'Espagne a également adopté une nouvelle loi sur l'immigration en décembre 2009, contenant des dispositions plus strictes sur le regroupement familial. Les conditions de résidence pour les demandes de regroupement familial ont été durcies et les ascendants de plus de 65 ans ne sont plus admis. Les réformes, ainsi que ces dispositions particulières, ont été mises en place afin de lutter contre un recul ou une détérioration des conditions d'emploi dans le pays (étude de cas sur l'Espagne).

Migration et emploi irréguliers

Nombre de pays de l'UE ont pris différentes mesures afin de lutter contre la migration irrégulière et l'emploi irrégulier, mais peu d'entre elles apportaient une réponse immédiate à la crise économique.

- En février 2008, le gouvernement britannique a introduit un système d'amende civile, impliquant des amendes substantiellement accrues (jusqu'à 10.000 GBP ou deux ans d'emprisonnement) pour les personnes qui emploient des travailleurs irréguliers. Depuis l'introduction de ce nouveau système, la UK Border Agency a délivré plus de 1000 amendes pour un montant total de plus de 10 millions GBP. Il s'agit d'un renforcement notable, si on considère qu'entre 1997 et 2006, seuls 37 employeurs avaient été reconnus coupables en vertu d'une législation antérieure relative au travail illégal (étude de cas sur le Royaume-Uni).
- Dans sa loi de 2009 relative à l'immigration, l'Italie a proclamé l'entrée et le séjour illégaux comme des délits criminels, entraînant la déportation immédiate et des amendes élevées (étude de cas sur l'Italie).
- Les mesures visant à lutter contre la migration irrégulière ont été renforcées en France, souvent de manière bilatérale avec d'autres Etats membres de l'UE comme l'Allemagne en avril 2009, la Belgique en mai 2009 et le Royaume-Uni en octobre 2009 (enquête OIM).

Régularisation

Pendant la crise, il n'y a pas que des mesures punitives qui ont été introduites à l'encontre des migrants irréguliers. En 2009, certains Etats membres de l'UE ont également lancé des programmes de régularisation pour les migrants irréguliers.

- La Belgique a introduit un programme de régularisation du 15 septembre au 15 décembre 2009, auquel pouvaient prétendre environ 25.000 personnes (enquête OIM).
- Entre août et septembre 2009, l'Italie a permis aux travailleurs du secteur des soins personnels et à domicile de régulariser leur statut. Environ 30.000 demandes ont été introduites par des employeurs souhaitant régulariser les contrats existants qu'ils avaient avec des migrants irréguliers. Les frais administratifs de la demande de régularisation ont également été portés à 500 EUR (étude de cas sur l'Italie).

Politique de retour

Comme indiqué précédemment, des pays comme l'Espagne et la République tchèque ont mis au point des nouveaux systèmes de retour volontaire ou de retour rémunéré à l'intention de ressortissants de pays tiers, impliquant différents stimulants au retour. Le succès de ces systèmes a été varié.

- L'Espagne a adopté fin 2008 une nouvelle réglementation visant à soutenir le retour volontaire de migrants inactifs non-UE. Les bénéficiaires de ce système reçoivent leurs allocations de chômage cumulées en deux tranches, l'une payée à titre d'avance et l'autre après leur retour dans leur pays d'origine, à condition qu'ils ne reviennent pas en Espagne pendant 3 ans au moins. Le taux de succès relativement faible peut être imputé à des facteurs comme la possibilité restreinte de retour en cas de redressement économique et le fait que certains groupes de

ressortissants ne pouvaient recourir au système. Par exemple, puisque le système s'adressait aux ressortissants non-UE, nombre de Roumains inactifs n'ont pas pu en bénéficier (étude de cas sur l'Espagne).

- Parallèlement, la République tchèque a lancé le 9 février 2009 une politique consistant en le paiement de 500 EUR et du billet d'avion aux travailleurs migrants inactifs. Près de 1.900 places sur les 2.000 disponibles dans la phase de ce programme ont été utilisées par les migrants concernés. Cependant, moins de 300 des 2.000 migrants concernés se sont inscrits à la deuxième phase lancée entre le 27 juillet 2009 et le 15 décembre 2009. Les première et deuxième phases de cette politique ont pris fin en décembre 2009 (étude de cas sur la République tchèque).

