



# **COMITE EUROPEEN SUR LES MIGRATIONS**

## **VERS UNE STRATÉGIE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES**

**Strasbourg, Novembre 2002**



# **COMITE EUROPEEN SUR LES MIGRATIONS**

## **VERS UNE STRATÉGIE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES**

**Strasbourg, Novembre 2002**



## Table des matières

PRÉFACE.....	7
VERS UNE STRATÉGIE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES .....	7
1. UN CONTEXTE NOUVEAU.....	9
2. LES MIGRATIONS EN EUROPE DANS LES ANNEES 90.....	10
2.1 Les tendances actuelles.....	10
2.2 Qui sont les migrants ? .....	11
3. LA NECESSITE D'UNE NOUVELLE APPROCHE EN MATIERE DE GESTION.....	13
3.1 Les contrôles de l'immigration .....	14
3.2 Efficacité des contrôles.....	14
3.3 S'attaquer aux causes premières .....	15
3.4 Les politiques d'intégration.....	15
4. ACTION DES POUVOIRS PUBLICS ET REALITE : QUE VOULONS-NOUS GERER ?....	16
4.1 Les raisons justifiant la gestion .....	16
4.2 Gestionnaires et personnes gérées .....	17
4.3 Gérer les attentes de l'opinion publique.....	18
5. UNE NOUVELLE STRATEGIE DE GESTION.....	19
5.1 Les mesures permettant de gérer l'immigration de façon ordonnée .....	19
5.2 Une capacité suffisante en matière de protection et d'aide au retour, ainsi qu'en matière de traitement des afflux inopinés ou désordonnés.....	26
5.3 Un environnement favorable à l'intégration.....	29
5.4 Dialogue et coopération avec les pays d'origine et de transit .....	30
6. RESUME.....	32



## PRÉFACE

Lors de leur 6e Conférence, tenue à Varsovie en juin 1996, les Ministres européens responsables des migrations ont invité le Conseil de l'Europe à développer une approche intégrée des migrations en Europe et à assister les gouvernements dans la définition de principes pour une migration ordonnée vers l'Europe et en son sein.

Ceci a amené le Comité européen sur les migrations (CDMG) à créer un Groupe de réflexion d'experts éminents dans le domaine, qui a présenté le premier rapport au Séminaire sur la gestion des migrations dans la Grande Europe en octobre 1998

Le rapport du Groupe de réflexion a été en général chaleureusement accueilli par les participants. La deuxième version du rapport a été ensuite rédigée par un Groupe restreint d'experts et d'académiciens (MG-R-MAN) et adoptée par le CDMG lors de sa 42ème réunion en mai 2000.

La stratégie se base sur le constat que l'Europe est une région caractérisée par des mouvements permanents de populations. Comme l'a souligné le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans son discours d'ouverture de la 7e Conférence des ministres responsables des questions de migration, tenue à Helsinki (Finlande), les 16 - 17 septembre 2002 :

*« La gestion des migrations, régulières ou irrégulières, est un défi politique.*

*La stratégie soutient vivement les mesures visant à intégrer les populations étrangères, tout en reconnaissant que l'intégration est un processus à double sens. Au cœur de cette stratégie se trouve la conviction que beaucoup des problèmes de migration qui se posent aux gouvernements tiennent à une approche au coup par coup de certaines questions telles que l'économie, l'asile, l'illégalité ou le retour. Or, cette approche n'est plus tenable. La stratégie de gestion doit être perçue comme un tout et s'appliquer sur le long terme. Les mesures nécessaires sont à prendre toutes ensemble, faute de quoi l'on se bornera à répéter les erreurs du passé, et une action prise dans un sens ne servira qu'à créer de nouveaux problèmes dans un autre sens. On ne peut plus éviter de se demander si les pays sont capables ou non d'élaborer leurs propres politiques intégrées et de les harmoniser avec celles d'autres pays. La nouvelle méthode de gestion que propose cette stratégie profitera aux pays de départ, de transit ou d'accueil ainsi qu'à leurs ressortissants.*

*Nous sommes tous conscients que les migrations internationales ont une incidence sur la qualité des relations internationales. C'est pourquoi il importe au plus haut point de les inscrire à l'ordre du jour politique commun des États d'origine, de transit et de destination. Vous devez vous occuper ensemble de questions telles que les droits de l'homme, la coopération technique bilatérale, l'immigration irrégulière et les obstacles au retour. Ce dialogue débouchera sur la mise en place de structures de coopération efficaces. Dès lors, un*

*climat de confiance mutuelle et de compréhension permettra aux parties de négocier sur un pied d'égalité. J'ai personnellement une grande confiance dans la cogestion pour ce qui est des migrations. »*

Comme vous pourrez le lire dans ce rapport, qui faisait partie originellement d'une publication des actes du Séminaire de 1998, la stratégie de gestion invite les Etats à développer leur propres politiques intégrées et à les harmoniser avec celle des autres pays. Ainsi, la nouvelle approche de gestion profitera à la fois aux pays d'origine, pays de transit et pays d'accueil et à leurs citoyens. Cela permettra aux Etats de développer des politiques novatrices et progressistes de la migration, basées sur une coopération technique bilatérale, et de répondre à toutes les questions relatives aux mouvements transfrontaliers : contrôles des frontières, droits de l'homme, intégration, asile, regroupement familial, trafic de migrants, retour aux pays d'origine. Cette approche permettra de réunir tous les éléments de politique pertinents dans un ensemble de mesures intégrées permettant ainsi de résoudre les problèmes urgents liés aux migrations.

Le Conseil de l'Europe est fortement engagé pour mettre en oeuvre efficacement la stratégie au niveau national.

**Gabriella Battaini-Dragoni**

Directrice Générale de la Cohésion sociale



## VERS UNE STRATÉGIE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES

### 1. UN CONTEXTE NOUVEAU

Face au nouveau millénaire qui s'annonce, les responsables européens des politiques migratoires sont désormais en mesure de faire le point sur une décennie de changements qui a vu apparaître un certain nombre de nouveautés. L'ensemble du continent européen est devenu très attractif pour les migrants d'une grande partie du reste du monde. Cette situation est à certains égards le reflet des nouvelles réalités politiques – l'Europe est dans sa majeure partie une zone de démocratie, où les droits de l'homme sont dans l'ensemble respectés. Perçue comme stable tant au plan politique qu'économique, elle exerce une attraction sur les demandeurs d'asile. Si on la compare avec une grande partie du reste de la planète, l'Europe apparaît également comme une région prospère, même si l'on y relève des variations internes, et les différences économiques entre l'Europe et le "Sud" provoquent inévitablement un flux constant de migrants. L'Europe méridionale et l'Europe centrale et orientale, deux zones fortement caractérisées jusqu'à récemment par un phénomène d'émigration ou par peu de déplacements, font désormais résolument partie d'un système de migration et de circulation dans lequel les entrées et les sorties tiennent autant d'importance.

On n'aura garde d'oublier également que la plupart des Etats européens qui connaissaient au début du siècle une forte émigration ont aujourd'hui une population d'origine étrangère dépassant souvent largement 1% de leur population totale, niveau à partir duquel on peut considérer qu'un pays est devenu pays d'immigration.

La grande Europe vieillit et son taux de natalité décroît beaucoup plus vite que celui d'autres continents, en premier lieu l'Afrique et l'Asie du Sud et du Sud-est. Ce décalage dans la transition démographique entre les divers continents ne peut manquer d'avoir des conséquences que le passé récent ne fait qu'annoncer.

Ces contrastes à l'échelle mondiale entraînent forcément des pressions migratoires persistantes qui viennent s'ajouter à celles découlant de l'héritage d'un demi-siècle d'immigration en Europe de l'Ouest. La migration de main-d'œuvre à laquelle ont fait suite les regroupements familiaux, puis, dans les années 80, le nombre croissant des demandeurs d'asile, ont constitué le legs transmis dans les années 90 aux gouvernants. En Europe méridionale, la croissance économique ajoutée à la proximité géographique de toute une série de pays plus pauvres (le bassin méditerranéen connaît les variations les plus importantes au monde dans les domaines démographique et économique) a provoqué l'apparition de nouveaux pays d'immigration, obligeant les gouvernements de ces pays à adopter pour la première fois une législation en matière d'immigration et à affecter davantage de moyens financiers au contrôle des entrées. Durant la période communiste, l'Europe centrale et orientale et l'ex-Union soviétique constituaient une région d'émigration maîtrisée et d'immigration limitée ; depuis 1989, cependant, cette région est devenue le champ de flux migratoires extrêmement complexes, se caractérisant par une formidable diversité de mouvements à court et à long terme, qu'il s'agisse d'entrées, de sorties ou de déplacements à l'intérieur même de la région.

Les années 90 ont vu le lexique européen relatif aux migrations s'enrichir de nouveaux termes tels que "migration de transit", "migration incomplète", "trafic de migrants", "menu commerce", "tourisme de travail" et autres dénominations. Les nouvelles migrations à caractère ethnique sont la manifestation visible de nationalismes et de minorités plus anciens. Ces migrations revêtent d'ailleurs un certain nombre de formes différentes : retour de co-nationaux vers une "mère patrie" (c'est notamment le cas des Aussiedler vers l'Allemagne et des Juifs en Israël), retour dans leur patrie de personnes expulsées (les Polonais de Russie revenant en Pologne, les Tatars regagnant l'Ukraine), retour des Russes installés dans les pays baltes et dans les États de la CEI vers la Fédération de Russie.

Ces phénomènes migratoires se sont produits sur fond de changement politique. En Europe occidentale, la dichotomie économique entre la CEE et l'AELE a disparu avec la création de l'EEE. Le

développement économique de l'UE, grâce notamment à la signature de l'Acte unique européen et du Traité de Maastricht, ainsi qu'à l'adhésion des nouveaux Etats membres, a créé un pôle politique décisionnel puissant. Les initiatives et les mesures prises par l'UE, puis développées par le biais des premier et troisième piliers ont désormais permis de façonner la politique migratoire mise en œuvre sur l'ensemble du continent. La "communautarisation" des matières d'asile et de migrations suite à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam devrait confirmer cette tendance.

Un tel processus semble destiné à se poursuivre tant que dureront les discussions sur l'élargissement de l'UE. Les premiers concernés seront les pays candidats eux-mêmes, dont on peut s'attendre à ce que la politique en matière d'immigration tendra à se rapprocher davantage encore de celle appliquée par les États membres de l'Union. Les autres pays de l'Europe centrale et orientale agiront sans doute de même afin de garantir l'accès à leurs propres citoyens et ne pas devenir un peu plus encore l'antichambre de l'Europe occidentale pour les migrants qui cherchent à s'y rendre. La suppression progressive des contrôles aux frontières dans le cadre de l'extension de l'espace Schengen ne fait que donner plus du poids à ce processus.

Tandis qu'en Europe occidentale le développement essentiellement monolithique de l'UE donnait le ton à la politique en matière d'immigration, principalement toutefois par le biais de la coopération intergouvernementale, l'Europe centrale et orientale a vu naître ces dernières années un ensemble de groupements et d'associations au sein desquels des politiques d'immigration ont été conçues et élaborées. Certains, comme le processus de Vienne, ont évolué vers d'autres formes. D'autres, tels le processus de Budapest, sont peut-être amenés à prendre de l'ampleur en jetant les bases d'une politique plus cohérente et plus harmonieuse dans la région. Ainsi, pendant que l'UE continue à avoir la haute main sur l'élaboration des politiques en Europe occidentale, les États de l'Europe centrale et orientale sont en voie de mettre sur pied leurs propres associations et mécanismes de coopération. Compte tenu du temps qu'il faudra probablement à l'UE pour s'agrandir et de la durée du processus de transition, qui connaîtra inéluctablement plusieurs phases, il est important de trouver différents moyens de tirer parti de ces groupements et de ces initiatives, et de définir un cadre où débattre de l'évolution des politiques paneuropéennes et de la gestion des phénomènes migratoires. À cet égard, le Conseil de l'Europe est on ne peut mieux placé pour jouer ce rôle.

