



AS/Mig(2007) 05

13 février 2007

fmdoc05_2007

Or.ang.

Programmes de régularisation de la situation des immigrés clandestins

Mémorandum

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteur : M. John Greenway, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

A la suite d'une audition sur les programmes de régularisation de la situation des immigrés clandestins, qui s'est tenue à Paris le 11 décembre 2006, le Rapporteur, M. John Greenway, a invité la consultante, Mme Amanda Levinson (Etats-Unis d'Amérique), à l'aider dans la préparation de son rapport sur la question.

Dans ce cadre, Mme Amanda Levinson a préparé une note de synthèse dont le texte est reproduit dans le présent document.

I. Contexte

1. Ces deux dernières décennies ont été le théâtre d'une hausse phénoménale du nombre d'immigrés clandestins vivant dans des pays européens. Du jour au lendemain, semble-t-il, de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe sont passés du statut de pays d'émigration à celui de première destination des migrants. On estime à 4,5 millions le nombre d'immigrés clandestins qui vivent et travaillent actuellement dans les Etats membres de l'UE¹. Par ailleurs, beaucoup d'autres vivent dans le reste de l'Europe ; une étude récente évalue ainsi qu'ils sont entre 10 et 12 millions en Russie. Si nombre de ces immigrés clandestins qui vivent et travaillent aujourd'hui en Europe ont un visa périmé ou inadapté à leur situation, ou bien ont exploité les failles du système d'asile, une grande partie d'entre eux est entrée illégalement et sans autorisation.

2. La tendance croissante à l'immigration clandestine en Europe, ces dernières années, est le fruit d'un certain nombre de facteurs. Parmi les principales raisons qui poussent les migrants à quitter leur pays d'origine figurent l'extrême pauvreté, le manque de perspectives économiques, l'instabilité politique ou les conflits violents, et la volonté de retrouver les membres de la famille qui vivent à l'étranger. Côté européen, le déclin démographique, l'économie souterraine robuste qui existe dans bien des pays et le besoin constant de main-d'œuvre bon marché favorisent l'immigration clandestine. Ces facteurs, combinés aux forces supérieures de la mondialisation qui

¹ Selon le Migration Policy Institute, basé à Washington, D.C.

continuent de rendre les capitaux et la main-d'œuvre plus mobiles, feront qu'à n'en pas douter, l'immigration clandestine restera une part importante des migrations vers l'Europe dans les années qui viennent. Des estimations actuelles établissent en effet que le nombre d'immigrés clandestins en Europe augmente par centaines de milliers chaque année, et rien ne laisse à penser que le flux doive se tarir prochainement.

3. La gestion de l'immigration clandestine est à l'évidence une question critique pour l'avenir de l'Europe. Les nations européennes ont adopté différentes mesures pour contrôler le phénomène au cours des deux dernières décennies, notamment en multipliant les contrôles aux frontières, en appliquant rigoureusement les règles en matière de visas, en intensifiant le rythme des expulsions, en limitant les droits des migrants ou des demandeurs d'asiles en termes d'emploi et d'accès aux services sociaux, et en mettant en œuvre des programmes de régularisation. Néanmoins, les Etats européens ont rarement adopté un ensemble cohérent de mesures visant à gérer de manière globale les flux ou la présence *de facto* d'immigrés clandestins sur leur territoire.

4. De tous les efforts déployés pour contrôler les sans-papiers, les programmes de régularisation à grande échelle, quoique assez rarement appliqués, ont été particulièrement sujets à controverse dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe. Ils sont normalement entrepris en dernier recours, lorsqu'il est finalement clair que les initiatives internes et externes pour gérer les migrations ont échoué, et que la population irrégulière a atteint un niveau tel qu'il n'est plus possible de l'ignorer. Depuis 1981, dans la seule Union européenne, plus de 20 programmes de régularisation ont fourni à près de quatre millions d'immigrés clandestins des titres de séjour et des permis de travail temporaires ou permanents.

