



L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES MIGRATIONS EN MAURITANIE EST-IL FAVORABLE À LA MIGRATION CIRCULAIRE ?

Abderrahman El Yessa

CARIM notes d'analyse et de synthèse 2008/27

Série sur la migration circulaire
module juridique

Projet de coopération sur les questions liées
à l'intégration sociale des immigrés, à la migration
et à la circulation des personnes



CARIM
Consortium euro-méditerranéen pour
la recherche appliquée sur les migrations internationales

Notes d'analyse et de synthèse – Série sur la migration circulaire
module juridique
CARIM-AS 2008/27

L'encadrement juridique des migrations en Mauritanie est-il favorable à la
migration circulaire ?

Abderrahman El Yessa
Université de Nouakchott

Cette publication fait partie d'une série de communications sur le thème de la migration circulaire préparées dans le cadre du projet CARIM et présentées lors de deux rencontres organisées par le CARIM à Florence : *Le rôle de la migration circulaire dans la région Euro-Méditerranéenne (17 - 19 octobre 2007)* et *La migration circulaire à partir des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée: Expériences, Opportunités et Contraintes (28 - 29 janvier 2008)*.

L'ensemble des papiers sur la migration circulaire est disponible à l'adresse suivante :

www.carim.org/migrationcirculaire

© 2008, Institut universitaire européen
Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Ce texte ne peut être téléchargé et imprimé, en un seul exemplaire, que pour un usage strictement personnel et non collectif.

Toute autre reproduction, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite préalable du Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Les demandes d'autorisation doivent être adressées à : forinfo@eui.eu

Dans les citations et références, ce texte doit être mentionné comme suit :

[Prénom et nom de(s) auteurs(s)], [*titre*], série : "CARIM AS", [n° de série],
Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI):
Institut universitaire européen, [année de publication].

Les opinions exprimées dans cette publication ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position de l'Union européenne

Institut universitaire européen
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italie

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://www.carim.org/Publications/>
<http://cadmus.eui.eu/dspace/index.jsp>

CARIM

Le Consortium Euro-Méditerranéen pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales (CARIM) a été créé en février 2004 et est financé par la Commission Européenne. Jusqu'en janvier 2007, il répondait au volet C – «*coopération sur les questions liées à l'intégration sociale des immigrés, à la migration et à la circulation des personnes*» – du programme MEDA, principal instrument financier de l'Union Européenne pour établir le partenariat Euro Méditerranéen. Depuis février 2007, le CARIM est financé par le programme AENEAS d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile. Ce dernier établit un lien entre les objectifs externes de la politique migratoire de l'Union Européenne et sa politique de développement. AENEAS a pour objet de mettre à la disposition des pays tiers une assistance appropriée pour leur permettre d'assurer, à divers niveaux, une meilleure gestion des flux migratoires.

Dans ce cadre, le CARIM a pour objectif, dans une perspective académique, l'observation, l'analyse et la prévision des migrations dans la région d'Afrique du Nord et de la Méditerranée Orientale (signifiée par « la région » dans le texte ci-dessous)

CARIM est composé d'une cellule de coordination établie au Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) de l'Institut Universitaire Européen (IUE, Florence) et d'un réseau de correspondants scientifiques établis dans les 12 pays d'observation : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie, Turquie et, depuis février 2007, la Libye et la Mauritanie. Tous sont étudiés aussi bien comme pays d'origine, de transit que d'immigration. Des experts externes provenant des pays de l'UE et des pays de la région contribuent également à ses activités.

Le CARIM conduit les activités suivantes :

- Base de données sur les migrations méditerranéennes ;
- Recherches et publications ;
- Réunions entre académiques ;
- Réunions entre expert et décideurs politiques ;
- Système de veille en matière migratoire.

Les activités du CARIM couvrent trois dimensions majeures des migrations internationales dans la région : économique et démographique, juridique et sociopolitique.

Les résultats des activités ci-dessus sont mis à la disposition du public par le site web du projet : www.carim.org

Pour plus d'information

Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
European University Institute (EUI)
Villa Malafasca
Via Boccaccio, 151
50133 Firenze (FI)
Italy
Tel: +39 055 46 85 878
Fax: + 39 055 46 85 755
Email: carim@eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

<http://www.eui.eu/RSCAS/>

Résumé

Le papier explore l'adéquation du cadre législatif mauritanien avec les formes et objectifs de la migration circulaire et conclut rapidement au caractère obsolète des dispositions relatives aux travailleurs migrants. Par contre, aucun obstacle légal à la sortie du territoire du côté mauritanien n'est relevé. Une meilleure coordination en matière de sécurité sociale avec les pays d'origine des travailleurs migrants est à recommander. Les modalités d'application du principe de non discrimination aux travailleurs étrangers sont étudiées. Par ailleurs, le travail irrégulier et le trafic des êtres humains sont interdits par la loi mais les sanctions à l'égard des employeurs sont rarement appliquées.

La Mauritanie est partie à divers accords bilatéraux qui l'intéressent essentiellement en qualité de pays d'origine des migrants (vers des pays du Golfe ou des pays européens). En conclusion, les éléments contre-productifs de l'actuelle politique européenne d'immigration sont pointés.

Abstract

The paper first considers the adequacy of the Mauritanian legal provisions for circular migrants and states that the current laws on foreign workers are obsolete. No particular obstacles to leaving the country is reviewed. Better coordination regarding social security with the foreign workers country of origin is recommended. Further, application of labor laws to alien workers with regards to discrimination is scrutinized. Irregular work as well as human trafficking is forbidden by law, but sanctions towards employers are rare.

