

Strasbourg, le 3 mars 2000
CDMG\2000\docs\11f

CDMG (2000) 11

VERS UNE STRATEGIE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL RESTREINT
SUR UNE STRATEGIE DE GESTION DES MIGRATIONS**

et

**RÉSUMÉ DES TRAVAUX DU SÉMINAIRE SUR LA GESTION
DES MIGRATIONS DANS LA GRANDE EUROPE
(Strasbourg, 12-13 octobre 1998)**

PRÉFACE

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

Ceci a amené le Comité européen sur les migrations (CDMG) qui est l'organe responsable des activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe dans le domaine des migrations à créer un Groupe de réflexion d'experts éminents dans le domaine. Le rapport est le fruit du travail du Groupe. Il est important de préciser qu'il s'agit d'un document de travail, destiné à provoquer un processus de réflexion. Son contenu exprime l'avis des membres du Groupe et non pas nécessairement celui du Conseil de l'Europe ou de ses Etats membres.

Afin de vérifier les réactions relatives aux idées contenues dans ce rapport, le CDMG en étroite coopération avec le Comité *ad hoc* d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) a organisé un Séminaire sur la gestion des migrations dans la Grande Europe. Cette manifestation a rassemblé un nombre important d'experts gouvernementaux et un certain nombre de spécialistes du monde académique. Les documents qui y ont été traités sont résumés en Partie B ci-après.

Le Séminaire a été grandement apprécié par les participants puisqu'il a fourni une occasion rare pour les experts gouvernementaux de réfléchir ouvertement sur les dilemmes de l'élaboration de politiques dans le domaine des migrations.

Le rapport du Groupe de réflexion, présenté en Partie A de ce recueil, a été en général chaleureusement accueilli par les participants. Cependant, quelques critiques ont été formulées et des améliorations éventuelles ont été suggérées. Ceci a incité le CDMG à poursuivre ses travaux et à demander, à un Groupe restreint d'experts et d'académiciens, de préparer une deuxième version de ce rapport, version qui sera disponible en 2000.

Ce document doit être vu comme une mise au point sur un travail en cours. Les observations et commentaires des lecteurs sont par conséquent les bienvenus.*

J'ai grand plaisir de soumettre ce recueil à votre attention.

Gabriella Battaini-Dragoni
Directrice des Affaires sociales et de la Santé

* Veuillez envoyer vos observations et commentaires à :
Maria OCHOA-LLIDO – Secrétaire du CDMG
Tél : +33 (0)3 88 41 21 79 – Fax : + 33 (0)3 88 41 27 31 – E-mail : maria.ochoa-llido@coe.int

TABLE DES MATIÈRES

Préface

A. **VERS UNE STRATÉGIE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES**

B. **ACTES DU SÉMINAIRE SUR LA GESTION DES MIGRATIONS DANS LA GRANDE EUROPE (Strasbourg, 12-13 octobre 1998)**

- **Programme du Séminaire**
- **Allocution d'ouverture**
par Daniel Tarschys, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe
- **Vers une stratégie de gestion des flux migratoires : observations préliminaires**
par le Prof. John Salt
- **Les migrations européennes dans les années 90 : nécessité de nouvelles approches pour gérer les flux migratoires**
par Phillip Muus
- **Politiques et réalités : que voulons-nous gérer ?**
par Grete Brochmann
- **Protection et retours**
par Judit Tóth
- **Relations entre les politiques d'intégration et la gestion des migrations**
par Giovanna Zincone
- **Coopération internationale dans le domaine des migrations**
par Gervais Appave
- **Résumé et conclusions**
par Jonas Widgren
- **Liste des participants**
- **Annexe**
Documents pertinents sur les droits, le retour et la protection des migrants, adoptés par le Conseil de l'Europe

RAPPORT**Par le Prof. John Salt**

Ce rapport a été élaboré par le Groupe de Réflexion en tant que support intermédiaire de discussion. Il ne représente pas nécessairement l'avis officiel du Conseil de l'Europe ou de ses Etats membres

A. 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 États 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 migration 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^e 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 un 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 questions 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 États membres de l'UE et ceux qui existent sur une base occasionnelle entre les États 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

rappellent 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 immigrants 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 Etats, rôles qui peuvent être interchangeable 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 immigrants 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 immigrants.

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 États (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.

B. RÉSUMÉ DES TRAVAUX DU SÉMINAIRE SUR LA GESTION DES MIGRATIONS DANS LA GRANDE EUROPE**PROGRAMME DU SÉMINAIRE****Lundi 12 octobre 1998****9.30-10.30**

Séance d'ouverture

Allocutions de:

- Monsieur le Président Willibald Pahr, ancien Ministre des affaires étrangères de l'Autriche

- Monsieur le Secrétaire Général Daniel Tarschys, Conseil de l'Europe

Présentation du rapport "*Vers une stratégie de la gestion des migrations*" par Monsieur le Professeur John Salt (Section des recherches sur des migrations, *University College London*)

10.30-11.00

Pause

11.00-12.30

Thème 1: Les migrations en Europe dans les années 90: la nécessité d'une nouvelle approche en matière de gestion (chapitres 1-3 du rapport)

Intervenants: Dr Philip Muus, Centre européen de recherche sur les migrations et les relations interethniques (ERCOMER), Faculté des sciences sociales, Université d'Utrecht (Pays-Bas)

12.30-14.15

Pause déjeuner

14.15-15.30

Thème 2: Action des pouvoirs publics et réalité: que voulons-nous gérer? (chapitre 4 du rapport)

Intervenante: Mme Grete Brochmann, Professeur, Institut de recherches sociales, Université d'Oslo (Norvège)

15.30-16.00

Pause

16.00-17.45

Thème 3: Eléments d'une nouvelle stratégie de gestion
(a) Sujets autres que ceux de la protection (chapitre 5.1 du rapport)

Intervenant: M. Patrick Weil, Professeur, Directeur du Centre européen d'études des politiques d'immigration, d'intégration et de la citoyenneté, Paris

Mardi, 13 octobre 1998**9.30-11.00**

Thème 4: Eléments d'une nouvelle stratégie de gestion
(b) Protection et retour (chapitre 5.2 du rapport)

Intervenante: Mme Judit Tóth, Professeur, Faculté de droit, Université de Szeged (Hongrie)

11.00-11.30

Pause

11.30-13.00

Thème 5: Eléments d'une nouvelle stratégie de gestion
(c) Relations entre la politique d'intégration et la gestion des migrations (chapitre 5.3 du rapport)

Intervenante: Mme Giovanna Zincone, Professeur, Institut des sciences sociales, Université de Turin (Italie)

13.00-14.45

Pause déjeuner

14.45-16.30

Thème 6: Besoins d'une coopération internationale
- avec les pays émetteurs
- parmi les pays européens
- le rôle du Conseil de l'Europe et d'autres organes internationaux

Intervenant: M. Gervais Appave, Coordinateur, Secrétariat pour les Consultations intergouvernementales, Genève

16.30-17.00

Pause

17.00-18.00

Résumé par le rapporteur, M. Jonas Widgren (Directeur, *International Centre for Migration Policy Development*, Vienne)
Commentaires des participants
Remarques finales du Président

ALLOCUTION D'OUVERTURE

Par Daniel Tarschys, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

C'est pour moi un grand plaisir de vous accueillir tous à Strasbourg pour ce séminaire de deux jours sur la gestion des migrations dans la Grande Europe. Comme vous le savez, cette réunion est un des résultats de la 6^e Conférence des ministres européens responsables des questions de migration, qui a eu lieu à Varsovie voilà à peine plus de deux ans. A cette occasion, les ministres ont appelé à «repenser la politique en matière de migrations», en se fondant sur «une approche globale, qui tient compte de la nécessité d'assurer une gestion de l'immigration, y compris un contrôle efficace, mais aussi de préoccupations à plus long terme comme l'intégration et les causes profondes des migrations».

Il n'est pas très facile d'apporter des idées neuves sur un tel sujet – il y en a eu beaucoup d'anciennes – et je suis heureux que le Comité européen des migrations (CDMG) ait décidé de relever le défi en établissant un groupe de réflexion composé d'éminents spécialistes ayant une longue expérience de ces questions. Le président du Comité *ad hoc* d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) a également participé aux délibérations du groupe. Nous allons à présent examiner le rapport de ce dernier, intitulé «Vers une stratégie de gestion des migrations» et nous sommes impatients, au Conseil de l'Europe, de connaître vos réactions le concernant.

La présente réunion se caractérise par une diversité salubre des professionnels, allant de ceux qui s'occupent des flux migratoires et des questions d'intégration, tels les membres du CDMG, des spécialistes de la protection des réfugiés et d'autres personnes nécessitant une protection internationale, comme les experts du CAHAR à ceux qu'intéressent davantage les mesures de contrôle des migrations associées aux activités du Groupe de Budapest. Je suis également heureux de constater que des universitaires indépendants de différentes parties de l'Europe se trouvent parmi vous ou que leur nom figure au programme. Je suis certain que, de ce rassemblement de personnalités de différents milieux, surgiront des discussions animées et un foisonnement d'opinions originales sur les questions soulevées par le rapport.

Il est désormais impossible d'ouvrir un journal sans y trouver un ou plusieurs articles sur les migrations et les migrants. Nous considérons peut-être autrefois ces questions comme assez marginales et spécialisées, mais nous nous apercevons aujourd'hui qu'elles sont complexes, qu'elles soulèvent de nombreuses difficultés et que nous n'avons pas encore appris à les traiter convenablement. Les migrations sont source de graves problèmes humains et créent des dilemmes politiques. Qui plus est, certaines formes de migration occasionnent une exploitation humaine des plus alarmantes, qui peut aller parfois jusqu'à l'esclavage moderne. Les questions de migration sont hérissées de choix délicats en matière de droits de l'homme et de défis pour la cohésion sociale. Il est

par conséquent normal que le Conseil de l'Europe attache une attention toute particulière à ces questions, tant dans ses travaux intergouvernementaux qu'au sein de l'Assemblée parlementaire.

Il convient de souligner ici le caractère spécifique des problèmes de protection. Le Conseil de l'Europe, dans le secteur intergouvernemental, dans les travaux de l'Assemblée parlementaire, ainsi que dans la jurisprudence des organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme, considère la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés comme la pièce maîtresse de la protection des réfugiés en Europe également.

En outre, le Comité des Ministres reconnaît l'importance de nouveaux instruments de protection. Il a adopté il y a trois semaines la Recommandation n° (98) 13 sur le droit de recours des demandeurs d'asile déboutés, dans le contexte de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cette recommandation, élaborée par le CAHAR, se fonde entièrement sur la jurisprudence de la Cour et de la Commission européennes. L'Assemblée parlementaire a également adopté la Recommandation 1348 (1997) relative à la protection temporaire des personnes obligées de fuir leur pays et demandé tant aux Etats membres qu'au Comité des Ministres de prendre des dispositions pour y donner suite. Au cours de cette semaine, le CAHAR examinera la possibilité de nouvelles mesures pertinentes. Comme vous pouvez le constater, le Conseil de l'Europe est très actif dans ce domaine.

Ces normes et directives, établies par le Conseil de l'Europe compte tenu des conclusions et résolutions du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et de l'Union européenne, contribueront certainement à votre recherche de solutions pour comprendre ce qu'on appelle la «zone grise» des migrants, qui existe entre les réfugiés au sens de la Convention et ceux qui devraient être renvoyés dans leurs pays d'origine ou de résidence permanente.

Pour revenir à la question générale des migrations, il me semble que l'un de nos problèmes en Europe, résulte de notre tendance à voir dans le phénomène des migrations quelque chose d'anormal. Nous avons l'impression que, dans une situation normale, les gens resteraient là où ils se trouvent et que seules des circonstances temporaires et particulières de quelque nature que ce soit (chômage, guerres ou crises humanitaires, etc.) provoquent des migrations de temps à autre. Je voudrais suggérer, au contraire, que loin d'être exceptionnel, le phénomène des migrations est normal. Un examen rétrospectif des cinquante dernières années ne serait guère différent si cet examen s'étendait 100, voire 500 ans en arrière, et le tableau montrerait que l'Europe n'a cessé d'être le théâtre de grands mouvements migratoires. La nature de ces mouvements, la composition et la direction des flux et les raisons pour lesquelles les gens migrent ont changé, mais le fait est demeuré constant. En vérité, aussi loin que l'on remonte dans l'histoire, on s'aperçoit que des migrations ont eu lieu. C'est une constante du comportement humain.

J'irai encore plus loin en ajoutant un élément d'évaluation. Les migrations sont un phénomène non seulement normal, mais aussi – à mains égards – positif. L'aspiration à de nouveaux champs et pâturages, l'envie de «partir pour l'Ouest», expriment l'esprit

d'aventure et d'entreprise qui alimente le progrès humain. Et le métissage culturel, qui pourtant ne se réalise pas sans friction ni conflit, est le creuset d'où l'économie, aussi bien que l'art, les sciences et la société en général prennent un nouvel essor.

Nous croyons tous aujourd'hui au marché libre. Si tel est le cas, nous devons considérer la libre circulation des personnes, des ressources humaines, comme quelque chose de normal et de souhaitable. Les réglementations sont certes nécessaires, comme dans d'autres secteurs du marché, mais elles ne devraient pas aller jusqu'à réprimer la mobilité nécessaire et utile. Dans un monde qui croit à la libéralisation des marchés, la charge de la preuve incombe à ceux qui défendent les restrictions, non à ceux qui préconisent la mobilité.

«La gestion des migrations» est néanmoins une nécessité, et il n'y a pas contradiction dans les termes. Par «gestion», il faut entendre, au sens du présent séminaire, une triple démarche, à savoir :

- faciliter les migrations opportunes ;
- apporter une protection et une assistance suffisantes et efficaces à ceux qui en ont besoin ;
- contrôler les flux migratoires irréguliers.

Dans mes propos, j'ai souligné l'aspect positif des migrations. Je l'ai fait délibérément, car trop souvent nous n'entendons parler que de l'autre version des faits. Le débat sur les migrations a été, ces dernières années, dévié par l'obligation de contrôler l'immigration. Evidemment, de pressants problèmes d'immigration existent, persisteront, et réclament des mesures urgentes et décisives. Je ne souhaite nullement amoindrir ou desservir le travail souvent ingrat de ceux qui ont pour tâche d'essayer de maintenir les mouvements migratoires dans une forme quelconque de cadre rationnel. Ils exercent assurément une fonction très importante. Je reconnais qu'il importe de contrôler les migrations irrégulières, en particulier quand elles ressemblent à une traite organisée d'êtres humains. Ce qui me préoccupe toutefois, c'est que souvent nous nous sommes conduits en sapeurs-pompiers, qui se précipitent pour maîtriser les crises, l'une après l'autre, pour étouffer, l'un après l'autre, les brasiers des migrations anarchiques, et que, ce faisant, nous avons perdu de vue l'ensemble de la situation.

