

MIGRATION ET **INTEGRATION**

Opportunités et défis pour la
coopération euro-méditerranéenne

Sous la coordination de
Ahmed DRISS
Directeur du
Centre des Etudes Méditerranéennes et
Internationales - Tunisie

Tous droits réservés : Konrad-Adenauer-Stiftung et Centre des Etudes
Méditerranéennes et Internationales

Impression : Simpect

ISBN : 978-9973-02-223-3

Février 2011

SOMMAIRE

Avant propos	5
Allocution de Dr. Gerhard Wahlers	7
Allocution de Monsieur Fradj Souissi	12
Allocution de Monsieur Dirk Buda	17
La protection des migrants dans les conventions internationales <i>Ahmed Driss</i>	22
Pour une politique commune en matiere d'immigration et d'integration <i>Mr. Michael Alexander Speiser</i>	35
L'accord de gestion concertee entre la france et la tunisie en matiere de migration <i>Monsieur Yves Brunner</i>	41
La cooperation entre l'UE et les pays du Maghreb <i>Massimo Mina</i>	53
La place de la migration dans les relations euro-maghrebines <i>Mr. Hassen Boubakri</i>	58
Politique migratoire et cadre normatif en Libye <i>Flaminia Giorgi</i>	65

Politiques migratoires et identitaires de l'Union européenne (UE) dans l'espace euro-méditerranéen <i>Isabel Schäfer</i>	72
Migration et intégration : Approche culturelle <i>Professeur Mohamed Haddad</i>	86
الهجرة في موريتانيا : الخصوصيات والتحديات <i>ديدي ولد السالك</i>	103
Rapport de synthèse <i>Professeur Chafik Saïd</i>	104
Débat	116
Documents	125

AVANT PROPOS :
MIGRATION ET INTÉGRATION :
OPPORTUNITÉS ET DÉFIS POUR LA
COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE

La migration et l'intégration sont désormais un défi mondial. 200 millions de personnes, soit 3% de la population mondiale, sont actuellement des migrants. Ces chiffres augmenteront dans les prochaines années, compte tenu la croissance rapide de la population mondiale et la possibilité accrue de la migration. Les raisons et les causes de la migration sont multiples, ils peuvent être politiques, familiales, économiques, ou encore pour une formation professionnelle. Cette migration avec son double effet, présente un double défi: Pour les pays où chaque année plusieurs milliers de personnes émigrent, ce qui les obligent à faire face à la perte de certains citoyens hautement qualifiés. Pour les pays cibles, la question qui se pose à nouveau, comment doit-on traiter la migration, pour une intégration réussie.

Dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, les questions de migration et d'intégration, en particulier entre la Méditerranée du Sud, le Maghreb et l'Europe, jouent un rôle central. Pour la région voisine de l'Europe, la question de l'émigration est aussi importante que celle de l'immigration. En 2006, on comptait plus de 2,6 millions de personnes originaires du Maghreb en Europe, c'est le plus important groupe de citoyens africains en Europe. En 1981, il n'y avait que 1,8 million. La pression continuera également à l'avenir, quoique moins sur la base de facteurs démographiques dans les pays du Maghreb en raison de l'accroissement de la mobilité mondiale.

Parallèlement à son rôle traditionnel en tant que région d'émigration, le Maghreb traverse actuellement un développement,

qui fait de lui, à la fois un pays de transit et un pays cible, en particulier de l'Afrique subsaharienne. Ces tendances sont en augmentation et présentent pour les pays du Maghreb un déficit en matière de sécurité politique, et en matière économique et politique.

L'Union européenne, ses Etats membres et les pays du Maghreb ont depuis 2004, de plus en plus réagi aux défis communs, et un approfondissement de la coopération dans le domaine de la migration est un besoin urgent. Le succès dans la lutte contre l'immigration clandestine et dans la conception de l'immigration contrôlée dépend en particulier, de clarifier les bases, les faits, et les points de départ et dépend aussi de la volonté, de mener un travail politique commun. Dans ce contexte, la KAS et le CEMI ont proposé à la réflexion les questions suivantes :

1. Le traitement politique et juridique de la migration et l'intégration dans les pays du Maghreb et l'Union européenne (Il s'agira de créer un scénario, montrant en particulier le cadre juridique relatif à la migration en Tunisie, en Algérie, au Maroc et en Europe, peut-être même d'autres pays).

2. La coopération entre l'Union européenne et les pays du Maghreb dans le domaine de la migration (dans ce cadre, on peut se servir des exemples de coopération, bilatérale, tels que celle entre l'Espagne et le Maroc, ou entre la Tunisie et la France).

3. Identités et Migration : L'importance des communautés étrangères pour l'intégration.

4. l'Union européenne et les pays du Maghreb face au défi d'une politique de migration commune.

**ALLOCUTION DE DR. GERHARD WAHLERS
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT
DE LA FONDATION KONRAD-ADENAUER**

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand plaisir pour moi de participer aujourd'hui à l'ouverture de la Conférence organisée par le Centre des Etudes Méditerranéennes et Internationales (CEMI) et la Fondation Konrad Adenauer (KAS) sur le thème **«Migration et Intégration : chances et défis pour la coopération euro-méditerranéenne»**. La migration, l'intégration et l'identité sont des thèmes qui revêtent une importance majeure dans un monde globalisé. C'est la raison pour laquelle ces thèmes constituent un des axes prioritaires du travail de la KAS au cours des années à venir.

En raison des flux migratoires des dernières décennies, les relations que l'Europe et l'Allemagne entretiennent avec leurs voisins du bassin méditerranéen sont de loin plus étroites et diversifiées qu'avec aucune autre région du monde. L'Europe compte aujourd'hui plusieurs millions de citoyens originaires de Tunisie, du Maroc ou de Turquie. L'intégration de ces immigrants originaires du bassin méditerranéen dans les sociétés européennes ne s'est pas faite et ne se fait pas toujours sans tensions et malentendus. Vous savez que les thèmes de la migration et de l'intégration font de ce fait de nos jours l'objet d'un débat approfondi en Europe et en Allemagne qui soulève des questions multiples et fondamentales : Face au constat d'une démographie négative, l'Europe perçoit-elle suffisamment bien les chances d'une immigration intelligente ? Qu'est-ce que l'Europe peut et doit attendre de la part de ses nouveaux concitoyens en termes d'efforts d'intégration ? Comment les Etats européens peuvent-ils

améliorer leur politique de migration et d'intégration ? Ces questions – et beaucoup d'autres – concernent presque tous les domaines politiques, de la politique sociale et familiale jusqu'à la politique intérieure et extérieure.

Nous devrions cependant nous garder de mettre tout en question, comme certains se plaisent à faire actuellement en Europe. Souvenez-vous de l'euphorie suscitée en Allemagne – et dans le monde entier ! – par l'équipe nationale allemande de football lors de la coupe du monde en Afrique du Sud grâce à son jeu attrayant et offensif. Mesut Özil dont les parents ont immigré de Turquie et Sami Khedira dont le père est Tunisien sont d'excellents joueurs de l'équipe nationale allemande de football et sont l'exemple d'une intégration réussie en Allemagne. Cet exemple que je cite à titre anecdotique ne doit pas nous faire oublier qu'il y a en Allemagne un grand nombre d'Özils et de Khedira dans tous les domaines de la politique, de l'économie et de la société.

Toutefois, les thèmes de la migration et de l'intégration resteront à l'avenir également d'actualité. Ceci est d'ailleurs tout à fait normal à l'ère de la mondialisation car mondialisation signifie notamment abolition de certaines frontières et interdépendance. La baisse des coûts de transport a non seulement augmenté l'interdépendance économique mais les voyages sont aujourd'hui devenus plus faciles et moins chers que jamais auparavant. Les chances de la globalisation font toutefois aussi surgir de nouvelles peurs, notamment en Europe : la peur des répercussions économiques se traduisant par la délocalisation d'emplois vers les pays à bas salaires mais également la peur d'une immigration incontrôlée.

En dehors de l'Europe aussi, la migration est un thème d'actualité. Qui sait vraiment que les plus grands flux migratoires existent en

Afrique subsaharienne ! Pensez par exemple au grand nombre de réfugiés présents à l'Est du Congo ou aux vagues de migration en provenance du Zimbabwe, pays au bord de la faillite économique, vers l'Afrique du Sud. Les Etats du Maghreb doivent eux aussi, de fait, faire face aux défis de la migration internationale. Un grand nombre de personnes originaires des pays subsahariens qui souhaitent initialement peut-être se rendre en Europe, se sont installées désormais depuis plusieurs années déjà en Afrique du Nord.

Mesdames et Messieurs

Nous avons donc de bonnes raisons de traiter les thèmes de la migration et de l'intégration dans le cadre d'un débat commun avec nos partenaires en Afrique du Nord. En Europe - mais aussi ailleurs - on continue trop souvent encore à traiter ces questions sous forme de débat purement national, dans un cadre trop restreint. Comme si la mondialisation et l'étroite interdépendance avec nos voisins n'existaient pas ! J'ai l'intime conviction que nous ne pourrions discuter ce thème de façon sensée et pertinente que dans le cadre d'un débat commun. La conférence d'aujourd'hui a pour vocation d'y contribuer.

Mesdames et Messieurs

La Fondation Konrad Adenauer défend, partout dans le monde, la démocratie, l'Etat de droit, l'économie sociale de marché et le dialogue des cultures et des religions. Nous souhaitons ainsi contribuer à résoudre les conflits et à promouvoir l'échange international d'idées. Avec plus de 70 bureaux implantés dans le monde entier et des partenaires dans plus de 120 pays, les activités internationales occupent une place de choix dans les divers domaines d'activité de la KAS. Ceci prouve qu'au sein de la KAS nous sommes profondément convaincus que l'Allemagne en premier lieu, mais aussi l'Europe dans

son ensemble, ne peuvent se contenter des seuls échanges économiques avec les autres régions du monde mais doivent intensifier en même temps le dialogue au niveau politique, social et scientifique.

La région méditerranéenne occupe une position clé dans les activités de la KAS. Par l'intermédiaire de nos bureaux à Tunis et Rabat, à Jérusalem et Ramallah, au Caire, à Amman, Ankara et Abou Dhabi nous avons instauré un échange étroit avec les voisins de l'Europe situés sur le pourtour sud du bassin méditerranéen. La poursuite de l'intensification des relations euro-méditerranéennes nous tient à cœur, et c'est notamment la chancelière fédérale allemande qui l'a clairement exprimé lors de la création de l'Union pour la Méditerranée. L'Europe doit poursuivre ses efforts pour valoriser l'héritage historique commun dans la région euro-méditerranéenne également dans le but de relever les défis du présent et elle le fera.

Mesdames et Messieurs

Comme vous savez Konrad Adenauer, le premier chancelier de la République fédérale d'Allemagne dont notre fondation porte le nom, compte parmi les pères fondateurs de l'unification européenne. Il cherchait à instaurer ce qu'il appelait une «interdépendance organique» entre les nations et les économies en Europe afin qu'à l'avenir il ne puisse plus y avoir des conflits ou des guerres. Cette «interdépendance organique», à savoir le but d'une intensification accrue de la coopération entre les deux rives de la Méditerranée dans tous les domaines, constitue également un excellent leitmotiv pour le développement futur des relations euro-méditerranéennes. Nous devrions unir nos efforts pour faire de la Méditerranée un espace d'échange et de dialogue. Dans ce contexte, le thème de la

conférence d'aujourd'hui revêt aussi et tout particulièrement une importance capitale pour l'avenir !

Permettez-moi de conclure en remerciant les organisateurs de la manifestation d'aujourd'hui. J'adresse mes vifs remerciements au directeur du CEMI, Monsieur le Professeur Ahmed Driss, non seulement pour avoir organisé cette conférence mais également pour le partenariat réussi et de longue date qui lie le CEMI et la KAS. Je tiens à remercier également les collaborateurs de la KAS ici à Tunis, Madame Brigitte Tabib, Madame Imen Ben Lachaar, Madame Imen Nefzi et Monsieur Hamouda M'hamdi. Sans vous, qui êtes nos collaborateurs sur place, nous ne serions pas en mesure de réaliser nos multiples activités.

Je vous remercie de votre attention et vous souhaite beaucoup de succès pour votre conférence !

ALLOCUTION DE MONSIEUR FRADJ SOUISSI

Directeur Général de l'Office
des Tunisiens à l'étranger

La méditerranée est un lac de migration, de flux et de reflux à travers l'histoire, et à cette précieuse occasion qui traite d'un thème majeur, celui de la question migratoire, du thème de l'intégration, je voudrais saluer cette excellente initiative qui nous offre une précieuse occasion d'émettre des points de vue sur un thème comme je l'ai dit majeur, qui traduit la complexité de cette question, la question de l'intégration, qui à mon avis doit être résolu d'une manière concertée, qui ne doit pas être fondée sur des décisions unilatérales ; et la pertinence de ce sujet est motivée par au moins les raisons que je vais citer :

Tout d'abord la maturation de la migration maghrébine en Europe qui connaît actuellement une transition, une phase de transition décisive, de grandes mutations culturelles, économiques, sociales et même les relations entre les maghrébins en Europe et leurs pays d'origine.

La deuxième, c'est la complexité et l'ambiguïté de la question de l'intégration, en plus de la question de la migration d'une manière générale, également le caractère passionné des questions migratoires, pratiquement, surtout depuis la Conférence d'Albufeira au Portugal il y a une prise de conscience européenne de la nécessité d'une politique migratoire globale, réaliste, qui sert les intérêts des pays émetteurs et des pays récepteurs.

Il y a également une autre raison, c'est la persistance de malentendus, de controverses, l'hésitation à aborder la question de

l'intégration dans ses différentes facettes et dans ses différentes dimensions économiques, politiques, culturelles, religieuses et autres...

J'estime personnellement qu'il y a nécessité et urgence d'agir, de dialoguer, nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'avoir un dialogue franc, sincère et durable ; un dialogue qui doit mener à des mesures concrètes, à des décisions concrètes ; et je crois que la migration maghrébine en Europe est une réalité tangible, les maghrébins, malgré les divergences des chiffres entre les pays maghrébins et européens ; la communauté maghrébine a contribué et contribue encore à édifier l'Europe, édifier l'Europe économique, édifier l'Europe multiculturelle, l'Europe même sans immigrés est une Europe multiculturelle, multi religieuse, et l'Europe à mon avis, je peux ne pas avoir forcément raison, a négligé cette composante essentielle des politiques migratoires, et l'Europe ne semble pas, après plus de cinquante ans de migration plus ou moins intense, et même avec l'arrêt officiel de la migration, la migration vers l'Europe n'est jamais arrêté ; je crois que l'Europe n'est pas parvenue encore à des choix, à des pratiques harmonieuses globales et réalistes en matière d'intégration d'immigrés, si bien que même les européens admettent que l'Europe sociale actuellement est une Europe à deux vitesses : une vitesse supérieure pour les communautaires, et une Europe sociale pour les extras communautaires ; et je vais à cette occasion me contenter de focaliser cette intervention, rapidement, sur quelques aspects ayant trait à la question de la migration et de l'intégration.

D'abord, l'ambiguïté du concept d'intégration, l'intégration est-elle une simple adaptation ? Est-elle une assimilation ? Est-elle une insertion ? Je crois que partant de cette ambiguïté nous constatons une perception différente des divergences, parfois profondes et persistantes, entre les pays d'accueil et les pays émetteurs concernant

la perception de la question d'intégration, pour les pays récepteurs il s'agit d'assimilation, et pour les pays émetteurs il s'agit d'une opposition plus ou moins couverte à cette assimilation, et cherchent à valoriser l'identité nationale. L'assimilation c'est tout simplement l'expression de l'identité de l'immigré et de sa spécificité socio culturelle qui se cantonne à la sphère privé ; il y a assimilation lorsqu'il y a une pleine adhésion par les immigrés aux normes de la société d'accueil, alors que l'intégration est un processus d'interaction mutuelle entre les migrants et les acteurs de la société d'accueil, l'intégration ne signifie pas assimilation, et donc ne signifie pas non plus la négation de la spécificité culturelle et de la spécificité religieuse.

La deuxième observation sur laquelle je voudrais insister, c'est la nécessité d'une approche coopérative, d'une concertation, d'un dialogue. Nous sommes tous d'accord sur cela, et je crois que les principaux axes de la démarche d'intégration devrait favoriser au moins la réalisation de quatre objectifs, ou plutôt les instruments de cette intégration peuvent être réalisés et assumés à travers quatre instruments essentiels : d'abord la lutte contre la discrimination, toutes les formes de racisme et de xénophobie ; l'intégration implique l'inclusion, l'intégration implique la citoyenneté, l'intégration implique l'égalité entre les droits et les devoirs, et l'intégration implique également l'égalité des chances.

Le deuxième instrument c'est le regroupement familial en tant qu'instrument essentiel pour une intégration harmonieuse dans le pays d'accueil. C'est un droit essentiel de l'être humain, et c'est un facteur essentiel également pour l'équilibre socio psychologique du migrant.

Le troisième instrument c'est la promotion du statut du migrant ; il faut que l'Europe soit consciente et qu'elle ne tourne pas le dos à

l'apport des migrants. Il faut que tout le monde reconnaisse l'apport des migrants dans l'édification et dans la promotion des pays de résidence.

Le quatrième axe : l'intégration ne nie pas la promotion de relation avec les pays d'origine, par exemple il y a beaucoup d'études qui révèlent et confirment que l'apprentissage de la langue arabe, vecteur d'attachement avec les pays d'origine, contribuent à une meilleure intégration dans le pays de résidence.

Je crois donc que l'intégration doit être assumée par tous les acteurs sociaux, c'est-à-dire les pouvoirs publics, les médias, la société civile, le secteur privé, les pays de résidence et les pays d'accueil ; et je crois que la complexité des questions d'intégration exige également des actions d'intégration adaptées et flexibles, et des réponses qui doivent être différenciées sur le terrain ; parce que l'intégration ce n'est pas une affaire de texte, elle ne se décrète pas, c'est le vécu quotidien qui nous importe, parce que l'Europe a bien sûr consacré dans tout son arsenal juridique l'égalité de traitement, mais la réalité est toute autre, et je me contente à cet effet, d'insister sur le fait qu'en Europe et dans les pays de l'OCDE, le taux de chômage des migrants serait plus ou moins le triple du taux de chômage moyen dans les pays de l'OCDE. Bien sûr les questions qu'évoque l'intégration sont des questions clefs : comment peut-on concilier entre les valeurs d'origine et les valeurs de la société d'accueil ? La question combien délicate de la citoyenneté, de l'identité, de l'appartenance, de l'égalité des chances et de l'égalité des droits et des devoirs ; et j'estime personnellement que l'immigration a été toujours et restera une opportunité à la fois pour les pays émetteurs et récepteurs, un facteur de détente de la pression sur le marché de l'emploi, et également une opportunité pour les pays récepteurs qui gagnent à la fois le coût et

le temps de la formation, et qu'à mon avis, je crois que la migration aujourd'hui est une réelle opportunité et nous aspirons, nous en tant que pays maghrébin, à pouvoir «endogénéiser» l'équation migratoire dans nos politiques de développement, dans nos politiques de formation ; je crois qu'il est permis aujourd'hui de parler de marché d'emploi euro méditerranéen. Pourquoi ne pas s'engager d'une manière à long terme, pourquoi ne pas œuvrer à créer une harmonie entre l'offre et la demande : il y a la persistance d'un surplus de main-d'œuvre dans le sud, et il y a le besoin réel au Nord ; pourquoi donc entretenir ces distorsions qui sont coûteuses socialement et économiquement à la fois aux pays émetteurs et aux pays récepteurs. Voilà sur quoi j'ai voulu introduire le débat sur cette question.

Je vais juste rappeler que la Tunisie, concernant la question d'Asile, elle a depuis le début de l'indépendance, été fidèle à ses grandes traditions séculaires d'asile ; une terre d'accueil, la Tunisie a dans le cadre de sa constitution, interdit l'extradition de gens qui ont le statut d'asile politique, mais il faut se méfier aussi bien en Europe qu'en Afrique et ailleurs, des pseudo demandeurs d'Asile.

Enfin j'é mets mes vifs espoirs pour que cette rencontre débouchera sur des idées qui baliseront la voie d'une politique d'intégration plus concertée, plus réaliste, qui devrait servir les intérêts à la fois des migrants des pays émetteurs et des pays récepteurs dans le cadre d'une nouvelle dynamique ; je ne peux pas percevoir personnellement un vrai partenariat, quelque soit la dimension et le degré de ce partenariat sans l'ouverture des frontières, bien sûr une ouverture maîtrisée. Je crois que la liberté de mouvement des capitaux et des biens, doit être accompagné d'une façon ou d'une autre d'une certaine liberté de mouvement des personnes.

ALLOCUTION DE MONSIEUR DIRK BUDA

Chef de mission adjoint
Délégation de l'Union européenne - Tunis

Je voudrais partager avec vous quelques réflexions autour d'un sujet très important, aussi bien pour l'Europe que pour ses partenaires, notamment au Maghreb. La migration est devenue de plus en plus complexe, il ne s'agit plus d'immigration ou d'émigration mais il ya aussi une migration régionale, une migration circulaire en mouvement, et donc cette migration régionale Sud/Sud, Sud/Nord, qui va se renforcer encore plus dans l'avenir. Aussi lorsqu'on regarde du côté de la démographie, en Tunisie par exemple, ou dans n'importe quel autre pays du Maghreb, on sait très bien que dans un moment, on ne sait pas quant est-ce que exactement, il va y avoir un besoin, pour certains types de travaux d'une main d'œuvre qui ne sera pas disponible parmi la population locale, et donc ces pays vont connaître une mutation, comme pour certains pays européens, l'Espagne ou l'Italie par exemple, qui étaient des pays d'émigration et qui sont devenus des pays d'immigration ; et cela donc nécessite une adaptation à une nouvelle réalité.

Laissez moi souligner quatre sujets centraux qui ont été au cœur du débat ente le Maghreb et l'Union européenne, ce sont de sujets qui ont été déjà approfondis avec le Maroc et qui sont en train d'être approfondis avec la Tunisie, dans le cadre du statut avancé dont on parle beaucoup ; les discussions sont très embryonnaires avec la Libye, et pas très développées avec l'Algérie puisque l'accord d'association n'est encore en phase de mise en œuvre très poussée ; mais avec le Maroc et la Tunisie la coopération est très avancée, c'est pour ça que je voudrais développer ces quatre sujets, qui sont : **premièrement** : la

gestion efficace des flux migratoires vers l'Europe ; puisque c'est quand même l'axe principal et de promouvoir les droits des migrants résidants d'une manière régulière sur le territoire européen ; c'est toujours un axe principal parce que c'est un axe historique, c'était la tendance la plus importante et là il va falloir aller vers une gestion concertée qui dépasse le simple échange d'information ; mais il est vrai qu'au début le plus important c'est toujours d'avoir plus d'information, sur le marché de l'emploi, les politiques et les législations en vigueur, la politique d'intégration menée, et connaître aussi les différents canaux de migration, et les chemins que prennent ces migrations légale ou plutôt régulière.

Deuxième aspect : également important, c'est la prévention et la lutte contre les flux migratoires irréguliers qui se dirigent vers l'Union européenne. Il ne s'agit pas nécessairement de ressortissants des pays du Maghreb, il y a les ressortissants d'autres pays notamment de l'Afrique sub-saharienne ; donc le problème de transit ; la question de la réadmission, réadmission des ressortissants des pays concernés, mais le cas échéant, peut être même la réadmission des ressortissants des pays tiers, et ça pose souvent un problème. Il y a des actions et des activités en commun, par exemple avec EUROPOL ou avec FRONTEX, qui est une agence spécialisée de l'Union européenne pour la gestion des frontières, pour l'aspect de la migration illégale, je vous donne un exemple concret, il y a une coopération très poussée dans un contexte qui a nécessité des actions, c'était des patrouilles en commun entre l'Italie et la Libye qui ont été établis il y a maintenant deux ans ou même un peu plus, et qui ont prouvé qu'il y a une possibilité de coopération en matière de prévention et de lutte contre les flux migratoires irréguliers ; donc un succès, mais en même temps un exemple. Il y a d'autres pays, comme la Tunisie, où ce problème se pose beaucoup moins, il y avait ponctuellement parfois

des problèmes, mais pas d'une manière systématique comme on l'a pu observer avec la Libye.

Troisième élément : qui est très important, surtout qui est dans l'intérêt du Maghreb, qui est d'actualité dans le cadre des négociations pour un statut avancé ; c'est œuvrer pour une circulation plus aisée des personnes du Maghreb vers l'Union européenne, pas pour y rester, mais pour pouvoir visiter ; et là la question qui se pose c'est celle sur la politique des visas. Il y a souvent le souhait exprimé par les pays voisins d'instaurer certaines dérogations, pour certaines catégories de personnes ou de type de voyage ; là il faut tenir compte qu'il y a un Code du visa de l'Union Européenne, qui est entré en vigueur depuis le mois d'avril dernier (2010) et qui est général, c'est à dire communément applicable pour tous les pays tiers, qui devrait être appliqué de la même façon, mais il y a toujours un mais dans la vie, c'est que dans le Code visa, il y a des extensions facultatives, il y a par exemple pour certaines catégories de personnes, par exemple les jeunes en dessous de 25 ans, pour des participations à des manifestations culturelles, sportives ou scientifiques, ou autres, dans l'application de ce Code, c'est ma thèse personnelle, il y a certainement une marge de manœuvre pour pouvoir montrer une certaine ouverture par rapport à certains pays plus que par rapport à d'autres, parce qu'il s'agit exactement d'extension facultative, et donc il y a de la marge pour discuter. Il y a évidemment quelques contradictions, parce qu'il y a certains pays qui sont très loin de l'Europe auxquels on n'applique pas le visa, pour certains pays de l'Amérique latine ou d'Asie du sud il n'y pas d'obligation de visa du tout ; il est claire que dans ce cas pour nos voisins dans la politique de voisinage la revendication de la libre circulation des personnes est donc une question légitime, mais qu'il faut étudier évidemment en pesant les risques d'abus, parce qu'on sait qu'entrer dans un pays avec

un visa normal et y rester c'est la façon la plus facile pour passer de la migration légale à la migration illégale ; donc il y a aussi des risque mais il y a aussi des possibilité pour en discuter.

Maintenant je vais mentionner l'aspect que normalement les pays maghrébins n'aiment pas, c'est l'aspect de la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le Maghreb selon les principes internationaux standards en la matière. Le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a déjà mentionné le fait qu'il y a certains migrants africains qui se trouvent dans les pays du Maghreb ; nous savons qu'il y a un certains nombre de conflits en Afrique subsaharienne, il y a aussi des réfugiés pour des raisons socio-économiques, environnementales et autres ; la question qui se pose ici c'est comment s'ouvrir vers une coopération plus renforcée avec l'Union et le HCR qui, par exemple, au Maroc ou ici en Tunisie peut travailler normalement. En Libye actuellement il y a des problèmes, mais notre objectif c'est de renforcer cette coopération des pays du Maghreb avec ces organisations et se doter aussi d'une législation au niveau nationale qui peut spécifiquement traiter la question des réfugiés ; cette législation fait encore défaut, parfois on laisse le UNHCR faire presque le travail de l'administration nationale, c'est un peu le cas au Maroc ; ces coopérations fonctionnent aussi mais je crois que là il va falloir, à l'avenir, aller un peu plus loin et se confronter avec cette réalité. Cette réalité risque aussi de devenir plus persistante à l'avenir, on a eu la discussion avec le Maroc et aussi avec la Tunisie, la volonté d'avoir un accord plus globale concernant la gestion et la migration est à débattre, et lier les questions des migrations légales et illégales la question de co-développement, la question du développement régional, la question de la formation professionnelle ; tout ça est assez complexe, mais il y aura probablement à l'avenir la nécessité, sur la base de l'accord d'association qu'on a déjà mais qui

reste très générique, de revenir sur des accords spécifiques portant sur la migration, qui vont liées ces différents aspects que j'ai mentionné, et ça existe déjà, par exemple entre le Maroc et l'Espagne et entre la Tunisie et la France, il y a déjà des accords, et je suppose qu'à un moment donné il y aura la volonté d'élargir et de faire des accords avec des Etats membre de l'Union européenne, voire même avec l'Union, et ainsi élargir les champs.

LA PROTECTION DES MIGRANTS DANS LES CONVENTIONS INTERNATIONALES

Ahmed Driss
Directeur du CEMI

Le phénomène de la migration n'est pas un phénomène nouveau. De tout temps, à l'échelle planétaire comme à l'échelle régionale, des personnes se déplacent. Le phénomène n'est plus cantonné non plus aux flux Sud/Nord mais concernent aussi des pays d'émigration, devenus pays de transit ou d'accueil.

Les raisons des mouvements migratoires, leur formes, leur itinéraire, les origines nationales et les rythmes de circulation des personnes sont multiples et variés, mais tous ces mouvements se rejoignent dans leur finalité : des Hommes quittent le territoire de leur propre pays pour aller s'installer sur le territoire d'un autre, plus sûr ou plus riche. Que ces Hommes se déplacent de leur plein gré ou qu'ils soient forcés, qu'ils se présentent légalement aux frontières des Etats de leur destination ou qu'ils essayent de les franchir clandestinement, seuls, avec l'aide de passeurs ou sous la coupe de trafiquants, ils ont tous, vu leur vulnérabilité, besoin de protection. Cette variété devrait pousser les Etats concernés à revoir et à repenser leurs politiques relatives à la migration. Or bien que le phénomène touche des millions de personnes dans le monde et ait des répercussions importantes sur les équilibres nationaux et internationaux, les analyses de fond et les débats sur la question sont souvent relégués au second plan dans les débats politiques. Dans de nombreux cas, les États ont été incapables de faire face aux changements soudains qui sont survenus. En conséquence, les politiques d'immigration sont souvent confectionnées sous forme

d'une suite de mécanismes juridiques protectionnistes et répressifs qui excluent des territoires nationaux les migrants en situation irrégulière. Or, paradoxalement, les pays européens qui avaient encouragé des arrivées massives d'une main d'œuvre immigrée pendant les années de croissance, sans que la question de la régularité de leur séjour posât le moindre souci (80% des immigrés dans les années 60 étaient en situation irrégulière), tentent depuis plus de deux décennies d'arrêter l'immigration. Dès lors, l'idéologie qui domine c'est celle de la barricade et du contrôle. Les législations restrictives se succèdent, sans grande cohérence, au nom de la maîtrise des flux. Des législations qui se soucient donc peu des droits de ces personnes, des États qui dans leur approche réservée à la migration, violent les droits les plus élémentaires de l'individu migrant. A cet effet, le caractère primordial des droits de l'Homme dans l'élaboration des politiques migratoires a été maintes fois souligné par la communauté internationale et que le droit des États «de décider qui entre sur leur territoire et y séjourne» devrait rester soumis «au respect des obligations conventionnelles et de celles qui découlent du droit international coutumier».⁽¹⁾

La vulnérabilité des migrants

Les migrants ont tous un point commun : ils vivent et travaillent dans un pays dont ils ne sont pas nationaux. Ils sont donc confrontés au défi de s'adapter à une société qui n'est pas la leur et qui peut les rejeter. De plus, en tant que non-citoyens, leurs droits sont plus restreints que ceux des nationaux. Ils sont directement affectés par l'idée répandue selon laquelle les migrants n'ont pas droit à l'intégralité de la protection offerte en matière de droits de l'Homme. Bien qu'il

⁽¹⁾ Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les migrations et le développement, A/60/871, 18 mai 2006. Pages 18-19.

s'agisse d'une idée fondamentalement fautive du point de vue des droits de l'Homme, celle-ci contribue à rendre difficile l'accès des migrants aux protections sociales. De plus, les migrants ne bénéficient pas toujours de la protection d'institutions spécifiques ou de dispositions légales. Par exemple, les droits des travailleurs sont défendus par les syndicats mais ceux-ci n'incorporent pas toujours les travailleurs migrants. La vulnérabilité des femmes et des enfants a été reconnue et ceux-ci bénéficient de différentes formes de protection légale (notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et la Convention sur les droits de l'enfant (1989)). Ces deux Conventions ont été largement ratifiées, ce qui n'est pas le cas pour la Convention sur les droits des migrants. Les migrants constituent par conséquent un groupe très vulnérable. Ils souffrent de différents types d'exploitation et de graves abus de leurs droits de l'Homme et de leur dignité.

Étant perçus, d'une manière ou d'une autre, comme «différents», les migrants rencontrent diverses hostilités, servent parfois de boucs-émissaires ou peuvent faire l'objet de racisme et de violences xénophobes.

A cet égard, les États concernés doivent revenir à une sorte de «droit commun» en la matière, qui garantit aux migrants quelle que soit leur situation l'accès aux droits et libertés.

Ce droit commun devrait inclure toutes les Conventions internationales relatives aux droits humains qui forment l'ensemble des instruments généraux en la matière.

A ces instruments généraux il faut ajouter la «Convention des Nations Unies sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille», sorte d'instrument spécifique sous la forme duquel se présente aujourd'hui ce droit commun. Convention qui est

entrée en vigueur le 31 juillet 2003 et qui reste d'application marginale puisque seuls 34 des Etats membres des Nations Unies l'ont ratifiée.

La protection des droits des migrants dans les instruments généraux

Les migrants sont avant tout des êtres humains, à ce titre, ils ont un droit d'accès aux différents droits humains prévus par les instruments généraux des droits de l'Homme, en particulier les six Conventions majeures des Nations Unies dans le domaine, c'est à dire : - la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; - le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; - le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; - la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; - la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants et la Convention sur les droits de l'enfant.

S'agissant du migrant en tant qu'être humain, une attention particulière devrait être portée sur les droits civils et politiques d'une part et des droits économiques, sociaux et culturels d'autre part.

Relativement au premier point, le plus important aspect qui touche aux droits des migrants est la discrimination. Le principe de non-discrimination inscrit dans la Charte des Nations-Unies, dans la Déclaration Universelle des droits de l'Homme et surtout dans les deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux Droits de l'Homme ainsi que dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale reste la base essentielle pour la protection des droits des migrants. Ces instruments insistent sur le fait qu'aucune distinction entre les nationaux et les ressortissants étrangers n'est acceptable si elle n'est pas rendue nécessaire par des objectifs légitimes et des justifications objectives et sauf si cette distinction se fait dans

des proportions raisonnables. A cet égard le Pacte international pour les droits économiques, sociaux et culturels prévoit des dérogations pour les pays en développement, les dispensant de la règle de non-distinction entre les nationaux et les non-nationaux quant à l'accès à ces droits coûteux. Ainsi que, et d'une manière générale pour tous les Etats, pour les droits politiques où il est précisé dans la Déclaration Universelle des droits de l'Homme que 'chacun' a le droit 'dans son pays' de voter, d'être élu, d'aspirer à des fonctions publiques etc..

Mais d'autres droits n'acceptent par contre aucune dérogation. C'est le cas du droit à la vie, de la prohibition de la torture et des traitements cruels, inhumains et dégradants, de la prohibition de l'esclavage, de la servitude ou du travail forcé, de l'emprisonnement pour dette, du droit de quitter tout pays y compris le sien et de pouvoir y retourner, de l'égalité devant la loi, de l'interdiction de la rétroactivité des lois pénales. Dans le même sens, aucune discrimination n'est acceptée pour les libertés fondamentales de pensée, de conscience, de religion et d'opinion.

S'agissant des droits économiques, sociaux et culturels ; le droit au travail est à citer en premier lieu. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que le droit à l'égalité d'accès à l'emploi et à l'égalité de traitement doit être garanti par les Etats faisant partie au Pacte.

Quant à l'éducation, le principe du droit à l'éducation et l'égalité de tous devant l'accès à l'enseignement est consacrée à la fois par le Pacte précité que par la convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1989. Toutefois cette charge ne s'applique pas nécessairement de la même manière pour tous les niveaux de l'enseignement, elle n'est obligatoire que pour le primaire. Pour les deux autres niveaux de l'enseignement, le secondaire et le supérieur,

qui reste à la discrétion des autorités nationales et où donc une discrimination reste possible.

Pour les droits culturels, droits qui sont garantis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels les migrants viennent généralement de cultures différentes, relativement à la langue, la religion, les us et coutumes ; le caractère absolu du principe de non-discrimination semble être trop ambitieux eu égard à la volonté des Etats d'accueil de s'investir dans la garantie du principe, vis-à-vis du droit d'association des minorités, du droit de ces minorités aux pratiques culturelle ainsi qu'au droit des parents de veiller à assurer la pérennité de leur culture à travers leur progéniture. A cet égard le Pacte reste peu précis puisqu'il ne parle clairement que du droit de tous à la participation à la vie culturelle et du droit de bénéficier des progrès scientifiques. C'est dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 47/135 du 18 décembre 1992 que la charge des Etats se précise puisqu'il est indiqué dans cette déclaration (article 1^{er}) que les Etats doivent protéger l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, favoriser l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité et adopter les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins.

La protection des droits des migrants dans la Convention des Nations unies sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Le 1^{er} juillet 2003, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur

famille est entrée en vigueur, après le dépôt du vingtième instrument de ratifications en mars 2003.