Some manpower agreements are relevant; Mauritania is part of bilateral manpower agreements mainly as a sending country (to the Gulf region and European countries). Further, restrictions on political rights of Mauritians abroad according to the Constitution are noted. Finally, the negatives aspects of the current European legal immigration policy are stressed.

Introduction

Dans ce papier, nous nous proposons d'étudier le caractère favorable du cadre juridique et institutionnel mauritanien aux migrations circulaires, telles qu'entendues par la Commission européenne.¹ A cet effet, nous envisagerons la Mauritanie, dans une 1^{ère} partie, essentiellement en tant que pays d'accueil. Dans un second temps, nous l'envisagerons, également, en qualité de pays d'origine de migrants.

I. Dans l'ordre interne

1. Une législation nationale relativement désuète

La législation mauritanienne sur les travailleurs étrangers est relativement désuète. Elaborée en 1964, alors qu'il n'y avait pas encore de prise de conscience aigüe des problèmes de migration, elle n'a pas, depuis lors, été actualisée. La population était alors composée, en grande majorité, de pasteurs, pour qui la mobilité était liée à la quête de pâturages ou de points d'eau, indissociable du mode de vie nomade jusqu'alors prédominant dans le pays. A cette époque, l'édiction d'un décret sur l'entrée et le séjour des étrangers et d'une loi portant sanctions pénales des prescriptions de l'immigration était d'abord dictée par le souci d'affirmer la souveraineté de l'Etat nouvellement indépendant.

Sous le coup des pressions migratoires et des craintes qu'elles soulèvent, aujourd'hui, en matière de sécurité nationale, on assiste à une prise de conscience naissante de l'impératif de renouveler la législation relative aux migrations. De nouveaux textes sont à l'étude en vue de tenir compte de cette évolution et d'adapter le droit applicable au changement de contexte. En ce sens, le Code du travail a été renouvelé, en 2004, un nouveau projet de loi sur l'entrée et le séjour des étrangers et le droit d'asile étant en préparation, en vue de sa prochaine présentation au Parlement.

De manière générale et conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution,² il convient de relever l'absence d'obstacles légaux à la sortie du territoire pour les nationaux. La législation sur les passeports fait obligation à chaque citoyen après 15 ans révolus de solliciter un passeport pour ses déplacements à l'extérieur. Ces derniers obéissent cependant aux conventions et traités conclus avec d'autres Etats et sont soumis à l'obtention des visas requis, par les pays de destination. Des documents de service sont délivrés aux fonctionnaires en mission, les passeports diplomatiques étant réservés aux diplomates et assimilés (membres du gouvernement, du parlement, hauts fonctionnaires...).

Il n'existe donc pas d'obstacles légaux à la sortie du territoire national, aussi bien pour les hommes que les femmes.³ Le droit d'entrer et de sortir du territoire et d'obtenir les documents de voyage y afférents découle des dispositions de la Constitution qui reconnaît la liberté de circulation (« *L'Etat garantit à tous les citoyens les libertés publiques et individuelles notamment : (...) La liberté d'entrer et de sortir du territoire national* »⁴).

Dans la pratique, certaines difficultés persistent, notamment pour l'obtention des passeports, eu égard à la demande croissante, alors que la capacité de traitement par l'administration est (volontairement ?) limitée. De plus, les taxes fiscales ont tendance à se renchérir, au fil des ans, sans

¹ Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, COM (2007) 248 final.

² Cf. Article 10 de la constitution du 20 juillet 1991..

³ L'obligation de solliciter un visa de sortie, après avoir été imposée au début des années 1980, avait été définitivement levée à partir de 1985.

⁴ Cf. supra, Article 10 de la constitution.

parler des coûts ‘annexes’ qui s’y greffent. Cette situation favorise des pratiques douteuses, notamment au niveau de la Direction de la Surveillance du Territoire (DST), entité chargée de l’émission des passeports. Dans ces conditions, l’obtention du passeport est souvent problématique, en raison des dysfonctionnements bureaucratiques et il n’est pas rare que l’on soit contraint de recourir à des services d’intermédiaires ou au versement de pots de vin pour en obtenir la délivrance...

La sortie du territoire est contrôlée par les services de police aux frontières extérieures (aéroports et points de contrôle frontaliers terrestres, fluviaux et maritimes). Les nationaux doivent disposer de documents de voyage pour être autorisés à quitter le pays, notamment un passeport en cours de validité. Ceux qui n’ont pas de résidence dans un pays non lié à la Mauritanie par des conventions spécifiques, doivent, en outre, produire un carnet de vaccination international et justifier des moyens financiers demandés par le pays de destination, ainsi que, le cas échéant, d’un visa d’entrée. Dans certaines hypothèses et en vertu d’accords préférentiels, une simple carte d’identité⁵ ou un passeport valide⁶ suffisent.

Les Mauritaniens résidant à l’étranger ont l’obligation de s’enregistrer dans les consulats accrédités dans les pays où ils se trouvent. Cependant, malgré son intérêt pour le développement du pays et la connaissance des mouvements migratoires, cette obligation n’est pas suivie par les intéressés, aucune sanction n’y étant attachée, par ailleurs. Toutefois, depuis la réorganisation de l’état civil,⁷ les expatriés commencent à s’inscrire auprès des consulats, l’éventualité d’une participation aux élections étant de nature à les y encourager. Pour le moment, on estime que seule une faible partie le fait effectivement. Ceci rend très difficile le suivi du nombre d’émigrés ainsi que de leurs conditions de travail et d’existence dans les pays d’accueil.