5. Bien que de nombreux pays aient mené de tels programmes de façon régulière, il n'existe pas de position européenne unifiée, que ce soit au niveau du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, sur le recours à la régularisation comme moyen de gérer l'immigration clandestine, et les attitudes quant à ces programmes varient considérablement d'un pays à l'autre. Les raisons pour lesquelles les opinions divergent tant relèvent de plusieurs facteurs : l'histoire de chaque nation en matière d'immigration, l'attitude des grands partis politiques, la façon dont les médias présentent de ces programmes, la situation économique et les positionnements culturels en général. Par exemple, l'Espagne est particulièrement ouverte aux programmes de régularisation ; six y ont été mis en œuvre depuis 1985. Il faut y voir en partie l'effet de politiques migratoires relativement souples et d'une attitude particulièrement généreuse à l'égard des étrangers par rapport à d'autres nations européennes, mais le fait que le pays ait besoin de main-d'œuvre étrangère peu qualifiée y est aussi pour beaucoup. Cependant, malgré le nombre croissant de migrants qui vivent et travaillent en situation irrégulière sur leur sol, des pays comme l'Allemagne et les Pays-bas demeurent réticents aux programmes de régularisation à grande échelle, essentiellement en raison d'une opposition publique et politique forte.

6. En l'absence d'une politique globale, cohérente et unifiée en matière de régularisation, le thème suscite des tensions entre Etats membres, ceux qui s'y opposent arguant que les programmes seraient de nature à encourager davantage d'immigration clandestine, laquelle se propagerait aux pays voisins.

7. Pendant que l'Europe s'efforce d'harmoniser ses politiques migratoires, à une époque où les inquiétudes au sujet de la sécurité nationale vont croissant, les organisations de la société civile, et en particulier les groupes de migrants, se mobilisent afin d'exiger la régularisation pour mettre fin à l'exploitation dont les immigrés sont souvent victimes dans leur vie quotidienne et au travail. La situation aux Etats-Unis a certes capté l'essentiel de l'attention, l'an dernier, lorsque des millions d'immigrés sont descendus dans la rue pour réclamer une réforme de l'immigration, mais les migrants d'Espagne, de France et des Pays-Bas ne s'en sont pas moins mobilisés eux aussi, et en plus grand nombre.

8. Etant donné le besoin croissant et urgent pour l'Europe de contrôler l'immigration clandestine, et cela de manière aussi coordonnée que possible, les programmes de régularisation doivent être envisagés comme un instrument politique unique qui, allié à d'autres mesures (y compris la protection des droits des migrants, des contrôles internes et externes accrus, des programmes individuels de retour et des partenariats pour le développement avec les pays d'origine), pourrait constituer un excellent moyen de gérer les migrations.

II. Définitions

9. La régularisation fait référence au processus consistant à offrir aux immigrés qui se trouvent illégalement dans un pays la possibilité de légaliser ou de normaliser leur statut migratoire, de façon temporaire ou permanente.

10. En général, les différents types de programmes de régularisation sont catégorisés de la manière suivante :

- **Les programmes humanitaires exceptionnels**, qui octroient des titres de séjour à des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des individus dont les conditions de santé ne leur permettent pas de voyager ;
- **Les programmes de regroupement familial**, qui permettent aux membres d'une famille de retrouver un conjoint ou des enfants à l'étranger, ou de rester ensemble dans un pays, légalement, si tous les membres ne disposent pas du droit de résidence ;
- **Les programmes permanents ou continus**, qui fonctionnent sur une base individuelle ou au cas par cas et offrent un statut permanent aux immigrés qui résident dans le pays depuis un temps défini, qui se compte généralement en années.
- **Les programmes non renouvelables**, qui offrent en général aux candidats des permis de séjour et de travail provisoires expirant après un certain temps. Ces programmes, qui sont présentés comme exceptionnels et ponctuels, visent à régulariser les immigrés en grand nombre et se caractérisent par un délai de candidature restreint et un ensemble de critères stricts en matière d'emploi et de durée de séjour dans le pays d'accueil.
- **Les programmes de régularisation au mérite**, qui sont la forme la plus neuve et la moins expérimentée. L'idée qui les sous-tend est d'octroyer aux migrants des permis de séjour et de travail provisoires et temporaires puis de les encourager à gagner le droit d'obtenir un permis prolongé ou permanent en remplissant divers critères, tels que la connaissance de la langue du pays d'accueil, la participation à des activités communautaires, l'obtention d'un emploi stable ou encore le fait de payer des impôts.