Il est important de préciser dès le départ que l'utilisation des termes «travailleurs migrants» ne signifie absolument pas que la convention ne s'appliquera qu'à une catégorie de migrants et en exclue d'autres. Le migrant est par définition une personne qui se déplace pour des raisons économiques pour s'installer dans un autre lieu, à la recherche du travail. La personne qui se déplace pour fuir un danger ou une menace entre dans une autre catégorie qui est celle des réfugiés ou des demandeurs d'asile ou même des personnes victimes du trafic illicite d'êtres humains dans le cadre de la criminalité internationale organisée. Toutes ces catégories sont régies par des textes particuliers qui prennent en considération l'extrême détresse et l'extrême vulnérabilité de ces personnes.⁽²⁾

La Convention constitue un important traité international dans le domaine de la protection des droits des migrants. Elle souligne le lien entre les migrations et les droits de l'Homme, thème prenant une importance politique capitale dans le monde entier.

Le principal objectif de la Convention est d'améliorer le respect des droits de l'Homme pour les migrants. Les migrants ne sont pas seulement des travailleurs, ils sont avant tout des êtres humains comme il a été souligné plus haut.

La Convention ne crée pas de nouveaux droits pour les migrants mais vise à garantir l'égalité de traitement entre les migrants et les

⁽²⁾ L'on peut citer à cet effet plusieurs instruments internationaux notamment la convention de 1951 relative aux réfugiés, la convention internationale relative à la lutte contre le crime international organisé, entrée en vigueur le 29 septembre 2003, et les deux protocoles qui la complètent à savoir le protocole relatif à la lutte contre le trafic illicite de migrants (entré en vigueur le 28 janvier 2004) et le protocole relatif à prévenir et combattre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, (entré en vigueur le 25 décembre 2003) tous trois adoptés le 15 novembre 2000.

nationaux et les mêmes conditions de travail. Cela implique notamment de :

- Empêcher les conditions de vie et de travail inhumaines, les abus physiques et sexuels ainsi que les traitements dégradants (articles 10-11, 25, 54) ;
- Garantir les droits des migrants à la liberté de pensée, d'expression et de religion (articles 12-13) ;
- Garantir l'accès des migrants aux informations portant sur leurs droits (articles 33, 37) ;
- Assurer leur droit à l'égalité en matière de traitement juridique. Cela implique que les migrants doivent bénéficier de procédures correctes, jouir de services de traduction et ne pas être condamnés à des peines démesurées comme l'expulsion (articles 16-20, 22) ;
- Garantir l'accès des migrants à l'éducation et aux services sociaux (articles 27-28, 30, 43-45, 54) ;
- Assurer que les migrants ont le droit de participer aux activités syndicales (articles 26, 40). La Convention affirme aussi que les migrants ont le droit de rester en contact avec leur pays d'origine.

Cela implique :

- D'assurer leur droit au retour dans leur pays d'origine (s'ils le souhaitent), à des visites occasionnelles et de les encourager au maintien d'un lien culturel avec ce pays (articles 8, 31, 38) ;
- De garantir la participation des migrants à la vie politique de leur pays d'origine (articles 41-42) ;
- D'assurer le droit des migrants de transférer de l'argent issu de leurs revenus vers leur pays d'origine (articles 32, 46-48).

Qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière, les migrants ont tous droit à un minimum de protection. La Convention innove en ce sens, car elle repose sur l'idée fondamentale que tous les migrants doivent avoir le droit à un minimum de protection. La Convention reconnaît que les migrants en situation régulière ont un droit légitime à davantage de droits que les migrants en situation irrégulière mais elle souligne le fait que les migrants en situation irrégulière ont, à l'instar de tous les êtres humains, le droit de voir leurs droits fondamentaux respectés.

La Convention propose parallèlement de prendre des mesures pour éradiquer les mouvements migratoires clandestins, notamment en luttant contre la circulation d'informations erronées incitant les migrants potentiels à tenter leur chance illégalement, et en punissant les trafiquants de même que les employeurs de migrants en situation irrégulière.

La Convention est le résultat d'un long processus au niveau international. Les flux humains ont toujours représenté un domaine d'action important de la communauté internationale et des agences des Nations Unies.

Depuis le 1er juillet 2003, lorsque la Convention est entrée en vigueur, les États qui l'ont ratifiée sont ainsi légalement liés par cette Convention.

De plus, l'application de la Convention est surveillée par un groupe de dix experts (connu sous le nom de Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille). Ils sont considérés comme étant des autorités reconnues et impartiales dans les domaines couverts par la Convention, élus par les États ayant ratifié la Convention (article 72).

Jusqu'à présent, les pays qui ont ratifié la Convention sont essentiellement des pays d'origine des migrants (comme le Mexique, le Maroc ou les Philippines). Pour ces pays, la Convention est importante car elle permet de protéger leurs citoyens résidant à l'étranger. Aux Philippines, par exemple, plusieurs cas de maltraitance de travailleurs philippins à l'étranger ont choqué la population et incité le gouvernement à ratifier la Convention. Cependant, ces pays sont également des pays de transit et de destination de migrants, et la Convention détermine leurs responsabilités en matière de protection des droits des migrants sur leur territoire. Le nombre de ratifications est encore faible. L'adoption d'une Convention par l'Assemblée générale des Nations Unies n'implique pas d'engagement de la part des États-membres. Ceux-ci ne s'engagent que lorsqu'ils ratifient la Convention. C'est pour cette raison que l'impact de la Convention sur les droits des migrants est encore limité:

La majorité des États ne l'ont pas ratifiée. Aucun pays occidental d'immigration n'a ratifié la Convention, alors que la majorité des migrants vivent en Europe et en Amérique du Nord. Il en va de même pour d'autres pays d'immigration importants, comme l'Australie, les pays du Golfe et l'Inde. Comme les pays qui ont ratifié la Convention n'abritent qu'un nombre limité du nombre total des migrants, seule une minorité des migrants peuvent bénéficier de la protection offerte par la Convention.

Plusieurs raisons sont évoquées par les États pour ne pas ratifier la Convention, en premier lieu, certains États estiment que leur législation nationale protège déjà suffisamment les travailleurs migrants. C'est particulièrement le cas dans les pays occidentaux. Ceux-ci expliquent donc que la ratification de la Convention serait superflue.

Il y a aussi des considérations d'ordre pratique qui empêchent la ratification de la Convention :

- Certains États ne comptent qu'une faible population de migrants sur leur territoire et ne voient donc pas la nécessité de légiférer à ce sujet ;
- Dans d'autres cas, la Convention est mal connue et ne figure par conséquent pas sur l'agenda politique ;
- Certains États ne disposent pas d'infrastructures nécessaires à l'application de la Convention et sont par conséquent réticents à l'idée de la ratifier. Enfin, il y a des raisons plus générales, de nature sociale, économique et politique, au faible nombre de ratifications. Pour en citer deux :
 - Certains États ne souhaitent pas que des traités internationaux interfèrent avec leurs politiques migratoires, qu'ils considèrent comme une problématique strictement nationale ;
 - L'instabilité économique et le taux de chômage élevé incitent les États à donner la préférence aux travailleurs nationaux plutôt qu'étrangers.

Plusieurs États sont réticents à ratifier la Convention parce qu'ils considèrent qu'elle octroie trop de droits aux migrants. Plusieurs points peuvent être mentionnés :

- La Convention incorpore les familles des travailleurs migrants, recommandant ainsi la facilitation des réunifications familiales, à un moment où les pays d'immigration semblent, au contraire, chercher à diminuer le nombre de migrants vivant sur leur territoire, et à se concentrer sur les migrants productifs, c'est-à-dire sur les travailleurs, plutôt que sur leurs familles ;
- La Convention inclut les migrants en situation irrégulière et, si elle n'encourage pas leur présence, elle assure leur accès aux droits de

l'Homme fondamentaux. Or, plutôt que de leur octroyer des droits, les politiques actuelles en la matière prônent souvent la solution de l'expulsion ;

- Plusieurs États craignent que l'octroi de droits aux migrants puisse rendre leur pays plus attrayant pour les migrants irréguliers. Ne pas ratifier la Convention s'insère alors dans une stratégie destinée à décourager les migrants potentiels ;

- En signant et ratifiant la Convention, les États se soumettent à un examen de la manière dont ils l'appliquent. Ceci pourrait conduire à des situations embarrassantes qui souligneraient leurs défaillances en termes de protection des droits de l'Homme à un niveau international.

Ces appréhensions ne sont pas fondées, car la Convention n'est pas un instrument visant à libéraliser les politiques d'immigration. Elle ne propose pas de nouveaux droits qui seraient spécifiques aux migrants. Elle ne fait que veiller à ce que les droits de l'Homme soient correctement appliqués pour les travailleurs migrants. Les États qui respectent déjà ces droits et qui ont ratifié d'autres conventions internationales dans ce domaine n'ont par conséquent aucune raison de ne pas ratifier la Convention.

Un intérêt croissant pour une stratégie mondiale cohérente pour la migration.

En 2002, le Parlement européen et l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains ont soutenu la ratification de la Convention, et en 2005 le Parlement européen a relancé un appel à tous ses États membres afin qu'ils la ratifient. De la même manière, durant l'été 2004, le Comité économique et social européen a adopté à une grande majorité un avis favorable sur la Convention

encourageant les États membres de l'Union européenne à ratifier le traité. L'Italie a d'autre part incorporé plusieurs articles de la Convention dans sa loi sur l'immigration de 1998. De plus, presque la moitié des États de l'Union européenne ont au moins ratifié une des deux Conventions de l'OIT notamment celle sur l'égalité de rémunération, de 1951 ; et d'autres les ont utilisées comme modèles pour leurs politiques, garantissant, de ce fait, un certain degré de protection aux migrants et indiquant leur intérêt pour la question des droits des travailleurs migrants. Par ailleurs, un dialogue de haut niveau sur les migrations internationales, qui a eu lieu lors de la 61^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2006, a été l'occasion de discuter des migrations au niveau global. De plus, la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI) a été créée par le Secrétaire général des Nations Unies en 2004 avec pour but de fournir une structure pour la formulation d'une réponse cohérente, approfondie et globale à la migration.

POUR UNE POLITIQUE COMMUNE EN MATIERE D'IMMIGRATION ET D'INTEGRATION

Mr. Michael Alexander Speiser, (Allemagne)
*Conseiller auprès de l'EPP Group
Parlement européen,*

Je crois que pour le sujet qu'on traite aujourd'hui, le dialogue et l'ouverture d'esprit sont de rigueur. Avant de commencer permettez-moi quelques précisions :

La première consiste à rappeler une disjonction qui apparaît évidente mais que certains ignorent : lorsque nous parlons au niveau européen de la politique d'immigration nous ne nous parlons pas de l'Asile qui est un sujet à part. L'Asile répond à un droit propre à cette matière, d'ailleurs la compétence en matière de politique d'Asile a été confiée très tôt à l'Union européenne.

L'Asile fait partie de notre tradition humaniste et je dirais même, puisque je représente ici un parti chrétien-démocrate, que pour nous les européens, c'est aussi un devoir, et c'est pour cette raison qu'il faut le distinguer de la migration économique, qu'en aucun cas ne relève de ce même principe. Je dis cela parce que certains de nos collègues au Parlement, à droite comme à gauche, ou de mon parti, se font un plaisir de mélanger ces sujets, du coup nous n'avancons ni sur l'un sur l'autre.

La deuxième précision est d'ordre institutionnel, la politique d'immigration ou plutôt quelques parties de cette politique de migration est depuis plusieurs années, malheureusement ou heureusement, une compétence partagée entre les Etats membres et l'Union européenne ; Cela signifie, d'une part que les Etats membres

restent libres dans la conduite de leurs politiques d'immigration, mais que d'autre part l'Union européenne peut se saisir de ses sujets en ce qui concerne certains points pour lesquels les Etats membres ce sont mis d'accord pour trouver une solution ensemble ; alors on imagine assez bien les types de complications que cela implique.

En ce qui me concerne, et cela ne va pas être une surprise pour vous compte tenu de mes fonctions, je suis partisan d'une véritable politique commune en matière de l'immigration, pourquoi ? D'abord parce qu'on le sait tous et on le voit tous les jours, la politique d'immigration est un sujet passionnel, un sujet qui est très difficile à gérer et surtout que c'est un sujet très souvent mal compris.

On le comprend bien, chaque Etat est jaloux de sa compétence et ne veut pas qu'un sujet aussi crucial pour nos concitoyens lui échappe, pourtant en faire une politique commune contribuerait à dépassionner le débat et à prendre des mesures dans un cadre serein et raisonnable, sans tomber dans la démagogie ni dans l'angélisme.

Ensuite parce que le territoire européen avec les accords de Schengen, est devenu un territoire unique, où, autrement dit, les décisions politiques prises par un Etat membre ont des conséquences sur l'Etat voisin ; si on le veut ou pas, lorsque par exemple l'Espagne a décidé de régulariser des milliers de personnes en situations irrégulière en 2005 cela avait un impact sur la politique d'immigration en France ; d'où la nécessité d'un minimum de coordination entre les Etats membres, qu'il s'agisse des règles des procédures d'accueil, des principes et des conditions de retour, ou tout simplement des droits et des devoirs de chacun.

Enfin la troisième raison et cela serait plus vrai lorsque nous aurons un marché de travail plus intégré, il nous faut des conditions d'accueil similaires dans tous les Etats membres si nous souhaitons

attirer une immigration hautement qualifiée et assurer aussi que l'Europe soit aussi attractive que le Canada ou les Etats-Unis.

Pour cela nous devons nous mettre d'accord sur des critères communs en vue d'assurer à long terme la mobilité de ces migrants.

Alors où en sommes-nous aujourd'hui dans cette politique européenne d'immigration ?

Je vais commencer par le sujet qui fâche : l'immigration irrégulière, bien qu'il est difficile d'évaluer ce phénomène compte tenu de sa nature clandestine, on estime le nombre des personnes en situation irrégulière entre 6 et 8 millions dans l'ensemble de l'Union européenne ; inutile de vous préciser que la lutte contre l'immigration irrégulière a été l'une des priorités du Parlement ces cinq dernières années.

Je vais vous citer cinq actes législatifs qu'on a adoptés :

Nous avons tous entendu parler de la directive de retour portant sur le retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier ; deuxièmement l'adoption de la directive sanctionnant les employeurs qui recrutent des personnes en situation illégale.

Troisièmement, l'adoption du Pacte européen pour l'immigration et de l'Asile en octobre 2008. Quatrièmement, l'adoption d'une approche globale en matière d'immigration qui incite les Etats membres à conclure des accords de réadmission avec les pays d'origine et de transit.

Et finalement, l'adoption des résolutions contre la traite des êtres humains et la lutte contre les passeurs qui profitent de la situation.

L'arsenal juridique en la matière est donc assez abouti ; il s'agit maintenant pour les états membres de le transposer dans leur législation nationale et d'en assurer la bonne application.

Je sais que dans ce domaine les critiques fusent de part et d'autre, Nous avons entendu parler de l'Europe forteresse, d'une Europe qui choisit ses immigrants, et des fuites des cerveaux, mais je crois que nous devons tous rester pragmatiques et réalistes : aucun Etat membre ne peut accepter le maintien sur son territoire des ressortissants qui ne sont pas en situation régulière parce qu'il ne faut pas faire semblant et ignorer la réalité : quelle est la situation en Europe d'un étranger en situation illégale ? Il ne peut pas prétendre à un emploi ni prétendre à un logement, il n'est pas libre d'aller et venir et souvent il est victime d'un employeur qui abuse de sa force de travail ; est-ce que c'est ça que nous voulons pour les personnes qui arrivent en Europe ? Certainement pas !

Donc contrairement à ce qui a pu être dit et écrit, les textes communautaires ont permis de mettre en place un cadre utile qui permet de reconduire ces personnes dans le respect le plus strict de leurs droits ; là aussi soyons clairs, la question de l'immigration illégale n'est pas une question que l'Europe doit régler seule. Les Etats d'origine de ces migrants ont des responsabilités, et je suis d'accord avec ceux qui pensent que ça ne s'adresse pas forcément aux Etats Maghrébins, mais plutôt aux Etats sub-sahariens : ils doivent faire en sorte de créer, à long terme, des conditions qui inciteront leurs citoyens à rester dans leurs propre pays car je suis certain, et j'ai beaucoup entendu parler de cela lors de mes différents déplacements, en Afrique ou ailleurs aucun de ces candidats à la migration clandestine n'a envie de quitter sa terre natale, sa famille ou ses amis.

Je passe à la matière de l'immigration légale : D'ici quarante ans, le nombre des citoyens âgés de plus soixante ans augmentera de 60 millions alors que la population en l'âge de travail diminuera de 60 à 80 millions en Europe. Dans ce contexte de déséquilibre

démographique, l'Europe doit se définir une politique en matière d'immigration économique. Elle a déjà pris des initiatives en la matière puisque plusieurs textes ont été adoptés ou sont en cours d'adoption, je pense notamment à la directive-cadre sur la procédure commune et le socle commun des droits des ressortissants en situation légale. Ensuite la directive «Blue card» déjà adoptée en mai 2009, portant sur les conditions d'admission des ressortissants des pays tiers hautement qualifiés, et trois autres directives en cours de discussion :

- La directive sur les travailleurs saisonniers.
- La directive sur les transferts intra-entreprise.
- La directive sur les stagiaires rémunérés.

Trois points me paraissent essentiels ici, le premier est de rappeler que l'avenir de la migration en Europe sera nécessairement celui d'une immigration économique et non celui d'une immigration familiale comme cela a pu être le cas des trente dernières années, ce qui ne signifie pas qu'il n'y aura plus de regroupements familiaux bien entendu. Le deuxième aspect, lié au premier, c'est que les Etats membres détiennent seuls le droit de déterminer le volume d'admission à des fins de travail et ici je dois ajouter qu'ils le feront en fonction des besoins de leurs marchés de travail. Là encore, mesdames, messieurs, je fais appel à votre bon sens et à votre pragmatisme.

L'Europe d'aujourd'hui n'est pas dans la situation économique qu'elle connaissait dans les années soixante-dix, l'Europe subit comme de nombreux autres pays une crise économique sans précédent et inutile de se cacher derrière de beaux discours : le chômage se vit dans tous les Etats membres et souvent les premiers à en payer le prix, ce sont les immigrés ! Mais l'Europe reconnaît que l'immigration a fortement contribué à sa croissance économique, mais lorsqu'on dit aujourd'hui que l'on va accueillir des immigrés en fonction de nos

besoins, cela ne signifie pas qu'on va les sélectionner selon des critères arbitraires : cela signifie qu'on va les accueillir si et seulement si nous sommes en mesure de les accueillir dignement, c'est-à-dire en leur offrant un emploi correctement rémunéré qui leur permet de se loger et de faire vivre leur famille avec dignité.

Le troisième, et c'est pour moi l'aspect le plus crucial, c'est que cette politique doit accompagner nécessairement une politique commune en matière d'intégration.

Notre politique d'immigration ne peut pas et ne doit pas être une politique de gestion des frontières ; elle doit être plus poussée et plus cohérente. Que faisons-nous de ces personnes qui viennent et travaillent chez nous ? Quels sont leurs droits ? Quels sont leurs devoirs ? Comment s'intégreront-ils à la population des pays qui les accueillent ?

Tous ces aspects concrets doivent tout à fait être gérés au niveau national et je dirais même au niveau local si nous voulons des résultats efficaces. Mais lorsqu'on voit ce qui se passe ici et là il me paraît primordial de mettre en place un cadre global et cohérent au niveau communautaire sur les aspects les plus généraux de cette politique d'intégration.

Voilà mesdames et messieurs comment je vois l'avenir de notre politique d'immigration :

1. Une politique équilibrée et ferme sur la migration clandestine mais attractive pour la migration économique.
2. Une politique cohérente qui accueille selon nos besoins, mais qui assure une intégration complète.
3. Une politique efficace qui fixe un cadre général au niveau communautaire et qui respecte les attributions des États membres.

L'ACCORD DE GESTION CONCERTÉE ENTRE LA FRANCE ET LA TUNISIE EN MATIÈRE DE MIGRATION

Monsieur Yves Brunner
*Directeur de l'office Français de l'Immigration
et de l'Intégration (en Tunisie)*

Mes propos se concentreront sur l'accord de gestion concertée qui a été établi entre la France et la Tunisie. Je vais donc vous parler de liaisons tunisiennes, de notre politique française en matière d'immigration, et aussi de l'intégration, qui fait partie de notre politique.

La cheville ouvrière de cette politique est le ministère de l'immigration, on en a beaucoup entendu parler ces derniers temps, et à deux ou trois reprises durant cette journée. La gestion de l'immigration chez nous fait partie des compétences de plusieurs départements ministériels ; elle passe par le ministère des affaires étrangères, elle passe par les affaires sociales, elle passe par le ministère de l'emploi, et lorsque le président Sarkozy a pris ses fonctions, cherchant une manière cohérente pour la gestion d'une question tiraillée par quatre ministères, a mis en place le ministère de l'Intégration, de l'Immigration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire ; ça répond à toutes les interrogations qu'on a eu ce matin.

Aujourd'hui dans notre politique migratoire, on a constaté aussi qu'avant tout elle était segmentée, on avait d'un côté les accords de réadmission avec le ministère de l'Intérieur, d'un autre côté on avait l'emploi et la circulation des compétences, et d'un troisième côté les affaires sociales, et ainsi de suite ; donc là, tout d'un coup, on a décidé d'ouvrir, de voir d'une nouvelle perspective, et d'établir un accord

global qui reprendrait tous les types, tous les paramètres, mais dans un seul paquet. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, nos accords de gestion concertées, touchent quatre domaines essentiellement. Le titre de l'accord est «accord des gestions concertées des flux migratoires et du développement solidaire» c'est qu'il y a une partie dédiée à la coopération qui est insérée dans nos accords ; aujourd'hui le thème de l'immigration en France est aussi le thème du développement solidaire ; qui favorise la contribution au développement économique du pays qui nous amènerait de la main d'œuvre ou de l'immigration d'une manière générale.

On a aussi la mobilité des personnes, c'est-à-dire que l'accord franco-tunisien qui a été signé le 28 avril 2008 prévoit aussi que l'on va plus facilement délivrer des visas de longue durée à des tunisiens qui ont l'habitude de se rendre régulièrement en France et de revenir régulièrement en Tunisie ; l'objectif est donc de faciliter la circulation ; les visas de longue durée, ce qu'on appelle les visas de circulation, qui peuvent aller de un jusqu'à cinq ans, et là on aurait pu mettre sept, mais comme la validité du passeport tunisien ne le permet pas forcément on ne peut aller que jusqu'à cinq ans.

Pour les étudiants, nous avons aussi décidé avec la Tunisie, je rappelle bien que c'est un accord spécifique avec la Tunisie, car le droit commun prévoit qu'un étudiant en France pouvait rester jusqu'à six mois pour avoir une première expérience professionnelle de six mois au plus, avec la Tunisie on l'a étendue à une année.

On a aussi développé les outils de la migration professionnelle, ces outils de migration professionnelle sont issus de la loi Sarkozy 2006, c'est-à-dire qu'avant on avait des procédures classiques tel que le CDI ou le CDD, et là on a diversifié nos outils pour mieux répondre à des besoins spécifiques au sein des entreprises, à la fois

dans le cadre de la mobilité, en favorisant la première expérience professionnelle pour les jeunes tunisiens qui arriveront en France avec un contrat, que dans un esprit de migration circulaire en développant des situations de séjours spécifiques, le cas par exemple de «la carte compétence et talents». Donc certes on a développé nos outils migratoires avec la Tunisie, on est toujours dans la concertation, on n'a rien imposé à nos amis tunisiens, tous les métiers sont ouverts, sauf les professions réglementées c'est-à-dire les avocats, les médecins, les infirmiers, les experts comptables, etc... Et donc, juste les professions réglementées qui sont exclues, sinon tous les métiers sont ouverts ; bien sûr il y a les besoins bilatéraux du marché de l'emploi, pour la Tunisie on a décidé d'ouvrir 77 métiers plus faciles d'accès, c'est-à-dire sans qu'il y est l'opposabilité au marché de l'emploi. Il n'y a pas que 77 métiers pour la Tunisie, en fait ce sont les 77 métiers les plus ouverts, en fonction de nos besoins en France, puisqu'on n'avait pas de besoins spécifiques en dehors de ces domaines-là, on aurait pu mettre 100 métiers, mais en Tunisie il n'y avait forcément pas de la main d'œuvre qualifiée à nous proposer dans d'autres domaines, on a donc décidé d'un commun accord d'établir cette liste de 77 métiers.

Un autre aspect qui est inclus dans notre accord lié à la migration circulaire : on a décidé aussi d'aider matériellement et financièrement tout tunisien qui souhaite rentrer volontairement en Tunisie, je prends le cas d'un étudiant qui a passé plus de deux ans en France, ou un jeune professionnel bénéficiaire de «la carte compétence et talents», ou tout tunisien qui a passé plus de deux ans en France, peut bénéficier d'une aide à l'établissement d'un projet économique en Tunisie, et l'OFII peut financer jusqu'à 20 mille euros ; c'est un don dès qu'il s'agit de la création d'entreprise. Le bénéficiaire doit aussi apporter une contribution matérielle pour viabiliser son projet.

Le cinquième aspect de notre politique migratoire et toujours dans le cadre de l'accord de gestion concertée : c'est le développement solidaire.

Par le développement solidaire, on entend que la France, en pleine concertation avec la Tunisie, attribuera 40 millions d'euros pour la création de centres de formation en Tunisie, afin de répondre à des besoins spécifiques, à un manque de compétence dans tel ou tel domaine. La France et la Tunisie sont donc tombés d'accord sur l'enveloppe de 40 millions d'euros qui sera accordée à la Tunisie, cela permettra à la fois de développer essentiellement la formation professionnelle où il y a des pénuries en France, tel que dans le métier de la soudure par exemple : on a investi dans la construction de centres de soudure, on a aussi développé des centres dans la construction métallique ; et après on a élargi aux métiers de la mer, aux métiers de la mode, on a élargi aux demandes spécifiques tunisiennes. Bien sûr, notre budget n'était pas extensible, donc il fallait bien les faire avec les 40 millions d'euros.

Je précise que l'accord de gestion concertée répond à nos besoins d'une migration régulière, et permet de lutter contre l'immigration irrégulière ; l'aspect du développement solidaire permet aussi de créer de l'emploi et d'habiliter la Tunisie à avoir de la main d'œuvre qualifiée exportable, répondant au concept de migration professionnelle.

On a aussi d'autres outils que je vais très rapidement évoquer. Bien sûr on ne parle pas de quota, c'est-à-dire que la France pouvait accueillir à travers tous ses outils de la migration professionnelle accueillir jusqu'à 9000 personnes, ce chiffre on ne l'a pas sorti au hasard, c'est encore la concertation, on aurait pu en mettre 15 mille ou 2 mille, mais on a dit qu'on pouvait aller jusqu'à 9 mille ; c'est vrai

que c'est fluctuant, c'est vrai que cette dernière année nous n'étions qu'à 2500, c'était le début de l'accord. Je tiens à rappeler aussi qu'entre 2005 et 2009 on a augmenté de 50% l'immigration professionnelle des tunisiens vers la France. Malgré la crise et avec cet accord les indicateurs indiquent qu'à la fin de l'année nous serons une fois de plus à +6 ou +7% d'augmentation de la migration professionnelle ; bien sûr, on est loin des 9 mille prévus. Ce n'est pas du jour au lendemain que l'accord atteindra son plein niveau, de toute façon selon notre manière de voir les choses, ce n'est pas un système de quota.

Concernant la question très souvent sensible de la fuite des cerveaux, en France on ne parle pas du tout de ce phénomène. On parle de compétence, et celle-ci va du maçon à l'ingénieur informaticien, quelque soit la catégorie du diplôme qu'il a ; l'important c'est que la personne ait un diplôme.

La France n'a pas non plus de politique sélective, il s'agit tout simplement de répondre aux entreprises françaises qui ont besoin de main d'œuvre qualifiée, et en Tunisie on sait très bien qu'il y a de la main d'œuvre qualifiée, on sait aussi que la formation professionnelle est excellente.

Parmi les outils, on a aussi «la carte compétence et talents», c'est une carte de séjour renouvelable chaque trois ans, dans le cadre de la mobilité circulaire dans le but de contribuer réellement au développement culturel et économique de la France, c'est vrai, que là on peut dire qu'il y a un peu plus d'ingénieurs informaticiens ou de compétences spécifiques, mais je peux également citer l'exemple du mosaïste qui maîtrise une technique particulière et à qui on a attribué une carte compétences et talents, parce qu'il a avait un savoir-faire spécifique et peut être que la France en avait besoin à un certain

moment. Les artistes sont aussi concernés par cette carte de séjour. Les artistes sont bénéficiaires de cette carte tout comme les investisseurs, on sait très bien que si on n'a pas une carte de séjour on ne peut pas ouvrir un compte bancaire, on ne peut pas aussi acheter une entreprise.

L'accord jeunes professionnels, et aussi un autre outil de notre politique, une voie qui se développe énormément pour les jeunes ayant un diplôme, qui trouvent un contrat de travail en France et qui partent dans ce cadre là pour ensuite revenir en Tunisie bénéficiant ainsi de l'expérience acquise en France et en faire bénéficier son pays d'origine.

Autre option : le travail saisonnier ; depuis les années soixante beaucoup de travailleurs saisonnier partent chaque année en France pour travailler, c'est vrai que par rapport au Maroc le chiffre est faible, mais on note tout de même une légère hausse, cette année le nombre doit être autour de 900 travailleurs saisonniers.

S'agissant de l'intégration : l'OFII a également en charge cet aspect de la question migratoire ; on sait très bien que l'intégration passe forcément par la langue, donc on a déjà mis en place les mécanismes qui rendent applicable la nouvelle politique initiée par le Président Chirac qui exige de tout étranger qui désire s'établir en France une certaine maîtrise de la langue française. La langue est importante pour communiquer comme pour suivre l'éducation des enfants qui sont inscrits dans nos écoles française, on a développé ça, on a des plateformes d'accueil en France, tous les étrangers passent à travers nos plateformes de l'OFII, suivent un bilan social et un bilan linguistique gratuit. On donne des formations en français gratuitement, on leur donne aussi une formation sur les valeurs de la République et maintenant avec les nouvelles lois qui sont en vigueur depuis deux

ans tout étranger qui entend s'installer en France doit y suivre une formation linguistique avant son départ.

Dans d'autres pays de l'Europe, comme pour l'Allemagne et le Danemark par exemple, il faut connaître la langue par cœur, les étrangers ont à passer un examen à l'ambassade, pour la France avoir une certaine maîtrise de la langue française est suffisant au départ, pour ensuite, sous nos plateformes d'accueil, si le candidat n'est pas au niveau, il peut encore poursuivre des cours de perfectionnement.

Donc le package proposé est le meilleur vecteur d'intégration aussi bien pour les tunisiens que pour tous les étrangers qui souhaitent résider en France. Merci

Annexe

L'accord signé à Tunis le 28 avril 2008, lors de la visite d'État du président Nicolas Sarkozy, est un accord cadre contenant deux protocoles d'application :

- ▶ le premier relatif à la gestion des flux migratoires,
- ▶ le second consacré au développement solidaire.

Le second protocole comporte des projets déterminés, avec des financements précis, qui couvrent la période 2008-2011. Une définition générale des actions de développement solidaire est donnée, qui pourra servir de référence à de nouvelles actions à l'issue de la première période de trois ans.

Cet accord a été ratifié par le Parlement tunisien en juillet dernier. Pour la France, le projet de loi de ratification a été adopté en décembre 2008 par le Sénat français et le sera prochainement par l'Assemblée nationale, permettant ainsi l'entrée en application de l'accord dans toutes ses dimensions.

Mais des dispositions ont déjà été prises pour une mise en œuvre immédiate.

Accords de mise en œuvre

Plusieurs accords ont été signés dans le cadre de la mise en œuvre du protocole d'application consacré au développement solidaire :

- ▶ un mémorandum d'entente tripartite entre la Tunisie, la France et l'Agence française pour la formation professionnelle des adultes (AFPA),
- ▶ un mémorandum d'entente entre le MIIINDS et le ministère tunisien de l'Éducation et de la Formation,
- ▶ une convention tripartite entre le MIIINDS, le ministère tunisien de l'Éducation et de la Formation et l'Institut méditerranéen des technologies métalliques de Menzel Bourguiba,
- ▶ une convention entre le MIIINDS et le Centre technique des industries mécaniques et électriques (CETIME).

Définition des objectifs tuniso-français

L'accord signé entre la France et la Tunisie est exemplaire, à la fois par les montants financiers sur lesquels la France s'est engagée et par la volonté de cibler des projets concrets qui intéressent les deux pays. La formation professionnelle représente à cet égard une priorité formulée par les autorités tunisiennes. Le développement régional et la création d'entreprise constituent les autres priorités prises en compte dans cet accord.

Il s'agit notamment de préparer une main d'œuvre tunisienne qualifiée pour les grands projets d'infrastructure de la Tunisie (Lac nord, Lac sud, Enfidha...), le cas échéant dans des spécialités qui n'existent pas encore (immeubles de grande hauteur, nouvelles normes environnementales...). Une réponse spécifique est apportée

par ailleurs pour les métiers qui font l'objet d'une forte demande, au niveau national tout comme au niveau maghrébin, à l'exemple de la soudure. À la demande des autorités tunisiennes, un effort sans précédent portera sur la mise à niveau des formateurs.

L'objectif visé à travers cet effort consiste à donner aux jeunes Tunisiens la possibilité d'acquérir le complément de formation dont ils ont besoin pour trouver du travail, en priorité en Tunisie et s'ils le souhaitent à l'étranger.

De même au niveau régional, il s'agit de réduire les disparités de développement et de créer les conditions d'une amélioration des conditions de vie locales.

Acteurs français et tunisiens mobilisés

À côté des organismes tunisiens publics et privés qui interviennent dans leur mise en œuvre, le ministère français de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a confié l'exécution des projets de développement solidaire à des opérateurs reconnus, en totale coordination avec les organismes tunisiens bénéficiaires :

- ▶ l'Agence française de développement (AFD), pour le volet matériel (construction, réhabilitation et équipement) des projets de formation professionnelle et la mise en place d'une garantie bancaire pour les jeunes entrepreneurs ;
- ▶ l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), pour le volet immatériel (formation et ingénierie de la formation) des projets de formation professionnelle ;
- ▶ Le Conseil général de l'Hérault pour le projet de développement régional dans le gouvernorat de Médenine avec lequel il développe des opérations de coopération décentralisée depuis une quinzaine d'années.

La convention cadre ainsi que les conventions financières spécialisées qui vont permettre à l'AFPA d'agir ont été signées et le dispositif est désormais opérationnel.

En ce qui concerne l'Agence française de développement, la convention cadre a déjà été signée. De même, les conventions financières spécialisées permettant à cet organisme d'intervenir sur les projets recensés en annexe de l'accord du 28 avril ont été signées au mois de décembre.

Le conseil général de l'Hérault a commencé avec l'Union tunisienne de solidarité sociale (UTSS) la réalisation d'un premier projet de développement local visant à la création de périmètres irrigués à Menzel Mogger, dans une zone défavorisée du gouvernorat de Médenine (délégation de Béni Khedache).

Du côté tunisien :

- ▶ les centres techniques (CETIME et CETTEX) apportent leur profonde connaissance des entreprises et leur expérience de la formation ;
- ▶ l'Institut méditerranéen des technologies métalliques, qui est une initiative des entreprises tunisiennes pour répondre aux besoins en soudeurs certifiés au niveau international, ouvrira ses formations à l'Agence tunisienne de la formation professionnelle (ATFP) ;
- ▶ le LAMSIN, laboratoire de mathématiques appliquées de l'Université Tunis El Manar, mobilisera les compétences de chercheurs tunisiens exerçant en France pour former de jeunes ingénieurs.

Financement français des actions de développement solidaire

Le ministère français de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIINDS) effectue

un don de 80 millions de dinars sur trois ans avec un objectif central : emploi et employabilité. La formation professionnelle constitue l'axe central de ses interventions avec une enveloppe totale 55 MD pour financer 17 projets.

Une partie de cette somme va profiter directement à des centres de formation sectoriels :

- Création de centres de formation professionnelle :
 - nouveaux métiers du bâtiment (7,2 M€),
 - soudure et construction métallique à Médenine (4,7 M€),
 - création d'un Institut de formation aux métiers maritimes (2 M€),
 - création d'une École des métiers de la mode avec le CETTEX (centre technique du textile - 0,5 M€).
- Réhabilitation de centres de formation professionnelle :
 - soudure et construction métallique à Menzel Bourguiba (2,5 M€),
 - bois et métiers de l'ameublement à Skanes-Monastir (3,1 M€).

Des projets transversaux complètent le dispositif :

- En formation initiale (5,5 M€) :
 - formation des formateurs de l'Agence tunisienne de la formation professionnelle,
 - formation des équipes de direction des centres de formation professionnelle,
 - formation aux nouveaux métiers des services (services à la personne),
 - formation aux nouveaux métiers de l'ameublement,
 - développement d'espaces-entreprises dans les centres de formation professionnelle.
- En formation continue :
 - projets de formation du CETIME (Centre technique des industries mécaniques et électriques - 0,3 M€).