Inexistence de visas de travail saisonnier et rapports entre les permis de travail et de séjour:

Le droit applicable en Mauritanie n’envisage pas, explicitement, le travail saisonnier et il n’existe pas de visas spécifiques de court séjour pour les travailleurs temporaires ou saisonniers. La majeure partie des travailleurs étrangers qui y séjournent viennent des pays limitrophes, avec lesquels des conventions d’établissement existent, facilitant la liberté de circulation. Les étrangers d’autres nationalités exercent généralement des activités qui supposent un séjour plus ou moins long et bénéficient de visas ordinaires.

Le code du travail (2004), tout comme le projet de loi sur l’entrée et le séjour des étrangers (en préparation) soumettent, désormais, la conclusion du contrat de travail à l’octroi d’un permis à cet effet.⁸ Ce document est délivré par la Direction du travail, qui s’assure que l’étranger remplit les conditions exigées par le contrat. Les permis sont accordés pour des durées différentes, selon la situation des travailleurs, en trois catégories différentes :⁹

- Le permis A autorise son titulaire à occuper un emploi pendant une durée inférieure ou égale à deux ans. C’est celui qui se rapproche le plus des besoins des travailleurs temporaires ou saisonniers. Il est demandé par l’employeur au profit de son employé.
- Le permis B peut être délivré aux ressortissants de certains Etats, qui résident dans le pays sans interruption depuis quatre ans au moins et y ont travaillé de manière régulière pendant cette

⁵ C’est le cas pour les pays membres de l’Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal.

⁶ C’est le cas pour plusieurs pays, tels que la Tunisie, la Libye, l’Algérie...

⁷ A la fin des années 1990, avec un nouveau recensement général et l’introduction de cartes d’identité sécurisées.

⁸ Cf. Article 388 : Conditions d’emploi de la main d’oeuvre étrangère « Tout étranger qui désire occuper sur le territoire mauritanien un emploi salarié de quelque nature que ce soit, doit obtenir au préalable un permis de travail dont la nature et les conditions d’octroi sont fixées par un décret pris après avis du conseil national du travail, de l’emploi et de la sécurité sociale ».

⁹ Décret n° 74.092 fixant les conditions d’emploi de la main d’oeuvre étrangère..

période. Il autorise son titulaire à occuper tout emploi pour une durée de quatre ans. Il est demandé par l'employé lui-même.

- Le permis C peut être délivré à tout étranger résidant de façon ininterrompue et ayant travaillé depuis au moins dix ans, qui répond à certaines conditions (conjoint d'une personne de nationalité mauritanienne, avoir fixé son principal établissement dans le pays, en y acquérant des immeubles, investissements ou de tout autre manière révélant l'intention de s'y établir, avoir rendu au pays des services exceptionnels). Ce permis autorise son titulaire à occuper tout emploi salarié sans limitation de temps. Il est demandé par l'employé répondant à de telles conditions.

Parmi les faiblesses de l'encadrement juridique des phénomènes migratoires, il convient de constater la faiblesse notable des sanctions contre les employeurs d'étrangers en situation irrégulière :

Les dispositions du décret n° 74.092¹⁰ fixent les conditions d'emploi de la main d'oeuvre étrangère et instituent l'obligation du permis de travail. Celle-ci s'impose aussi bien aux employés qu'aux employeurs. Des sanctions sont, en principe, encourues par les employeurs d'étrangers en situation irrégulière. C'est ainsi que le décret du 23-02-1974 réglementant l'autorisation de travail des étrangers consacre des dispositions¹¹ aux infractions relatives à la violation de ses dispositions et les assortit de sanctions.¹² Il établit, également, un droit de recours devant la direction du travail au profit du travailleur étranger, en cas de décision de refus ou de retrait du permis de travail.

Par ailleurs, la loi sur la répression de la traite des personnes¹³ sanctionne aussi l'emploi illégal des travailleurs, indépendamment de leur nationalité (y compris donc les migrants). A ce titre, les autorités s'efforcent d'interdire le travail forcé des migrants en situation irrégulière à leur entrée dans le pays. La loi punit, notamment, l'intermédiation et les transactions de déplacement et d'exploitation, susceptibles de concourir à la traite des personnes.¹⁴

Dans la pratique, les sanctions ne sont pas appliquées avec rigueur à l'encontre des employeurs d'étrangers en situation irrégulière. En règle générale, les employés sont seulement reconduits, s'il y a lieu, à la frontière et il est mis fin à leur contrat de travail. Le juge peut aussi requalifier le contrat de travail et imposer aux employeurs de verser à la Caisse de Sécurité Sociale les cotisations y afférant, durant la période de travail irrégulier. Cependant, en raison des dysfonctionnements et des faibles capacités du système de sécurité et de l'appareil judiciaire, mais aussi de l'influence des employeurs et du besoin de main d'oeuvre étrangère, ces dispositions ne sont pas mises en œuvre de manière systématique.

Néanmoins, la législation évolue dans le sens du durcissement. C'est ainsi que le projet de loi (en préparation) sur l'entrée et le séjour des étrangers et le droit d'asile prévoit des sanctions imposant à l'employeur de payer les frais de rapatriement du travailleur irrégulier, en sus d'une amende et d'une peine d'emprisonnement, accompagnées, le cas échéant, de la confiscation des moyens du travail clandestin et de l'interdiction pour l'employeur de diriger une entreprise.¹⁵

Dans le même sillage, nous constatons l'absence de mesures à l'égard des nationaux ayant quitté le pays de manière irrégulière :

¹⁰ Décret du 19 avril 1974

¹¹ Cf. Chapitre IV du décret.

