



AS/Mig/Inf (2007) 01

10 Janvier 2007

fminf01_2007

Or. fr.

COMMISSION DES MIGRATIONS, DES REFUGIES ET DE LA POPULATION

AUDITION SUR
Les programmes de régularisation de la
situation des immigrés clandestins

ACTES

Paris, 11 décembre 2006

OUVERTURE DE L'AUDITION

Les programmes de régularisation de la situation des immigrés clandestins

PRESIDENT:

M. Mevlüt ÇAVUŞOĞLU, Président de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Turquie, GDE)

ALLOCUTION D'OUVERTURE:

- **M. Mevlüt ÇAVUŞOĞLU**, Président de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population

La séance est ouverte à 9 heures 10, sous la Présidence de M. Mevlüt ÇAVUŞOĞLU, Président de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population.

M. le PRESIDENT – Je suis heureux d'ouvrir cette audition sur les programmes de régularisation de la situation des immigrés clandestins et je souhaite la bienvenue aux experts qui ont accepté de nous faire partager leurs connaissances ce matin. Je salue également le représentant de la Commission européenne, qui nous fera part du point de vue de cette dernière.

Nous abordons aujourd'hui un sujet de controverse. La régularisation à large échelle de 500 000 à 600 000 immigrants irréguliers en Espagne l'année dernière a reçu un accueil contrasté en Europe. Certains pays ont critiqué cette régularisation en ce qu'elle ouvrait la porte à des mouvements secondaires et en ce qu'elle était en fait une incitation à émigrer vers l'Espagne et vers l'Europe. Certains ont fait le lien entre la régularisation de 2005 et l'arrivée d'un grand nombre de migrants aux Canaries au cours de l'été.

Mais on ne peut nier les aspects positifs des programmes de régularisation. D'un point de vue humanitaire comme de celui des droits de l'homme, il est évident qu'ils ont des impacts très importants sur la vie des individus qui, à défaut, continueraient à vivre en situation irrégulière. La régularisation leur permet de ne pas demeurer dans la peur d'être découverts et expulsés, elle réduit le risque qu'ils soient victimes d'exploitation, elle leur offre le bénéfice de toute la panoplie des droits civils, sociaux et économiques.

Il y a aussi des justifications économiques aux programmes de régularisation en ce qu'ils apportent aux gouvernements davantage de rentrées d'impôts et de cotisations sociales. L'Institut de recherche sur les politiques publiques a ainsi estimé qu'au Royaume-Uni la régularisation de 430 000 migrants irréguliers pourrait accroître les ressources fiscales d'au moins 485 millions de livres par an.

Bien qu'il soit difficile de déterminer le nombre d'immigrants irréguliers en Europe, certains arrivent au chiffre de 8 à 10 millions de personnes, voire davantage, c'est-à-dire l'équivalent de la population totale des huit plus petits États membres du Conseil de l'Europe. Il est clair que l'Europe ne peut pas renvoyer toutes ces personnes et que tous les pays ont été, sont ou seront un jour confrontés à la question de la régularisation, sous une forme ou sous une autre.

C'est pour cela qu'au cours de nos discussions de ce jour, nous devons être capables de tirer les leçons des expériences d'un grand nombre de pays, d'en tirer un certain nombre de bonnes pratiques et d'en retenir certaines leçons. Nous devons aussi être capables d'analyser certains désavantages et des inconvénients de l'application des programmes de régularisation et, par la mesure du possible, en tirer des recommandations sur le chemin à emprunter pour conduire de tels programmes en Europe.

Pour cela, je donne sans plus tarder la parole à M. Greenway, rapporteur de notre commission, qui va présider cette audition.

9h20 – 11h00

SESSION I:**Introduction aux programmes de régularisation des migrants clandestins en Europe****PRESIDENT:** M. John GREENWAY, Rapporteur (Royaume-Uni, GDE)**INTERVENTIONS:***Introduction générale par la modératrice*

- **Mme Amanda LEVINSON**, Consultante, Directrice des programmes politiques, *Hope Street Group*, USA

Expériences nationales (Espagne, Italie, France et Grèce)

- **M. Joaquín ARANGO**, Professeur de Sociologie, *Complutense Université de Madrid*, Espagne
- **M. Martin BALDWIN-EDWARDS** Directeur, Observatoire méditerranéen des migrations, Athènes, Grèce
- **M. Emilio REYNERI**, Professeur de Sociologie du travail, Université de Milan Bicocca, Italie
- **M. Patrick WEIL**, Directeur, Centre d'Etudes des Politiques d'Immigration, d'Intégration et de Citoyenneté (CEPIC), Paris

Discussion

M. le PRESIDENT – L'objectif de cette première session est d'avoir une vue d'ensemble sur les solutions qui émergent dans les programmes de régularisation et de comprendre ce qui s'est passé dans différents pays d'Europe. Nous avons pour cela la chance d'accueillir plusieurs experts éminents, qui vont nous aider dans cette tâche. J'espère que les parlementaires pourront tirer de leurs interventions une compréhension de ce qui s'est passé en Europe, des impacts des programmes de régularisation dans les pays concernés, des succès et des échecs.

J'espère que nous aurons, à la fin de cette session, une meilleure connaissance du nombre de personnes concernées par les régularisations, de leur impact sur les droits de ces personnes, sur l'économie souterraine, sur les recettes fiscales, sur les cotisations sociales, sur les migrations irrégulières. Je souhaite que nous ayons également une idée des mesures complémentaires qui doivent être prises, en particulier en ce qui concerne l'intégration, le contrôle aux frontières, etc.

Mme Amanda LEVINSON – Il faut féliciter le Conseil de l'Europe d'aborder le sujet des régularisations, qui fait l'objet de si vives controverses qu'il en est presque tabou. Il n'y a pourtant pas de raisons à cela et j'espère vous convaincre que si on le considère comme un élément d'une approche holistique de la gestion des migrations, ce peut être un outil fort utile pour répondre à la question : « que pouvons-nous faire avec la population qui vit et travaille déjà dans nos pays ? ». Je crois que les programmes de régularisation peuvent aider l'Europe à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés en matière de gestion des migrations.

Il peut paraître curieux qu'une Américaine soit invitée à s'exprimer à ce propos tant les États-Unis paraissent dans une impasse sur ce sujet. En dépit du fait qu'entre 11 et 12 millions de migrants sans papiers, soit 3 % de la population totale, vivent et travaillent aux États-Unis, jusqu'à l'année dernière ce sujet n'avait pratiquement aucune incidence lors des élections. Il a fallu que la Chambre des Représentants autorise la construction d'un mur sur toute la frontière entre les États-Unis et le Mexique et rende illégale la présence de tout sans-papiers sur le sol des États-Unis pour réveiller ce que l'on a coutume d'appeler le « géant endormi ». Depuis l'année dernière, nous connaissons un climat de quasi hystérie : des milices de citoyens patrouillent sur la frontière, le président Bush a demandé à la garde nationale de renforcer la police aux frontières et des millions d'immigrants sont descendus dans la rue pour demander une réforme de l'immigration. Travailler dans le champ habituellement tranquille des politiques d'immigration est ainsi devenu particulièrement excitant. Il semble même que le moment soit venu d'une véritable ouverture des responsables politiques américains pour s'engager dans une discussion sérieuse sur une réforme de l'immigration.

Nos législateurs ont en fait stimulé la critique du public pour qui toute réforme des programmes d'immigration est une « amnistie », mot le plus répugnant de tout le vocabulaire politique américain. Et ils se sont privés de

la possibilité d'une telle réforme en construisant ce mur de près de 1000 km de long à la frontière américano-mexicaine... Par chance, le retournement en faveur des démocrates laisse espérer que le Congrès se penchera à nouveau sur la question, même si, en vérité, personne n'a vraiment envie de rouvrir le débat.

Mais je ne suis pas ici pour parler uniquement du cas américain et j'espère sincèrement que nous parviendrons à engager la discussion autour des programmes de régularisation et de leur efficacité dans la gestion de la migration illégale. Le nombre d'immigrants irréguliers en Europe est estimé à 4,5 millions de personnes et il progresse chaque année de plusieurs centaines de milliers. Il est donc extrêmement important de ne pas négliger les régularisations en tant qu'outil de la gestion des migrations.

Qui procède à des régularisations ? Comment ? Et quelles sont les personnes visées ? Il est couramment admis que les programmes de régularisation sont des politiques exceptionnelles auxquelles on a recours seulement quand il apparaît que le contrôle interne et externe des migrations a failli. Dans la mesure où elles suscitent l'hostilité du public, elles sont utilisées en dernier ressort, en adoptant une attitude de contrition et avec un peu de honte. Néanmoins, ces 25 dernières années, des pays aussi divers que la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie, Luxembourg, le Portugal et l'Espagne ont régularisé près de 4 millions de migrants sans-papiers à travers 20 programmes de légalisation.

Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles les pays décident de régulariser :

- pour réduire l'importance de l'économie souterraine, qui attire un grand nombre de migrants (Grèce, Italie et Espagne), et pour améliorer la collecte de l'impôt ;
- pour faciliter l'intégration sociale et économique des migrants et de leurs familles dans les pays hôtes (France et États-Unis) ;
- pour des raisons humanitaires, y compris la légalisation des demandeurs d'asile (France, Belgique et Luxembourg) ;
- pour renforcer le contrôle sur les sans-papiers (Italie, Grèce, Espagne, Portugal, France et États-Unis) ;
- pour corriger les effets des programmes antérieurs (Italie, Espagne, Grèce Portugal).

Quels sont les différents types de programmes de régularisation :

- exceptionnellement des programmes humanitaires qui offrent des permis de séjour aux réfugiés ou aux demandeur d'asile ;
- des régularisations permanentes ou continues qui donnent le droit de résidence aux migrants qui vivent dans le pays depuis un certain temps ;
- mais, dans la mesure où les précédents sont assez rares et concernent un faible nombre d'immigrants, je me concentrerai aujourd'hui sur les programmes les plus courants et sans doute les plus problématiques, qui sont les programmes de régularisation uniques.