La nouvelle carte politique de l'Europe, les nouveaux mouvements migratoires, ainsi que la position de l'Europe dans le monde, imposent d'aborder la question des migrations et des problèmes qui s'y rapportent dans une perspective paneuropéenne. Il convient toutefois de tenir compte de la façon géographiquement très différente dont se posent les questions sur le continent européen. Les pays, considérés individuellement ou sous l'angle de leurs actions communes, sont donc confrontés à un problème de gestion des flux migratoires, qui les oblige à concilier les différences existant à l'échelle nationale avec l'élaboration d'une politique internationale harmonieuse susceptible de répondre au problème posé. En outre, la réponse doit être assez souple pour permettre de faire face à toutes nouvelles formes d'immigration, tout en étant suffisamment large de façon à couvrir l'ensemble des domaines liés à cette question.

## **2. LES MIGRATIONS EN EUROPE DANS LES ANNEES 90**

### **2.1 Les tendances actuelles**

Environ 19,9 millions de ressortissants étrangers résident actuellement en Europe occidentale, et sans doute 2,8 millions en Europe centrale et orientale (y compris les Etats baltes mais pas la CEI). De 1988 à 1996/7, le total des populations étrangères en Europe occidentale a augmenté de près de 5 millions (33%), mais cette augmentation semble s'être nettement ralentie ces dernières années. Dans les pays pour lesquels il est possible de calculer les flux nets, la période d'environ 1980 à environ 1996 s'est soldée par une augmentation cumulée nette de 7,14 millions du fait des migrations. Il semble que les flux d'immigration aient atteint leur maximum en 1992.

L'Europe occidentale compte environ 7,46 millions de travailleurs étrangers enregistrés, soit 27 pour cent de plus qu'en 1988 (6,2 millions). Ainsi, en pleine récession, l'économie de l'Europe occidentale augmentait le volume de sa main-d'œuvre étrangère. Il existe également un nombre considérable de travailleurs clandestins, mais toute estimation de leur nombre risque d'être très éloignée de la réalité.

L'arrivée de demandeurs d'asile a fortement contribué à la hausse du nombre d'immigrants. En 1983, l'Europe a enregistré environ 70.000 demandes d'asile. En 1992, année record, il y en a eu 702.000. Ce nombre est descendu à 245.000 en 1996, pour remonter à 335.619 en 1998.

Ces dernières années, les augmentations nettes ont eu tendance à diminuer de manière quasi systématique dans tous les pays pour lesquels nous disposons de données. Toutefois, ces données sous-estiment probablement le total des entrées nettes, car la majorité d'entre elles excluent diverses catégories de migrants temporaires dont on sait que beaucoup sont en séjour irrégulier. Il est même possible que, de nos jours, la masse de l'immigration réelle en Europe n'apparaisse pas dans les statistiques officielles des entrées, mais soit clandestine. Le Centre international pour le développement des politiques des migrations (ICMPD) a estimé à environ 350.000 le nombre total des entrées clandestines en Europe occidentale. En fait, personne n'a une idée précise de l'ampleur réelle du phénomène.

Le principal problème de gestion des migrations au cours de ces dernières années a sans doute été créé par les migrations massives générées par les conflits guerriers locaux. Ceux-ci ont provoqué des entrées soudaines et de grande ampleur dans les pays voisins. Le nombre total s'élève à plusieurs millions de bosniaques, kosovars, kurdes, caucasiens et autres. Beaucoup, mais pas tous, sont depuis retournés dans leur pays.

## 2.2 Qui sont les migrants ?

La plupart des politiques nationales en matière d'immigration ont eu pour objectif de traiter la question de l'immigration de peuplement. Ces politiques s'appuyaient sur des mesures visant à contrôler les entrées (et, dans les régimes communistes, les sorties), puis à intégrer les migrants autorisés à entrer. Nombre des problèmes que nous percevons actuellement comme liés à l'immigration, notamment l'installation d'importantes minorités de cultures différentes, découlent soit des politiques volontaristes liées initialement aux besoins en main d'œuvre étrangère et de l'embauche de travailleurs étrangers, soit des séquelles des régimes coloniaux. Aujourd'hui encore, la conception qui sous-tend la politique de gestion de l'immigration est dominée par des notions sclérosées sur l'immigration fondées sur des idées qui appartiennent au passé.

Concernant les mouvements de population qui ont lieu aujourd'hui à l'échelle internationale, le concept de "permanent" s'est obscurci (à supposer qu'il n'ait jamais été clair). Désormais, aucun pays européen ne cherche à attirer de nouveaux résidents permanents, à l'exception des hommes d'affaires, spécifiquement recherchés parce que vecteurs d'investissements. Dans la plus grande partie de l'Europe, toutefois, l'immigration de peuplement permanent se poursuit de façon indirecte dans le prolongement des migrations temporaires antérieures, principalement par le biais des regroupements familiaux et des constitutions de familles. Assurément, il est possible aujourd'hui de lier la plupart des peuplements "permanents" au retour dans leur pays natal d'anciens travailleurs migrants, d'anciens citoyens des pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-Union soviétique qui étaient partis pendant la période communiste, et de certains groupes ethniques.

En Europe centrale et orientale, et notamment en Allemagne, l'immigration de peuplement permanent de ces dernières années a été le fait de groupes ethniques spécifiques "retournant" dans une patrie où leur a été accordée de façon automatique un droit de résidence. C'était le cas, entre autres, des Aussiedler allemands, des Finlandais ougriens, des bulgares d'origine turque, des Grecs pontiques et des Magyars roumains. D'autres ethnies touchées par les migrations, notamment les Rom, n'ont pas de patrie où revenir. En Europe centrale et orientale, le phénomène migratoire peut-être le plus frappant aujourd'hui est celui des migrants de transit. Il s'agit de personnes qui entrent sur le territoire d'un État pour le

traverser avant d'en gagner un autre. Leur présence fait de certaines démocraties nouvelles des pays avec une immigration importante. Dans le but de gérer l'immigration, ces pays ont développé leur législation et leur politique relatives à l'immigration selon les normes internationales et les meilleures pratiques des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Au cours des dernières décennies, les migrations volontaires ont été la plupart du temps le fait d'une main d'œuvre temporaire généralement peu qualifiée et mal payée, partant travailler à l'étranger pour une durée variable. Il s'agit souvent de travailleurs saisonniers. Ils se déplacent parfois dans le cadre de programmes organisés ; parfois aussi, ils viennent afin de répondre à des besoins ponctuels sur le marché du travail. À l'autre bout de la chaîne, on trouve des travailleurs hautement qualifiés, spécialistes, cadres et techniciens. C'est un groupe d'une autre nature, très divers, comprenant, entre autres, ceux qui travaillent pour le compte de sociétés transnationales et d'organisations intergouvernementales, des professionnels de la santé et de l'éducation, des universitaires, des spécialistes de projets, des hommes d'Église, des entraîneurs et des sportifs. Au plan économique, leurs déplacements illustrent le caractère mondial du monde des affaires et de la culture d'aujourd'hui ; sous l'angle social, ils constituent en Europe un groupe "invisible" d'immigrés appartenant à la classe moyenne et aisée, et sont à maints égards des citoyens internationaux. La plupart des pays ne dressent aucune barrière, ou fort peu, pour s'opposer à leur entrée ; on peut considérer en réalité que les États ont supprimé tout contrôle concernant leurs déplacements. Les étudiants, et d'autres jeunes au tout début de leur carrière professionnelle, forment un groupe mobile éphémère.

Durant ces dernières années, la question des demandeurs d'asile a requis toute l'attention des gouvernants. Certains sont reconnus comme réfugiés conformément à la Convention de l'ONU de 1951. Cependant, les gouvernements font droit aussi aux demandes pour des motifs humanitaires avec le sentiment que, bien que les critères énoncés dans la Convention ne soient pas pleinement satisfaites, il ne serait pas raisonnable, voire pas possible, de les renvoyer chez eux. Il arrive également souvent que les personnes ayant besoin d'une protection internationale, se voient accorder, sous une forme ou sous une autre, une protection sur une base temporaire.

Les migrants qui se placent d'eux-mêmes dans une situation irrégulière constituent au plan international un groupe de plus en plus important. En fait, la plupart des immigrés clandestins entrent légalement dans le pays d'accueil et ne deviennent illégaux que par la suite, soit en restant plus longtemps que prévu, soit en dérogeant aux conditions prescrites à leur entrée, généralement en prenant un travail. Ils peuvent osciller entre légalité et illégalité. D'autres pénètrent irrégulièrement dans le pays d'accueil et cherchent à se fondre dans le paysage. Il apparaît de plus en plus nettement que la raison pour laquelle ils se retrouvent dans l'illégalité est à imputer au développement du trafic de migrants. On peut avancer que le principal souci des gouvernements qui s'efforcent de gérer les flux migratoires est actuellement de contrecarrer l'action des agents et des institutions participant à ce trafic.

Il existe dans le monde de nombreux autres types d'itinérants dont on peut aisément dire que leur statut rejoint celui des immigrés. Nombre d'entre eux constituent désormais la caractéristique de ce nouvel espace de migration qu'est devenue l'Europe centrale et orientale. Parmi eux figurent les transfrontaliers, qui franchissent quotidiennement une frontière, les touristes-travailleurs, qui passent les frontières en tant que visiteurs mais avec l'intention de trouver un travail temporaire ou saisonnier, et les petits revendeurs, qui retraversent chaque jour la frontière ou, pour certains, restent plus longtemps. Il faut également parler de ceux qu'Okolski appelle les "migrants incomplets". Ce sont des personnes qui franchissent la frontière pour travailler ou faire du commerce pendant quelques jours ou quelques semaines seulement, mais qui le font si souvent qu'elles vivent et travaillent la plus grande partie de l'année hors de leur pays. Enfin, toute stratégie internationale en matière d'immigration doit tenir compte dans une certaine mesure du très grand nombre de touristes et d'hommes d'affaires qui voyagent, non seulement parce que ceux-ci peuvent à certains égards être considérés comme des migrants temporaires, mais aussi en raison du fait qu'en permettant l'existence d'un réseau mondial d'infrastructures liées au voyage (qu'il s'agisse de trajets, d'informations, d'agences etc.), ils

contribuent à réduire les désaccords dus à la distance, ce qui, en fin de compte, facilite les phénomènes migratoires. Pour nombre d'entre eux, les brefs voyages à l'étranger sont des missions d'enquête qui débouchent ultérieurement sur des déplacements plus longs. En outre, leurs déplacements imposent aux gouvernements de mettre en place des contrôles à l'entrée dans le pays, ce qui signifie que ces personnes deviennent, nolens volens, l'un des éléments du débat sur la politique à mener en matière d'immigration.

Ces divers groupes ne doivent pas être considérés comme distincts, telle catégorie de migrants ou de voyageurs étant susceptible de se métamorphoser en telle autre catégorie. Cela signifie que les flux migratoires sont fort complexes à analyser dans le temps comme dans l'espace ; ils concernent différents types de personnes et de motivations, différentes institutions les influencent ou les gèrent, et, dans les sociétés d'accueil, ils jouent différents rôles et utilisent diverses méthodes d'insertion. Concevoir une stratégie de gestion permettant de traiter toutes ces variations pose d'énormes difficultés. Il est à tout le moins nécessaire d'établir une distinction entre une stratégie de gestion ayant l'individu pour objet et une stratégie de gestion visant l'ensemble des acteurs institutionnels directement intéressés dans la promotion des déplacements.

### **3. LA NECESSITE D'UNE NOUVELLE APPROCHE EN MATIERE DE GESTION**

La nécessité de concevoir une nouvelle politique européenne en matière d'immigration, dont le besoin se fait de plus en plus sentir, résulte de la conjugaison de deux facteurs, à savoir : le fait que les politiques mises en œuvre depuis les années 70 s'avèrent inadéquates, et le changement de nature de l'immigration et des comportements à son égard. Le modèle de politique appliqué aujourd'hui se fonde sur deux lignes d'action directrices : la fermeture des frontières aux nouveaux flux de main d'œuvre immigrée, et des mesures visant à favoriser l'intégration sociale des populations immigrées déjà installées. Ce modèle s'est révélé en partie incapable de résoudre la question des groupes et des flux existants, et il est peu probable qu'il soit assez souple pour répondre à la situation nouvellement créée. En conséquence, il est désormais nécessaire d'envisager l'élaboration de nouveaux modèles. Non seulement les problèmes migratoires auxquels doit faire face l'Europe élargie des années 90 sont différents de ceux que connaissait l'Europe occidentale des années 70, mais les nouvelles démocraties souhaitent en outre éviter de reproduire les erreurs commises dans le passé par leurs voisins occidentaux.

