

LES POLITIQUES DE PRÉVENTION DE LA MIGRATION ILLÉGALE ET DU TRAFIC DE MIGRANTS

L'un des défis majeurs qui attend l'Union dans le cadre du nouvel élargissement est la lutte contre l'immigration clandestine, explique l'auteur. Si le nombre actuel d'entrées illicites est difficile à déterminer, en revanche on sait que le trafic de personnes attire de plus en plus des contrebandiers de mieux en mieux organisés. La qualité de la frontière extérieure conjointe, le bon fonctionnement du système commun des visas, si difficile à mettre en place, seront déterminants pour la mise en place du nouvel espace de libre circulation.



L'Union européenne se prépare au plus vaste élargissement de son histoire, qui représente un énorme défi aussi bien pour les États membres de l'UE que pour les pays candidats à l'adhésion. L'un des problèmes clés est celui du développement d'une politique migratoire européenne et de l'évolution des mesures paneuropéennes pour prévenir l'immigration illicite et le trafic de migrants, et ce pour plusieurs raisons. La migration illégale peut être estimée à environ 30 % du total des flux bruts de nationaux de pays tiers vers l'actuel espace commun des Quinze ; il y a dix ans, ce pourcentage était deux fois moins élevé. On observe une augmentation similaire de la migration clandestine dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale. C'est pourquoi la menace d'une migration illégale en augmentation pourrait être un obstacle non seulement aux aspirations des pays candidats à une adhésion facile, mais aussi à tout l'édifice européen en tant qu'espace sans frontières internes, avec un système commun de contrôle des frontières extérieures, comme le prévoient les Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Par conséquent, une intervention étatique est nécessaire pour que le problème soit abordé conjointement et que les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale deviennent membres de l'Union européenne dès que possible.

Il n'y aura tout simplement pas de régime commun de circulation si les États candidats ne sont pas capables de protéger les frontières extérieures de l'Union, dans l'intérêt de l'UE dans son ensemble. Ce sera par exemple à la Pologne de convaincre la France que la criminalité organisée russe ou les trafiquants chinois ne profitent pas du contrôle insuffisant aux frontières polonaises pour opérer en France ; ce sera à

par
Jonas Widgren,
 directeur général
 de l'ICMPD
 (International
 Center for
 Migration Policy
 Development),
 Vienne

la Bulgarie de convaincre la Suède que les drogues d'Afghanistan ou les migrants clandestins de Turquie ne passent pas en fraude par la Bulgarie pour aboutir en Suède. Aussi longtemps que la Pologne, la Bulgarie et les autres pays candidats ne pourront pas assurer la sécurité de la frontière extérieure pour l'Union, il n'y aura pas de libre circulation.

L'IMMIGRATION ORGANISÉE DES ANNÉES SOIXANTE

Le problème de la migration clandestine en Europe doit être résolu dans une perspective plus large, celle de l'après-guerre. À l'époque où les pays du Pacte de Varsovie exerçaient un contrôle de sortie draconien, la plupart des gens qui partaient pour l'Ouest étaient par définition des réfugiés, selon la Convention de Genève de 1951. D'ailleurs, à l'origine, cette Convention avait été établie pour les réfugiés individuels du bloc de l'Est, et non pas en tant qu'instrument global de protection dans les cas de déplacements de masse.

Les pays du bloc occidental, engagés dans une reconstruction intense pour réparer les dégâts de la guerre, se virent confrontés à des pénuries de main-d'œuvre dès le début des années cinquante, les quelque dix millions de réfugiés et déplacés de l'Est ayant déjà été absorbés par les différents marchés du travail. Du fait du boom économique continu et des objectifs d'unification économique inscrits dans le Traité de Rome de 1957, les États européens libéralisèrent les règles pour permettre la libre circulation de la main-d'œuvre. Elle fut institutionnalisée entre les pays nordiques dès 1954, puis, en 1960, l'accord de libre circulation du Benelux entra en vigueur. Mais comme cette libre circulation ne fournissait pas suffisamment de main-d'œuvre pour satisfaire la demande des pays industrialisés d'Europe occidentale, des pays comme l'Allemagne, la Suisse, le Danemark, la France et la Suède instaurèrent, au début des années soixante, le recrutement organisé de main-d'œuvre en Grèce, en Yougoslavie, en Turquie, en Espagne, au Portugal et en Afrique du Nord, sur la base d'accords bilatéraux de travail. Ainsi, à la fin des années soixante, un million de travailleurs étaient amenés chaque année, de manière organisée, des pays du pourtour méditerranéen vers les pays du Nord.