II. Emploi, marché du travail et politiques sociales

Les mesures visant à stimuler l'offre sur le marché du travail et à améliorer la mise en adéquation des compétences et des demandeurs d'emploi avec les postes vacants étaient au cours de ces dix dernières années au cœur des politiques de la majeure partie des pays. Nombre des Etats membres sont parvenus à une flexibilité accrue du marché du travail en facilitant l'accès à des formes non standard d'emploi, également pour les travailleurs migrants. Cependant, les personnes occupant les formes non standard d'emploi sont également les plus vulnérables aux revers économiques.

Une fois encore, en prenant en considération le laps de temps entre le ralentissement économique et les effets sur l'emploi, et le laps de temps encore plus long entre la relance et l'atteinte de niveaux d'emploi proches des niveaux antérieurs à la crise, il est toujours relativement prématuré d'évaluer les retombées totales sur l'emploi et dans tous les Etats membres, et encore moins sur l'emploi des migrants, ou les effets des politiques mises en place en réaction à la crise.

Plan de relance économique européen et programmes de mesures de relance

Le Plan de relance économique européen, présenté par la CE en réponse à la crise économique, inclut également une initiative de soutien à l'emploi européen visant à promouvoir l'emploi et la réintégration des personnes licenciées par le biais d'une valorisation des compétences et de plusieurs initiatives de formation (CE, 2009). De telles mesures tiennent compte du besoin de redressement à court terme, ainsi que de la compétitivité et de la croissance à long terme. Le Plan de relance économique européen a appelé à ces mesures afin de veiller à la cohérence avec les objectifs politiques à long terme comme ceux de la Stratégie de Lisbonne.

La CE a souligné un ensemble de principes phares qui devraient être pris en considération lors de l'évaluation des mesures mises en œuvre sur le marché du travail, à savoir :

- les mesures (i) devraient être destinées à réduire les coûts de l'ajustement et à accélérer les transitions sur le marché de l'emploi ; (ii) devraient soutenir les

revenus des groupes les plus défavorisés et qui présentent une propension marginale à consommer élevée ; (iii) devraient être en synergie avec les objectifs à long terme, notamment l'application des principes de flexicurité établis au titre de la stratégie de Lisbonne ; et, en particulier, dans les pays de la Zone Euro, elles (v) devraient faciliter l'ajustement en ce qui concerne la correction de divergences significatives sur le plan de la compétitivité extérieure, par le biais de leur impact sur les coûts de main-d'œuvre unitaires » (CE, 2009).

Les Etats membres se tournent dans une large mesure vers des réponses politiques s'alignant sur ces principes, soit sous la forme de programmes de relance économique ou de mesures comme les subsides d'activation ou de production d'emploi (OEE, 2009). En réponse à court terme à la crise, il se peut que des politiques de ce type aient contribué à en atténuer les retombées initiales. Les migrants de la majorité des Etats membres pourraient, en fonction de leur statut et position légaux sur le marché du travail, clairement entrer dans la catégorie des « groupes les plus défavorisés », bien qu'il soit difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les migrants ou certaines catégories de migrants peuvent bénéficier de mesures de relance économique ou autres, dont le but est souvent d'aider et de protéger la main-d'œuvre autochtone.

Dès que les économies européennes auront emprunté la voie du redressement, il sera important de réduire ce type d'initiatives afin d'éviter que le chômage cyclique ne devienne structurel (OCDE, 2009a). Il est également important d'éviter la désertion irréversible du marché du travail par les personnes ayant moins de liens avec le marché du travail, ce qui peut souvent être le cas des travailleurs migrants.