La fermeture des frontières aux travailleurs étrangers est apparue comme la principale réponse face à une situation économique nouvelle, celle des années 80, marquée par la fin de la croissance et par la récession. Il se peut toutefois que le recours trop massif à des mesures visant à contrôler les flux de main d'œuvre ne soit pas couronné de succès dans un monde qui se caractérise de plus en plus par l'universalisation des réseaux de production et d'échange de biens, de services et d'informations, un monde où les États ont en grande partie renoncé à contrôler les mouvements de capitaux et l'organisation de la production. Il est également évident qu'un grand nombre de nouveaux emplois non qualifiés continuent d'être créés, souvent dans le secteur "non officiel", des emplois exercés par des immigrés qui acceptent de travailler pour des salaires que refuseraient les nationaux. Compte tenu de l'existence de tels emplois et du fait que des immigrés les acceptent, il est difficile pour les gouvernements d'opérer un contrôle en ce domaine. En outre, considérant la tendance dominante de l'économie à la flexibilité et à la déréglementation des marchés du travail, qui affectent négativement les taux des rémunérations et de la qualité des conditions de travail, renforcer le contrôle de l'immigration apparaît comme relevant d'une stratégie contradictoire.

Il existe donc une logique économique consistant à assouplir les contrôles sur les travailleurs immigrés, une logique qui, dans certains pays, se justifie aussi par l'éventualité d'un recul démographique dû au changement des structures d'âges. Toutefois, les politiques de maîtrise essentiellement axées sur la main d'œuvre immigrée pèchent par le fait qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte des déplacements motivés par le regroupement familial, la constitution de

familles et les problèmes d'ordre humanitaire. Ce type de déplacements est amplement justifié par une conception des droits de la personne humaine qui met en avant l'importance de la liberté individuelle. On ne voit vraiment pas quelles valeurs pourraient justifier de restreindre le droit à la mobilité et le droit de chercher activement à améliorer ses conditions de vie. En l'absence de telles justifications, l'admission contrôlée pour des raisons humanitaires, soumise à des degrés de contrôle satisfaisants, semble inévitable.

Il est une réponse partielle au recours trop massif aux dispositifs de contrôle des entrées, qui consiste à mettre en place des programmes d'immigration temporaire qui, en autorisant un certain nombre de travailleurs à pénétrer dans le pays, feraient office de soupape de sûreté tout en maintenant les flux dans le cadre de filières légales. Cette stratégie, raisonnable du point de vue des gouvernements européens, est aussi intellectuellement satisfaisante, dès lors que l'administration se montre capable de contrôler la situation et la durée de séjour de ces travailleurs, et qu'elle est en mesure de les renvoyer chez eux au terme de leur contrat. Cela se passe toutefois rarement ainsi ; en conséquence, les programmes d'immigration temporaire sont de nature à fournir un cadre légal approprié aux seuls immigrés qui n'ont pas l'intention de s'installer à demeure dans le pays.

### **3.1 Les contrôles de l'immigration**

Depuis le "coup d'arrêt" infligé en 1974 à l'immigration de main-d'œuvre (bien que les regroupements familiaux se soient poursuivis et même accélérés), et, de façon plus marquante, depuis la crise provoquée vers le milieu des années 80 par les demandes d'asile, les politiques européennes en matière d'immigration ont été davantage axées sur la maîtrise des entrées. Des contrôles ont été mis en place à l'entrée du pays, sur le territoire même, et pendant les procédures. L'objectif de ces mesures est de rendre plus homogène et plus cohérente la politique suivie en matière de contrôle de l'entrée des immigrés et des demandeurs d'asile. Toutefois, en ce qui concerne plus particulièrement les mesures en direction des demandeurs d'asile, il convient de noter qu'elles ne réussissent pas à assurer le retour à ceux qui ne se voient pas accorder le droit de rester, ce qui constitue un problème important et non résolu. Cette situation illustre en partie la difficulté d'opérer une distinction nette entre ceux qui ont besoin de protection et ceux qui peuvent être renvoyés sans risque chez eux. Toutefois, elle est aussi due à l'absence d'un cadre international officiel du renvoi des arrivants non autorisés dans leur pays d'origine. Ce sont là des questions qui désormais se posent surtout aux pays de l'Europe centrale et orientale. La loi sur les réfugiés est le domaine de la législation sur les migrations qui a reçu le plus d'attention au cours des dernières années dans ces pays. Les procédures relatives au droit d'asile, en accord avec les textes internationaux sur les réfugiés, ont été développées ou sont sur le point d'être achevées.

L'incapacité à garantir le retour est devenu un problème critique. D'un côté, les pays ne doivent pas paraître faibles en ce qui concerne le renvoi des clandestins. Mais d'un autre côté, les renvoyer est une opération coûteuse et, généralement, très lente. En conséquence, la possibilité de rester dans un pays étant perçue comme réalisable, même si c'est irrégulièrement, cela peut jouer aux yeux des candidats à l'immigration comme un facteur d'attraction. Bien que le nombre des expulsions ait augmenté ces dernières années dans beaucoup de pays, la menace d'un retour forcé n'est pas encore crédible. Les États ne disposent pas de stratégies de renvoi efficaces ; et même lorsque ces stratégies existent, elles ne touchent qu'un nombre limité de personnes. Le simple coût induit par la mise en place d'un système de renvoi suffit à dissuader de nombreux pays, notamment en Europe centrale et orientale, d'en introduire un.

### **3.2 Efficacité des contrôles**

La crainte d'une immigration massive de l'Est vers l'Ouest au début des années 90 ne s'est pas réalisée, et depuis 1993, dans la plupart des pays, les indicateurs en matière d'immigration légale sont à la baisse. Toutefois, les pays d'Europe centrale et orientale ont vu apparaître un nouveau système de circulation qui est devenu difficile à contrôler en raison du nombre des déplacements. Les situations

d'urgence dans les Balkans, en Turquie et au Proche Orient ont entraîné des pressions sur les politiques d'asile, en partie atténuées par les systèmes de protection temporaire. Ceux-ci pourront continuer à fonctionner si des stratégies efficaces sont élaborées en matière de retour.

Globalement, il peut apparaître que le contrôle des entrées a connu un certain succès en Europe occidentale, même s'il est manifeste que les effets en ont été variables selon les pays, ce qui a donné lieu à des débats quant à la nécessité d'adopter des dispositifs permettant de répartir le poids des responsabilités. Les politiques migratoires demeurent dans l'ensemble des politiques réactives plutôt qu'anticipatives, caractérisées par leur capacité à gérer des crises et non par leur cohérence. Les événements des années 90 ont conduit à la définition d'un ensemble de politiques migratoires poursuivies en parallèle plutôt que dans un cadre unifié. Conséquence de cela, il existe en général un fossé entre les mesures liées à la main d'œuvre et celles touchant aux regroupements familiaux, tandis que la politique relative aux demandes d'asile s'est développée de façon séparée. Aujourd'hui, un nouveau volet a été ajouté à la politique existante, concernant le trafic de main d'œuvre. Donc, c'est séparément que les politiques migratoires européennes actuellement appliquées traitent les questions qui se posent, et qui touchent au travail, au regroupement familial et à la constitution de familles, aux demandes d'asile, au trafic de main d'œuvre et à l'immigration irrégulière, ainsi qu'à l'intégration. Des questions de gestion plus générales traversent ces différents domaines, celles se rapportant à la régularisation, au retour et à la prévention ; seule une approche stratégique globale permettra d'y répondre.

### **3.3 S'attaquer aux causes premières**

En lieu et place d'un contrôle sévère des entrées, on a préconisé de s'attaquer aux causes premières des migrations, notamment au sous-développement économique et social des pays d'origine. L'aide au développement est parfois présentée à l'opinion publique comme une solution de rechange face à l'immigration, la tentative généreuse d'épargner aux migrants les sacrifices et les souffrances psychologiques découlant du fait d'être coupés de leurs racines culturelles. Une telle approche comporte toutefois un certain nombre de désavantages. En premier lieu, on ne voit pas très bien quelle affectation donner à l'aide pour freiner l'émigration. En deuxième lieu, toute croissance économique résultant de l'aide apportée aux pays d'origine a pour effet à court et moyen terme d'augmenter le nombre des candidats au départ. En troisième lieu, le fait d'utiliser la croissance économique dans les pays d'origine comme un moyen de réduire la pression migratoire soulève de nouvelles questions, liées notamment aux accords commerciaux et aux transferts de capitaux, ce qui peut déboucher sur de nouvelles difficultés en matière de politiques étrangère et commerciale. Enfin, les pays donateurs peuvent apparaître comme n'agissant qu'en fonction de leurs intérêts propres, une situation qui peut créer des tensions difficiles à surmonter entre pays d'origine et pays de destination. Pour toutes ces raisons, ni l'aide au développement ni la création de zones de libre-échange - éléments toutefois importants de l'équation qui est posée - ne peuvent apparaître comme des solutions de remplacement aux politiques globales d'immigration.

### **3.4 Les politiques d'intégration**

Les tentatives d'intégration menées sur trois décennies montrent que, pour être couronné de succès, le processus d'intégration doit comporter trois éléments principaux : l'adaptation des immigrés à la société d'accueil, l'adaptation de la société d'accueil aux immigrés, et des stratégies de communication appropriées entre les deux populations ainsi qu'entre chacune d'elles et les gouvernements. Il est enfin une condition nécessaire implicite, à savoir l'existence d'une "grammaire" de règles et de formes de communication et d'une communauté linguistique pour exprimer des idées afin de prévenir toute déformation des points de vue et des idéologies. À défaut, la reconnaissance de la diversité culturelle demeure souvent purement théorique.

Au cours de ces dix dernières années, l'Europe a déployé des efforts considérables pour mettre en place des politiques d'intégration efficaces, en favorisant notamment l'égalité des chances, la

promotion professionnelle, l'accès aux services sociaux, l'intégration socioculturelle et la participation civique des communautés immigrées. Il ne semble pas que les résultats obtenus soient à la hauteur de l'énergie dépensée. L'Europe des années 90 se caractérise par le repli des minorités sur elles-mêmes, provoqué en partie par leur rejet par les populations d'accueil, par la sur-représentation des populations immigrées dans les statistiques d'un chômage en hausse, par leur exclusion sociale et par une hostilité grandissante de l'opinion publique à leur égard, ce dont témoignent la montée en puissance des forces politiques nationalistes, racistes et xénophobes. Le problème principal tient au fait que l'opinion publique adopte une attitude de plus en plus négative, et que plus ce sentiment prend de l'ampleur, plus il est difficile pour les dirigeants politiques d'aborder ces questions en des termes positifs.

Cette vision négative est encore renforcée par l'idée que les immigrés représentent une charge pour le système d'aide sociale qui n'est pas contrebalancée par leur contribution à l'effort économique. Les politiques d'intégration visant explicitement à favoriser la participation des immigrés dans tous les domaines de l'existence étaient généralement axées sur les problèmes les plus évidents liés à leur statut d'immigrés (la barrière linguistique, les obstacles rencontrés dans l'éducation et au niveau de la participation civique), ce qui a, dans une certaine mesure, fait oublier leur contribution souvent positive au marché du travail.

#### **4. ACTION DES POUVOIRS PUBLICS ET REALITE : QUE VOULONS-NOUS GERER ?**

##### **4.1 Les raisons justifiant la gestion**

L'idée qui sous-tend toute notre réflexion est qu'aucun gouvernement, en aurait-il le désir, n'est en mesure d'empêcher l'immigration ou l'émigration. Même les régimes les plus répressifs ont eu des frontières poreuses. Au sein des sociétés démocratiques qui ont adhéré aux principes des droits de l'homme attachés à chaque individu, un certain degré d'immigration de non-nationaux est inévitable. En outre, le caractère complexe et dynamique du phénomène migratoire implique qu'il existe un état permanent de flux. Chaque gouvernement se trouve donc amené à vouloir exercer un contrôle sur des aspirations au départ souvent très fortes. La position du Roi Canut tentant de contenir le flux de l'océan est tout aussi inefficace aujourd'hui qu'elle l'était au 11<sup>e</sup> siècle.