MESURES RESTRICTIVES, DROIT D'ASILE ET MIGRATION CLANDESTINE

Mais vers 1970-1971, on atteignit un point de saturation. Les arrivées de membres des familles des travailleurs immigrés augmentant, les États freinèrent le recrutement. Avec le choc pétrolier de 1974 et la récession qui s'ensuivit, on proclama la suspension de l'immi-



gration dans tous les pays industrialisés d'Europe, suspension qui demeura – en apparence – en vigueur jusqu'en 2000 ; depuis, les demandes de recrutement de main-d'œuvre extra-européenne s'expriment à nouveau. Cependant, la suspension introduite en 1974 était fictive puisque le regroupement familial se poursuivait. Puis, quand à la fin des années soixante-dix des mesures restrictives envers les membres des familles furent mises en place, la migration illégale augmenta. La réponse de la France et de certains autres pays fut de régulariser les illégaux, ces régularisations devant évidemment être assorties de mesures vigoureuses pour éviter davantage d'immigra-

LE PROCESSUS DE BUDAPEST

Le processus de Budapest est une tribune multilatérale additionnelle qui soutient le travail de Bruxelles pour parvenir à un système européen de migration organisée. Il ne s'agit pas, officiellement parlant, d'un mécanisme communautaire, mais d'une "maison" paneuropéenne, un lieu qui accueille les discussions sur la prévention de la migration illégale et la création d'un nouvel agencement de la migration européenne pour tous les États de la région – y compris la Russie, l'Ukraine, la Moldavie, la Turquie, les États des Balkans –, plus les États-Unis, le Canada et l'Australie en tant qu'observateurs. Quarante-trois États et dix organisations internationales participent à ce processus. La Hongrie en occupe la présidence et l'ICMPD, une organisation intergouvernementale de taille moins importante, rassemblant l'Autriche, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et la Suisse, assure à Vienne la fonction de secrétariat. Ce processus est très important car il permet aux États de l'UE de rencontrer non seulement les États candidats de manière informelle, mais aussi les Russes, les Ukrainiens ou les Turcs par exemple, et de discuter du contrôle de la migration dans le futur, l'un des plus grands défis de notre temps.

Depuis la conférence ministérielle de Budapest (qui a regroupé trente-quatre États) en 1993, presque soixante-dix réunions ont eu lieu, à différents niveaux. Une nouvelle réunion ministérielle s'est tenue à Prague en 1997, qui a permis l'adoption de cinquante-cinq recommandations portant sur :

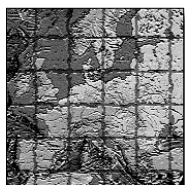
- l'harmonisation légale (par exemple les amendes pour trafic, ou la législation sur la protection des données informatiques) ;
- l'harmonisation des visas ;
- les échanges d'informations ;
- les politiques de retour et de réadmission ;
- le lien avec la criminalité organisée ;
- la poursuite de la coopération pour garantir un régime paneuropéen.

Une nouvelle conférence ministérielle est actuellement en préparation ; elle aura lieu en France en 2002 et traitera des nouveaux défis.

tion clandestine. Ceci entraîna, au début des années quatre-vingt, l'apparition d'une nouvelle voie d'immigration, "la porte de l'asile". La majorité des personnes qui cherchèrent à entrer par cette porte entre 1983 et 1993 appartenaient aux mêmes groupes que ceux qui étaient entrés par "la porte du travail", et la plupart des demandeurs n'étaient pas de vrais réfugiés (selon la convention de Genève) – même si certains l'étaient de fait.