La plupart offrent des permis provisoires de séjour ou de travail qui expirent après une courte période, généralement un an ou deux. Ils présentent habituellement une petite fenêtre d'application et une stricte série de critères en général liés à l'emploi, qui font que les demandeurs doivent prouver qu'ils vivent et travaillent dans le pays hôte depuis un certain temps. Même s'il s'agit de programmes uniques, la plupart des pays qui y ont eu recours ont eu à le faire sur des bases récurrentes.

Peut-être est-ce d'ailleurs parce qu'ils sont censés être uniques qu'ils posent autant problème. À la différence des régularisations continues et humanitaires, qui sont en général assez discrètes, les programmes uniques, qui cherchent à régulariser un grand nombre de migrants sans-papiers, sont invariablement portés à l'attention de l'opinion publique, des médias et des législateurs.

Les programmes antérieurs de régularisation à grande échelle ont dû relever de nombreux défis. Face à une opposition fréquente, les problèmes quotidiens sont liés à l'impréparation des gouvernements. Ainsi, faute de publicité appropriée dans les communautés d'immigrants, les objectifs de nombreux programmes n'ont pas été atteints. Dans d'autres cas, ce manque de préparation a fait que les gouvernements ont été dépassés par le nombre de demandes.

Une autre difficulté tient au fait que les programmes en eux-mêmes encouragent la fraude. C'est pourquoi il faut être particulièrement vigilant sur la preuve de l'emploi ou de la résidence dans le pays hôte aussi bien que sur les documents officiels : aux États-Unis, entre 40 et 73 % des régularisations intervenues sur la base de la loi de 1986 reposaient sur des documents frauduleux.

Alors que dans le cadre de ces programmes on escompte que les migrants retourneront chez eux après l'expiration du permis qui leur est délivré, on s'aperçoit que dans les faits ils ne quittent pas le pays et que l'on est obligé de régulariser à nouveau, simplement pour tenir compte de cet échec. Ainsi, en Espagne, on

estimait en 1996 que près de 60 % des immigrants demandant à être régularisés avait déjà bénéficié de permis. Sans un plan de retour des migrants qui demeurent dans le pays sans autorisation, l'efficacité de tout programme de régularisation sera limitée.

Mais le principal obstacle tient surtout à un blocage mental vis-à-vis des régularisations. Souvent, les décideurs politiques n'ont tout simplement pas pris la mesure de la migration dans leur pays et n'ont pas retenu la leçon des erreurs passées. Si de nombreux pays ont eu recours à des programmes de régularisations à répétition, c'est faute d'une évaluation correcte des programmes antérieurs.

Quel bénéfice peut-on escompter de la régularisation ? Pour l'apprécier, il faut analyser l'impact sur les migrants, sur les employeurs et sur le gouvernement. Les programmes permettent aux salariés d'accéder à des emplois mieux payés, de se syndiquer et de mieux résister à l'exploitation ; ils ont aussi un effet sur l'éducation des enfants. Ils évitent également aux employeurs d'avoir à embaucher des travailleurs en situation irrégulière. Il s'agit donc d'un moyen de combattre l'économie souterraine et mais aussi de fournir plus de force de travail à des économies dont la population active est appelée à décroître, ce qui est le cas de nombreux pays européens.

Pour les gouvernements, les programmes de régularisation permettent de faire sortir toute une population de l'ombre, au bénéfice des rentrées fiscales et des cotisations sociales, mais aussi de l'information sur l'importance des migrants irréguliers dans la démographie et le marché du travail. C'est aujourd'hui un aspect particulièrement important pour la sécurité des différents États. L'information obtenue à travers les programmes de régularisation peut apporter une contribution importante aux dispositifs de renseignement et de sécurité.

Se demander si ces programmes sont bons ou mauvais ne peut que paralyser le débat. À l'opposé, je prône un changement total de perspective : les pays devraient les considérer comme un outil de la gestion des migrations. Il n'est pas en effet juste de les analyser uniquement sous l'angle de la réduction de la population globale des sans-papiers ou de la lutte contre l'économie souterraine, dans la mesure où aucune politique n'a jamais fait la preuve de son efficacité en la matière.

Les programmes de régularisation doivent être intégrés dans une stratégie globale de lutte contre l'immigration irrégulière, car les politiques fondées exclusivement sur le contrôle des migrations n'ont jamais atteint leurs objectifs. L'immigration est un phénomène incroyablement complexe et qui exige donc des solutions complexes. Face aux besoins croissants de l'Europe de développer de nouvelles stratégies, je suggère différents moyens afin que les régularisations contribuent à la réussite de la stratégie de gestion des migrations. En premier lieu, il est essentiel que ces programmes répondent aux besoins des employeurs comme des migrants eux-mêmes, en prenant en compte à la fois la réalité du marché du travail et de la situation migratoire. Il faut aussi prendre en considération le besoin des travailleurs de vivre aux côtés de leurs familles, qui est l'un des problèmes essentiels dans la mesure où les migrations résultent fréquemment des efforts de regroupement familial. Il convient ensuite que les gouvernements conduisent des évaluations globales des régularisations antérieures afin de mieux prendre la mesure de leurs effets sur le marché du travail et sur la situation sociale des migrants. Afin de donner leur pleine mesure, il faut également que les programmes de régularisations soient menés conjointement avec d'autres mesures de gestion des migrations.

Enfin, l'idée de régularisations au mérite semble faire son chemin. Il s'agit de donner à la plupart des immigrants sans papiers un permis de travail temporaire de trois à cinq ans, à condition qu'ils soient enregistrés et qu'ils se soumettent à des contrôles ultérieurs. Ils pourront acquérir des points en vue de l'octroi d'une résidence permanente en apprenant la langue du pays hôte, en s'acquittant de leurs impôts, en ayant un emploi stable, etc. L'avantage est d'inciter ces migrants à s'intégrer mais aussi de mettre en évidence ceux qui sont réellement motivés pour s'intégrer à rapport à ceux qui n'obtiendront pas le nombre de points requis et qui seront donc contraints de rentrer chez eux. En outre, l'information collectée à l'occasion d'un tel programme contribuerait utilement aux efforts de sécurité nationale.

Bien évidemment, la régularisation n'est qu'un des instruments de la politique d'immigration ; elle ne permet pas de répondre à l'ensemble de la question des migrations irrégulières et à tous les problèmes qui y sont liés. Il ne faut donc pas se demander « faut-il ou non régulariser ? », mais « comment faire de ces programmes un outil pour répondre à nos besoins ? ». L'attitude de chaque pays vis-à-vis de ces programmes est guidée par ses propres caractéristiques politiques, sociales, culturelles et économiques. Il nous faut donc rechercher les principes qui peuvent leur permettre de donner leur pleine mesure.

Au bout du compte, la régularisation est un terme bureaucratique, qui fait oublier que l'on parle d'individus et de familles. Or, si nous avons l'obligation de trouver des solutions aux problèmes des migrations irrégulières, c'est parce que derrière les statistiques il y a des millions de vies humaines.

M. Joaquín ARANGO – Les programmes de régularisation sont un mécanisme récurrent des politiques migratoire en Espagne, où ils interviennent pratiquement tous les cinq ans. Ainsi, 44 000 régularisations ont eu lieu en 1986, 109 000 en 1991, au bénéfice uniquement de travailleurs, 43 000 en 1996,

pour des personnes dont les documents avaient expiré et pour leurs proches, 468 000 en 2000, en raison de l'application d'une nouvelle loi, 576 000 en 2005, sur 700 000 demandes de titulaires de contrats de travail, dans le cadre du nouveau dispositif législatif. Au total, environ 1 240 000 personnes ont été régularisées en vingt ans. Chaque année de 1994 à 1999, entre 20 000 et 30 000 travailleurs déjà présents sur le sol espagnol ont également été régularisés de facto dans le cadre des contingents de permis de travail. Pour autant, le problème des migrations continue à se poser et on peut même dire qu'il est devenu structurel depuis que l'Espagne est un État où les migrants arrivent.

Toute une série de facteurs entrent en jeu dans ce qu'on peut appeler l'équation de l'irrégularité :

- une forte demande de travailleurs immigrés, la plupart non qualifiés,
- une importante économie souterraine,
- une porte d'entrée étroite,
- des difficultés aiguës à contrôler les flux,
- une inspection du travail déficiente,
- une culture civique permissive et laxiste,
- des expulsions difficiles.

Il paraît évidemment utile de voir jusqu'à quel point ces programmes ont été des succès mais aussi d'analyser les échecs. Les résultats obtenus sont insuffisamment connus. Les régularisations exceptionnelles ont été la principale voie d'accès aux permis de résidence et de travail. Elles ont aussi été un outil pour améliorer la protection et conférer des droits aux personnes qui étaient en situation irrégulière et qui le seraient demeurées sans cela. Elles ont contribué à la stabilisation et à l'intégration d'une partie importante de la population immigrée puisqu'on considère qu'au total plus de trois millions de migrants légaux résidant aujourd'hui en Espagne sont passés par ces programmes.

Ces derniers ont également eu un impact positif sur la perception des impôts et cotisations sociales. Ainsi, la dernière régularisation a débouché sur 576 000 nouvelles inscriptions à la sécurité sociale et a apporté chaque année environ 1,8 milliards d'euros de ressources supplémentaires. Indéniablement, les immigrants devenus légaux ont contribué à améliorer la situation du pays. L'immigration a également permis de repousser de 2012 à 2020 ou 2025 le moment où le système de retraite deviendra déficitaire.

Mais les programmes de régularisation ont aussi eu des effets involontaires. Ainsi, il paraît impossible de remettre les compteurs à zéro car personne ne peut croire que la régularisation en cours sera effectivement la dernière.

Les programmes de régularisation exercent aussi un effet d'attraction et peuvent ainsi contribuer à l'accroissement de l'immigration irrégulière. Leurs effets sont parfois éphémères ce qui fait qu'un certain nombre de personnes retournent dans l'illégalité après un bref délai, même si cet effet n'est pas très important et se réduit de plus en plus. Enfin l'impact sur l'économie souterraine n'est pas clairement établi dans la mesure où les employeurs font appel à de nouvelles personnes en situation irrégulière.