Les 25 millions de dinars restants sont réservés à des actions spécifiques :

- un projet de développement régional intégré, centré sur le gouvernorat de Médenine et s'appuyant sur une coopération décentralisée active avec le département de l'Hérault (5 M€) ;
- un projet de soutien à la pêche côtière et artisanale et à la filière palourde (1 M€) ;
- la mise en place d'une garantie bancaire pour les jeunes entrepreneurs (3 M€) ;
- un projet du ministère des Affaires sociales, de la Solidarité et des Tunisiens à l'étranger inclus dans la stratégie nationale d'intégration sociale. L'accent sera mis sur la réinsertion de jeunes en difficulté par l'emploi et la formation professionnelle, en liaison avec le ministère tunisien de l'Éducation (0,5 M€) ;
- une action de mobilisation des compétences tunisiennes en France (0,5 M€) avec un projet très novateur déposé par le Laboratoire de modélisation mathématique et numérique dans les sciences de l'ingénieur (LAMSIN – Université Tunis El Manar).

Après ratification de l'accord par les deux parties, le comité de pilotage pourra décider de redéploiements de crédits vers de nouveaux projets soumis pour répondre aux besoins du marché de l'emploi.

LA COOPÉRATION ENTRE L'UE ET LES PAYS DU MAGHREB

Massimo Mina
Premier secrétaire
Délégation de l'Union européenne en Tunisie

Les objectifs de la coopération

- Promouvoir une législation selon les principes et les standards internationaux
- Assurer une gestion efficace des flux migratoires

Stratégie ue en matière de migration

- Migration parmi les priorités et les grands sujets d'actualité de l'UE ;
- Migration parmi les prérogatives nationales des EM ;
- Progrès concernant la harmonisation des stratégies, des politiques et des actions des EM et avec les pays tiers ;
- Des avancées importantes réalisées dans le cadre du programme de Tempère (1999-2004) et de la Haye (2004-2009) ;
- Le Conseil européen adopte le Pacte Européen sur l'immigration et l'asile (octobre 2008), le successeur de la Haye dès 2010 ;

Pacte européen

Document de politique en matière de migration qui engage les EM à :

1. Organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque EM et favoriser l'intégration ;

2. Lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ;
3. Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ;
4. Bâtir une Europe de l'asile ;
5. Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies migrations et développement.

Nouvel instrument migration & Asile 2007-2013

- Budget: 380 millions € pour la période 2007-2013 (Ex-AENEAS) ;
- Thématique: liens entre migration et développement, gestion efficace de la migration de travail, lutte contre la migration clandestine, protection des migrants contre l'exploitation et l'exclusion, et encouragement de la politique d'asile et de protection internationale ;
- 1^{ère} composante (période 2007-2010) : la part de l'Afrique du nord et sub-saharienne est 34% du total ;

Contexte spécifique UE-TN/PAV

- Dialogue avec les autorités tunisiennes en matière de migration : la tenue du dernier «Groupe de travail : affaires sociales et migration» le 9 juin 2009 ; le prochain group de travail prévu pour 18 nov 2010 ;
- Migration légale :TN en faveur d'une gestion concertée dans l'esprit de la déclaration d'Algarve et de renforcer le concept de la migration circulaire à l'exemple des initiatives bilatérales récentes avec la France et l'Italie ;
- Intérêt de la TN sur le "paquet de mobilité" présenté par l'UE, concept actuellement en cours d'expérimentation en Moldavie et au Cap Vert.

Migration illégale - priorités du plan d'action

- Développer un système efficace et cohérent de gestion des frontières ;
- Lutter contre la criminalité organisée (y compris le trafic des migrants et la traite des êtres humains) ;
- Poursuivre le développement de la coopération entre les autorités judiciaires et de police tunisiennes et celles des Etats membres.

Politique migratoire en TN et projets en cours

- Focus sur la migration légale de ressortissants tunisiens en Europe renforcement des capacités organisationnelles du contrôle des frontières ;
- Une avancé importante : signature d'une convention bilatérale en 2008 (Accord de gestion concertée) entre la Tunisie et la France pour développer le flux migratoire entre les deux pays ;

Intervention de l'UE dans le domaine de la migration

Projets clôturés (Aeneas)

- IMAD (IOM) ;
- MEASURE (Italie) ;
- Développement migration circulaire main d'œuvre (ANETI/ANPE).

Projets en cours

- MED Migration III – programme régional
- Joint EU/UN Migration Initiative :
 - Information et formation des migrants (Zarzis avec Université de Montpellier) ;
 - Action pour la Valorisation de l'Expérience et des Ressources des Tunisiens Expatriés (VERTE) (UTAP/Italie) ;

Politique migratoire en libye et projets en cours

- Négociations d'un accord cadre en cours :
 - Provision spécifique sur la coopération migratoire et en matière de visa ;
 - Gestion des flux migratoires, contrôles des frontières communes, assistance humanitaire et sociale aux migrants et demandeurs d'asile.

Projets clôturés LY (1/2)

- Across Sahara II – Regional Cooperation and Capacity Building on Border and Migration Management (Italie).
- Programme for the Enhancement of Transit and Irregular Migration Management in Libya (TRIM) (IOM).
- The East Africa Migration Route: building co-operation, information sharing and developing joint practical initiatives amongst countries of origin, transit and destination.
- Institution and capacity-building in asylum in North Africa Algeria, Morocco, Tunisia, Libya, Jordan, Lebanon and Syria.
- Système d'observation, d'analyse et de veille en matière migratoire dans la région Afrique du Nord et Méditerranée Orientale.

Projets clôturés LY (2/2)

- Système d'observation, d'analyse et de veille en matière migratoire dans la région Afrique du Nord et Méditerranée Orientale
- Enhancing civil society participation in human rights management of migration and asylum in the Southern Mediterranean and Middle East (EMHRN)
- Programme de renforcement et de soutien au dialogue et la gestion des migrations irrégulières et de transit au Maghreb en provenance de l'Afrique de l'Ouest (IOM)

Projets en cours LY (1/2)

- «Regional Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme for Stranded Migrants in Libya and Morocco (LIMO)» (IOM) (2 M€).
- «A comprehensive approach to the effective management of mixed migration flows in Libya» (UNHCR) (2 M€).
- «SAHARA-MED : Prevention and management of irregular migration flows from Sahara Desert to Mediterranean-Sea» (Italian Ministry of Interior with IOM and Greece) (10 M€).

Projets en cours LY (2/2)

- Labour migration; smuggling and trafficking of human beings (Facilitating a coherent migration management approach in Ghana, Nigeria, Senegal and Libya by promoting legal migration and preventing further irregular migration) (IOM).
- Irregular migration (Strengthening the Criminal Justice System Response to Smuggling of Migrants in North Africa) (UNODA).
- «Enhancing the capacity of civil society organisations in promoting and protecting the rights of migrants, refugees and asylum seekers, in the Southern Mediterranean region» (EMHRN).
- «Interactive map on irregular migration routes and flows in Africa, the Middle East and Mediterranean Region (I-Map)» (ICMPD).
- «Améliorer la protection et les conditions de vie des migrants internationaux (refoulés et/ou en transit) et ceux rendus vulnérables par le phénomène migratoire en Afrique du Nord» (Croix Rouge).
- «Observing and Researching Migration for Enhancing its Governance in Southern & Eastern Mediterranean and sub-Saharan Countries» (European University Institute).

MERCI

LA PLACE DE LA MIGRATION DANS LES RELATIONS EURO-MAGHREBINES

Mr. Hassen Boubakri
Professeur, Université de Sousse - (Tunisie)

Je voudrais signaler au début que les rapports, les études et les projets autour de la question migratoire se sont multipliés ces dernières années, et que ces recherches ou ces projets ou ces programmes sont pilotés ou conduits par des institutions nationales ou internationales, ou en partenariat entre les institutions nationales et internationales. Je crois que plusieurs parmi vous savent très bien qu'il y a pas mal de projets qui sont autour de la question, basés sur deux entrées fondamentales : la question migration et développement, mobilisation des transferts migratoires, développement des régions d'origine ; à ce niveau-là les organisations internationales comme le PNUD ou l'OIM, souvent en partenariat avec les autorités tunisiennes, conduisent depuis 2 ou 3 ans des projets comme IMAD, le projet autour des jeunes et de l'emploi, qui sont destinés à la mobilisation des transferts des régions d'origine et la mobilisation des diasporas immigrés pour le développement des régions d'origine et pour le développement des échanges entre les deux rives de la méditerranée.

L'OIT conduit aussi pas mal d'études dans un cadre régional africain. Il y a un projet sur la migration et le marché du travail et son développement en Afrique du Nord et de l'Ouest, les résultats sont sur le site de l'OIT, j'ai contribué à cette étude aussi avec l'Institut National des Etudes Sociales ; le HCR aussi conduit des études, et la Tunisie fait partie des pays qui ont fait l'objet des analyses de la question migratoire et la relation entre migration économique et

migration des réfugiés. Je vais essayer à partir de toutes ces études de mettre l'accent sur la place de la migration dans les relations euromaghrébine. En premier lieu, nous savons tous que la relation entre mobilité, migration et tradition migratoire est très importante et que dans l'histoire méditerranéenne, les traditions migratoires, les échanges migratoires du Sud vers le Nord et du Nord vers le Sud ont contribué à construire ou à identifier les relations entre les deux rives de la méditerranée ; peut être l'une des questions très importantes c'est la question de la relation entre migration et développement ; il me semble dans ce cas que la question transfert dans ces relations avec le développement et les équilibres économiques ou macro-économiques dans les pays d'origine est importante, mais il me semble que tout le monde est d'accord sur l'idée que les transferts sont très importants, par exemple rien que pour le cas de la Tunisie beaucoup parmi vous le savent, même les chiffres officiels ne représentent que la moitié de la réalité: selon les analyses et les conclusions des institutions internationales pour la Tunisie, en 2009, par exemple, la banque centrale affirme que la Tunisie a bénéficié en terme d'économie de travail, de 2.8 milliards de dinars tunisien; c'est à peu près 1.8 milliard d'euros, et ce chiffre qui est énorme selon les estimations de la Banque mondiale, ou de la BAD (Banque Africaine de Développement) qui ont toutes deux réalisé une étude comparative sur l'Afrique et sur les pays d'origine des immigrés. Même en Asie, ils ont démontré que les chiffres qui sont annoncés par les institutions publiques ne représentent généralement que 40 ou 50% de la réalité puisqu'il y a les transferts en nature et surtout le transfert informel de différentes natures. Si la Tunisie en reçoit au moins 4.5 milliard de dinars, c'est quant même le double de l'aide publique au développement, le double des investissements directes étrangers par exemple en 2009, et en

moyenne 4 à 5 fois parfois le montant de l'aide publique au développement, et je crois que la meilleure façon de se rendre compte de l'importance de l'impact de ces transferts, il faut essayer de les voir à partir de la base, c'est-à-dire à partir du bas de l'échelle, au niveau micro-géographique et microsociologique, et là vous pouvez voir quel est l'impact des transferts à l'échelle des familles, des ménages, des zones d'origines, des localités, des villages, des campagnes, des réseaux sociaux, des familles élargies, et combien c'est fondamental pour eux. Il me semble que les actions, les programmes, les projets institutionnels, qui sont destinés à développer les régions d'origine d'une différente façon et dans différents cadres n'arrivent pas à répondre au caractère massif des besoins dans les pays d'origine. Et je dirais que peut être pour un peu mieux avancer dans ce sens il faut adopter la logique de défense souterraine qui a été développée en Europe et qu'ont appliqué l'Espagne, le Portugal et la Grèce, et que développent maintenant les pays de l'Europe de l'Est. Ce n'est pas des actions pilotes, ce n'est pas du saupoudrage; ce sont des actions structurelles de fond qui touchent de larges couches, et là je crois que la relation entre emploi et migration peut être un beau moyen pour justement faire en sorte que ces actions, ces programmes, cette migration organisée ne se limitent pas à quelques exemples, à quelques actions pilotes ou à quelques programmes localisés. Il faut mettre en place des méthodologies et une approche de recherche de meilleurs résultats, mais il faudrait un certain moment pour élargir; mettre les moyens pour justement arriver à faire en sorte que cette coopération ait des impacts plus massifs à l'échelle sociale et à l'échelle économique.

L'autre élément c'est aussi la dimension sociale et familiale qui me semble garante d'une plus grande solidarité d'une coopération entre le Sud et le Nord, car vous le savez très bien maintenant on

passé à l'âge de ce qu'on appelle la diaspora on n'est plus au niveau des familles, à l'âge de la diaspora maghrébine dans l'espace européen ; puisque nous savons pratiquement que 80 ou 85% de l'immigration marocaine est en Europe, 80 ou 85% de la migration tunisienne est en Europe et 90 ou 95% de l'immigration algérienne est en Europe; donc on n'a pas le choix, notre partenaire à ce niveau-là c'est l'Europe, et c'est pour ça qu'il est important d'être attentif au fonctionnement, aux logiques, aux frustrations des diasporas maghrébines; pourquoi je ne parle pas de migration de communauté mais de diaspora ? dans le sens où maintenant ces diasporas ont les moyens, ont leurs réseaux économiques, leurs réseaux scientifiques, leurs réseaux de compétence, aussi elles sont capables de mobiliser, elles mobilisent des réseaux de compétence qui doivent être aussi dans le cadre de la problématique migration et développement, qui doit être un peu orientée et valorisée pour servir l'objectif commun qui est le développement des régions d'origine, et le développement des pays d'origine, c'est pour cela qu'il faut dire qu'il faut développer et encourager plutôt cette dynamique diasporique, parce qu'elle est facteur de développement humain et de cohésion sociale. Ce n'est pas seulement en Tunisie ni en France, c'est la cohésion sociale dans l'ensemble de l'espace méditerranéen que nous cherchons à promouvoir.

Cela nous emmène à l'un des sujets brûlants que tout le monde occulte ou essaye d'ignorer ; il me semble qu'on discute beaucoup cette année autour de la question du Niqab, autour de l'Islam, autour de la Burqa, autour du minaret..., j'ai l'impression que c'est une réserve de conflits entre le Nord et le Sud, et que ces conflits peuvent se développer autour de la question de la religion et des pratiques religieuses ; je crois que la question du Niqab, la question des minarets est plus révélatrice de cette crispation que l'on voit au Nord, comme

on voit des crispations également religieuses, qui se développent dans les milieux diasporiques, dans le milieu de la diaspora maghrébine musulmane ou arabo-musulmane en Europe ; mais en réponse à cette crispation, il me semble qu'il est important qu'on discute ; ce sont des dimensions politico-culturelles qui ne peuvent que contribuer à faire en sorte que les relations soient plus rigides et plus crispées.

J'arrive à mon deuxième axe sur lequel je voudrais insister, celui du manque de volontarisme au niveau de la question migratoire, en matière de gestion de la circulation des ressources humaines et surtout des compétences qu'on appelle d'une manière général les diplômés. Pourquoi ? Parce que l'Europe ne cesse de dire depuis le rapport de l'ONU sur les perspectives démographiques en Europe et dans les pays du Nord, qu'on a besoin de main-d'œuvre de toutes les catégories, pas seulement des diplômés, d'ailleurs quant on regarde par exemple les besoins en Allemagne, on voit que les travailleurs saisonniers qui viennent en Allemagne ne travaillent pas seulement dans l'agriculture, dans les domaines forestiers ou dans la pêche, ils travaillent aussi dans la restauration et dans tous les emplois qui ne nécessitent pas de qualifications. Et pourtant, on sent qu'il n'y a pas une politique conséquente et volontariste pour permettre un plus grand accès aux marchés du Nord pour les populations du Sud.

L'Europe ne doit pas limiter l'ouverture de ses marchés devant ses voisins du Sud, c'est-à-dire le Maghreb, il faut qu'il y ait un plus pour favoriser une «migration massive» si j'ose dire, vers les marchés du travail du Nord, il faut trouver les moyens politiques, les initiatives et les volontés, pour mieux ouvrir les marchés d'emplois du Nord pour les populations voisines du Sud de la méditerranée, sans que l'Europe ne ferme totalement la porte à d'autres migrations. L'Europe est une grande puissance économique, même si c'est un ensemble

géographique commun, elle n'est pas un pays, donc elle doit ouvrir ses portes aux autres migrations et accueillir d'autres migrants, mais en même temps le voisinage méditerranéen avec ses traditions migratoires et ses conditions particulières doit avoir un traitement de faveur.

Je voudrais aussi insister, dans ce face à face entre l'Europe et la rive sud de la méditerranée, le Maghreb surtout ; c'est le traitement de la question migratoire sur l'axe ou le triangle migratoire «Tunisie, Libye, Italie» surtout qu'on voit bien que le traitement et la gestion des flux n'est pas du tout le même, les logiques des politiques migratoires ne sont pas les mêmes que sur l'axe Espagne/ Maroc par exemple.

Depuis Barcelone, la gestion des flux migratoires a changé, la Tunisie par exemple a changé totalement sa législation pour mettre en place une loi qui est quand même assez rigide et sévère pour les migrants comme pour les Tunisiens ; disons que la Tunisie a rejoint la logique des politiques migratoires européennes dans le sens où ils ont adopté ou intégré les objectifs de la politique migratoire à travers ce qu'on peut appeler une logique donnant-donnant, c'est-à-dire des accords qui devraient en principe être en faveur de la Tunisie; mais quand je vois les résultats des accords migratoires entre la Tunisie et l'Italie par exemple, et je vois les derniers chiffres qui sont de 400 ou 700 migrants pendant toute l'année : je dis que c'est insignifiant ; les responsabilités sont bien sûr partagées dans le sens où il y avait des problèmes réels de gestion des flux et de la coordination institutionnelle ; ce n'est pas par mauvaise volonté ni d'un côté ni de l'autre, c'est la logique de fonctionnement des administrations Italiennes et Tunisiennes qui ont fini par aboutir à ces résultats qui sont maigres. C'est l'une des plus mauvaises années de l'application de

l'accord migratoire, où on n'a enregistré que 700 départs pour 3000 ou 4000 migrants en moyenne par an. Avec la France, si cet accord de gestion concertée échoue ou ne fonctionne pas bien, ça aura de graves conséquences.

Du côté de la Libye, on ne voit pas les choses de la même façon, la Libye n'a pas besoin de l'Union européenne, ni des projets de développement, et dans ce cas là, la Libye joue sur son rôle de gendarme et de gardien des portes de l'immigration. Il existe des recherches qui ont faits un parallèle clair entre, d'un côté, la politique de rapprochement entre l'Union Européenne et la Libye et de l'autre la politique Libyenne de gestion et de contrôles des flux.

J'ai ici avec des dates précises ce qui se passe à peu près dans les relations euro-libyennes, et le traité d'amitié entre la Libye et l'Italie n'est que l'exemple concret de ce rapprochement basé sur les intérêts économiques et les intérêts financiers plus que sur des considérations à caractère humanitaire.

Pour terminer; je voudrais revenir sur un point ; c'est que la gestion des flux migratoires en plus de la bonne volonté nécessite la transparence, car il ne suffit pas de faire des discours lors des conférences ou des réunions bilatérales gouvernementales de dire gestion concertée, coopération et après on se retrouve avec des directives, des lois et des politiques européennes qui nous sont imposées, qui sont faites et construite dans les murs de la Commission européenne ou dans les pays partenaires ; je crois que la question nécessite plus de concertations et un débat plus approfondi.

POLITIQUE MIGRATOIRE ET CADRE NORMATIF EN LIBYE

Flaminia GIORGI

Université TORVERGATA, Rome, (Italie)

Je vais vous présenter les résultats encore partiels, des recherches que le centre d'études sur le monde islamique de l'université Torvergata à Rome, dont je fais partie, a conduit sur les droits de l'immigration en Libye. La Libye est un cas d'études très intéressant car elle n'est pas seulement un pays de transit pour l'immigrant vers l'Union européenne, elle est surtout un pays de destination pour l'immigrant ; et contrairement aux autres pays maghrébins, la Libye n'est pas un pays d'immigration. Dans les années 50, il était l'un des pays les plus pauvres du monde, un territoire désertique et improductif, mais à partir des années 60, grâce à la découverte des gisements d'hydrocarbure, la Libye est devenue le pays africain avec les revenus annuelles par habitants les plus élevés en Afrique ; de plus la Libye a une position géographique particulière, elle est un carrefour entre le Sahara et la méditerranée, entre le Maghreb et le Machrek, aux confins du monde arabe, africain, et européen. Donc grâce à sa position géographique particulière, à sa situation économique favorable, et grâce aussi au fait d'être un Etat peu peuplé, la Libye attire un grand nombre d'immigrants et dépend fortement de la main d'œuvre étrangère ; de plus depuis 1969, la Libye a orienté sa politique vers la lutte contre l'impérialisme occidentale et a prôné l'union des peuples arabes et africains, ouvrant ses frontières et faisant appels aux étrangers afin qu'ils viennent s'installer en Libye.

Cette politique migratoire est constante et contradictoire, évolue au gré des aléas diplomatiques, des phases d'ouvertures sont alternées par des phases d'expulsions collectives ; une politique qui souffre

d'une inconstance chronique et de nombreux revirements liés à la politique étrangère libyenne, une politique extérieure traditionnellement vouée à l'arabisme ; ce qui a favorisé une première phase d'immigration principalement arabe, surtout égyptienne et tunisienne. Dans les années 70, 90% des étrangers présents dans le pays étaient arabes ; en 1980 une loi portant sur la nationalité arabe a été promulgué, et a rendu l'accès à la citoyenneté libyenne un droit pour les citoyens des pays arabes qui en font fait une demande. En 1992 un embargo international est imposé à la Libye, puis en 1997 suite à une stratégies qui visait la levée de l'embargo, la politique extérieure libyenne vire vers le panafricanisme, et l'immigration de l'Afrique subsaharienne est favorisée ; en effet en 1998 l'Organisation de l'Unité Africaine décide une levée partielle de l'embargo ; alors que la Ligue des Etats arabes s'est montrée prudente, la Libye supprime l'exigence des visas d'entrée pour les africains, un acte prometteur pour la communauté sahélo-saharienne dont l'un de ses objectifs principaux est la libre circulation entre ses Etats membres. Ensuite à partir de 2003, la Libye a tenté un rapprochement vis-à-vis de l'Europe en développant un réseau d'accords bilatéraux avec certains Etats Européens. La Libye s'est engagé dans la lutte contre l'immigration irrégulière et accepte le principe de l'admission des citoyens des Etats tiers ayant passé par son territoire pour rejoindre l'Europe. La politique migratoire est donc utilisée comme un sous-main diplomatique. En 2004 l'Europe met fin aux sanctions, dans ce contexte, de nombreux accords et protocoles de coopération ont été signés avec l'Italie, ces accords ont été très débattus soit au niveau européen, soit au niveau national, et ils demandent donc une analyse attentive. Le thème de la lutte contre l'immigration clandestine a eu un rôle central dans la conclusion de ses accords et les relations diplomatiques récentes entre ces deux pays, le traité de Benghazi de

2008 prévoit le respect des accords de 2007 qui prévoyaient la mise en place des patrouilles mixtes en mer et le contrôle des frontières terrestres, et établit en outre que les deux parties intensifient la collaboration dans la lutte contre la migration clandestine. L'Italie, en échange des engagements pris par la partie libyenne en matière migratoire, s'est engagé à construire une autoroute reliant Tripoli à l'Égypte et à la Tunisie, à construire des logements, à installer des entreprises italiennes en Libye, à octroyer des bourses pour les étudiants libyens et à donner des indemnités aux mutilés des mines italiennes pendant la période coloniale. Donc, ce sont des accords qui sont surtout économiques à la base ; à partir de mai 2009, la Libye a accepté les refoulements vers ses côtes de ressortissants des pays tiers qui avaient transiter par son territoire, on a tenté de justifier telles pratiques sur la base des accords et protocoles de coopération, mais le refoulement en Libye d'immigrants interceptés en eaux internationales ne trouve pas une base juridique dans les accords de 2007, ni dans le traité de 2008, pour la simple raison qu'ils ne sont pas des accords de réadmission ; en 2009, 17milles demandes d'asile ont été présentées en Italie, presque la moitié par rapport à l'année précédente, la diminution peut être attribuée aussi à la politique restrictive qui a été réalisé dans le canal de Sicile par l'Italie et la Libye, la baisse nette des demandes d'asile en Italie démontre combien le refoulement plutôt contesté de l'immigration irrégulière a gravement pesé sur la jouissance du droit d'asile en Italie. Donc aux différentes phases politiques qu'on a examiné correspond diverses phases juridiques, la législation libyenne en matière d'immigration a évolué parallèlement au revirement politique tenant à respecter les raisons et les finalités ; récemment la législation en matière migratoire a été l'objet d'une certaine rationalisation et malgré les déclarations d'intention de certains

discours officiels ou les objectifs déclarés dans les Chartes constitutives des différentes organisations régionales dont la Libye fait partie, on a assisté à l'aggravation générale de conditions posées pour l'entrée et de séjour des étrangers, la première loi portant sur la migration en Libye date de 1962, pour entrer légalement il était nécessaire de le faire à travers des postes frontières spécifiés, avec un passeport et un visa et il fallait aussi respecter ces conditions pour la sortie du territoire libyen. Cette loi fut modifiée par la loi de 1987 qui pose les règles générales pour l'entrée et le séjour des étrangers en Libye ainsi que pour la sortie ; cette loi facilite la procédure d'entrée et d'octroi de permis de séjour pour les ressortissants des pays arabes. L'article 3 de cette loi permet l'entrée aux citoyens arabes avec la simple carte d'identité. Ensuite la loi n.10 de 1989 garantie pour les citoyens arabes légalité avec les citoyens libyens ; l'ordonnance 238 de 1989 relative aux conditions d'emploi des étrangers en Libye exige une autorisation préalable auprès du bureau central de l'emploi pour l'embauche des travailleurs étrangers, les visas de travail sont délivrés sur la base d'un contrat de travail préalable et d'une carte sanitaire. En outre l'embauche est soumise au principe de la priorité accordée aux ressortissants libyens et arabes ; l'application de la loi n.6 de 1987 a été modifiée par l'ordonnance du comité générale populaire n.125 de l'année 2005 qui précise et modifie les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers ressortissants des pays avec lesquels Tripoli a conclu des accords bilatéraux. Comme dans le passé, on garantie aux citoyens libyens et arabes la priorité d'embauche et les conditions d'entrée sont renforcées : à l'obligation de détenir un passeport et d'être muni d'un visa, s'ajoute celle de détenir la somme de 500 dinars pour couvrir les frais de séjour, sont exceptés de cette obligation certaines catégories d'étrangers, telles que les touristes en voyage organisé, les étudiants et les invités officiels. Pour l'octroi du

visa, il est nécessaire d'avoir un billet aller et retour et une lettre d'invitation de la part d'un libyen, pour le visa de travail, il faut un contrat de travail agréé par l'administration.

A la suite du rapprochement avec l'Europe les conditions posées pour l'entrée et le séjour se sont généralement aggravées. En 2007 les autorités libyennes annoncent la réintroduction du visa pour tous les étrangers, et seulement après les vives protestations des pays maghrébins, que la Libye a précisé que l'obtention de visa ne s'étend pas aux ressortissants du Maghreb ; en revanche elle s'impose aux subsahariens qui en étaient dispensés depuis 1998. Les égyptiens, au début, étaient exemptés de l'obligation du visa d'entrée mais dans les dernières années ils ont assisté à une successions de décisions contradictoires prises a leur égards ; l'ordonnance 98/ 2007 prévoit un permis de séjour valable trois mois pour chercher un emploi pour les ressortissants des pays avec lesquels la Libye a conclu des accords bilatéraux ou régionaux, la même ordonnance énonce en outre la procédure de recrutement des étrangers : l'employeur doit demander une autorisation auprès du comité de la main d'œuvre, de la formation et de l'emploi, et peut procéder à une sélection dans les pays d'origine d'immigrants, le contrat de travail doit ensuite être approuvé par le comité de la main d'œuvre. Pour entrer dans le pays, il est nécessaire de présenter un certificat médical qui indique l'absence des maladies contagieuses. L'ordonnance 98 exclu en outre la possibilité pour les étrangers d'accéder aux services publics tels que l'éducation et les soins médicaux. L'embauche est limitée à certaines professions pour lesquelles les étrangers sont autorisés à postuler. La liste des professions ouvertes aux non nationaux a été modifiée par l'ordonnance 6/2007 qui a éliminé le commerce de la liste de professions possibles, en outre les étrangers jouissent d'un droit de regroupement familial particulier puisqu'il inclut le conjoint, les enfants

mais aussi les filles majeures non mariées, les parents, les frères et sœurs mineurs à condition que l'étranger résidant subvient à leurs besoins et qui les héberge. Selon l'article 17 de la loi 1987 sur les normes en matière d'immigration, les autorités libyennes peuvent expulser l'étranger; en outre l'article 18 de la même loi prévoit la possibilité de détenir l'étranger dans l'attente de l'expulsion. C'est le comité générale de l'immigration et de la citoyenneté qui décide de l'éventuelle expulsion, il s'agit donc d'un système qui ignore les nécessités de l'homologation judiciaire pour une telle procédure, et qui se base complètement sur des procédures administratives sans qu'il n'assure aucune possibilité d'appel. la problématique des trafiquants d'immigrants qui est toujours plus évidente dans le pays, n'était pas réglée par la loi n°6 de 1987, mais après la modification faite par la loi n°2 de 2004, des sanctions sont prévues pour la première fois pour les trafiquants, la récente loi n°19 du 28 janvier 2010 consacrée à la lutte contre l'immigration irrégulière prévoit des sanctions très sévères pour l'immigrant irrégulier et pour les actes d'immigration illégale y compris le trafic d'immigrants, les peines sont doublées si les agents de sécurité publique et l'agent chargé de la supervision sont coupables d'acte d'immigration illégale, l'article 6 de la loi prévoit pour l'immigrant irrégulier la détention avec travaux forcés et une amende supérieure à mille dinars et ensuite vient l'expulsion du pays, la loi 19 de 2010 donne donc des réponses plus sévères à l'immigration irrégulières et aux trafiquants d'immigrants, mais cependant elle néglige l'aspect du droit d'immigrant.

En conclusion, en dehors de la production normative importante, il est difficile en Libye, et surtout jusqu'à présent impossible de repérer la jurisprudence et donc d'évaluer l'efficacité et l'effectivité des normes. De nombreuses questions restent ouvertes comme celle de la problématique de l'asile, car il n'existe pas une loi sur l'asile, et la

Libye ne fait pas partie de la convention internationale de 1951 sur le statut des réfugiés ; en juin 2010, le bureau du haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a été fermé par les autorités libyennes, qui l'ont réouvert après avec de fortes limitations ; cependant la Libye fait partie de la convention de l'Organisation de l'Unité Africaine de 1969 régissant les problèmes propres des réfugiés en Afrique, et cette convention impose la même obligation de non-refoulement des personnes craignant des persécutions. Une autre question ouverte, celle qui concerne la nationalité, la dernière loi sur la nationalité est très récente, et elle devrait être analysée pour voir les problèmes laissés ouverts par la précédente loi en vigueur entre 1954 et 1980. Enfin un très grand procès est en cours, il serait intéressant de suivre le développement, car plus de 500 trafiquants d'immigrants sont impliqués, dont font partie des agents de la sécurité public, notre recherche est donc encore en cours et j'espère qu'il y aura une autre occasion pour vous présenter les résultats complets lors d'une prochaine rencontre.

POLITIQUES MIGRATOIRES ET IDENTITAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE (UE) DANS L'ESPACE EURO-MÉDITERRANÉEN

Isabel Schäfer
Université de Berlin

Introduction

L'importance accordée aux questions identitaires dans la discipline scientifique des relations internationales s'accroît de plus en plus. Les processus de mondialisation ont changé les structures et les formes des flux migratoires. En Méditerranée, les mouvements transnationaux de migrants se croisent. La mobilité entre l'Europe et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée influence leur identité.

Dans cette contribution, nous allons analyser les relations interrégionales entre l'UE et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée et l'importance donnée à la notion de l'identité dans ces relations. Quelles politiques identitaires sont poursuivies par les acteurs ? Quelle est l'interconnexion entre politique migratoire et identitaire ? Quel rôle jouent les dimensions de l'identité et de la migration en relation à la politique étrangère de l'UE ?

Dans ce contexte, nous avançons les hypothèses suivantes : d'un côté, l'UE poursuit une approche sécuritaire (en fermant les frontières), d'un autre côté, elle doit compenser le manque de ressources humaines (et donc ouvrir les frontières). Les migrants transportent des identités convergentes et divergentes entre l'Europe et les pays de départ. Ces identités sont utilisées pour des stratégies politiques destinées à l'intégration ou bien à la désintégration. La

mobilité croissante a des impacts sur les processus de transformation en Europe comme au Sud. Elle peut agir dans un sens de pluralisation, mais aussi dans un sens de délimitation, de repli sur soi, d'isolement volontaire ou bien involontaire. Une mobilité empêchée (e.g. par une politique migratoire restrictive, des deux côtés de la Méditerranée) promouvoit plutôt un endurcissement des identités qu'une ouverture et des réformes. Enfin, mon hypothèse est également que les personnes avec un arrière-fond migratoire, les identités hybrides, voir pluriculturelles ou mixtes, peuvent agir en tant que médiateurs entre l'Europe et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

Par la suite, je vais donc premièrement développer quelques réflexions sur la politique migratoire de l'UE, et deuxièmement sur les politiques identitaires en relation à la migration.

I - La politique migratoire de l'Union européenne (UE)

La politique migratoire de l'UE englobe, d'un côté les compétences communautaires dans ce domaine, mais aussi les politiques des Etats-membres. Selon une définition du Parlement Européen (PE) un migrant est quelqu'un qui déplace son lieu de séjour pour un minimum de 12 mois.

Depuis les débuts de l'intégration européenne dans les années 1950 (Rome 1957) nous pouvons observer une européanisation des politiques de migration⁽¹⁾. Les compétences en matière de politique migratoire de l'UE se sont accrues progressivement. Le développement de la politique de migration et d'intégration à l'intérieur de l'Europe a des **conséquences pour les relations externes de l'UE**. Ainsi, également, la politique étrangère envers des

⁽¹⁾ Concernant les différentes étapes et documents européens, voir : http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm (consulté le 3.3.2010).

pays tiers gagne de plus en plus en éléments concernant des questions identitaires, culturels et migratoires.

Par la suite nous allons revenir brièvement, sur les grandes étapes de l'intégration européenne en matière de migration et d'asile.

- En **1985 les Accords de Schengen annulent les frontières intérieures de l'Europe** et renforcent les contrôles des frontières extérieures de l'Europe.
- En **1990 la convention de Dublin** introduit le principe de solidarité entre les Etats européens en matière de questions d'asile (une seule demande possible).
- Le **règlement Dublin II de 2003** introduit la règle que la demande d'asile doit être fait dans le pays où le demandeur d'asile touche en premier le sol européen.
- En **1992, le Traité de Maastricht** introduit la citoyenneté européenne, avec plusieurs avantages pour les citoyens européens (mobilité en Europe, permis de travail, droit de séjour; participation dans les élections communales et européennes), mais renforce en fait au même temps la démarcation des non-européens («Espace de liberté, de sécurité et de justice»).
- En **1999, le Traité d'Amsterdam** (signé en 1997) transfère les domaines asile et immigration du troisième pilier (intergouvernemental) dans le premier pilier (communautaire) de l'UE⁽²⁾.
- En **1999, le Conseil européen de Tampere** demande d'arrêter le modèle «Nulle immigration» et de modifier le concept de la

⁽²⁾ Ceci veut dire qu'avant l'unanimité était nécessaire, alors que depuis le traité d'Amsterdam, la majorité qualifiée est demandée. L'Article 13 introduit une régulation sur la discrimination.

sécurité qui avait dominé la politique d'immigration dans les années 1990. C'est aussi un essai d'harmoniser les politiques des Etats membres.

- En **2000, le traité de Nice** intègre les textes sur la citoyenneté européenne et le combat contre la discrimination dans la charte des droits fondamentaux du traité.
- En **2005, le Livre vert sur la migration** préconise une politique d'immigration positive, ciblée et sélective, mais ne distingue pas entre la migration de travail et le regroupement familial. Les règlements concernant les contrôles de frontières restent en vigueur, même si leur implémentation et impact est questionnée.
- En **2005**, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (**FRONTEX**) a été créée, afin de gérer la coopération entre les Etats membres en matière de l'immigration illégale. Selon la perspective de l'UE, la liberté de circuler à l'intérieur de l'UE est seulement possible, si tous les points d'entrée sont protégés par des contrôles efficaces.
- En **2008**, le «**pacte européen sur l'immigration et l'asile**» définit les principes de la législation européenne en ce qui concerne la migration et l'asile. Le pacte est destiné à organiser l'immigration légale, tout en tenant compte des priorités de chaque Etat membre et en favorisant l'intégration. Le contrôle des frontières extérieures de l'UE reste au cœur des préoccupations. Dans le pacte, il est aussi avisé de créer des partenariats avec les pays d'origine et de transit, notamment avec le but de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les pays de départ.