Les États occidentaux prirent douloureusement conscience du fait qu'il est plus facile d'initier l'immigration que de la stopper. Au moment des changements à l'Est, au début des années quatre-vingt-dix, le total des flux annuels vers l'UE s'élevait à 2,5 millions et, au milieu des années quatre-vingt, à 500 000 personnes. La crise du droit d'asile nécessita des changements constitutionnels en Allemagne et en France en 1993, et

des changements de législation partout en Europe. Les chiffres de l'asile diminuèrent de façon considérable et ceux de l'immigration globale vers l'UE baissèrent aussi, tombant à environ un million par an en 1994. C'est à cette époque que la migration illicite s'emballa vraiment. Comme l'immigration illégale se fait – par défini-



Le mécanisme actuel de coopération de l'UE a déjà généré quelque quatre-vingt-dix instruments légaux, dont environ trente-cinq traitent de l'harmonisation des politiques en matière d'asile et de réfugiés.



tion – en dehors des postes-frontières ou au moyen de documents contrefaits, on ignore son ampleur. Mais selon les données des gardes-frontières de quinze États européens, qui, ces dernières années, appréhendent annuellement environ 150 000 étrangers clandestins à leur entrée ou à leur sortie du territoire national, plus quelque 10 000 trafiquants, on pourrait probablement affirmer que la migration illégale réussie vers l'Europe occidentale s'élève au moins à deux à quatre fois plus.

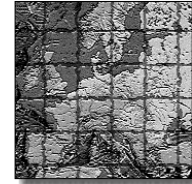
LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE DE PLUS EN PLUS IMPLIQUÉE

L'organisation de la migration illégale, dans le monde comme en Europe, fait de plus en plus partie de la criminalité organisée. Une étude sur ce problème a été préparée dans le contexte du processus de Budapest, avec la participation active du Centre des Nations unies pour la prévention internationale du crime (CICP), d'Europol et d'Interpol. Deux tendances très alarmantes ressortent de cette étude. D'une part, les contrebandiers qui font entrer les gens clandestinement utilisent de plus en plus eux-mêmes des technologies sophistiquées pour tromper les contrôles – hélicoptères volant à basse altitude, hors-bord, techniques modernes de communication radio, etc. Ainsi, les contrebandiers sont de mieux en mieux organisés.

D'autre part, et c'est peut-être plus inquiétant encore, la criminalité organisée en général, impliquée dans la production et la contrebande de drogue, le vol de voitures, la fraude à l'assurance, le trafic de prostituées et de mineurs, le blanchiment d'argent – entre autres –, a compris que faire de la contrebande de personnes une branche spécialisée pouvait augmenter les profits de manière croissante. Faire franchir une frontière à un migrant est moins rentable que de le faire entrer puis d'exercer une pression sur le long terme, dans le cadre d'accords de type quasi esclavagiste. Les triades chinoises procèdent de cette façon pour l'exportation de la main-d'œuvre chinoise, de même que la mafia russe pour le trafic, à des fins d'exploitation sexuelle, de femmes et d'enfants d'Europe centrale et orientale. Le taux de profit de la contrebande et du trafic de personnes est en augmentation, et le total annuel de ces revenus pourrait aujourd'hui s'élever à dix milliards de dollars US, soit environ 3 % du total des revenus annuels du commerce de la drogue.

Mais la somme de dix milliards de dollars US est égale aux revenus annuels d'exportation de nombre de marchandises dans le monde.

Cependant, affirmer aujourd'hui que les gouvernements européens devraient libéraliser les contrôles aux frontières et permettre plus ou moins la libre immigration, pour contrer le phénomène complexe de la criminalité organisée et de la contrebande de personnes, est irresponsable. Le fait qu'il existe une migration illégale ne signifie pas forcément que le contrôle aux frontières ne fonctionne pas ou qu'il est insignifiant. Même si le niveau de l'immigration légale devait quintupler – ce qui serait une recommandation politique fondée, au regard du vieillissement de la population de l'UE –, la migration illégale ne cessera pas. Il y aura toujours des législations à contourner ; d'autre part, le potentiel migratoire est énorme.