L'approche retenue en 2005 est nouvelle et plus prometteuse. Le fait qu'elle soit plus opérationnelle la rend moins vulnérable aux effets inattendus. Ainsi, elle repose sur la présentation d'un contrat de travail valide, de la preuve d'une résidence en Espagne depuis au moins six mois et d'un casier judiciaire vierge. Elle implique des employeurs et les met à contribution. Elle est un élément de l'effort global de réduction de l'immigration irrégulière et de l'économie souterraine. Elle repose sur trois piliers : une lutte sans précédent contre l'économie souterraine avec un renforcement de l'inspection du travail ; un élargissement de l'accès légal au marché du travail qui a permis cette année l'accès régulier de 150 000 personnes ; une forte réduction de la paperasserie et de la bureaucratie.

L'opinion publique se montre généralement favorable au programme de régularisation dont elle considère plutôt les aspects positifs. Les principales critiques viennent du parti d'opposition ; le reste de la classe politique, les partenaires sociaux et la société civile apportent leur soutien à la politique menée.

Les expériences précédentes avaient permis d'améliorer le fonctionnement d'un système coupé de la réalité mais pas de le modifier en profondeur. Le processus engagé en 2005 sera apprécié au regard du succès ou de l'échec de l'effort de réforme dans lequel il s'intègre. Le succès dépendra de la capacité à réduire l'importance de l'économie souterraine, d'élargir la porte d'entrée et de mettre en avant des mécanismes de contrôle, y compris par la politique des visas. En effet, l'Espagne voit arriver un grand nombre de migrants en provenance de pays comme la Bolivie en Amérique latine et comme la Roumanie en Europe, dont les ressortissants n'ont pas besoin de visa pour entrer dans le pays. Enfin, les procédures de régularisation au cas par cas devraient rendre inutile les régularisations à grande échelle.

M. Martin BALDWIN-EDWARDS – Je vais m'efforcer de montrer un certain nombre de points communs entre les différentes expériences.

En Grèce, plus de 67 % des migrants seraient d'origine albanaise et il en arriverait encore 150 000 par an, ce qui est énorme.

La première régularisation a surtout visé à connaître le nombre exact d'immigrants présents sur le sol grec. Elle s'est faite sans problème majeur et 98 % des 370 000 demandeurs se sont vu délivrer un titre de séjour. À l'occasion de la deuxième régularisation, les migrants ont dû prouver qu'ils occupaient effectivement un emploi afin de se voir délivrer un permis de travail d'un an. Les documents administratifs à fournir étaient tellement nombreux et il était si difficile de se les procurer qu'il a fallu prolonger de plusieurs mois le processus de régularisation. C'est seulement par la suite que l'on a su qu'environ 150 000 personnes avaient obtenu satisfaction.

Afin de tenir compte des problèmes rencontrés, lors du programme suivant on a simplement exigé une preuve de résidence afin de délivrer une carte de six mois mais le traitement des dossiers par l'État a à nouveau été difficile et l'on a dû une nouvelle fois prolonger à plusieurs reprises le programme. La carte de 6 mois devait être transformée en un véritable permis de résidence de 12 mois, mais les exigences posées étaient encore plus fortes puisqu'il fallait prouver que l'on travaillait et que l'on cotisait à la sécurité sociale. Les difficultés ont été telles qu'aucune statistique n'a été publiée.

Le programme suivant a encore semé davantage de confusion. Le chiffre de 139 000 régularisations fournies par le ministère est bien inférieur au nombre de demandes déposées. Les migrants devaient remplir plusieurs critères extrêmement compliqués et difficiles à comprendre.

Le graphique qui vous a été distribué (voir Annexe I) montre un véritable pic de demandes de régularisation en 1998, mais cela ne correspond pas forcément au nombre d'autorisations effectivement accordées. La régularisation a pris, à partir de 2000-2001, la forme d'environ 100 000 naturalisations concernant surtout des Albanais d'origine grecque, puisque ces caractéristiques donnent le droit de s'installer dans le pays et de demander la nationalité. On ne retrouve pas forcément cette forme particulière dans les autres pays.

En raison des retards et des délais dans la délivrance des permis de travail, nombre de personnes sont demeurées dans la clandestinité sans qu'on puisse les expulser. Même si on ne peut pas le mesurer précisément, cela a sans doute un impact sur l'économie souterraine. En 2001, un grand nombre de personnes régularisées ont créé leur propre PME et cela a eu des effets sur les comptes de la sécurité sociale mais aussi sur certains secteurs de l'économie comme le bâtiment et les travaux publics.

Les régularisations ont également eu des effets sur les assurances médicales. On observe en particulier une inégalité de traitement contraire à la constitution et au droit international dans la mesure où les salariés dont les employeurs ont refusé de verser des cotisations sociales ont du eux-mêmes s'acquitter de la part patronale pour pouvoir conserver leur carte de séjour.

L'immigration en provenance d'Albanie a joué un grand rôle, mais les personnes d'origine grecque vivant dans plusieurs autres pays, en particulier en Asie centrale, ont également gagné le territoire national. L'octroi de la citoyenneté aura été un élément non négligeable des politiques de régularisation même s'il on a très peu de données sur les migrants en provenance d'Inde, du Pakistan et du Bangladesh. En fait, faute d'une administration dédiée à cette tâche, il n'y a jamais eu de mesure globale du phénomène. Récemment encore, la presse s'est fait écho de difficultés dans la délivrance des permis de travail en raison de problèmes administratifs.

On observe par ailleurs une fracture Nord-Sud : certaines régions frontalières avec l'Albanie, la Bulgarie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ou la Turquie s'opposent à tout programme de régularisation alors que la tolérance est plus grande ailleurs. Entre 60 et 65 % des migrants sont recensés à Athènes et dans sa région. Le ministère des affaires étrangères, comme d'ailleurs celui de l'agriculture, se montre très prudent sur les mesures de régularisation.

Le gouvernement grec est également confronté à la question du regroupement familial. Plus de 70 000 personnes, en particulier des Albanais, ont été concernées par un programme récent. On ne reconnaît pas toujours le droit de ceux qui vivent, pour certains depuis très longtemps, dans le pays et qui commencent à être confrontés au problème de la retraite.

On ne saurait ignorer, enfin, les réactions défavorables au sein de la classe politique et de l'opinion publique grecques, en particulier à l'égard de la politique de regroupement familial.

M. Emilio REYNERI – Le premier tableau qui figure (voir Annexe II) dans le document qui vous a été remis donne les principales caractéristiques des cinq programmes de régularisation intervenus en Italie. En 1986, 1995, 1998 et 2002, les programmes ont correspondu aux nécessités du marché de l'emploi, tandis que celui de 1990 a concerné des personnes vivant déjà dans le pays. Régulièrement, il a fallu revoir à la hausse les contingents décidés par les gouvernements précédents et il apparaît aujourd'hui nécessaire de procéder à

350 000 régularisations de plus. En effet, les offres d'emploi ne concernent que les personnes qui séjournent déjà, de façon illégale, sur le territoire italien.

Le deuxième graphique, tiré de l'estimation d'une grande fondation sur l'immigration, montre le nombre de migrants arrivés sur le territoire sans permis de séjour valable. On y trouve également les noms des ministres qui ont été associés aux différents programmes de régularisation. Si l'on voit que les premières opérations correspondent à des migrants déjà présents, on constate qu'une nouvelle vague est liée à des entrées ultérieures. On s'aperçoit aussi qu'un certain nombre de personnes reviennent par la suite clandestinement, 5 % des personnes demandant plus d'une fois la régularisation. En effet, un certain nombre de ceux qui n'ont pas été régularisés sont rentrés chez eux et font le va-et-vient.

Le troisième tableau montre la forte progression du nombre de personnes présentes en Italie, dont les deux tiers ne disposent pas du titre de séjour requis. Selon le ministère de l'intérieur, la plupart d'entre eux n'ont pas pénétré en Italie de manière illégale mais ils ont dépassé la durée de validité de leur visa, le plus souvent de tourisme.

Les demandes d'asile ne font pas vraiment partie de la tradition italienne. De même, il est difficile de faire un lien entre la faiblesse des contrôles aux frontières et l'augmentation du nombre des entrées, le phénomène des *boat people* n'ayant pas un impact très important.

L'Italie a en revanche une longue tradition d'économie souterraine : on estime que 15 % des Italiens travaillaient de façon irrégulière au début des phénomènes migratoires. Aujourd'hui, une partie d'entre eux ont été remplacée par des migrants. Lorsque ces derniers pénètrent sur le territoire, ils savent qu'ils vont pouvoir gagner de l'argent même s'ils n'ont pas de papiers.

Mais la demande du marché du travail est également forte dans le cadre de l'économie régulière. Tout autant, le rapport entre immigrants inscrits et non inscrits reste stable. On observe aussi que la plupart des migrants régularisés parviennent, même après la loi Bossi-Fini de 2001, à renouveler leur permis provisoire en conservant l'emploi qu'ils occupent.

En Italie, le taux d'emploi des migrants est très faible, il ne dépasse que de quelques pour cent celui des Italiens. La demande de main-d'œuvre vient aussi de l'économie irrégulière. À l'origine, l'émigration répondait à la nécessité de satisfaire la demande de l'économie italienne. Celle-ci émanant fréquemment de PME familiales, il y est habituellement répondu par des liens assez personnels, ce qui rend difficile l'application d'un système de contingents dans lequel on va chercher à l'étranger la main-d'œuvre dont on a besoin. Dans le schéma italien, caractérisé par la fragmentation et l'instabilité de la demande de main-d'œuvre, les migrants arrivent donc d'abord dans les pays, ils trouvent ensuite à travailler et ils sont enfin régularisés. Par le passé, on avait d'ailleurs cherché à résoudre ce problème par la délivrance d'un permis de recherche d'emploi. Ce dispositif a été abandonné il y a deux ans mais il ne paraît pas inintéressant car il permet d'éviter les entrées irrégulières grâce à des visas à court terme.