¹² Ces sanctions sont celles prévues par le code du travail, de manière générale (article 60 et suivants).

¹³ Cf. Article 1er de la loi n° 025.2003 du 17 juillet 2003.

¹⁴ Toutefois, la définition de la traite dans la loi ne correspond pas tout à fait à celle du protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Cette situation pourrait handicaper la coopération avec les autres Etats dans la lutte contre un tel phénomène, qui s'organise à travers les frontières nationales.

¹⁵ Cf. Projet de loi sur l'entrée et le séjour des étrangers et le droit d'asile. Source : Ministère mauritanien de la justice.

La législation ne prévoit pas de sanctions à l'encontre des citoyens qui rentrent expulsés, au pays ou après l'avoir quitté de façon irrégulière. Ces personnes ne font l'objet d'aucune procédure particulière. Des individus sont, par exemple, régulièrement expulsés d'Arabie saoudite, pour séjour illégal, sans qu'elles encourent de sanction et arrivent même à y revenir, dans certains cas. Toutefois, les dispositions en matière de coopération judiciaire sont applicables, lorsque le retour de ces nationaux est lié à des infractions.

En l'espace de quarante ans et de manière générale, la législation sur les phénomènes migratoires en Mauritanie n'a pas sensiblement évolué. Le texte principal (décret portant régime de la migration) date de 1964 et n'a pas encore été adapté pour tenir compte de l'évolution. Par ailleurs, les migrations circulaires n'y sont pas traitées de manière spécifique. Le droit applicable envisage seulement les migrations classiques ou traditionnelles. Aussi, aurait-il besoin d'être révisé et actualisé, si l'on souhaite y introduire des dispositions pour favoriser ce type de migrations.

2. Absence de coordination des statuts et conditions de travail avec les pays d'accueil

Les statuts et conditions de travail ne sont pas coordonnés avec les pays d'accueil. Ce déficit constitue l'un des maillons faibles du régime de l'immigration, car nombre d'employeurs nationaux, sous couvert des exigences du marché, sont tentés d'exploiter les travailleurs étrangers. C'est ainsi que la plupart de ces derniers n'ont pas accès à la sécurité sociale, ni à de véritables garanties.

Il serait souhaitable qu'une agence chargée de la gestion de la main d'œuvre soit mise en place pour organiser la sélection et l'affectation des travailleurs étrangers sur le marché local, en coordination avec leurs pays d'origine. Outre qu'elle pourrait aider à limiter l'exploitation abusive des étrangers, elle pourrait contribuer à fournir au pays une main d'œuvre qualifiée adaptée à ses besoins, faciliter l'application de la législation du travail et de l'immigration et désamorcer les crises sociales qui prennent souvent les étrangers pour boucs émissaires.

De manière générale, une telle coordination serait souhaitable, dans la mesure où elle aiderait à assurer le respect des standards minimum au profit des travailleurs migrants, sur la base de la réciprocité. Elle pourrait, notamment, passer par la conclusion de conventions bilatérales. Toutefois, l'alignement des conditions de travail des expatriés sur le régime applicable dans leur pays d'origine ne serait pas nécessairement souhaitable, dans la mesure où celles-ci sont souvent très en deçà des standards minimum appliqués en Europe (salaire minimum, protection sociale, congés, indemnisation en cas de licenciement...).

3. Des restrictions à la participation politique des expatriés et à la double nationalité

La Constitution et la législation électorale, en Mauritanie, garantissent le droit de vote à tous les nationaux, selon le principe du suffrage universel. Néanmoins, elles subordonnent la participation électorale à la condition d'une résidence effective dans le pays, depuis six mois¹⁶ au moins. Il en découle que les ressortissants résidant à l'étranger ne peuvent participer aux élections, tant locales que nationales. Pour 'corriger' cette situation, trois membres du Sénat (cooptés par leurs pairs) représentent les expatriés. De même, le texte organisant le Conseil Economique et Social a prévu que ces derniers seraient représentés par trois de ses membres. En revanche, les Mauritaniens à l'étranger sont éligibles aux fonctions parlementaires sans restriction. Lors des dernières élections générales (2006/2007), la participation des expatriés n'a pu être organisée, faute de temps et de moyens suffisants, selon les autorités de transition. Toutefois, le Gouvernement actuel envisagerait de l'autoriser, en prévision des prochaines échéances électorales.

¹⁶ Cf. Article 94 ordonnance 87-289 instituant les communes.

Par ailleurs, la loi mauritanienne ne reconnaît pas la double nationalité. Un ressortissant qui acquiert la nationalité d'un autre pays perdrait, *ipso facto*, celle du pays.¹⁷

4. Développement des accords favorisant la mobilité des travailleurs temporaires

La Mauritanie n'est pas, à proprement parler, partie à des accords relatifs à la mobilité de travailleurs temporaires ou saisonniers. Toutefois, elle a conclu avec certains pays des arrangements ayant des effets en partie similaires.