A ce propos, je pars de l'observation que dans le monde où nous vivons, l'Europe ne peut éviter d'être un continent d'immigration. Les déséquilibres économiques et démographiques du monde moderne sont si marqués qu'un taux élevé d'immigration en Europe est une réalité avec laquelle il faut compter. Nous, Européens, sommes évidemment tout à fait conscients de nos problèmes économiques et sociaux, mais pour une grande partie du reste du monde, notre continent semble un havre de prospérité, de liberté et de paix; et cela ne va pas sans conséquences en termes d'immigration.

La question qui se pose globalement est de savoir comment drainer et gérer l'immigration pour qu'elle se maintienne à des niveaux acceptables sans forcer toujours plus de migrants à la clandestinité. Il y a des limites aux restrictions que nous pouvons imposer à l'admission. Les milieux d'affaires et le grand public souhaitent que les échanges internationaux soient favorisés. Il est devenu, ces dernières décennies, bien plus facile et moins coûteux de voyager ; avec la mondialisation, les déplacements internationaux augmentent – des personnes de plus en plus nombreuses vont passer différentes périodes de leur vie dans différents pays – et au bout du compte, nos sociétés se diversifient davantage sur les plans ethnique et culturel.

La question est non de savoir comment empêcher cette évolution, mais comment la gérer pour en maximiser les avantages et en minimiser les inconvénients. Il nous faut aussi réfléchir à la façon d'amener l'opinion publique à comprendre ces tendances et à s'en accommoder. Nous devons prendre en considération les vrais soucis de la population en leur accordant leur juste importance. Il nous faut, dans nos politiques d'intégration et de relations intercommunautaires, dénoncer les faux problèmes, mais aborder avec honnêteté et sérieux les difficultés véritables, au demeurant multiples. La stabilité et la cohésion sociale de l'Europe dépendront à l'avenir, dans une mesure non négligeable, de la façon dont nous réussirons à gérer les migrations et leurs effets sur la société.

A présent donc, nous voici saisis de ce rapport qui devrait nous aider à aborder quelques-unes de ces redoutables questions. Certains d'entre vous trouveront peut-être les propositions qu'il contient par trop hardies – alors que justement, quand le projet en a été débattu au CDMG, il a été critiqué, surtout parce qu'on ne le jugeait pas assez énergique. Le rapport n'est pas censé épuiser le sujet. Il laisse bien des questions sans réponse; il ne cherche pas à tracer un canevas pour l'avenir. Mais il tente d'esquisser une approche réaliste et équitable de la question des migrations dans son ensemble en Europe. Nous souhaiterions savoir ce que vous pensez des idées qu'il contient.

Nous aimerions également savoir ce que vous attendez désormais de nous, comment nous devrions approfondir cette réflexion et cet échange auxquels les ministres nous ont invités à nous consacrer. Il existe en Europe de nombreux forums sur les migrations ; trop, peut-être, pour certains. Une question importante est celle de la répartition des tâches. Quel rôle particulier voyez-vous pour le Conseil de l'Europe ?

Nous offrons un forum paneuropéen, qui permet à tous les pays de la «Grande Europe» de se rencontrer sur un pied d'égalité. Comment en tirer le meilleur parti ?

Je vous encouragerais à être précis, car au cours de cette semaine, le CDMG et le Cahar auront, à leurs réunions plénières, à mettre au point leurs idées sur le programme d'activités de l'année prochaine. Comment souhaiteriez-vous que nous menions cette réflexion plus avant ? Y-a-t-il des thèmes particuliers que vous voudriez voir approfondir ? Enfin, quels résultats devrions-nous chercher à présenter aux ministres responsables des questions de migrations ?

Devrions-nous, étant donné la dimension de ce séminaire, viser des principes et politiques relevant d'une approche globale des mouvements migratoires, ou nous attacher à un nombre restreint d'aspects spécifiques, telles les questions de retour, regroupement familial, réactions aux flux massifs ? Nos travaux pourraient aboutir à des orientations qui seraient proposées à la prochaine conférence ministérielle.

Avec ces mots, je voudrais vous souhaiter un plein succès dans vos travaux.

VERS UNE STRATEGIE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES : OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

Par John Salt

1. CADRE GENERAL

Le Groupe de réflexion a considéré le rapport comme **une simple base** de discussion.

Les arguments que l'on a pu lire et entendre évoquent davantage une tendance à se *replier sur un consensus* autour de principes convenus qu'une démarche plus constructive axée sur une série d'orientations spécifiques qui seraient proposées en réponse à des problèmes bien précis. En réalité, la complexité du phénomène migratoire et la diversité des acteurs concernés - pouvoirs publics, organisations intergouvernementales, organisations non gouvernementales, communautés d'accueil, migrants, etc. - aboutissent à des priorités différentes selon les pays et les époques.

Qu'entendons-nous par "migration"? Les années 90 ont vu le vocabulaire européen relatif aux migrations s'enrichir d'expressions nouvelles telles que "migration de transit", "migration incomplète", "trafic de migrants", "menu commerce", "tourisme de travail" et autres dénominations qui toutes se rattachent au concept plus général de "mouvement".

Dans quel contexte les migrations interviennent-elles ? Les pays, considérés individuellement ou sous l'angle de leurs actions communes, sont 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.

Quelles sont les raisons justifiant la gestion ? Puisque les migrations sont un phénomène inévitable, la meilleure conduite à suivre pour un Etat est d'influer sur son cours dans un sens compatible avec les droits de l'homme et en recherchant les meilleures solutions possibles en termes de conditions sociales et économiques pour les migrants comme pour les communautés d'accueil.

La politique migratoire ne se limite pas, à l'évidence, à une gestion des flux. Qu'on le veuille ou non, *tous les pays européens sont devenus, de fait, multiculturels*. Cette situation a abouti à la mise en place d'un système fondé sur les concepts jumeaux que sont le contrôle des nouveaux arrivants et l'intégration des immigrants déjà installés.

Mais qui s'occupe de gérer ? La principale fonction de gestion est essentiellement dévolue à l'Etat, et est exercée en partenariat avec tout un ensemble d'autres acteurs (les migrants eux-mêmes et les partenaires sociaux - employeurs,

syndicats, organisations d'immigrés -, souvent associés de force aux mécanismes de contrôle de l'immigration). Il nous a semblé que l'un des graves échecs de la politique migratoire en Europe tenait à l'absence de réelle cohésion entre ces différents acteurs pour la formulation d'une stratégie en matière d'immigration. Les problèmes ont trop souvent été abordés de façon décousue par le biais de mesures spécifiques, sans tenir compte de l'opinion de tous les acteurs concernés, ce qui a fréquemment eu des effets secondaires non recherchés.

A nos yeux, une stratégie de gestion devrait reposer sur des *principes et objectifs arrêtés de commun accord, plutôt que sur un série de mesures normatives*. Nous aurions aimé présenter une position plus tranchée, mais nous avons pensé que des propositions moins ambitieuses se situant sur un plan plus stratégique que tactique auraient davantage de chances de générer un consensus. Cela étant, toute stratégie de gestion devra en dernière analyse impliquer l'ensemble des gouvernements européens, étant donné que les groupes de migrants et les flux migratoires tissent entre ces Etats une multitude de liens.

2. L'APPROCHE STRATÉGIQUE

Une approche globale doit répondre à certains **critères fondamentaux**.

Premièrement, la politique migratoire doit se déployer dans l'*ouverture et la transparence*, de façon que toutes les parties en cause en connaissent les règles et leur fonctionnement.

Deuxièmement, dirigeants et partenaires sociaux doivent être *bien informés*; ils doivent disposer de renseignements aussi précis et à jour que faire se peut.

Troisièmement, les textes et dispositions réglementaires décrétés par les gouvernements et leurs administrations doivent être le plus *clair possible et dépourvus de toute ambiguïté*.

Quatrièmement, toute stratégie doit être *gérable* et avoir des ressources suffisantes à cet effet, en termes notamment de financement, d'informations et de temps disponibles.

Enfin et surtout, la politique migratoire doit poser des *buts et objectifs clairs*, qu'il faut s'efforcer de poursuivre avec un maximum de cohérence.

Avec ces critères à l'esprit, nous avons élaboré une stratégie de gestion fondée sur quatre principes :

- **l'ordre ;**
- **la protection ;**
- **l'intégration ;**

- **la coopération.**

Notre stratégie de gestion entend intégrer ces quatre principes. Mais, pour la mettre en œuvre, il faut que chaque gouvernement respecte un certain nombre de conditions.

Primo, tous les pays devraient définir une *vaste politique d'immigration*.

Secundo, cette politique devrait faire l'objet d'une *coordination interne*.

Tertio, 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.

Quarto, la politique migratoire doit être *transparente*.

Enfin, les politiques nationales devront être *coordonnées au niveau international*.

Comment mettre en œuvre une telle stratégie ?

Il s'agit d'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 double sens qui doit être pris en charge au niveau des communautés locales. Cette stratégie suggère que la meilleure façon de contrôler l'entrée de migrants non européens consiste à repousser le point de rencontre loin des frontières européennes, *en recourant à des mesures de prévention* propres à inciter les candidats à l'émigration à ne pas partir. 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.

L'un des thèmes récurrents de nos débats a été la *nécessité d'une coordination*. Le principe essentiel qui doit étayer une nouvelle stratégie de gestion est que les migrations européennes posent un ensemble complexe de problèmes, qui appelle *un ensemble unifié de solutions*. Pour se révéler efficace, toute stratégie qui serait proposée devra *être conçue comme une stratégie globale*, applicable sur le *long terme*.

C'est en ce sens que notre stratégie de gestion a été pensée. Il nous paraît essentiel que les mesures suggérées **soient appliquées dans leur globalité**, faute de quoi nous risquons de répéter les errements du passé, quand les efforts entrepris dans un tel sens ne faisaient qu'engendrer de nouveaux problèmes en retour.

LES MIGRATIONS EUROPÉENNES DANS LES ANNÉES 90 :
NÉCESSITÉ DE NOUVELLES APPROCHES POUR GÉRER LES FLUX
MIGRATOIRES

par Phillip MUUS, Faculté de Sciences sociales de l'Université d'Utrecht [ERCOMER]

Examen des trois premiers chapitres du Rapport final intitulé "Vers une stratégie de gestion des flux migratoires".

Les arguments qui plaident pour une approche misant sur une gestion paneuropéenne des migrations n'ont guère besoin d'être défendus; pourtant, les difficultés auxquelles elle s'est jusqu'ici concrètement heurtée montrent qu'il n'est pas simple de gérer les flux migratoires à l'échelon intergouvernemental et/ou supranational. Ainsi les actions qui pourraient être menées conjointement porteront-elles plus vraisemblablement sur des mesures restrictives spécifiquement destinées à faire baisser le nombre de migrants forcés et volontaires. Bien que le Traité d'Amsterdam offre la possibilité de mettre en place une politique de migration et d'asile supranationale, applicable dans tous les Etats de l'Union européenne, il est fort possible qu'il n'en sorte guère plus qu'un ensemble minimum de règles communes.

La nécessité d'aborder la question des migrations et des problèmes qui s'y rapportent dans une perspective paneuropéenne a une portée générale, mais revêt aussi des dimensions propres à chaque pays. La gestion des flux migratoires consiste à concilier les différences existant à l'échelle nationale avec l'élaboration d'une politique internationale harmonieuse. Elle 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.

Cette dualité entre aspects spécifiques et tronc commun, entre souplesse et globalité, risque de provoquer un certain nombre de tensions.

La carte politique de l'Europe change, comme changent aussi les flux migratoires, en partie sous l'effet des phénomènes d'internationalisation et de mondialisation. On ne sait trop ce qu'il faut gérer dans les migrations, et l'on ne sait trop non plus la forme que devrait prendre cette gestion.

Point de départ

Les flux migratoires sont pour l'essentiel dictés par des raisons économiques, politiques ou plus généralement humanitaires. Une vaste politique migratoire doit prendre en compte le fait que ce sont là les principales causes des flux migratoires. Si l'on se borne à vouloir contrôler les migrations forcées et volontaires, on ne fera guère qu'accroître l'immigration illégale et irrégulière, ce qui fera plus encore l'affaire des délinquants qui se livrent au trafic de migrants.

Aussi longtemps qu'il y aura dans le monde des crises politiques et humanitaires majeures, peut-on imaginer un instant que ceux qui craignent pour leur vie n'essaient pas d'aller trouver refuge dans l'un ou l'autre pays européen ?

Peut-on imaginer un instant, alors que d'importantes communautés immigrées se sont implantées un peu partout en Europe, que les liens qu'elles entretiennent avec les pays d'origine ne déboucheront pas sur des formes de migrations en chaîne ?

Si l'on envisage de déployer une stratégie européenne en matière de flux migratoires, partira-t-on du principe que l'Europe constitue l'une des grandes zones d'immigration de la planète, que des raisons économiques rendent ces migrations partiellement souhaitables et partiellement inopportunes, et que les flux migratoires obéissent en un sens au critère humanitaire propre à l'Europe, ou l'idée prévaudra-t-elle que l'Europe n'a pas besoin d'immigrés (supplémentaires) et qu'il faut limiter au maximum les admissions pour motifs politiques ou humanitaires ?

Dans quelle mesure une stratégie migratoire paneuropéenne s'appuiera-t-elle à la base sur la reconnaissance de l'Europe comme terre d'immigration ? Sans un point de départ commun à tous les pays européens, il sera quasiment impossible d'élaborer une stratégie migratoire paneuropéenne.

Dans le rapport final, on peut lire qu'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. Bien qu'officiellement aucun pays ne favorise l'immigration permanente, on voit arriver de nouveaux résidents permanents dans le cadre de regroupements familiaux et de constitutions de familles. Dans un certain nombre de pays, le phénomène est lié au retour d'anciens citoyens - les Aussiedler allemands, par exemple. En même temps apparaissent dans les flux migratoires de nouveaux types de migrants dont on désire temporairement la venue sans que cela soit véritablement pris en compte, et l'on voit le flou s'installer entre les notions que recouvrent les termes "permanent" et "temporaire".