Education et développement des connaissances

Les inadéquations des compétences continuent à préoccuper les Etats membres de l'UE pendant la crise. Cette situation met en avant le besoin de mobilité, non seulement parmi les ressortissants de l'UE, mais également parmi les ressortissants de pays tiers. Selon des prévisions de 2008 du CEDEFOP (citées dans CE, 2009b), les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, de la santé et de l'aide sociale, ainsi que des services commerciaux généraux présenteront des besoins continus jusqu'en 2015 (bien qu'en prenant en considération la crise financière, les besoins dans la catégorie des services commerciaux pourraient être ajustés). On relève une demande croissante de main-d'œuvre hautement qualifiée, mais un risque de polarisation se présente en même temps puisque les besoins en main-d'œuvre faiblement qualifiée et hautement qualifiée, donc d'un extrême à l'autre du spectre, évoluent (CE, 2009b).

Dès lors, des systèmes de rétention et de réintégration ont été mis en place dans nombre de pays de l'UE afin d'éviter les effets négatifs du chômage à long terme des autochtones et des migrants.

- En 2009, l'Irish Department of Enterprise, Trade and Employment (DETE) a mis en place plusieurs nouveaux programmes de formation et d'emploi dans le cadre

- de ses politiques actives du marché du travail et stratégies d'activation. Ces dernières incluent un nouveau programme de placement professionnel destiné à offrir l'expérience professionnelle pertinente aux personnes sans emploi. Ce programme est ouvert à toute personne sans emploi en Irlande, y compris les migrants. A ce jour, aucune donnée n'est disponible sur le nombre de migrants participant à ces programmes (étude de cas sur l'Irlande).
- La Haute Commission portugaise à l'immigration et au dialogue interculturel a lancé le programme « Promotion of Immigrant Entrepreneurship » en 2009 afin de promouvoir la formation et de soutenir la création d'emplois dans le but de faciliter l'intégration des migrants sur le marché du travail (enquête OIM).

Allocations de chômage et formes d'aide sociale

Nombre d'Etats membres ont équipé le marché du travail d'instruments tels que le travail à court terme ou le chômage partiel pour servir de tampon à court terme aux effets de la crise. D'autres ont octroyé des indemnités de chômage additionnelles, bien que, afin d'éviter le chômage à long terme, nombreux sont ceux à s'orienter vers les mesures de relance de l'emploi et de valorisation des compétences décrites ci-avant. Une nouvelle fois, la mesure dans laquelle les migrants peuvent bénéficier de ces aides n'est pas évidente à déterminer, bien que des éléments indiquent que les taux de reprise aient augmenté parmi les migrants de plusieurs Etats membres (voir Chapitre III).

Dans certains cas, les migrants ont vu leur accès aux services sociaux s'amenuiser. Par exemple, au Royaume-Uni, certains droits et accès aux services publics ont été fermés aux ressortissants étrangers et nationaux ne possédant pas de statut de résidence permanent, comme certaines prestations de sécurité sociale et l'accès aux logements sociaux (étude de cas sur le Royaume-Uni).

Cependant, la crise économique n'a pas seulement donné lieu à des mesures restrictives sur le plan de la politique de migration et du marché du travail ; dans plusieurs pays, elle a également donné lieu au développement de nouveaux systèmes d'aide pour les migrants inactifs. Certains pays de l'UE ont également pris des dispositions pour aider les travailleurs migrants inactifs à trouver un nouvel emploi en prolongeant leur permis de séjour ou en facilitant le renouvellement.

- L'Irlande a récemment introduit deux nouvelles politiques visant à faciliter l'acquisition de permis de travail par les travailleurs migrants résidant en Irlande depuis cinq ans au moins et ayant été licenciés. Pour les migrants résidant dans le pays depuis moins de cinq ans, un délai de grâce de six mois leur est accordé pour retrouver un emploi. Une autre mesure, introduite à l'automne 2009, revêt la forme d'un système pour travailleurs migrants ayant détenu un permis de travail et l'ayant perdu sans faute de leur part. Ce système de « visa à points » permet aux personnes de demander un permis de séjour provisoire de quatre mois pour réintégrer le système du permis de travail. Plus de 300 migrants ont fait appel à ce système, qui a officiellement été aboli fin 2009 (étude de cas sur l'Irlande).