Ce qu'ont de mieux à faire les gouvernements, c'est de canaliser et influencer les flux migratoires, et de mettre en œuvre des politiques qui suivent le courant plutôt que de lutter contre. Il leur faut définir des mesures qui soient assez souples pour répondre aux fluctuations des principales tendances, mais également aux brusques changements de direction. Compte tenu du caractère international des migrations, il est indispensable pour cela que les États coopèrent entre eux. Sans coopération, un pays seul n'a pas le pouvoir de contrôler ses frontières, même en appliquant les mesures les plus draconiennes.

La nécessité de recourir à une stratégie de gestion positive concerne également la mise au point de processus d'intégration sociale efficaces, mettant tout particulièrement l'accent sur l'intégration des groupes minoritaires. Les gouvernements ne peuvent imposer l'intégration ni les bonnes relations entre communautés. Ils doivent œuvrer de concert avec l'opinion publique, en guidant celle-ci plutôt qu'en la suivant. Il faut créer les conditions dans lesquelles les populations minoritaire et majoritaire comprennent qu'il est de leur propre intérêt de voir réussir le processus d'intégration. Il est donc nécessaire, dans le cadre du processus de gestion, de prendre des initiatives de type pédagogique de nature à instaurer la confiance dans toutes les communautés. Dans le même temps, il convient d'adopter des mesures propres à supprimer les causes menant à la marginalisation d'un groupe minoritaire par rapport à l'ensemble de la société.

En bref, nous soutenons l'idée que les migrations sont un phénomène inévitable, et que la meilleure conduite à suivre pour un État est d'influer sur son cours en direction d'objectifs compatibles avec les



droits de l'homme et des meilleures solutions possibles en termes de conditions sociales et économiques pour les migrants comme pour les communautés d'accueil. L'intégration relève d'une politique liée à cela mais distincte, où gérer signifie créer les conditions permettant tant aux autochtones qu'aux membres des communautés immigrées de trouver leurs propres voies vers l'harmonie sociale.

#### **4.2 Gestionnaires et personnes gérées**

Par migration internationale, on entendait traditionnellement la relation existant entre un individu ou une famille qui se déplace à la recherche d'un travail ou en vue d'une implantation permanente, et un gouvernement qui assume le rôle de gardien, en contrôlant l'entrée dans le pays et les modalités d'acquisition de la citoyenneté. Aujourd'hui, on parlerait plutôt d'une entreprise commerciale internationale à diverses facettes, dotée d'un budget important, fournissant des centaines de milliers d'emplois de par le monde, et gérée par un ensemble d'individus et d'institutions qui sont chacun concerné par la façon dont se développe l'entreprise. Une telle vision des choses a des implications importantes pour les gouvernements, car elle soulève certaines questions relatives à l'efficacité des mécanismes régulateurs et de politiques en grande partie conçues en termes de relation contractuelle entre le migrant et l'état.

La principale fonction de gestion est essentiellement dévolue à l'état. Cette fonction doit toutefois être exercée en partenariat avec tout un ensemble d'autres acteurs. Ceux-ci comprennent, à un niveau général, les migrants eux-mêmes et les partenaires sociaux - employeurs, syndicats, organisations d'immigrés. On peut avancer l'idée que l'un des graves échecs des politiques migratoires européennes tient à l'absence de réelle cohésion entre ces différents acteurs pour ce qui est de formuler une stratégie en matière d'immigration. En conséquence, les problèmes ont trop souvent été abordés de façon décousue, et sans tenir compte de l'opinion de tous les acteurs concernés. Les mesures spécifiques mises en œuvre ont eu dès lors des effets secondaires non recherchés.

La stratégie de gestion ne doit pas seulement concerner les flux de migrants et leur intégration dans les sociétés d'accueil. Aujourd'hui, l'objet de la gestion est une entreprise mondiale de migrations composée d'un ensemble d'institutions, d'agents et d'individus, tels que les agences de recrutement et les agences de travail, les directeurs de moyens de transport, les sociétés juridiques et de conseil, les trafiquants etc. L'entreprise n'est pas homogène. Elle peut bien évidemment être considérée sous deux angles différents, l'un légal (régulier) et l'autre illégal (irrégulier) – chacun de ces deux aspects pouvant être à son tour subdivisés et donner lieu à des appréciations différentes, et représentant un créneau commercial particulier.

Il est probable que pour les gouvernements, c'est la question du trafic qui, en termes de gestion, pose le problème le plus urgent. Il s'agit là d'un commerce qui s'étend de plus en plus à l'échelle mondiale dans la mesure où les progrès dans les transports et les communications, ainsi que les liens existants avec la criminalité internationale, permettent plus facilement d'agir au niveau de régions et de continents entiers. Considéré comme une entreprise commerciale, le trafic est, à l'instar de toute entreprise commerciale légale, remarquablement habile à tromper les systèmes de contrôle mis en place. Si des routes se ferment, d'autres s'ouvrent. L'entreprise est parfaitement capable de s'adapter aux changements et semble toujours avoir une ou plusieurs longueurs d'avance sur ceux qui tentent de la contrôler. Les autorités nationales doivent souvent se mettre d'accord sur des actions concertées, et cela prend du temps. C'est ainsi que, par rapport à la capacité des gouvernements à les contrôler, les trafiquants font preuve d'une plus grande flexibilité, d'une meilleure organisation, et ils sont plus rapides à réagir. Le trafic représente donc pour les gouvernants de nouveaux défis en matière de gestion et de contrôle des flux migratoires. Il semble indiquer qu'il faudrait envisager de nouvelles façon de contrôler l'immigration, en mettant davantage l'accent sur les institutions et les intérêts directement en jeu plutôt que sur les migrants eux-mêmes. Compte tenu du caractère international du trafic, les États doivent collaborer entre eux au niveau des politiques à mettre en œuvre.

### 4.3 Gérer les attentes de l'opinion publique

L'une des difficultés liées à l'élaboration d'une stratégie de gestion tient à la nécessité de concilier deux tendances divergentes qui influent sur les attentes et les comportements des opinions publiques. La première tendance est le passage à la mondialisation, un processus qui regroupe les économies nationales en une seule entité tout en paraissant promouvoir une culture de masse uniforme. La seconde est une réaction à la première sous forme de tendance compensatoire illustrée par une confiance plus grande de l'individu dans la communauté locale. Ce processus se caractérise par le nationalisme et la fragmentation, et peut dans certaines circonstances déboucher sur des troubles sociaux engendrés par le chômage et la marginalisation par rapport au marché du travail, les économies locales étant perçues comme sans pouvoir face aux forces mondiales dominantes. Le danger, dès lors, est de voir se développer une idéologie négative de l'immigration, l'opinion publique ayant le sentiment que les flux migratoires contemporains s'inscrivent dans le système mondial des échanges, lesquels échappent désormais au contrôle des États et laissent les communautés locales dénuées de pouvoir.

C'est aux gouvernements qu'il incombe de créer un climat plus positif, où les questions liées à l'immigration puissent être l'objet de débats au sein d'une opinion publique davantage prête à montrer la voie qu'à faire ce qu'on lui dicte. Les conditions préalables essentielles à toute élaboration d'une politique migratoire sont l'homogénéité, la clarté et la cohérence, afin que les débats publics soient nourris de faits et non de préjugés. Il est également important d'éviter de créer de fausses impressions et de rassurer l'opinion à court terme d'une façon qui ne pourrait, à plus long terme, que provoquer chez elle une insatisfaction plus grande. Les gouvernements risquent ainsi d'aller contre leurs propres intérêts lorsqu'ils annoncent qu'ils n'autoriseront que l'immigration temporaire (dans le but de rassurer l'opinion publique) tout en sachant qu'ils ne pourront empêcher les immigrés légalement admis de façon temporaire de faire venir leur famille et de s'installer définitivement.

Il est indubitable que des contrôles plus stricts aux frontières réduisent – sans toutefois freiner totalement – l'immigration irrégulière, et que, en l'absence de ces contrôles, les autorités seraient confrontés à de nombreux et très graves problèmes sociaux, tels que l'afflux de migrants résultant du regroupement de familles élargies, une immigration à grande échelle pour des raisons économiques, et l'arrivée d'un grand nombre de malades désireux de pouvoir bénéficier de soins. De ce point de vue, l'opinion publique est certainement favorable au maintien des contrôles. Cependant, face à une plus grande sévérité des contrôles aussi bien au-delà qu'à l'intérieur des frontières de l'UE – y compris ceux mis en place dans le cadre de l'accord de Schengen –, le danger existe de voir se développer des réactions de défense peu propices à l'intégration.

Il est important pour les populations d'accueil de comprendre que les immigrés présents légalement sur le territoire doivent être intégrés dans la population nationale et qu'il est indispensable d'éviter toute attitude discriminatoire à leur égard. Il faut cependant se montrer très prudent et ne pas voir qu'une simple relation de cause à effet entre contrôle des entrées et intégration, ce qui laisserait à penser que les politiques ayant pour but de contrôler l'immigration sont la condition préalable à une intégration réussie. Une telle idée est théoriquement peu pertinente et pratiquement non démontrée.

Les attentes des opinions publiques sont difficiles à satisfaire, et la voie de la persuasion laissée aux gouvernements est étroite. Il est peu probable que les politiques fondées en grande partie sur le contrôle des entrées puissent jamais véritablement parvenir à persuader les opinions publiques des aspects bénéfiques de l'immigration. Il est pareillement difficile de les convaincre que l'intégration fonctionne bien, dans la mesure où ces opinions sont davantage amenées à juger de l'efficacité des politiques d'intégration selon qu'il existe ou non des problèmes. Il est donc nécessaire de mettre au point, sur une large assise, une stratégie de gestion globale et anticipative plutôt que partielle et réactive. Elle doit se garder de susciter des attentes du public qui ne peuvent être satisfaites, tout en n'hésitant pas à prendre des mesures susceptibles, à long terme, de déboucher sur une plus grande harmonie sociale et la protection des droits de la personne humaine.

## 5. UNE NOUVELLE STRATEGIE DE GESTION

L'approche globale conditionne une stratégie de gestion reposant sur quatre principes :

- l'ordre
- la protection
- l'intégration
- la coopération

Voici en quoi consistent les différents objectifs stratégiques :

1. Définir un ensemble de mesures permettant de gérer l'immigration de façon ordonnée, de telle manière que les migrants comme les sociétés d'accueil en tirent le meilleur profit et que le trafic et les mouvements illégaux soient réduits.
2. Offrir une capacité suffisante de protection et de traitement des afflux inopinés ou désordonnés.
3. Créer un environnement susceptible de favoriser l'intégration.
4. Nouer un dialogue et des liens de coopération avec les pays d'origine afin que soient associés les grandes orientations de politique étrangère avec les objectifs fixés en matière d'immigration.

Il est désormais devenu nécessaire d'adopter une stratégie de gestion unifiée si l'on veut regrouper ces objectifs. Mettre en œuvre une telle stratégie exige que chaque gouvernement respecte un certain nombre de conditions, en gardant à l'esprit que les politiques migratoires en matière d'entrée ne seront pas les mêmes dans tous les pays. En premier lieu, tous les pays devraient définir une vaste politique d'immigration, en commençant par faire le bilan des objectifs et des mesures en vigueur afin de repérer les lacunes et d'introduire une plus grande cohérence. À l'heure actuelle, la plupart des gouvernements européens sont dotés de politiques permettant de traiter tel ou tel aspect de l'immigration, mais rares sont ceux qui peuvent prétendre embrasser tout l'éventail de la typologie migratoire et des questions qui s'y rapportent. En deuxième lieu, cette politique devrait faire l'objet d'une coordination interne entre tous les ministères chargés des questions d'immigration et d'intégration afin d'assurer la cohérence des initiatives prises et des réponses proposées. Des structures spécifiques devront éventuellement être créées à cet effet. En troisième lieu, une approche stratégique de la gestion des phénomènes migratoires implique la participation de tous les acteurs travaillant en ce domaine, notamment celle d'un grand nombre d'ONG. En quatrième lieu, la politique migratoire mise en œuvre doit être transparente pour que tous les acteurs aient le sentiment d'avoir un rôle positif, et les initiatives comme les décisions doivent être portées à la connaissance du public. Enfin, les politiques nationales devront être coordonnées au niveau international afin d'atteindre au plus haut degré possible d'adhésion et d'harmonisation. Les structures actuelles du Conseil de l'Europe fournissent un cadre et des moyens appropriés, à même de favoriser une telle coordination.