Il paraît aujourd'hui nécessaire d'organiser moins les contrôles aux frontières que ceux sur le marché de l'emploi. L'idée serait donc de combiner politiques migratoires plus ouvertes et lutte contre l'économie souterraine et, surtout, de mettre en relation la forte demande sur le marché du travail et le grand nombre de ceux qui cherchent un emploi. C'est ainsi que l'on parviendra à sortir des éternels débats sur les politiques de régularisation.

M. Patrick WEIL – Depuis plus de 30 ans, la France a connu quatre programmes de régularisation massive. Le premier est intervenu en 1973 et a concerné 50 000 immigrés ; le deuxième, le plus important, a eu lieu en 1981, après l'élection de François Mitterrand, et a vu 132 000 régularisations sur 145 000 demandes, avec comme seul critère d'être arrivé en France avant le 1^{er} janvier 1981. Une petite régularisation de 20 000 demandeurs d'asile a eu lieu en 1991. Enfin, après le retour de la gauche au pouvoir, entre 87 000 et 100 000 personnes ont été régularisées, sur 135 000 postulants, les critères tenant surtout aux liens de famille.

L'impact politique de ces opérations a conduit les autorités françaises à rechercher d'autres mécanismes pour régulariser les étrangers en situation irrégulière. En particulier, la régularisation de 1980, qui a conduit à la montée du Front national, a entraîné un changement radical, la politique d'immigration étant ensuite appliquée sur des bases très restrictives, en particulier par rapport à ce qui a été fait depuis lors en Espagne et en Italie.

Du point de vue des décideurs politiques, il apparaît que les programmes de régularisation ne peuvent pas tenir en eux-mêmes lieu de politique migratoire, mais qu'ils en traduisent plutôt les échecs dans la mesure où ils traduisent l'obligation de rompre tous les deux ou trois ans avec la loi que l'on a soi-même édictée. Cela n'est en outre jamais populaire dans l'opinion.

Mes prédécesseurs ont indiqué que les États-Unis, l'Italie et Espagne avaient un système d'accès au séjour légal par des quotas. Cela me paraît rigide car les quotas de personnes qualifiées ne sont jamais atteints tandis que ceux de personnes non-qualifiées sont toujours dépassés.

De façon plus souple, on a imaginé en France des mécanismes de régularisation permanente, fondés sur le principe, qui a été supprimé depuis longtemps dans la loi américaine, de *statute of limitations*, c'est-à-dire de prescription, comme cela existe dans nos démocraties pour tous les crimes et délits. Et c'est sur cette base qu'on a introduit dans la loi de 1998 un mécanisme de régularisation qui touche cinq catégories de personnes : les parents d'enfants français, les mineurs ayant eu leur résidence en France depuis l'âge de 10 ans, les étrangers résidant en France depuis plus de 10 ans, les personnes pouvant invoquer leurs liens de vie privée familiale conformément à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'homme, les étrangers malade qui, s'ils étaient reconduits dans leur pays, ne pourraient pas bénéficier des soins nécessaires.

Les derniers chiffres disponibles, ceux de 2004, montrent que l'on a ainsi régularisé 35 000 personnes. Si l'on procédait de la sorte pendant dix ans, on arriverait à un total supérieur à l'ensemble des régularisations intervenues jusqu'ici, mais avec bien moins de controverses politiques puisqu'il s'agit de mesures individuelles qui interviennent chaque jour sur la base des dossiers déposés dans les préfetures.

Lorsqu'il est arrivé au gouvernement en 2002, Nicolas Sarkozy a fait face à des pressions en vue de régularisation, il s'est rendu compte que ce dispositif était fort pratique et il a ainsi régularisé quelques milliers de personnes au cours des deux premières années. Mais, dans la perspective de la prochaine élection présidentielle, il s'est dit que ce système était trop libéral et qu'il conviendrait peut-être de réduire le nombre de régularisations. Il a donc annoncé que c'est ce qu'il allait faire et qu'il renverrait chez eux davantage d'immigrants en situation irrégulière. Pour ce faire, il a déposé un projet de loi en 2005, dont le Parlement a débattu en juin et juillet 2006. La perspective de la fin du mécanisme de régularisation a entraîné une mobilisation des parents des écoles françaises en solidarité avec les enfants étrangers scolarisés et avec leurs familles. M. Sarkozy a ainsi été obligé l'été dernier d'organiser une petite régularisation, de quelques milliers de personnes, probablement 10 000 au total. Surtout, à la suite de débats auxquels j'ai d'ailleurs pu contribuer, il a rétabli par amendement dans le texte qu'il a finalement fait adopter le mécanisme de régularisation après 10 années de séjour qu'il avait annoncé vouloir supprimer. Il a même introduit une disposition qui existe dans la loi allemande récemment modifiée, qui permet au ministre de l'intérieur d'admettre au séjour de façon exceptionnelle, pour des raisons humanitaires. Cela donne au ministre un pouvoir complet, discrétionnaire, très flexible puisqu'il dit oui ou non en fonction du moment.

Il existe donc aujourd'hui en France un consensus entre la gauche et la droite pour ne plus conduire de grands programmes de régularisation mais pour ajuster ce mécanisme de régularisation permanente et individuelle. Dans nos démocraties, le choix n'est plus que entre pas de régularisation et des programmes de régularisation, mais entre les programmes exceptionnels et massifs et un tel système permanent de régularisations individuelles greffé sur une législation qui organise l'accès à l'immigration légale de façon adaptée à la situation économique de chaque pays.

M. le PRÉSIDENT : Merci à tous nos experts pour leurs interventions fort intéressantes. J'ouvre maintenant la discussion.

M. Morten MESSERSCHMIDT, membre de la commission, (Danemark) – Au vu des données disponibles pour la Grèce entre 1998 et 2004 et pour l'Italie entre 1986 et 2006, peut-on dire que le nombre des immigrants a augmenté et que les politiques de régularisation agissent en fait comme une sorte d'incitation à immigrer dans ces pays ?

Voyez-vous par ailleurs une différence entre les personnes qui viennent d'Europe et celles qui sont originaires d'autres continents ? Au Danemark en tout cas, les premières ont plus de facilités à s'intégrer.

M. Paschal MOONEY, membre de la commission, (Irlande) – Je parlerai moins des processus que de leur impact. Il faut tenir compte de l'aspect politique et des conséquences sociales d'un afflux d'immigrés dans des pays comme le Royaume-Uni. C'est pour cela qu'au-delà des programmes de régularisation, il faut s'intéresser à l'intégration. Et c'est bien cette dernière qui semble en échec en France. Pourquoi les experts n'ont-ils pas davantage parlé des conséquences sociales des phénomènes migratoires et des politiques de régularisation ?

Vous avez par ailleurs, Madame Levinson, évoqué ce groupe de travail qui, à Washington, s'intéresse aussi à la citoyenneté. On sait que la droite républicaine la plus dure est opposée à la politique du président Bush. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce qu'est la régularisation aux États-Unis et sur les modifications qui pourraient intervenir maintenant que les démocrates contrôlent les deux chambres du parlement ? Même si les messages qui nous parviennent sont un peu contradictoires, on a le sentiment que des changements pourraient intervenir dans les mois qui viennent, d'ici l'élection présidentielle.

M. Florian G. FORSTER, Directeur du Bureau de Paris de l'Office International des Migrations – On a parlé jusqu'ici que d'émigration, c'est-à-dire d'un mouvement dans un seul sens, vers les pays d'Europe occidentale et vers les États-Unis. Ainsi, M. Arango a insisté sur les restrictions de l'accès à l'Espagne, par exemple par une politique des visas restrictive. Ne convient-il pas de changer un peu de paradigme, de constater que la migration est un phénomène à double sens et de parler de mobilité ?

M. Morten ØSTERGAARD, membre de la commission (Danemark) – Il a été dit que 60 % des personnes qui ont déjà fait une demande en font ultérieurement une seconde. Serait-il possible d'avoir quelques précisions sur ce chiffre et sur son lien avec le marché de l'emploi ?

Mme Corien W.A JONKER, membre de la commission, (Pays-Bas) – Les experts nous ont présenté les grandes opérations de régularisations qui ont été menées, mais cela ne permet pas de savoir qui s'en est trouvé dans une situation meilleure et qui cela a vraiment aidé. La régularisation signifie-t-elle vraiment que les immigrants sont placés dans une situation différente ? Car s'ils ont ainsi la possibilité d'accéder un emploi légal, ils risquent ensuite de le perdre, de retourner dans la clandestinité et de se retrouver au bout du compte davantage marginalisés qu'ils ne l'étaient auparavant.

Mme Amanda LEVINSON – Si l'on parle de citoyenneté, beaucoup de critères différents doivent être pris en compte. Le groupe qui a travaillé sur ce sujet pendant plusieurs années a finalement recommandé une régularisation au mérite, par points. Cette proposition est à nouveau à l'étude et elle a des chances d'être adoptée par le Congrès, désormais contrôlé par les démocrates, mais personne n'a vraiment envie d'en parler car les élections ont eu un effet paralysant, le programme de nombreux candidats mettant en parallèle la situation économique et l'immigration. Il est trop tôt pour dire dans quel sens va s'orienter le nouveau Congrès : les démocrates vont-ils mettre à nouveau la question sur le tapis ? Vont-ils s'en servir comme d'un moyen de pression ? On sait qu'aux dernières élections présidentielles, les latinos avaient voté en faveur de George Bush, mais la situation a changé depuis lors. En fait, c'est une boule de cristal qu'il me faudrait pour répondre à votre question...

M. Joaquín ARANGO – Quand le système était très strict, un grand nombre de personnes retombaient en effet dans la clandestinité, tout simplement parce qu'elles perdaient leurs titres de séjour dès lors qu'elles perdaient leur emploi. En revanche, 95 % des étrangers régularisés en 2005 continuent à occuper un emploi et ont d'ores et déjà renouvelé leur permis.

Ce n'est pas parce que des personnes reçoivent un permis de séjour d'un an qu'on s'attend à ce qu'elles repartent chez elle au terme de cette période. Le système prévoit plusieurs permis temporaires successifs avant d'accéder à titre de séjour de plus longue durée. La plupart de ceux qui sont passés par là vivent désormais de manière permanente en Espagne et y travaillent.