Même si le niveau de l'immigration légale devait quintupler - ce qui serait une recommandation politique fondée. au regard du vieillissement de la population de l'UE -, la migration illégale ne cessera pas. Il y aura toujours des législations à contourner et le potentiel migratoire est énorme.



LA MIGRATION ILLÉGALE MENACE LE RÉGIME DE FRONTIÈRE EXTÉRIÈRE DE L'UNION

Quelles sont donc les possibilités politiques en termes de régulation des migrations vers l'Europe élargie ? Comment faire pour que la migration vers et au sein de l'espace commun soit organisée, et que les règles d'entrée soient simples et facilement applicables ? C'est ce sur quoi l'actuelle structure de coopération de l'UE travaille actuellement. Cette coopération a débuté en 1986 de manière informelle, puis



"D'Asie en Pologne et au-delà à travers la Biélorussie".
Izvestia, 25 mai 1994.

a été formalisée par le Traité de Maastricht en 1993, avant d'être en partie communautarisée par le Traité d'Amsterdam et l'inclusion de Schengen dans ce traité. Le mécanisme actuel de coopération de l'UE a déjà généré – dans le domaine de l'immigration et du droit d'asile – quelque quatre-vingt-dix instruments légaux, dont environ trente-cinq traitent de l'harmonisation des politiques en matière d'asile et de réfugiés. Le mécanisme d'harmonisation de l'UE dans ce domaine s'achemine doucement mais sûrement vers un système supranational cohé-

rent, dans lequel les pays candidats d'Europe centrale et orientale seront incorporés. Les décisions prises à Tampere en 1999 sur l'immigration et le droit d'asile, et au Sommet de Nice, en décembre 2000, renforçant le processus d'élargissement, rendent d'autant plus urgente l'incorporation des pays candidats à ce système.

Parmi les caractéristiques de ce système cohérent de l'UE, l'un des aspects les plus discutés est celui de la libre circulation des personnes. La libre circulation et les frontières extérieures conjointes forment un tout – Schengen a institué les frontières extérieures conjointes de l'Union, et non l'Union elle-même. Mais le Traité d'Amsterdam prévoit l'établissement des frontières extérieures dans les cinq années à venir (il existe déjà deux ébauches de convention datant du début des années quatre-vingt-dix à ce sujet, une ébauche des États membres et une de la Commission européenne). Ceci implique en pratique que, lorsque les négociations d'adhésion auront abouti, les vingt-cinq États formeront un tout – comme l'espace Schengen aujourd'hui, dans lequel le contrôle traditionnel aux frontières a été complètement aboli. Il devrait y avoir aussi, toujours selon le Traité d'Amsterdam, des règles d'admission des nationaux des pays tiers communes à tout l'espace, par exemple une loi commune sur l'immigration, qui stipulerait des règles communes pour le regroupement familial, etc. Il existe une proposition récente de la Commission à ce sujet, très critiquée par certains États membres qui pensent qu'elle va trop loin, mais dans ce cas les États membres doivent soumettre une meilleure proposition, comme le stipule le nouveau traité.

LA DÉLICATE QUESTION DES VISAS

Un régime commun des visas est également nécessaire. La liste négative conjointe Schengen couvre quelque cent-vingt-cinq pays. Il ne fut pas facile pour les États membres d'harmoniser, en quelques années,



Stettin, en Pologne,
à la frontière
avec l'Allemagne.
© Marie-Pierre Garrigues.

leurs réglementations en matière de visas, et ce sera tout aussi difficile pour les pays candidats. Si l'on compare la liste conjointe de visas de l'UE en 1995 avec la situation réelle en 1993, il apparaît que le Royaume-Uni, par exemple, a dû imposer, en l'espace de quelques années, des visas à dix-neuf pays, le Danemark à dix-sept, l'Italie à dix, l'Irlande à neuf, l'Allemagne à six pays, et ainsi de suite... Ces États l'ont maintenant tous fait, plus ou moins. Or, si l'on compare la situation des pays candidats à l'adhésion en 1998 avec l'actuelle liste négative de visas Schengen, on voit qu'il était prévu que la Slovénie, par exemple, impose des visas à sept États, la République tchèque à onze États, la Hongrie et la Roumanie à quinze, la Pologne à dix-sept et la Bulgarie à vingt-quatre États. Mais depuis 1998, l'harmonisation des politiques de visas des pays candidats va très vite.