Le deuxième chapitre du Rapport final s'achève sur une importante remarque: "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."

Les politiques nationales menées en Europe dans le domaine des migrations sont avant tout axées sur l'individu. Nous gagnerions beaucoup à ce que la stratégie en question traite aussi des causes des flux migratoires et des acteurs institutionnels qui ont directement intérêt à les encourager. Parmi les questions qui pourraient être ainsi abordées, on songe notamment aux causes des migrations forcées, ainsi qu'à la nécessité de maintenir ouvertes certaines filières migratoires afin de pouvoir lutter contre les activités, qui seraient sinon fort lucratives, des trafiquants.

Le troisième chapitre traite de la nécessité d'une nouvelle approche en matière de gestion. Il y est indiqué que la politique menée actuellement est fondée 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. Le rapport met en cause l'efficacité de ce modèle pour résoudre la question des groupes et des flux. Je partage cet avis, mais force est de constater que limiter l'entrée des migrants et favoriser leur intégration sociale sont des initiatives qui, l'une comme l'autre, relèvent intrinsèquement d'une démarche politique hautement symbolique dont usent en partie les autorités nationales pour tenter de convaincre l'opinion publique qu'ils ont la situation bien en main puisqu'elles s'abstiendront d'encourager les migrations en général.

C'est là un des grands paradoxes de l'Europe: à nier la réalité de l'immigration, il n'est et ne sera jamais possible d'engager une politique plus réaliste.

Le Rapport final propose d'assouplir les contrôles sur les travailleurs immigrés, notamment en mettant en place des programmes d'immigration temporaire. Les programmes de ce genre s'avèrent cependant inefficaces, du moins en termes de respect du caractère temporaire de l'immigration. Je pense qu'un système par points, qui porterait sur les besoins qualitatifs des marchés européens de l'emploi, constituerait une solution plus réaliste pour maîtriser les flux migratoires de main-d'œuvre. Des droits subsidiaires pourraient être instaurés, le moment venu, pour régler la question de l'établissement définitif.

L'un des principaux problèmes sur lequel la politique en matière de contrôle continue de buter est l'incapacité de garantir le retour des migrants clandestins et des demandeurs d'asile dont le dossier a été refusé. Aucun progrès ne pourra ici intervenir si l'on ne fait pas en sorte qu'une coopération internationale puisse s'établir entre les pays d'émigration et les pays d'immigration, et si l'on ne donne pas aux Etats européens qui accueillent des demandeurs d'asile la possibilité d'influer sur la sécurité dans les pays d'où affluent les réfugiés.

Voilà qui confère à une stratégie paneuropéenne en matière de migrations une mission importante. Alors que le Rapport final évoque les divers désavantages qu'il y aurait à s'attaquer aux aspects économiques des causes premières des migrations, il ne s'intéresse pas au rôle que pourrait jouer une stratégie paneuropéenne pour contribuer à la paix et à la sécurité dans les pays d'où proviennent les réfugiés.

Résumé

Une nouvelle stratégie de gestion des flux migratoires, à l'échelon paneuropéen, est nécessaire.

Cette stratégie échouera si elle ne prend pas en compte cette réalité que l'Europe est une zone d'immigration et le restera vraisemblablement à l'avenir.

Des politiques plus restrictives ne feront qu'intensifier les migrations irrégulières et renforceront encore l'importance des activités criminelles que constitue le trafic de migrants.

Une stratégie globale dans le domaine des migrations :

- favorisera les flux migratoires légaux de main-d'œuvre ;
- intégrera des stratégies axées sur l'individu et des stratégies ayant pour objet les acteurs institutionnels ;
- englobera des accords (lorsque cela est matériellement possible) avec les pays d'émigration ;
- offrira une aide / un soutien économique et humanitaire aux populations des pays d'où affluent les réfugiés, et œuvrera politiquement à leur sécurité ;
- comportera des mesures visant à favoriser l'intégration.

POLITIQUES ET RÉALITÉS : QUE VOULONS-NOUS GÉRER ?

Par Grete Brochmann, Institute for Social Research, Oslo

Tout système de contrôle ou de gestion présente des aspects à la fois réels et symboliques. Lorsque la pression de l'immigration augmente, il devient important que les autorités contrôlent l'accès au territoire afin de garder une maîtrise du marché du travail et de pouvoir, d'une façon générale, continuer à planifier. Il est également important sur le plan symbolique que les gouvernements aient la maîtrise de leurs frontières.

Deux hypothèses, partiellement contradictoires, sont souvent implicites dans les discussions sur les liens entre le contrôle des frontières et les réactions et attitudes courantes à l'égard des immigrants et des étrangers :

- a. le présupposé que la maîtrise des frontières est une condition préalable nécessaire à l'intégration des immigrants dans la société. Cette hypothèse touche aux problèmes de prévisibilité et de confiance, et la plupart des gouvernements européens y souscrivent aujourd'hui ;
- b. l'autre hypothèse considère qu'un contrôle restrictif de l'immigration contribue à stigmatiser les immigrants. En cas de traitement peu cohérent des restrictions d'entrée, ou de conséquences imprévues des politiques de contrôle qui conduisent à l'arrivée de catégories de migrants nouvelles ou inattendues, il peut se développer envers tous les étrangers, quel que soit leur statut, des attitudes apparentes d'hostilité et d'exclusion. Pour l'opinion publique, l'immigré devient ainsi un indésirable.

Les gouvernements aujourd'hui doivent pratiquer à la fois les restrictions et l'ouverture ou la tolérance.

Le jeu entre les dimensions externes et internes du complexe migratoire conduit à la question de «l'intégration». Le rapport précise ici, à juste titre, que «les gouvernements ne peuvent imposer l'intégration ni les bonnes relations entre les communautés». Le credo de bonne politique du rapport dit ceci : «Il faut créer des conditions dans lesquelles les populations minoritaire et majoritaire comprennent qu'il est de leur propre intérêt de voir réussir l'intégration». C'est, à de nombreux égards, la recette d'une bonne société, celle où les individus prennent conscience que leurs intérêts particuliers rejoignent le bien commun. C'est la description d'une société intégrée, au sens sociologique. Mais qu'est-ce que cela signifie en pratique ? C'est, de mon point de vue, le point le plus faible du rapport, celui où l'insuffisance de l'analyse constitue une limite potentielle à l'approfondissement du travail.

Toute société se compose d'acteurs ou d'individus ayant des intérêts, et d'institutions représentant ces intérêts, qui sont souvent contradictoires ou qui changent avec le temps. Toute stratégie visant à édifier une société ethniquement harmonieuse doit prendre en compte la complexité des intérêts contradictoires dans les différents secteurs de la population ainsi qu'entre les individus et les institutions.

Beaucoup d'Etats providences européens souscrivent à l'idée du multiculturalisme selon laquelle l'intégration d'immigrés signifie que ceux-ci doivent s'adapter aux normes et réglementations de la société d'accueil, tout en étant autorisés à préserver ce que l'on appelle souvent «leur propre culture». Mais quel est le degré d'adaptation requis pour parvenir à une égalité des chances avec les ressortissants nationaux ? Quand une personne est-elle suffisamment intégrée ? Quels aspects de «leur propre culture» et de leur religion doivent être acceptés, et même encouragés ? Qui décide de ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas Et quelle sorte d'inégalité relève de choix personnels ?

D'un autre côté, à quoi peut légitimement prétendre de la part de l'Etat et d'une société une personne qui vient de l'extérieur ? Doit-on tolérer l'intolérance ? Et qui est le «on» de ce point de vue ?

Il n'existe pas de terrain culturellement neutre pour l'interaction. Beaucoup d'Etats d'accueil présupposent une différenciation particulière entre la sphère publique et la sphère privée, entre le politique et la religion. Cela veut dire qu'un Etat peut parfois défendre une base de valeurs qui entrent en conflit avec l'identité fondamentale de certains groupes d'immigrants.

Nous touchons ici la frontière entre les sphères publique et privée, nous touchons au champ d'application de la gestion ainsi qu'à la légitimité de base de cette gestion même. De véritables dilemmes se posent qui naissent de la recherche d'un consensus dans une société et d'un mélange de valeurs souvent en concurrence.

En même temps, nous devons nous rendre compte que les sociétés et les différentes cultures établissent en fait des frontières, et l'on peut très bien défendre la nécessité de telles frontières pour permettre la création d'une cohésion sociale et un sentiment de solidarité et de communauté.

L'Etat libéral démocratique établit un équilibre entre la nécessité de valeurs communes, la solidarité et l'identité politique d'une part, et, d'autre part, l'obligation d'ouverture culturelle et de tolérance envers les nouveaux venus, ainsi que d'égalité et de justice pour les minorités. Un Etat qui ne crée pas une cohésion autour de certaines valeurs fondamentales aura des difficultés à légitimer son autorité.

L'Etat multiculturel doit articuler sa politique autour de conceptions communes du bien et, en même temps, mettre en place des dispositifs qui facilitent l'existence en son sein d'autres communautés.

De ce point de vue, l'immigration met en relief certains aspects spécifiques des Etats providences démocratiques et montrent que ceux-ci dépendent tacitement d'une certaine homogénéité nationale pour pouvoir développer des principes d'égalité et de tolérance en premier lieu. Une société multiculturelle présuppose l'existence initiale d'un certain consensus culturel.

Les processus migratoires interviennent continuellement dans une interaction avec d'autres processus sociétaux. Indirectement, l'immigration attire l'attention sur la société d'accueil elle-même : son histoire et ses traditions, ses valeurs politiques mais aussi son identité et l'image qu'elle a d'elle-même. L'immigration fera toujours partie de réseaux plus complexes de changements sociaux, et les attitudes des populations envers les immigrés auront également des incidences sur ces processus plus généraux.

Par conséquent, même dans une petite partie du monde comme l'Europe, il y aura des variations du point de vue des conditions préalables à la gestion. La question «que voulons-nous gérer» appelle donc des réponses complexes.

PROTECTION ET RETOURS (Chapitre 5.2)

D^r Judit Tóth, Faculté de droit, université de Szeged (Hongrie)

Depuis vingt ans, il n'y a pas eu de politique migratoire globale en Europe, mais seulement une politique de contrôle des migrations. Comment faut-il interpréter l'intention d'aller de l'avant et d'examiner les problèmes dans toute leur complexité ? S'agit-il de prendre un nouveau départ ou simplement de substituer une politique de contrôle des migrations à une gestion des migrations ?

Le rapport final définit quatre principes de base pour les stratégies de gestion (méthode, protection, intégration et coopération). Cependant, ces principes ne sont pas d'égale valeur du point de vue des obligations juridiques. La protection des migrants et de la communauté d'accueil précède les autres principes dans la mesure où il s'agit de droits de l'homme absolus.

En outre, la protection pour les migrants et le respect de leurs droits subjectifs découlant des engagements juridiques internationaux ne peuvent être examinés isolément. Les dispositions contraignantes, mais aussi les dispositions juridiques plus souples appliquées par les autorités administratives ou les tribunaux réglementent la protection individuelle et définissent les principes de l'accueil, de l'intégration sociale, du retour et de la coopération internationale.

C'est pourquoi je propose d'adopter un sens plus large de la protection, qui couvre d'une façon générale la politique migratoire et la gestion des migrations. Certaines phrases pourraient être insérées en sous-alinéas pour attirer l'attention des gouvernements sur la protection par opposition à la ségrégation, à la violation de la dignité humaine des migrants et à l'escalade de la xénophobie. La référence plus large à la prévention, à l'accueil, aux procédures juridiques, au retour, à l'intégration sociale dans le pays de destination et aux intérêts des nouveaux venus, des communautés locales et du pays d'origine peut favoriser le démarrage d'une nouvelle phase de stratégie migratoire. Il convient de remplacer le terme relativement technique de «gestion des migrations» par cette approche élargie, ouverte sur le long terme.

Les mouvements migratoires peuvent-ils être influencés par des actions gouvernementales, des organismes et des systèmes normatifs ? Le rapport final repose sur l'hypothèse que les mouvements migratoires peuvent et seront gérés au moins partiellement par des dispositions juridiques. Cela signifie non seulement la mise en œuvre de dispositions restrictives régissant l'entrée, la résidence ou l'asile, mais aussi des dispositions s'adressant aux migrants ou aux agents chargés de l'application de la loi, qui prendraient une part aussi importante dans l'ensemble des instruments définis. La complexité des problèmes migratoires et l'équilibre entre les dispositions juridiques défensives et offensives en matière de gestion des migrations exigent des administrateurs qualifiés, des finances publiques appropriées et des échanges réguliers d'informations à un niveau international, comme celui du Conseil de l'Europe.

Le rapport final n'est pas complet en ce qui concerne le droit international. Il renvoie uniquement à la Convention de Genève de 1951 et au Protocole de New York de 1967 sur le statut des réfugiés. Pour des raisons historiques, ces instruments ne disent rien des procédures d'asile, qui constituent le plus gros problème pour les Etats européens. Il n'y a pas non plus de tribunal ou d'organe international responsable d'une jurisprudence unifiée et capable d'interpréter les définitions ou de mettre en place des procédures d'asile justes. En dépit de certaines lacunes, la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, et en particulier les articles 31 à 33 sur le non-refoulement et la non-sanction pour entrée illégale sont restés le premier pilier de la protection juridique des demandeurs d'asile. D'autres conventions et corps de doctrine élaborés par des tribunaux ou des organes indépendants compétents constituent d'autres piliers pour les migrants ayant besoin de protection (la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte des Nations unies sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de 1966, le Protocole additionnel des Nations unies à la Convention de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux de 1977, la Convention des Nations unies contre la torture et autres traitements et peines cruels, inhumains ou dégradants de 1984, la Convention des Nations unies sur les droits des enfants de 1989, la Convention des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et membres de leur famille de 1990, la Recommandation n° 86 de l'OIT concernant les migrations pour l'emploi et l'Accord modèle sur les migrations temporaires et permanentes pour l'emploi de 1949).

La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme (en particulier, les articles 3 et 8) avec les Protocoles n^{os} 4 et 7, et la Convention européenne pour la prévention de la torture sont les instruments juridiques de protection les plus efficaces et les plus pertinents en Europe. C'est pourquoi, le rapport final devrait y faire référence dans la partie consacrée au nouveau cadre de la protection.

En outre, le droit international régleme certains aspects de protection des migrations humaines sous différentes formes.