On s'est par ailleurs demandé ce que résout la régularisation. En premier lieu, elle confère des droits à des individus qui en étaient jusqu'ici dépourvus. Elle leur permet ainsi de s'insérer dans un système légal et de trouver une stabilité. Bien évidemment, elle ne permet pas de réparer une machine qui ne fonctionne pas bien. Mais au moins certains dysfonctionnements se trouvent-ils corrigés. Il va de soi que des politiques d'intégration doivent ensuite compléter la régularisation. Elles sont mises en œuvre par les municipalités, les régions et le gouvernement central. La condition au bon fonctionnement de ces politiques, c'est le statut légal des individus. C'est pour cela que la régularisation leur donne les meilleures chances d'en bénéficier.

Les régularisations ont-elles un effet incitatif ? Dans le cas de l'Espagne, elles ont touché essentiellement des personnes qui étaient déjà sur place. C'est parce que leurs employeurs ont pris conscience des problèmes et sont montés au créneau, que cette politique a été adoptée.

Par ailleurs, les régularisations interviennent en général à brève échéance et il faut prouver que l'on est déjà dans le pays depuis un certain temps pour bénéficier.

Peut-être donne-t-on ainsi de l'Espagne l'image d'un pays où il est assez facile de travailler quand on n'a pas de papiers. Mais l'offre et la demande sur le marché du travail existent indépendamment des politiques de régularisation. Elles sont aussi conciliées au moyen de l'économie souterraine.

On peut également se dire que les politiques de régularisation incitent moins à venir qu'à rester, dans la mesure où l'on sait que si l'on part on ne pourra plus revenir.

M. Martin BALDWIN-EDWARDS – La régularisation encourage-t-elle de nouvelles vagues d'immigration ? Je crois que l'économie clandestine est le centre du problème. Il va de soi par ailleurs que les problèmes culturels ne se posent pas de façon aussi aiguë pour la population albanaise d'origine grecque que pour les ressortissants d'autres pays, en particulier africains. Il convient également de s'intéresser aux liens entre la société civile grecque et la communauté des migrants. Le contrôle très strict des frontières avec l'Albanie aura sans doute des effets pervers car on ne peut entraver impunément la mobilité des travailleurs.

Une étude montre qu'il est pratiquement impossible de dire, compte tenu du nombre de permis de séjour délivrés, si des personnes régularisées retournent à un moment dans la clandestinité et demandent à

nouveau une régularisation. On peut toutefois en conclure que la régularisation encourage la mobilité, même si ce n'est pas toujours une réussite.

Il y avait plus de 500 000 clandestins en Grèce et l'Union européenne demandait au gouvernement d'agir. Il fallait donc faire quelque chose et l'État grec n'avait pas d'autre choix que la régularisation. La question était donc plutôt celle de la forme que prendrait cette dernière. Au moins la décision qui a été prise a-t-elle permis aux immigrants d'obtenir un statut, même temporaire. La régularisation est donc tout simplement d'un outil, parmi tous ceux de la politique migratoire.

M. Emilio REYNERI – Comme l'a souligné M. Arango, la plupart des migrants régularisés accèdent au marché légal du travail et obtiennent un permis de séjour qui peut ensuite être renouvelé. Mais il est vrai qu'un certain nombre d'entre eux n'ont qu'une vision à court terme, ne sont là que pour quelques années et se servent en fait de la régularisation pour organiser ce bref séjour. Ce sont eux qui retournent vers l'économie clandestine après avoir été régularisés, mais il est assez rare qu'ils cherchent à utiliser à nouveau cette procédure puisqu'ils ont l'intention de s'en aller. Bien entendu, il faut utiliser les moyens techniques adaptés pour combattre ce phénomène, qui pose un certain nombre de problèmes, notamment au regard des cotisations sociales. Il existe aussi ce que l'on pourrait appeler des migrant professionnels, qui passent trois mois ici, trois mois-là, qui rentrent chez eux, qui reviennent... Ils entrent dans le pays avec des visas de tourisme et travaillent alors qu'ils n'en ont évidemment pas le droit. C'est cela aussi qui alimente l'économie souterraine

M. Patrick WEIL – Je partage l'avis de mes collègues quant au fait que l'échec des politiques de régularisation tient au fait qu'elles font venir des personnes en situation irrégulière des pays voisins. Nous l'avons constaté, vers la France, au moment des opérations de 1980 et 1997, et depuis la France vers l'Italie et vers l'Espagne quand ces pays ont eux-mêmes mené des régularisations. La critique du gouvernement français contre l'Espagne est d'ailleurs très hypocrite car il se réjouissait plutôt de voir partir des sans-papiers vers l'Espagne.

Comme l'a souligné Martin Baldwin-Edwards, la question n'est pas de savoir si les régularisations ont un impact favorable. En fait, il est absolument intenable de ne pas régulariser quand se sont accumulées pendant des années des situations d'irrégularité. En effet, laisser dans la clandestinité des centaines de milliers voire, comme aux États-Unis, des millions de personnes, crée un trouble à l'ordre social. Il est normal de lutter contre l'immigration irrégulière mais à un certain moment il est plus dangereux de ne pas régulariser que de régulariser et c'est pour cela qu'il faut le faire, en particulier en se demandant comment appliquer à la politique migratoire la prescription qui prévaut dans bien d'autres domaines. Ainsi, en matière fiscale, les contrôleurs ont le droit de vérifier vos déclarations pendant quelques années mais ensuite il y a tout simplement prescription.

La vraie question a été posée par M. Forster : comment mettre en place des mécanismes légaux qui réduisent les situations d'irrégularités ? Je pense que l'avenir est à des législations qui favorisent les allers-retours, la circulation. L'Espagne, l'Italie, la France doivent développer de tels systèmes comme les permis saisonniers sur plusieurs années, les visas permanents pour les travailleurs qualifiés, les cartes de retraités pour ceux qui ont travaillé plusieurs années dans le pays. Tout ceci évite que des gens ne se sentent forcés de rester contre leur gré et ne se mettent ainsi dans l'irrégularité.

M. Aydin MIRZAZADA, membre de la commission, (Azerbaïdjan) – La plupart des migrants viennent d'un nombre de pays assez restreints. Il serait donc intéressant de savoir comment les gouvernements des pays d'accueil travaillent avec ceux des pays d'origine pour essayer de gérer les flux.

Ne serait-il pas préférable de consacrer une partie des moyens utilisés pour lutter contre les migrants illégaux pour mettre en place les conditions favorables pour les migrants légaux ? Car le problème tient aussi au fait que les illégaux sont prêts à travailler pour de bien faibles salaires.

Comment s'assurer par ailleurs que les illégaux, qui ne disposent pas de contrat de travail, jouissent effectivement de tous leurs droits mais aussi qu'ils bénéficient des soins nécessaires quand ils sont confrontés à des problèmes de santé et que leurs enfants sont scolarisés ?

Mme Corien W.A JONKER, membre de la commission, (Pays-Bas) – M. Arango nous dit que les gens passent de l'ombre à la lumière, ce que je comprends tout à fait, mais la lumière n'est-elle pas en fait une perspective à très court terme ?

M. Emilio REYNERI – Pour la majorité des migrants régularisés la perspective est à moyen ou à long terme : ils peuvent faire leur entrer dans l'économie régulière, stabiliser leur situation. Ceux-là sont beaucoup plus nombreux que ceux qui ne disposent que d'une perspective à court terme. Mais les migrants ne sont pas une population homogène.

Mme Corien W.A JONKER, membre de la commission, (Pays-Bas) – On a parlé d'1,2 millions de personnes régularisées en Espagne. Quel est, au bout de trois ans, le pourcentage de ceux qui sont encore en situation d'emploi et de ceux qui dépendent des prestations sociales ?

M. Joaquín ARANGO – : Le taux d'emploi des travailleurs migrants en Espagne est très élevé et le taux de chômage est donc très faible puisqu'il n'est que d'un pour cent supérieur à celui de la population générale (9 %). Au sein de cette population, le taux d'activité est de 80 %, soit nettement plus que les 60 % du reste de la population. Cela tient au profil sociodémographique de la population migrante, qui compte davantage de jeunes en âge de travailler. La plupart d'entre eux sont donc en situation d'emploi. Et c'est d'ailleurs logique car si les flux migratoires sont tels, c'est parce qu'il y a une forte demande de main d'œuvre, qui est couverte en grande partie par les migrants.

S'agissant des perspectives à la suite de la régularisation, il me semble également que la plupart restent, qu'ils continuent à travailler et qu'ils sont intégrés dans le pays d'accueil. Mais il est vrai que certains retournent au pays. Il est difficile de connaître les chiffres. Il y en a aussi qui circulent, qui restent deux mois ici, puis qui rentrent deux mois en Roumanie ou en Bulgarie, puis qui reviennent un peu, puis qui vont passer un moment en Italie ...

En ce qui concerne la santé et d'éducation, l'Espagne dispose d'un système de couverture universelle qui fait que toute personne a droit aux soins de santé : même lorsque vous êtes immigrant, au moment où vous vous inscrivez dans votre commune, on vous remet une carte de soins de santé. L'éducation primaire est obligatoire pour tout le monde et tous les parents sont tenus d'inscrire les enfants dans les écoles, où ils sont accueillis.

Serait-il possible que les gouvernements consacrent une partie des budgets destinés à la lutte contre les clandestins à l'amélioration du destin des immigrants ? Il s'agit de deux budgets différents : les politiques de contrôle sont indispensables, les politiques d'intégration aussi, les deux peuvent cohabiter, elles ne sont pas concurrentes.

Bien sûr, il est souhaitable que les gouvernements des pays hôtes travaillent avec ceux des pays d'origine. Cela peut prendre la forme d'accords bilatéraux qui permettent par exemple de résoudre le problème des travailleurs temporaires. Il existe aussi des programmes et des accords de réadmission ainsi parfois que des programmes de coopération et d'aide au développement.