C'est notamment le cas des accords conclus avec certains pays du Golfe arabo-persique qui recourent à certaines catégories de main d'œuvre en provenance de Mauritanie. C'est ainsi que l'Etat des Emirats Arabes Unis procède, périodiquement, au recrutement de membres de certains corps de fonctionnaires (notamment la police), en Mauritanie. Les travailleurs sont généralement recrutés pour une durée maximale de 15 ans, pour laquelle ils se voient accorder un permis de résidence. Au terme de leur engagement, ils sont rapatriés vers leur pays, où ils doivent se réinsérer. Des formules comparables existent, également, pour d'autres catégories (enseignants, magistrats...) avec des pays, comme le Qatar et le Koweït, par exemple.

En général, les incitations au retour se limitent à une aide financière correspondant à un capital retraite, versé au profit des travailleurs, à la fin de leur contrat. L'accord avec le pays d'origine prévoit, au demeurant, que les intéressés ne peuvent s'établir dans le pays d'accueil et doivent en quitter le territoire après la fin du contrat.

Par ailleurs, le pays a conclu avec l'Espagne,¹⁸ le 25 juillet 2007, un accord sur la régulation et la gestion des flux migratoires de main-d'œuvre entre les deux Etats. Cet accord a pour objectif de réguler de façon ordonnée et cohérente les migrations entre les deux pays. Il s'applique aux travailleurs ressortissants des deux Etats relevant des catégories suivantes :

- travailleurs stables, pour une période d'au moins un an, dont le nombre sera fixé en fonction des offres d'emploi disponibles;
- travailleurs saisonniers, pour une période inférieure à neuf mois par an, dont le nombre sera fixé en fonction des offres d'emploi disponibles,
- travailleurs en stage, entre 18 et 35 ans, ayant pour objectif de perfectionner leur qualification professionnelle et linguistique, pour une période de 12 mois, susceptible d'être prorogée de six mois de plus.

Cet accord ne fixe pas de quota au bénéfice de la Mauritanie, mais lui offre un traitement préférentiel suivant les besoins des entreprises espagnoles. Les deux Etats prévoient la mise en place d'un comité mixte de coordination, chargé du suivi de l'accord et la création d'une commission mixte, devant fixer les critères de sélection des candidats. La présélection professionnelle est faite par les autorités de l'Etat d'origine, compte tenu de critères fixés par une commission mixte, formée de représentants des deux pays. Les candidats à la migration bénéficieront des mêmes droits que ceux accordés à leurs collègues espagnols, suivant des contrats préparés et signés à l'avance. L'Espagne financera, en outre, la création, en Mauritanie, de centres de formation professionnelle pour rendre sa main d'oeuvre plus compétitive.

Cependant, l'accord ne comprend pas d'incitation au retour. Il repose sur un contrat à durée déterminée, les travailleurs devant rejoindre leur pays d'origine, aussitôt leur engagement terminé. Cet accord n'est pas encore entré en vigueur et les modalités pratiques de sa mise en œuvre, notamment les éventuelles incitations au retour, ne sont pas définies de manière concrète. Il fait suite à un autre

¹⁷ Cf. Loi n° 1961-112, du 12 juin 1961, portant code de la nationalité (articles 31, 32 et suivants).

¹⁸ Il est à rappeler que la Mauritanie fait partie de la zone d'intervention prioritaire de l'Espagne en matière de coopération au développement.

accord de 'réadmission', signé en juillet 2003, entre les deux pays et réactivé en mars 2006, suite à l'afflux massif d'immigrants subsahariens vers l'archipel des Canaries (Espagne), en partance des côtes mauritaniennes.

Dans le cadre de la coopération privilégiée entre les deux pays, l'objectif annoncé est d'accorder à la Mauritanie, en contrepartie d'engagements précis de lutte contre l'immigration illégale et de réadmission des étrangers arrivés sur le territoire communautaire par ce pays, un traitement préférentiel en matière de recrutement de la main d'œuvre, en particulier saisonnière. Cet accord préfigure, peut-être, ce que pourraient être les 'partenariats' évoqués par la Communication de la Commission européenne relative à la migration circulaire et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers.

La Mauritanie est également liée, par un accord plus classique, à la France, en matière d'admission de migrants temporaires à des fins de formation. Conclu en 1992, ce texte porte sur les séjours de courte durée, notamment des étudiants, fonctionnaires et stagiaires mais ne comporte pas de dispositions applicables aux migrations circulaires.

Enfin et jusqu'en 1999, la Mauritanie était liée par des accords sur la circulation des personnes avec les quinze pays membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Malgré son retrait officiel de l'Organisation, ces accords n'ont pas été abrogés et les ressortissants de ces pays bénéficient toujours, selon des arrangements bilatéraux, de conditions privilégiées de circulation et d'installation, à l'instar des ressortissants de l'Union du Maghreb arabe (UMA). Ces accords n'intègrent cependant pas de dispositions spécifiques relatives aux migrations circulaires.

5. Une législation du travail peu développée

Le cadre juridique mauritanien prévoit des normes du travail relativement libérales et favorables à la mobilité des personnes:

Le droit du travail en Mauritanie n'est pas vraiment protecteur des nationaux au point de constituer un frein à la mobilité des travailleurs. La législation, y est, en effet, relativement libérale, à l'avantage des employeurs. Elle constitue un terreau favorable aux travailleurs qualifiés, car elle offre les mêmes avantages et conditions aux travailleurs étrangers et mauritaniens. En ce sens, elle n'entrave point la mobilité des travailleurs, voire l'incite. Par ailleurs, le secteur privé n'étant pas encore très organisé et la législation du travail étant libérale, cette situation favorise le départ des travailleurs vers l'étranger et leur mobilité à l'intérieur du pays, à la recherche de l'entrepreneur le plus offrant.