- En République tchèque, en vertu de la loi modifiée sur les étrangers, les travailleurs étrangers ayant perdu leur emploi avant l'expiration de leur permis de travail sans faute de leur part peuvent bénéficier d'une période de protection de 60 jours pour trouver un emploi (étude de cas sur la République tchèque).
- En 2009, le Portugal a décidé de faciliter les conditions et procédures à l'intention des migrants ayant besoin de renouveler leur permis de séjour. Le renouvellement d'un permis de séjour temporaire est tributaire de la suffisance des moyens de subsistance. Dès lors, afin de ne pas exclure les migrants inactifs et d'éviter que leur statut ne devienne irrégulier, le gouvernement a décidé de réduire le montant minimum. Le même principe a été appliqué pour les cas de regroupement familial (enquête OIM).

Reste à voir si ces délais de grâce laisseront suffisamment de temps aux migrants pour trouver un emploi, surtout au vu du décalage entre le redressement économique et la reprise du marché de l'emploi. Il convient d'éviter que les personnes qui se trouvent en dehors ou en marge du marché du travail le restent.

III. Politiques d'intégration et de lutte contre la discrimination

La politique d'intégration a gagné en importance après la signature et la ratification du Traité de Lisbonne. Bien que l'intégration ne soit pas nouvelle à l'agenda de l'UE, il devrait à présent être plus aisé d'avancer à ce niveau (Collett, 2010).

Alors que certains éléments indiquent que les Etats membres de l'UE ont ajusté leurs politiques d'intégration en réponse à la crise, ils n'ont pas fondamentalement changé ni abandonné certaines politiques. Par exemple, les programmes linguistiques organisés dans le cadre du *Contrat d'Accueil* en France n'ont pas été affectés par la crise (enquête OIM). Dans le même ordre d'idées, en Autriche et en Grèce, aucun élément n'indique que les cours de langues ou formations similaires ont été négativement influencés par la crise.

Plutôt que de réduire les fonds accordés aux mesures d'intégration, les gouvernements européens ont introduit davantage de mesures d'intégration, notamment en réponse à la crise économique.

- En mars 2009, le gouvernement britannique a annoncé la création d'un Migrants Impact Fund de 70 millions GBP afin de soutenir les communautés dans la gestion des pressions locales dues à la migration.⁷ Les fonds ont été mis à disposition car il a été admis que des niveaux de migration élevés dans certaines communautés peuvent exercer une pression sur l'infrastructure et les services locaux. Cependant, le fonds est alimenté par une taxe sur les migrants et ne s'accompagne pas de flux de financement équivalents pour soutenir les groupes de communautés migrantes (étude de cas sur le Royaume-Uni).
- La Slovaquie a été particulièrement touchée par la crise économique, et la tendance ascendante de la migration du travail vers le pays s'est inversée en 2008

⁷ DCLG, note de mars 2009 disponible en anglais sur <http://www.communities.gov.uk/news/corporate/1180107>

- et 2009. Malgré cela, le gouvernement slovaque a adopté en 2009 le Concept of Integration of Foreigners et a créé un Coordinating Committee for Migration and Integration dépendant du Ministère de l'Intérieur (OIM Slovaquie, 2010).
- Le Riksdag suédois a adopté une nouvelle loi, introduisant un bonus spécial dans 13 municipalités pilotes, afin d'encourager les nouveaux immigrants à maîtriser plus rapidement la langue suédoise.
 - Une nouvelle Loi sur l'Intégration des Immigrants sera présentée en Finlande au printemps 2010 (enquête OIM).

Cependant, un faible nombre d'éléments indiquent que certains gouvernements envisagent de réduire le financement de certaines mesures d'intégration dans leur budget 2010 en raison de contraintes fiscales.