### 5.1 Les mesures permettant de gérer l'immigration de façon ordonnée

#### 5.1.1. L'amélioration des systèmes d'information

Pour que le système de gestion fonctionne bien, il est essentiel avant tout de disposer d'un système d'information efficace et très étendu susceptible de répondre avec souplesse à toute nouvelle question qui se pose dans le cadre de la politique mise en œuvre. L'information est nécessaire aux migrants et autres agents et institutions non gouvernementaux, mais également aux gouvernements nationaux et aux administrations locales. Le fait d'offrir davantage d'informations aux candidats à l'émigration sur les conditions et procédures en vigueur dans les pays de destination contribuera à mettre de l'ordre dans les flux migratoires. Il est également indispensable de favoriser la circulation de l'information entre les gouvernements afin de réduire les réactions en chaîne induites par de nouvelles mesures en matière de politique migratoire. Il faut en outre, dans les pays mêmes, mettre en place des systèmes

garantissant une circulation efficace de l'information relative aux question d'immigration entre les différents ministères concernés, ainsi qu'entre le gouvernement central et l'administration locale.

Chaque gouvernement étant amené à faire face – de façon individuelle et dans un cadre de coopération – à une situation en évolution dans les années 90 et au-delà, la nécessité de disposer d'une information précise et opportune constitue une priorité dans la mise en place des systèmes de gestion. À l'heure actuelle, cet objectif n'est pas encore atteint. La plupart des statistiques et documents qu'il est nécessaire de connaître pour pouvoir prendre des décisions judicieuses ne parviennent pas à ceux chargés de définir les grandes orientations ou bien ne leur parviennent qu'avec beaucoup de retard. Pour diverses raisons, les gouvernements n'échangent pas leurs informations, en partie par volonté de secret, et en partie parce que la circulation de l'information et les modalités de cette circulation varient d'un pays à l'autre.

Si les informations doivent être partagées, il faut également que les analyses opérationnelles le soient. A ce sujet, il est utile de mentionner les échanges réguliers qui existent entre Etats membres de l'UE et ceux qui existent sur une base occasionnelle entre les Etats membres d'IGC et d'autres groupes d'états. Il est nécessaire d'améliorer les systèmes pour pouvoir procéder à des analyses mutuelles et comparées et échanger des données. Les petits États et les nouvelles démocraties sont plus particulièrement vulnérables, dans la mesure où il leur manque les ressources et l'infrastructure analytique nécessaires à une utilisation optimale des informations disponibles.

Il est essentiel d'accorder la plus grande attention à la nature des informations qui sont jugées nécessaires et recueillies. Aujourd'hui, la plupart de ces informations se rapportent aux procédures, qu'il s'agisse des modalités d'entrée, du passage des frontières, des demandes d'hébergement etc., plutôt qu'aux personnes et aux institutions concernées. Il importe d'en savoir davantage sur les conséquences des procédures, par exemple concernant l'impact des mesures de contrôle sur le stock et les caractéristiques des immigrés illégaux.

Il est donc essentiel de repenser en profondeur la question de l'information statistique et documentaire dont un système de gestion de l'immigration se doit de disposer. Cette information doit être appropriée, précise, fiable, publique et transparente. Elle doit être en mesure de tirer parti de toutes les sources disponibles et pertinentes, faire preuve de souplesse, et incorporer les besoins de tous les acteurs du phénomène migratoire.

#### 5.1.2. La mobilité en tant que droit de l'homme

La mobilité est un droit de l'homme susceptible d'être exercé dans les conditions prévues par les gouvernements aux termes des instruments légaux dont ils se sont dotés. Ce droit suppose que les gouvernements signataires des diverses conventions et déclarations relatives aux droits de l'homme appliqueront ces dernières dans le cadre de leur propre juridiction. Le principe fondateur est la nature universelle et indivisible des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fondée sur la dignité et l'égalité de tous les êtres humains.

En gardant cela à l'esprit, les pays européens devraient s'efforcer de réduire progressivement les barrières qui les séparent, en octroyant une plus grande liberté de mouvement non seulement à leurs propres citoyens mais également aux nationaux de pays tiers légalement installés chez eux. Cette liberté de mouvement est une étape essentielle de la quête d'une Europe plus unifiée tant au plan social que politique. Le rapprochement des politiques et des procédures d'entrée entre États européens est une condition préalable à l'instauration de cette liberté de voyager, afin que la marche vers l'harmonisation des procédures, notamment en ce qui concerne la question des visas, apparaisse comme nécessaire pour combattre l'immigration irrégulière et pour filtrer les demandeurs d'asile dans le cadre des principes du droit international.

Pour atteindre ces objectifs, les politiques mises en œuvre doivent être claires et transparentes afin que les candidats à l'émigration ne soient pas encouragés à partir sur la foi d'une fausse idée des conditions qu'ils rencontreront à leur entrée ou par la suite. Les gouvernements doivent donc faire connaître

précisément sous quelles conditions les citoyens étrangers sont autorisés à séjourner dans le pays et, ce faisant, introduire un élément de clarté et de prévisibilité. L'avantage de la clarté tient au fait que l'entrée est redéfinie selon des termes positifs, les catégories de personnes autorisées à entrer étant nettement précisées, à l'inverse de l'attitude actuelle, négative, consistant à obliger le migrant à expliquer pourquoi il devrait être autorisé à entrer.

### 5.1.3 La politique relative à la migration de main-d'œuvre

#### *a) Les différents facteurs de la mise en œuvre*

L'immigration est intimement liée au marché du travail. Les politiques en matière de migration de main-d'œuvre sont confrontées à de très nombreux types de travailleurs étrangers, caractérisés par des niveaux de compétence et des degrés de stabilité variables. Certains étrangers connaissent une situation précaire, d'autres, hautement qualifiés et solidement établis, se considèrent comme des citoyens transnationaux. Leur acceptabilité et le degré d'intérêt qu'ils représentent pour les pays d'accueil dépendent de l'état du marché du travail. Considérant le fait que les marchés nationaux du travail tendent à se fondre en un marché unique, il est indispensable que la planification de la gestion tienne compte d'une série de facteurs temporels et géographiques.

On ne sait pas vraiment dans quelle mesure il est possible d'établir une planification à long terme en raison des incertitudes liées au marché de l'emploi dans les périodes de fluctuation économique ; on ignore également à quel moment, face à des déplacements inopinés/massifs, il devient nécessaire d'assouplir les politiques et les structures mises en place pour répondre aux besoins en main d'œuvre. En termes purement économiques, les mouvements de main d'œuvre ne doivent être perçus que comme un ensemble d'éléments s'inscrivant dans une économie mondialisée, composée de réseaux d'économies et d'intérêts nationaux pour lesquels il est nécessaire d'élaborer une stratégie de gestion susceptible de maîtriser la complexité. En outre, les phénomènes migratoires deviennent de plus en plus diversifiés, si bien que le mot "permanent" a aujourd'hui un sens différent de celui qu'il revêtait dans le passé. La conséquence de cela, c'est qu'en gérant une immigration pouvant déboucher sur une installation permanente, les gouvernements sont amenés à faire face, sur des laps de temps variables, à différents types de mouvements et de motivations qui sont bien plus nombreux que cela n'était le cas auparavant.

Le facteur géographique dont la gestion doit tenir compte est également variable. À l'échelle internationale et nationale, dans la plupart des pays européens, les besoins en main d'œuvre concernent des travailleurs peu coûteux et peu qualifiés. Ces besoins sont concrétisés au niveau des marchés du travail locaux, mais dans la majorité des pays les gouvernements en tant que tels n'ont guère leur mot à dire : en règle générale, ils leur revient de créer l'environnement au sein duquel les marchés du travail peuvent fonctionner. Ainsi, une pénurie locale de main œuvre a souvent pour conséquence de favoriser l'immigration irrégulière, et ce en dépit des initiatives des gouvernements pour l'éviter. À partir de là, un fossé se creuse entre, d'une part, la déréglementation et la décentralisation des marchés du travail et, d'autre part, les efforts des gouvernements pour enrayer l'immigration. De ce fait, quand les gouvernements définissent leurs stratégies en matière de gestion de l'immigration, ils doivent savoir qu'il existe au niveau du marché du travail un besoin en main d'œuvre irrégulière et que le phénomène de l'illégalité s'inscrit dans un contexte économique plus large, dont il faut tenir compte.

*b) Les liens existant entre besoins en main d'œuvre externe, chômage et évolutions démographiques*

L'immigration, sauf si elle obéit à une motivation humanitaire (asile, regroupement familial), traduit en général un besoin d'activité économique qui ne trouve pas à s'exprimer de façon rentable du point de vue du migrant, dans son pays d'origine.

La recherche d'un emploi dans le pays où le migrant souhaite se rendre pour gagner sa vie va se heurter à un important et double obstacle : le travail est devenu rare dans de nombreux pays d'Europe et la main-d'œuvre disponible qui y est par conséquent surabondante, doit être protégée même si elle ne dispose pas d'emploi.

La rareté du travail conduit tout d'abord les gouvernements à mener des politiques incitatives comme la mise à la retraite anticipée, la réduction du temps de travail ou encore à lutter de diverses manières contre l'emploi dissimulé des nationaux (le travail au noir) ce qui permet de récupérer des impôts et des cotisations sociales tout en faisant apparaître des emplois cachés.

La politique d'harmonisation menée au sein de l'Union européenne en vue de limiter les infractions à la législation du travail des Etats membres, qui pourraient être commises à l'occasion des prestations de service intra-communautaires, va dans le même sens d'une recherche de protection du travail contre des pratiques de dumping.

Les politiques de lutte contre l'emploi irrégulier des étrangers de plus en plus répandues en Europe pénalisent le plus souvent les employeurs qu'elles dissuadent d'avoir recours à une main-d'œuvre étrangère en situation irrégulière, et ceci sans parler des politiques migratoires plus globales menées en matière de visa vis-à-vis des pays «à risque migratoire ».

D'un autre côté, des politiques sociales sont menées pour favoriser l'emploi des chômeurs mais aussi des femmes, des jeunes et des handicapés pour leur permettre de mener une vie décente et si possible de travailler. Parmi eux se trouvent, bien entendu, des réfugiés, des migrants réguliers et leurs familles.

Tout ceci semble ne pas laisser pour l'instant de place à de nouveaux travailleurs étrangers et explique sans doute pourquoi l'immigration est vue plutôt de façon négative en Europe, alors qu'elle serait vue de façon plutôt positive aux Etats-Unis.

L'évolution de la démographie en Europe pourrait se solder par une situation nouvelle. De 1996 à 2020, les projections prévoient que le total de la population de l'Europe occidentale devrait augmenter de 2,3 pour cent, tandis que la population en âge de travailler (15-64) diminuerait de 1,4 pour cent. Sur la même période, le nombre de personnes de 65 ans et plus devrait augmenter de 34,6 pour cent.

Dans les prochaines années, les gouvernements auront sans doute à suivre attentivement l'évolution de leur marché du travail et accorder les autorisations de travail nécessaires aux étrangers, quand se manifestent de véritables besoins en main-d'œuvre, tout en apportant tout leur soutien à l'éducation des familles des travailleurs migrants et de réfugiés qui continuent à être autorisés à s'installer sur leur territoire.

Comme on le constate d'ores et déjà aujourd'hui, les manques de main-d'œuvre banale pourront sans difficultés être comblés par la venue à titre temporaire ou permanent de migrants étrangers. Quant aux manques de main-d'œuvre très qualifiée, ils le seront grâce à des apports temporaires de spécialistes, dont on se disputera les faveurs sur le marché international du travail comme c'est le cas en 1999 pour les informaticiens.

On ne sait pas dans quelle mesure se produira un déficit démographique nécessitant une plus forte immigration. Les spécialistes ne s'accordent pas sur la viabilité de cette solution du recours à l'immigration ni, le cas échéant, sur l'ampleur qu'il convient de lui donner. Mais, il est de plus en plus manifeste que l'évolution du marché de l'emploi, de la prospérité et des schémas de consommation générera vraisemblablement une demande accrue d'emplois dans le secteur des services à main-d'œuvre importante dont une partie au moins sera assurée par des travailleurs étrangers.

En cas de pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail national, lorsque les possibilités de trouver des ressources humaines locales auront été épuisées, les gouvernements devraient développer une coopération internationale sur une base bilatérale ou multilatérale pour des échanges temporaires de main-d'œuvre.