- Les droits absolus ne peuvent être limités ni faire l'objet de dérogation ;
- l'introduction de limites et de dérogations aux droits accordent un pouvoir discrétionnaire aux agents responsables de l'application de la loi. Certains droits peuvent faire l'objet de certaines restrictions pour des raisons d'ordre public, de morale, de sécurité ou de santé.

Comme on le voit, les droits subjectifs des individus à entrer dans des pays étrangers et à recevoir l'asile manquent dans les droits de l'homme mentionnés ci-dessus. De ce fait, les normes élaborées par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection juridique des migrants sont devenues d'autant plus précieuses. Par exemple :

- certains droits sont prévus sur la base d'une réciprocité entre Etats parties ;
- le droit relatif peut inspirer la pratique juridique et les actions menées par l'administration publique en faveur des migrants ayant besoin de protection ;

– le Rapport final ne peut décrire exhaustivement le droit public international en matière de gestion des migrations. Néanmoins, il serait souhaitable de faire référence de façon globale aux droits et aux valeurs protégés (mineurs non accompagnés, demandeurs d'asile, protection contre la torture et les traitements inhumains ou dégradants, victimes de guerre, aspects de la vie familiale, identité culturelle, communauté locale, insertion ou réinsertion). Nous sommes d'accord avec l'avis du groupe de réflexion selon lequel le respect des droits de l'homme est essentiel, non seulement en général, mais tout particulièrement concernant les droits des groupes minoritaires dans les pays d'origine. Ce serait le mode de prévention le plus efficace des migrations forcées ou de masse.

La sensibilisation des acteurs des processus migratoires au système normatif de protection serait renforcée dans l'administration publique et les politiques gouvernementales, ce qui contribuerait à établir l'autonomie de la législation conformément aux engagements internationaux.

En ce qui concerne les retours, le rapport final établit une distinction entre une majorité indésirable et une minorité honorable de migrants. Les premiers doivent être expulsés dans le cadre d'accords de réadmission, alors que les seconds bénéficient d'une aide au retour volontaire, soit spontanément, soit par la mise en œuvre d'accords bilatéraux sur le retour. Cependant, il n'existe pas de garantie universelle de réintégration ni de contrôle systématique des droits de l'homme dans le pays d'origine, notamment à cause des pays sûrs qui font qu'il n'y a pas de collecte régulière des données auprès de ces Etats. Enfin, le retour immédiat des migrants soulève plusieurs objections techniques (absence d'agents consulaires, refus d'une demande de passeport à l'ambassade, etc.). Le champ d'application personnelle des accords de réadmission, en particulier dans le cas des pays de transit, couvre les ressortissants des Etats non communautaires en plus des accords de la Convention de Dublin et de Schengen, malgré la Convention de Vienne (1969) sur le droit des traités. En prenant en compte ces conditions, l'adoption d'un «formulaire d'accord standard de réadmission», comme le propose le rapport final, ne peut être acceptée. Si l'on souscrit à une approche paneuropéenne, on ne peut proposer de solution qui porte atteinte à la solidarité, au droit international et aux droits de l'homme. Le rapport final pourrait faire allusion plutôt à des méthodes concrètes de retour volontaire, par exemple, associant des organisations indépendantes, des travailleurs sociaux et des campagnes d'information. Le Conseil de l'Europe devrait défendre plutôt une forme standard de clause de protection conforme à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui serait insérée dans les accords de réadmission conclus en Europe. Autrement dit, si le retour est organisé dans un cadre juridique, les immigrés peuvent préférer retourner et rester dans leur pays d'origine.

RELATIONS ENTRE LES POLITIQUES D'INTEGRATION ET LA GESTION DES MIGRATIONS

Professeur Giovanna Zincone

Mes commentaires ont un double propos : renforcer les traits positifs de ce rapport, et proposer une démarche complémentaire. Les caractères positifs que j'essaie de renforcer sont les suivants : une attitude problématique, c'est-à-dire la prise de conscience que l'intégration est le résultat de bonnes politiques. Je propose de renforcer cette caractéristique en isolant l'existence de dilemmes en matière d'immigration, à savoir le fait que les problèmes sociaux, et les problèmes d'immigration en particulier, peuvent être pris en tenaille entre deux stratégies politiques possibles, ayant l'une et l'autre des effets secondaires pervers. Le second trait positif que j'aimerais mettre en évidence est l'idée de largeur et de cohérence par opposition à celle d'étroitesse et de fragmentation. Renvoyant à cette attitude holistique envers l'intégration, je propose que nous prenions en compte la possibilité d'inclure d'autres politiques comme instruments possibles de l'intégration, et que l'on évalue l'efficacité potentielle de certaines des mesures proposées dans le rapport (et les politiques d'intégration, en particulier), en prenant en compte la distinction entre les conséquences pratiques et l'impact symbolique. J'essaierai enfin d'élargir le champ du rapport en ajoutant une perspective différente. Je propose, en effet, une approche du cadre des politiques d'intégration qui commence par donner une définition simple du but (que voulons-nous réaliser en parlant d'intégration ?), puis d'identifier les principaux obstacles, les principales raisons de non-intégration et, enfin, de voir s'il est possible de trouver une manière de limiter les obstacles et de donner des exemples de cas réussis.

Dilemmes

1. S'il incombe au gouvernement d'empêcher la concurrence déloyale avec la population active nationale et immigrée régulière, il importe aussi de prendre en compte les intérêts des employeurs d'utiliser une main-d'œuvre aux prix les plus bas et aux conditions minimales. Les enquêtes révèlent qu'un nombre croissant d'Européens estiment que les immigrants sont trop nombreux dans leur pays, mais les enquêtes économiques montrent que les immigrants occupent des créneaux importants sur le marché du travail et améliorent aussi la performance économique de l'ensemble du système.
2. Il est impossible d'expulser tous les immigrants irréguliers, mais il est risqué d'avoir trop recours à la légalisation et de donner aux immigrants irréguliers des droits sociaux, à cause de l'attrait qu'exerceraient de telles mesures. Le statut juridique est probablement l'étape la plus cruciale vers l'intégration, la scolarisation étant un autre facteur important. En conséquence, des mesures d'intégration trop importantes peuvent aussi contribuer à favoriser l'immigration clandestine.

1. Traits positifs : cohérence, élargissement, attitude à long terme. Le rapport aurait pu élargir davantage encore le train de mesures capables d'exercer une influence sur le processus d'intégration, par exemple, en évoquant les politiques d'entrée et de

séjour. Est-ce qu'un filtrage «qualitatif» des immigrants favorise l'intégration ? Un système de points est conçu pour donner la priorité aux immigrés potentiels censés être plus aptes à l'intégration dans les systèmes économiques, culturels et sociaux. Les personnes qui sont clairement définies comme non adaptées pour vivre dans le pays par les lois mêmes de l'Etat deviendront l'objet de l'intolérance «légitime» du public. Des politiques sélectives à l'entrée sont un autre bon exemple de dilemme : elles facilitent l'intégration, mais peuvent aussi renforcer l'hostilité envers les immigrés qui ne répondent pas aux critères de sélection. Il peut donc conduire à stigmatiser socialement les personnes qui ne répondent pas à ces critères. En outre, le système de points s'oppose au système de contingents nationaux, qui peut être un instrument utile dans les négociations avec les principaux pays d'origine des immigrants clandestins.

Le rapport mentionne comme outil possible d'intégration le droit de participer aux élections locales, ce qui peut encourager les acteurs politiques à s'attaquer à la tâche difficile de la socialisation politique des immigrés. Ces conséquences pratiques ne sont pas très importantes; leurs conséquences symboliques le sont davantage. Accorder le droit de vote aux élections locales est une étape fondamentale vers l'acceptation des immigrés dans le système politique et dans l'arène publique.

Distinguer entre les conséquences concrètes et l'impact symbolique des politiques d'immigration. La simplification des procédures de naturalisation peut avoir un impact symbolique très fort. C'est un signe public de la volonté d'accepter les immigrés comme membres à part entière du pays d'accueil.

Une autre approche possible

L'intégration implique des relations honnêtes entre les membres d'une société et l'impression de n'être pas privé de certains avantages fondamentaux ; autrement dit, chacun doit avoir une perception d'intégrité. Si l'on est d'accord sur cette simple définition, on peut s'intéresser à certaines causes de non-intégration, c'est-à-dire aux raisons qui sont sources de peur ou de malaise de part et d'autre. Chez les ressortissants nationaux : fardeau sur le plan de l'aide sociale, chômage et concurrence vers le bas, sécurité urbaine, crainte du retour à des valeurs prémodernes. Chez les immigrés et les membres des nouvelles minorités : accès difficile à un statut juridique, restrictions au regroupement familial, accès discriminatoire aux services sociaux et au marché du travail, sécurité urbaine, perte des valeurs morales. On pourrait tenter d'examiner chaque problème et d'éliminer les fausses perceptions en prouvant qu'elles sont fausses, tout en s'attaquant parallèlement aux raisons matérielles des craintes réellement motivées.

Questions finales

1. En concevant des politiques d'intégration, vise-t-on seulement les immigrants réguliers ou aussi, du moins dans une certaine mesure, les immigrés sans papiers ? Dans l'éventualité où l'on veut s'adresser aussi à ces derniers, est-on certain de ne pas avoir besoin de mesures limitées et circonscrites d'amnistie, ou faut-il prévoir certains droits sociaux essentiels ? D'une façon plus générale, est-il possible d'éviter les effets

d'encouragement à l'immigration clandestine et de favoriser l'intégration ? En plus de l'éducation au sens classique, de la naturalisation, des permis de séjour de longue durée, du droit de vote aux élections locales, peut-on identifier des outils d'intégration spécifiquement orientés vers la suppression des peurs des immigrés comme de celles des citoyens, et vers l'élimination chez les uns et les autres des sources de malaise ?

Le débat a fait ressortir trois positions fondamentales :

- a. Les droits sont la récompense d'un processus d'intégration réussi (comme le montre, par exemple, la compétence linguistique, la familiarité avec la culture du pays, etc.). Dans ce cas, les «droits intermédiaires» (comme le droit de vote aux élections locales) ne se justifient pas vraiment ;
- b. les droits sont un outil d'intégration important et doivent être accordés préalablement à tous les immigrés en situation régulière ; les irréguliers doivent être expulsés ;
- c. dans la mesure où il est impossible d'expulser immédiatement tous les immigrés en situation irrégulière, il convient de leur accorder certains droits fondamentaux, comme l'éducation et l'accès à la santé publique, pour empêcher leur dégradation morale et sociale. Personnellement, je préconise l'option c.

COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE DES MIGRATIONS

Gervais Appave, coordinateur, IGC

Du point de vue des gouvernements, la gestion des flux migratoires se résume à gérer les tensions entre deux objectifs contradictoires: faciliter les voyages, essentiels à la vie sociale, économique et culturelle contemporaine et contrôler les déplacements de population illégaux ou forcés, et à les contrôler. Le dilemme en est d'autant plus grand pour les dirigeants qu'ils n'ont guère le choix entre les deux options: compte tenu des réalités actuelles, ils doivent choisir les deux en même temps.

Ce dilemme trouve peut-être sa meilleure illustration dans la détermination de l'Union européenne à maintenir l'intégrité de ses frontières extérieures et à la protéger contre toute entrée non autorisée, tout en facilitant les déplacements intracommunautaires, mais les pays qui souhaitent profiter au maximum des rentrées commerciales ou touristiques, ou remplir leurs obligations humanitaires en offrant l'asile aux réfugiés tout en se protégeant contre l'immigration illégale, le connaissent bien aussi.

Du fait de cette complexité, la bonne gestion des flux migratoires requiert de toutes les parties concernées (pays d'origine, de transit et de destination, organes régionaux et organisations internationales et non gouvernementales) qu'elles unissent leurs efforts.

Il est plus difficile de définir comment mener ces efforts internationaux pour arriver aux résultats escomptés. Le rapport propose quelques solutions très précises sur la façon dont nous pourrions procéder pour créer un climat international plus propice à une gestion efficace des flux migratoires.

Le point 5.4 indique quatre grandes voies: aligner la politique migratoire sur la politique étrangère et, si possible, l'y intégrer afin de créer un environnement favorable à la coopération; mettre en place à l'intention des candidats à l'émigration des programmes d'information visant à leur présenter les possibilités qui s'offrent à eux mais aussi à dissiper les attentes non fondées; élaborer de nouveaux programmes de formation pour les fonctionnaires des pays d'envoi responsables des questions migratoires; enfin, nouer un dialogue avec les pays émetteurs pour s'attaquer aux causes profondes des flux migratoires irréguliers et identifier des solutions adaptées.

Les points 1 et 2 concernent l'intégration des migrations dans le cadre plus vaste des affaires internationales. Il y est proposé d'envisager le problème migratoire non seulement comme un problème interne de souveraineté nationale (ce qu'il est assurément), mais aussi comme une question essentielle sur l'ordre du jour des discussions internationales. Mais comment procéder?

Reconnaître, comme tout un chacun, que les migrations sont un problème de grande importance, une question sensible et une préoccupation pour la communauté internationale dans son ensemble, est une chose. C'en est une autre de s'y attaquer avec la détermination et la cohérence dont on a fait preuve dans d'autres domaines: les efforts multilatéraux en matière de migrations internationales semblent souffrir d'un manque de définition et de conviction.

Peut-être serait-il plus à propos de commencer au niveau national, en intégrant les migrations, ou tout du moins, les questions de coordination des migrations aux autres secteurs gouvernementaux concernés? Les questions relatives aux migrations sont souvent traitées séparément, avec peu de coordination (ou pas du tout) entre les administrations compétentes. En règle générale, les ministères de l'Intérieur ou de la Justice s'occupent du contrôle des entrées, le ministère des Affaires étrangères, des problèmes humanitaires, celui des Affaires sociales, de l'intégration, etc. Il est raisonnable de penser que la coopération internationale sera plus facile si la communication existe déjà concrètement au niveau national.

Après cette première phase, il serait important de redéfinir la gestion des migrations de façon à ce qu'elle ne soit plus considérée comme une question relevant exclusivement des compétences du pays de destination ou devant être traitée à ses frontières. Il convient en effet de remonter le plus loin possible en amont et même jusqu'à la source. Il ne s'agit pas de transférer la responsabilité du problème vers les pays d'envoi mais d'imaginer des stratégies d'intervention plus globales et plus efficaces. Le mot-clé ici, qui est l'un des leitmotiv du rapport du Groupe de réflexion, est celui de « globalité ». Ce terme ne doit pas être mal interprété. Elaborer une politique migratoire globale ne signifie pas lancer et/ou promouvoir un programme migratoire. Une « Politique migratoire globale » n'est pas synonyme non plus de « programme migratoire à grande échelle »; c'est simplement une réponse équilibrée et cohérente des pouvoirs publics à toutes les questions que posent les passages des frontières; cette « vision » regroupe en un même ensemble tous les éléments concernés (contrôle aux frontières, asile, regroupement familial, intégration, trafic d'immigrants, retour au pays).