- Le gouvernement espagnol a mis en place un financement afin de soutenir la réception et l'intégration sociale de migrants en 2005, auquel il a consacré 200 millions EUR en 2009. Le gouvernement a annoncé que cette allocation serait réduite de moitié dans le budget 2010 (étude de cas sur l'Espagne).
- Dans le budget 2010, le budget de l'Irish Naturalisation and Immigration Service a été réduit de 24 %. Selon certaines ONG, la réduction pourrait retarder le traitement des demandes de citoyenneté et de regroupement familial des migrants. Néanmoins, la réduction du budget 2010 alloué aux mesures d'intégration est moins grave qu'on ne l'avait craint (étude de cas sur l'Irlande).

Le même scénario semble s'appliquer aux mesures antidiscriminatoires que certains gouvernements ont initiées avant la crise et ont continué à implémenter pendant la crise économique. Par exemple, après avoir approuvé un Plan national sur les Droits de l'Homme en 2008, le gouvernement espagnol a élaboré un projet de loi sur l'égalité de traitement et a mis en place en 2009 un conseil de l'égalité de traitement et de non-discrimination. En parallèle, la loi anti-discrimination est entrée en vigueur en République tchèque le 1^{er} septembre 2009.

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Bien qu'il n'existe aucun modèle universel pour les décideurs politiques en réponse à la crise et à ses retombées sur la migration, il existe plusieurs domaines politiques clés qui méritent d'être pris en considération par les différentes parties prenantes, y compris le gouvernement national, l'Union européenne et les employeurs. Les recommandations suivantes ont été formulées sur la base des résultats de l'étude présentée ainsi que des discussions menées avec les décideurs politiques lors du séminaire OIM intitulé « [Migration and the Economic Crisis: Implications for Labour Market Policies in the European Union and the Post-2010 Lisbon Agenda](#) » qui a été organisé à Bruxelles le 10 décembre 2009.

- 1) La crise économique ne change en rien nombre de considérations à long terme démographiques et sur le plan du travail, comme le vieillissement et le déclin des populations, et donc, le déclin de main-d'œuvre dans les pays à hauts revenus. Selon les prévisions de la Banque mondiale, la population active des pays à hauts revenus va passer de 495 millions de travailleurs en 2008 à moins de 475 millions en 2025, alors qu'elle continuera à augmenter progressivement dans les pays en voie de développement.
- 2) Les mesures politiques mises en place par les gouvernements doivent prendre en compte les facteurs économiques à court et long terme. Le renforcement des contrôles de l'immigration, auquel on a assisté dans plusieurs pays de destination de l'Union européenne, peut sembler attrayant à court terme sur le plan politique mais peut en fait accroître le risque de migration irrégulière et prolonger la crise, en réduisant la disponibilité de la main-d'œuvre pour occuper des postes dans des secteurs nécessaires et en augmentant la vulnérabilité des migrants, qui risquent davantage d'être exploités.
- 3) Les employeurs ne cessent pas d'engager en temps de crise ; on constate toujours des pénuries de compétences dans les secteurs hautement qualifiés et moins qualifiés. Les restrictions en termes d'admissions, les limitations des quotas et d'autres mesures de contrôle devraient s'équilibrer avec les canaux de migration légaux pour l'emploi pour les postes et secteurs requis. Dès lors, il est essentiel que les employeurs et les gouvernements nationaux unissent leurs forces pour garantir une cohérence politique en matière d'admission et de mobilité des travailleurs migrants. De plus, la coordination politique au niveau européen et la coopération accrue avec les pays d'origine pourraient contribuer à l'intégration fructueuse de considérations liées à la migration dans les politiques économiques et d'emploi de l'UE, comme le suggère la Stratégie Europe 2020 et le Programme de Stockholm.
- 4) Les niveaux de compétences des populations nationales et migrantes et le secteur du marché du travail dans lesquelles elles sont actives varient d'un Etat membre de l'UE à l'autre. Le contrôle et l'évaluation de la crise actuelle par les gouvernements nationaux, l'UE et les employeurs ne devraient pas seulement prendre en considération l'impact de la crise sur l'emploi / le chômage à court terme, mais également le besoin de croissance de l'emploi et de mise en adéquation des compétences sur le long terme.