M. le PRÉSIDENT et RAPPORTEUR : Je remercie tous ceux qui ont participé à cette première session, en particulier les experts dont la vision très riche a stimulé notre débat comme elle stimulera notre réflexion.

SESSION II:
Arguments en faveur et contre les programmes de régularisation

PRESIDENT : M. John GREENWAY, Rapporteur

PANEL DE DISCUSSION, avec la participation de

- **Mme Corien JONKER**, Députée, (Pays-Bas, PPE/DC)
- **Mme Ana Catarina MENDONÇA**, Députée, Portugal (SOC)
- **M. Helmut BRANDT**, Député, Allemagne (CDU/CUS)
- **Mme Maria Josefa PORTEIRO GARCIA**, Députée, Espagne (SOC)

M. le PRÉSIDENT et RAPPORTEUR : Nous avons pris un peu de retard et, dans cette deuxième session consacrée aux argument en faveur et contre les programmes de régularisation, je donne sans plus tarder la parole à notre première intervenante.

Mme Maria Josefa PORTEIRO GARCIA, membre de la commission, (Espagne) – Je souhaite vous présenter la situation et les événements récents en Espagne.

Ces 25 dernières années, l'Espagne est passée du statut de pays d'exportation de main-d'œuvre à celui de destinataire, puisque nous sommes aujourd'hui, de ce point de vue, la 10^e destination au monde. Dans le passé, 6 millions d'Espagnols ont émigré et il en reste encore 1,5 million dans le monde. Ces dernières années, avec l'amélioration de la situation économique, nous avons à notre tour accueilli un grand nombre de migrants. Ainsi, sur 44 millions d'habitants, notre pays compte 3,8 millions d'étrangers, soit 7,14 % de l'ensemble de la population. Sur ce total, nous avons des étrangers communautaires et des étrangers extracommunautaires. Plus de 2,3 millions d'entre eux disposent de contrats de travail. Cela vient d'être dit, l'ensemble des étrangers ont droit à la santé, à l'éducation et à une assistance juridique.

Depuis 1997, plus d'1,2 million d'immigrés ont été enregistrés. À son arrivée au pouvoir, le parti socialiste a pris les mesures qui ont conduit à la régularisation de 500 000 personnes, qui bénéficient de la sécurité sociale mais avec un régime différent de celui des citoyens espagnols.

Notre politique d'immigration repose aussi sur une coordination avec les pays d'origine et sur la lutte contre l'immigration illégale. On a beaucoup dit que la politique de régularisation incitait les immigrants à se tourner vers l'Espagne et la majeure partie de la population considère que c'est la clandestinité et l'illégalité qui créent des difficultés. Or, nous les combattons. Pour le reste, la population ne s'oppose pas avec virulence à la politique de régularisation.

Comme l'a souligné M. Reyneri, ce qui pose problème, c'est l'emploi illégal et l'économie souterraine. C'est pourquoi le gouvernement lutte également contre les mafias et les employeurs de main d'œuvre illégale. Le fait même que les 500 000 personnes qui ont été régularisées et ainsi sorties de la clandestinité puissent aujourd'hui accéder à l'ensemble des droits est une façon de combattre le travail au noir.

Disposer d'un contrat de travail dans l'économie formelle est un des critères de la régularisation. Dans les neuf mois qui viennent, 150 000 nouveaux étrangers doivent arriver avec un contrat de travail. C'est le fruit de notre politique de régularisation et des réformes politiques intervenues. Nous cherchons à ce que les chefs d'entreprise fassent connaître leurs besoins afin qu'une liste des emplois vacants puisse être communiquée aux pays d'origine.

Le gouvernement espagnol accorde aussi une aide au développement à plusieurs pays d'origine afin de tarir l'émigration à la source.

Nous organisons également le rapatriement des clandestins qui ne peuvent être régularisés. Les aides au rapatriement ont bénéficié d'un budget de 3 millions d'euros en 2005 et de 3,6 millions en 2006.

Les migrants apportent une contribution très importante à l'économie espagnole, ils concourent au développement de notre pays mais aussi à celui de leur pays d'origine.

M. le PRÉSIDENT et RAPPORTEUR : Merci pour toutes ces informations. Je me rendrai prochainement à Madrid pour y avoir des discussions sur les réussites de votre pays.

M. Helmut BRANDT, membre du Parlement, (Allemagne) – Jusqu'au début du XXI^e siècle, l'Allemagne ne se considérait pas comme un pays de destination, même si nous avions beaucoup d'immigrés en raison de l'importance de notre marché du travail. Dans le passé, 8 millions de personnes sont venues dans notre pays en tant que migrants. En Allemagne, l'intégration est un problème aigu.

Les programmes de régularisation intervenus antérieurement ont concerné un certain nombre de clandestins, notamment ceux qui s'étaient vus débouter après une demande d'asile ou de statut de réfugié. Ils ont bénéficié d'autorisation de séjour ou d'autres permis qui leur ont permis de rester sur place mais qui ne les protègent pas véritablement. Une nouvelle législation est en vigueur depuis quelques semaines, à la suite d'un accord entre le ministre de l'intérieur fédéral et ceux des Länder, qui donne la possibilité d'octroyer un permis de résidence à partir du moment où l'on dispose d'un emploi. Ce système sera reconduit en septembre prochain, le Parlement fédéral étant appelé, sur la base de la conférence des ministres de l'intérieur des Länder, à adopter une législation plus durable.

Mais le problème c'est que la perspective d'une légalisation est une véritable incitation aux populations migrantes à se diriger vers l'Allemagne, dans la mesure où elles savent qu'elles finiront par obtenir un statut régulier.

En outre, compte tenu de l'attitude libérale, qui vient encore être confirmée ici, de pays comme l'Espagne et l'Italie, nous avons peur que les régularisations intervenues dans ces pays ne conduise à une arrivée massive d'émigrants sur le marché de l'emploi allemand, alors que notre pays compte un grand nombre de chômeurs. Nous pensons donc qu'il faut procéder à davantage de contrôles sur les mouvements entre les différents pays de l'Union européenne.

Le 1^{er} janvier 2007, l'Allemagne exercera à nouveau la présidence de l'Union et le gouvernement fédéral s'est fixé pour tâche d'améliorer le contrôle de l'immigration clandestine et le traitement des phénomènes qui y sont liés comme la criminalité et le travail au noir, dont on a souligné l'importance ce matin encore. Il faut également engager des négociations avec les pays d'origine des migrants, afin de conclure des accords qui permettront d'endiguer l'immigration clandestine mais aussi d'améliorer les possibilités de retour.

Peut-être que dans certains pays une immigration massive ne pose aucun problème, mais quand on compte sur son territoire 8 millions de personnes issues de l'immigration, il faut comprendre que la cohésion de la société peut-être menacée et la cohabitation délicate. Et il faut veiller à ce que les difficultés ne soient pas aggravées par des arrivées plus importantes.

On ne peut pas se contenter du critère du contrat de travail. En effet, même des membres des deuxième et troisième génération, qui ont été intégrés dans la vie scolaire et sociale du pays – je pense en particulier aux personnes d'origine turque – subissent fortement le chômage, en dépit de leur qualification.

Enfin, il faut parvenir à une meilleure coordination des politiques d'intégration et de régularisation des différents États membres de l'Union européenne. Il faut être conscient que la situation n'est pas la même en Espagne et en Allemagne, en particulier du point de vue de la demande de main d'œuvre.

Mme Corien W.A JONKER, membre de la commission, (Pays-Bas) – L'Europe du Sud a connu des opérations de régularisation à grande échelle et nous sommes heureux que tel n'ait pas été le cas chez nous. Il est important que nous ayons des principes en matière de régularisation car c'est seulement ainsi que l'on donnera aux individus qui vivent dans l'illégalité la possibilité d'accéder à une vie stable, dans le respect de la loi. Il faut qu'ils puissent contribuer à la vie de la société et, dans ce cadre légal, profiter des prestations.

Nous savons très bien les raisons pour lesquelles les migrants viennent chez nous : les conditions de vie dans leurs pays d'origine sont difficiles, les salaires y sont bas. Mais quelles sont les perspectives qui s'offrent à eux ? Aux Pays-Bas, le taux de chômage est de 6 %, mais chez les migrants il atteint parfois 25 % : on est bien loin de l'écart de 1 % constaté en Espagne !

On peut aussi se demander si en régularisant les personnes en situation illégale, on n'encourage pas d'autres migrants illégaux à occuper les postes qu'ils occupaient précédemment. C'est un cercle vicieux et cela n'apporte pas de solution au problème du marché de l'emploi.

Il y a un certain nombre de pays où il est facile d'entrer, de s'installer et de travailler illégalement. Notre système présente des imperfections. On a évoqué la nécessité d'augmenter le nombre des inspections et de lutter contre les employeurs de main d'œuvre illégale, mais il faut pour cela prévoir des sanctions effectives et veiller à ce que les portes de l'illégalité soit de plus en plus étroitement fermées.

Mme Ana Catarina MENDONÇA, membre de la commission, (Portugal) – Même si le Portugal connaît de graves problèmes d'immigration, ils n'atteignent pas l'ampleur de ceux auxquels l'Espagne est confrontée. La régularisation est un sujet très important, surtout sous l'angle de l'accès aux droits sociaux et du respect des droits fondamentaux. Car c'est bien cela qu'il faut envisager : l'accès au travail, à la santé, à l'éducation, à la protection sociale. Dans ces conditions, si les immigrants – qui ont quitté leur pays tout simplement parce qu'ils cherchent à vivre mieux – doivent être régularisés, c'est pour être intégrés.

Au Portugal, il y a eu de temps à autre des régularisations de masse, mais comme l'a dit M. Weil, il faut avoir un vrai mécanisme de régularisation dans la durée, afin que tous ceux qui viennent aient la possibilité d'avoir des papiers et d'être intégrés.

La régularisation ne doit pas être un sujet qui revient périodiquement au moment des élections : les programmes de régularisation sont des instruments d'une vraie politique de l'immigration. De ce point de vue, les lois portugaises sur la nationalité et sur l'immigration ont donné un nouvel aspect à notre politique. Désormais, les gens qui arrivent dans notre pays peuvent avoir accès à un contrat de travail. Or c'est tout simplement la clé pour entrer au Portugal, pour être légalisé et pour être intégré dans la société.