Cette vision globale est nécessaire si l'on veut donner un sens au dialogue entre pays d'envoi et pays de destination mais il importe que les différentes parties concernées développent une compréhension mutuelle des intérêts particuliers qu'elles souhaitent défendre. Là encore, il y a un problème de communication à résoudre: un des interlocuteurs parle le langage de l'ordre et de la loi, l'autre celui de la survie économique et des droits de l'homme.

Ces différences de priorités expliquent pourquoi la coopération en matière de migrations internationales reste un idéal à atteindre plus qu'une réalité concrète, mais il n'en est pas moins vrai que la mise en place d'un contexte favorable à des flux internationaux ordonnés exige la recherche de solutions concertées. Le rapport du Groupe de réflexion, par exemple, demande que l'on adapte les échanges et les flux de capitaux, et que l'on envisage la mise en place de programmes de développement ciblés qui permettraient d'atténuer les facteurs d'émigration. Aucune de ces propositions n'offre de solution facile. Les programmes de développement en sont un exemple: on les invoque presque comme une panacée, mais la réalité est toute autre. Il est bien naïf de croire qu'ajouter un volet « migrations » aux programmes de développement déjà surchargés suffit. La communauté internationale doit donc s'engager dans une réflexion rigoureuse pour déterminer ce qui est réalisable et ce qui ne l'est pas, et peut-être pour tester les différentes possibilités par une expérimentation soignée.

Selon le point 3 du rapport, le transfert de connaissances et de technologies serait un outil efficace de coopération. Cependant, il ne suffit pas de transmettre du matériel ou des formules de principe même si elles ont fait leurs preuves. Comment, dans ce cas, partager réellement l'expérience?

Toutes les formes de consultation, d'échange et de communication intergouvernementale ont évidemment un rôle à jouer, mais il est absolument indispensable de se documenter sur les activités et les projets en cours d'élaboration ou de réalisation afin d'éviter les chevauchements. Ces dernières années, par exemple, un grand nombre d'activités menées en Europe centrale et orientale se sont proposées de développer des infrastructures administratives et juridiques nationales ou de mettre sur pied des projets spécifiques en rapport avec les contrôles aux frontières et les procédures d'asile, ou encore de former les responsables des questions de migration, mais il n'existe pas de bilan général de ce qui a été tenté ou de ce qui est prévu, bilan qui permettrait d'utiliser les moyens d'une manière plus rationnelle et plus efficace.

Le point 2 du rapport, consacré à l'offre d'informations, recommande en particulier l'élaboration de programmes d'information à l'intention des émigrants potentiels. Malheureusement, nous ne savons guère comment les candidats à l'émigration, et spécialement à l'émigration clandestine, obtiennent et traitent les informations pour décider de la date de leur départ, de leur trajet et de leur destination. Nous savons seulement que les renseignements leur parviennent par de multiples circuits, et nous avons de bonnes raisons de penser que la plupart de ces renseignements sont incomplets ou imprécis, et, dans certains cas, délibérément déformés dans l'idée d'encourager le recours aux services des passeurs et autres trafiquants. Nous pouvons donc penser qu'ils ont du mal à filtrer les informations et à juger de leur valeur. Compte tenu de cette situation, il semble qu'il faudrait accorder une plus grande attention à la diffusion, à l'intention de ces personnes, d'informations claires et fiables par le biais de circuits dignes de foi.

Par ailleurs, la coopération intergouvernementale sera beaucoup plus efficace si la collecte et l'échange de données et de statistiques sur les flux migratoires font l'objet d'une attention soutenue. En effet, la communauté internationale ne peut guère se permettre de continuer à se reposer sur des estimations ou des ordres de grandeur généralement vagues; elle ne pourra que gagner à s'engager sérieusement dans l'édification de bases de données fiables.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS¹

Jonas Widgren

Le rapport du groupe de réflexion a été accueilli favorablement.

Aucun participant n'a rejeté le document du groupe de réflexion ni la structure théorique sur laquelle il repose. De nombreuses observations critiques ont porté sur les formulations et la tonalité du rapport (concernant par exemple la liberté de circulation), sur les rapports de causalité présumés (comme la relation contestée entre des politiques d'admission restrictives et l'immigration illégale et entre les contrôles exercés sur les entrées et l'intégration des immigrants) et des critiques ont également été formulées à propos du caractère superficiel de certaines parties de l'analyse (par exemple celles qui ont trait à l'intégration des immigrants). Globalement toutefois, le rapport du groupe de réflexion a été considéré comme un tout reflétant le point de vue actuel de l'ensemble des gouvernements européens face à la question complexe des politiques migratoires.

Discussion sur le statut du rapport du groupe de réflexion

Le rapport du groupe de réflexion est une compilation systématique d'idées visant à favoriser un processus de réflexion collectif mais n'est en aucun cas destiné à constituer un texte de négociation et il ne s'agit certainement pas d'un texte envers lequel les gouvernements sont supposés s'engager. A mon avis, il pourrait être particulièrement utile s'il continuait d'être diffusé au sein des organes du Conseil de l'Europe avec une note de couverture précisant qu'il n'engage aucun Etat membre. Il pourrait également être publié, par exemple, dans une revue spécialisée. Il est essentiel d'être tout à fait clair sur la question du statut, faute de quoi le processus enrichissant qui s'est développé pendant le séminaire, dans la mesure où les participants ont cherché à esquisser une approche globale des politiques migratoires pour le prochain millénaire, risque d'être brutalement interrompue.

Nécessité d'une approche globale – comment éviter un blocage ?

3. La notion selon laquelle : i. les politiques de contrôle des entrées; ii. les politiques d'intégration des immigrants; et iii. la politique étrangère d'un Etat sont étroitement interdépendantes, n'est pas très ancienne. La prise de conscience amère des pays européens au milieu des années 80 a mis en évidence le fait qu'il était beaucoup plus facile de déclencher l'immigration que de l'arrêter. A la fin des années 80, sous l'effet des changements profonds survenus à l'Est et de l'effondrement de l'ordre mondial bipolaire, les gouvernements occidentaux se sont empressés de définir des orientations générales en matière de politique migratoire afin de contenir les déplacements massifs attendus et les pressions migratoires exercées sur l'Europe par des mesures préventives multilatérales et concertées, et aussi de réformer les systèmes de droit d'asile, d'organiser les retours et

¹. Se reporter au document MG-SEM-MAN (99) 2 [addendum] pour les observations de l'Allemagne et de la Russie.

d'assurer la cohésion sociale sur le plan interne. C'est ainsi qu'une première série de textes généraux sur la politique migratoire a vu le jour en 1991; il s'agit par exemple des documents finals des conférences ministérielles de 1991 de Vienne, Berlin, Rome et Luxembourg sur les migrations, de la stratégie des consultations informelles, des communications de la Commission européenne sur l'asile et l'immigration, lesquelles ont été suivies, plus tard, d'un document de synthèse de l'UE, à savoir la déclaration du Sommet de l'UE à Edimbourg en 1992, chef d'œuvre d'écriture quoique peu appliquée. C'était là de bonnes nouvelles dans la mesure où étaient tracées les grandes lignes d'une approche globale en matière de politique migratoire jusqu'au prochain millénaire.

6. La mauvaise nouvelle de ce que l'on appelle aujourd'hui les documents d'orientation à long terme c'était qu'un cadre multilatéral cohérent permettant de donner effet à une telle approche globale n'a jamais été créé conjointement au lancement à l'exception peut-être du processus de Vienne, qui s'est toutefois essoufflé en l'espace de quelques années. La guerre en Bosnie et la paralysie des pays européens qui se sont montrés incapables de mettre en œuvre énergiquement les principes de prévention précédemment définis ont, entre autres raisons, expliqué le blocage du processus. Puis, en 1994, un nouvel effort a été déployé pour relancer le processus, cette fois par la Commission européenne à travers une nouvelle communication traitant dans une perspective unique l'immigration, le droit d'asile, l'intégration des immigrants et la prévention des déplacements. Toutefois, les Etats membres de l'UE, réunis dans le cadre du troisième pilier du traité de Maastricht, n'ont absolument pas réagi à cet excellent document et quatre années supplémentaires ont été perdues avant que le débat sur la stratégie en matière de migration ne reprenne dans un cadre multilatéral approprié.

7. De nouveaux efforts ont récemment été déployés dans le contexte de l'UE, cette fois par la présidence actuelle autrichienne, pour rechercher un consensus sur une approche globale en matière de politique migratoire. Toutefois, comme le document de stratégie novateur de l'Autriche a été déposé dans le cadre très formel du troisième pilier, il risque de rester lettre morte bien qu'il contienne un certain nombre de suggestions qui sont plus ou moins identiques à celles qui figurent dans le rapport du groupe de réflexion (par exemple tant la proposition autrichienne que le rapport du groupe de réflexion reconnaissent la nécessité d'instruments européens plus modernes en matière de politique des réfugiés, qui s'ajouteraient, mais ne se substitueraient pas à la Convention de Genève). Il conviendrait notamment d'instaurer un régime propre à l'Europe en matière de réfugiés et de partage des tâches, idée avancée par l'Assemblée parlementaire depuis longtemps. Toutefois, un tel régime européen ne devrait naturellement pas remplacer celui de la Convention de Genève, comme l'a à juste titre souligné la délégation française pendant les débats mais le prendre comme base. Par ailleurs, un certain nombre d'autres idées novatrices sont abordées de la même façon dans le rapport du groupe de réflexion et dans la proposition autrichienne concernant la stratégie de l'UE en matière de migrations. Compte tenu du blocage du débat européen sur les politiques migratoires à long terme, depuis ces quatre dernières années, et de sa reprise récente grâce à ces deux documents de stratégie très semblables, il serait effectivement tragique que le silence règne dans l'avenir. L'une des conclusions que l'on doit tirer de notre séminaire est que le Conseil de l'Europe devrait donc être encouragé à poursuivre ce débat au sein de plus larges forums.

Les stratégies à long terme influencent-elles réellement l'action des gouvernements ?

8. Les politiques migratoires à long terme globales et interdisciplinaires ont-elles vraiment des conséquences pratiques ? Les flux et les populations d'immigrants auraient-ils été différents si les gouvernements et les institutions européens n'avaient pas lancé un débat à ce sujet il y a une dizaine d'années? La réponse qui découle indirectement du débat mené pendant ce séminaire est affirmative. La conférence de la CEI et son suivi (sur les problèmes de transfert dans les Etats issus de l'ex-Union soviétique), la présence vigilante de l'OSCE dans de nombreux points chauds de la Grande Europe, l'aide apportée par l'UE dans le cadre des programmes Phare et Tacis aux fins du troisième pilier, l'introduction de clauses de réadmission dans les accords mixtes de l'UE, les éléments antiémigration de la renégociation actuelle de l'Accord de Lomé, l'analyse élargie du Cad de l'OCDE de l'aide et des migrations, jusqu'à l'intervention militaire de l'Otan en préparation pour arrêter le bain de sang au Kosovo et garantir une protection et une aide aux réfugiés, tous ces éléments ont été favorisés par une prise de conscience croissante, aux niveaux supérieurs de la prise de décision, des liens qui existent entre la prévention, la protection et les transferts de masse.

9. Une question soulevée hier à ce sujet a été de savoir s'il fallait partir du sommet ou de la base pour favoriser ce caractère global. De toute évidence, le processus doit partir de la base, d'expériences au niveau opérationnel. Je me souviens très bien des discussions animées qui ont eu lieu à Stockholm, il y a une quinzaine d'années seulement, entre notre ministère chargé du contrôle des entrées et celui des Affaires étrangères sur la nécessité de travailler ensemble, et non les uns contre les autres, pour réguler les flux, protéger les réfugiés et garantir leur retour. Il faut du temps avant de parvenir à une approche globale. L'absence lors des débats menés pendant ce séminaire de participants de nombreux pays d'Europe centrale et orientale membres du Conseil de l'Europe tient probablement au fait que ce processus interministériel intérieur vient tout juste de commencer dans ces pays, ce qui est tout à fait normal compte tenu des circonstances.

Les tâches éventuelles du Conseil de l'Europe

10. M. Daniel Tarschys a expressément déclaré qu'il souhaitait connaître vos intentions ainsi que les modalités de ce processus de réflexion. Il a également indiqué qu'il existe un certain nombre – trop pour certains – de forums sur les migrations en Europe. Une question importante est de savoir qui doit faire quoi. Quel rôle particulier le Conseil de l'Europe doit-il jouer ? En conclusion, M. Tarschys a souligné le caractère paneuropéen du Conseil en tant qu'atout particulier et s'est ensuite référé au plan du CDMG et du Cahar pour l'an prochain et a demandé si le Conseil devait adopter une approche globale ou traiter simplement d'un nombre limité d'aspects spécifiques.

11. Répondons franchement au Secrétaire Général. Le Conseil de l'Europe n'est pas en position de préparer tous les plats recherchés figurant au menu de la stratégie en matière de migration, mais certains seulement, et ceux-ci seront certainement très savoureux étant donné l'avantage comparatif considérable du Conseil dans ces domaines spécifiques.

12. Une première tâche évidente pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble, avec toutes les institutions qui lui sont rattachées (en particulier l'Assemblée parlementaire), a déjà été mentionnée. Le Conseil devrait être invité à favoriser et cultiver de manière continue l'approche stratégique globale présentée pendant ce séminaire, car le Conseil offre un excellent forum pour promouvoir un large dialogue dans un cadre paneuropéen. Que devrait faire d'autre le Conseil?

13. Une deuxième tâche d'importance primordiale découle de la vocation même du Conseil : s'agissant des quatre grands principes généraux énoncés dans le rapport du groupe de réflexion, le Conseil a un rôle à jouer en favorisant, d'une manière générale, la coopération internationale, ce qui implique notamment de promouvoir une action à long terme en faveur des droits de l'homme pour éviter des déplacements de masse et permettre de bonnes relations entre les Etats. Cette tâche suppose également naturellement la surveillance des droits de l'homme sur le terrain, en étroite coopération avec l'OSCE notamment. Ainsi, le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer en tant qu'institution de défense des droits de l'homme en empêchant les déplacements de se produire.