Sur les marchés du travail, la gestion de la sélection et du recrutement tend encore à être en grande partie du ressort des employeurs. Les gouvernements soucieux de conserver le contrôle de la gestion devront collaborer avec un ensemble de partenaires sociaux, engager des discussions, partager les responsabilités et chercher le consensus tant sur les initiatives à prendre que sur les réponses appropriées à apporter.

Cela signifie la "contractualisation" de la gestion, devant permettre d'inciter les principaux acteurs du marché du travail – employeurs, syndicats, ainsi qu'un certain nombre d'ONG – à coopérer avec le gouvernement plutôt qu'à donner l'impression de le combattre. À partir de là, gouvernement et employeurs doivent parvenir à un arrangement, fondé sur le principe suivant lequel le nombre de travailleurs étrangers entrant sur le territoire résultera d'un compromis entre le devoir du gouvernement de restreindre tout afflux de main-d'œuvre préjudiciable à l'emploi des autochtones et des étrangers légalement installés, et les intérêts des employeurs qui veulent disposer d'une main-d'œuvre étrangère au coût le plus bas et à des conditions minimales.

Il faut ainsi que les gouvernements, après consultation des partenaires sociaux, définissent le cadre général des salaires et des conditions de travail, en même temps que le cadre susceptible de favoriser au maximum l'emploi des autochtones. Il reviendra alors aux employeurs de préciser les détails de la politique à mettre en œuvre. De ce fait, le contrôle de l'immigration de main-d'œuvre doit être de plus en plus perçue comme une entreprise de coopération, prenant la forme d'un contrat négocié et accepté par tous les partenaires sociaux. Cela n'implique pas un abandon de la responsabilité de l'état mais plutôt l'instauration d'une procédure de décision plus transparente.

#### 5.1.4 Les regroupements familiaux

La famille constitue l'unité de base de la société et, en tant que telle, doit bénéficier d'une attention toute particulière. Le principe essentiel de gestion devrait réaffirmer le droit de vivre en famille ; en conséquence, le principe du regroupement familial doit être universellement accepté. Il faut que les États, dans la mesure du possible, s'efforcent d'empêcher les séparations familiales ; il faut qu'ils considèrent d'un œil favorable les demandes de regroupement familial émanant de migrants ayant obtenu le droit de séjourner pour une longue période dans le pays, ainsi que celles déposées par des personnes dont le besoin de protection a été reconnu ; enfin, les États doivent faciliter les visites des familles et les contacts avec elles en mettant en place les mécanismes appropriés. Cela signifie qu'ils doivent accepter l'idée que la migration de travail peut fort bien entraîner une migration familiale, et que le droit à la protection reconnu aux personnes ayant obtenu l'asile implique également le droit au regroupement familial. Il est toutefois nécessaire de diversifier les démarches de façon à tenir pleinement compte des circonstances particulières propres à chaque individu.

Les États doivent élaborer les instruments qui leur permettront de protéger les droits de l'homme les plus élémentaires. Il convient que les politiques migratoires réaffirment les principes fondamentaux régissant le regroupement familial, principes inscrits dans la Charte sociale européenne (STE n° 35) et dans la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93). Ces principes reconnaissent au travailleur migrant et à sa famille le droit de recevoir aide et protection et, pour autant que cela est possible, le droit de voir faciliter leurs démarches en vue d'un regroupement de la famille (notamment avec le conjoint et tout enfant dépendant de moins de vingt et un ans (STE n° 35) ou «ses enfants non mariés, aussi longtemps qu'ils sont considérés comme mineurs par la législation pertinente de l'état d'accueil, qui sont à sa charge»(STE n° 93)) lorsque le travailleur migrant a été autorisé à s'établir sur le territoire, la période d'attente ne devant pas excéder un an.

Jusqu'à présent, 22 États européens sur 41 ont ratifié la Charte sociale, 4 la Charte sociale révisée et seulement huit en ce qui concerne la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant.

Il n'est toutefois pas facile de définir les conditions nécessaires pour que les regroupements familiaux se passent bien, et les observateurs s'accordent à reconnaître que, ces dernières années, ces conditions tendaient à être plus sévères. Les États ont de plus en plus de difficulté à tracer une voie entre la nécessité de prévenir les abus en matière de demandes de regroupement familial et le danger de rogner peu à peu les droits relatifs à ces regroupements. Trouver le juste équilibre n'est pas chose aisée ; quoi qu'il en soit, la politique adoptée doit toujours se garder de toute ingérence trop grande en imposant aux familles leur lieu et leur mode de vie.

#### 5.1.5 Prévenir l'immigration irrégulière

##### *a) La nécessité d'une approche globale*

Les questions touchant à l'immigration irrégulière sont de celles qui, à l'heure actuelle, préoccupent tous les gouvernements européens. L'on peut même dire que ce sujet est devenu le prisme à travers lequel est perçue, et débattue, toute la problématique migratoire. Malheureusement, cette focalisation sur l'immigration irrégulière fausse le débat sur les questions d'ordre plus général ayant trait à la gestion de l'immigration considérée dans son ensemble. Il est donc important d'adopter un point de vue plus équilibré en replaçant l'immigration irrégulière dans un contexte élargi, celui de la gestion. La conséquence de cela, c'est que le meilleur moyen de traiter le problème de l'illégalité passe par l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie migratoire globale.

Cela signifie que la question de la prévention de l'immigration irrégulière ne se ramène pas à la simple définition de politiques orientées vers ceux qui se trouvent en situation irrégulière. Il convient d'admettre que l'illégalité peut être la conséquence d'effets secondaires non prévus d'autres politiques, voire résulter de l'absence de politique en ce domaine. La stratégie que nous proposons pour aborder les problèmes que posent les immigrés en situation irrégulière consiste, pour les gouvernements, à appliquer l'ensemble des mesures recensées dans le présent rapport, ce qui devrait aboutir à une immigration régulée en fonction d'objectifs réalistes. Agir ainsi ne permettra pas de faire cesser totalement l'immigration irrégulière ; au mieux, cela contribuera à réduire le problème en le ramenant à un niveau où il deviendra plus facile de le gérer ; au pire, cela empêchera une dégradation de la situation.

##### *b) L'illégalité est un problème de stock d'immigrants et de flux migratoires*

Le fait qu'il y ait des immigrés illégaux indique que les politiques migratoires mises en œuvre ne marchent pas. Face à cela, les gouvernements ont inventé diverses réponses. Il convient d'établir une distinction entre flux illégaux (à savoir les immigrés entrant clandestinement dans un pays) et stocks illégaux (ceux qui arrivent légalement et deviennent clandestins par la suite). Dans les deux cas, des violations des droits de l'homme peuvent se produire : ainsi, l'immigré peut être blessé ou tué lorsqu'il tente d'entrer dans le pays ou bien il peut être exploité sur son lieu de travail, sans oublier l'esclavage pour dettes. Les gouvernements se doivent de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'éradiquer l'éventualité de telles violations.

Prévenir les entrées irrégulières est une priorité pour la plupart des États, et c'est à cela qu'ils consacrent le gros de leurs efforts. Toutefois, de nombreux pays ont des frontières poreuses, qu'il est difficile et coûteux de faire surveiller par la police ; en conséquence, le fait de vouloir dissuader les éventuels candidats à l'entrée irrégulière ne constitue qu'une partie du problème. Dans la majorité des États, les effectifs d'immigrés clandestins ont été nourris par des immigrés entrés régulièrement sur le territoire et qui, par la suite, ont rompu les termes du contrat qui précisait les conditions de leur entrée et de leur séjour, et devenus de ce fait des clandestins. C'est le cas des demandeurs d'asile qui ont vu leur demande refusée mais n'ont pas quitté le pays, ainsi que des visiteurs qui sont entrés sur le marché du travail sans l'autorisation ou le permis requis. De solides arguments militent en faveur



d'une extension de la coopération entre les États de la région, et de l'établissement d'un dialogue constructif avec les pays d'origine des migrants illégaux. Il est indispensable d'adopter une démarche paneuropéenne afin de favoriser la liberté de voyager et de protéger les dispositifs multilatéraux permettant une immigration bien ordonnée.

On ne connaît pas l'ampleur des stocks d'immigrés illégaux, mais on estime qu'ils sont considérables. L'une des solutions adoptées par plusieurs gouvernements, notamment ceux de l'Europe méridionale, a consisté à régulariser leur séjour. Ces programmes de régularisation (amnisties) ont été mis en place dans le souci d'empêcher le développement d'une sous-classe de ressortissants étrangers n'ayant pas les moyens de participer efficacement à la vie publique. De tels programmes jouent un rôle positif dans le traitement du problème de l'immigration clandestine. S'ils sont couronnés d'un certain succès pour ce qui est des personnes bénéficiant d'une amnistie, ils ne représentent en fait qu'une solution à court terme et n'empêchent guère l'apparition de nouvelles générations issues des migrants actuellement illégaux.

Le meilleur espoir d'une solution au problème posé par les stocks d'immigrés clandestins réside dans la définition d'une politique globale et concertée en matière de retours. Dans la pratique, cela implique de s'appuyer sur la notion de "circulation" plutôt que sur celle de migration. Cette idée est fondée sur le fait que le déplacement est dans la plupart des cas éphémère, les personnes concernées circulant entre les pays en quête d'un emploi ou d'une protection temporaires. Elle reconnaît les rôles que jouent les gouvernements des pays d'origine et des pays d'accueil dans de nombreux déplacements entre les États, rôles qui peuvent être interchangeables selon le sens des courants migratoires. Une condition indispensable pour mettre en place un système d'encadrement du retour des immigrés, est que les pays d'origine prennent davantage leurs responsabilités concernant leurs propres citoyens. Cela passe notamment par une pleine coopération avec les pays d'accueil en vue d'élaborer des accords de réadmission.

#### *c) Les échanges d'informations sur l'immigration irrégulière*

Il faut améliorer les systèmes d'informations et étendre les échanges d'informations concernant l'immigration irrégulière. De par sa nature, cette forme d'immigration échappe aux recensements statistiques ordinaires ; en conséquence, seule la coopération entre États permettra de lutter contre ce problème. Il existe déjà certains mécanismes d'échanges d'informations qui fonctionnent ou sont en cours d'amélioration, mais tous ne sont pas accessibles à tous les États. Le combat contre l'immigration irrégulière ne pourra être mené efficacement que grâce à des systèmes détaillés et compatibles permettant la collecte, le traitement et la diffusion des données concernant tous les États participants. Il faut toutefois que ces systèmes soient conformes à la Convention européenne de 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108).

#### *d) L'aide technique et financière aux États de l'Europe centrale et orientale*

Du fait de leur situation géographique et de leur rôle de "couloirs" et de "vestibules" pour les migrants de transit, les pays de l'Europe centrale et orientale se trouvent confrontés à une tâche énorme, celle de contrôler une immigration irrégulière concernant l'ensemble de l'Europe. Ils sont en outre le lieu où s'inventent de nouvelles formes de mobilité, celles liées par exemple au menu commerce transfrontalier et autres formes d'intense circulation d'un pays à un autre. Face à cela, la nécessité de développer la coopération technique devient de plus en plus urgente. La plupart des pays de l'Europe centrale et orientale ne disposent pas des ressources leur permettant de répondre à ces nouveaux défis migratoires, et il convient de leur dispenser une aide tant technique que financière. Les fonds tels que ceux débloqués dans le cadre des programmes PHARE et TACIS constituent d'importantes sources d'aide, parallèlement à l'élaboration de nouveaux programmes de contrôle de la gestion des frontières dans toute la région, et ils renforceront la capacité de ces pays à gérer les courants migratoires, non seulement dans leur intérêt mais également pour le bénéfice des États occidentaux.

*e) L'harmonisation des législations en vue de lutter contre le trafic des étrangers*

Il est indubitable que l'une des causes – et des méthodes – principales de l'immigration irrégulière est le trafic des êtres humains, que l'on peut considérer comme un commerce à la recherche de clients (lesquels peuvent aussi être perçus comme des "produits"). Les gouvernements commencent à peine à entrevoir la nature du problème, et à développer des sources d'informations pour y faire face. La conférence des ministres qui s'est tenue à Prague en octobre 1997 et qui portait sur les mesures à prendre pour lutter contre l'immigration irrégulière est venue illustrer cette préoccupation des gouvernements.