Il faut élaborer les instruments d'une vraie politique d'immigration européenne. Ce sera difficile, car nous sommes confrontés aux problèmes de nombreux pays nationaux et aux effets de l'élargissement qui a déjà eu lieu comme de celui qui s'annonce. Mais que l'Europe parle d'une seule voix est déterminant pour l'avenir et pour la cohésion sociale de notre société.

M. Bill ETHERINGTON, membre de la commission, (Royaume-Uni) – On a dit que pour lutter contre l'économie souterraine, il fallait combattre les employeurs de main d'œuvre illégale. Mais n'oublions pas que nous parlons d'offre et de demande et que, quand on s'en prend à la demande, cela a forcément un impact sur l'offre. Je suggère donc que l'on s'intéresse de près à cette problématique.

Ceux qui emploient des personnes dont ils savent qu'elles sont en situation illégale sont tout simplement des criminels. Ce sont eux qui doivent être sanctionnés lourdement pour les dissuader de recourir à cette main d'œuvre. Car il ne servira pas à grand-chose de renvoyer les immigrants chez eux si l'on n'agit pas sur la demande !

Je crois aussi qu'il y aurait beaucoup moins de ressentiment et d'antipathie à l'égard des personnes en situation irrégulière si l'on montrait clairement les responsabilités de ceux qui y ont recours et qui les exploitent.

Mme Ruth Gaby VERMOT-MANGOLD, membre de la commission, (Suisse) – On entend dire que quand on régularise on crée un pôle d'attraction pour d'autres populations migrantes. Mais elles viendront de toute façon ! Il s'agit de gens pauvres, jeunes, vifs d'esprit, qui sont déjà dans le cercle de l'immigration clandestine. On ne peut donc pas dire que la régularisation ouvre les portes à une immigration massive.

Je travaille dans un centre de conseil aux migrants clandestins et je dois dire que la situation des familles avec des enfants m'inquiète beaucoup. De nombreux enfants ne sont même pas enregistrés, ils n'ont aucun certificat, en fait ils n'existent pas et ils ne peuvent bien sûr pas aller à l'école ni avoir accès aux soins.

La question n'est donc pas seulement économique, elle est aussi sociale et concerne au premier chef les droits des enfants et les droits de l'homme, qui sont bien au cœur du sujet qui nous occupe. En effet, nous ne parlons pas uniquement de marché de l'emploi, qu'il soit souterrain ou non : nous devons garder à l'esprit la composante sociale des migrations. Pour beaucoup, émigrer est tout simplement une chance de survivre, il conviendrait sans doute de ne pas l'oublier dans le rapport.

M. Ali Riza GÜLÇİÇEK, membre de la commission, (Turquie) – L'Allemagne compte 8 millions d'immigrants, mais aussi 4 millions de chômeurs et 4 millions d'emplois au noir. M. Brandt, vous avez dit que de nombreux Turcs rencontraient des problèmes de formation et l'étude Pisa montre que beaucoup d'étudiants sont issus de milieux très vulnérables. Mais quelles sont les mesures que vous avez prises pour régler ce problème ?

Par ailleurs, sur les 2,7 millions de Turcs présents en Allemagne, 700 000 ont la nationalité allemande. Mais que faites-vous pour le reste de cette population ?

M. Geert LAMBERT, membre de la commission, (Belgique) – Dans la mesure où une petite majorité du Parlement néerlandais est favorable à la régularisation, Mme Jonker peut-elle nous dire ce qu'il adviendra si le Gouvernement n'applique pas la décision du Parlement. Quels seraient ses arguments pour cela ?

M. Paschal MOONEY, membre de la commission, (Irlande) – On assiste de plus en plus à des délocalisations au sein de l'Europe : des emplois sont déplacés pour des raisons économiques et financières, au nom de la seule rentabilité.

Aux États-Unis, si la nouvelle majorité démocrate laisse espérer que la situation va changer, on voit bien que tout n'est pas rose.

Il y a quelques années, le Portugal n'ouvrait pas ses frontières à l'immigration, mais les choses ont évolué et en il laisse aujourd'hui entrer des personnes répondant à des critères de qualification.

Dans mon propre pays, on voudrait que les Bulgares et les Roumains n'aient pas les mêmes droits que les ressortissants des autres pays de l'Union et ils devraient prouver qu'ils apportent un plus à notre économie.

Au vu de tout cela, avez-vous vraiment le sentiment que nous parviendrons à un consensus ?

M. GUERY, représentant du Saint-Siège – Je suis un peu surpris que l'on n'ait pas encore parlé des outils internationaux qui s'imposent à chaque État. Je pense en particulier à la convention sur les réfugiés, aux

différentes conventions de l'OIT, en particulier la 169, à la Convention européenne des droits de l'homme, dont M. Weil a signalé tout à l'heure que l'on s'aperçoit tout à coup que l'article 8 s'applique à tel ou tel immigrant illégal, alors qu'en l'espèce c'est l'État qui se trouve dans l'illégalité...

Il faut être conscient par ailleurs que l'économie souterraine n'est pas étanche par rapport à l'économie supposée légale. Ainsi le quartier du Sentier à Paris est entièrement en économie grise. Or, le gouvernement français n'y a mis que deux inspecteurs du travail. Nous ne savons pas produire de croissance sans créer en même temps une main-d'œuvre flexible et à bas coût. Il s'agit en fait d'une sorte de délocalisation sur place.

M. Pasquale NESSA, membre de la commission, (Italie) – Si certains jugent les politiques appliquées trop rigoureuses, je considère pour ma part que la loi qui a été adoptée assure une certaine continuité et qu'elle pose le principe de l'accueil et, surtout, de l'intégration. De ce point de vue, j'aimerais savoir si Mme Porteiro Garcia a une préférence pour la première position de M. Zapatero ou pour la deuxième, puisqu'il en a changé récemment.

M. Jose GARCIA MARTINEZ, représentant la Commission européenne – Je vous remercie d'avoir pris l'initiative d'inviter la Commission européenne à participer à cette intéressante audition et je souhaite vous donner quelques informations sur ses activités en ce qui concerne les régularisations. Il n'y a pas, en la matière, de politique commune de l'Union européenne. Quand on nous interroge à ce propos, nous répondons de façon neutre, en disant que cette politique présente des avantages comme des inconvénients, qui ont été décrits dans un grand nombre de publications, en particulier en juillet 2004, sur les liens entre l'immigration clandestine et l'immigration régulière, et en juillet 2006, sur l'immigration légale.

Les situations sont très différentes selon les États : nous venons de le voir entre l'Allemagne et les Pays-Bas d'une part, l'Italie et l'Espagne d'autre part. Il est ainsi très difficile de trouver un terrain d'entente. Lorsque le programme de régularisation espagnol a été mené en 2005, il a fait l'objet de nombreuses critiques au sein de l'Union. Les États membres souhaitant pratiquer une régularisation à grande échelle ont été invités à consulter les autres pays et à intégrer la dimension européenne, sans que cela ne donne bien sûr de droit de veto à quiconque.

La Commission proposera à l'automne prochain une directive sur les sanctions contre les employeurs illégaux car il s'agit bien sûr d'un des éléments qui nourrissent la demande. Nous espérons parvenir dans les deux ans qui viennent à une législation commune.

Nous disposons d'une bonne information : nos experts connaissent les différents types de régularisation et leur ampleur. Néanmoins, il n'y a pas d'évaluation des programmes et l'on ignore en particulier ce que deviennent ceux qui sont régularisés. La Commission entend donc mener une étude sur cette question afin d'avoir un aperçu de la situation dans les États membres et des projets en cours, mais aussi de voir s'il est possible, dans la perspective d'une approche européenne, de trouver un terrain d'entente, pas forcément entre les législations, mais plutôt sur un certain nombre de recommandations, par exemple en vue d'un guichet unique ou d'une régularisation régulière comme en France.

La Commission travaille beaucoup dans ce domaine, les disparités entre les États membres l'empêchent d'aller aussi loin qu'elle souhaiterait, mais elle souhaite pouvoir aller de l'avant.

M. le PRÉSIDENT et RAPPORTEUR : Le rapport que rédigera notre commission sera examiné en séance plénière par l'Assemblée parlementaire en 2007 et nous insisterons bien sûr sur les instruments internationaux.

M. Helmut BRANDT, membre du Parlement, (Allemagne) – Je ne dispose que de quelques instants pour traiter d'un problème qui dure depuis un siècle...

Nous imposons l'obligation d'apprendre l'allemand dès la maternelle et à l'avenir nous contrôlerons que les enfants disposent de connaissances suffisantes dans notre langue pour que leur intégration dans le système éducatif ne pose pas de problème.

Nous constatons par ailleurs que les ressortissants turcs ont un peu tendance à développer une société parallèle à la société allemande : certaines femmes vivent et travaillent en Allemagne sans parler un seul mot d'allemand. D'ailleurs comment l'apprendraient-elles puisqu'elles ne vivent que dans cette société parallèle ?

Le problème démographique est considérable dans notre société et nous ne parviendrons pas à le résoudre seuls. Mais, dès lors qu'il y a immigration vers notre pays, nous souhaitons qu'il s'agisse de migrants qualifiés, qui intègrent le marché du travail et pas de personnes qui atterrissent directement dans le système de prestations sociales.

Mme Corien W.A JONKER, membre de la commission, (Pays-Bas) – Aux Pays-Bas, 26 000 personnes arrivées avant 2000 pour demander l'asile politique ou un statut de réfugié, ont vu leurs demandes rejetées par le gouvernement néerlandais, après une étude au cas par cas. Mais ces personnes ont pu utiliser toutes les possibilités de recours et demeurer dans le pays. Depuis 2000, la loi a été modifiée et il n'est plus

possible de multiplier les procédures et les recours. Alors que les partis de gauche souhaitent la régularisation de ces 26 000 personnes, le centre-droit y est hostile car si l'on veut que notre procédure d'asile soit prise au sérieux, on ne peut pas régulariser des personnes qui sont restées sur le territoire alors qu'elles avaient été déboutées. Maintenant que la majorité politique a changé, ce sujet revient sur le tapis. Un débat aura lieu demain au Parlement et nous verrons bien ce qui se passera.