14. Mais le Conseil, par le biais de son programme intergouvernemental, pourrait-il faire beaucoup plus pour empêcher ces déplacements de masse? S'impliquer dans les politiques de libre échange, d'investissement et d'aide au développement dans l'intérêt de la création d'emplois? Non. Mettre en place des programmes d'information dans les pays connaissant des pressions migratoires pour éviter des départs irréguliers? Probablement non. Former les douaniers des pays d'origine extérieurs à la région aux règles de l'UE en matière de visa? Non. Mobiliser l'action de l'Otan en ce qui concerne la crise au Kosovo? Non.

15. Passons au principe du bon ordre, par la garantie d'une meilleure transparence et la mise en place d'un système européen cohérent définissant qui est autorisé à entrer et qui ne l'est pas, c'est-à-dire par la régulation des flux à travers une sélection préalable au moyen du système de visas, l'harmonisation des principes d'entrée et des autres principes d'admission, la négociation d'accords de réadmission, l'encouragement des retours volontaires et l'organisation des retours non volontaires pour ne mentionner que quelques domaines subordonnés. Que peut et que pourrait faire le Conseil pour réguler les migrations et les rendre plus ordonnées ?

16. Les prédécesseurs du CDMG ont abordé ces problèmes de façon illogique, car ils ont commencé par s'occuper des retours (des travailleurs immigrés) et non des entrées. Toutefois, de même que les membres actuels du CDMG, ils en sont par la suite arrivés à s'occuper des sous-aspects liés aux politiques d'admission.

17. Fondamentalement, le CDMG et les conférences périodiques du Conseil de l'Europe réunissant les ministres responsables des migrations devaient traiter de l'intégration des immigrés. Toutefois, la conférence ministérielle tenue à Porto en 1987 s'est inévitablement trouvée devant un croisement des chemins, car la nécessité d'une plus

grande régulation des flux se voyait attribuer alors une plus grande priorité politique que l'intégration des immigrés. La Conférence de Varsovie a amorcé l'exercice actuel de «gestion des migrations dans la Grande Europe». Nous sommes censés résoudre ce dilemme, c'est-à-dire répondre à la question de savoir si le Conseil de l'Europe doit s'occuper des flux ou des populations d'immigrés ou des deux.

18. Je pense que nous devons être ici prudents et réalistes. Le processus d'harmonisation centrifuge en ce qui concerne le contrôle des entrées, ou le bon ordre si vous préférez, y compris la lutte contre le trafic relèvera encore plus des institutions de l'UE à Bruxelles avec le renforcement prévu par le Traité d'Amsterdam, et avec la communautarisation du troisième pilier et l'incorporation de Schengen qui résulte du traité.

19. De même, en ce qui concerne les tentatives de planification des migrations à long terme (comme le système de quotas à l'immigration évoqué dans le rapport du groupe de réflexion), le Conseil de l'Europe n'a probablement pas grand-chose à offrir. Une observation s'impose sans doute par rapport à la discussion relative aux quotas d'immigration qui a eu lieu le premier jour du séminaire. Il est vrai que le rapport du groupe de réflexion ne mentionne pas expressément cette question mais il parle effectivement du besoin de compatibilité, de clarté et de cohérence dans la définition de ceux qui peuvent entrer ou non et il fait effectivement allusion au besoin éventuel de nouveaux mécanismes réglementaires dans d'éventuelles situations futures de demande de main-d'œuvre ou de baisse démographique. Bien que la question des quotas ou plafonds nationaux concernant l'immigration totale annuelle de non-réfugiés ne soit pas tellement d'actualité en Europe, ou soit prématurée, la question connexe de la planification de l'immigration nationale aurait pu être examinée plus longuement lors de ce séminaire. Le Conseil de l'Europe pourrait peut-être jouer là un certain rôle catalyseur grâce à ses services statistiques en additionnant simplement le nombre total des entrées annuelles dans les Etats membres (chiffres bruts et nets) de manière à favoriser un processus de planification à long terme multilatéral fondé sur des chiffres réalistes. Comme un expert l'a fait observer pendant le séminaire, le but apparent des Etats membres est de réduire les entrées dans la mesure où elles peuvent l'être, mais cela doit être fait sur une base réaliste.

20. La question du contrôle de l'immigration dans le rapport du groupe de réflexion.

Il convient de se garder de toute simplification en ce qui concerne l'évaluation des effets des mesures de contrôle à l'entrée et de toute évaluation risquant de remettre en cause le rôle effectif énorme des mécanismes nationaux d'admission dans le maintien à l'extérieur de ceux qui doivent y rester. L'existence d'une immigration illégale ne contredit pas la constatation selon laquelle le contrôle des entrées a un effet réel de régulation et de blocage.

21. Dire que le programme de travail intergouvernemental du Conseil de l'Europe ne devrait pas s'intéresser aux politiques d'entrée en général ne revient toutefois pas à dire que le Conseil, par l'intermédiaire du CDMG et du Cahar, ne puisse en traiter de manière constructive divers sous-aspects connexes. Les stratégies de retour, tant volontaire que

non volontaire (c'est-à-dire celles qui sont liées à la fin d'une procédure de demande d'asile ou de statut de protection temporaire ainsi que celles qui concernent les migrants non admis dans leur ensemble), constituent l'un de ces sous-aspects auquel ces comités pourraient de nouveau s'intéresser utilement. Les politiques de regroupement familial pourraient également être traitées avec succès par le Conseil de l'Europe, parallèlement à d'autres questions relatives à l'admission.

22. Le groupe de travail face aux questions de la protection et de l'intégration

Ces deux points devraient constituer l'axe des efforts du Conseil dans le domaine des migrations et des réfugiés. Les questions concernant la protection doivent être traitées par l'intermédiaire du Cahar, l'accent étant mis sur deux objectifs. Un premier objectif serait d'aider à transmettre l'acquis de l'UE en matière d'asile et de réfugiés à l'est et au sud-est, non de manière automatique mais de manière analytique, en instituant un cadre juridique approprié au sein du Conseil de l'Europe. Un deuxième objectif serait d'apporter une aide supplémentaire à la création du futur régime de l'UE en matière de réfugiés, notamment en ce qui concerne le statut de protection temporaire, le partage des charges et les institutions appropriées, qui lentement mais sûrement sera mis en place à la suite du Traité d'Amsterdam.

23. Et pour finir, en ce qui concerne l'intégration des immigrants, un consensus général s'est dégagé pour que le Conseil de l'Europe continue à jouer un rôle de pointe parmi l'ensemble des institutions internationales. Il devrait de toute évidence poursuivre la large diversité d'activités normatives et analytiques menées dans ce domaine, non seulement sous les auspices du CDMG mais également sous ceux de l'Ecri (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) et du CJ-NA (Comité d'experts sur la nationalité) et d'autres groupes compétents. Je procéderai toutefois ici à une mise en garde: dans l'approfondissement de la question du «pluralisme culturel», il convient de noter de ce qui a été dit au sujet des valeurs sous-jacentes non définies observées par les représentants nationaux; sans une telle approche autocritique, bon nombre d'exercices portant sur le «pluralisme culturel» risquent en fait de devenir vains.

24. De l'avis général des Etats membres, le Conseil de l'Europe est effectivement l'institution la mieux à même dans notre région, de favoriser l'intégration des immigrants. Aucune activité de la Commission européenne ne vient concurrencer celle du Conseil et, dans ce domaine, il semble qu'il y ait une division équitable du travail entre ces deux grandes institutions.

Comment continuer?

25. Il a déjà été indiqué (expressément ou non), à l'occasion des discussions fructueuses tenues lors du séminaire, que : i. le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer pour favoriser une approche globale et paneuropéenne en matière de politique migratoire par des débats et l'élaboration de documents d'orientation concernant des activités opérationnelles connexes; que ii. le Conseil devrait s'abstenir d'étudier des questions se rapportant à la prévention des déplacements (en dehors de la tâche de

première importance qui lui est confiée de promouvoir les droits de l'homme et ceux des minorités); et que iii. le Conseil n'a pas un rôle essentiel à jouer en ce qui concerne le contrôle des entrées (si ce n'est dans des domaines secondaires comme le regroupement familial, etc.); de plus iv. les travaux du Cahar sur la protection des réfugiés devraient se poursuivre, ce comité ayant pour tâche essentielle de contribuer à la création d'un régime européen en matière de réfugiés; de même que v. les activités du CDMG concernant l'intégration des immigrés qui, parmi les domaines mentionnés est effectivement celui où le Conseil est depuis longtemps actif et où il n'est pas en concurrence avec une autre institution régionale.

26. La question qui se pose maintenant est de savoir comment le Conseil devrait poursuivre ses travaux si les principes susmentionnés sont acceptés.

27. Le Conseil de l'Europe doit être prudent et sélectif et se fixer des objectifs au moment de planifier des projets et des réunions de manière à conserver ses avantages comparatifs, c'est-à-dire sa focalisation sur les droits de l'homme, l'intégration des immigrés et le paneuropéanisme. Comme il existe aujourd'hui une cinquantaine de groupes intergouvernementaux européens qui traitent des questions de migration, il devient indispensable que le Conseil réfléchisse davantage à cette question des avantages comparatifs. Comment pourrait-il rendre ses activités en matière de migration plus lucides, plus ciblées et plus efficaces?

28. Il existe une multitude de forums, au sein du Conseil de l'Europe, qui traitent des migrations mais les plus essentiels sont le CDMG et le Cahar. Ces deux comités devraient-ils fusionner ? Non, mais ils devraient continuer à s'inspirer de leurs travaux respectifs, comme ils l'ont fait de manière constructive au cours des cinq dernières années, par exemple par le biais de réunions communes de leurs bureaux.

29. Le Conseil de l'Europe devrait-il prendre le risque d'intensifier les activités relatives aux migrations dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans ceux de l'Europe du Sud-Est au détriment des intérêts immédiats des divers pays occidentaux, c'est-à-dire d'intensifier les activités concernant des pays qui sont peu reliés aux activités de l'UE en matière de migration, tels que la Fédération de Russie, la Moldova, l'Ukraine, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, l'Albanie et la Turquie. Oui.

30. Est-il réellement nécessaire que le CDMG se réunisse deux fois par an? La deuxième réunion annuelle ne pourrait-elle pas être remplacée par une réunion élargie du bureau ? Le CDMG et les autres organes ne devraient-ils pas réfléchir un peu plus avant de créer des sous-groupes, par souci d'économies multilatérales, c'est-à-dire par souci d'éviter le phénomène général de foisonnement observé au niveau multilatéral en matière de migration et dont il a été beaucoup question lors du séminaire? Oui.

31. Ces questions administratives provocatrices sont effectivement liées à la mise en œuvre concrète et nécessaire des idées figurant dans le rapport sur la stratégie.

LISTE DES PARTICIPANTS**I. CHAIR/PRESIDENT**

Mr Willibald PAHR, former Minister for Foreign Affairs of Austria, c/o International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Möllwaldplatz 4, A – 1040 VIENNA
Tel: +43 1 504 46 77
Fax: +43 1 504 46 77 75

II. SECRETARY GENERAL/SECRETAIRE GENERAL

Mr Daniel TARSCHYS, Secretary General/Secrétaire Général, Council of Europe/Conseil de l'Europe

III. RAPPORTEUR

Mr Jonas WIDGREN, Director, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Möllwaldplatz 4, A – 1040 VIENNA
Tel: +43 1 504 46 77
Fax: +43 1 504 46 77 75
E-mail: Jonas.Widgren@icmpd.org

IV. DISCUSSANTS/INTERVENANTS

Ms Grete BROCHMANN, Professor, Institute for Social Research, University of Oslo, Munthesgt. 31, N – 0260 OSLO
Tel: +47 2255 4510
Fax: +47 2243 1385
E-mail: grete.brochmann@isaf.no

Mr Philip MUUS, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), Faculty of Social Sciences, Utrecht University, Heidelberglaan 2, NL – 3584 CS UTRECHT
Tel: +31 30 253 4145
Fax: +31 30 253 9280
E-mail: ph.muus@fss.uu.nl

Ms Judit TÓTH, Professor, Faculty of Law, University of Szeged, Hungary
Tel: +36 1 30 14 727
Fax: +36 1 34 29 571

M. Patrick WEIL, Professeur, Directeur du Centre Européen d'Etudes des Politiques, d'immigration, intégration et de la Citoyenneté, 27, rue St. Guillaume, F – 75337 PARIS Cedex 07
Tel : +33 1 4284 1472

Ms Giovanna ZINCONE, Professor, Political Sciences Department, University of Torino, Via s. Ottaviano, 50, I – 10123 TORINO
 Tel: +39 11 6702679
 Fax: +39 11 6702606
 E-mail: zincone@cisi.unito.it

V. MEMBERS OF THE REFLECTION GROUP/MEMBRES DU GROUPE DE REFLEXION

Ms Eva ÅKERMAN-BÖRGE, Administrator, Task Force Justice and Home Affairs, European Commission, Secretariat General, Avenue des Nerviens 9, B - 1040 BRUSSELS
 Tel: +32 2 295 50 08
 Fax: +32 2 296 59 97
 (apologised/excusé)

Mr Gervais APPAVE, Co-ordinator, Intergovernmental Consultation on Asylum Refugee and Migration Policies in Europe North America and Australia, Palais des Nations, CH – 1211 GENEVA 10
 Tel: +41 22 979 92362/61
 Fax: +41 22 979 9058
 E-mail: g.appave@icg.ch

M. Henri de LARY DE LATOUR, Office des Migrations Internationales, 44 rue Bargues, F – 75015 PARIS
 Tel: +33 1 53 69 51 37
 Fax: +33 1 53 69 53 69
 E-mail:

Mr Tomasz KUBA KOZLOWSKI, Chair of CDMG, Institute of Public Affairs, Ul. Sobolewska 9,
 PL – 02908 WARSAW
 Tel: +48 22 825 59 07
 Fax: +48 22 825 53 05
 E-mail: kuba@isp.org.pl

Mr John SALT, Migration Research Unit, University College London, 26 Bedford Way
 GB - LONDON WC1H OAP
 Tel: +44 171 387 7050 ext: 5525
 Fax: +44 171 380 7565
 E-mail: jsalt@geog.ucl.ac.uk

VI. INVITED EXPERTS/EXPERTS INVITES

Mr Boris IONOV, Vice-President of Russian Red Cross, Cheryomushkinsky Proezd d.5, 117036 MOSCOW
 Tel: +7 095 126 67 70
 Fax: +7 095 230 28 67
 E-mail: moko@samba.iss.uw.edu.pl