Compétences et enjeux de la politique migratoire de l'UE

Le domaine de la migration tombe sous le domaine «Justice, liberté et sécurité» et non pas sous le toit des «relations extérieures». C'est avant «la gestion de l'immigration et de l'asile» qui prévaut⁽³⁾. Selon le principe de subsidiarité, tous les domaines suivants restent sous la compétence des Etats membres : intégration, diversité culturelle, nationalité, le statut de la religion, obligation scolaire, l'habitat, combat contre la discrimination. L'objectif de l'UE est de trouver des réponses politiques, institutionnelles et communes face à l'augmentation du nombre de personnes qui cherchent à entrer dans l'UE que ce soit pour fuir des guerres, des persécutions ou des catastrophes naturelles, ou bien tout simplement dans l'espoir d'un avenir meilleur. Un autre objectif est de réduire l'immigration illégale voir clandestine.

L'UE maintient, d'un côté, une pensée de contrôle, alors que, d'un autre côté, la nécessité d'une immigration de main d'œuvre en raison du vieillissement progressif de la population européenne est aperçue⁽⁴⁾. Le défi le plus grand pour la politique européenne reste une harmonisation de ces politiques des différents Etats membres. Mais elle doit aussi adapter progressivement les politiques de migration et d'intégration à son rôle en tant qu'acteur international. Ainsi, la Commission européenne est responsable pour l'intégration des objectifs des dossiers migration et asile dans les relations extérieures de l'UE⁽⁵⁾. Jusqu'à présent, c'est surtout le modèle politique du «best practice» qui est implémenté. C'est-à-dire, on regarde les expériences chez le voisin ce qui marche et ce qui ne marche pas.

⁽³⁾ Voir : http://europa.eu/pol/justice/index_fr.htm (consulté le 3.3.2010).

⁽⁴⁾ Wihlto de Wenden, Catherine (2008): Von Widersprüchen und Notwendigkeiten : Perspektiven französischer und europäischer Migrationspolitik. DGAP-Analyse: Frankreich no. 4, Berlin 2008 : DGAP, p. 3.

⁽⁵⁾ Boswell, Christina (2008): Evasion, reinterpretation and decoupling : European Commission responses to the 'external dimension' of immigration and asylum. In: West European Politics (Abingdon), vol. 31, no. 3, pp. 491-512.

Beaucoup d'Etats membres de l'UE affichent démonstrativement une position sécuritaire. Mais, au même temps, ils introduisent aussi des quotas, concluent des accords bilatéraux ou enlèvent des règles sur la préférence des travailleurs européens devant des migrants, notamment dans les domaines où il y a un manque de main d'œuvre qualifiée ou bien non-qualifiée⁽⁶⁾.

L'Union pour la Méditerranée (UPM), le Partenariat Euro-Méditerranéen (PEM) et le dossier «migration»

Bien que le sujet de la migration fût mentionné dans la Déclaration de Barcelone en 1995, dans les années suivants, pendant longtemps il n'y avait pas de programmes ou activités sur la migration. C'était même un sujet largement négligé. C'est seulement en 2005, lors du dixième anniversaire du Partenariat Euromed que le sujet de la migration est mis en avant et un quatrième volet 'migration, justice et sécurité' est ajouté aux trois volets existants. Le Programme de Travail du Sommet de Barcelone du 28 Novembre 2005 propose une coopération renforcée dans le domaine de la migration, mais aussi dans les domaines de l'intégration sociale, de la justice et de la sécurité ainsi qu'une approche globale et intégrée et une meilleure coopération pratique sur le plan régional⁽⁷⁾. Depuis ces conférences euromed des ministres des Affaires étrangères, (notamment à Tampere en novembre 2006 et à Lisbonne en novembre 2007) la migration est un devenue un sujet de plus en plus présent.

C'est en novembre 2007, à l'initiative de la Présidence portugaise, que la première conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur la migration a lieu (à Albufeira, Portugal). Celle-ci a entre autres définit

⁽⁶⁾ de Wenden, p. 10.

⁽⁷⁾ Council of the European Union : Five Year Work Programme, 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit, Barcelona, 27 and 28 November 2005. 15074/05 (Presse 327), Bruxelles, 28.11.2005.

trois sujets prioritaires : la migration légale, migration et développement et le combat contre la migration illégale). Sous le toit du Premier Volet du Partenariat Euromed, différents programmes et projets dans le domaine des politiques «justice, liberté et sécurité» et «migration» sont implémentés. Il s'agit notamment de Euromed Justice I et II, Euromed Police I et II et Euromed Migration I et II⁽⁸⁾.

Mais malgré ces conférences et ces programmes, on peut constater que le bilan du Partenariat euro-méditerranéen en matière de questions migratoires reste faible.

Quand en 2008 l'Union pour la Méditerranée est lancée, il est souligné dans la Déclaration du Sommet de Paris que la migration fait partie des défis régionaux centraux. L'objectif de l'UpM est un partenariat multilatéral, avec une intégration régionale intensifiée. Les migrants jouent un rôle clé dans les processus d'une intégration régionale puis que ce sont eux qui la mettent en oeuvre⁽⁹⁾. Dans le cadre de l'UpM, il est prévu de faciliter la circulation légale des personnes dans l'intérêt de toutes les parties concernées et de lutter contre les migrations clandestines. De fait, les mesures qui sont entreprises dans ce domaine jusqu'à présent se font avant tout dans des cadres bilatéraux (p.ex. Italie – Libye) et non pas dans le cadre de l'UpM. Parmi les projets phares de l'UpM, c'est surtout le projet des «autoroutes de la mer et des autoroutes terrestres» qui touche aux

⁽⁸⁾ Euromed Justice I et II est destiné à la coopération dans le domaine de la justice : notamment l'accès à la justice et aide légale, la résolution des conflits transfrontaliers en matière familiale ainsi que le droit pénal et le droit pénitentiaire. Euromed Police I et II est un programme pour la coopération policière dans le domaine du crime organisé. Et Euromed Migration I et II est destiné à développer une convergence des législations en matière de migration, et à approfondir la coopération en matière de migration de travail, combat de la migration clandestine, migration et développement. Voir : www.euromed-migration.eu (consulté le 4.3.2010).

⁽⁹⁾ Pour une analyse de réseaux de migrants euro-méditerranéens, voir : Perrin, Delphine (2009) : *Beyond Borders: Dual Nationality in Western Mediterranean Countries* (pp. 568-591), et : Gandolfi, Paola (2009) : *Euro-Moroccan Migratory Mobility, Transnational Networks and Civil Society: Dynamics of Mediterranean Policies from Below* (pp. 370-389), dans : Schäfer, Isabel/Henry, Jean-Robert (2009) : *Mediterranean Policies from Above and Below*. Baden-Baden : Nomos.

questions de la migration. Le développement et la modernisation de ces autoroutes augmenteront non seulement la libre circulation des marchandises mais aussi la mobilité des personnes. Dans ce contexte, la sûreté et la sécurité maritimes semblent les préoccupations prioritaires.

Voix critiques des ONG énoncées face à la politique migratoire de l'UE

Des ONG comme Amnesty International accusent l'UE de poursuivre une politique de cloisonnement. Les demandeurs d'asile sont refoulés en Méditerranée, la possibilité de poser une demande d'asile en Europe est très réduite et les réfugiés ne sont pas assez protégés. Au lieu d'établir des lignes directives obligeantes pour l'Agence FRONTEX (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures), la coopération avec les administrations anti-terrorisme est renforcée. Les ONG critiquent également la coopération de l'UE avec la Libye et la Mauritanie, car ces deux pays ne reconnaissent pas la «convention des réfugiés de Genève». Et ils demandent que les demandeurs d'asile soient traités d'une manière harmonisée et plus humaine⁽¹⁰⁾.

L'UE a besoin d'une politique migratoire sélective et basée sur des quotas et accompagnée de programmes d'intégration et d'anti-discrimination. La sensibilisation des opinions publiques pour les aspects positifs de la migration et l'image de l'Europe comme un continent d'immigration progresse lentement.

II - Politiques identitaires de l'UE

Sous «politique identitaire», nous comprenons ici une politique constructive ou bien constructiviste, basée sur une approche post-

⁽¹⁰⁾ Amnesty International Brüssel : Information de Presse sur la politique migratoire de l'UE, http://www.amnesty.de/files/Amnesty_EU_Innen_und_Justizminister_Migration_30.11.pdf, et : Amnesty International Report 2009. Frankfurt a.M. : S. Fischer-Verlag.

coloniale (dans le sens de Stuart Hall ou Edward Saïd), c'est-à-dire le contraire d'une politique nationale ou nationaliste⁽¹¹⁾. Il s'agit de réécrire les histoires et de trouver de nouvelles approches narratives et de nouvelles représentations. Plus concrètement : une politique identitaire mise en œuvre par un Etat peut p.ex. chercher à intégrer des minorités ethniques et à défendre un modèle identitaire pluriel.

L'Union européenne est un acteur postmoderne et supranational. La question d'une identité européenne est encore plus complexe et plus contestée que celle des identités nationales des différents Etats membres de l'UE. Les identités comme les cultures sont des processus et non pas stables, fixes ou bien homogènes. Ceci est aussi valable pour une identité européenne. Une identité européenne, est donc aussi construite artificiellement (dans le sens de Benedict Anderson)⁽¹²⁾. À force de vouloir faire progresser l'intégration politique à l'intérieur de l'UE, celle-ci promeut la construction d'une identité européenne, et agit au même temps d'une manière excluante par rapport à d'autres pays tiers. Nous observons des processus d'inclusion et d'exclusion sur plusieurs niveaux.

Pour l'Union européenne, qui représente toujours un cas particulier parmi les institutions internationales, une politique commune reste un défi particulier. Depuis le débat sur la constitution

⁽¹¹⁾ Concernant la notion de l'identité dans les relations internationales, voir : Guillaume, Xavier (2010, à paraître) : *International Relations and Identity, A Dialogical Approach*. London : Routledge ; Wendt, Alexander (1994) : *Collective Identity Formation and the International State*, dans : *American Political Science Review*, vol. 88, no. 2, pp. 384-396 ; Adler, Emanuel (2002) : *Constructivism and International Relations*: In : Carlsnaes, Walter/Simmons, Beth A./Risse, Thomas (dir.) : *Handbook of International Relations*. London, pp. 95-118. Sur le discours postcolonial voir : Hoogvelt, Ankie (2001) : *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development*. John Hopkins University Press. Hall, Stuart/du Gay, Paul (dir.) (1997) : *Questions of Cultural Identity*. London : Sage. Said, Edward W. (1994) : *Kultur und Imperialismus. Einbildungskraft und Politik im Zeitalter der Macht*. Frankfurt a.M.: Fischer. Said, Edward W. (1991): *Orientalism*. London: Random House. Bhabha, Homi (1994): *The location of culture*. London/New York : Routledge.

⁽¹²⁾ Anderson, Benedict (1996) : *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines erfolgreichen Konzepts*. Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.

européenne, l'Europe essaie de se définir de plus en plus comme un paysage culturel commun et de se présenter de plus en plus comme un acteur culturel face à l'extérieur, sans pour autant oublier ses différences culturelles (diversité culturelle) existantes. Dans un monde globalisé, la représentation culturelle et identitaire envers l'autre, voir envers l'extérieur devient de plus en plus important. De même, l'Europe ne peut pas agir économiquement avec succès, sans comprendre les caractéristiques culturelles d'autres cultures. Les problématiques du processus identitaire et du processus d'intégration de l'Europe sont donc très liées. Dans ce processus, le monde islamique est souvent utilisé en tant qu'un modèle culturel de démarcation, notamment dans les discours politiques conservateurs ou d'extrême droite. Le débat sur l'adhésion de la Turquie à l'UE le montre sans cesse. Alors qu'il serait plutôt important de promouvoir la circulation d'idées, de valeurs et de productions culturelles et des personnes en Méditerranée. L'UE même par contre se définit plutôt comme une communauté des valeurs, dont l'Islam peut être une partie, tout comme les autres religions. Les activités de l'UE dans des pays tiers sont très liées à la question d'une identité européenne. L'UE transporte ou bien véhicule celle-ci à travers certains contenus vers l'extérieur. Des références identitaires, qui sont utilisées dans ce contexte, sont rationalité, les Lumières, liberté, le droit, le pluralisme, la démocratie et le respect des droits de l'homme. Sur la base de l'approche constructiviste d'Alexander Wendt on peut comprendre qu'à travers les interactions avec les états du Sud et de l'Est de la Méditerranée dans le cadre des politiques méditerranéennes et de la politique du voisinage, ce qui est le consensus ou bien le comprimé culturel et identitaire de l'UE. On le distingue ainsi bien mieux que sans une telle interaction. La même pensée est évidemment valable pour le monde arabe, islamique. À travers l'échange et l'interaction

avec l'Europe, on définit plus facilement une identité arabe, musulmane, etc.. Mais si la culture crée des identités envers l'intérieur, elle crée au même temps un caractère étranger envers l'extérieur. Ce qui fait que les échanges culturels doivent être réalisés avec la plus grande différenciation, pour ne pas tomber dans le piège du culturalisme à la Samuel Huntington.

Interconnexions entre migration et identité

Il est important de rappeler que l'histoire des immigrés en Europe fait aussi partie de l'histoire européenne et donc aussi d'une identité européenne. Aujourd'hui vivent environ 20 millions de musulmans en Europe. Cela correspond à environ 3% de la population de l'UE. La stigmatisation des migrants de croyance musulmane en Europe et la mise en relation récurrente entre «migrant» et «terroriste» ou bien entre «migrant et vendeur de drogue» reste une tâche pour les nombreux programmes anti-discrimination en Europe. De même, les préjugés anti-occidentaux véhiculés dans les sociétés et les médias nord-africains et moyen restent un champ de travail pour la coopération euro-méditerranéenne.

Dans les négociations bilatérales sur les accords d'associations, les plans d'actions ou bien sur un statut avancé, la question de la migration (en dehors des aspects sécuritaires) semble être négligée. C'est notamment la question de la libéralisation des services dans le cadre de la zone de libre-échange qui engendre de nouvelles questions et concepts concernant la migration, comme la «migration circulaire».

Le potentiel de développement des migrants ne consiste non seulement dans l'énorme hauteur des transferts financiers officiels et inofficiels en direction des pays d'origine, mais aussi leur engagement économique et social en faveur de leurs pays d'origine (p.ex. aussi

dans le tourisme, dans le domaine des services, des joint ventures initiés par les petites et moyennes entreprises, le domaine de la recherche, etc.)⁽¹³⁾.

Conclusion

La migration fonctionne en réseaux. Elle met en relation les pays et les sociétés européennes, nord-africaines et moyen-orientales, bien plus que nous l'apercevons. Les discours politiques oscillent souvent entre ouverture contre cloisonnement, solidarité nationale contre reconnaissance de la diversité culturelle et religieuse, la loi du marché contre les droits de l'homme ; alors qu'un débat serait plutôt nécessaire sur un accompagnement global des flux migratoires en Méditerranée. Ce débat devrait impliquer d'avantage aussi bien les pays de départ et d'accueil, que les syndicats, les associations, les ONG et les organisations internationales⁽¹⁴⁾. Ce débat pourrait porter sur le droit à la mobilité, la protection des chemins de la migration, les relations entre migration et développement. Les processus de mondialisation ont changé les structures et les formes des flux migratoires. Alors qu'en Europe le vieillissement des populations rend l'immigration nécessaire - L'Europe est en train de reconnaître qu'elle est aussi un continent d'immigration -, dans le Maghreb les migrants peuvent jouer un rôle croissant dans les processus de modernisation sociale et de l'ouverture de l'économie. Ce rôle est toujours sous-estimé.

Ce sont notamment les migrants avec une identité hybride, voir les individus binationaux (on parle d'environ 20 millions de personnes) ou les enfants de mariages ou relations mixtes qui peuvent jouer un

⁽¹³⁾ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (ed.) : Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2008. Nürnberg 2008 : Bundesamt für Migration.

⁽¹⁴⁾ De Wenden, p. 11.

rôle de médiateur et d'acteur du changement⁽¹⁵⁾. Si l'UE devient un acteur international de plus en plus actif et si elle dispose de plus en plus de compétences en matière de politique étrangère (notamment depuis le Traité de Lisbonne), dans ce cas, elle est également obligée de prendre en compte la dimension culturelle et identitaire de ses décisions et de ses activités politiques et économiques. C'est pourquoi, p.ex., dans les négociations sur un statut avancé entre l'Europe et la Tunisie, les questions liées à la migration devraient en faire une partie importante.

Bibliographie :

Allievi, Stefano (2003) : *Muslim Networks and Transnational Communities in and across Europe*, Leiden/Boston : E.J. Brill.

Angenendt, Steffen (2007) : *Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept ? SWP-Aktuell*, Berlin : SWP.

Aubarell, Gemma/Zapata-Barrero, Ricard/Aragall, Xavier : *New Directions of National Immigration Policies : The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process*. EuroMeSCo Paper no. 79, Lisbon : EuroMeSCo.

Bensaad, Ali/Dorai, Mohamed Kamel (dir.) (2009) : *Les Migrations au Proche-Orient*, dans : *Maghreb-Machreck*, no. 199, p. 138.

Bertossi, Christophe (dir.) (2009) : *How can Europeans agree on a Common Migration Policy ? Note de l'Ifri*, Paris : Ifri.

Boswell, Christina (2008) : *Evasion, reinterpretation and decoupling : European Commission responses to the 'external dimension' of*

⁽¹⁵⁾ Ces questions et hypothèses sont actuellement analysées plus en profondeur dans le cadre d'un projet de recherche de long terme intitulé «Mobilité, identité et transition dans l'espace euro-méditerranéen», rattaché à la Humboldt-Universität zu Berlin, voir VW-Schumpeter-Projekt «Modèles d'identités hybrides euro-musulmans», www.heyemat.hu-berlin.de.

immigration and asylum. In : West European Politics (Abingdon), 31 May 2008, 3, pp. 491-512.

Cassarino, Jean Pierre (dir.) (2008) : "Return Migrants to the Maghreb: Reintegration and Development Challenges", MIREM Global Report, RSCAS/EUI.

Cederman, Lars-Erik (Hrsg.) (2001) : Constructing Europe's Identity : The External Dimension. Boulder : Lynne Rienner.

Giesen, Bernhard (1999) : Europa als Konstruktion der Intellektuellen. In : Viehoff, Reinhold/Segers, Rien T. (Hg.) : Kultur Identität Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, pp. 130-146.

Habermas, Jürgen (1998) : Die postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt a. M. : Suhrkamp.

Schäfer, Isabel (2007) : Vom Kulturkonflikt zum Kulturdialog ? Die kulturelle Dimension der Euro-Mediterranen Partnerschaft. Baden-Baden : Nomos.

Schäfer, Isabel/Henry, Jean-Robert (2009) : Mediterranean Policies from Above and Below. Baden-Baden : Nomos.

Weil, Patrick (2008) : Liberté, égalité, discriminations. L'«identité nationale» au regard de l'histoire, Paris: Grasset.

Wihtol de Wenden, Catherine (2001) : L'Europe des migrations. Paris : La Documentation française.

Wihtol de Wenden, Catherine (2003) : «L'Union européenne et les migrations», in : Les grandes tendances du monde 2004. Paris : IFRI.

Wihtol de Wenden, Catherine (2008) : Von Widersprüchen und Notwendigkeiten : Perspektiven französischer und europäischer Migrationspolitik. DGAP-Analyse : Frankreich no. 4, Berlin : DGAP.

MIGRATION ET INTEGRATION : APPROCHE CULTURELLE

Professeur Mohamed Haddad
*Titulaire de la Chaire Unesco d'études
comparatives de religions - (Tunisie)*

Je remercie les organisateurs de ce colloque de m'avoir invité; cela me permettra de proposer quelques éléments d'approche culturelle du problème posé dans ce colloque, c'est-à-dire la migration et l'intégration.

Le Maghreb est, comme déjà dit aujourd'hui, dans un statut ambivalent et double ; et ça c'est peut être un peu dur pour les politiciens et décideurs, mais c'est bien pour les experts parce que ça permet de voir le problème de deux façades différentes ; le Maghreb d'aujourd'hui accueille des immigrés et on est une source de l'immigration, ça permet de sortir d'un langage de bois, et d'un certain débat qui tournait en rond dans certaines période, et de comprendre la complexité de ce problème.

Parce que pour moi ce problème doit être posé d'une manière différente. Je proposerais de nous débarrasser des deux concepts clefs qui sont toujours utiliser celui de migration et celui d'intégration ; Celui de migration, parce qu'il me semble que dans un monde mondialisé, le concept qui s'impose c'est tout simplement celui de mobilité ; c'est une question de mobilité dans un monde libérale et mondialisé, dans lequel on trouve tout à fait normal que le capital peut circuler assez librement, il doit être normal aussi que l'être humain puisse circuler assez librement.

Je dis «assez» parce que je ne suis pas un partisan d'une circulation sans régulation du capital, et de la même façon, je ne suis

pas partisan d'une circulation sans régulations des hommes et des femmes ; de toutes les façons il faut réguler, justement il faut que la régulation soit, en quelques sortes, une exception, une intervention, mais que le principe soit un principe de liberté, et qu'on ne peut pas accepter que le monde va dans le sens que les capitaux peuvent circuler très librement et que au contraire les hommes et les femmes, pour qui la liberté a été pensée par les penseurs des lumières, doivent faire face à un nombre croissant d'entrave, des hommes et des femmes pour qui il y a beaucoup plus d'entraves dans ce monde mondialisé que il y a cinquante ou soixante ans.

Il y a cinquante ou soixante ans quelqu'un pouvait voyager sans restriction aucune, aujourd'hui déjà pour arriver en l'Italie c'est un grand problème ; c'est essentiellement un problème de mobilité, il faut réguler et régler la mobilité des hommes et des femmes mais il faut se rendre à l'évidence que l'on ne peut pas continuer à parler d'immigration et de migration dans les mêmes termes qu'on utilisait il y a dix ans ou quinze ans.

Après la période des trente glorieuses en Europe, on avait décidé de donner un coup d'arrêt à la migration, et on avait avancé le concept de «l'immigration zéro», les trente glorieuses ont pris fin à la fin des années soixante-dix, en 1981 il y avait 1,8million de magrébin en Europe, en 2006 il y avait 2,6 million ; c'est-à-dire presque le double dans le cadre de l'arrêt de la migration et l'immigration zéro, ça montre qu'il y a un décalage extraordinaire entre le discours politique et la réalité, et toutes les études montrent que l'Europe a besoin de main-d'œuvre, toutes les études démographiques montrent que le Maghreb ainsi que l'Afrique ainsi que d'autres régions du monde vont produire un excédant de main-d'œuvre, donc il s'agit bel et bien d'un sujet de mobilité ; dans un

monde mondialisé il faut ou bien accepter ce principe de mobilité ou ne pas l'accepter, mais on ne peut pas l'accepter sur un aspect de la vie et le refuser sur un autre.

Première question que je pose : est-ce que l'Europe n'a plus véritablement besoin d'immigrés ou est-ce qu'elle veut changer la source de l'immigration ? On peut penser que l'immigration magrébine ou l'immigration africaine n'est plus la bienvenue ou qu'elle n'est plus prioritaire, qu'on peut la changer par une immigration d'Europe de l'Est etc.... Ça c'est un véritable problème ; je pense qu'il y a une possibilité d'avoir une véritable politique de mobilité et je pense que l'accord entre la Tunisie et la France qui a été signé en 2008 est à mon avis un très bon exemple, très positif, de régulation de la mobilité. Parce que là on parle de quelque chose de claire et on considère qu'il y a un intérêt commun des deux parties à ce qu'il y a une mobilité entre les deux pays ; voilà un exemple qui est positif et d'ailleurs qui inverse en quelque sorte les rôles puisque comme il a été dit tout à l'heure on a fixé un quota de 9000 personnes et que le nombre des tunisiens demandeur est jusqu'à maintenant inférieur à ce chiffre.

Donc c'est un défi réciproque dans lequel les deux parties sont responsables de la situation et les deux parties sont gagnantes.

A partir de là, l'idée de la migration circulaire me paraît une bonne idée très positive, et on peut penser à des idées dans ce sens plutôt que de continuer sur la langue de bois et de poser le problème dans un sens uniquement sécuritaire ; évidemment que le problème de sécurité se pose mais il n'y a pas seulement ce problème.

Alors je me permets de changer le terme migration par mobilité.

Dans une approche culturelle subversive du problème de l'immigration, je proposerais aussi de nous débarrasser du terme intégration, et je vais vous expliquer pourquoi ?

D'abord le terme intégration a été posé dans les années soixante et soixante-dix particulièrement, justement pour prendre le relais à un autre terme qui est «assimilation» ; on a pensé que «assimilation» est un terme un peu envahissant, contraignant etc. donc on a choisi un mot un peu plus «gentil» qui est «intégration», c'était gentil dans les années soixante-dix, mais je pense qu'il l'est beaucoup moins aujourd'hui, car de toute façon les termes n'ont pas de significations qui tombent du ciel, disons des significations à partir des expériences des hommes et des femmes, et je pense que le terme intégration est trop chargé, qu'il a vieilli et qu'il vaudrait mieux lui trouver un substitue. Ce que je reproche à ce terme : d'abord «intégration» suppose qu'il y est un mode préétablie dans lequel des hommes et des femmes doivent s'y intégrer ; donc en quelque sorte il y a un sens unique, le migrant qui doit s'intégrer au model.

Le model lui, il est irréprochable, stable, interchangeable, et il doit rester comme il est ; justement une approche culturelle de n'importe quel sujet que ce soit, part du principe que rien n'est stable ni éternel.

Deuxièmement, le mot intégration n'implique pas forcément l'idée de l'égalité et d'équité, en ce sens qu'on peut bien s'intégrer et rester marginal.

Troisièmement, le mot intégration part d'une conception qui est peut être à la base généreuse mais problématique, pour ne pas dire illusoire, c'est-à-dire intégrer quoi ? Et qui ? Intégrer individuellement une personne détachée de sa communauté, de sa culture, de son passé ? L'intégration c'est la perte en quelques sorte de la culture

d'origine, en fait c'est une sorte d'assimilation cachée, plus on s'assimile à la majorité, plus on est bien intégrés. Maintenant toutes les sociétés, et en particulier les sociétés européennes, ne veulent plus être des sociétés monolithiques, elles veulent être des sociétés de diversité, de toute façon elles n'ont pas à intégrer, elles doivent encourager la diversité, c'est pour cela que le terme intégration ne va pas bien avec l'idée d'une société pluraliste, et qui valorise la diversité, d'autant plus que très franchement l'expérience montre qu'il est très difficile de détacher complètement un être humain de sa mémoire, de sa zone d'origine, de sa culture et de sa langue.

Quatrièmement, comme il s'agit d'intégrer un individu, c'est-à-dire que les pays d'origine n'ont rien à faire dans cette histoire d'intégration, puisque au contraire plus on détache l'individu du pays d'origine plus il est mieux intégré ! Et on voit très bien que ce soit au niveau sécuritaire ou au niveau de la gestion des religions etc. C'est là que nous rencontrons les problèmes les plus difficiles à résoudre, car le fait de détacher les communautés maghrébines, ou les communautés d'immigrés en général, à leurs pays d'origine, n'aide pas par exemple à faire la promotion d'un Islam ouvert ; bien au contraire ces gens vont se retrouver complètement seuls avec les loi de la laïcité, l'Etat ne peut pas intervenir et il n'y a pas d'autres parties pour intervenir ; par exemple la présence de l'Islam n'est pas très ancienne dans ces pays et là qui va intervenir ? ce sont les réseaux des pays du Golfe et les salafistes qui vont certainement prendre le relai, parce que de toute façon il n'y a pas une personne qui va prendre en charge l'identité religieuse de ces gens là ; on prends l'exemple de la France où il n'y a pas une institution qui fourni des «imams» qui soient républicains et ouverts. Et donc l'une des implications c'est que les pays d'origine ne sont pas impliqués dans ces politiques d'intégrations, ces politiques sont considérées comme

une affaire interne à 100%, et donc aucune concertation, aucune aide n'est demandée à ces pays là.

C'est pour ces raisons là que je proposerais de substituer au terme intégration un autre terme qui est «inclusion»

Inclusion, est un terme qui a été posé par l'UNESCO dans les années soixante-dix, il comporte un aspect dynamique c'est-à-dire que ce n'est pas la personne seulement qui s'intègre à un model, c'est le model aussi qui change et évolue en fonction des différentes vagues d'intégration ; c'est pour ça que l'UNESCO a posé ce concept non pas sur le domaine de l'immigration mais sur le domaine de l'école.

Enfin c'est une notion qui permet d'établir un équilibre entre communauté et diversité, parce que l'aspect communautaire lorsqu'il est régulé dans des limites acceptables ça reste quelque chose de sociable, et on ne peut pas aller au-delà, car à partir de là le terme identité se pose, c'est-à-dire que la personne peut être française ou allemande, etc. mais il y a aussi une identité culturelle, le problème ce n'est pas seulement d'être enfant de la république, on peut être enfant de la république mais tout en étant musulman ou chrétien ou juif ou autre etc....

Le fait d'être musulman c'est-à-dire garder quant même les attaches avec son pays et ses sociétés d'origine.

Tout cela ne sera possible que si on réfléchit sur le problème culturel et on fait la promotion de ce que j'appellerais la culture inclusive, c'est-à-dire de permettre au citoyen de notre monde, au citoyen de la méditerranée, d'avoir une formation de base culturelle, éducationnelle, qui puisse faciliter par la suite la mobilité et qui puisse aussi faciliter la régulation de la mobilité, c'est-à-dire qu'on ne peut pas continuer dans notre pays à n'enseigner que dans notre langue, il

faut absolument qu'il y est un multilinguisme dans notre enseignement et que les langues des pays avec lesquels nous sommes partenaires doivent être traitées à part égale avec la langue nationale, ça par exemple c'est quelque chose d'important, mais ça ne se limite pas seulement à la langue, parce que on peut bien parler le français et l'allemand et par la suite ne pas pouvoir s'adapter à cette société ; il faudrait enseigner plus que les langues, il faudrait revoir par exemple nos programmes d'histoire pour que ça permette à la personne d'avoir une perspective méditerranéenne de l'histoire plutôt qu'une perspective nationale de l'histoire, il faut faire tout ce qui est universel comme les droits de l'homme, comme les notions de citoyenneté, comme l'histoire des pays qui nous sont proches, de façon à ce que la personne qui par la suite aura la chance ou la contrainte de cette mobilité pourrait vivre cette nouvelle situation, ayant été adapté à la vivre, ça c'est primordial.

بلدان المنشأ وبلدان الإقامة، بل كنتيجة لواقع ديمغرافي واقتصادي واجتماعي يحمل في طياته بذور التوتر الاجتماعي وخطر زعزعة الاستقرار والأمن في المنطقة .

ونص بيان برشلونة على موضوع الهجرة في إطار الشراكة الأورو - متوسطة، يسمح لأقطار المغرب العربية بالمطالبة بنقاشها مع الطرف الأوروبي، سواء في إطار الشراكة نفسها أو من خلال حوار (5+5)، مع ضرورة قيام الطرف المغربي بإقناع الطرف الأوروبي، بأنه لن تكون هناك سياسات ناجعة لمواجهة الهجرة، دون أن تكون الأطراف المعنية بالهجرة مشركة في تصور وإعداد تلك السياسة وكذلك وضعها حيز التنفيذ.

والجديد على المجتمع الموريتاني عموماً، هو انتشار المهاجرين بين صفوفه بأعداد كبيرة.

- أن هناك مصالح متبادلة بين الشبكات التي تقوم بالإشراف على نشاط الهجرة السرية وعصابات الجريمة المنظمة، ذلك أن عصابات الجريمة المنظمة تجد العنصر البشري في المهاجرين، الذي تبحث عنه لتجنيد في أنشطتها الإجرامية، كما أن المهاجر التائه، بحثاً عن وسائل مادية تساعده على الوصول إلى بلد المقصد، يضطر للتعامل مع عصابات الجريمة المنظمة، للحصول على أموال تساعده على إكمال مسيرة الهجرة من بلد الانطلاق إلى بلد الوصول.

وما يزيد في وضوح العلاقة بين الهجرة السرية والجريمة المنظمة، هو أن الشبكات التي تشرف تنظيم الهجرة السرية عبر العالم، تلجأ إلى استخدام أساليب عصابات الجريمة المنظمة العابرة للحدود في تنفيذ مخططاتها.

وخلاصة القول إن الهجرة أصبحت تهدد حاضر ومستقبل موريتانيا، مما يحتم على صانع القرار فيها، أخذ الإجراءات اللازمة لمواجهة المخاطر التي يمكن أن تتجر عنها وأتباع السياسات الكفيلة بمواجهة انعكاساتها على الأوضاع الأمنية والتخفيف من آثارها الاقتصادية والاجتماعية.

والصفحات السابقة تظهر جانباً من تلك التحديات والمخاطر، التي تحتاج إلى سياسات عميقة ومتبصرة، لمواجهة موضوع الهجرة في موريتانيا، لأن مخاطرها تمس كل جوانب الحياة في هذا البلد، وتهدهد في حاضره ومستقبله، وأولى الخطوات في ذلك ينبغي أن تبدأ بوضع سياسة موريتانية للهجرة، تنطلق من الخصوصية الموريتانية في أبعادها الجغرافية والبشرية والثقافية، وتضع في أولوياتها المصالح الموريتانية، مع ضرورة أن تتسق تلك السياسة مع دول الجوار الجغرافي، وأن تكون الأولوية في ذلك لدول الانطلاق - التي هي دول إفريقيا جنوب الصحراء - كما أنه من المطلوب التنسيق مع دول المحيط الإقليمي، التي هي دول الاستقبال وبالذات مع دول الاتحاد الأوروبي، خاصة أن معالجة أسباب الهجرة من أهم ما نص عليه بيان برشلونة، حيث أكد على ضرورة معالجة أسبابها، وكذلك ضرورة وضع موضوعها في إطاره الصحيح، لا كسبب في مشاكل جمّة وفي انشغال كل من حكومات

تزاحم القوى العاملة المحلية بقوة، الأمر الذي ينعكس على سوق الشغل ويزيد من البطالة على المستوى الوطني، وللمرء أن يتخيل حجم تأثير ذلك على الأوضاع الاجتماعية، في بلد مثل موريتانيا تصل فيه نسبة البطالة حوالي 39%، حسب تقرير صادر عن وزارة التكوين المهني والتشغيل الموريتانية صيف 2007، وتتجاوز فيه نسبة الفقر حوالي 49% وفقا لتقرير مفوضية الدمج وحقوق الإنسان الموريتانية لعام 2005.

كما أن المهاجرين يمارسون ضغطا على خدمات الكهرباء والماء والصحة والسكن - وهي خدمات شحيحة أصلا - بالإضافة إلى حاجة أبنائهم إلى مدارس يتعلمون فيها، مما يعني أنهم يشكلون عبأ حقيقيا على مختلف مجالات الحياة الاقتصادية، وهو ما يعطي الانطباع بأن أعداد المهاجرين المتزايدة في موريتانيا، ستزيد من تفاقم الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في موريتانيا.

5 - تأثير الهجرة على الأوضاع الأمنية في موريتانيا

لقد أصبح من المعروف أن الشبكات التي تمارس تهريب المهاجرين سرا من بلدان العبور إلى بلدان الاستقبال، ترتبط بعصابات الجريمة المنظمة العابرة للحدود، للمصالح المتبادلة بين الطرفين، وما يرجح ذلك أكثر، هو تزايد الجريمة المنظمة في موريتانيا مع تزايد حجم المهاجرين، حيث أشار تقرير صادر عن مفوضية الإتحاد الأوروبي عام 2009، إلى أن موريتانيا أصبحت بلد من بلدان عبور للجريمة المنظمة، في الوقت الذي تشير فيه الإحصائيات إلى أن ما بين 49 ألف و50 ألف مهاجر يدخلون شهريا إلى موريتانيا قادمين من إفريقيا جنوب الصحراء، لكن تلك الإحصائيات لا تحدد بالضبط كما يستقر من هذا العدد في موريتانيا وكم يعبر أراضيها إلى وجهات أخرى، من المؤكد أن نسبة منهم كبيرة تستقر بموريتانيا للاعتبارات السابقة.

فتحول موريتانيا إلى بلد عبور للجريمة المنظمة، كتهريب المخدرات والأسلحة وتوسع نشاط القاعدة في المنطقة، يؤكد أن ذلك له علاقة بتزايد أعداد المهاجرين، وذلك لسببين :

- أن الإنسان الموريتاني معروف تاريخيا أنه إنسان مسالم، وهو ما يعني أن تزايد الجريمة المنظمة في موريتانيا مرتبط بعنصر جديد على هذا الإنسان،

مستمر، إما لأنهم تقطعت بهم السبل ولم يعد بمقدورهم العودة إلى بلدانهم الأصلية، أو من أجل الاستيطان الدائم بها، يدفعهم إلى ذلك الرغبة في التجنس، تحت إغراء قلة سكان موريتانيا، وأنها بلاد مليئة بالثروات كما يشاع، وإمكانية استغلال هذه الثروات في المستقبل قد يؤدي إلى ازدهار الاقتصاد الموريتاني، مما سيوفر لهم فرص للعمل تجعلهم في وضعية أفضل، من واقعهم الذي كانوا يعيشون فيه في بلدانهم الأصلية.