M. le PRÉSIDENT et RAPPORTEUR : Il est fascinant de voir à quel point les approches diffèrent selon les pays et selon les personnes et cela nous montre bien à quel point il sera difficile de trouver solution acceptable par tous. Mais soyez assurés que nous déploierons tous les efforts nécessaires pour y parvenir.

11h45 – 12h20

SESSION III:

Recommandations sur les programmes de régularisation à mettre en œuvre en Europe

PRESIDENT: M. John GREENWAY Rapporteur

PANEL DE DISCUSSION, avec la participation de

- M. Morten ØSTERGAARD, Député (Danemark, ADLE)
- M. Doug HENDERSON, Député (Royaume-Uni, SOC)

M. Doug HENDERSON, membre de la commission, (Royaume-Uni) – Il est vrai que les traditions varient énormément et notre commission, comme l'ensemble du Conseil de l'Europe, devrosixnt en tenir compte.

Je crois que nous devons nous efforcer d'identifier le dénominateur commun et prendre en considération ce que Mme Vermot-Mangold a rappelé justement : nous vivons dans des sociétés marquées par la mondialisation et par la très grande facilité des déplacements. Dans ces conditions, quelles que soient les tentatives des différents gouvernements pour les en dissuader, les jeunes gens les plus vifs d'esprit vont forcément voir ailleurs si la vie est meilleure. C'est dans ce contexte que la régularisation doit être mise en perspective.

Il nous faut aussi prendre conscience que les situations diffèrent considérablement entre les États membres du conseil de l'Europe : alors que les régularisations à grande envergure ont été bien acceptées en Espagne et en Italie, en revanche en Allemagne l'opinion publique, qui a un peu les nerfs à fleur de peau, est hostile à une telle éventualité. De même, la situation n'est pas la même au Royaume-Uni ou en Irlande et aux États-Unis, où le président Bush doit faire venir des émigrants du Mexique afin de réduire l'inflation. On voit aussi que des pays comme l'Australie ont changé d'attitude ces dernières années. Tous d'ailleurs, dans notre histoire, nous avons été favorables à l'immigration à un moment et hostiles à un autre.

Si l'arrivée des migrants présente des avantages économiques, elle peut aussi être difficile pour l'économie des pays hôtes et elle suscite également un certain nombre de problèmes sociaux.

Dans ces conditions, il n'y a bien sûr pas de voie unique pour aller de l'avant. Il faudra donc le Conseil de l'Europe tienne compte des approches différentes tout en essayant de dégager autant que faire se peut des principes communs.

M. Aydin MIRZAZADA, membre de la commission, (Azerbaïdjan) – Moralement mais aussi politiquement, il est bon pour les pays riches de donner aux plus pauvres. Or on a souvent du mal à imaginer qu'il s'agit aussi d'un élément de lutte contre les flux migratoires car c'est à très long terme que cette politique peut avoir un véritable impact.

Nous voyons bien qu'il faut relever à la fois de très nombreux défis et, de ce point de vue, la politique du Conseil de l'Europe en matière d'immigration est un facteur clé.

M. Morten ØSTERGAARD, membre de la commission (Danemark) – À l'évidence, la régularisation est une question de gestion des migrations. En ce sens, même si l'on ne fait rien, on fait quelque chose... Nous n'avons donc pas besoin d'actions ponctuelles et isolées, mais d'une approche globale afin de savoir comment l'on va faire quelque chose.

Nous avons également vu que les différentes politiques devaient être évaluées et qu'il convenait de disposer de plusieurs outils dans notre boîte.

L'idée d'une régularisation par points me paraît intéressante en ce qu'elle ferait en sorte que les migrants prennent leur destin en main.

On a également évoqué la question de la mobilité. Il faut qu'elle fonctionne dans les deux sens et nous avons besoin pour cela de conventions internationales ou, pour le moins, d'actions de coopération.

Il paraît également important en matière de gestion des migrations et de régularisation d'axer nos efforts sur un certain nombre d'objectifs : défi démographique, besoins de la population, transparence, lutte contre l'économie souterraine, droits de l'homme, augmentation des recettes fiscales. En fait, c'est un peu d'un cocktail de tout cela dont nous avons besoin.

Dans la mesure où il s'agit largement d'un problème d'économie et de marché de l'emploi, il ne faut pas sous-estimer le rôle des employeurs, parce qu'il faut à la fois que les personnes en voie de régularisation aient accès à l'emploi et que les employeurs indécents soient réprimés efficacement. Il faut aussi veiller à faciliter l'accès au marché du travail afin que les gens entrent également dans le système.

On a souvent rejeté la responsabilité sur le système et sur le fait que nos pays sont des pôles d'attraction. Et si l'on doit parler d'échec dans le rapport, il faudra surtout viser les politiques de coopération car c'est bien leur insuffisance qui est à l'origine de l'émigration. À l'inverse, il faudrait mettre en avant les coopérations réussies.

M. Joaquín ARANGO – Je suis tout à fait d'accord avec l'idée qu'il existe en Europe beaucoup de situations différentes sur le plan économique et social et qu'il faut donc s'efforcer de comprendre les unes et les autres.

J'avoue avoir du mal à comprendre pourquoi la régularisation dans un pays affecterait la situation dans un autre : en quoi un migrant régularisé en Espagne aurait-il intérêt à partir en Allemagne pour s'y trouver à nouveau dans l'illégalité ? De même, je ne pense pas que les migrants arrivent nombreux aux Canaries parce qu'ils ont appris que l'on régularise en Espagne, mais tout simplement parce qu'il s'agit géographiquement du point d'accès le plus « facile ».

L'Espagne a prévu une amende pouvant aller jusqu'à 16 000 € pour les employeurs qui recrutent des immigrés clandestins. Mais il ne faut pas considérer que tous les employeurs sont des délinquants : certains éprouvent les pires difficultés pour trouver une main-d'œuvre qualifiée en situation légale.

On a beaucoup parlé des critères de la régularisation, mais je crois que cette dernière ne doit pas être considérée comme une politique mais comme un outil parmi d'autres au service de la politique de gestion des migrations.

À l'issue de cette audition, je suis un peu pessimiste car il me semble bien difficile de trouver un terrain d'entente sur la lutte contre l'économie clandestine, sur l'ouverture d'un accès permanent à la légalisation ou sur les critères conditionnels de la régularisation.

M. Martin BALDWIN-EDWARDS – En effet, il est nécessaire de combattre les employeurs qui recrutent de la main-d'œuvre illégale. Pour cela, il faut tout simplement faire respecter la loi.

En ce qui concerne la situation de l'Europe, je dirais qu'à l'évidence les phénomènes migratoires varient en fonction des époques et des lieux et que c'est sans doute ce qui rend difficile de trouver des points communs et un terrain d'entente.

M. Emilio REYNERI – S'il convient bien évidemment de combattre l'économie souterraine, il ne suffit sans doute pas de s'en prendre aux employeurs.

Il faut par ailleurs être conscients que de nombreux pays européens sont appelés à devenir à la fois pays d'émigration et d'immigration. Cela vaut en particulier pour les pays d'Europe de l'Est : on assiste en Pologne et en Roumanie à un mouvement tout à fait spectaculaire dans la mesure où, alors que de très nombreux citoyens de ces pays vivent actuellement à l'étranger, parallèlement un grand nombre de migrants s'y installent actuellement.

12h20 – 12h30

CLÔTURE DE L'AUDITION**ALLOCUTIONS DE CLOTURE :**

- **Mme Amanda LEVINSON**, Modératrice
- **M. John GREENWAY**, Rapporteur

Mme Amanda LEVINSON – Je remercie tout ceux qui ont participé à ce débat, montrant ainsi combien nous étions désireux de partager nos expériences.

Fort logiquement, des points de vue différents se sont exprimés sur ce qui doit conduire à la régularisation et on a parlé aussi bien des recettes fiscales et des cotisations sociales que de l'économie grise, mais aussi que de la nécessité de conférer des droits aux personnes et d'établir des contacts entre les pays hôte et les pays d'origine.

Nous avons aussi évoqué l'impact de ces programmes sur l'économie régulière et sur l'économie souterraine et sur l'intégration des immigrants. Nous nous sommes demandé si la régularisation pouvait entraîner davantage d'entrées illégales.

Il nous est apparu nécessaire d'aller vers une démarche globale, organisée ; de combattre les employeurs de main-d'œuvre illégale ; d'accroître la mobilité des migrants ; de prendre en compte les aspects sociaux et familiaux des migrations ; d'élaborer une stratégie d'intégration des immigrants ; d'harmoniser les différentes politiques de régularisation

M. le PRÉSIDENT et RAPPORTEUR : A l'issue de cette audition, je tiens à remercier chaleureusement les experts, qui ont éclairé nos débats, ainsi que tout ceux qui y ont participé. Nous avons abordé un grand nombre de sujets différents, qui ne seront pas peut-être pas tous repris par l'Assemblée parlementaire car il conviendra sans doute de bien cerner ce qui relève de la compétence de cette dernière et qui a trait aux droits de l'homme, à l'état de droit et à la démocratie.

Il me semble que notre travail doit viser surtout à fournir des orientations, un cadre que les États membres pourront utiliser et qui serviront à l'avenir de base à tout programme de régularisation. C'est ainsi aussi que l'on aidera les États à s'acquitter des obligations qui leurs incombent en vertu des conventions internationales qu'ils ont signées.

M. Mevlüt ÇAVUŞOĞLU, Président de la Commission – Je remercie à mon tour les experts ainsi que le rapporteur et le secrétariat qui a beaucoup œuvré pour le succès de cette audition. Ma gratitude va aussi à l'ensemble de nos collègues qui, par leur participation, ont rendu cette audition particulièrement vivante, intéressante et fructueuse. Bien évidemment, le débat sur ces questions essentielles est appelé à se poursuivre.

La séance est levée à 12 h 45.