Mr Colin B MANCHIP, Immigration Control Consultant, “Clematis”, 13 Welcomes Road, Kenley, GB – SURREY CR8 5HA
 Tel:+ 44 181 645 0109
 Fax:+ 44 181 645 0109
 E-mail: 106743.225@compuserve.com

Mr Marek OKOLSKI, Head of Centre of Migration Research, Institute for Social Studies, Warsaw University, Stawki 5/7, PL – 00183 WARSAW
 Tel: +48 22 831 51 53
 Fax: +48 22 831 49 33
 E-mail: moko@samba.ess.uw.edu.pl

VII. NATIONAL DELEGATIONS/DELEGATIONS NATIONALES²

Albania/Albanie

Dr Kosta BARJABA, Director, Department of Migration, Ministry of Labour and Social Affairs, TIRANA
 Tel +355 42 279 67
 E-mail: kbarjaba@acfms.tirana.al

Austria/Autriche

Mrs Heide-Marie FENZL, Head of Division, Ministry of the Interior, MOI, Abteilung III.15, Herrngasse 7, A-1014 VIENNA
 Tel.: +43 1 53 126 5128/5141
 Fax: +43 1 53126 5277
 E-mail: heide-marie.fenzl@bmi.gv.at

Belgium/Belgique

***M. Charles DEHEM**, Conseiller adjoint, Office des Etrangers, Ministère de l’Intérieur, North Gate II, 152 bd. E. Jacquain, B-1000 BRUXELLES
 Tel : +32 2 205 5709
 Fax: +32 2 205 5727

M. Michel VILLAN, Directeur a la Direction General de l’Action Sociale et de la Santé de la Region Wallone, 100 Avenue Bovess, B – 1000 NAMUR
 Tel : 32 81 327351
 Fax : 32 81 327409
 E-mail : m.villan@mcw.wallonie.be

M. Thierry LHOIR, Inspecteur principal, Ministère de l’Emploi et du Travail Service de l’Immigration, 53 rue Belliard, B – 1040 BRUXELLES
 Tel : 32 2 233 46 89
 Fax : 32 2 233 47 38

² All participants indicated with an asterisk (*) are members of the CAHAR/ Tous les participants marqués d’un astérisque (*) sont des membres du CAHAR.

Bulgaria/Bulgarie

Mrs Assia Mihaylova TCHOLACHKA, Chief Specialist, National Employment Service,
Ministry of Labour and Social Policy, 3 Dondoukov Blvd, 1000 SOFIA.

Tel: +359 2 867 28 55

Fax: +3592803450

Croatia/Croatie:

***Ms Bozena KATANEC**, Head of Department for Migration and Foreigners, Ministry of the
Interior, Ilica 335, 1000 ZAGREB

Tel: +385 1 3788 559

Fax: +385 1 3788 339

Cyprus/Chypre

Mr Costas PAPAMICHAEL, Ministry of the Interior, Department of Migration, Ministry of the
Interior, 1457 NICOSIA

Tel: 357 2 8044 03

Fax: 357 2 366 944

Mr Michael RAFTOPOULOS, Counsel of the Republic (State Counsel), Law Office, Appelli
str., NICOSIA

Tel: 357 2 302 242

Fax: 357 2 665080

Czech Republic/Républic tchèque

Mr Thomas HAISMAN, Director, Ministry of the Interior, Department for refugees and
integration of foreigners, PO Box 21/u, 170 34 PRAGUE

Tel: +42 02 4719 653

Fax: +42 02 61442 581

E-mail: opu@mvcz.cz

***Ms. Andrea BARSOVA**, Legal Adviser, Ministry of the Interior, Department for Refugees and
Integration of Foreigners, P.O. Box 21 IU, 17034 PRAHA

Tel: +42 02 477 2557

Fax: +42 02 6144 2571

E-mail: opu@mvcz.cz

Mr Dusan DRBOHLAV, Department of Social Geography and Regional Development, Faculty
of Sciences, Charles University, PRAGUE

Tel: 420 2 2195 2197

Fax: 420 2 2960 25

E-mail: drbohlav@prfdec.natur.cuni.cz

Denmark/Danemark

Mr Henning Lund SØRENSEN, Permanent Deputy Secretary, Ministry of the Interior, Christiansborg Slotsplads 4, DK - 1218 COPENHAGEN K.

Tel: +45 33 92 6067

Fax: +45 33 92 4554

E-mail: hls@inm.dk

***Mr Kim LUNDING**, Deputy Director General, Danish Immigration Service, Ryegade 53, DK - 2100 COPENHAGEN O.

Tel: +45 35 30 82 45

Fax: +45 35 30 84 78

Mr Henrik THOMASSEN, Deputy Head of Division, Danish Immigration Service, Ryegade 53, DK -2100 COPENHAGEN O.

Tel: +45 35 30 82 45

Fax: +45 35 30 84 78

E-mail: hto@udlst.dk

Mr Lars Pahl GULMANN, Head of Section, The Danish Immigration Service, Legal Department, Ryegade 53, COPENHAGEN- 2100

Tel: 45 35 30 8244

Fax: 45 35 30 82 78

E-mail: lbh@volst.dk

Mr Henreitte SKOVENBORG, Head of Division, Danish Immigration Service, Ryegade 53, COPENHAGEN- 2100

Tel: +45 35 30 82 45

Fax: +45 35 30 84 78

Estonia/Estonie

Mr Andres KOLLIST, Director General, Citizenship and Immigration Board, Endla 13, EE0001, TALLINN

Tel: +372 6 314 065; 6126911

Fax: +372 6 313 744

Mr Kaja KUIVJOGI, Deputy Director, Citizenship and Migration Board, Endla str. 13, TALLINN

Tel: 3722 612 63 05

Fax: 3722 6313 744

E-mail: kaja@mig.ee

***Mr Sulev ROOSTAR**, Director General, Consular Department, Ministry of Foreign affairs, Rävåla pst. 9, EE 0100 TALLINN

Tel: +372 6 317 440

Fax: +372 6 317 454

E-mail: sulev.roostar@vm.ee

Finland/Finlande

* **Mrs Annikki VANAMO-ALHO**, Senior Counsellor, Ministry of the Interior/Immigration Department, Kirkkokatu 12, FIN – 00170 HELSINKI
Tel 358 9 160 2790
Fax: 358 9 160 2940

France

M. Jean GAEREMYNCK, Directeur de la Population et des Migrations, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 8 avenue de Ségur, F-75350 PARIS 07SP

Mme Nadia MAROT, Chef du Bureau des affaires internationales, Direction de la Population et des Migrations, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 8 avenue de Ségur, F-75350 PARIS 07SP
Tel: +33 1 40 56 40 05
Fax: +33 1 40 56 42
E-mail: Nadia.Marot@sante.gouv.fr

M. Pierre BRETHERS, Direction des Français à l'Etranger et des Etrangers en France, Sous-Direction des Réfugiés et Apatrides, Ministère des Affaires Etrangères

Mme Nicole MARTIN, Direction de la Population et des Migrations, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 8 avenue de Ségur, F-75350 PARIS 07SP

Germany/Allemagne

Mr Frank HEMPEL, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Rochusstrasse 1, D – 53123 BONN
Tel: 49 228 527 22 70
Fax: 49 228 527 11 76

* **Mr WEINBRENNER**, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium des Innern, D – 53108 BONN
Tel: 49 22 8 681 3893
Fax: 49 228 681 5103

Greece/Grèce

***Mr Vassilios PATRONAS**, Special Legal Counselor, Ministry of Foreign Affairs, Androu 2B, 11257 ATHENS
Tel: +30 1 3632 634
Fax: +30 1 3608 052

Hungary/Hongrie

Mr Zoltan SZILAGYI, Chief of Section, Migration and Refugee Affairs, Ministry of Foreign Affairs, BUDAPEST 62, POB 423, 1394 Hungary
Tel: 361 458 1000/1476
Fax: 361 201 7323

Italy/Italie

***M. Giovanni KOJANEC**, Jurisconsulte, Ministère des Affaires Etrangères, DGEAS, Farnesina, 10100 ROME
Tel: +39 06 3691 2872
Fax: +39 06 3691 3816

Mrs Raffaella DI FABIO, Funzionario del Ministero degli Affari Esteri, Ministero Affari Esteri, DGEAS – UFF IV, P.le Farnesina, 1 – ROME
Tel: 39 06 36912950
Fax: 39 06 3236 355

Latvia/Lettonie

Mr Ints ZITARS, Head of the Department for Citizenship and Migration Affairs, Ministry of the Interior, Raina blv. 5, RIGA, LV 1058.
Tel: +371 7 219181
Fax: + 371 7 331211

Lithuania/Lituanie

***Mr Vaidotas VERBA**, Head of the Consular Information and Analysis Division, Ministry of Foreign Affairs, 2, J. Tumo Vaizganto 2, VILNIUS 2600
Tel: +370 2 22 35 88
Fax: +370 2 22 27 05

Mr Edmundas SAKALAUSKAS, Vice-Minister of Internal Affairs Responsible for Migration Issues, Sventaragio 2, 2600 VILNIUS
Tel: 69 83 66
Fax: 62 96 14

Malta/Malte

Mr. Anthony BARBARA, Assistant Attorney General, Office of the Attorney, The Palace, VALLETTA
Tel: 356 22 58 41
Fax: 356 24 07 38
E-mail: anthony.l.barbara@magnet.mt

Moldova

Mr Valeriu REVENCO, Deputy Minister of Labour, Social Security and Family, Str. Hancesti, 1, Ministerul Muncii Protectiei Sociale si Familiei, CISINAU MD 2000
Tel: +373 2 73 32 67
Fax: +373 2 72 3000

***Mr Iurie CERBARI**, Deputy Director of General Consular Services, CHISINAU MD 2000

***Mr Veaceslav PITUSCAN**, Deputy Head of the General Department for European Integration, Ministry of Foreign Affairs, Str 31 August 1989, Nr 80, CHISINAU MD 2012

Netherlands/Pays-Bas

Mr G.L. VAN RIENEN, International Coordinator, Ministry of Health, Welfare, Sport (VWS), Department Social Policy, PO Box 5406, 2200 HK RYSWYK.

Tel: +31 70 340 5598.

Fax: +31 70 340 6719,

E-mail: social.policy.department@minvws.nl

Mr D.J. KOP, Ministry for Foreign Affairs, Dept. DPC/AM, PO Box 20061, NL – EB THE HAGUE

Mr Gerard C. DE BOER, Senior Policy Adviser, Policy Department, Ministry of Justice, PO Box 20301, 2500 EH THE HAGUE.

Tel: + 31 70 3707184 / 7328

Fax: + 31 70 370 7972

E-mail: gboer@best-dep.minjus.nl

Norway/Norvège

Mrs Eva TUV, Adviser, Department of Immigrant and Refugee Affairs, Ministry of Local Government and Regional Development,, PB 8112 Dep, N – 0032 OSLO

Tel: +47 22 24 71 76

Fax: +47 22 24 95 48

E-mail: eva.tuv@krd.dep.telemax.no

Poland/Pologne

Mr Maciej KUCZYNSKI, Vice-Director, Department for Migration and Refugee Affairs, Ministry of Interior and Administration, ul. Koszykowa 16, PL - 00-562 WARSAW.

Tel: +48 22 601 44 53

Fax: +48 22 845 49 80

Portugal

M. José LEITA Haut Commissaire pour l'immigration et les Minorités Ethniques

M. Carlos Alberto PEREIRA CORREIRA, Adjunto do Alto Comissario para a Imigracao e Minorias Etnicas, Av Colombano Bordalo Pinheiro, 86, 8, LISBON

Tel : 351 1 7210 210

Fax: 351 1 7271143

Romania/Roumanie

Mr Tudor MARIN, Head of Office for Migration Issues and Refugees, Ministry of the Interior, 29 Nicolae Iorga Street, Sect 1, BUCAREST

Tel: 40 1 659 27 32

Fax: 40 1 312 15 00

Russian Federation/Fédération de Russie

***Mr Konstantine SHAKMURADOV**, Head of Division, Legal Department, Ministry for Foreign Affairs, 32/34 Smolenskaya-Sennaya, 121200 MOSCOW

Tel: +7 095 241 2825

Fax: +7 095 241 11 66

Slovenia/Slovénie

Mr Uros BUCAR, Inspector, Ministry of the Interior, Office for Foreigners, Beethovnova 3, 1000 LJUBLJANA.

Tel : 386 61 217 490

Fax : 386 61 223 202

E-mail : uros.bucar@gov.si

Slovak Republic/République Slovaque

***Mr Igor PACOLAK**, Senior Adviser, Ministry of Foreign Affairs, Hiboka 2, 833 36 BRATISLAVA

Tel: +421 7 361 727

Fax: +421 7 326 927

Mr Vladimir BELO-CABAN, Director, Office for Migration, Ministry of the Interior, MU MVSR, Drienova 22, 81272 BRATISLAVA

Tel: +4217 325 118

Fax: +4217 321238

Mrs Katarína ZVAROVÁ, Adviser, Migration Office, Ministry of Interior, Drienova 22, 81272 BRATISLAVA.