مع عدم استبعاد أن تتعمد دول الإتحاد الأوروبي وبشكل إرادي، العمل على تحويل موريتانيا فعلا إلى وطن بديل للمهاجرين، ويعزز من ذلك قلق الأوروبيين المتزايد من الهجرة الأفريقية، وضعف موريتانيا في مواجهتهم، وعجزها عن وضع سياسة لمواجهة أمواج المهاجرين المتدفقين على أراضيها من إفريقيا جنوب الصحراء، الراغبين في عبور أراضيها إلى أوروبا.

هذه المعطيات مجتمعة إذا استمرت كفيلة بتحويل موريتانيا إلى وطن بديل للمهاجرين الأفارقة كسابقة في الزمن المعاصر.

4 - تأثيرات الهجرة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية

الهجرة ليست حركة أفراد من أماكن طاردة إلى أماكن جاذبة يبحثون عن العمل وحياة أفضل في الأماكن التي يقصدونها، وإنما تطرح تلك الحركة البشرية على بلدان الاستقبال في كثير من الأحيان العديد من المشاكل، الاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية، وتلك الآثار السلبية للهجرة تبدو اليوم بارزة في موريتانيا في مختلف الميادين.

فالهجرة المتدفقة على موريتانيا فاقت من أوضاعها الصعبة أصلا، ويبدو تأثيرها على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية أكثر وضوحا في غيرهم من المجالات.

حيث يتشكل المهاجرون غالبا من يد عاملة نشطة، تبحث عادة عن العمل، وتقبل بأجور أقل وبساعات عمل أكثر، كما تقبل بالعمل في ظروف قد لا تستجيب للمعايير الصحية، ولا تتطابق مع الضوابط القانونية التي تحددها قوانين العمل المحلية، ناهيك احترامها للمعاهدات الدولية للعمل، مما يجعلها

2 - الهجرة في موريتانيا كأداة للتدخل الخارجي

في كثير من الحالات لم يعد موضوع الهجرة موضوعا وطنيا فقط، بل أصبح في العديد من مناطق العالم شأنا دوليا، يعالج في الأطر الجماعية، وهذه هي حالة، الشراكة الأورو - متوسطة، حيث فرضت دول الاتحاد الأوروبي من خلال هذه الشراكة، رؤيتها وسياستها للهجرة، على دول الجنوب خاصة الأقطار المغاربية، انطلاقا من خوف أوروبا على أوضاعها الأمنية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية من الهجرة القادمة من الجنوب وبالذات من الدول الأفريقية، لكن هذه الأقطار تتباين في تنفيذ هذه السياسة حسب وضعياتها، وموريتانيا في هذه الحالة هي الأكثر تضررا، نتيجة أنها منطقة عبور رئيسة للهجرة إلى أوروبا، وكذلك نتيجة غياب سياسة موريتانية واضحة ومحددة المعالم لمعالجة ظاهرة الهجرة كما سبقت الإشارة إلى ذلك، الأمر الذي يؤدي إلى قيام دول الاتحاد الأوروبي بالتدخل في الشؤون الداخلية الموريتانية من خلال موضوع الهجرة، بفرض السياسات التي تخدم مصالحها على حساب المصالح الموريتانية، الأمر الذي يؤدي إلى تحول موريتانيا إلى مجرد أداة في تنفيذ السياسة الأوروبية في مجال الهجرة، من خلال لعب دور الحارس لحماية الحدود الأوروبية الجنوبية.

3 - إمكانية أن تتحول موريتانيا في المستقبل إلى وطن بديل للمهاجرين

إذا لم تستعط السلطات الموريتانية ضبط وضعها الأمني والإداري وإيقاف ظاهرة الهجرة الاستيطانية بأراضيها، من خلال تجنس الأفارقة القادمين من منطقة إفريقيا الغربية بصفة خاصة وإفريقيا جنوب الصحراء بصفة عامة، والتي بدأت مع الاستقلال واستمرت إلى الآن، فإن موريتانيا ستتحول إلى وطن بديل لكل المهاجرين من إفريقيا.

وقد زاد من احتمالية هذا الأمر سياسة الاتحاد الأوروبي الأخيرة اتجاه موريتانيا، الذي فرض عليها إقامة مراكز إيقاف على أراضيها للمهاجرين المرشحين من أوروبا، بدعوى أن هؤلاء المهاجرين، كانوا قد عبروا الأراضي الموريتانية إلى أوروبا، وأمام عجز موريتانيا عن ترحيل هؤلاء سواء لأسباب قانونية أو لضعف وسائلها، فإن هؤلاء يبقون على الأراضي الموريتانية بشكل

بحثا عن العمل وقد ساعدهم قلة الكوادر البشرية الموريتانية المؤهلة للعمل في إدارة الدولة الوليدة، واستخدام إدارة هذه الدولة للغة الفرنسية، على الحصول على الوظائف وكذلك على الأوراق المدنية الموريتانية وتحولهم إلى موريتانيين، وقد استمرت هذه الوضعية، مع اختلاف وتيرتها حسب الظروف ونوعية السلطة الحاكمة في انواكشوط خلال العقود الماضية .

هذه الظاهرة أصبحت اليوم تهدد التوازن الديمغرافي الهش في موريتانيا بتحويل الأغلبية العربية إلى أقلية في موريتانيا خلال العقود القادمة، وبالتالي تغير هويتها العربية، وذلك لعدة أسباب :

أ - أن الهجرة الإفريقية إلى موريتانيا زادت وتيرتها بشكل كبير خلال العقد الأخير بفعل الصراعات الحاصلة في العديد من دول غرب إفريقيا، كحالة ساحل العاج وليبيريا، وتدهور أوضاع أغلبية الدول الأفريقية جنوب صحراء، وهو ما جعل أغلبية هؤلاء المهاجرين القادمين من هذه المناطق الأفريقية، يسعون إلى الحصول على الأوراق المدنية الموريتانية لاستخدامها للاستيطان أو العبور إلى أوروبا.

ب - ضعف الأجهزة الأمنية الموريتانية المسؤولة عن حماية الحدود الترابية، وزاد من صعوبة مهمة هذه الأجهزة، أن مساحة الأراضي الموريتانية شاسعة، حيث تزيد مساحتها على 1,38 مليون كلم².

ج - انتشار الفساد المالي والإداري في أوساط الإدارة الموريتانية، مما يسهل على المهاجرين الفارقة الحصول على الأوراق المدنية الموريتانية، إذا رغبوا في ذلك.

د - وجود أقلية من الزنوج في موريتانيا تنمو بأسرع من الأغلبية العربية، حيث تشير بعض المعطيات إلى أن نسبة الخصوبة عند المرأة الزنجية ما بين 7 إلى 11 طفلا، بينما الخصوبة عند المرأة العربية ما بين 3 إلى 5 أطفال، وهو ما يعني بشكل واضح أنه إذا استمر المهاجرون الأفارقة في الحصول على الجنسية الموريتانية، أمام هذا النمو الديمغرافي للأقلية الزنجية، فإن الوضع الديمغرافي في موريتانيا سيتغير خلال عقد أو عقدين على الأكثر.

والشؤون الاجتماعية، الأمر الذي ينجر عنه الكثير من السلبيات على موريتانيا يأتي على رأسها :

أ - أن عدم تبعية ملف الهجرة لوصاية جهة حكومية واحدة، يبغثر الجهود الرسمية ويستنزف الموارد البشرية الشحيحة أصلا.

ب - أن عدم توحيد جهة الوصاية الرسمية بخصوص ملف الهجرة، يفقد السلطة الحاكمة القدرة على ضبط سياسة موحدة للملف، ويزيد من عدم انسجام الإجراءات المتخذة لمعالجته.

ج - تعدد جهات الوصاية في إدارة ملف الهجرة، يساهم في تبذير الموارد المالية شحيحة، في بلد متخلف كموريتانيا يعاني ندرة كبيرة في الموارد المالية.

المعطيات السابقة تظهر للمتابع لموضوع الهجرة في موريتانيا، أنه لا يحظ بالاهتمام على المستوى الوطني، الذي يحظى به على المستوى العالمي، بوصفه ملفا من بين الملفات الدولية الخطيرة، التي تشغل بال المجتمع الدولي في الوقت الراهن، بل أنه ما يزال شبه مهمل من صانع القرار الموريتاني، الأمر الذي سيزيد من تحدياته ويضعف من تداعياته وتأثيراته في المستقبل.

المحور الثاني : تحديات وتأثيرات الهجرة على موريتانيا

لا شك أن التخوفات التي تطرحها اليوم العديد من الدول في العالم من الهجرة مبررة في كثير من الأحيان، لأن أمواج البشر المتحركة من أماكن طاردة باتجاه أماكن جاذبة، تفرض على مجتمعات الاستقبال العديد من التحديات في شكل تأثيرات، اقتصادية واجتماعية وأمنية وثقافية، وستكون هذه التأثيرات أكبر على البلدان ذات الأوضاع الهشة، مثل موريتانيا التي تعاني من مشاكل صعبة للغاية على كافة المستويات، وهو يرجع انعكاس الهجرة على أوضاعها بشكل أكبر، إذا لم تقم بالسياسات اللازمة لمواجهة ذلك في المستقبل القريب، لأن تلك التحديات في غاية الخطورة، والتي يأتي على رأسها :

1 - إمكانية تغير الوضع الديمغرافي في موريتانيا

لقد تدفق على موريتانيا خلال سنوات الاستقلال الأولى مجموعات من الأفارقة الزوج قادمين من دول الجوار الإفريقي خاصة من السنغال ومالي،

سبتمبر 2001، خاصة دول أوروبا الوجهة المفضلة للمهاجرين الأفارقة، مما أضر هؤلاء الأفارقة إلى الهجرة السرية لدخول هذه الدول، لكن من الواضح أن موريتانيا لم تجاري هذه السياسات الدولية اتجاه الهجرة، حيث تركت أبوابها مشرعة لدخول الراغبين في الهجرة إليها، وبالتالي فإن الهجرة إلى موريتانيا ما تزال هجرة علنية وليست سرية، ذلك أنها لم تحدد نقاط إجبارية لدخول الأجانب إلى أراضيها، إلا في شهر مايو 2010، حيث حددت وزارة الداخلية الموريتانية 39 نقطة كمنافذ للدخول والخروج من أراضيها.

هذا بالإضافة إلى أن موريتانيا ما تزال ترتبط بالعديد من الاتفاقيات مع الدول الأفريقية، تسمح لمواطني البلدان المعنية بالتنقل بحرية ببطاقات الهوية الوطنية، خاصة دول المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، زد على ذلك ضعف الأجهزة الأمنية والإدارية وانتشار الفساد فيها، كلها عوامل تسهل على كل الراغبين في الهجرة إلى موريتانيا أو العبور من أراضيها، دخول أراضيها علنا وليس سرا لأنهم ليسوا مضطرين إلى ذلك.

3 - أن الدولة الموريتانية ليست لها سياسة لمواجهة الهجرة

رغم حجم التحديات التي تفرضها الهجرة على موريتانيا والمخاطر التي يمكن أن تنجر عنها اجتماعيا واقتصاديا وأمنيا، فإنها لم تتبنى بعد سياسة واضحة لمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة، التي باتت تؤرق كل دول العالم الغينية منها والفقيرة، وكل ما هناك هو محاولات من السلط الموريتانية المتعاقبة لتنفيذ تعليمات الدول الأوروبية للحد من استخدام المهاجرين لأراضيها كجسر عبور إلى أوروبا، وخاصة إسبانيا وفرنسا، الأمر الذي يزيد في تعقيد ملف الهجرة في موريتانيا ويضاعف من احتمالات تضرر المصالح الموريتانية، لأن ملف الهجرة يدار وفقا لمصالح الدول الأوروبية ووفقا لرؤيتها للمنطقة، التي هي بالضرورة مناقض لمصالح هذه المنطقة.

4 - أن ملف الهجرة في موريتانيا لا يدار من جهة رسمية واحدة

الواقع أن ملف الهجرة اليوم في موريتانيا لا يدار من جهة رسمية واحدة، بل يتبع في وصايته لعدة جهات حكومية عديدة، يأتي على رأسها : وزارة الداخلية والدفاع وتشاركهما وزارات التكوين المهني والتشغيل ووزارة الأسرة

1 - الهجرة من أجل الحصول على الأوراق لاستخدامها في الهجرة من جديد

تعرف موريتانيا كل أنواع الهجرة، حيث تعتبر من الدول الأفريقية المرسلة للمهاجرين، وتقدر بعض الدراسات عدد هؤلاء المهاجرين ب 105315 منتشرين في مختلف مناطق العالم⁽¹⁾.

كما تعتبر موريتانيا من دول الاستقبال، حيث تستقبل شهريا ما بين 49000 و50 ألف أي ما يعادل سنويا 600 ألف مهاجر⁽²⁾، قادمين في أغلبهم من الدول الإفريقية، خاصة من منطقة غرب إفريقيا وبشكل عام من دول إفريقيا جنوب الصحراء، وكانت هذه الهجرة في السنوات الأولى لاستقلال موريتانيا هجرة استيطانية بالأساس، لقلة عدد سكان موريتانيا وحاجتها الماسة للكوادر للعمل في إدارتها المفتقرة بشدة للعنصر البشري المؤهل، وكذلك للقرب الجغرافي والتماثل اللغوي .

فموريتانيا ظلت تستخدم اللغة الفرنسية في إدارتها بعد رحيل الاستعمار الفرنسي، مما سهل على هؤلاء المتجنسين الاندماج بسرعة فيها، واستمر هذا الوضع حتى عام 1989، تاريخ اندلاع الأحداث بين موريتانيا والسنغال، وهي الأحداث التي ستغير في هذه الوضعية، بشكل جعل بعض هؤلاء المهاجرين الأفارقة يسعى للحصول على الأوراق المدنية من أجل استخدامها من جديد للهجرة إلى الغرب والسعي من خلالها للحصول على اللجوء السياسي في هذه الدول، تحت دعاوي أنهم يتعرضون للإطهاد من النظام الحاكم آنذاك في موريتانيا.

وهنا تكمن الخصوصية الموريتانية، لأن ضعف الأجهزة الأمنية وهشاشة البنية الإدارية وانتشار الفساد في هذه الإدارة، يسهل على المهاجرين الحصول على الأوراق المدنية الموريتانية، لاستخدامها من جديد للهجرة إلى أوروبا.

2 - أن الهجرة إلى موريتانيا ليست سرية

من المعروف أن الهجرة اليوم هجرة سرية بالأساس، لأن أغلبية دول العالم أغلقت أبوابها أمام تيارات الهجرة القادمة من الجنوب، بعد أحداث

(1) voir , migration en mauritanie profil national 2009, organisation internationale pour les migrations, geneve , 2009, p 16

(2) ibid . 18

وإنما هي دولة عبور واستقبال، وهذه الوضعية ربما تكون خاصة موريتانية من بين أغلبية دول القارة الأفريقية الأخرى.

وهو ما يجعلنا في هذه الورق نركز على خصوصيات الهجرة في موريتانيا، وكذلك التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لهذه الظاهرة، والتي تعتبر تحديات جدية لوضعية بلد كما موريتانيا، للاعتبارات الأنفة الذكر، وذلك من خلال محورين نتحدث في المحور الأول : عن خصوصيات الهجرة في موريتانيا ونتحدث في المحور الثاني : عن تأثيرات وتحديات الهجرة على الوضع الموريتاني.

المحور الأول : خصوصيات الهجرة في موريتانيا

لقد ظلت موريتانيا عبر التاريخ، منطقة استقبال لهجرات عديدة قادمة من الشمال تارة ومن الجنوب تارة ومن الغرب أحيانا، مما جعلها منطقة تلاقي لكثير من الشعوب وتعايش لأقوام مختلفة، بداية من قبائل «البافور» والبربر- السكان الأصليين الأكثر استيطاناً للمنطقة - والرومان والزنوج وصولاً إلى قدوم الهجرات العربية الحديثة، التي استوطنت المنطقة بداية من القرن الرابع عشر الميلادي، كما ظلت منطقة عبور للكثير من الشعوب والأقوام، وقد ساهم في ذلك أن هذه المنطقة المعروفة اليوم بموريتانيا لم تعرف حكماً مركزياً طيلة تاريخها الطويل، وهو ما يبرز من خلال بعض الأسماء التي أطلقت عليها مثل : المنكب البرزخي والبلاد السائبة، مما جعلها فضاء مفتوحاً لكل الأقوام الراغبين في القدوم إليها أو العبور منها.

ومن المفارقات الموريتانية في أن هذه الوضعية استمرت في ظل الاستعمار الفرنسي، الذي بدأ عام 1900 وأكمل سيطرته على البلاد عام 1934 بشكل كامل ورسم حدود الكيان الموريتاني، الذي أصبح من ذلك التاريخ بحدود معروفة، بل أن حركة الهجرة إلى موريتانيا لم تتأثر باستقلال البلاد ووجود سلطة وطنية مركزية مسؤولة عن إدارة شؤونها، وهو ما يفسر في جزء منه أن موضوع الهجرة في موريتانيا لها بعض الخصوصيات، التي تميزها عن غيرها من الدول، والتي من أبرزها:

الهجرة في موريتانيا : الخصوصيات والتحديات

ديدي ولد السالك

رئيس المركز المغربي للدراسات
الإستراتيجية - نواكشوط

إذا كانت الهجرة ظاهرة إنسانية عرفت وتعرفها مختلف شعوب العالم، وشكلت عبر التاريخ أداة أساسية للتعارف بين الشعوب وتلاقح الثقافات وتقوية أواصر الحضارات، فإنها اليوم تعتبر من بين القضايا المطروحة على المستوى العالمي الأكثر إثارة للجدل، لما ينجر عنها من مشاكل للدول المرسله والمستقبله في آن معا، لارتباطها بهوم الإنسان مباشرة، ولما ينجر عنها من مشاكل اقتصادية واجتماعية وثقافية، وما تثيره كذلك من مشاكل أمنية، خاصة لدول العبور ودول الاستقبال، مع اختلاف نسبي بين مناطق العالم.

وتعتبر القارة الإفريقية من بين مناطق العالم الأكثر تضررا بهذه الظاهرة الإنسانية، بوصفها القارة الأولى المصدرة للهجرة، لما تعانيه أغلب دول هذه القارة من مشاكل اقتصادية واجتماعية وأمنية، مما جعلها منطقة طاردة لأبنائها، الذين يتحركون في أمواج بشرية في اتجاه مختلف مناطق العالم بحثا عن ظروف أفضل، الأمر الذي جعلها مصدر قلق للكثير من دول العالم، خاصة الدول الأوروبية.

وموريتانيا من ضمن دول القارة الإفريقية التي تعاني بحدة من مشاكل الهجرة، لحساسية موقعها الجغرافي، بوصفها بوابة للدول الأفريقية جنوب الصحراء، وجسر للتواصل بين شمال وغرب وجنوب القارة، وقريبة من القارة الأوروبية عبر إطلالتها على المحيط الأطلسي، هذا الموقع الجغرافي الحساس تزيد من صعوبته هشاشة الأوضاع الأمنية والاجتماعية والاقتصادية في موريتانيا، كما تعمقه أيضا أن موريتانيا ليست دولة مرسله فقط للمهاجرين،

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Professeur Chafik Saïd
Doyen Honoraire de la faculté de droit de Tunis

Il ressort de nos éminentes communications et de nos débats, des mots et des évidences ; les chiffres sont éloquents, ils sont clairs et significatifs : je retiens que 60% d'immigrants vont en Europe ; que l'Europe compte 35 millions d'étrangers légaux, soit 6% de la population de l'Union ; que le nombre d'immigrants augmente de 500 mille personnes par an (et cela est très important) aussi bien légaux que non légaux. Et la moitié de ces immigrants viennent d'un autre Etat de l'Union ; l'autre moitié venant du reste de l'Europe et du reste du monde. Une bonne proportion d'immigrants dans l'Union européenne est donc européenne, pour avoir une vision large de la migration.

Autre évidence, le besoin de la migration aussi bien pour les pays d'accueil que pour les pays émetteurs (je n'aime pas ce mot d'émetteur et de récepteur parce qu'il ne s'agit pas d'ondes mais de personnes) disons donc des pays d'accueil et des pays d'envoi.

Autres évidences : la nécessité de régulariser et d'organiser l'immigration ne date pas d'aujourd'hui ; certains mettent en valeur la discordance entre les faits et les discours. Souvent on revient sur cette discordance.

A part ces évidences, il y a des ambivalences, des ambiguïtés, des paradoxes, un manque de clarté, des non-dit, des tabous, des problèmes cachés, des questions qui fâchent... je reprends le terme utilisé par nos communicateurs ou de certains intervenants : absence de stratégie !

Faut-il encore souligner la nécessité de l'interdépendance pour résoudre ce problème qui est commun à la fois au pays d'accueil et au pays d'immigrants.

L'approche globale ; est un concept qui est bien nécessaire (coordination, transparence) ; peut être un peu plus de transparence pour que les choses soient plus claires pour tout le monde.

Les mots justes ont été prononcés dès l'ouverture et aucun propos n'a été excessif, ce qui est dû à la haute qualité de nos intervenants et de leurs communications et à la finesse de leur analyse.

Si l'on voulait adopter un plan pour reprendre ce qui a été dit toute la journée on pourrait dire : les défis, les problèmes et puis les solutions ou encore : les principes de coopération, les moyens de résoudre les problèmes de l'immigration et puis : les problèmes politiques qui se posent...

En fait, il faudrait du temps pour assimiler tout ça ! Ce qui fait défaut pour notre journée, puisque nous n'en avons qu'une seule bien qu'elle soit si dense.

L'objectif de cette rencontre est de dégager et de clarifier l'équation entre la migration et l'intégration peut être que le mot le plus important c'est «intégration», terme qui a été encore une fois remis en cause par notre dernière intervenante.

Je me propose donc de rendre compte des travaux de notre séminaire à travers quatre principales questions :

- 1 - Comment réussir une migration organisée ?
- 2 - Quels sont les moyens pour l'intégration d'immigrants ?
- 3 - Comment relier intégration et mobilité des élites ?
- 4 - L'intégration est-elle compatible avec la réinsertion d'immigrants ?

I - Comment réussir une migration organisée ?

Tous les aspects ont bien été évoqués dans les travaux de ce séminaire, ce sont les analyses pratiques qui ont prévalu. Nous avons eu des communications très concrètes comme celle de monsieur Bruner, ou d'autres qui nous ont donnés des détails sur la politique organisée en matière de migration et d'intégration.

En fait, d'une manière implicite, le phénomène de migration n'a pas fait l'objet d'une définition unanime ou même pas de définition. Il n'a pas été véritablement précisé. S'agit-il de migration ou d'immigration et quelle est la différence ? Est-ce qu'il s'agit de migration au singulier ou de migrations au pluriel ? Migration d'apprentissage ou de compétence ? Migration permanente ou limitée dans le temps ? et si elle est limitée dans le temps : Peut-on parler de migration des pays du Sud vers le Nord ? Y a-t-il aussi migration entre les pays du Sud ou également entre les pays du Nord ?

Donc autant de cercles concentriques qui peuvent apparaître si nous creusions les questions autour de la notion de migration ! Toutes ces questions ont été abordées et souvent analysées, mais les catégories n'ont pas été distinguées. Bien entendu, la notion de migration illégale et de la migration clandestine ont été évoquées, non pas pour préciser leurs contours mais pour s'interroger sur leurs bien-fondé et mettre en avant leur connotation, pour certains, contre-nature : comment peut-on endiguer par la loi un phénomène liée à un domaine aussi naturel que le flux migratoire.

Comment stopper cette migration irrégulière alors que, par ailleurs, on crée le principe de la liberté d'aller et venir, et le fameux principe de libre-circulation des personnes mises en exergue depuis deux décennies. Evidemment, il y a des remises en cause de certains principes ou de déception ou de dérogação ou des questionnements

autour de certains principes même si les arsenaux juridiques encadrent les flux migratoires jusqu'à incriminer certaines activités liées au transfert migratoire illégal des personnes, la mise en œuvre de procédures de répression manque d'efficacité puisque nous avons 500 mille immigrés illégaux qui entrent chaque année ; évidemment tout le monde est d'accord sur le fait que la migration non organisée pose un problème aussi bien aux pays de destination qu'aux pays d'origine, et donc forcément aux pays de transit et je crois qu'un jour ou l'autre chaque pays peut se trouver confronté à une situation similaire.

Les différentes étapes relatives à l'approche migratoire depuis les temps fastueux où la migration était encouragée et libre jusqu'à arriver à l'approche sécuritaire, intensifiant la lutte contre l'immigration clandestine criminalisée par le droit ; parfois, l'immigré est considéré comme délinquant peut-être même uniquement par son faciès. Ce sont des problèmes que les communications reflètent assez souvent.

L'approche sociale apparaît comme un levier de développement, à moins de considérer le danger de l'immigration non autorisée, et un outil pour un meilleur accueil dans les pays de destination.

Les termes les plus souvent employés au cours de nos échanges ont trait à «la migration organisée» et qui donc peut contester l'idée d'organiser un phénomène ? En l'occurrence celui de la migration ? Aucun être raisonnable ne peut contester cette opinion et puis...il n'y a pas de raison de contester l'organisation d'un phénomène, par contre il est un terme qui a été peu évoqué, comme s'il y avait une volonté tacite de le bannir ou de le mettre à l'écart : il s'agit de la formule de «la migration choisie» qui est un concept politique, nous le savons très bien, peut-être même électoraliste; mis en exergue depuis quelques temps en raison de la charge discriminatoire qu'il recèle. Qui fait le choix ? Qui choisit-on ? En réalité, le concept de

migration organisée veut dire exactement la même chose sans la connotation négative. Autant le substituer à celui de migration choisie et tout le monde sera d'accord.

D'ailleurs la migration a toujours été organisée par tous les Etats. Alors faut-il parler de l'immigration clandestine dans notre propos ? Normalement non, puisque nous parlons d'intégration, on ne va tout de même pas s'occuper d'intégrer les clandestins ; serai-ce une contradiction ou pas ? Je pose juste la question ; c'est l'un des aspects les plus complexes de ce problème.

On revient à la définition de l'immigrant : «qui sont les immigrants» ?

Il y a des solutions juridiques, des accords de coopération surtout durant les années 2003/2005/2008/2010 avec la plupart des pays, notamment les pays du Maghreb. Tous les Etats en sont venus à l'organisation d'un phénomène qu'il convient d'organiser.

Comment l'organiser ? Et dans quel sens ? Et dans quel intérêt ? C'est là où l'on entre dans les détails.

2 - Quels sont les moyens pour l'intégration d'immigrants ?

On va passer à l'immigration illégale. Elle est tout à fait condamnable au même titre que les crimes organisés, d'ailleurs elle est organisée par des criminels finalement ; Et c'est bien de la traite de travailleurs qu'il s'agit tout compte fait, donc nul ne peut remettre en cause l'idée de contester ou de lutter contre cette immigration clandestine.

Comment les choses se font, et pourquoi ce n'est pas aussi efficace ? C'est là peut être les questions qu'il convient de poser et peut être de voir de près ce qui se passe pour ces clandestins, puisque finalement ils réussissent à entrer par milliers et à rester : donc il y a

un problème d'efficacité qui se pose, mais au-delà de l'efficacité, un problème de réalité ; est-ce que c'est un besoin ? Il doit y en avoir un, parce que les 500 mille immigrés clandestins ce ne sont pas tous des charpardeurs ou des receleurs de drogue, je ne le pense pas, le nombre serait un peu trop grand ; il y a donc certainement des gens qui travaillent. Voilà encore un autre aspect à voir et à analyser de plus près et peut être d'une manière un peu plus transparente.

Alors s'agit-il d'immigrés provisoires ou d'immigrés définitivement installés ?

Au-delà de ce qu'on a dit tout à l'heure, d'autres sont convaincus que sans discrimination positive, les choses ne changeront jamais. En fait, l'approche sociale au sens large du concept permet aux nouveaux arrivants dans les pays donnés de connaître la langue, le savoir-vivre ou encore le savoir-faire pour acquérir et garder un emploi ou un logement, la formation permet de valoriser les perspectives du marché du travail et donc l'éducation aide les nouveaux immigrés à connaître les us et coutumes des pays de destination et mieux percevoir le milieu qui les accueille.

A cet égard, la diversité linguistique et culturelle en tant qu'apport de l'immigration peut enrichir l'expérience éducative et constituer une ressource précieuse.

L'intégration des migrants en Europe constitue une rénovation majeure, d'ailleurs les instances européennes on pu une fois réitérer la notion où la nécessité de faire du système éducatif un cadre européen cohérent pour l'intégration. Depuis 2005, la Commission européenne a fait une proposition pour un programme éducatif commun visant l'intégration, et en 2006, le Parlement européen a adopté les recommandations favorisant l'inclusion sociale et le développement des compétences ; et voilà le mot : «inclusion» qui

est donc utilisé par l'un de nos chers collègues. Pour parler encore des termes, «le problème d'intégration» dont je parlais tout à l'heure se pose, je crois, vis à vis des immigrés qui vont retourner dans leurs pays, alors est-ce qu'on va s'amuser à les intégrer ensuite on leur apprendra à se réinsérer ?

Là aussi, il y a un problème de catégorisation des notions d'immigrants, combien y-t-il de catégories d'immigrants ; il est clair que nous ne sommes plus à l'époque où la migration avait un seul sens.

L'immigration est fondamentalement liée à la promotion des droits fondamentaux des immigrés autour de la non-discrimination. C'est d'ailleurs dans cette perspective que la Tunisie avait fait une proposition dès l'année 1993 pour élaborer une Charte commune énonçant droits et devoirs d'immigrants ; je ne vois pas pourquoi cette idée de Charte n'a pas eu de succès alors qu'elle serait intéressante, je dis bien : des droits et des devoirs, donc peut-être permettrait-elle de mettre, noir sur blanc nos droits et nos devoirs envers les immigrés.

En effet, tant que les immigrés seront des citoyens de seconde zone, et ils le sont dans beaucoup de cas, ils ne seront jamais intégrés, car bien des facteurs favorisent le zonage «la ghettoïsation» comme on dit, l'affectation massive des enfants d'immigrés dans les classes scolaires par exemple ou dans des zones d'immeubles etc. le confirme bien.

Ça c'est de la réalité sociale, et dans certains pays on parle des lieux difficiles, ce sont des «lieux d'immigrés», donc c'est une question de zonage. Ça a été fait il y a trente ou quarante ans d'une manière pas inconsciente, mais imprévisible. Et aujourd'hui, on découvre que ça pose problème, évidemment la solution est difficile parce que les faits sont là.

Pour éviter ces obstacles, l'éducation et la formation ont un rôle à jouer dans la réussite scolaire, avec l'aspect du respect des identités et des langues d'origine, à favoriser la formation qualifiante et l'égalité des chances sur le marché de l'emploi.

Cela permet d'améliorer l'image d'immigrant et de valoriser l'apport de la migration parce qu'il y a tout de même cette question de l'image d'immigrant, question culturelle et sociale qui permet justement de voir l'importance, ou l'apport de l'immigrant, et non pas d'y voir seulement quelqu'un qui vient prendre l'emploi des autres, ce n'est pas toujours le cas de nos jours bien entendu, et peut-être même rarement le cas.

Donc il faudrait un statut culturel des migrants qui permet de définir cette approche sociale.

Je reviens à cette idée d'absence de stratégie concertée entre pays du Sud, notamment les pays Maghrébins, et pays du Nord. Je pense que c'est en évolution, ce qu'on a entendu toute la journée nous démontre qu'il y a tout de même un esprit coopératif, qu'il y a des traités, des accords, et nos gouvernants savent ce qu'ils font quant ils adoptent des accords. Si la mise en œuvre n'est pas toujours positive c'est qu'il y a des problèmes dans la réalité qui empêchent cela, mais il y a une coopération ! Je pense qu'elle a été suffisamment élaborée et elle est à saluer, peut-être à critiquer dans le détail, mais elle est à saluer.

Il y a aussi une avancée dans le système législatif européen, notamment ce qu'on a entendu concernant la politique des visas et autres systèmes, où on est passés de la période où on traite tout le monde de la même manière, et là on différencie ceux qui sont immigrés de ceux qui sont voyageurs ou touristes etc. ce qui est une avancée à mon sens très positive.

3 - Comment adapter la migration à la mobilité des élites ?

On l'a dit : la migration a beaucoup évolué. Il faut préciser à l'attention de ceux qu'ils ne l'auraient pas encore remarqué, que la migration d'hier n'est plus celle d'aujourd'hui, ni même celle de demain ! l'on parle aujourd'hui de la mobilité du savoir ; comment pourrait-on la substituer à la mobilité des hommes ?

De ce fait le système d'éducation et de formation devrait fonctionner comme un instrument de convergence sociale au sein de l'espace Euro-méditerranéen ; dans ce contexte le problème posé par l'exode des cerveaux qui a été discuté durant notre journée, mérite de plus profondes analyses, parce que c'est une question intéressante à l'égard de notre thème, tout en considérant les lourdes conséquences du phénomène pour les pays d'origine, tout le monde est d'accord sur ces problèmes, parfois pour les intéressés eux-mêmes, qui vivent ces problèmes d'immigration presque forcée, parce qu'ils trouvent des avantages à partir ailleurs : les avantages matériels qu'ils ne trouvent pas dans leurs pays, donc peut-on leur reprocher de partir, de leur dire : «vous êtes un homme intelligent, on a besoin de vous, on vous garde, et tans pis si vous n'arrivez pas à arrondir vos fins de mois».

Est-ce qu'on peut dire aux gouvernants des pays du Sud : «retenez ces personnes et ne les laissez pas partir» ? Le problème est assez difficile.

La solution n'est pas facile à trouver, elle est beaucoup plus globale, elle ne dépend pas d'une seule volonté et n'est pas consécutive à un facteur unique.

Maintenant on devrait voir au niveau de la terminologie, moi je suis très sensible à la terminologie, peut on parler d'exode de

cerveaux, de mobilité des compétences, ou encore la circulation des élites pour être moins péjoratif ? néanmoins les faits restent les mêmes, et j'ajoute que cette immigration des élites est encouragée par les Etats, elle est encadrée, les agences nationales de l'emploi travaillent à recruter les compétences dans les pays et à leur trouver des emplois adéquats à l'étrangers ; c'est un aspect de la migration dont il convient d'approfondir l'analyse afin d'harmoniser les choix des théoriciens et les choix opérationnels, l'exportation des talents et des compétences procède bien de l'équation «migration et intégration» elle procède de la complémentarité.

Dans le même sens, la migration doit être encore plus un facteur de promotion des jeunes compétences dans le cadre de la mobilité des élites, des échanges d'étudiants, il y a une université euro-méditerranéenne en Slovénie, qui a été inaugurée le 9 juin 2008 et qui regroupe plus de 96 institutions universitaires, de 29 Etats différents, cela est donc à encourager.

4 - L'intégration est elle compatible avec la réinsertion des migrants ?

Effectivement ce n'est pas paradoxal de parler d'intégration et de réinsertion en même temps ; cette approche englobe divers aspects de la vie de la migration sans perdre de vue la perspective de retour ; la réinsertion : idée centrale de toute politique publique d'insertion et de réinsertion doit avoir accès à la réhabilitation de l'image du migrant, aussi bien à l'égard des autres que vis-à-vis des proches d'immigrants, que de lui-même, certainement beaucoup d'immigrants ont une mauvaise image d'eux même et ont tous les complexes du monde parce qu'ils ne sont pas chez eux, même s'ils acquièrent la nationalité, il y a des problèmes psychologiques, le mot a été employé par l'un de nos communicateurs, problèmes sociaux

surtout, donc la mission est difficile à cet égard, la gestion des flux migratoires donc doit se faire dans un esprit nouveau, celui qu'on a appelé «le développement solidaire» qui se fonde sur l'intégration sociale et la réinsertion professionnelle.

5 - Quelle conclusion peut-on tirer de l'ensemble des travaux de ce séminaire ?

Une conclusion positive, d'abord celle de considérer sans conteste, que l'intégration a un rôle éminent, efficient et nécessaire dans les rapports euro-méditerranéens ; bien entendu elle ne conçoit pas la source de toutes les solutions au problème de la migration, si complexe et toujours renouvelé. D'ailleurs encore une fois dans la catégorisation des migrants, il y a les migrants de longue date et les migrants fraîchement arrivés, mais il y a des migrants qui sont devenus des nationaux, est-ce qu'on peut continuer à les considérer comme des migrants ? Ça c'est un gros problème, et un autre aspect de la complexité de la question.

Les propositions ont été multiples dans l'ordre de ces échanges et des communications. L'ensemble de ces questions revient à la gestion commune de l'immigration, qui semble être une exigence aussi bien pour les pays européens, qui le font suffisamment et de plus en plus, mais aussi pour les pays du Sud. Quelqu'un s'est demandé : que fait l'UMA ? Il faudrait qu'elle soit d'abord instituée comme il se doit, pour qu'elle puisse faire quelque chose dans ce domaine ; nous n'en sommes pas encore là».