Le trafic des étrangers est pour l'essentiel, et à juste titre, considéré comme une activité criminelle, mais ce n'est pas l'unique perspective possible. Aux yeux de nombreux migrants, les services de trafiquants constituent une chance providentielle, l'unique moyen de partir pour ceux qui y sont contraints. Si aucune mesure n'est prise pour offrir des solutions de rechange à ceux qui en ont besoin, les trafiquants continueront de sévir. Dans la mesure où un tel trafic constitue un commerce, les mesures visant à en contrôler les pratiques doivent être axées sur son organisation et ses institutions.

La nature de ce trafic varie selon les pays européens. Vouloir s'y attaquer pose différents problèmes aux gouvernements, notamment en fonction des accidents de la géographie. Les questions auxquelles doivent répondre les pays de l'Europe centrale et orientale et ceux de l'ex-URSS accueillant une migration de transit, pays dotés de frontières terrestres très étendues, sont différentes de celles qu'ont à résoudre les îles constituant le Royaume-Uni et l'Irlande. Toute tentative d'un État d'harmoniser sa politique avec celle d'autres pays doit en outre tenir compte de ce qui se passe ailleurs et des initiatives qui sont prises. Telle législation peut provoquer des réactions en chaîne au niveau de la législation d'un autre gouvernement, moyennant quoi il importe de développer une connaissance mutuelle, prélude nécessaire au processus d'harmonisation. Cette connaissance ne peut découler que de systèmes d'information suffisamment élaborés.

Par ailleurs, les États doivent être conscients de la nécessité d'affiner leurs outils concernant la définition d'un cadre juridique commun en vue de lutter contre le trafic des étrangers, en s'attachant tout particulièrement au problème de la coercition qu'exercent les trafiquants sur les migrants en rendant, par exemple, ces personnes (notamment les femmes et les mineurs) esclaves de leur endettement, et les implications de ce phénomène dans le domaine des droits de l'homme. Il est donc important que les gouvernements collaborent afin que le terme "trafic d'étrangers" signifie pour tous la même chose, et pour parvenir à un accord sur la criminalisation de cette pratique de façon à pouvoir sanctionner efficacement les coupables. À cet égard, chaque fois qu'il existe des liens entre les trafiquants d'immigrés et le crime organisé ; il est indispensable que les différentes institutions nationales et internationales chargées de la prévention des crimes et de la recherche des criminels travaillent de concert. Dès lors, il faut adopter des mesures destinées à combattre le trafic d'étrangers et développer celles déjà en vigueur dans le respect des instruments internationaux existant dans le domaine du droit comme dans celui des droits de l'homme.

## **5.2 Une capacité suffisante en matière de protection et d'aide au retour, ainsi qu'en matière de traitement des afflux inopinés ou désordonnés**

### **5.2.1 La protection**

La dernière décennie a vu l'émergence de nouveaux besoins en matière de protection exigeant qu'une réponse soit trouvée à l'échelle de l'Europe tout entière. Les demandes d'asile sont traitées dans le cadre défini par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967. La manière dont ces instruments sont interprétés par les autorités compétentes ne couvre pas toujours l'ensemble des besoins en matière de protection. Les afflux soudains et massifs de personnes nécessitant une protection internationale créent des problèmes spécifiques ; d'autres complications sont dues à des raisons géographiques et historiques.

Il existe plusieurs catégories de personnes. Premièrement, les réfugiés auxquels une protection est accordée en vertu de la Convention de 1951. Deuxièmement, les personnes qui, si elles étaient expulsées vers leur pays d'origine, risqueraient d'être soumises à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qui bénéficient donc d'une protection au titre de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Troisièmement, celles dont le retour serait déraisonnable ou impossible et auxquelles une protection est accordée pour des raisons humanitaires. Quatrièmement, celles qui ont une autorisation valable légalement de rester dans le pays hôte. Enfin, les personnes qui n'ont besoin d'aucune des formes de protection énumérées ci-dessus et n'ont pas non plus de raisons, sur le plan juridique, de rester dans le pays hôte doivent retourner dans leur pays d'origine. Les questions relatives à cette dernière catégorie sont examinées en détail au point suivant "5.2.2. La question des retours".

*a) Réponse de la Convention de 1951 à ces besoins*

La complexité actuelle des questions touchant au droit d'asile et l'accroissement des mouvements massifs de personnes en quête de protection ont fait apparaître les insuffisances de la Convention de 1951. Les personnes nécessitant une protection internationale fuient parce qu'elles sont persécutées individuellement ou, entre autres raisons, pour échapper à une dégradation générale des conditions de vie dans leur pays d'origine.

La notion de crainte bien fondée de la persécution repose sur un nombre de critères limité. L'interprétation que les autorités compétentes de plusieurs Etats européens ont donnée de cette notion a placé certaines personnes ayant besoin d'une protection internationale devant un "vide" à cet égard.

La Convention représente la pierre angulaire du système d'asile mais des instruments supplémentaires souples et globaux dans le domaine de la protection internationale doivent être identifiés, définis et appliqués.

*b) Un nouveau cadre en matière de protection et d'assistance*

Il est proposé d'élaborer un nouveau cadre qui doit s'appuyer sur la totalité des mécanismes et des dispositifs internationaux que les Etats sont susceptibles de mettre en place pour satisfaire les besoins existants dans le domaine de la protection, afin d'offrir également toute une gamme d'aides humanitaires de nature à répondre à n'importe quelle situation d'urgence.

Il convient de définir des principes directeurs propres à favoriser l'harmonisation des approches dans le but de pourvoir aux besoins que la Convention de 1951 ne couvre pas. Des dispositifs de protection temporaire doivent au besoin être offerts et être suivis d'un retour dans le pays d'origine.

Les pays d'origine devront être activement incités à garantir le respect des droits de l'homme de tous leurs citoyens, y compris des groupes marginalisés et des minorités.

Un tel cadre devra offrir une plus grande assistance aux réfugiés qui restent dans la région à des fins de protection. Les personnes demandant à être protégées devront pouvoir bénéficier de normes minimales en matière d'accueil.

Enfin, les gouvernements devront accepter le principe de la solidarité internationale, lequel suppose des évacuations humanitaires ainsi qu'une aide financière, opérationnelle et technique. Les instruments dont dispose le Conseil de l'Europe en la matière tels que la Charte sociale européenne et les autres textes relatifs aux droits de l'homme devront être utilisés. Le Conseil de l'Europe est bien placé pour servir de forum de discussion.

### 5.2.2. La question des retours

Les mouvements migratoires incluent le retour volontaire de migrants dans leur pays d'origine. Les migrants en situation irrégulière sont souvent renvoyés dans leur pays d'origine ou de résidence antérieur. Les réfugiés peuvent retourner chez eux lorsque les conditions dans leur pays d'origine ont changé et qu'ils n'ont plus besoin de protection. Ce groupe inclue les personnes admises sur base temporaire. Les demandeurs d'asile qui n'obtiennent pas le statut de réfugié sont souvent renvoyés dans leur pays d'origine.

*a) La nécessité du dialogue*

Il est indispensable d'adopter une approche graduelle du retour, associant les pays d'origine et les pays d'accueil. Un dialogue actif est une condition préalable essentielle. Le retour des immigrés dans leur pays d'origine prend diverses formes, chacune d'entre elles nécessitant une approche particulière. Certains de ces retours se font volontairement ; les gouvernements alors n'interviennent que peu sinon en fournissant les informations nécessaires et, le cas échéant, en prodiguant une aide à la réinsertion. D'autres retours peuvent poser plus de problèmes, notamment en cas d'expulsion, ou lorsque des accords de réadmission peuvent s'avérer nécessaires. Le retour et la réintégration des réfugiés peuvent aussi donner lieu à des dilemmes dans le contexte des garanties minimales qui doivent être données pour un retour en toute sécurité et avec dignité.

Les pays d'accueil sont confrontés à un problème particulier lorsque le pays d'origine ne souhaite pas fournir les informations nécessaires au retour ou n'est pas administrativement en mesure de le faire. Conséquence de cela, les pays d'accueil hésitent, de leur côté, à engager les dépenses que supposent la recherche et l'expulsion des étrangers qui ne disposent pas d'un droit de résidence. En outre, la situation est d'autant plus grave que, dans nombre de pays d'origine, les fonds qu'envoient les immigrés constituent une manne dont le tarissement engendré par des retours à grande échelle, pourrait être à l'origine de graves difficultés économiques. Dans ces conditions, il apparaît indispensable de trouver de nouveaux moyens d'inciter les pays d'origine à accueillir leurs propres ressortissants. Lier la coopération ou les retours à la fourniture d'une aide au développement est une question de fond qu'il faut envisager.

Ces formes de dialogue, qui sont souvent bilatérales au départ, doivent en fin de compte devenir multilatérales dans le cadre d'une approche intégrale du retour.

*b) Une approche intégrale du retour*

La protection doit durer tant que les conditions dans le pays d'origine ne changent pas sensiblement. Au-delà, le retour dans le pays d'origine est la solution privilégiée à long terme. Il est essentiel de mettre en place des dispositifs efficaces de retour pour ne pas s'écarter d'une approche ordonnée des phénomènes migratoires et préserver l'intégrité des systèmes de protection. Il n'est pas possible de maintenir le système actuel car le fait de pouvoir rester irrégulièrement dans un pays fait apparaître ce système comme sans valeur aux yeux de la population d'accueil, en même temps qu'il encourage d'autres à venir sans avoir de motifs véritablement fondés de demander une protection. Des programmes efficaces de retour et de réadmission sont donc nécessaires.

*c) Les retours et les accords de réadmission*

L'existence de politiques efficaces en matière de retour et de réadmission fait partie intégrante des systèmes mis en place par les Etats pour traiter le phénomène migratoire et jouer un rôle particulièrement important dans la lutte contre l'immigration clandestine. Tout Etat doit réadmettre sur son sol ses propres ressortissants conformément au droit international. Le retour volontaire est toutefois préférable au retour forcé. Un système de retour qui fonctionne bien suppose la pleine coopération des pays d'origine et des pays de transit avec les pays d'accueil. Des accords de réadmission appropriés peuvent être conclus sur une base bilatérale ou multilatérale. Une forme normalisée d'accord de ce type est souhaitable. Un certain nombre d'accords de réadmission ont déjà été signés par différents pays européens. Il faut développer et étendre ce réseau entre les pays européens et les pays non européens. Les pays souhaitant renvoyer des étrangers qui n'ont pas le droit de rester doivent engager des ressources pour assurer l'efficacité de ces programmes.

*d) Les programmes d'aide au retour volontaire*

L'aide au retour doit fournir, selon le cas, une assistance financière et organisationnelle appropriée, contenir les informations nécessaires et prévoir des mesures d'aide à la réinsertion des migrants rentrant chez eux, etc. Les gouvernements devraient aider les réfugiés qui n'ont plus besoin de protection et qui souhaitent rentrer dans leur pays d'origine en leur fournissant des renseignements sur

les conditions dans leur pays d'origine et sur leurs opportunités de retour (par exemple radio, bulletins d'information, voyages de reconnaissance, réunions de dialogue). La formation professionnelle pourrait les aider à trouver du travail sur le marché de l'emploi dans leur pays d'origine ou à créer une entreprise. Autant les gouvernements que le secteur privé peuvent être impliqués dans ce type d'activités qui ont pour objectif de donner aux réfugiés le maximum de chances de se préparer un avenir solide.

### **5.3 Un environnement favorable à l'intégration**

#### **5.3.1 La promotion de l'intégration**

Les initiatives des gouvernements visant à souligner le caractère positif de la contribution des immigrés dans les sociétés qui les accueillent se heurtent à l'importance que la plupart des politiques migratoires accordent au contrôle des entrées. Il est nécessaire de réduire cette importance de telle façon que l'aspect contrôle soit replacé dans la perspective d'une stratégie globale mettant en valeur les migrations internationales et la présence des immigrés.

Les éléments principaux des politiques d'intégration sont la sécurité du séjour et les droits qui s'y rapportent, une procédure simple et équitable de naturalisation et l'adoption de mesures légales ou d'autres mesures pour lutter contre toute discrimination raciale ou ethnique.

##### *a) Les droits relatifs au séjour*

En ce qui concerne la sécurité du séjour et les droits qui s'y attachent, il existe un lien direct entre le contrôle des entrées et l'intégration. L'octroi d'un droit permanent ou temporaire de séjour est un instrument de la politique migratoire. Les deux types d'admission doivent comprendre le droit à 1) la sécurité du séjour, notamment la protection contre l'expulsion, 2) l'accès aux services permettant aux migrants de se familiariser avec la langue et les coutumes de la société qui les accueille, 3) l'obtention d'un travail pour le migrant comme pour son conjoint.