Il convient de constater que les lois nationales sont peu protectrices des nationaux: la loi n° 17.04 du 6 juin 2004 portant Code du travail soumet les étrangers souhaitant travailler en Mauritanie à l'obtention d'un permis de travail et la législation sur l'immigration exige seulement une entrée légale pour pouvoir travailler dans le pays. Aucune autre exigence légale n'est imposée mais dans la pratique, les travailleurs subissent, toutefois, des discriminations et vexations qui, sans être le fait de la loi, trouvent souvent leur origine dans leur entrée clandestine sur le territoire national.

Les immigrants souhaitant travailler dans le pays sont tenus de présenter un permis de travail. Le législateur reconnaît néanmoins la liberté à toute personne de créer une société privée. Les étrangers qui désirent investir dans le domaine commercial sont seulement tenus de se conformer aux règles du droit des sociétés, fixées par le code du commerce, qui prévoit notamment l'égalité entre les actionnaires nationaux et étrangers. Hormis l'obligation du permis de travail et l'exercice de fonctions de souveraineté (fonction publique en général et, particulièrement, certains corps, tels que les magistrats, les forces de sécurité...etc.), les étrangers peuvent exercer toutes les professions, sans aucune restriction.

La législation applicable accorde pratiquement les mêmes droits aux travailleurs étrangers qu'aux nationaux. Les immigrés sont protégés par les dispositions du décret n° 74.092 du 19 avril 1974 qui fixe les conditions d'emploi de la main d'oeuvre étrangère. En application du principe de non-discrimination, le contrat de travail des étrangers doit être conforme aux normes du droit du travail.

- **La sécurité sociale** : le régime de sécurité sociale des travailleurs étrangers est le même que celui des nationaux. La loi n° 67.037 du 3 février 1967 leur permet de profiter de toutes les prestations (familiales, accident de travail, maladie professionnelle, pensions de vieillesse, invalidité, décès et toutes autres prestations en faveur des travailleurs salariés). L'affiliation est obligatoire pour les travailleurs soumis au Code du travail, sans distinction de nationalité ou d'origine.
- **Les droits syndicaux et l'exercice d'activités professionnelles** : ils sont reconnus aux travailleurs immigrés au même titre que les nationaux (article 268 du Code du travail). En revanche, la loi exige que l'administration des syndicats soit confiée à des nationaux. Seule exception notable, les étrangers ne peuvent devenir fonctionnaires, même auxiliaires, ni occuper de fonction judiciaire (magistrats, avocats ou officiers ministériels) ou liées à la défense. Ils ne sont pas, non plus, éligibles aux chambres professionnelles ou conseils d'ordres.

6. La migration circulaire, un concept encore méconnu dans le cadre législatif et institutionnel national

Le cadre législatif mauritanien n'entrave pas la migration circulaire, dans la mesure où il n'impose pas de durée de séjour pour l'obtention d'un permis de travail. Il permet, également, aux travailleurs de séjourner en Mauritanie le temps nécessaire à la réalisation de leurs activités et de retourner dans leur pays, tout en conservant la possibilité de revenir. Néanmoins, le concept de 'migration circulaire' et son intérêt sont encore méconnus par la législation actuelle. Celle-ci peut, sous certains aspects, être considérée comme obsolète, eu égard à la complexité et à l'évolution des phénomènes migratoires contemporains.

Toutefois et en dépit du silence de la loi, la migration circulaire est une réalité sociologique ancienne, profondément enracinée dans le vécu des populations mauritaniennes. C'est ainsi que la plupart des nationaux qui quittent le pays en quête d'un avenir meilleur n'envisagent que très rarement de s'enraciner dans les pays d'accueil. Non seulement ils retournent régulièrement au pays, mais encore, ils y font souvent des investissements (immobiliers, notamment), en vue de préparer leur retour définitif. Très peu deviennent des immigrants 'permanents' ou accèdent à la nationalité des pays d'accueil. Sont principalement concernés :

- Les éleveurs transhumants qui nomadisent dans les pays voisins, de manière saisonnière, à la recherche de pâturages. Cette migration, qui concerne les éleveurs de dromadaires, ne conduit pas à une installation définitive à l'étranger, mais se limite à un déplacement pour de courtes périodes, liées à la situation pluviométrique.
- Les immigrés d'ethnie *soninké*, originaires du bassin du fleuve Sénégal, au Sud du pays, pratiquent une ancienne immigration vers l'Europe, notamment la France. A la retraite, ils reviennent quasi-systématiquement dans leur terroir d'origine.
- Les commerçants *maures* en Afrique subsaharienne gèrent les réseaux de la petite distribution dans de nombreux pays, où ils sont établis de longue date. Ils reviennent en Mauritanie après avoir fait fortune, en vue d'y investir. La durée d'expatriation est beaucoup moins longue, dans ce dernier cas, en raison d'un phénomène de 'rotation', les plus anciens se faisant progressivement remplacer par de nouveaux immigrants, plus jeunes.

II. Au niveau des pays d'accueil

1. La nécessaire révision des lois sur l'entrée et le séjour des étrangers pour favoriser la migration circulaire

L'une des pistes de révision possible des lois sur l'entrée et l'établissement des étrangers au sein de l'Union européenne serait de limiter le temps de séjour, en imposant une limite de deux à cinq ans de travail, au-delà de laquelle les travailleurs étrangers seront tenus de séjourner dans leur pays pour une durée identique. Cela devrait inciter les expatriés à accumuler une épargne en vue de son réinvestissement dans le pays d'origine. Cela permettrait également au travailleur de ne pas se couper de son pays d'origine et de profiter des opportunités d'investissement qui peuvent s'y présenter. Cette modalité favoriserait, par ailleurs, le transfert de savoir-faire au profit du pays d'origine.