Sans l'organisation de la migration, certains pensent que l'acquis communautaire lui-même, c'est-à-dire le marché commun, la monnaie unique, etc. risque de faiblir, pour citer Jacques Attali précisément qui dit cela : «Sans la gestion commune de la migration, il y aurait un affaiblissement énorme de l'Europe»

Et on peut peu être le croire, parce qu'il a toujours une vision futuriste des questions ; donc les éléments de politique commune en la matière se limitent à l'existence de réglementations, l'existence d'un financement important, et une agence chargée d'organiser la gestion des frontières «FRONTEX». Mais cette politique commune comporte des dysfonctionnements, de multiples dérogations et bien d'autres aspects qui ne font pas l'objet d'une orientation commune. L'objectif est donc d'unifier ces règles et d'adopter une gestion commune de l'immigration pour ne pas aboutir à ce que Jacques Attali appelle «la guerre des migrants».

DÉBAT

Mr. Ahmed Driss

En écoutant tout à l'heure Mr. Speiser qui a parlé d'une politique équilibrée et ouverte lorsqu'il s'agit de la migration économique, mais une politique ferme lorsqu'il s'agit d'une migration clandestine ; une question m'est venue à l'esprit : que signifie la fermeté pour la migration clandestine est-ce qu'il s'agit de moyens se basant sur une approche sécuritaire stricte dans le but d'arrêter les clandestins avant qu'ils puissent entrer sur le territoire européen ?

Je sollicite aussi Mme Schäffer pour développer encore plus la signification de la mobilité. Est-ce que la mobilité signifie la liberté de circulation ? Parce que dans ce cas il n'est pas nécessaire que ça concerne les migrants, ça peut aussi toucher les personnes dont l'objectif de migrer mais juste avoir la possibilité de circuler librement.

Enfin Mr. Mina vous avez parlé du cadre de la politique de voisinage, est-ce que le cadre du statut avancé dont jouit aujourd'hui le Maroc, et peut être demain la Tunisie, pourrait constituer également une avancée de la coopération sur les questions de migration ?

Mr. Abdennour Ben Antar

Deux idées, justes pour alimenter le débat : la première concerne les problématiques que soulève «l'immigration choisie» ce qui est à mon sens le contraire d'une politique équilibrée en matière migratoire ; lorsqu'on choisit les meilleurs et on rejette le reste ça ne peut jamais être équilibré. Ça c'est la première problématique liée à l'immigration choisie ; la deuxième problématique qui est plus grave à mon sens : est relative à la volonté de l'Union européenne, qui prétend aider les pays du Sud à se développer, de vider, dans le cadre du pacte migratoire, les

pays du Sud de leurs cadres hautement qualifiés. Ce qui laisse entendre que l'immigration choisie est en gros l'organisation de la fuite des cerveaux, et qui devient une politique nationale à la fois des Etats européens et des Etats du Sud. le contraire n'est pas envisageable puisque on ne pas imaginer les pays du Sud établir l'autorisation de quitter le territoire pour garder les meilleures et ne laisser partir que les autres ! La deuxième idée concerne la situation du Maghreb. On se trouve dans une zone qui est à la fois dépourvue de moyens, et à qui l'Union européenne demande un double effort afin de répondre à son souci de protéger ses frontières Sud ; or le Maghreb doit à la fois protéger ses frontières Nord et protéger la stabilité interne des Etats le composant. Ça c'est une autre problématique de fond.

Le second aspect de cette seconde problématique c'est l'absence de culture de gestion des questions migratoires, c'est tout à fait nouveau dans ces pays, et donc ça pose un problème en terme de moyens, lorsque vous avez des immigrés qui arrivent, qui étaient presque à l'abandon, vous n'avez pas de centres d'accueil, vous ne pouvez même pas leur offrir le soin, que se passera-t-il pour eux à ce moment-là et pour les pays qui vont les accueillir ?

Un dernier élément : Si les Etats maghrébins sont incapable de protéger leurs frontières maritimes, empêcher leurs ressortissants de partir et ceux des autres de franchir leurs frontières maritimes, ils ne seront jamais en l'état actuel des choses en mesure de protéger leurs frontières terrestre qui sont nettement plus vastes –Merci-

Mr. Jalel Hamrouni (journal l'Expert)

Avec la montée de la droite en Europe, et les dérives de la crise financière de quelle politique commune de migration peut-on parler aujourd'hui ?

Mr. Michael Speiser

Merci pour les questions, je vais commencer par la question du Dr. Driss : Que signifie une politique ferme en ce qui concerne la migration clandestine ? ça signifie les trois éléments que j'ai mentionné dans mon discours, de faire une sorte de distinction claire entre le droit à l'Asile, c'est-à-dire une immigration forcée, motivée par des aspects humanitaires et ce qui est immigration clandestine ; et là Mme Schäffer a mentionné pendant son discours qu'il y a plusieurs éléments pour répondre à ce phénomène : tout d'abord renforcer les frontières extérieures, c'est-à-dire tous ce qui est dans le contexte de «FRONTEX», son mandat, ses équipements, son budget ; deuxième élément la mise en œuvre de la directive sur le retour qui nous permet de renvoyer des gens en situation irrégulière. Troisième élément la mise en place d'accords bilatéraux de réadmission entre l'Union européenne et les pays tiers.

Se sont là les trois éléments qui nous permettent d'établir une politique ferme contre ce phénomène de l'immigration illégale.

Ensuite, je comprends parfaitement que la question migratoire est liée aussi à la fameuse question des droits fondamentaux, au droit de migrer, de circuler et de s'installer où on veut. Et là, il y a certainement un moment où on entre en conflit, car si on part de cette idée qu'il existe ces fondamentaux de circuler et de s'installer librement, ce droit ne s'applique pas uniquement à l'Union européenne ou aux Etats membre de l'Union européenne, mais à tous les Etats.

Imaginez qu'ici en Tunisie, tous les africains sub-sahariens qui viennent ici chez vous, qui s'installent ici, vous penser que c'est uniquement pour un certain temps, qu'ils sont ici pour attendre le bateau qui les amènes en Europe, mais qu'ils restent plus longtemps

que vous l'avez pensé ! Est-ce que à ce moment là vous allez défendre le droit à la libre circulation et installation ? Seriez-vous prêt à recevoir qui que ce soit ? je sais que maintenant on n'a pas le temps pour aller plus profondément, mais c'est un peu aussi cette question là qui préoccupe tous.

Ensuite, concernant le phénomène de fuite des cerveaux, Mr. Mina a fait référence à cette fameuse migration circulaire, c'est-à-dire des gens qui viennent pour une certaine période en Europe et qui repartent pour revenir encore une fois après un certain temps, cela pourrait contribuer à trouver une solution à ce phénomène.

Troisième élément, nous avons parlé de ce facteur géographique qu'on oublie, nous avons évoqué l'Algérie, je connais les problèmes de la régions, et je sais aussi que c'est notre devoir à ce moment là de vous soutenir dans votre effort d'assurer vos frontières extérieures ; j'évoque l'exemple du Sénégal, où les autorités sénégalaises sont soutenues par des bateaux, des hélicoptères et des avions de l'agence FRONTEX, pour sécuriser leurs frontières maritimes, pour éviter que leur territoire ne serve comme point de départ d'un voyage qui souvent se termine d'une manière tragique.

Mme Isabelle Schäffer

J'essayerai peut être de défendre une approche positive de la migration et de la mobilité, c'est-à-dire de mettre l'accent sur d'autres questions que celles liées à l'aspect sécuritaire, mettre en valeur le côté humain. On considère souvent la mobilité comme un phénomène global, la mobilité en soit connaît différentes facettes : on peut parler d'une mobilité géographique mais aussi de mobilité sociale, virtuelle et culturelle, etc... mais ici je parle de la mobilité géographique dans l'espace méditerranéen, cette mobilité à mon avis elle est déjà

beaucoup plus réelle et présente dans la pratique qu'elle ne l'est dans les cadres institutionnels, c'est-à-dire à travers les mariages mixtes, les échanges entre deuxième et troisième génération d'immigrants, qui ont vécu et qui ont grandi et socialisés en Europe, et qui voyagent beaucoup dans cette espace, car les liens avec les pays d'origine à travers tout le tissu sociale qui est là en méditerranée, le côté humain dépasse en fait tous les cadres institutionnels sécuritaires qui veulent sécuriser les frontières. Je voudrais mettre plutôt l'accent sur l'aspect positive de la migration et de la mobilité dans l'espace méditerranéen, on voit aussi qu'il y a une très forte tendance vers la double résidence, ces dernières années beaucoup de personnes de la deuxième et troisième génération ont acheté des maisons et des terres en Afrique du Nord et à travers tous ces mouvements d'aller et de retour pendant les vacances, pour des raisons familiales, pour de court séjours, ici et là il y a un espace humain qui se crée.

Nous voyons aussi qu'il y a quant même des efforts de la part de l'Union européenne et aussi dans le cadre de la coopération euro-méditerranéenne pour créer plus de possibilité pour les étudiants pour passer de court séjours et aussi de long séjours d'études en Europe, et des étudiants européens qui viennent de plus en plus dans les pays Nord africain pour faire des études ici, et la même chose pour la formation professionnel, ça évidemment c'est une piste qui a beaucoup de valeur qui doit être poursuivie d'une manière encore plus intense ; j'aimerais aussi revenir sur la question de l'externalisation de la gestion de la migration, en fait beaucoup d'observateurs parlent du rôle du Maghreb pour d'un côté retenir et empêcher la migration vers l'Europe, et de l'autre côté de créer une sorte de zone tampon entre le sud de l'Europe et l'Afrique Sub-saharienne, à mon avis c'est aussi la tache de l'Union pour la méditerranée d'agir contre ce genre de développement. Merci.

Mr. Massimo Mina

A propos des bonnes pratiques, on peut évoquer plusieurs exemples tels que le paquet de mobilité qui a été présenté par l'UE et qui est en cours d'expérimentation pour la Moldavie, le Cap vert, et là il y a des modèles qu'on peut regarder aussi ailleurs, pas seulement dans le voisinage sud mais aussi dans le voisinage Est, et puis c'est sur cette base que l'on peut évoluer dans la mise à jour du plan d'action.

Je voudrais aussi mentionner deux choses, à propos de la migration choisie et la fuite des cerveaux, tout d'abord le fait que nous travaillons beaucoup sur l'éducation, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur ; c'est un des secteurs de priorité thématique dans le programme indicatif national de coopération entre l'Union européenne et la Tunisie ; ce qui est important c'est les projets de coopération que j'ai mentionné, en termes financiers, il s'agit de montants vraiment considérables, y compris par rapport aux pays voisins, pour la période 2007/2010 c'était 300 millions d'Euros, l'enveloppe financière pour la période 2011/2013 est de 240 millions d'Euros, on est autour de 80 million/an de coopération entre l'Union européenne et la Tunisie, qui a pour but de s'attaquer aux problèmes qui sont à la base de la migration.

L'autre chose par rapport à la fuite des cerveaux, effectivement nous travaillons sur le montage d'un grand programme sur l'éducation, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur, avec la perspective de renforcer l'employabilité ; comment peut-on faire une adéquation entre un système global de l'éducation et le problème de l'emploi ? Un des gros problème pour la région, on le sait c'est le problème du chômage des diplômés, alors on sait que le taux de chômage est autour de 14% globalement, mais pour certaines

spécialités, pour certains diplômés de l'enseignement supérieure on touche et on dépasse même les 25%, là c'est claire qu'il y a une opportunité en terme de migration qui est dans l'intérêt de la Tunisie, mais aussi des pays récepteurs de la migration ; donc il ne faut pas trop généraliser, évidemment il ne s'agit pas de dynamique permanente, on sait très bien que les statisticiens ont prévu une évolution de ces flux, ça va encore grimper pour deux, trois, ou quatre ans, mais après la courbe commencera ensuite à descendre ; on prévoit à terme qu'il y a une inversion de cette problématique, pour le moment l'immigration ça fait quant même une opportunité pour soulager ce problème.

Enfin sur la question de l'externalisation des contrôles des frontières, là c'est un problème très important et très grave même s'il est parfois un des sujets typiques ; des critiques de l'Union européenne, mais aussi des Etats membres, mais je crois qu'on a su être efficace, du moment qu'il y a des accords politiques clairs entre les pays de la rive sud et les Etats membres ou avec l'Union européenne, on a un exemple assez significatif, celui de la Libye, l'accord entre la Libye et l'Italie a permis une réduction drastique du flux et de l'arrivée des migrants sur les côtes de l'Italie du sud notamment, or tout cela peut rester sans grande efficacité s'il n'est pas accompagné d'actions et d'activités très claires et très ponctuels dans le pays même qui adopte ces mesures pour permettre l'accueil de ces migrants, pour les recevoir d'une manière digne, pour qu'il y ait un accompagnement médical et qu'il y ait surtout aussi la possibilité de sélectionner ceux qui sont éligible au statut d'Asile. Je crois qu'il y a beaucoup de travail qui reste à faire, on ne peut pas simplement se cacher derrière le fait que bon nombre de problèmes macros est résolu, qu'on réduit le nombre des arrivées sur les côtes européennes (on est passé à 200 ou 300/an) mais il faut voir quels sont les impacts

sur le territoire libyen dans le cas particuliers des centres d'accueil, c'est là où il y a le gros du travail, c'est un travail d'aide humanitaire, d'accompagnement, de gestion des flux et de construction des capacités, et aussi d'accompagnement pour ceux qui veulent rentrer à leurs pays ; et dans tout ça la question de l'Asile reste prioritaire, parce que c'est vrais qu'il n'y a pas toujours le moyen pour permettre à ceux qui méritent de recevoir l'Asile de le recevoir effectivement, à cause des difficultés logistiques évidentes dans ces pays.

Merci



Documents



LIVRE VERT

SUR UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE DE LA GESTION DES MIGRATIONS ÉCONOMIQUES

Bruxelles, le 11.1.2005

COM (2004) 811 final

(Présenté par la Commission)

I - Introduction

Le but du présent livre vert est d'engager un débat approfondi, impliquant les institutions de l'UE, les États membres et la société civile, sur la forme la plus appropriée de règles communautaires pour l'admission des migrants économiques ainsi que sur la valeur ajoutée que représente l'adoption d'un tel cadre commun. La Commission organisera une audition publique en 2005 afin que cette question soit discutée entre tous les différents acteurs impliqués.

Ce livre vert concerne les procédures d'admission pour la migration économique des ressortissants de pays tiers et ne traite pas de la libre circulation des citoyens européens à l'intérieur de l'Union. La discussion sur l'achèvement du marché du travail de la Communauté se tient dans un autre contexte.

L'article 63, paragraphe 3, du Traité CE dispose que le Conseil arrête «des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants : (a) conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée». Depuis le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, la Commission a déjà essayé de lancer une discussion approfondie sur un projet stratégique de migration économique. En 2001, une proposition de directive

relative aux «conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante»^[1]. Alors que les autres institutions européennes ont émis des avis positifs^[2], le débat au Conseil s'est limité à une première lecture du texte.

La Commission estime qu'il est temps à présent de réexaminer cette question à la lumière des développements ayant eu lieu dans le domaine de l'immigration au cours des trois dernières années. Au niveau politique, le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 a mis l'accent sur «la nécessité d'envisager des moyens juridiques permettant à des ressortissants de pays tiers d'immigrer dans l'Union, en tenant compte de la capacité d'accueil des États membres [...]». Le Traité établissant une constitution pour l'Europe, adopté lors du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, stipule que «L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires [...]»^[3].

En attendant, la Commission, qui reconnaît l'impact que le déclin démographique et le vieillissement de la population ont sur l'économie, a souligné la nécessité de revoir les politiques d'immigration pour le long terme^[4], en particulier à la lumière des implications que la stratégie de migration économique aurait sur la compétitivité et, dès lors, sur la réalisation des objectifs de Lisbonne. Cette tendance de la société a encouragé le débat sur la migration vers l'UE, sans pour autant épiéter sur la responsabilité des États membres de décider du nombre d'immigrants à admettre. En fait, même si les objectifs en matière d'emploi fixés à Lisbonne sont atteints d'ici à 2010, les niveaux d'emploi globaux baisseront en raison des changements démographiques. Entre 2010 et 2030, aux taux

d'immigration actuels, le déclin de la population active de l'Europe des 25 occasionnera une baisse du nombre de travailleurs de l'ordre de 20 millions. Ces développements auront un impact considérable sur la croissance économique globale, le fonctionnement du marché intérieur et la compétitivité des entreprises européennes.

Dans ce contexte, bien que l'immigration en soi ne constitue pas une solution au problème du vieillissement de la population, des flux d'immigration plus soutenus pourraient être de plus en plus nécessaires pour couvrir les besoins du marché européen du travail et pour assurer la prospérité de l'Europe. L'immigration a en outre un impact grandissant sur l'esprit d'entreprise. L'UE doit également prendre en considération le fait que les principales régions du monde se font déjà concurrence pour attirer des travailleurs migrants pour satisfaire les besoins de leur économie. Ceci met en lumière l'importance d'assurer qu'une politique européenne en matière de migration économique apporte un statut légal et une panoplie de droits garantis qui puissent soutenir l'intégration de ceux qui ont été admis.

En outre, la nécessité d'une initiative stratégique européenne est renforcée par le fait que, en son absence, les flux migratoires seraient encore plus susceptibles de contourner les règles et législations nationales. En conséquence, sans critères communs pour l'admission des migrants économiques, le nombre de ressortissants de pays tiers entrant illégalement dans l'UE et sans garantie d'avoir un emploi déclaré – et donc de s'intégrer dans nos sociétés – va croître.

Dans ce contexte, la Commission reconnaît pleinement que les décisions sur le nombre de migrants économiques pouvant être admis dans le but de rechercher un emploi relèvent des États membres. Le projet de Traité constitutionnel dispose que « Le présent article [III-

267] n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers en provenance de pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié». La décision d'admettre ces ressortissants de pays tiers sur le territoire d'un État membre affecte toutefois les autres États membres (droit de voyager au sein de l'espace Schengen, droit de fournir des services dans d'autres États membres, droit de se rendre sur le territoire d'autres États membres une fois acquis le statut de résident de longue durée; impact de l'admission de travailleurs ressortissants de pays tiers sur le marché européen du travail) et l'UE a des obligations internationales liées à certaines catégories de migrants économiques. La Commission estime par conséquent qu'il est nécessaire d'adopter des critères et règles communs transparents et plus harmonisés au niveau européen pour l'admission des migrants économiques.

Toutes les considérations qui précèdent, associées à une réflexion sur la valeur ajoutée que représente l'adoption de mesures à l'échelon européen, constituent les fondements sur lesquels doit s'appuyer toute action dans ce domaine. Toute mesure adoptée au niveau européen doit en outre réduire au minimum la charge administrative pour les États membres et les ressortissants de pays tiers.

Le but du présent livre vert n'est donc pas de décrire les politiques de l'Europe des 25, ni de les comparer à celles d'autres régions du monde. Il consiste plutôt à cerner les principaux enjeux et à rechercher les options possibles pour la mise en place d'un cadre législatif communautaire en matière de migration économique. Pour ce faire, la Commission a tenu compte des réserves et des préoccupations émises par les États membres lors du débat sur la proposition de directive de 2001, et elle propose des alternatives.

Enfin, dans le Programme de La Haye, le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a mis l'accent sur l'importance du débat sur le livre vert qui – avec les meilleures pratiques dans les États membres et leur pertinence pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne – devrait être pris comme une base pour «un programme d'action relatif à l'immigration légale, comprenant des procédures d'admission qui permettent au marché du travail de réagir rapidement à une demande de main-d'œuvre étrangère en constante mutation»^[5]. La Commission présentera ce programme avant la fin de l'année 2005.

2 - Développement d'une approche communautaire des migrations de main-d'œuvre

La Commission estime que les débats sur la future politique européenne en matière de migration économique devraient se concentrer sur un certain nombre de questions clés, lesquelles, sans être exhaustives, sont interdépendantes. Les options proposées pourraient être combinées de différentes manières en fonction du résultat final à atteindre.

2-1 - Quel degré d'harmonisation l'UE devrait-elle chercher à atteindre ?

L'accès des ressortissants de pays tiers au marché du travail étant une question extrêmement complexe, la Commission considère que pour qu'une politique communautaire fonctionne bien dans ce domaine, elle ne peut être mise en place que progressivement, afin de faciliter un passage progressif et en douceur des règles nationales à des règles communautaires. La législation européenne sur l'admission des migrants économiques devrait donc être conçue comme une première législation qui établirait certains critères, définitions et procédures communs, mais qui laisserait les États membres répondre aux besoins spécifiques de leur marché du travail. Il importe de

rappeler que le projet de Traité constitutionnel laisse aux États membres le droit de déterminer les volumes d'admission de demandeurs d'emploi. Toutefois, une méthode de coordination par laquelle les États membres appliquent des quotas nationaux et informent la Commission de la mise en œuvre et des résultats de ces politiques pourrait être bénéfique pour l'évaluation des besoins globaux du marché européen du travail et pourrait contribuer à la mise en place d'une politique communautaire commune en matière de migration légale ainsi qu'à une procédure plus efficace et mieux coordonnée qui serait à la fois dans l'intérêt des États membres et des personnes concernées.

En ce qui concerne la portée d'une future législation européenne, la Commission se trouve face à plusieurs options. Une première possibilité serait d'adopter une approche horizontale sur le modèle de la proposition originale, qui couvrirait les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers exerçant une activité salariée, indépendante ou toute autre activité économique pendant plus de 3 mois sur le territoire d'un État membre. Des dispositions spécifiques pourraient couvrir les besoins particuliers de certains groupes, tels que les travailleurs saisonniers, les personnes transférées au sein d'une même entreprise, etc. L'avantage serait la création d'un cadre commun global en matière de migration économique, avec un degré élevé de flexibilité.

Sur le modèle des propositions de directives relatives à l'admission des étudiants^[6] et des chercheurs^[7], une alternative pourrait consister en une série de propositions législatives sectorielles. Ce projet de législation pourrait viser les travailleurs saisonniers, les personnes transférées au sein d'une même entreprise, les migrants possédant des qualifications bien particulières (pas nécessairement les travailleurs hautement qualifiés uniquement), les prestataires de

services contractuels et/ou d'autres catégories, en mettant de côté pour l'instant tout cadre commun global en matière d'admission des travailleurs ressortissants de pays tiers. L'avantage dans ce cas serait une adoption plus facile de règles communes.

D'autres approches pourraient également être explorées, par exemple la mise en place d'une procédure commune accélérée pour l'admission de migrants en cas de pénuries de main-d'œuvre et de qualifications spécifiques ; cette procédure serait activée si un certain nombre d'États membres obtiennent du Conseil l'autorisation de ce faire via une procédure très rapide. Cela éviterait aux États membres une concurrence inutile et potentiellement dangereuse pour le recrutement de certaines catégories de travailleurs.

- Dans quelle mesure une politique européenne en matière de migration de main-d'œuvre devrait-elle être élaborée et quel devrait être le degré d'intervention communautaire en la matière ?
- Une loi européenne sur l'immigration devrait-elle avoir pour objectif la mise en place d'un cadre juridique global couvrant presque tous les ressortissants de pays tiers entrant dans l'UE ou devrait-elle se concentrer sur des groupes spécifiques d'immigrants ?
- Si l'approche législative sectorielle était choisie, quels groupes de migrants devraient-ils être considérés comme une priorité et pourquoi ?
- Considérez-vous que d'autres approches – comme une procédure européenne accélérée – devraient être explorées ? Pourriez-vous proposer d'autres options ?

2-2 - Procédures d'admission pour les emplois salariés

En général, préalablement à l'admission d'un travailleur ressortissant d'un pays tiers, les États membres exigent que leur soit fournie la preuve qu'aucun travailleur appartenant déjà au marché

national du travail ne peut occuper le poste vacant en question (condition du besoin économique). Certains États membres acceptent des catégories spéciales de travailleurs – par exemple, des travailleurs hautement qualifiés ou appartenant à des secteurs/professions où des pénuries existent déjà – par le biais de régimes spéciaux tels que des procédures accélérées, des cartes vertes, etc. De telles approches pourraient être explorées à l'échelon européen. L'UE devrait aussi s'inspirer de l'expérience d'autres régions du monde[8].

2-2-1 - Préférence accordée au marché national du travail

Le principe de «préférence communautaire» est défini en ces termes : «Les États membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main-d'oeuvre nationale et communautaire ou par la main-d'œuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché régulier du travail dans cet État membre»^[9]. Bon nombre d'États membres dispensent toutefois de cette condition certaines catégories de migrants économiques (les membres du personnel clé transférés au sein d'une même entreprise, les artistes du spectacle de renommée internationale, etc.)

La principale question est de savoir si cette préférence devrait être accordée aux travailleurs des pays tiers déjà présents sur le territoire d'un État membre par rapport aux ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés. Il est important de rappeler que, à partir de 2006, les résidents de longue durée bénéficieront d'une préférence sur les migrants nouvellement arrivés dans l'État membre de résidence et auront la possibilité de se déplacer et de s'établir dans un second État membre pour étudier, travailler ou à d'autres fins^[10]. Cette

préférence devrait-elle en outre être étendue aux ressortissants de pays tiers séjournant dans un État membre différent de celui où il existe une pénurie de main-d'œuvre (en plus des résidents de longue durée) ? Cela ne limiterait pas le droit du second État membre de décider qui admettre sur son territoire, mais cela faciliterait le recrutement, en permettant de remédier plus rapidement et plus efficacement aux pénuries de main-d'œuvre et de qualifications là où elles apparaissent. L'UE pourrait donc compter sur un «stock» de travailleurs dont l'intégration a déjà commencé.

Cette préférence pourrait aussi être étendue à ceux qui ont déjà travaillé pendant quelques années au sein de l'UE avant de regagner temporairement leur pays d'origine. Cela pourrait en fait encourager la «mobilité des cerveaux», en permettant aux travailleurs ressortissants de pays tiers d'essayer de s'intégrer à nouveau dans leur pays d'origine en sachant qu'ils bénéficieront d'un traitement plus favorable en termes de réadmission s'ils souhaitent par la suite revenir travailler au sein de l'UE.

- Comment peut-on garantir que le principe de «préférence communautaire» est appliqué de manière efficace ?
- La définition existante de la préférence communautaire est-elle toujours pertinente ? Dans la négative, comment devrait-on la modifier ?
- À quelles autres catégories de migrants économiques (outre les membres du personnel clé transférés au sein d'une même entreprise) la logique de la préférence communautaire pourrait-elle ne pas s'appliquer ?
- Outre les résidents de longue durée, à quelles catégories de ressortissants de pays tiers – s'il en existe – devrait-on accorder la

préférence par rapport aux travailleurs ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés ?

- Un droit de priorité – soumis à des conditions précises – devrait-il être octroyé aux ressortissants de pays tiers ayant temporairement quitté l'UE après y avoir travaillé pendant une période donnée ?

- Le fait de faciliter la mobilité, d'un État membre à l'autre, des travailleurs ressortissants de pays tiers serait-il bénéfique à l'économie de l'UE et aux marchés nationaux du travail ? Comment cela pourrait-il être mis en pratique de manière efficace ? Quelles limitations/facilitations devrait-on prévoir ?

- Comment les Services publics de l'emploi européens (SPE) et le portail EURES sur la mobilité de l'emploi^[11] peuvent-ils contribuer à faciliter la migration des travailleurs ressortissants de pays tiers?

2-2-2 - Systèmes d'admission

Outre le système, il faut tout d'abord discuter un point spécifique : l'admission des ressortissants de pays tiers sur le marché européen du travail devrait-elle n'être autorisée que s'il existe un emploi spécifique à pourvoir ou pourrait-il aussi y avoir des systèmes plus flexibles tels que les cartes vertes, etc., destinés à attirer des travailleurs pour couvrir les besoins à court terme et à long terme du marché du travail ? La question se pose également de savoir quelle procédure appliquer pour les ressortissants de pays tiers qui désirent entrer dans l'UE afin d'y exercer une activité économique (en vertu, par exemple, d'un contrat de services conclu entre leur employeur étranger et un client européen), mais qui, en réalité, n'entrent pas sur le marché européen du travail.

- L'admission des ressortissants de pays tiers sur le marché européen du travail devrait-elle toujours être subordonnée à l'existence d'un

emploi déterminé à pourvoir ou les États membres devraient-ils également pouvoir admettre des ressortissants de pays tiers sans une telle condition ?

- Quelle procédure devrait-on appliquer aux migrants économiques qui n'entrent pas sur le marché du travail ?

Si l'admission doit être subordonnée à l'existence d'un emploi déterminé à pourvoir (condition du besoin économique), et si on adopte une approche communautaire horizontale de la migration économique, une possibilité serait de procéder sur la base d'une «évaluation individuelle» : si les employeurs ont publié une offre d'emploi pendant une durée minimale et qu'ils n'ont pas reçu de candidature acceptable en provenance du marché européen du travail, ils seraient autorisés à recruter à l'étranger. Ce système - reposant sur un outil tel qu'EURES, pour la diffusion dans toute l'UE d'informations sur les offres d'emploi - permettrait d'exercer un certain contrôle sur les recrutements, de façon à limiter les abus. En outre, il y a lieu de se demander si cette condition devrait être à nouveau appliquée lorsqu'un contrat à court terme est arrivé à expiration et que l'employeur désire le renouveler.

- Considérez-vous que la condition du besoin économique soit un système viable? Devrait-il être appliqué d'une façon flexible, tenant compte par exemple des caractéristiques nationales ou sectorielles ou de la taille de l'entreprise concernée ?

- Devrait-il y avoir une durée minimale pendant laquelle une offre d'emploi doit être publiée avant qu'un candidat ressortissant d'un pays tiers puisse être pris en considération pour le poste ?

- De quelle autre façon pourrait-on efficacement prouver qu'on a besoin d'un travailleur ressortissant d'un pays tiers ?

- La condition du besoin économique devrait-elle être appliquée à nouveau après l'expiration du permis de travail, si le contrat de travail – sur la base duquel le travailleur ressortissant d'un pays tiers a été admis – a été/doit être renouvelé ?

Plusieurs systèmes optionnels pourraient permettre une plus grande flexibilité: un État membre pourrait considérer que la condition du besoin économique est remplie au-delà d'un certain revenu annuel et/ou d'un certain niveau de qualification, et/ou aucune preuve de pénurie ne serait exigée pour certains secteurs ou régions, déterminés par l'État membre concerné (cartes vertes). Le même concept pourrait s'appliquer aux quotas de travailleurs, permettant ainsi aux États membres de tenir leurs engagements internationaux à l'égard des pays tiers.

- Quels systèmes optionnels alternatifs pourrait-on envisager ?

Une autre possibilité serait d'appliquer un système européen de sélection afin de répondre aux besoins de qualifications spécifiques, en particulier dans une perspective à long terme. Un cadre commun à l'échelon européen pourrait être mis en place (par exemple, années d'expérience, formation, connaissances linguistiques, existence d'une offre d'emploi/de pénuries de main-d'œuvre, parents dans cet État membre, etc.) et chaque État membre pourrait alors choisir de l'appliquer ou non ; s'il décide de l'appliquer, il pourrait choisir de quelle façon l'adapter aux besoins de son marché du travail. Sinon, il pourrait exister plusieurs systèmes, par exemple un système pour les travailleurs peu qualifiés (la préférence serait, par exemple, donnée aux années d'expérience dans un secteur donné) et un autre système pour les travailleurs moyennement/hautement qualifiés (la préférence serait, par exemple, donnée à la formation, puis à l'expérience), et les États membres pourraient décider d'appliquer l'un ou l'autre de ces

systèmes. Un tel système pourrait coexister tant avec la philosophie de l'«évaluation individuelle» qu'avec les «cartes vertes». Enfin, les États membres désireux d'introduire des «permis de demandeur d'emploi» pour certaines qualifications, certains secteurs, etc., y seraient autorisés.

Dans ce contexte, on pourrait envisager un système de bourse, reposant par exemple sur les services fournis par EURES : un employeur pourrait consulter les curriculum vitæ des candidats pour toute l'UE lorsqu'il aurait besoin de travailleurs ressortissants de pays tiers. Le candidat sélectionné pourrait vérifier via le site web de l'État membre s'il remplit les conditions et entamer les démarches nécessaires pour l'obtention des permis.

- Un système de sélection pourrait-il servir de règle générale au niveau européen pour l'admission de migrants économiques sur le marché du travail et quels devraient être les critères ?
- Comment pourrait-on donner aux employeurs un accès global aux CV des candidats pour toute l'UE et comment EURES pourrait-il être amélioré dans ce contexte ?
- Devrait-on envisager la possibilité de délivrer un «permis de demandeur d'emploi» ?

2-3 - Procédures d'admission pour les emplois indépendants

On pourrait également introduire à l'échelon européen des conditions harmonisées pour l'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi indépendant. Ces conditions différeraient de celles décrites dans la partie 2.2 : par exemple, il pourrait être demandé à un ressortissant de pays tiers de présenter un plan d'entreprise détaillé et financièrement viable, de prouver qu'il possède des ressources financières et de démontrer l'effet bénéfique de ces

activités sur l'emploi ou sur le développement économique de l'État membre concerné. On pourrait introduire différents degrés de flexibilité, comme la possibilité pour les États membres d'exclure ou de promouvoir certains secteurs, etc.

- L'UE devrait-elle disposer de règles communes pour l'admission de travailleurs indépendants ressortissants de pays tiers ? Dans l'affirmative, à quelles conditions ?

- Pourrait-on envisager des procédures plus flexibles pour les travailleurs indépendants désireux d'entrer dans l'UE pour une durée inférieure à un an afin de remplir un contrat spécifique conclu avec un client européen ? Dans l'affirmative, lesquelles ?

2-4 - Demandes de permis de séjour et de travail (combiné ou non)

Une procédure nationale unique de demande de permis de séjour et de travail combiné (guichet unique) pourrait simplifier les procédures existantes. Lorsqu'un visa d'entrée est requis, les États membres pourraient soit continuer d'exiger un visa d'entrée initial, soit considérer que la délivrance de ce permis combiné par leur consulat suffit.

Ce permis n'interfererait pas avec les pratiques internes des administrations nationales ni avec les conditions d'admission. Dans la plupart des États membres, les ressortissants de pays tiers doivent préalablement être en possession d'un permis de travail pour que leur demande de permis de séjour soit examinée. On pourrait donc avoir l'impression que la délivrance d'un permis de séjour – sur la base de critères différents de ceux du permis de travail – deviendrait presque automatique dans le cadre de cette procédure combinée, ce qui n'est pas l'intention de la Commission.

Une alternative serait de ne pas réglementer cette question au niveau européen. Un compromis consisterait à proposer une demande unique pour les permis de séjour et de travail, même si cette demande aboutirait à la délivrance de deux permis distincts selon les règles nationales.

- Devrait-il exister un «permis de séjour et de travail combiné» au niveau européen ? Quels en seraient les avantages et les inconvénients ?
- Ou devrait-on proposer une demande unique (pour les permis de séjour et de travail) ?
- Existe-t-il d'autres options ?

2-5 - Possibilité de changer d'employeur ou de secteur

La possibilité de changer d'employeur ou de secteur pendant la première période de travail au sein de l'UE est étroitement liée à la question de savoir qui est le titulaire du permis ainsi qu'aux conditions d'admission du travailleur (partie 2.2). Si un ressortissant de pays tiers a été admis dans le cadre d'un régime spécial, sa mobilité pourrait être temporairement limitée dans le but d'éviter des abus des conditions d'admission. En revanche, aucun problème réel pour l'économie du pays d'accueil ne se poserait si le travailleur a été admis en dehors du cadre de tels régimes et si on lui propose un emploi plus rémunérateur (sous réserve de la condition du besoin économique, le cas échéant). Pour ce qui est du permis, si le titulaire du permis est l'employeur, le travailleur pourrait être exposé au risque d'être injustement contrôlé, voire d'être «la propriété», de son futur employeur européen.

- Devrait-il y avoir des limitations de la mobilité du travailleur ressortissant d'un pays tiers sur le marché du travail de l'État membre de séjour ? Dans l'affirmative, lesquelles (employeur, secteur, région, etc.), dans quels cas et pendant combien de temps ?

- Qui devrait être le titulaire du permis ? L'employeur, le travailleur ou devraient-ils être co-titulaires ?

2-6 - Droits

Les travailleurs migrants doivent avoir un statut juridique^[12] sûr, qu'ils souhaitent retourner dans leur pays d'origine ou obtenir un statut plus permanent. Les travailleurs ressortissants de pays tiers devraient bénéficier du même traitement que les citoyens de l'UE en particulier quant à certains droits sociaux et économiques fondamentaux avant d'obtenir le statut de résident de longue durée, qui implique un ensemble plus étendu de droits, conformément au principe de différenciation des droits en fonction de la durée du séjour:

- Quels droits spécifiques devrait-on accorder aux ressortissants de pays tiers travaillant temporairement au sein de l'UE ?