- 5) Le Programme de Stockholm et la Stratégie Europe 2020 admettent clairement que la mobilité du travail est inhérente à la mondialisation et à l'économie mondiale. Dès lors, la mobilité des travailleurs migrants devrait être intégrée dans la relance économique aux niveaux national et européen, s'accompagnant de réformes du système financier ou de nouveaux programmes de relance. Les politiques qui excluent les migrants des mécanismes de relance vitaux risquent simplement leur propre exclusion du marché du travail. De plus, le capital humain en migrants existants et potentiels pourrait jouer un rôle crucial sur la voie de la relance économique et du renforcement de la compétitivité de l'économie européenne en comblant les pénuries de main-d'œuvre et en apportant les compétences nécessaires.
- 6) Il est essentiel que les politiques et programmes d'intégration des migrants ne soient pas seulement reconnus comme cruciaux et préservés aux niveaux local et national pendant une crise économique, mais qu'ils continuent également à être développés et obtiennent un financement adéquat de la part des gouvernements et de l'UE afin de pallier la menace croissante d'exclusion et de garantir la capacité des migrants à contribuer à la relance.
- 7) De plus, les migrants devraient avoir accès aux politiques du marché de l'emploi ouvertes aux ressortissants du pays de destination et être encouragés à y participer. Dans les pays offrant un accès de ce type, aucune donnée n'est généralement disponible sur la participation des migrants à ces initiatives. Ces données pourraient néanmoins faire la lumière sur la portée de telles mesures et contribuer à lever des entraves à l'accès des migrants à ces initiatives. A cet égard, les Etats membres de l'Union européenne devraient continuer à renforcer leurs méthodes d'évaluation des politiques afin de permettre l'analyse de la participation des groupes vulnérables aux différentes mesures prises sur le marché de l'emploi.
- 8) Les politiques qui *permettent aux migrants au chômage de séjourner légalement dans le pays de destination pendant la recherche d'un emploi alternatif*, mises en place par certains Etats membres de l'UE, peuvent s'avérer utiles pour lutter contre les problèmes des dépassements de visas et de l'irrégularité, en permettant aux migrants de trouver un emploi régulier en toute légalité.
- 9) L'accès à la sécurité sociale doit être garanti vu que le niveau de vulnérabilité des migrants peut également avoir un impact sur leur accès (ou l'absence d'accès) à la protection et aux prestations sociales, plus particulièrement pour les migrants récemment arrivés ou certaines catégories de migrants qui ne peuvent prétendre aux aides sociales. Les enseignements tirés de crises précédentes nous prouvent que les périodes de ralentissement économique peuvent constituer une opportunité d'élargir les réseaux d'aide sociale au plus grand nombre.
- 10) Cependant, puisque tous les migrants ne peuvent ou ne veulent retourner dans leur pays d'origine pendant la crise, les politiques devraient viser la lutte contre la discrimination et la xénophobie et renforcer la prise de conscience de la manière dont les migrants contribuent à l'enrichissement de leurs pays de destination, et ce tant sur le plan économique que sur le plan social. Les efforts consentis pour favoriser la prise de conscience de leurs contributions devraient être accentués pendant les périodes de crise par toutes les parties prenantes, vu qu'une réaction brutale face aux travailleurs migrants pourrait dans ce contexte devenir plus courante. La lutte contre la discrimination sur le marché de l'emploi est cruciale pour l'encouragement de

l'intégration des migrants existants et potentiels sur le marché du travail et pour éviter les inadéquations entre les compétences et les emplois disponibles.

- 11) *Les politiques de retour et de réintégration font partie d'une gestion complète de la migration.* Toute mesure de retour mise en place doit être transparente et humaine dans sa mise en pratique. Les mesures de retour volontaire initiées en Espagne et en République tchèque sont toujours préférables aux mesures de retour forcé.
- 12) Pour terminer, *les migrants peuvent devenir des agents de développement dans leur pays d'origine.* Les démarches effectuées au cours de ces dernières années afin de faire prendre conscience des bienfaits de la migration sur le développement, comme l'Approche globale de la question des Migrations de la CE, ne devraient pas se perdre pendant une crise. Puisque les transferts de fonds constituent la seule manière dont les migrants peuvent contribuer au développement de leur pays d'origine, des efforts devraient être consentis afin de maintenir à un faible niveau les coûts des transactions de rapatriement de fonds.