L'intégration politique, sociale et économique au niveau de l'Union européenne (et l'élargissement prévu aux pays de l'Europe méridionale et orientale) rend nécessaire et inévitable l'harmonisation des politiques des (candidats) membres en matière de séjour. Ce processus, qui est dans l'intérêt à long terme de chacun, s'avère réaliste car il fait mieux coïncider la situation juridique avec la situation de fait. Les accords d'association et autres entre l'Union, ses États membres et les pays tiers produisent d'ores et déjà un effet d'harmonisation.

##### *b) Les mesures visant à promouvoir l'égalité des chances*

Le fait de garantir aux immigrés des droits de séjour ne signifie pas qu'ils peuvent escompter un traitement égal en matière d'emploi, de logement, d'éducation ou de participation politique. De nombreux pays ont multiplié les initiatives en vue de promouvoir l'intégration des groupes défavorisés, en leur fournissant par exemple les moyens et les informations nécessaires leur permettant d'accéder à l'emploi, au logement et à l'éducation, entre autres. Enfin, les immigrés doivent pouvoir bénéficier de cours de langue qui non seulement les aideront à trouver un emploi mais faciliteront aussi leur participation à la vie quotidienne de la société d'accueil, ce qui est indispensable, en leur permettant de contribuer à la vie sociale et économique et de tirer parti des occasions qu'elle leur offre.

Tous les pays devraient prendre conscience de l'importance de telles mesures et faire ce qu'il faut pour les mettre en œuvre. Les mesures peuvent être d'ordre général et concerner la société dans son ensemble (programmes de rénovation urbaine, aides au logement, etc.), ou bien plus spécifiques et destinées aux groupes défavorisés, qui sont souvent des immigrés ou des minorités ethniques. Ils doivent également promouvoir la reconnaissance des cultures des immigrés au sein de la population d'accueil.

Lors de la réunion des ministres chargés des questions d'immigration qui s'est tenue à Varsovie en 1996, l'accent a été mis sur le fait qu'intégration et participation allaient de pair. Le débat se poursuit quant à savoir si la participation politique, incarnée par le droit de vote, est l'objectif final de l'intégration ou l'un des moyens essentiels d'y parvenir. Pour créer un environnement plus favorable à l'intégration, les immigrés résidant légalement dans le pays devraient avoir le droit de voter aux élections locales, régionales et européennes ; toutefois, le droit de voter aux élections nationales devrait plutôt suivre que précéder la naturalisation.

*c) Naturalisation et citoyenneté*

Dès lors que les droits relatifs au séjour ont été accordés à des étrangers, la voie vers la naturalisation devrait être facilitée ; les bénéficiaires jouiraient de plein droit de la citoyenneté au bout d'une courte période et sans grands frais. Le fait d'acquérir la nationalité ou la citoyenneté d'un pays devrait être perçu comme une étape du processus d'intégration et non comme son aboutissement. En conséquence, la politique migratoire devrait en partie reposer sur une politique clairement affichée de naturalisation, ce qui suppose notamment d'adopter une position sans ambiguïté sur la question de la double nationalité.

*d) Les mesures visant à lutter contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance*

Il est indispensable que les mesures prises pour lutter contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance soient perçues comme un élément crucial de la politique d'intégration et d'amélioration des relations intercommunautaires. Par ailleurs, il est évident que l'intégration est un processus à long terme s'étalant sur plusieurs générations. Cela signifie qu'une attention particulière doit être accordée aux enfants d'immigrés et de réfugiés (ainsi qu'en sont convenus les ministres réunis à Athènes en 1993 sur l'initiative du Conseil de l'Europe).

Plusieurs éléments importants sont à prendre en compte dans le cadre des différentes actions qu'il est possible de mener. En premier lieu, les gouvernements doivent réaffirmer que les immigrés résidant légalement dans le pays font partie intégrante de la société d'accueil, et que toute violence ou manœuvre de harcèlement à caractère raciste et xénophobe est inacceptable et doit appeler une riposte efficace. En deuxième lieu, des lois appropriées interdisant la discrimination doivent être adoptées et appliquées de façon efficace. En troisième lieu, les médias devraient être incités à traiter du problème de la discrimination et de la violence contre les minorités, ainsi qu'à aborder avec diplomatie les questions touchant aux immigrés. En quatrième lieu, il faut développer les actions au niveau local afin d'améliorer les relations entre populations d'accueil et communautés immigrées.

*e) La coordination entre les services gouvernementaux au sein des États*

La politique d'intégration et de promotion des relations intercommunautaires doit s'appuyer sur une stratégie nationale claire ouvrant la possibilité aux agences gouvernementales, aux autorités locales et régionales ainsi qu'aux organisations non gouvernementales de mener des actions appropriées. La démarche choisie par les différents pays variera en fonction de l'histoire et des traditions juridiques et constitutionnelles de chaque pays en matière d'immigration. Pour être efficace, une stratégie à l'échelle nationale implique une coordination entre toutes les administrations au niveau national, régional et municipal, et la définition claire des attributions de chaque ministère de telle façon que la coordination puisse avoir lieu.

#### **5.4 Dialogue et coopération avec les pays d'origine et de transit**

L'immigration est généralement considérée du point de vue de la politique et des affaires intérieures. Toutefois, les mouvements réguliers et irréguliers des personnes d'un pays à l'autre, d'une manière provisoire ou permanente, et pour quelque raison que ce soit, relèvent de la politique étrangère et des relations internationales. Les migrations internationales ont des répercussions sur les relations internationales car elles peuvent avoir sur elles des effets bénéfiques ou bien négatifs et déstabilisateurs. Pour toute une série de raisons, les mouvements migratoires de toute nature concernent de plus en plus les relations entre États. Par conséquent, les migrations devraient être à l'ordre du jour du dialogue politique

entre les Etats (d'origine, de transit et d'accueil) et des questions telles que les droits de l'homme, la coopération technique bilatérale, les causes des migrations, les migrations irrégulières ainsi que les obstacles au retour devraient être discutées.

Les traités internationaux définissent les droits et obligations des immigrés et des demandeurs d'asile ainsi que ceux des pays d'origine et des pays d'accueil. Ces traités font partie intégrante des instruments internationaux des droits de l'homme (qu'on continue d'élaborer), régissant, dans une certaine mesure, les relations internationales.

L'objectif du dialogue étant une coopération durable, et les pays d'origine n'étant pas particulièrement intéressés au retour, il importe d'instaurer d'abord un climat de confiance et de compréhension mutuelle, permettant ensuite des négociations entre partenaires égaux dans lesquelles chacun trouve son compte et a donc intérêt à continuer à remplir sa partie du contrat.

Il faut en premier lieu que la politique migratoire soit alignée sur la politique étrangère et, si possible, qu'elle y soit incorporée afin de créer un environnement favorable à la coopération. Il est nécessaire de développer les relations avec les pays d'origine en ayant pour objectif d'améliorer les conditions qui génèrent des pressions migratoires. Pour ce qui est des conditions économiques favorisant l'émigration, on est amené à reconnaître que les programmes d'aide au développement ne peuvent porter leurs fruits qu'à moyen ou à long terme (soit quinze ans ou plus) ; en foi de quoi il apparaît important, et c'est là un élément majeur de la politique à mener, de sensibiliser les populations d'accueil à la nécessité de soutenir les initiatives visant au développement économique, social et politique des régions émettrices.

Un autre objectif doit être, par le biais de la diplomatie, d'atténuer les pressions d'origine politique qui incitent à émigrer. Dans leurs échanges diplomatiques, les Etats devraient être conscients de la nécessité d'éviter des mouvements de population soudains et de grande ampleur. L'intervention diplomatique peut également être appropriée pour éviter des mouvements de moindre ampleur par des groupes minoritaires qui se sentent réprimés.

Le dialogue devrait permettre d'inscrire la problématique migratoire dans le contexte plus large des politiques étrangère et commerciale, en ne l'écartant pas des discussions touchant au courant d'échanges et au mouvement des capitaux. Il est peu probable que les pays d'origine coopèrent en ce qui concerne les mesures visant à réduire les flux migratoires si les causes premières de ces flux, à savoir les différences énormes existant entre les niveaux de vie, ne sont pas traitées. Les politiques commerciales tendant à limiter la capacité des pays d'origine à introduire leurs produits sur le marché peuvent fort bien aller à l'encontre du but recherché lorsque, dans le même temps, la réduction des pressions migratoires est à l'ordre du jour.

Ces initiatives doivent être relayées par des programmes d'information destinés à instruire les candidats à l'émigration de ce qui les attend – conditions d'admission, marché de l'emploi, possibilités de logement etc. Cela permettra de ne pas alimenter les faux espoirs et les spéculations.

Des programmes de formation devraient être mis en place à l'intention du personnel des institutions y inclus celui des douanes chargé de la gestion des questions migratoires afin de les aider à travailler plus efficacement et avec davantage de bienveillance à l'égard des migrants au retour.

## 6. RESUME

La stratégie proposée accepte le fait que l'Europe est une région d'immigration, et que cette immigration doit être gérée dans une perspective globale. L'approche de la question doit être souple et la stratégie reposer sur une coordination aussi bien entre États qu'à l'intérieur des États. Cette stratégie attribue un rôle à tous les différents acteurs du processus migratoire, et doit être négociée et communiquée dans la plus grande transparence.

C'est une stratégie qui insiste sur le fait que la protection des droits fondamentaux de la personne humaine constitue l'élément de base de la gestion. Elle est extrêmement favorable aux mesures qui tendent à intégrer les populations étrangères, tout en reconnaissant que l'intégration est un processus à deux volets, qui ne concerne pas seulement le gouvernement central mais doit également être pris en charge au niveau des communautés locales. Considérant par ailleurs que des pressions migratoires sont susceptibles de s'exercer à l'intérieur même de l'Europe et de la CEI, l'ensemble desdites mesures pourra également s'y appliquer. La stratégie proposée, en impliquant tous les acteurs du processus migratoire, répartit la responsabilité des contrôles, tout en reconnaissant que le rôle d'arbitre revient en définitive aux gouvernements.

Nombre des difficultés que rencontrent aujourd'hui les gouvernements en matière de politique migratoire résulte du fait que des problèmes spécifiques tels que l'asile, l'illégalité ou les retours sont l'objet d'une approche morcelée. Il n'est désormais plus possible de se contenter de ce type d'approche. La stratégie de gestion proposée dans le présent rapport est une stratégie globale, applicable sur le long terme. Elle part du principe qu'un ensemble complexe de problèmes appelle un ensemble unifié de solutions.

En voici les principaux éléments :

Une stratégie globale doit répondre à certains critères de base.

Tout d'abord, les politiques migratoires doivent être ouvertes et transparentes, de sorte que toutes les parties prenantes connaissent les règles et leur mode d'application.

Deuxièmement, les décideurs et leurs partenaires sociaux doivent être bien informés, exploitant des informations aussi précises et actualisées que possible.

Troisièmement, les textes réglementaires formulés par les décideurs et leurs agents doivent être aussi clairs et dépourvus d'ambiguïté que possible.

Quatrièmement, toute stratégie doit être gérable, s'agissant des ressources disponibles en matière de finances, d'information et de temps.

Enfin et surtout, les buts et objectifs doivent être indiqués clairement, et suivis en principe de manière cohérente.

Au vu de ces considérations, on a mis en place une stratégie de gestion fondée sur les quatre principes ci-après :

- l'ordre ;
- la protection ;
- l'intégration ;
- la coopération.

Notre stratégie de gestion intégrée est conçue pour englober ces quatre principes. Toutefois, son instauration exige que les gouvernements satisfassent individuellement à un certain nombre de conditions, à savoir :

- premièrement, chaque pays devrait mettre en place une politique migratoire globale ;



- deuxièmement, les divers volets de la politique devraient être coordonnés au niveau national ;
- troisièmement, une stratégie de gestion des questions migratoires exige la contribution de tous les acteurs dans le domaine des migrations, y compris d'un large éventail d'ONG ;
- quatrièmement, les politiques migratoires devraient être transparentes ;
- enfin, les politiques nationales devraient être coordonnées au niveau international.