- La jouissance de certains droits devrait-elle être subordonnée à un séjour d'une durée minimale ? Dans l'affirmative, quels droits et un séjour de quelle durée ?

- Devrait-on envisager des mesures incitatives – par exemple, de meilleures conditions pour le regroupement familial ou pour l'obtention du statut de résident de longue durée – pour attirer certaines catégories de travailleurs ressortissants de pays tiers? Dans l'affirmative, pourquoi et lesquelles ?

2-7 - Mesures d'accompagnement : intégration, retour et coopération avec les pays tiers

Comme cela a été souligné dans plusieurs communications de la Commission^[13] et dans les Conclusions du Conseil sur la migration et le développement du 19 mai 2003, une politique européenne efficace en matière de migration économique exige que l'on gère les flux

migratoires en coopération avec les pays d'origine et de transit, en tenant compte de leur réalité et de leurs besoins. Les mesures prises doivent être accompagnées par des politiques fortes pour intégrer les migrants admis.

La coopération avec les pays tiers pour faciliter la migration légale ainsi que l'intégration sociale et économique des migrants potentiels devrait par conséquent inclure une série de questions, telles que la fuite des cerveaux, le fait que les pays d'origine investissent dans le développement des qualifications de personnes qui partiront travailler à l'étranger, la difficulté pour les migrants de conserver des liens sociaux et culturels, etc. Il importe de réfléchir à la manière d'aborder ces questions et aussi aux mesures visant à faciliter le retour des travailleurs temporaires à l'expiration de leur contrat ainsi qu'à les réintégrer dans leur société d'origine. Des mesures possibles pour favoriser des solutions avantageuses pour tous, et/ou pour compenser des situations défavorables qui pourraient survenir, pourraient consister à : fournir des informations actualisées sur les conditions d'entrée et de séjour dans l'UE; créer des centres de formation et de recrutement dans les pays d'origine pour les qualifications pour lesquelles il existe un besoin au niveau européen, ainsi que pour la formation culturelle et linguistique; créer des bases de données par qualifications/emploi/secteur (portefeuille de compétences) des migrants potentiels; faciliter le transfert d'une partie de la rémunération dans le pays d'origine ; dédommager les pays tiers pour les coûts de formation des migrants qui quittent leur pays pour l'UE. Une autre question est de savoir si on pourrait accorder à certains pays tiers une préférence pour l'admission de leurs ressortissants dans le cadre d'accords de coopération renforcée.

En outre, comme cela a été souligné dans le Premier rapport annuel sur la migration et l'intégration, l'UE doit poursuivre ses efforts pour promouvoir une meilleure intégration des immigrants actuels et à venir, tant sur le marché du travail que dans la société d'accueil en général. Des programmes d'introduction pour les immigrants nouvellement arrivés – couvrant principalement la formation linguistique, l'éducation civique et l'information sur les normes et valeurs fondamentales de la société d'accueil – acquièrent de plus en plus d'importance dans tous les États membres.

- Quel genre de mesures d'accompagnement devrait-on envisager pour faciliter l'admission et l'intégration des migrants économiques, tant dans l'UE que dans les pays d'origine ?

- En ligne avec les politiques de développement de l'UE, que pourrait faire l'UE pour encourager la circulation des cerveaux et répondre aux effets négatifs potentiels de la fuite des cerveaux ?

- Les pays en développement devraient-ils être dédommagés (par qui et comment) pour leur investissement dans un capital humain qui émigre vers l'UE ? Comment pourrait-on limiter les effets négatifs ?

- Devrait-on obliger les pays d'origine et d'accueil à veiller au retour des migrants économiques temporaires ? Dans l'affirmative, dans quels cas ?

- Comment le retour peut-il être géré dans l'intérêt mutuel des pays d'origine et d'accueil ?

- Devrait-on accorder à certains pays tiers une préférence en termes d'admission et comment ?

- Ces préférences pourraient-elles être liées à des cadres spéciaux, comme la politique européenne de voisinage ou les stratégies de pré-élargissement ?

3 - Conclusion

La Commission considère l'admission des migrants économiques comme la pierre angulaire de toute politique d'immigration et estime qu'il est donc nécessaire d'aborder cette question au niveau européen dans le contexte de l'élaboration progressive d'une politique communautaire cohérente de l'immigration. Dans le présent livre vert, la Commission a tenté de décrire les principaux enjeux et a proposé un certain nombre d'options qui pourraient composer un cadre communautaire commun. Ce système devrait être transparent, non bureaucratique et pleinement opérationnel. Il devrait fonctionner dans l'intérêt de toutes les parties concernées: les migrants, les pays d'origine et d'accueil. Lorsqu'elle intensifie sa politique visant à attirer les migrants économiques et à en faciliter l'admission, l'UE doit, au même titre que ses États membres, être très attentive aux effets négatifs possibles d'un tel exode pour le pays d'origine.

L'objectif principal du présent livre vert est de susciter les réactions et d'amorcer un large débat entre tous les acteurs concernés. Le Conseil, le Parlement européen, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, les autorités nationales, régionales et locales, les partenaires sociaux (y inclus les associations d'entrepreneurs et les syndicats), les organisations non gouvernementales, les pays candidats, les partenaires des pays tiers, les universités et autres personnes et organisations de la société civile sont invités à y contribuer. À l'issue de ce processus global de consultation, la Commission présentera un programme d'action relatif à l'immigration légale, y inclus les procédures d'admission, pour la fin de 2005, ainsi que cela est prévu par le Programme de La Haye.

* * *

En vue de la préparation d'une audition publique sur la migration économique en 2005, la Commission invite toutes les parties intéressées à envoyer leurs observations par écrit avant le 15 avril 2005 à l'adresse suivante :

Le Directeur général

Direction générale Justice, Liberté et Sécurité

Commission européenne

B-1049 Bruxelles

jls-economic-migration@cec.eu.int

ANNEXE

BIBLIOGRAPHY

A - Legislative instruments and proposals

Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid

employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

Council Regulation (EEC) n° 1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B - Commission Communications

Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM (2004) 412 final;

First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

C. Studies

Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.

[1] COM(2001) 386.

[2] Opinions du Parlement européen du 12.2.2003 (A5-0010/2003); Comité économique et social européen du 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002); Comité des régions du 13.3.2002 (CdR 386/2001).

[3] Article III-267.

[4] COM(2003) 336.

[5] Conclusions du Conseil européen, Annexe I, point III 1.4.

[6] COM(2002) 548.

[7] COM(2004) 178.

[8] «Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants» (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm) : voir annexe.

[9] Résolution du Conseil du 20 juin 1994, en rapport avec le règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil. Il doit être noté que le Traité d'adhésion du 16 avril 2003 donne la préférence aux travailleurs qui sont des nationaux des États membres sur les travailleurs qui sont des nationaux de pays tiers en ce qui concerne l'accès au marché du travail des États membres.

[10] Directive 2003/109/CE du Conseil.

[11] Les Services publics de l'emploi (SPE) des États membres sont coordonnés au niveau européen par le biais du réseau EURES (Services européens de l'emploi). EURES a créé un Portail européen sur la mobilité de l'emploi (<http://europa.eu.int/eures>) où toutes les offres d'emploi européennes enregistrées dans le réseau public seront accessibles à partir de 2005 via une plate-forme informatique unique basée sur la technologie des services web.

[12] La législation communautaire prévoit déjà un certain nombre de droits, par exemple ceux prévus par la directive 2003/109/CE du Conseil (résidents de longue durée), règlement (CE) n° 859/2003 du Conseil étendant les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 (coordination de la sécurité sociale) et les deux directives sur l'anti-discrimination (directives 2000/43/CE et 200/78/CE). De plus, les directives communautaires sur des questions telles que la sécurité et la santé sur les lieux de travail ou les conditions de travail sont en principe applicables à tous les travailleurs, quelque soit leur nationalité. Il en est de même pour la plupart des articles de la Charte européenne des droits fondamentaux.

[13] COM(2004) 412 et COM(2002) 703.

Pacte européen sur l'immigration et l'asile

Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008

Pacte européen sur l'immigration et l'asile

Depuis un demi-siècle, le projet politique et de civilisation qui porte la création et l'approfondissement de l'Union européenne a permis des progrès considérables. L'un des fruits les plus remarquables de cette entreprise est la constitution d'un vaste espace de libre circulation couvrant aujourd'hui la majeure partie du territoire européen. Ce développement a permis un accroissement sans précédent des libertés pour les citoyens européens comme pour les ressortissants des pays tiers circulant librement sur ce territoire commun. Il représente aussi un important facteur de croissance et de prospérité. L'élargissement récent et à venir de l'espace Schengen conforte encore la liberté de circulation des personnes.

Les migrations internationales sont une réalité qui perdurera aussi longtemps notamment que demeureront les écarts de richesse et de développement entre les diverses régions du monde. Elles peuvent être une chance parce qu'elles sont un facteur d'échanges humains et économiques et qu'elles permettent aussi aux personnes de réaliser leurs aspirations. Elles peuvent contribuer de manière décisive à la croissance économique de l'Union européenne et des Etats membres qui ont besoin de migrants en raison de l'état de leur marché du travail ou de leur situation démographique. Enfin, elles apportent des ressources aux migrants et à leurs pays d'origine, participant ainsi à leur développement. D'ailleurs l'hypothèse d'une immigration zéro apparaît à la fois irréaliste et dangereuse.

Par ailleurs, le Conseil européen a adopté en décembre 2005 l'Approche globale des migrations dont il confirme la pertinence. Il réaffirme sa conviction que les questions migratoires font partie intégrante des relations extérieures de l'Union et qu'une gestion harmonieuse et efficace des migrations doit être globale et donc traiter à la fois de l'organisation de la migration légale et de la lutte contre l'immigration illégale comme des moyens de favoriser les synergies entre les migrations et le développement. Il est convaincu que l'Approche globale des migrations n'a de sens que dans le cadre d'un partenariat étroit entre les pays d'origine, de transit et de destination.

L'Union européenne n'a toutefois pas les moyens d'accueillir dignement tous les migrants qui espèrent y trouver une vie meilleure. Une immigration mal maîtrisée peut porter atteinte à la cohésion sociale des pays de destination. L'organisation de l'immigration doit donc prendre en compte les capacités d'accueil de l'Europe, sur le plan du marché du travail, du logement, des services sanitaires, scolaires et sociaux et protéger les migrants contre le risque d'exploitation par des réseaux criminels.

La création d'un espace commun de libre circulation confronte par ailleurs les Etats membres à des défis nouveaux. Le comportement d'un Etat peut affecter les intérêts des autres. L'accès au territoire de l'un des Etats membres peut être suivi de l'accès au territoire d'autres Etats membres. Aussi est-il impératif que chaque Etat membre prenne en compte les intérêts de ses partenaires dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques d'immigration, d'intégration et d'asile.

Dans ce contexte, les Etats membres de l'Union européenne ont entrepris depuis une vingtaine d'années de rapprocher dans ces domaines leurs politiques. Le Conseil européen salue les progrès déjà réalisés en ce sens : suppression des contrôles aux frontières intérieures sur la plus grande partie du territoire européen, adoption d'une politique commune des visas, harmonisation des contrôles aux frontières extérieures et des normes applicables à l'asile, rapprochement de certaines conditions d'immigration légale, coopération dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière, création de l'agence FRONTEX, mise en place de fonds dédiés exprimant la solidarité entre les Etats membres. Le Conseil européen salue en particulier les avancées majeures accomplies dans le cadre des programmes de Tampere (1999-2004) et de La Haye (2004-2009) qu'il s'engage à mettre pleinement en œuvre.

Fidèle aux valeurs qui n'ont cessé d'inspirer depuis l'origine le projet européen et les politiques mises en œuvre, le Conseil européen réaffirme solennellement que les politiques migratoires et d'asile doivent être conformes aux normes du droit international et en particulier à celles qui se rapportent aux droits de l'homme, à la dignité de la personne humaine et aux réfugiés.

Si les progrès accomplis sur la voie d'une politique commune d'immigration et d'asile sont réels, des avancées supplémentaires sont nécessaires.

Convaincu qu'une approche cohérente est indispensable pour inscrire la gestion des migrations dans le cadre des objectifs globaux de l'Union européenne, le Conseil européen estime le moment venu de donner une impulsion nouvelle, dans un esprit de responsabilité mutuelle et de solidarité entre les Etats membres, mais aussi de partenariat avec les pays tiers, à la définition d'une politique commune de l'immigration et de l'asile qui prenne en compte à la fois l'intérêt collectif de l'Union européenne et les spécificités de chaque Etat membre.

Dans cet esprit et à la lumière de la communication de la Commission du 17 juin 2008, le Conseil européen décide d'adopter solennellement le présent Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Conscient que la mise en œuvre complète du Pacte est susceptible de nécessiter, dans certains domaines, une évolution du cadre juridique et notamment des bases conventionnelles, le Conseil européen prend ainsi cinq engagements fondamentaux dont la traduction en actions concrètes sera poursuivie en particulier dans le programme qui succédera en 2010 au programme de La Haye :

- organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration,
- lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière,
- renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières,
- bâtir une Europe de l'asile,
- créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

*

* *

I) Organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration

Le Conseil européen estime que l'immigration légale doit relever d'une double volonté, celle du migrant et celle du pays d'accueil, avec un objectif de bénéfice mutuel. Il rappelle qu'il revient à chaque Etat membre de décider des conditions d'admission sur son territoire des migrants légaux et de fixer, le cas échéant, leur nombre. La mise en œuvre des contingents qui peuvent en résulter pourrait se faire en partenariat avec les pays d'origine. Le Conseil européen appelle les Etats membres à mettre en œuvre une politique d'immigration choisie, notamment en fonction de tous les besoins du marché du travail, et concertée, en tenant compte de l'impact qu'elle peut avoir sur les autres Etats membres. Enfin, il souligne l'importance qu'il convient d'attacher à une politique qui permette un traitement équitable des migrants et leur intégration harmonieuse dans la société de leur pays d'accueil.

A cet effet, le Conseil européen convient :

- a) d'inviter les Etats membres et la Commission, dans le respect de l'acquis communautaire et de la préférence communautaire, et en prenant en compte le potentiel en ressources humaines au sein de l'Union européenne, à mettre en œuvre, avec les moyens les plus appropriés, des politiques d'immigration professionnelle qui tiennent compte de tous les besoins du marché du travail de chaque Etat membre, conformément aux conclusions du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008;
- b) de renforcer l'attractivité de l'Union européenne pour les travailleurs hautement qualifiés et de prendre de nouvelles mesures pour faciliter davantage l'accueil des étudiants et des chercheurs et leur circulation dans l'Union;
- c) de veiller, en encourageant la migration temporaire ou circulaire, conformément aux conclusions du Conseil européen du 14 décembre 2007, à ce que ces politiques ne favorisent pas la fuite des cerveaux;

- d) de mieux réguler l'immigration familiale en invitant chaque Etat membre, sauf catégories particulières, à prendre en considération dans sa législation nationale, dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ses capacités d'accueil et les capacités d'intégration des familles appréciées au regard de leurs conditions de ressources et de logement dans le pays de destination ainsi que, par exemple, de leur connaissance de la langue de ce pays;
- e) de renforcer l'information mutuelle sur les migrations en améliorant en tant que de besoin les outils existants;
- f) d'améliorer l'information sur les possibilités et les conditions de l'immigration légale, en particulier en mettant en place, dans les meilleurs délais, les instruments nécessaires à cette fin;
- g) d'inviter les Etats membres, conformément aux principes communs agréés en 2004 par le Conseil, à mettre en place, selon les procédures et avec les moyens qui leur paraîtront adaptés, des politiques ambitieuses pour favoriser l'intégration harmonieuse, dans leur pays d'accueil, des migrants ayant la perspective de s'y installer durablement; ces politiques dont la mise en œuvre exigera un véritable effort des pays d'accueil, devront reposer sur l'équilibre des droits des migrants (en particulier l'accès à l'éducation, au travail, à la sécurité et aux services publics et sociaux) et de leurs devoirs (respect des lois du pays d'accueil). Elles comporteront des mesures spécifiques pour favoriser l'apprentissage de la langue et l'accès à l'emploi, facteurs essentiels d'intégration ; elles mettront l'accent sur le respect des identités des Etats membres et de l'Union européenne ainsi que de leurs valeurs fondamentales telles que les droits de l'homme, la liberté d'opinion, la démocratie, la tolérance, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'obligation de scolariser les enfants. Le Conseil européen invite en outre les Etats membres à prendre en compte, par des mesures appropriées, la nécessité de combattre les discriminations dont peuvent être victimes les migrants;
- h) de promouvoir les échanges d'informations relatives aux bonnes pratiques mises en œuvre, conformément aux principes communs agréés en 2004 par le Conseil, en matière d'accueil et d'intégration, ainsi que des mesures communautaires de soutien aux politiques nationales d'intégration.

II) Lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit des étrangers en situation irrégulière

Le Conseil européen réaffirme sa détermination à lutter contre l'immigration irrégulière. Il rappelle son attachement à l'application effective de trois principes fondamentaux :

- le renforcement de la coopération des Etats membres et de la Commission avec les pays d'origine et de transit afin de lutter contre l'immigration irrégulière dans le cadre de l'Approche globale des migrations est une nécessité;
- les étrangers en situation irrégulière sur le territoire des Etats membres doivent quitter ce territoire. Chaque Etat membre s'engage à assurer l'application effective de ce principe dans le respect du droit et de la dignité des personnes concernées, en donnant la préférence au retour volontaire, et reconnaît les décisions de retour prises par un autre Etat membre;
- tous les Etats ont l'obligation de réadmettre leurs ressortissants qui sont en situation irrégulière sur le territoire d'un autre Etat.

A cette fin, le Conseil européen convient :

- a) de se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales, dans le cadre des législations nationales, pour des motifs humanitaires ou économiques;
- b) de conclure, avec les pays pour lesquels cela est nécessaire, des accords de réadmission, soit au niveau communautaire, soit à titre bilatéral, de sorte que chaque Etat membre dispose des outils juridiques pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ; l'efficacité des accords communautaires de réadmission sera évaluée ; les mandats de négociation n'ayant pas abouti devront être revus ; les Etats membres et la Commission se concerteront étroitement à l'occasion de la négociation des futurs accords de réadmission au niveau communautaire;

- c) de veiller, dans le cadre des modalités des politiques d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers ou le cas échéant d'autres politiques, y compris les modalités du cadre de la libre circulation, à prévenir les risques d'immigration irrégulière¹;
- d) de développer la coopération entre les Etats membres en ayant recours, sur la base du volontariat et autant que nécessaire, à des dispositifs communs pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (identification biométrique des clandestins, vols conjoints...);
- e) de renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit, dans le cadre de l'Approche globale des migrations, afin de lutter contre l'immigration irrégulière, de mener en particulier avec eux une ambitieuse politique de coopération policière et judiciaire pour lutter contre les filières criminelles internationales de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et de mieux informer les populations menacées pour éviter les drames qui peuvent survenir notamment en mer;
- f) d'inviter les Etats membres, notamment avec le concours des instruments communautaires, à se doter de dispositifs incitatifs concernant l'aide au retour volontaire et à s'informer mutuellement à ce sujet en vue notamment de prévenir le retour abusif dans l'Union européenne des personnes ayant bénéficié de ces aides;
- g) d'inviter les Etats membres à lutter avec fermeté, y compris dans l'intérêt des migrants, au moyen de sanctions dissuasives et proportionnées, contre les personnes qui exploitent les étrangers en situation irrégulière (employeurs, ...);
- h) de donner tout effet utile aux dispositions communautaires selon lesquelles une décision d'éloignement prise par un Etat membre est applicable en tout lieu du territoire de l'Union européenne et, dans ce cadre, son signalement dans le Système d'Information Schengen (SIS) fait obligation aux autres Etats membres d'empêcher l'entrée et le séjour sur leur territoire de la personne concernée.

III) Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières

Le Conseil européen rappelle que le contrôle des frontières extérieures incombe à chaque Etat membre pour la part de frontière qui est la sienne. Ce contrôle qui donne accès à un espace commun de libre circulation est exercé, dans un esprit de co-responsabilité, pour le compte de l'ensemble des Etats membres. Les conditions de délivrance des visas en amont de la frontière extérieure doivent pleinement participer à la gestion intégrée de celle-ci. Ceux des Etats membres qui sont exposés, de par leur situation géographique, à un afflux d'immigrants ou dont les moyens sont limités, doivent pouvoir compter sur la solidarité effective de l'Union européenne.

A cet effet, le Conseil européen convient :

- a) d'inviter les Etats membres et la Commission à mobiliser tous leurs moyens disponibles pour assurer un contrôle plus efficace des frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes;
- b) de généraliser au plus tard au 1^{er} janvier 2012, et grâce au système d'information sur les visas (VIS), la délivrance des visas biométriques, de renforcer sans délai la coopération entre les consulats des Etats membres, de mutualiser autant que possible leurs moyens et de créer progressivement, sur la base du volontariat, s'agissant des visas, des services consulaires communs;
- c) de donner à l'agence FRONTEX, dans le respect du rôle et des responsabilités qui incombent aux Etats membres, les moyens d'exercer pleinement sa mission de coordination dans la maîtrise de la frontière extérieure de l'Union européenne, de faire face à des situations de crise et de mener à la demande des Etats membres les opérations nécessaires, temporaires ou permanentes, conformément notamment aux conclusions du Conseil des 5 et 6 juin 2008. Au vu des résultats de l'évaluation de cette agence, son rôle et ses moyens opérationnels seront renforcés et la création de bureaux spécialisés pourra être décidée en tenant compte de la diversité des situations, en particulier pour les frontières terrestres de l'est et maritimes du sud: cette création ne devra pas, en tout état de cause, porter atteinte à l'unicité de l'agence FRONTEX. A terme, la création d'un système européen de gardes frontières pourra être étudiée;

- d) de mieux prendre en compte, dans un esprit de solidarité, les difficultés des Etats membres soumis à un afflux disproportionné de migrants et, à cette fin, d'inviter la Commission à présenter des propositions;
- e) de déployer des outils de technologies modernes garantissant l'interopérabilité des systèmes et permettant une gestion intégrée efficace de la frontière extérieure conformément aux conclusions du Conseil européen des 19 et 20 juin 2008 et du Conseil des 5 et 6 juin 2008. L'accent devrait être mis, à partir de 2012, en fonction des propositions de la Commission, sur la mise en place d'un enregistrement électronique des entrées et des sorties, assorti d'une procédure facilitée pour les citoyens européens et d'autres voyageurs;
- f) d'approfondir la coopération avec les pays d'origine ou de transit pour le renforcement du contrôle de la frontière extérieure et la lutte contre l'immigration irrégulière en accroissant l'aide de l'Union européenne pour la formation et l'équipement de leurs personnels chargés de la maîtrise des flux migratoires;
- g) d'améliorer les modalités et la fréquence de l'évaluation Schengen conformément aux conclusions du Conseil des 5 et 6 juin 2008.

IV) Bâtir une Europe de l'asile

Le Conseil européen rappelle solennellement que tout étranger persécuté a le droit d'obtenir aide et protection sur le territoire de l'Union Européenne en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et des autres traités y afférents. Le Conseil européen se félicite des progrès accomplis ces dernières années, grâce à la mise en œuvre de normes minimales communes, sur la voie de la mise en place du régime d'asile européen commun. Il constate toutefois que de fortes disparités subsistent d'un Etat membre à un autre dans l'octroi de la protection et dans les formes que celle-ci revêt. Tout en rappelant que l'octroi de la protection et notamment du statut de réfugié relève de la responsabilité de chaque Etat membre, le Conseil européen estime que le moment est venu de prendre de nouvelles initiatives pour achever la mise en place, prévue par le programme de La Haye, du régime d'asile européen commun et offrir ainsi, comme le propose la Commission dans son plan d'action sur l'asile, un niveau de protection plus élevé. Un dialogue étroit devrait être maintenu avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés dans cette nouvelle étape. Enfin, le Conseil européen souligne que le nécessaire renforcement des contrôles aux frontières européennes ne doit pas empêcher l'accès aux systèmes de protection des personnes fondées à en bénéficier.

A cet effet, le Conseil européen convient :

- a) de mettre en place en 2009 un bureau d'appui européen qui aura pour mission de faciliter les échanges d'informations, d'analyses et d'expériences entre Etats membres et de développer des coopérations concrètes entre les administrations chargées de l'examen des demandes d'asile. Ce bureau, qui ne sera doté, ni d'un pouvoir d'instruction, ni d'un pouvoir de décision, favorisera, sur le fondement d'une connaissance partagée des pays d'origine, la mise en cohérence des pratiques, des procédures et, par voie de conséquence, des décisions nationales;
- b) d'inviter la Commission à présenter des propositions en vue d'instaurer, si possible en 2010 et au plus tard en 2012, une procédure d'asile unique comportant des garanties communes et d'adopter des statuts uniformes de réfugié d'une part, de bénéficiaire de la protection subsidiaire d'autre part;

- c) de mettre en place, en cas de crise dans un Etat membre confronté à un afflux massif de demandeurs d'asile, des procédures permettant d'une part, la mise à disposition en appui à cet Etat, de fonctionnaires d'autres Etats membres, d'autre part, l'exercice au profit de cet Etat, d'une solidarité effective par une meilleure mobilisation des programmes communautaires existants. Pour les Etats membres dont le régime d'asile national est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées, dues en particulier à leur situation géographique ou démographique, la solidarité doit également viser à favoriser, sur une base volontaire et coordonnée, une meilleure répartition des bénéficiaires d'une protection internationale de ces Etats membres vers d'autres, tout en veillant à ce que les systèmes d'asile ne fassent pas l'objet d'abus. Conformément à ces principes, la Commission, en consultation avec le HCR le cas échéant, facilitera une telle répartition volontaire et coordonnée. Des crédits spécifiques devraient être mis à disposition pour cette répartition, au titre des instruments financiers communautaires existants, conformément aux procédures budgétaires¹ ;
- d) de renforcer la coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés afin d'assurer une meilleure protection aux personnes qui en font la demande à l'extérieur du territoire des Etats membres de l'Union européenne, notamment:
- en progressant, sur la base du volontariat, sur la voie de la réinstallation sur le territoire de l'Union européenne de personnes placées sous la protection du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, notamment dans le cadre des programmes de protection régionaux;
 - en invitant la Commission à présenter en liaison avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés des propositions de coopération avec les Etats tiers en vue du renforcement des capacités de leurs systèmes de protection.
- d) d'inviter les Etats membres à délivrer aux personnels chargés des contrôles aux frontières extérieures une formation aux droits et obligations en matière de protection internationale.

V) Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement

En rappelant ses conclusions de décembre 2005, décembre 2006 et juin 2007, le Conseil européen réaffirme son attachement à l'Approche globale des migrations qui a inspiré les conférences euro-africaines de Rabat et Tripoli en 2006 et le sommet euro-africain de Lisbonne en 2007. Il est convaincu que cette approche qui traite à la fois de l'organisation de la migration légale, de la lutte contre l'immigration irrégulière et des synergies entre les migrations et le développement au bénéfice de tous les pays concernés et des migrants eux-mêmes, est une approche très pertinente à l'est comme au sud. La migration doit devenir une composante importante des relations extérieures des Etats membres et de l'Union, ce qui suppose de prendre en compte, dans les relations avec chaque pays tiers, la qualité du dialogue existant avec lui sur les questions migratoires.

Sur ces bases, le Conseil européen s'engage à soutenir le développement des pays concernés et à bâtir avec eux un partenariat étroit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

A cet effet, le Conseil européen convient :

- a) de conclure au niveau communautaire ou à titre bilatéral, des accords avec les pays d'origine et de transit, comportant, de façon appropriée, des dispositions relatives aux possibilités de migration légale, adaptées à l'état du marché du travail des Etats membres, à la lutte contre l'immigration irrégulière et à la réadmission ainsi qu'au développement des pays d'origine et de transit ; le Conseil européen invite les Etats membres et la Commission à s'informer mutuellement et à se concerter sur les objectifs et les limites de ces accords bilatéraux ainsi que sur les accords de réadmission;
- b) d'encourager les Etats membres, dans le cadre de leurs possibilités, à offrir aux ressortissants des pays partenaires, à l'est comme au sud de l'Europe, des possibilités d'immigration légale adaptées à l'état du marché du travail des Etats membres, permettant à ces ressortissants d'acquérir une formation ou une expérience professionnelle et de se constituer une épargne qu'ils pourront mettre au service de leur pays. Le Conseil européen invite les Etats membres à encourager à cette occasion des formes de migration temporaire ou circulaire afin d'éviter la fuite des cerveaux;

- c) de conduire des politiques de coopération avec les pays d'origine et de transit en vue de dissuader ou combattre l'immigration clandestine notamment par le renforcement des capacités de ces pays;
- d) de mieux intégrer les politiques migratoires et du développement en examinant comment ces politiques pourront profiter aux régions d'origine de l'immigration, en cohérence avec les autres aspects de la politique du développement et les objectifs du Millénaire pour le développement. Le Conseil européen invite les Etats membres et la Commission à privilégier à cette occasion et dans le cadre des priorités sectorielles identifiées avec les pays partenaires, des projets de développement solidaire qui améliorent les conditions de vie des populations, par exemple pour leur alimentation ou en matière de santé, d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi;
- e) de promouvoir des actions de codéveloppement qui permettent aux migrants de participer au développement de leur pays d'origine. Le Conseil européen recommande aux Etats membres de favoriser l'adoption d'instruments financiers spécifiques encourageant le transfert sûr et au meilleur coût de l'épargne des migrants vers leur pays à des fins d'investissement ou de prévoyance;
- f) de mettre en œuvre avec détermination le partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique, conclu à Lisbonne en décembre 2007, les conclusions de la première réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur les migrations organisée à Albufeira en novembre 2007, ainsi que le plan d'action de Rabat et d'appeler à cet effet la seconde conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement à décider à Paris à l'automne 2008 de mesures concrètes ; de développer, conformément à ses conclusions de juin 2007, l'Approche globale des migrations à l'est et au sud-est de l'Europe et de saluer, à cet égard, l'initiative d'une conférence ministérielle à Prague en avril 2009 sur ce thème ; de continuer à recourir aux dialogues politiques et sectoriels existants, en particulier avec les pays d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Asie, afin d'approfondir la compréhension mutuelle des enjeux liés aux migrations et de renforcer la coopération actuelle;

- g) d'accélérer le déploiement des outils privilégiés de l'Approche globale des migrations (bilans migratoires, plateformes de coopération, partenariats pour la mobilité et programmes de migration circulaire) en veillant à un équilibre entre les routes migratoires du sud et celles de l'est et du sud-est et de tenir compte de l'expérience acquise dans ce cadre lors de la négociation des accords communautaires et bilatéraux avec les pays d'origine et de transit relatifs aux migrations et à la réadmission ainsi que des partenariats pilotes pour la mobilité;
- h) de veiller dans la mise en œuvre de ces diverses actions à leur cohérence avec les autres aspects de la politique de coopération au développement, notamment le consensus européen pour le développement de 2005, et avec les autres politiques de l'Union, notamment la politique de voisinage.

*
* *

Le Conseil européen invite le Parlement européen, le Conseil, la Commission ainsi que les Etats membres, chacun en ce qui le concerne, à prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre du présent Pacte en vue de développer une politique commune d'immigration et d'asile. Le programme qui succèdera en 2010 au programme de La Haye permettra en particulier de poursuivre la déclinaison du Pacte en actions concrètes.

Il décide d'organiser, à son niveau, un débat annuel sur les politiques d'immigration et d'asile. A cette fin, il invite la Commission à présenter chaque année au Conseil un rapport, basé notamment sur les contributions des Etats membres et assorti, le cas échéant, de propositions de recommandations, sur la mise en œuvre, tant par l'Union que par ses Etats membres, du présent Pacte et du programme qui succèdera au programme de la Haye. Ce débat annuel permettra en outre au Conseil européen d'être informé des évolutions les plus significatives envisagées par chaque Etat membre dans la conduite de sa politique d'immigration et d'asile.

Afin de préparer ce débat, le Conseil européen invite la Commission à proposer au Conseil une méthode de suivi.

Enfin, le Conseil européen réaffirme la nécessité de couvrir les besoins liés aux politiques d'immigration et d'asile et à la mise en œuvre de l'Approche globale des migrations par des ressources adaptées.

DIRECTIVE 2008/115/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

du 16 décembre 2008

relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 63, premier alinéa, point 3) b),

vu la proposition de la Commission,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a défini, en matière d'immigration et d'asile, une approche cohérente, qui couvre à la fois la création d'un régime d'asile commun, une politique de l'immigration légale et la lutte contre l'immigration clandestine.
- (2) Le Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004 a recommandé la mise en place d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement basée sur des normes communes, afin que les personnes concernées soient rapatriées d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux et de leur dignité.
- (3) Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté, le 4 mai 2005, «vingt principes directeurs sur le retour forcé».
- (4) Il est nécessaire de fixer des règles claires, transparentes et équitables afin de définir une politique de retour efficace, constituant un élément indispensable d'une politique migratoire bien gérée.
- (5) La présente directive devrait arrêter un ensemble horizontal de règles, applicables à tous les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence dans un État membre.
- (6) Les États membres devraient veiller à ce que, en mettant fin au séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers, ils respectent une procédure équitable et transparente. Conformément aux principes généraux du droit de l'Union européenne, les décisions prises en vertu de la présente directive devraient l'être au cas par cas et tenir compte de critères objectifs, ce qui implique que l'on prenne en considération d'autres facteurs que le simple

fait du séjour irrégulier. Lorsqu'ils utilisent les formulaires types pour les décisions liées au retour, c'est-à-dire les décisions de retour et, le cas échéant, les décisions d'interdiction d'entrée ainsi que les décisions d'éloignement, les États membres devraient respecter ce principe et se conformer pleinement à l'ensemble des dispositions applicables de la présente directive.

- (7) Il convient de souligner que des accords de réadmission communautaires et bilatéraux avec les pays tiers sont nécessaires pour faciliter le processus de retour. Une coopération internationale avec les pays d'origine à tous les stades du processus de retour est une condition préalable à un retour durable.
- (8) La légitimité de la pratique du retour par les États membres des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est reconnue à condition que soient en place des régimes d'asile justes et efficaces qui respectent pleinement le principe de non-refoulement.
- (9) Conformément à la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ⁽²⁾, le ressortissant d'un pays tiers qui a demandé l'asile dans un État membre ne devrait pas être considéré comme étant en séjour irrégulier sur le territoire de cet État membre avant qu'une décision négative sur sa demande ou une décision mettant fin à son droit de séjour en tant que demandeur d'asile soit entrée en vigueur.
- (10) Lorsqu'il n'y a pas de raison de croire que l'effet utile d'une procédure de retour s'en trouve compromis, il convient de privilégier le retour volontaire par rapport au retour forcé et d'accorder un délai de départ volontaire. Une prolongation de ce délai de départ volontaire devrait être prévue si cela est considéré comme nécessaire en raison des circonstances propres à chaque cas. Afin d'encourager le retour volontaire, les États membres devraient prévoir une assistance et un soutien renforcés en vue du retour et exploiter au mieux les possibilités de financement correspondantes offertes dans le cadre du Fonds européen pour le retour.
- (11) Il y a lieu d'arrêter un ensemble commun minimal de garanties juridiques, applicables aux décisions liées au retour, afin d'assurer une protection efficace des intérêts des personnes concernées. L'assistance juridique nécessaire devrait être accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Les États membres devraient prévoir dans leur législation nationale les cas dans lesquels l'assistance juridique est jugée nécessaire.

⁽¹⁾ Avis du Parlement européen du 18 juin 2008 (non encore paru au Journal officiel) et décision du Conseil du 9 décembre 2008.

⁽²⁾ JO L 326 du 13.12.2005, p. 13.