RÉFÉRENCES

Central Statistics Office (CSO)

2009 Population and Migration Estimates.

Collett, E.

2010 The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, but More Detailed Plans, Migration Information Source, Washington, D.C.,
<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=768>

Country Case Studies

2009/2010 Czech Republic, by M. Rozumek, B. Tollarová, and E. Valentová.
Germany, by A. Myunghee Kim, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
Ireland, by T. Krings, Trinity College.
Italy, by F. Pastore, FIERI, Torino.
Poland, by Dr. I. Grabowska-Lusinska, University of Warsaw.
Spain, by R. Ferrero-Turrión (UCM) and A. López-Sala (CSIC).
Sweden, country material compiled by T. Lundqvist, Institute for Futures Studies.
United Kingdom, by the Institute for Public Policy Research (IPPR), London, UK.

European Commission – Directorate-General for Economic and Financial Affairs

2009 Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. European Economy, Brussels, July 2009.

European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

2009a Employment in Europe 2009, Brussels.

2009b New Skills for New Jobs: Anticipating and matching labour market and skills needs, Brussels.

2009c Report on the social dimension of the growth and jobs strategy, Memo/09/422, Brussels, September 2009.

European Employment Observatory (EEO)

2009 Quarterly Reports: Executive Summary, Brussels, December 2009.

Eurostat

2009 Statistics in Focus: Citizens of European countries account for the majority of the foreign population in the EU-27 in 2008, Issue 94.

Equality and Human Rights Commission (EHRC) and Migration Policy Institute (MPI)

2009 The UK's new Europeans – Progress and challenges five years after accession,
http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/new_europeans.pdf

Frontex

2008 Frontex Annual Report 2008,
http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/frontex_general_report_2008.pdf

German Marshall Fund of the United States et al.

2009 *Transatlantic Trends: Immigration 2009*,
http://www.gmfus.org/trends/immigration/doc/TTI_2009_Key.pdf

Institute for Futures Studies

2010 Background paper contribution by T. Lundqvist for Migration and the Economic Crisis: Policy Implications for the European Union, unpublished.

International Organization for Migration (IOM)

2009 The Impact of the Global Financial Crisis on Migrants and Migration, IOM Policy Brief, January and March 2009, Geneva.

International Organization for Migration (IOM) - Country Surveys: Migration and the Economic Crisis

2009/2010 IOM Austria

IOM Belgium

IOM Croatia

IOM Estonia

IOM Finland

IOM France

IOM Germany

IOM Greece

IOM Hungary

IOM Ireland

IOM Italy

IOM Latvia

IOM Luxembourg

IOM Netherlands

IOM Poland

IOM Portugal

IOM Romania

IOM Slovenia

IOM Spain

Koser, K.

2009 The Impact of Financial Crises on International Migration: Lessons Learned, IOM Migration Research Series, No. 37, Geneva.

McCabe, K. et al.

2009 Pay to Go: Countries Offer Cash to Immigrants Willing to Pack Their Bags, Migration Information Source, Washington, D.C.,
<http://www.migrationinformation.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

- 2009a *International Migration Outlook, Sopemi 2009 Edition*, OECD, Paris.
- 2009b *International Migration: Charting a Course through the Crisis*, Policy Brief.
- 2009c *Economic Outlook*, Vol. 2009/2, No. 86 November, OECD, Paris.
- 2010 *The crisis and its impact on migrant employment and movements: drawing lessons for the recovery phase (DELSA/ELSA/WP2(2010)3)*.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA)

- 2009 *Trends in International Migrant Stock, The 2008 Revision*, POP/DB/MIG/Rev. 2008, UN DESA, Population Division.