Cependant, pour beaucoup de pays candidats, il n'est pas facile d'imposer des visas à des pays voisins. Pour des raisons de politique étrangère, le gouvernement polonais n'introduira un régime de visas pour l'Ukraine qu'à la veille même de la signature de l'accord d'adhésion. Quant à la Hongrie, elle hésite à se couper des quelque 2,5 millions de Hongrois qui vivent en Roumanie et en Yougoslavie en introduisant l'obligation de visas exigée par l'UE et Schengen... et il y a d'autres exemples. Le problème de l'harmonisation des visas sera de plus en plus un problème de politique étrangère dans le processus d'élargissement de l'UE.

Ainsi, les frontières extérieures conjointes, les règles d'entrée et le système commun de visas sont des conditions nécessaires à la formation du nouvel espace commun de libre circulation. La création d'un régime commun en matière de réfugiés et de droit d'asile est une autre de ces conditions. La Commission et les États membres y travaillent

aujourd'hui : les États membres ont adopté des recommandations sur l'interprétation de la Convention de Genève, sur les pays tiers sûrs et les pays d'origine sûrs, etc. La Commission a fait une proposition pour un nouveau régime européen pour les réfugiés, afin de fournir un statut temporaire de protection (STP) en cas d'arrivées massives, comme celle qui a été introduite *ad hoc* pour les ressortissants de Bosnie-Herzégovine et pour les flux en provenance du Kosovo. L'Union a également pris de nouvelles mesures pour une compensation économique – le “partage du fardeau” – aux États membres qui ont accueilli la majorité des réfugiés temporairement protégés. Il existe en outre des projets de l'UE proposant des subventions financières pour assurer le retour, une fois restaurées la paix et la stabilité dans le pays d'origine.

L'UNION, UN ÉDIFICE MENACÉ

Sur le plan international, la mobilisation contre la migration illégale s'est accrue. Au niveau des Nations unies, l'Autriche a lancé en 1997 une ébauche de Convention des Nations unies ; les mesures anti-traffic du CPIC à Vienne sont mieux reconnues et ont récemment abouti à la signature des deux protocoles internationaux de Palerme sur la contrebande et le trafic de personnes. Au niveau européen, Euro-pol à La Hague a été mandaté, toujours en matière de lutte contre la contrebande de personnes. La Convention Eurodac, qui à l'origine avait été créée pour simplifier l'application de la Convention de Dublin, afin d'éviter les doubles demandes d'asile dans l'UE, sera étendue pour permettre aussi la prise des empreintes digitales des extra-Européens entrés illégalement. En outre, la coopération Schengen elle-même inclut beaucoup d'instruments importants dans la lutte contre la migration illégale, notamment le système informatisé SIS pour les criminels recherchés.

C'est en fait tout l'édifice du régime commun européen en matière d'immigration et de réfugiés qui est menacé de façon croissante par les trafiquants de personnes, alors que cet édifice est capable d'accueillir chaque année, selon une procédure organisée, jusqu'à 5 millions de nouveaux venus ou ressortissants de pays tiers. Si les trafiquants parviennent à faire entrer dans l'Union de 400 000 à 500 000 migrants illégaux par an, ce chiffre représenterait alors à peu près 50 % du total des flux nets. Une migration illégale d'une telle ampleur est une menace pour l'architecture de l'UE en matière d'organisation de l'immigration et du droit d'asile. C'est pourquoi, si la lutte contre la migration illégale échoue, il n'y aura pas de système commun d'entrée, pas plus que de libre circulation pour les citoyens des pays candidats. ★

Traduit de l'anglais par ISM-TI