- (12) Il convient de régler la situation des ressortissants de pays tiers qui sont en séjour irrégulier, mais qui ne peuvent pas encore faire l'objet d'un éloignement. Leurs besoins de base devraient être définis conformément à la législation nationale. Afin d'être en mesure de prouver leur situation spécifique en cas de vérifications ou de contrôles administratifs, ces personnes devraient se voir délivrer une confirmation écrite de leur situation. Les États membres devraient avoir une grande latitude pour déterminer la forme et le modèle de la confirmation écrite et devraient également être en mesure de l'inclure dans les décisions liées au retour adoptées au titre de la présente directive.
- (13) Il convient de subordonner expressément le recours à des mesures coercitives au respect des principes de proportionnalité et d'efficacité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis. Il convient d'établir des garanties minimales applicables à la conduite de retours forcés, en tenant compte de la décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus⁽¹⁾. Les États membres devraient pouvoir avoir recours à différentes possibilités pour contrôler le retour forcé.
- (14) Il y a lieu de conférer une dimension européenne aux effets des mesures nationales de retour par l'instauration d'une interdiction d'entrée excluant toute entrée et tout séjour sur le territoire de l'ensemble des États membres. La durée de l'interdiction d'entrée devrait être fixée en tenant dûment compte de toutes les circonstances propres à chaque cas et ne devrait normalement pas dépasser cinq ans. Dans ce contexte, il convient de tenir particulièrement compte du fait que le ressortissant concerné d'un pays tiers a déjà fait l'objet de plus d'une décision de retour ou d'éloignement ou qu'il a déjà pénétré sur le territoire d'un État membre alors qu'il faisait l'objet d'une interdiction d'entrée.
- (15) Il convient de laisser aux États membres la faculté de décider si le réexamen d'une décision liée au retour doit ou non habilitier l'autorité ou l'instance chargée dudit réexamen à substituer sa propre décision liée au retour à la décision précédente.
- (16) Le recours à la rétention aux fins d'éloignement devrait être limité et subordonné au respect du principe de proportionnalité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis. La rétention n'est justifiée que pour préparer le retour ou procéder à l'éloignement et si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas.
- (17) Les ressortissants de pays tiers placés en rétention devraient être traités humainement et dignement dans le respect de leurs droits fondamentaux et conformément aux dispositions du droit national et du droit international. Sans préjudice de l'arrestation initiale opérée par les autorités chargées de l'application de la loi, régie par la législation nationale, la rétention devrait s'effectuer en règle générale dans des centres de rétention spécialisés.
- (18) Les États membres devraient disposer d'un accès rapide aux informations relatives aux interdictions d'entrée imposées par les autres États membres. Ce partage d'informations devrait se faire conformément au règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)⁽²⁾.
- (19) Une coopération entre les institutions concernées, à tous les niveaux du processus de retour, ainsi que l'échange et la promotion des meilleures pratiques devraient aller de pair avec la mise en œuvre de la présente directive et assurer une valeur ajoutée européenne.
- (20) Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir établir des règles communes applicables au retour, à l'éloignement, à l'utilisation de mesures coercitives, à la rétention et aux interdictions d'entrée, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison de ses dimensions et de ses effets, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (21) Les États membres devraient mettre en œuvre la présente directive sans faire de discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
- (22) Conformément à la convention des Nations unies de 1989 relative aux droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant devrait constituer une considération primordiale pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive. Conformément à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la vie familiale devrait constituer une considération primordiale pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive.
- (23) L'application de la présente directive ne porte pas préjudice aux obligations découlant de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle que modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967.
- (24) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

(1) JO L 261 du 6.8.2004, p. 28.

(2) JO L 381 du 28.12.2006, p. 4.

- (25) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente directive et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application. Étant donné que la présente directive développe – dans la mesure où elle s'applique aux ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée conformément au code frontières Schengen (1) – l'acquis de Schengen en vertu des dispositions du titre IV de la troisième partie du traité instituant la Communauté européenne, le Danemark décide, conformément à l'article 5 dudit protocole, dans un délai de six mois à compter de la date d'adoption de la présente directive, s'il la transpose ou non dans son droit national.
- (26) Dans la mesure où elle s'applique aux ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée conformément au code frontières Schengen, la présente directive constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auquel le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (2); en outre, conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, le Royaume-Uni ne participe pas à l'adoption de la présente directive et n'est donc lié par aucune partie de celle-ci ni soumis à son application.
- (27) Dans la mesure où elle s'applique aux ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée conformément au code frontières Schengen, la présente directive constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auquel l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (3); en outre, conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente directive et n'est donc liée par aucune partie de celle-ci ni soumise à son application.
- (28) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, la présente directive constitue – dans la mesure où elle s'applique aux ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée conformément au code frontières Schengen – un développement des dispo-

sitions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point C, de la décision 1999/437/CE du Conseil (4) relative à certaines modalités d'application dudit accord.

- (29) En ce qui concerne la Suisse, la présente directive constitue – dans la mesure où elle s'applique aux ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée conformément au code frontières Schengen – un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point C, de la décision 1999/437/CE, lu en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil (5) relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de cet accord.
- (30) En ce qui concerne le Liechtenstein, la présente directive constitue – dans la mesure où elle s'applique aux ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée conformément au code frontières Schengen – un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point C, de la décision 1999/437/CE, lu en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/261/CE du Conseil (6) relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, et à l'application provisoire de certaines dispositions de ce protocole,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Objet

La présente directive fixe les normes et procédures communes à appliquer dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, conformément aux droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire ainsi qu'au droit international, y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme.

(1) Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO L 105 du 13.4.2006, p. 1).

(2) JO L 131 du 1.6.2000, p. 43.

(3) JO L 64 du 7.3.2002, p. 20.

(4) JO L 176 du 10.7.1999, p. 31.

(5) JO L 53 du 27.2.2008, p. 1.

(6) JO L 83 du 26.3.2008, p. 3.

Article 2

Champ d'application

1. La présente directive s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre.

2. Les États membres peuvent décider de ne pas appliquer la présente directive aux ressortissants de pays tiers:

- a) faisant l'objet d'une décision de refus d'entrée conformément à l'article 13 du code frontières Schengen, ou arrêtés ou interceptés par les autorités compétentes à l'occasion du franchissement irrégulier par voie terrestre, maritime ou aérienne de la frontière extérieure d'un État membre et qui n'ont pas obtenu par la suite l'autorisation ou le droit de séjourner dans ledit État membre;
- b) faisant l'objet d'une sanction pénale prévoyant ou ayant pour conséquence leur retour, conformément au droit national, ou faisant l'objet de procédures d'extradition.

3. La présente directive ne s'applique pas aux personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation, telles que définies à l'article 2, point 5), du code frontières Schengen.

Article 3

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- 1) «ressortissant d'un pays tiers»: toute personne qui n'est ni un citoyen de l'Union au sens de l'article 17, paragraphe 1, du traité ni une personne jouissant du droit communautaire à la libre circulation, telle que définie à l'article 2, point 5), du code frontières Schengen;
- 2) «séjour irrégulier»: la présence sur le territoire d'un État membre d'un ressortissant d'un pays tiers qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée énoncées à l'article 5 du code frontières Schengen, ou d'autres conditions d'entrée, de séjour ou de résidence dans cet État membre;
- 3) «retour»: le fait, pour le ressortissant d'un pays tiers, de rentrer — que ce soit par obtempération volontaire à une obligation de retour ou en y étant forcé - dans:

— son pays d'origine, ou

— un pays de transit conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux, ou

— un autre pays tiers dans lequel le ressortissant concerné d'un pays tiers décide de retourner volontairement et sur le territoire duquel il sera admis;

- 4) «décision de retour»: une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire déclarant illégal le séjour d'un ressortissant d'un pays tiers et imposant ou énonçant une obligation de retour;
- 5) «éloignement»: l'exécution de l'obligation de retour, à savoir le transfert physique hors de l'État membre;
- 6) «interdiction d'entrée»: une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire interdisant l'entrée et le séjour sur le territoire des États membres pendant une durée déterminée, qui accompagne une décision de retour;
- 7) «risque de fuite»: le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite;
- 8) «départ volontaire»: l'obtempération à l'obligation de retour dans le délai imparti à cette fin dans la décision de retour;
- 9) «personnes vulnérables»: les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.

Article 4

Dispositions plus favorables

- 1. La présente directive s'applique sans préjudice des dispositions plus favorables:
 - a) des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre la Communauté — ou la Communauté et ses États membres — et un ou plusieurs pays tiers;
 - b) des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre un ou plusieurs États membres et un ou plusieurs pays tiers.
- 2. La présente directive s'applique sans préjudice des dispositions qui relèvent de l'acquis communautaire en matière d'immigration et d'asile et qui s'avèreraient plus favorables pour le ressortissant d'un pays tiers.

3. La présente directive s'applique sans préjudice du droit des États membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables pour les personnes auxquelles la présente directive s'applique, à condition que ces dispositions soient compatibles avec la présente directive.

4. En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers exclus du champ d'application de la présente directive conformément à l'article 2, paragraphe 2, point a), les États membres:

a) veillent à ce que le traitement et le niveau de protection qui leur sont accordés ne soient pas moins favorables que ceux prévus à l'article 8, paragraphes 4 et 5 (limitations du recours aux mesures coercitives), à l'article 9, paragraphe 2, point a) (report de l'éloignement), à l'article 14, paragraphe 1, points b) et d) (soins médicaux d'urgence et prise en considération des besoins des personnes vulnérables), ainsi qu'aux articles 16 et 17 (conditions de rétention), et

b) respectent le principe de non-refoulement.

Article 5

Non-refoulement, intérêt supérieur de l'enfant, vie familiale et état de santé

Lorsqu'ils mettent en oeuvre la présente directive, les États membres tiennent dûment compte:

a) de l'intérêt supérieur de l'enfant,

b) de la vie familiale,

c) de l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers,

et respectent le principe de non-refoulement.

CHAPITRE II

FIN DU SÉJOUR IRRÉGULIER

Article 6

Décision de retour

1. Les États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 à 5.

2. Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre et titulaires d'un titre de séjour valable ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour délivrés par un autre État membre sont tenus de se rendre immédiatement sur le territoire de cet autre État membre. En cas de non-respect de cette obligation par le ressortissant concerné d'un pays tiers ou lorsque le départ immédiat du ressortissant d'un pays tiers est requis pour des motifs relevant de l'ordre public ou de la sécurité nationale, le paragraphe 1 s'applique.

3. Les États membres peuvent s'abstenir de prendre une décision de retour à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire si le ressortissant concerné d'un pays tiers est repris par un autre État membre en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux existant à la date d'entrée en vigueur de la présente directive. Dans ce cas, l'État

membre qui a repris le ressortissant concerné d'un pays tiers applique le paragraphe 1.

4. À tout moment, les États membres peuvent décider d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire. Dans ce cas, aucune décision de retour n'est prise. Si une décision de retour a déjà été prise, elle est annulée ou suspendue pour la durée de validité du titre de séjour ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour.

5. Si un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre fait l'objet d'une procédure en cours portant sur le renouvellement de son titre de séjour ou d'une autre autorisation lui conférant un droit de séjour, cet État membre examine s'il y a lieu de s'abstenir de prendre une décision de retour jusqu'à l'achèvement de la procédure en cours, sans préjudice du paragraphe 6.

6. La présente directive n'empêche pas les États membres d'adopter une décision portant sur la fin du séjour régulier en même temps qu'une décision de retour et/ou une décision d'éloignement et/ou d'interdiction d'entrée dans le cadre d'une même décision ou d'un même acte de nature administrative ou judiciaire, conformément à leur législation nationale, sans préjudice des garanties procédurales offertes au titre du chapitre III ainsi que d'autres dispositions pertinentes du droit communautaire et du droit national.

Article 7

Départ volontaire

1. La décision de retour prévoit un délai approprié allant de sept à trente jours pour le départ volontaire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 et 4. Les États membres peuvent prévoir dans leur législation nationale que ce délai n'est accordé qu'à la suite d'une demande du ressortissant concerné d'un pays tiers. Dans ce cas, les États membres informent les ressortissants concernés de pays tiers de la possibilité de présenter une telle demande.

Le délai prévu au premier alinéa n'exclut pas la possibilité, pour les ressortissants concernés de pays tiers, de partir plus tôt.

2. Si nécessaire, les États membres prolongent le délai de départ volontaire d'une durée appropriée, en tenant compte des circonstances propres à chaque cas, telles que la durée du séjour, l'existence d'enfants scolarisés et d'autres liens familiaux et sociaux.

3. Certaines obligations visant à éviter le risque de fuite, comme les obligations de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière adéquate, de remettre des documents ou de demeurer en un lieu déterminé, peuvent être imposées pendant le délai de départ volontaire.

4. S'il existe un risque de fuite, ou si une demande de séjour régulier a été rejetée comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse, ou si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, les États membres peuvent s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire ou peuvent accorder un délai inférieur à sept jours.

Article 8

Éloignement

1. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour exécuter la décision de retour si aucun délai n'a été accordé pour un départ volontaire conformément à l'article 7, paragraphe 4, ou si l'obligation de retour n'a pas été respectée dans le délai accordé pour le départ volontaire conformément à l'article 7.

2. Si un État membre a accordé un délai de départ volontaire conformément à l'article 7, la décision de retour ne peut être exécutée qu'après expiration de ce délai, à moins que, au cours de celui-ci, un risque visé à l'article 7, paragraphe 4, apparaisse.

3. Les États membres peuvent adopter une décision ou un acte distinct de nature administrative ou judiciaire ordonnant l'éloignement.

4. Lorsque les États membres utilisent — en dernier ressort — des mesures coercitives pour procéder à l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers qui s'oppose à son éloignement, ces mesures sont proportionnées et ne comportent pas d'usage de la force allant au-delà du raisonnable. Ces mesures sont mises en oeuvre comme il est prévu par la législation nationale, conformément aux droits fondamentaux et dans le respect de la dignité et de l'intégrité physique du ressortissant concerné d'un pays tiers.

5. Lorsque les États membres procèdent aux éloignements par voie aérienne, ils tiennent compte des orientations communes sur les mesures de sécurité à prendre pour les opérations communes d'éloignement par voie aérienne, annexées à la décision 2004/573/CE.

6. Les États membres prévoient un système efficace de contrôle du retour forcé.

Article 9

Report de l'éloignement

1. Les États membres reportent l'éloignement:

- a) dans le cas où il se ferait en violation du principe de non-refoulement, ou
- b) tant que dure l'effet suspensif accordé conformément à l'article 13, paragraphe 2.

2. Les États membres peuvent reporter l'éloignement pour une période appropriée en tenant compte des circonstances propres à chaque cas. Ils prennent en compte notamment:

- a) l'état physique ou mental du ressortissant d'un pays tiers;
- b) des motifs d'ordre technique, comme l'absence de moyens de transport ou l'échec de l'éloignement en raison de l'absence d'identification.

3. Si l'éloignement est reporté conformément aux paragraphes 1 et 2, les obligations prévues à l'article 7, paragraphe 3, peuvent être imposées au ressortissant concerné d'un pays tiers.

Article 10

Retour et éloignement des mineurs non accompagnés

1. Avant que soit prise une décision de retour concernant un mineur non accompagné, l'assistance d'organismes compétents autres que les autorités chargées d'exécuter le retour est accordée en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

2. Avant d'éloigner du territoire d'un État membre un mineur non accompagné, les autorités de cet État membre s'assurent qu'il sera remis à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates dans l'État de retour.

Article 11

Interdiction d'entrée

1. Les décisions de retour sont assorties d'une interdiction d'entrée:

- a) si aucun délai n'a été accordé pour le départ volontaire, ou
- b) si l'obligation de retour n'a pas été respectée.

Dans les autres cas, les décisions de retour peuvent être assorties d'une interdiction d'entrée.

2. La durée de l'interdiction d'entrée est fixée en tenant dûment compte de toutes les circonstances propres à chaque cas et ne dépasse pas cinq ans en principe. Elle peut cependant dépasser cinq ans si le ressortissant d'un pays tiers constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

3. Les États membres examinent la possibilité de lever ou de suspendre une interdiction d'entrée lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'une telle interdiction décidée conformément au paragraphe 1, deuxième alinéa, peut démontrer qu'il a quitté le territoire d'un État membre en totale conformité avec une décision de retour.

Les personnes victimes de la traite des êtres humains auxquelles un titre de séjour a été accordé conformément à la directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains et qui coopèrent avec les autorités compétentes⁽¹⁾ ne font pas l'objet d'une interdiction d'entrée, sans préjudice du paragraphe 1, premier alinéa, point b), et à condition que le ressortissant concerné d'un pays tiers ne représente pas un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

Les États membres peuvent s'abstenir d'imposer, peuvent lever ou peuvent suspendre une interdiction d'entrée, dans des cas particuliers, pour des raisons humanitaires.

Les États membres peuvent lever ou suspendre une interdiction d'entrée, dans des cas particuliers ou certaines catégories de cas, pour d'autres raisons.

4. Lorsqu'un État membre envisage de délivrer un titre de séjour ou une autre autorisation conférant un droit de séjour à un ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet d'une interdiction d'entrée délivrée par un autre État membre, il consulte au préalable l'État membre ayant délivré l'interdiction d'entrée et prend en compte les intérêts de celui-ci conformément à l'article 25 de la convention d'application de l'accord de Schengen⁽²⁾.

5. Les paragraphes 1 à 4 s'appliquent sans préjudice du droit à la protection internationale, telle qu'elle est définie à l'article 2, point a), de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts⁽³⁾, dans les États membres.

CHAPITRE III

GARANTIES PROCÉDURALES

Article 12

Forme

1. Les décisions de retour et, le cas échéant, les décisions d'interdiction d'entrée ainsi que les décisions d'éloignement sont rendues par écrit, indiquent leurs motifs de fait et de droit et comportent des informations relatives aux voies de recours disponibles.

Les informations relatives aux motifs de fait peuvent être limitées lorsque le droit national permet de restreindre le droit à l'information, en particulier pour sauvegarder la sécurité nationale, la défense et la sécurité publique, ou à des fins de prévention et de détection des infractions pénales et d'enquêtes et de poursuites en la matière.

2. Sur demande, les États membres fournissent une traduction écrite ou orale des principaux éléments des décisions liées

au retour visées au paragraphe 1, y compris des informations concernant les voies de recours disponibles, dans une langue que le ressortissant d'un pays tiers comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend.

3. Les États membres peuvent décider de ne pas appliquer le paragraphe 2 aux ressortissants d'un pays tiers qui ont pénétré illégalement sur le territoire d'un État membre et qui n'ont pas obtenu par la suite l'autorisation ou le droit d'y séjourner.

Dans ce cas, les décisions liées au retour visées au paragraphe 1 sont rendues au moyen d'un formulaire type prévu par la législation nationale.

Les États membres mettent à disposition des documents d'information générale expliquant les principaux éléments du formulaire type dans au moins cinq des langues les plus fréquemment utilisées ou comprises par les migrants illégaux entrant dans l'État membre concerné.

Article 13

Voies de recours

1. Le ressortissant concerné d'un pays tiers dispose d'une voie de recours effective pour attaquer les décisions liées au retour visées à l'article 12, paragraphe 1, devant une autorité judiciaire ou administrative compétente ou une instance compétente composée de membres impartiaux et jouissant de garanties d'indépendance.

2. L'autorité ou l'instance visée au paragraphe 1 est compétente pour réexaminer les décisions liées au retour visées à l'article 12, paragraphe 1, et peut notamment en suspendre temporairement l'exécution, à moins qu'une suspension temporaire ne soit déjà applicable en vertu de la législation nationale.

3. Le ressortissant concerné d'un pays tiers a la possibilité d'obtenir un conseil juridique, une représentation juridique et, en cas de besoin, une assistance linguistique.

4. Les États membres veillent à ce que l'assistance juridique et/ou la représentation nécessaires soient accordées sur demande gratuitement conformément à la législation ou à la réglementation nationale applicable en matière d'assistance juridique et peuvent prévoir que cette assistance juridique et/ou cette représentation gratuites sont soumises aux conditions énoncées à l'article 15, paragraphes 3 à 6, de la directive 2005/85/CE.

Article 14

Garanties dans l'attente du retour

1. Sauf dans la situation visée aux articles 16 et 17, les États membres veillent à ce que les principes ci-après soient pris en compte dans la mesure du possible en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers au cours du délai de départ volontaire accordé conformément à l'article 7 et au cours des périodes pendant lesquelles l'éloignement a été reporté conformément à l'article 9:

(1) JO L 261 du 6.8.2004, p. 19.

(2) JO L 239 du 22.9.2000, p. 19.

(3) JO L 304 du 30.9.2004, p. 12.

- a) l'unité familiale avec les membres de la famille présents sur le territoire est maintenue;
- b) les soins médicaux d'urgence et le traitement indispensable des maladies sont assurés;
- c) les mineurs ont accès au système éducatif de base en fonction de la durée de leur séjour;
- d) les besoins particuliers des personnes vulnérables sont pris en compte.

2. Les États membres confirment par écrit aux personnes visées au paragraphe 1, conformément à la législation nationale, que le délai de départ volontaire a été prolongé conformément à l'article 7, paragraphe 2, ou que la décision de retour ne sera temporairement pas exécutée.

CHAPITRE IV

RÉTENTION À DES FINS D'ÉLOIGNEMENT

Article 15

Rétention

1. À moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier, les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement, en particulier lorsque:

- a) il existe un risque de fuite, ou
- b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement.

Toute rétention est aussi brève que possible et n'est maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise.

2. La rétention est ordonnée par les autorités administratives ou judiciaires.

La rétention est ordonnée par écrit, en indiquant les motifs de fait et de droit.

Si la rétention a été ordonnée par des autorités administratives, les États membres:

- a) soit prévoient qu'un contrôle juridictionnel accéléré de la légalité de la rétention doit avoir lieu le plus rapidement possible à compter du début de la rétention,
- b) soit accordent au ressortissant concerné d'un pays tiers le droit d'engager une procédure par laquelle la légalité de la rétention fait l'objet d'un contrôle juridictionnel accéléré qui doit avoir lieu le plus rapidement possible à compter du lancement de la procédure en question. Dans ce cas, les

États membres informent immédiatement le ressortissant concerné d'un pays tiers de la possibilité d'engager cette procédure.

Le ressortissant concerné d'un pays tiers est immédiatement remis en liberté si la rétention n'est pas légale.

3. Dans chaque cas, la rétention fait l'objet d'un réexamen à intervalles raisonnables soit à la demande du ressortissant concerné d'un pays tiers, soit d'office. En cas de périodes de rétention prolongées, les réexamens font l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire.

4. Lorsqu'il apparaît qu'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement pour des considérations d'ordre juridique ou autres ou que les conditions énoncées au paragraphe 1 ne sont plus réunies, la rétention ne se justifie plus et la personne concernée est immédiatement remise en liberté.

5. La rétention est maintenue aussi longtemps que les conditions énoncées au paragraphe 1 sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien. Chaque État membre fixe une durée déterminée de rétention, qui ne peut pas dépasser six mois.

6. Les États membres ne peuvent pas prolonger la période visée au paragraphe 5, sauf pour une période déterminée n'excédant pas douze mois supplémentaires, conformément au droit national, lorsque, malgré tous leurs efforts raisonnables, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison:

- a) du manque de coopération du ressortissant concerné d'un pays tiers, ou
- b) des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires.

Article 16

Conditions de rétention

1. La rétention s'effectue en règle générale dans des centres de rétention spécialisés. Lorsqu'un État membre ne peut les placer dans un centre de rétention spécialisé et doit les placer dans un établissement pénitentiaire, les ressortissants de pays tiers placés en rétention sont séparés des prisonniers de droit commun.

2. Les ressortissants de pays tiers placés en rétention sont autorisés — à leur demande — à entrer en contact en temps utile avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille et les autorités consulaires compétentes.

3. Une attention particulière est accordée à la situation des personnes vulnérables. Les soins médicaux d'urgence et le traitement indispensable des maladies sont assurés.

4. Les organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales compétentes ont la possibilité de visiter les centres de rétention visés au paragraphe 1, dans la mesure où ils sont utilisés pour la rétention de ressortissants de pays tiers conformément au présent chapitre. Ces visites peuvent être soumises à une autorisation.

5. Les ressortissants de pays tiers placés en rétention se voient communiquer systématiquement des informations expliquant le règlement des lieux et énonçant leurs droits et leurs devoirs. Ces informations portent notamment sur leur droit, conformément au droit national, de contacter les organisations et instances visées au paragraphe 4.

Article 17

Rétention des mineurs et des familles

1. Les mineurs non accompagnés et les familles comportant des mineurs ne sont placés en rétention qu'en dernier ressort et pour la période appropriée la plus brève possible.

2. Les familles placées en rétention dans l'attente d'un éloignement disposent d'un lieu d'hébergement séparé qui leur garantit une intimité adéquate.

3. Les mineurs placés en rétention ont la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge, et ont, en fonction de la durée de leur séjour, accès à l'éducation.

4. Les mineurs non accompagnés bénéficient, dans la mesure du possible, d'un hébergement dans des institutions disposant d'un personnel et d'installations adaptés aux besoins des personnes de leur âge.

5. L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale dans le cadre de la rétention de mineurs dans l'attente d'un éloignement.

Article 18

Situations d'urgence

1. Lorsqu'un nombre exceptionnellement élevé de ressortissants de pays tiers soumis à une obligation de retour fait peser une charge lourde et imprévue sur la capacité des centres de rétention d'un État membre ou sur son personnel administratif et judiciaire, l'État membre en question peut, aussi longtemps que cette situation exceptionnelle persiste, décider d'accorder pour le contrôle juridictionnel des délais plus longs que ceux prévus à l'article 15, paragraphe 2, troisième alinéa, et de prendre des mesures d'urgence concernant les conditions de rétention dérogeant à celles énoncées à l'article 16, paragraphe 1, et à l'article 17, paragraphe 2.

2. Lorsqu'il recourt à ce type de mesures exceptionnelles, l'État membre concerné informe la Commission. Il informe également la Commission dès que les motifs justifiant l'application de ces mesures ont cessé d'exister.

3. Aucune disposition du présent article ne saurait être interprétée comme autorisant les États membres à déroger à l'obliga-

tion générale qui leur incombe de prendre toutes les mesures appropriées, qu'elles soient générales ou particulières, pour veiller au respect de leurs obligations découlant de la présente directive.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

Article 19

Rapports

La Commission fait tous les trois ans rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive dans les États membres et, s'il y a lieu, propose des modifications.

La Commission fait rapport pour la première fois au plus tard le 24 décembre 2013, et porte à cette occasion une attention particulière à l'application de l'article 11, de l'article 13, paragraphe 4, et de l'article 15 dans les États membres. Pour ce qui est de l'article 13, paragraphe 4, la Commission évalue en particulier l'impact financier et administratif additionnel dans les États membres.

Article 20

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 24 décembre 2010. Pour ce qui est de l'article 13, paragraphe 4, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 24 décembre 2011. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 21

Relation avec la convention de Schengen

La présente directive remplace les dispositions des articles 23 et 24 de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Article 22

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

*Article 23***Destinataires**

Les États membres sont destinataires de la présente directive, conformément au traité instituant la Communauté européenne.

Fait à Strasbourg, le 16 décembre 2008.

Par le Parlement européen

Le président

H.-G. PÖTTERING

Par le Conseil

Le président

B. LE MAIRE

ACCORD CADRE

RELATIF

A LA GESTION CONCERTEE DES MIGRATIONS

ET AU DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE

ENTRE

LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

ET

LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE TUNISIENNE

AB

Z

Le Gouvernement de la République Française

et

Le Gouvernement de la République Tunisienne,

ci-après désignés les Parties,

Considérant les liens historiques d'amitié et de coopération qui unissent les deux pays ;

Désireux de promouvoir un partenariat stratégique mutuellement avantageux pour le développement et la promotion des intérêts réciproques ;

Considérant que la migration constitue un vecteur de progrès et que sa gestion concertée contribue au rapprochement entre les peuples et au développement économique, social et culturel des pays concernés et nécessite la mise en place de projets adéquats de développement durable ;

Considérant que la migration doit se concevoir dans une perspective intégrée de développement et ne doit pas se traduire par une perte pour les pays d'origine de leurs ressources en compétences ;

Considérant que la migration doit favoriser la croissance et le développement du pays d'origine à travers un soutien multidimensionnel de la part du pays d'accueil et par le biais des transferts de fonds des migrants ;

Résolus à tout mettre en œuvre pour encourager une migration organisée fondée sur la mobilité et une stratégie d'appui au retour volontaire au pays d'origine qui préserve la dignité du migrant et sauvegarde ses droits acquis ;

Déterminés à adopter conjointement les mesures appropriées pour lutter contre la migration irrégulière et les autres activités connexes répréhensibles ;

Désireux d'inscrire leur action dans l'esprit des différentes conférences du dialogue 5+5 des ministres de la Méditerranée occidentale en charge des questions de la migration, de la Conférence euro-africaine sur la Migration et le Développement organisée à Rabat les 10 et 11 juillet 2006, de la Conférence Union Européenne - Afrique sur la migration et le développement tenue à Tripoli les 22 et 23 novembre 2006 et de la Conférence Euro-Méditerranéenne sur les Migrations et le Développement tenue à Algarve, les 18 et 19 novembre 2007 ;

Se référant aux dispositions de l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne en matière de séjour et de travail du 17 mars 1988 tel que modifié par ses avenants du 19 décembre 1991 et du 8 septembre 2000 ;

Dans le respect des droits et garanties consacrés par leurs législations respectives et par les conventions et traités internationaux ;



conviennent de ce qui suit :

Article Premier

Les deux Parties affirment leur engagement pour une gestion concertée de la migration et renforcent à cet effet leur coopération pour faciliter la circulation des personnes entre les deux pays, l'admission au séjour sur leurs territoires respectifs et la réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière.

Les modalités d'application du présent article sont définies par les dispositions du Protocole relatif à la gestion concertée des migrations entre les deux pays signé de manière concomitante avec le présent Accord cadre.

Article 2

Les deux Parties conviennent d'asseoir un partenariat privilégié en matière de développement solidaire. A cet effet, elles s'engagent à adopter une stratégie conjointe visant à promouvoir une coopération multiforme pour le développement solidaire dans l'intérêt des deux pays.

Les termes de cette coopération et les mesures novatrices d'accompagnement y afférentes sont fixés dans le Protocole en matière de développement solidaire signé de manière concomitante avec le présent Accord cadre.

Article 3

Les deux Parties conviennent de mettre en place un comité de pilotage chargé du suivi de l'application de l'Accord cadre et de ses protocoles d'application. La composition et les modalités de fonctionnement du comité de pilotage sont fixées d'un commun accord entre les Parties.

Article 4

4.1 Le présent Accord cadre entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date de la dernière notification de l'accomplissement par chacune des Parties des procédures constitutionnelles requises.

Il est conclu pour une durée indéterminée.

4.2 Il peut être modifié à l'initiative de l'une des deux Parties. Les modifications convenues entre les deux Parties entrent en vigueur conformément aux procédures prévues à l'alinéa premier du présent article.

4.3 Il peut être dénoncé par l'une ou l'autre des Parties avec un préavis de trois mois par la voie diplomatique. La dénonciation ne remet pas en cause les droits et obligations des Parties résultant de la mise en œuvre du présent Accord sauf si les Parties en décident autrement d'un commun accord.

AA

EH

Article 5

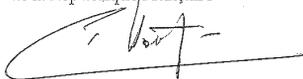
5.1 Les modalités d'exécution du présent Accord cadre sont prévues par le Protocole relatif à la gestion concertée des migrations entre les deux pays ainsi que par le protocole en matière de développement solidaire.

5.2 Les difficultés d'interprétation et d'application du présent Accord cadre et des Protocoles d'application sont réglées à l'amiable par la voie diplomatique.

En foi de quoi, les représentants des deux Parties, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Accord cadre.

Fait à Tunis, le 28 avril 2008 en double exemplaire en langues française et arabe, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement
de la République Française



Le Ministre de l'immigration,
de l'Intégration, de l'Identité Nationale
et du Développement Solidaire

M. Brice HORTEFEUX

Pour le Gouvernement
de la République Tunisienne

Le Ministre des Affaires Etrangères



M. Abdelwaheb ABDALLAH

اتفاق إطاري
بين
حكومة الجمهورية الفرنسية
و
حكومة الجمهورية التونسية
حول
التصرف التوافقي في الهجرة
والتنمية المتضامنة

2018

CC

إن

حكومة الجمهورية الفرنسية ،

و

حكومة الجمهورية التونسية ،

المشار إليهما فيما بعد بالطرفين،

اعتبارا للروابط التاريخية للصدقاة والتعاون التي تجمع بين البلدين،

رغبة منهما في تشجيع شراكة استراتيجية مفيدة للطرفين قصد التنمية والنهوض بالمصالح المتبادلة،

حيث أن الهجرة تشكل عامل تقدم وأن التصرف التوافقي فيها يساهم في التقريب بين الشعوب وفي التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدول المعنية مما يستوجب إحداث مشاريع ملائمة للتنمية المستدامة،

اعتبارا لضرورة تصور الهجرة في إطار مقارنة مندمجة للتنمية دون أن تؤدي لفقدان الدول المصدر لمواردها البشرية من الكفاءات،

نظرا إلى أهمية مساهمة الهجرة في نمو الدولة المصدر وتطورها من خلال سند متعدد المجالات من قبل دولة الاستقبال، وعن طريق تحويل أموال المهاجرين،

تصميما منهما على تشجيع هجرة منظمة مبنية على الحركية وعلى استراتيجية دعم العودة الطوعية إلى البلد المصدر، تصون كرامة المهاجر وتحافظ على حقوقه المكتسبة،

عزما منهما على اعتماد سوية تدابير مناسبة لمكافحة الهجرة غير الشرعية ومختلف الأنشطة الموازية المحظورة،

an

ع.ع

رغبة منهما في إدراج عملهما في إطار مقاصد مختلف مؤتمرات الحوار 5+5 لوزراء حوض غرب المتوسط المتعلقة بالهجرة، والمؤتمر الأوروبي- إفريقي حول الهجرة والتنمية المنظم بالرباط يومي 10 و11 جويلية 2006، ومؤتمر الاتحاد الأوروبي-إفريقيا حول الهجرة والتنمية المنعقد بطرابلس بتاريخ 22 و23 نوفمبر 2006، والمؤتمر الأوروبي-متوسطي حول الهجرة والتنمية المنعقد بالجرف في 18 و19 نوفمبر 2007،

بالإشارة إلى أحكام الاتفاق بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة الجمهورية التونسية في مجال الإقامة والعمل بتاريخ 17 مارس 1988 كما تم تنقيحه بملحقه بتاريخ 19 ديسمبر 1991 و بتاريخ 8 سبتمبر 2000،

في إطار احترام الحقوق والضمانات المكرسة في تشريعاتهما وفي الاتفاقيات والمعاهدات الدولية،

اتفقتا على ما يلي:

الفصل الأول

يؤكد الطرفان على التزاميهما بتصريف توافقي في الهجرة ويعملان لهذه الغاية على تمكين تعاونهما لتسهيل تنقل الأشخاص بين البلدين، وقبول الإقامة على أراضيها وإعادة قبول مواطنيهما في حالة إقامة غير شرعية.

تحدد طرق تنفيذ هذا الفصل بمقتضى أحكام البروتوكول المتعلق بالتصريف التوافقي في الهجرة بين البلدين الموقع بالتوازي مع هذا الاتفاق الإطارى.

الفصل 2

يتفق الطرفان على إرساء شراكة مميزة للتنمية المتضامنة. ويلتزمان لهذه الغاية باعتماد استراتيجية مشتركة تهدف إلى تطوير تعاون متعدد الأشكال للتنمية المتضامنة من أجل مصلحة البلدين.

تحدد أوجه التعاون والإجراءات المستحدثة المصاحبة ذات الصلة في البروتوكول المتعلق بالتنمية المتضامنة الموقع بالتوازي مع هذا الاتفاق الإطارى.

AS

ES

الفصل 3

يتفق الطرفان على بعث لجنة قيادة مكلفة بمتابعة تطبيق هذا الاتفاق الإطاري وبروتوكليه التطبيين. ويقع تحديد تركيبة لجنة التسيير وأساليب عملها بالاتفاق بين الطرفين.

الفصل 4

1. 4 يدخل هذا الاتفاق الإطاري حيز التنفيذ بداية من اليوم الأول من الشهر الثاني الذي يلي تاريخ آخر إشعار يعلم بموجبه أحد الطرفين الطرف الآخر بإتمام الإجراءات الدستورية المطلوبة.

ويبقى هذا الاتفاق الإطاري ساري المفعول لمدة غير محددة.

2. 4 يمكن مراجعة هذا الاتفاق الإطاري بمبادرة من أحد الطرفين. وتدخل التعديلات المتوصل إليها بين الطرفين حيز التنفيذ طبقاً للإجراءات المنصوص عليها بالفقرة الأولى من هذا الفصل.

3. 4 يمكن إنهاء العمل بهذا الاتفاق الإطاري من قبل أحد الطرفين على أن يتم توجيه إعلام مسبق بثلاثة أشهر عبر الطرق الدبلوماسية. ولا يؤثر إنهاء العمل بهذا الاتفاق الإطاري على حقوق والتزامات الطرفين المنبثقة عن تنفيذ هذا الاتفاق الإطاري إلا إذا اتفق الطرفان بالتراضي على خلاف ذلك.

الفصل 5

1. 5 تحدد طرق تنفيذ هذا الاتفاق الإطاري في البروتوكول المتعلق بالمتصرف التوافقي في الهجرة بين البلدين وكذلك في البروتوكول في مجال التنمية المتضامنة.

2. 5 يتم حل صعوبات تأويل وتطبيق هذا الاتفاق الإطاري وبروتوكليه التطبيين بالتراضي عبر الطرق الدبلوماسية.

LM

عع

وإثباتا لذلك، وقع ممثلا الطرفين، المرخص لهما لهذا الغرض، هذا الاتفاق الإطارى.

حرر بتونس، في 28 أفريل 2008 في نظيرين أصليين باللغتين العربية والفرنسية يتساويان في الحجية.

عن حكومة الجمهورية التونسية

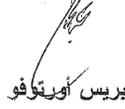
عن حكومة الجمهورية الفرنسية

وزير الشؤون الخارجية



عبد الوهاب عبد الله

وزير الهجرة والإمماج والهوية الوطنية
والتنمية المتضامنة



بريس أورئوفو