Tel: +4217 325 118

Fax: +4217 321238

Sweden/Suède

Mr Björn HAMMARBERG, Deputy Director, Division for Migration and asylum Policy, Ministry for Foreign Affairs, S – 10333 STOCKHOLM

Tel: +46 8 405 3596

Fax: +46 8 723 11 76

E-mail: bjorn.hammarberg@foreign.ministry.se

***Mr Christer NORLING**, Head of Section, Immigration and Policy, Ministry for Foreign Affairs, PO Box 16121, 103 23 STOCKHOLM

Tel: +46 8 405 1357

Fax: +46 8 723 1176

Switzerland/Suisse

M. Michel FORNEROD, Chef de section affaires internationales et analyses, Office fédéral des étrangers, Quellenweg 15, CH – 3003 BERNE-WABERN

Tel: +41 031 325 95 83

Fax: +41 031 325 81 95

***Mme A.G. NIELSEN**, Adjoint Scientifique, Service juridique, Officier fédéral des réfugiés, Département fédéral de justice et police, CH - 3003 BERNE
 Tel: 41 31 325 99 24
 Fax: 41 31 324 80 47

“The Former Yugoslav Republic of Macedonia”/“L’ex-République Yougoslave de Macédoine”

Mr Blagoja STOJKOVSKI, Chief Inspector for Foreigners, Ministry of the Interior of the Republic of Macedonia, Dimce Mircev St. 91000 SKOPJE
 Tel: +389 91 116 731
 Fax: +389 91 143 408

***Mr Jovan CICA KOVSKI**, Head of Department for Foreigner, Ministry of the Interior of the Republic of Macedonia, Dimce Mirce St., 91000 SKOPJE
 Tel: +389 91 116 731
 Fax: +389 91 143 408

Turkey/Turquie

Mr. Muzaffer EROKTEM, Deputy Director for Overseas Turkish Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Disisleri Bakanligi, Ytgy, Anit Caddesi n° 12, Tandogan, ANKARA
 Tel: +90 312 212 89 32.
 Fax: +90 312 212 76 46;
 E-mail: webmaster@mfa.gov.tr

United Kingdom/Royaume-Uni

Ms Eleanor MARSHALL, Home Office, Immigration and Nationality Directorate, Room 1101, Apollo House, 36 Wellesley Road, CR9 3RR CROYDON
 Tel: 44 181 760 8578

Ukraine

Mr Igor POLIKHA, Deputy Director of European Department, Administration of the President of the Ukraine, 11, Bankova Str. 25220, KYIV
 Tel: +380 44 291 5704
 Fax: +380 44 291 5715

***Mr Sergii BRITCHENKO**, Deputy Director, Citizenship Department, Administration of the President of Ukraine, 11, vul Bankova str., 252220 KYIV
 Tel: +380 44 291 55 92
 Fax: +380 44 291 64 97

VIII. PARLIAMENTARY ASSEMBLY/ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

Mme Manuela AGUIAR, Member of the Committee on Migration, Refugees and Demography, Av. Uruguai no 36, 2oA, P - 1500 LISBON
 Fax: +351 1 395 5946

IX. EUROPEAN UNION/UNION EUROPEENNE**European Commission/Commission Européenne**

Mr Frank PAUL, Administrator, Task Force Justice and Home Affairs, European Commission, Secretariat General, Avenue des Nerviens 9, B - 1040 BRUSSELS
Tel: +32 2 295 50 08
Fax: +32 2 296 59 97

Council of The European Union/Conseil de l'Union Européenne

Mr. Francesco PRESUTTI, Administrator, General Secretariat, DGH – Immigration and Asylum, rue de la loi 175, B – 1048 BRUSSELS
Tel: 32 2 289 7984
Fax: 32 2 289 8154

X. OBSERVERS/OBSERVATEURS**Australia/Australie**

Ms Robyn BICKET, Counsellor (Immigration), Australian Permanent Mission to UN, 56 rue de Moillebeau, CH – 1211 GENEVA
Tel: 41 22 918 2902
Fax: 41 22 733 6586
E-mail: robjn.bicket@dfat.gov.au

Belarus

Mr Vladimir KREMYANKO, 2nd Secretary of the Dept of Humanitarian Affairs, Ministry of Foreign Affairs, 19 Lenin St, MINSK 220030
Tel: 375 172 222 735
Fax: 375 172 274 521

Canada

Mrs Audrey TOMICK, Senior Adviser, Refugee and Migration Affairs, Human Rights Division, Department of Foreign Affairs, OTTAWA

Holy See/Saint Siège

***R.Père Antonio PEROTTI**, 25, rue de l'Hippodrome, 1730 GRAND DUCHE DU LUXEMBOURG
Tel: + 35 2 48 62 35

United States of America/Etats Unis d'Amérique

Mr Andrew S.E ERIKSON, Refugee and Migration Affairs Officer, US Mission Geneva

**XI. INTERGOVERNMENTAL ORGANISATIONS/ORGANISATIONS
INTERGOUVERNEMENTALES**

European Trade Union Confederation (ETUC)/Confédération européenne des syndicats (CES)

M. Edwin LOOF, CSC, Rue de la Loi, 121, B – 1040 BRUXELLES
Tel: 32 2 237 31 11
Fax: 32 2 237 33 00

**Intergovernmental Consultations (IGC)/Secretariat pour les Consultations
Intergouvernementales**

Mr Gervais APPAVE, Co-ordinator, Intergovernmental Consultations on Asylum Refugee and Migration Policies in Europe North America and Australia, Palais des Nations, CH – 1211 GENEVA 10
Tel: +41 22 979 92362
Fax: +41 22 979 9058
E-mail: g.appave@icg.ch

**Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)/Organisation pour la
Coopération et le Développement Economique (OCDE)**

M. Jean-Pierre GARSON, Chef de l'Unité des Migrations Internationales, Direction de l'Education, de l'Emploi du Travail et des Affaires Sociales, Organisation pour la Coopération et le Développement Economique, 2, rue André Pascal, F – 75775 PARIS CEDEX 16
Tel: +33 1 45 24 8200
E-mail: Jean-Pierre.Garson@oecd.org

**International Organisation for Migration (IOM)/Organisation internationale pour les
migrations (OIM)**

Mr Dirk DE WINTER, Senior Regional Adviser for Europe and North America, IOM Headquarters, 17 route des Morillons, P.O. Box 71, CH - 1211 GENEVA 19
Tel.: +41 22 717 92 26
Fax: +41 22 798 61 50
E-mail: dewinter@geneva.iom.ch

International Labour Office (ILO)/Bureau International du Travail (BIT)

Mr Manolo ABELLA, Migration Programme, Conditions of Work and Welfare (CONDI/T), 4, route des Morillons, CH – 1211 GENEVA 22
Tel: +41 22 799 61 11
Fax: +41 22 798 86 85

**United High Commissioner for Refugees (UNHCR), Haut Commissariat pour les Réfugiés
(HCR)**

Ms. Karola PAUL, Deputy Director for Western Europe, Regional Bureau for Europe, UNHCR, PO Box 2500, CH – 1211 GENEVA 2
Tel: +41 22 739 8165
Fax: +41 22 739 7331

Mr Damtew DESSALEGNE, Senior Desk Officer (Policy), Regional Bureau for Europe, UNHCR, PO Box 2500, CH – 1211 GENEVA 2
Tel: +41 22 739 8165
Fax: +41 22 739 7331

XII. SECRETARIAT

Mrs Gabriella BATTAINI-DRAGONI, Deputy Director of Social and Economic Affairs/Directrice adjointe des Affaires Sociales et Economiques.
Tel: +33 3 88 41 21 55
Fax: +33 3 88 41 27 31
E-mail: gabriella.battaini@coe.fr

Mr John MURRAY, Principal Administrative Officer, Population and Migration Division (Secretary to the CDMG)/Administrateur principal, Division de la Population et des Migrations (Secrétaire du CDMG)
Tel: +33 3 88 41 21 67
Fax: +33 3 88 41 27 31
E-mail: john.murray@coe.fr

Mr Géza TESSENYI, Administrative Officer, Directorate of Legal Affairs, Public and International Law Division (Secretary to the CAHAR)/Administrateur, Direction des Affaires Juridiques, Division de Droit Public et International (Secrétaire du CAHAR)
Tel: +33 3 88 22 22
Fax: +33 3 88 27 64
E-mail: geza.tessenyi@coe.fr

Mrs Eva KOPROLIN, Administrative Officer, Population and Migration Division (Co-Secretary to the CDMG)/Administratrice, Division de la Population et des Migrations (Co-Secrétaire du CDMG),
Tel: +33 3 88 41 29 24
Fax: +33 3 88 41 27 31
E-mail: eva.koprolin@coe.fr

Mr Michael NEURAUTER, Principal Administrative Assistant, Population and Migration Division/Assistant administratif principal, Division de la Population et des Migrations
Tel: +33 3 88 41 42 31
Fax: +33 3 88 41 27 31
E-mail: michael.neurauter@coe.fr

Mrs Shellie CARPENTER, Secretary/Secrétaire, Population and Migration Division/Division de la Population et des Migrations.
Tel: +33 3 88 41 35 39
Fax: +33 3 88 41 27 31
E-mail: shellie.carpenter@coe.fr

Mrs Libby DA CUNHA, Secretary/Secrétaire, Directorate of Legal Affairs, Public and International Law Division/ Direction des Affaires Juridiques, Division de Droit Public et International

Tel: +33 3 88 41 3177

Fax: +33 3 88 41 2764

Mrs Brigitte THOMAS, Secretary/Secrétaire, Population and Migration Division/Division de la Population et des Migrations.

Tel: +33 3 88 41 21 66

Fax: +33 3 88 41 27 31

E-mail: brigitte.thomas@coe.fr

Mr Mazur DOMINIK, Trainee/Stagiaire, Directorate of Legal Affairs, Public and International Law Division/ Direction des Affaires Juridiques, Division de Droit Public et International

Tel: + 33 3 88 41 4453

Fax: +33 3 88 41 2764

ANNEXE

DOCUMENTS PERTINENTS SUR LES DROITS, LE RETOUR ET LA PROTECTION DES MIGRANTS, ADOPTÉS PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE (SANS RÉFÉRENCE AUX DIVERS GROUPES NATIONAUX DE MIGRATIONS FORCÉES)

Convention européenne	1950	Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Art.3., 8., 13., 14.) et protocoles (en particulier No.4, No.7)
Convention européenne	1955	D'établissement
Convention européenne	1955	D'assistance sociale et médicale, et Protocole additionnel
Convention européenne	1957	D'extradition
Accord européen	1959	Relatif à la suppression des visas pour les réfugiés
Charte européenne	1961	Charte sociale européenne et protocole additionnel (révisée)
Convention européenne	1967	Sur les fonctions consulaires et Protocole relatif à la protection des réfugiés
Convention européenne	1970	Sur le rapatriement des mineurs
Convention européenne	1977	Relative au statut juridique du travailleur migrant
Accord européen	1980	Sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés
Convention européenne	1992	Sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local
Charte européenne	1992	Des langues régionales ou minoritaires
Convention-cadre	1994	Pour la protection des minorités nationales
Convention européenne	1997	Sur la nationalité
Résolution (Comité des Ministres)	14 (1967)	Asile en faveur des personnes menacées de persécution
Résolution (Comité des Ministres)	7 (1969)	Relative au retour des travailleurs migrants dans leur pays d'origine
Résolution (Comité des Ministres)	70 (2) (1970)	Acquisition par les réfugiés de la nationalité de leur pays de résidence
Résolution (Comité des Ministres)	35 (1970)	Relative à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants
Résolution (Comité des Ministres)	15 (1974)	Relative à l'égalité de traitement des travailleurs nationaux et migrants dans les domaines suivants : Conditions de travail, rémunération, licenciement, mobilité géographique et professionnelle
Résolution (Comité des Ministres)	11 (1976)	Relative à l'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs migrants dans les Etats membres du Conseil de l'Europe
Déclaration (Comité des Ministres)	1977	Asile territorial
Résolution (Comité des Ministres)	33 (1978)	Relative au regroupement familial dans le cadre des migrations de travailleurs dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Résolution (Comité des Ministres)	44 (1978)	Relative aux migrations clandestines et à l'emploi illégal de travailleurs étrangers
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1979) 7	Concernant l'accélération de la procédure de liquidation des pensions en cas de carrière mixte
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1979) 10	Relative aux femmes migrantes
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1980) 14	Relative à la réinsertion professionnelle des travailleurs migrants qui retournent dans leur pays d'origine
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1981) 16	Harmonisation des procédures nationales en matière d'asile
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1984) 1	Protection des personnes qui ne sont pas formellement reconnues comme réfugiés
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1984) 9	Relative aux migrants de la deuxième génération
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1984) 13	Sur la situation des étudiants étrangers
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1984) 18	Sur la formation des enseignants à une éducation pour la compréhension interculturelle, notamment dans un contexte de migration
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1988) 6	Sur les réactions sociales au comportement délinquant des jeunes issus de familles migrantes
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1988) 14	Sur le logement des migrants
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1990) 14	Préparation d'une brochure d'information sur les droits et obligations en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants et de leurs familles
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1991) 3	Sur la protection par la sécurité sociale des travailleurs détachés
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1992) 12	Sur les relations intercommunautaires
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1994) 5	Relative aux lignes directrices devant inspirer la pratique des Etats membres du CE à l'égard des demandeurs d'asile dans les aéroports européens
Recommandation (Comité des Ministres)	R (1997) 22	Sur l'application de la notion de pays tiers sûr
Recommandation (Comité des Ministres)	293 (1961)	Droit d'asile
Recommandation (Assemblée)	434 (1965)	Droit d'asile
Recommandation (Assemblée)	564 (1969)	Relative à l'acquisition, par les réfugiés, de la nationalité de leur pays de résidence
Recommandation (Assemblée)	773 (1976)	Relative à la situation des réfugiés <i>de facto</i>
Recommandation (Assemblée)	787 (1976)	Sur l'harmonisation de la pratique en matière d'éligibilité, conformément à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, et au protocole de 1967

Recommandation (Assemblée)	817 (1977)	Droit d'asile
Recommandation (Assemblée)	1144 (1991)	Relative à la situation des populations et des travailleurs frontaliers
Recommandation (Assemblée)	1148 (1991)	Relative à l'Europe de 1992 et aux politiques de migration
Recommandation (Assemblée)	1156 (1991)	Relative aux activités récentes du Fonds de développement social du Conseil de l'Europe
Recommandation (Assemblée)	1187 (1992)	Relative aux relations entre migrants et syndicats
Recommandation (Assemblée)	1206 (1993)	Relative à l'intégration des migrants et aux relations intercommunautaires
Recommandation (Assemblée)	1211 (1993)	Relative aux migrations clandestines: "passeurs" et employeurs de migrants clandestins
Recommandation (Assemblée)	1236 (1994)	Relative au droit d'asile
Recommandation (Assemblée)	1261 (1995)	Relative à la situation des femmes immigrées en Europe
Recommandation (Assemblée)	1277 (1995)	Relative aux migrants, aux minorités ethniques et aux médias
Recommandation (Assemblée)	1278 (1995)	Relative aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en Europe centrale et orientale
Recommandation (Assemblée)	1306 (1996)	Relative aux migrations des régions en voie de développement vers les pays européens industrialisés
Recommandation (Assemblée)	1309 (1996)	Relative à la formation du personnel accueillant des demandeurs d'asile aux postes frontières
Recommandation (Assemblée)	1325 (1997)	Relative à la traite des femmes et à la prostitution forcée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe
Recommandation (Assemblée)	1327 (1997)	Relative à la protection et au renforcement des Droits de l'Homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe
Recommandation (Assemblée)	1348 (1997)	Relative à la protection temporaire des personnes obligées de fuir leur pays