III. Critères de régularisation

11. Si la plupart des pays de l'UE qui mettent en œuvre des programmes de régularisation ont recours à la variante non renouvelable, ils n'en imposent pas moins aux migrants de remplir un large éventail de conditions. Les critères de régularisation les plus fréquents sont les suivants :

i. Emploi

12. Pour l'essentiel, les programmes non renouvelables exigent du candidat qu'il présente soit la preuve qu'il travaille depuis un certain temps, soit une offre d'emploi en bonne et due forme. Dans le cadre des lois de régularisation françaises de 1997-98, par exemple, il fallait produire la preuve écrite d'un parrainage par l'employeur. Le programme espagnol le plus récent

demandait à l'employeur de présenter directement la candidature au nom de l'immigré, de certifier qu'il l'emploierait encore pendant au moins six mois et d'adhérer à toutes les lois en vigueur en matière de travail et de sécurité sociale. L'inconvénient de ces programmes est qu'ils donnent traditionnellement lieu à beaucoup de fraudes, étant donné qu'il se peut que les immigrés travaillent dans l'économie clandestine et ne soient par conséquent pas en mesure de produire une preuve d'emploi, ou que les employeurs ne souhaitent pas leur fournir un parrainage officiel.

ii. Liens familiaux

13. Le regroupement familial est l'un des grands facteurs de l'immigration clandestine. Une fois les immigrés clandestins installés dans leur pays d'accueil pour y vivre et y travailler, ils veulent souvent que leur famille les rejoigne. Si l'octroi d'un statut légal aux conjoints et enfants est une pratique relativement rare dans la plupart des programmes de régularisation organisés, c'est tout de même quelque chose qui existe. Le programme français de 1997 avait largement pour but de favoriser le regroupement familial, et le nouveau programme espagnol offre cette possibilité au bout d'un an. Il arrive aussi que la Grèce réponde favorablement à des demandes de regroupement familial, mais les candidats doivent alors remplir des conditions de revenus drastiques.

iii. Durée de résidence

14. Le nombre d'années de résidence et de travail d'un migrant dans un pays peut parfois être une condition préalable à la régularisation, même si ce critère se fait plus rare en tant que tel. Le Royaume-Uni accorde des titres de séjour sans limitation de durée aux personnes qui résident continuellement dans le pays depuis 14 ans (7 ans pour les familles avec enfants).

iv. Liens ethniques

15. Il est rare qu'il faille faire la preuve de liens ethniques à des fins de régularisation, mais la Grèce en a toutefois fait une condition préalable pour octroyer des permis spéciaux de trois ans aux Grecs albanais. Depuis 2001, le pays a également accordé la nationalité grecque aux Grecs ethniques de Géorgie, du Kazakhstan, d'Ukraine et d'Ouzbékistan.

IV. Histoire et démographie des régularisations

16. Depuis 1981, la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni ont régularisé pratiquement 4 millions d'immigrants par l'intermédiaire de plus de 20 programmes de régularisation. Voici un bref examen des traits saillants de l'expérience de chaque pays en la matière, l'accent y étant mis sur les approches les plus récentes ou les plus réussies, ainsi qu'une description de la démographie des migrants concernés par ces programmes.

V. Espagne

17. L'Espagne a conduit plus de programmes de régularisation que tout autre pays européen. Depuis 1985, six programmes ont régularisé le statut d'environ 1,25 million de migrants. Une demande forte de main-d'œuvre immigrée peu qualifiée, une importante économie informelle, des possibilités restreintes d'immigration légale et des difficultés à contrôler les flux migratoires clandestins ou à expulser les gens ont entraîné un accroissement du nombre d'immigrés clandestins.

18. Si les cinq premiers programmes espagnols souffraient d'une considérable lourdeur bureaucratique et avaient très peu d'effet sur la gestion des flux migratoires (pour plus de détails

sur les programmes, voir le tableau ci-dessous), celui de 2005 adopte une nouvelle approche qui vise à mieux appliquer les lois d'immigration en combinant un programme de régularisation à des contrôles renforcés aux frontières, en s'attaquant résolument à l'économie informelle et à l'emploi de travailleurs clandestins, et en élargissant le cadre légal de l'immigration économique. Il y avait deux types de candidatures pour ce programme. Le premier permettait aux employeurs de déposer des demandes au nom des migrants, assorties d'un engagement à respecter pendant au moins six mois les lois relatives à la main-d'œuvre et à la sécurité sociale. Le deuxième type offrait aux migrants qui travaillaient à temps partiel ou avaient plusieurs employeurs à se porter eux-mêmes candidats. En outre, pour tenter de répondre aux inquiétudes en matière de sécurité nationale et afin de rendre le programme moins vulnérable aux fraudes, les migrants devaient également faire la preuve de leur identité, démontrer qu'ils étaient qualifiés pour accomplir leur travail, et produire un casier judiciaire vierge. Pour ce qui est de l'application de la loi, l'Espagne a intensifié ses patrouilles aux alentours des îles Canaries, par où entrent la majorité des migrants africains, et s'est dotée d'une disposition qui lui permet de condamner à 60 000 € par employé les patrons qui embauchent des clandestins.