- La difficile délivrance des visas pour les migrants 'court terme' :

Selon nous, l'idée d'accorder des facilités aux migrants temporaires pourrait constituer une alternative viable à l'immigration irrégulière. Cette modalité favoriserait un retour rapide des travailleurs dans leur pays d'origine et offrirait la possibilité d'accumuler une expérience et une épargne pouvant permettre aux travailleurs d'investir dans des secteurs productifs et de monter des micros entreprises.

Les travailleurs migrants « court terme » pourraient aussi résorber, en partie, la pénurie de main d'œuvre qualifiée en Europe. Toutefois, il est peu probable qu'ils aient des incidences significatives sur les flux migratoires vers le Nord. Les migrants « court terme » seront probablement des travailleurs qualifiés, issus des catégories professionnelles moyenne et supérieure. Or, les candidats à l'immigration clandestine, en provenance de zones non conflictuelles ont souvent un profil différent car il s'agit, en majorité, de personnes sans qualification. L'introduction de facilités pour les migrants temporaires pourrait être une bonne idée, dans la mesure où elle permettrait de desserrer les conditions de plus en plus contraignantes en matière de travail des étrangers.

Les travailleurs migrants « court terme » peuvent, sans doute, acquérir une certaine expérience qu'ils pourraient mettre au service de leur pays d'origine. Mais, celle-ci pourrait être relative, si la durée de tels contrats est trop courte. De même, l'intérêt d'une telle approche serait limité par le risque de précarité pour les travailleurs migrants, qui quitteraient leur situation antérieure, sans acquérir un nouvel ancrage professionnel durable. Enfin, il est à craindre que cette approche sélective de l'immigration ne se fasse au détriment d'autres catégories de migrants 'traditionnels' (les pays européens pourraient, par exemple, restreindre l'octroi de visas aux seuls travailleurs migrants...).

Il est pratiquement impossible d'obtenir un visa d'entrée en Europe pour les Mauritaniens désireux d'y travailler. Ces derniers ne bénéficient pas de facilités de visas, malgré les relations privilégiées du pays avec l'Europe et leur souci d'y parfaire leur formation. Cette attitude incite, désormais, les travailleurs à chercher de nouveaux horizons de migration, notamment les Etats unis et les pays du Golfe arabo-persique (dans le cadre d'accords ponctuels (Cf. supra I.4)).

L'attribution de visas annuels avec entrées multiples représenterait une opportunité très positive, pouvant contribuer à une régulation plus souple des flux migratoires légaux entre l'Union européenne et les pays tiers. Cette modalité permettrait, pour certaines catégories professionnelles, d'alléger la gestion des visas et les formalités y afférentes, au profit d'une plus grande fluidité des déplacements. Cette procédure serait aussi à même de permettre aux travailleurs de pouvoir honorer des demandes d'essai avant l'embauche de courte durée.

L'obtention d'un visa d'entrée en Europe, toutes catégories de demandeurs confondues, fait figure de véritable parcours du combattant. On peut citer, pêle-mêle, tout un éventail de difficultés auxquelles les candidats doivent faire face :

- Multiplicité des documents requis (qui ne sont pas toujours utiles);
- Files d'attente plus ou moins longues;
- Limitation des jours de dépôt des demandes (à 3 jours, généralement);
- Conditions d'accueil souvent déplorable avec, parfois, des vexations inutiles;
- Tracasseries administratives diverses (exigence de réservation d'hôtel, change...);
- Coûts exorbitants (frais de visas, assurance obligatoire)...

Sans doute ces mesures s'expliquent-elles, en partie, par la volonté d'éviter les fraudes d'immigrants irréguliers de plus en plus imaginatifs, mais elles vont souvent au-delà du nécessaire. Dans ces conditions, l'obtention d'un visa pour l'espace Schengen suppose une motivation à toute épreuve et nombreux sont ceux qui y renoncent et préfèrent aller ailleurs (pour vacances, tourisme ou déplacements professionnels divers...).

- *Un permis de travail de plus en plus difficile à obtenir :*

Le permis de travail est devenu très difficile à obtenir en Europe. La législation applicable à l'accès des non européens à l'emploi est particulièrement restrictive. Les conditions posées se sont durcies, au fil du temps, au point de rendre un tel accès problématique. En France, par exemple, sous le coup de nouvelles orientations politiques, mais aussi des problèmes d'intégration posés par l'immigration durable, on cherche à inverser la tendance des flux migratoires et aller vers une immigration nulle, voire négative. Il en résulte des conditions draconiennes, imposées aux travailleurs étrangers, dans le sillage d'une volonté affirmée de favoriser une immigration 'sélective' ou 'désirée'.

Les nouvelles lois, en France, se proposent ainsi de favoriser les 'migrations circulaires'. Elles prévoient d'attirer les étrangers diplômés et de faciliter l'accueil de ceux dont "*le talent constitue un atout pour le développement et le rayonnement*" du pays. A cet effet, elles encadrent de manière drastique les conditions d'obtention de cartes de séjour, désormais différenciées quant à leur durée, en lieu et place des anciens permis de résidence.

Même si elle s'explique, en partie, par les aspects négatifs de l'immigration durable, cette législation est en rupture radicale avec la tradition de ce pays. De surcroît, elle soulève de nombreuses questions dans ses relations avec ses partenaires traditionnels, hors Union européenne (Maghreb et Afrique sub-saharienne, notamment). Cette volonté se traduit par des procédures de plus en plus lourdes, qui touchent également la migration circulaire, pourtant considérée comme un palliatif acceptable. Cette approche est également réputée favoriser l'exode des cerveaux, à un moment où, en Afrique, en particulier, l'insuffisance des ressources humaines qualifiées est de plus en plus vécue comme un frein essentiel, voire l'obstacle majeur, au développement.

L'impact des législations, politiques et pratiques des Etats membres de l'UE en matière de lutte contre le travail illégal sur la migration circulaire :

L'Union Européenne propose des frontières militarisées pour lutter contre la migration ou des aides relativement insignifiantes pour susciter des 'vocations' au retour. Ces mesures ne sont, à l'évidence, pas d'une grande efficacité. L'option sécuritaire ne paraît pas être un choix suffisant, tant qu'elle ne s'accompagne pas d'une réelle volonté d'aider au développement économique des pays d'origine des migrants.

Au demeurant, la multiplication des entraves au travail illégal est de nature à compliquer les migrations circulaires, dans la mesure où il serait difficile de mettre en place un système dérogatoire propre à celles-ci et entièrement découplé du cadre législatif global applicable à l'entrée et au séjour des travailleurs étrangers. L'introduction de nouvelles restrictions, en la matière, n'est pas forcément conciliable avec une approche plus souple, s'agissant des migrations temporaires. En pratique, il sera

également difficile aux services en charge de la mise en œuvre de cette politique de concilier ces deux approches contradictoires mais supposées complémentaires.

- Une coordination souhaitable des conditions de travail entre pays d'origine et d'accueil :

Les statuts et conditions de travail des salariés ou indépendants ne sont généralement pas coordonnés avec les pays d'accueil. Or, une telle coordination aurait pu être un moyen d'assurer le respect de standards minimum au profit des travailleurs migrants. Elle aurait pu permettre, sous réserve de réciprocité, de mieux protéger les nationaux expatriés et de faire évoluer les législations sociales des pays d'origine, à l'image de celles de l'Union européenne.

- La participation politique et syndicale et la protection sociale dans le pays d'accueil :

Il n'existe pas de conventions entre la Mauritanie et les pays d'accueil portant sur la reconnaissance de droits politiques au profit des expatriés mauritaniens. La participation politique est, en général, limitée aux nationaux de ces pays, comme elle l'est en Mauritanie, y compris au niveau des élections locales (municipales). En revanche, les droits syndicaux sont largement reconnus aux travailleurs étrangers, en Mauritanie, où ils disposent, en outre, d'associations spécifiques leur permettant de défendre leurs intérêts.

De même, le niveau de protection sociale des travailleurs immigrés au sein des pays de l'Union européenne est relativement satisfaisant, dans la mesure où ils bénéficient de droits sociaux comparables à ceux des nationaux. En tout état de cause, le système de protection y est sans commune mesure avec les conditions prévalant dans les pays d'origine des travailleurs.

- Un cadre institutionnel peu favorable aux migrations circulaires, en raison de l'impact négatif des politiques migratoires restrictives :

De manière générale et en prenant en compte l'ensemble des aspects de la question, il semble que les restrictions de plus en plus draconiennes apportées aux flux migratoires et aux conditions de séjour et de travail des expatriés influent négativement sur la situation des travailleurs réguliers, qu'ils soient permanents ou temporaires.

La volonté de lutter contre l'immigration clandestine provoque des effets 'collatéraux' à l'égard des autres catégories de travailleurs étrangers, présumés irréguliers. Tout est mis en œuvre afin de limiter l'immigration, à tel point que celle-ci n'a plus son intérêt de jadis, hormis pour ceux qui, par hypothèse, n'ont rien à perdre. Dès lors, les travailleurs qualifiés, qui peuvent avoir d'autres alternatives, ne sont plus incités à exploiter l'opportunité des migrations circulaires.

Annexe

Législation applicable aux migrations en Mauritanie*

Nature	Référence et date	Objet
Décret	62.160 du 12/07/1962	Réglementation des titres de voyage
Décret	62.169 du 26/07/1962	Réglementation du visa et des titres de voyage
Décret	64.169 du 15/12/1964	Régime de l'immigration en Mauritanie
Loi	65.046 du 23/02/1965	Dispositions pénales relatives au régime de l'immigration
Loi	65.053 du 26/02/1965	Tarifs de la taxe de délivrance des cartes de résidents et des visas d'entrée et de séjour
Décret	65.110 du 8/07/1965	Modification du décret n° 64.169 portant régime de l'immigration
Décret	74.092 du 19/04/1974	Conditions d'emploi de la main d'oeuvre étrangère et instituant le permis de travail
Loi	17-2004 du 6/07/ 2004	Code du travail
Loi	67.039 du 3/02/1967	Régime de sécurité sociale
Loi	25.2003 du 17/07/2003	Répression de la traite des personnes
Ordonnance	91.022 du 20/07/1991	Constitution de la République islamique de Mauritanie
Loi	65.046 du 23/02/1965	Dispositions pénales relatives au régime de l'immigration
Loi	2001-052 du 19/07/2001	Code du Statut Personnel

*Source : auteur