19. La plupart des experts s'accordent à dire que si ce programme cherche à résoudre nombre des problèmes endémiques qui ont caractérisé les programmes de régularisation précédents, son succès dépendra de sa capacité à réduire la portée de l'économie souterraine et à contrôler les flux d'immigrés clandestins vers l'Espagne.

i. Démographie

20. Les Sud-Américains, Marocains et Roumains forment la majorité des candidats au programme espagnol de 2005, les pays les plus représentés étant l'Equateur (21%), la Roumanie (17%), le Maroc (13%), la Colombie (8%) et la Bolivie (7%).²

VI. Italie

21. L'Italie a mis en œuvre cinq programmes qui ont permis, en 25 ans, de régulariser 1,4 million d'immigrés. Comme en Espagne, l'immigration clandestine y est en grande partie le fait d'une économie souterraine importante, d'une demande forte de main-d'œuvre étrangère bon marché, de frontières poreuses et de possibilités limitées en matière d'immigration légale. Entre 65 et 75 % des immigrés clandestins présents sur le sol italien ont un visa ou un permis de travail périmé. Bien qu'ils aient tous eu pour objectif déclaré de contrôler l'économie souterraine et de faire "table rase" de l'immigration clandestine, ces programmes ont en réalité rencontré de nombreux obstacles, parmi lesquels une incapacité bureaucratique à traiter les candidatures dans un délai raisonnable, la résistance des employeurs qui ne voulaient pas parrainer les migrants, un faible appui de la part des autorités publiques, et le fait que les immigrés perdent leur statut à l'expiration de leur permis. En l'absence d'autres mécanismes pour contrôler l'immigration clandestine ou offrir la possibilité d'obtenir le statut de résident permanent, les programmes de régularisation constituent la principale stratégie de l'Italie pour gérer les flux migratoires clandestins.

i. Démographie

22. Les migrants régularisés au titre des programmes italiens de 2003 sont originaires de diverses zones géographiques. Les 15 premiers pays d'origine des migrants régularisés sont (par ordre décroissant) : le Maroc, la Roumanie, l'Albanie, l'Ukraine, la Chine, les Philippines, le Sénégal, la Tunisie, l'Equateur, l'ex-Yougoslavie, le Pérou, le Moldova, le Nigeria, le Sri Lanka, le Pakistan et l'Inde.

² Arango, Joaquin et Maia Jachimowicz, "Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach", Migration Information Source, 1er septembre 2005.

VII. Grèce

23. L'immigration de masse y étant un phénomène relativement nouveau, la Grèce a mis en œuvre quatre programmes de régularisation depuis 1998. Bien que le pays connaisse, à l'instar de ses homologues européens, des flux migratoires divers, plus de 67 % des immigrés viennent d'Albanie, et les lois grecques en la matière favorisent les Grecs ethniques par rapport aux autres nationalités. Une très importante économie souterraine et des lois restrictives en matière d'immigration perpétuent la présence d'une vaste population d'immigrés clandestins. Les tentatives de régularisation grecques ont été très critiquées pour leur manque d'organisation et de données, la supervision incompétente du gouvernement et l'absence totale de mesures d'accompagnement pour contrôler l'emploi illicite de migrants, anticiper les futurs flux migratoires ou encore intégrer les immigrés à la société grecque. De plus, les bénéfices qu'en retire le pays paraissent douteux. Si la Grèce a l'intention d'augmenter les impôts, elle ne veut pas le dire, et ses programmes semblent avoir peu d'impact sur l'économie informelle. Leur effet sur les migrants et leur famille pose également question, car les enfants nés sur le territoire ne peuvent pas obtenir la nationalité grecque, et les conjoints doivent justifier d'un revenu nettement plus élevé que le salaire minimum grec.

i. Démographie

24. Les Albanais représentent la majorité des immigrés régularisés par les programmes de la Grèce.

VIII. Portugal

25. Après avoir mis en œuvre trois programmes de régularisation depuis 1992, le Portugal a fait progressivement évoluer son approche pour tenter de combler les lacunes de chacun de ces programmes et de répondre à ses besoins changeants en termes de main-d'œuvre. En conséquence, si ses deux programmes précédents souffraient d'un manque de publicité et de sensibilisation auprès des communautés de migrants et rencontraient des problèmes d'ordre bureaucratique, celui de 2001 faisait partie intégrante d'une initiative plus large visant à promouvoir l'immigration légale en fonction des besoins du marché du travail portugais, à intégrer les immigrants dans la société et à combattre l'immigration clandestine en contrôlant l'entrée, le séjour et le départ des étrangers sans papiers. Le programme de 2001 a aussi ouvert aux migrants la possibilité de devenir résidents permanents après avoir renouvelé quatre fois leur permis. En 2003, cependant, le gouvernement a institué un système obligeant les employeurs à sortir du pays pour recruter des travailleurs étrangers, ce qui a efficacement découragé l'embauche de main-d'œuvre étrangère sur le territoire national. Cette nouveauté est critiquée, tout comme le temps considérable qu'a pris le traitement de nombre des candidatures à la régularisation.

i. Démographie

26. Si les migrants originaires des pays africains lusophones que sont l'Angola, le Cap-vert et la Guinée-Bissau représentent entre 12 et 21 % des permis de résidence permanente délivrés dans le cadre du programme de régularisation de 2001, ce sont les immigrés provenant du Brésil et de l'Europe de l'Est, en particulier de l'Ukraine, qui composent entre 18 et 29 % des bénéficiaires, les pays est-européens recueillant entre 44 et 55 % de l'ensemble des permis accordés.³

³ Marques, José Carlos et Pedro Góis, "Legalization Processes of Immigrants in Portugal", in *Amnesty for Illegal Migrants?*, Friedrich Heckmann et Tanja Wunderlich, eds. (Bamberg: European Forum for Migration Studies, 2005).

IX. France

27. La France a une longue histoire de flux migratoires en provenance de ses anciennes colonies nord-africaines, et l'on estime que pratiquement 65 % de l'immigration vers le pays relève du regroupement familial. Depuis 1981, elle a mis en œuvre deux programmes de régularisation à grande échelle, chacun offrant un statut légal permanent à de très nombreux migrants. L'un des buts déclarés de ces programmes, et de la politique migratoire française en général, est de faciliter l'intégration économique et sociale des immigrés en France. Les lois Chevènement de 1997 visaient également à donner un statut légal à ceux qui cherchaient à regrouper leur famille et aux familles avec enfants. Puis, en 1998, une loi a été promulguée qui autorisait les étrangers présents dans le pays depuis au moins 10 ans à se porter candidats à un statut légal, au cas par cas. Toutefois, la nouvelle loi française en matière d'immigration, adoptée en juillet 2006, a aboli ce système et envisage une toute nouvelle approche en termes de gestion des migrations.

28. La nouvelle loi favorise explicitement le recrutement d'immigrés qualifiés, restreint l'accès à la résidence et à la citoyenneté, et pose des limites drastiques à l'immigration visant au regroupement familial. En outre, le gouvernement, offrant là une illustration des quelques exemples récents de stratégie d'expulsion agressive des pays de l'UE, a déjà reconduit des milliers de personnes à la frontière, y compris nombre de familles comptant des enfants en âge scolaire, au motif qu'elles ne disposaient pas des documents requis.

29. La nouvelle loi autorise le gouvernement à embaucher des travailleurs immigrés en fonction des besoins de certaines professions ou zones géographiques. Ces migrants qualifiés doivent aussi apporter la preuve qu'ils sont en mesure de contribuer au développement économique, culturel ou intellectuel de la France et de leur pays d'origine, et se voient octroyer des visas de trois ans. Le migrant doit rentrer dans son pays d'origine dans les six ans.

30. Le regroupement familial suppose maintenant que l'immigré accepte explicitement les valeurs françaises d'égalité entre les hommes et les femmes, de monogamie, de même que le caractère laïc de l'Etat français. De plus, les familles immigrées doivent prouver qu'elles peuvent subvenir aux besoins de tous leurs membres, sans l'aide de l'Etat.

31. L'une des grandes nouveautés de la loi réside dans l'abolition du lien entre le temps passé en France et l'attribution d'un permis de séjour. Au lieu de cela, le statut de résident permanent et la citoyenneté seront accordés au cas par cas, suivant une démarche qui s'appuiera largement sur de nouveaux critères d'intégration, comme le fait d'avoir pris des cours de français et d'instruction civique.

32. Cette nouvelle loi constitue un développement audacieux de l'approche adoptée par de nombreux Etats de l'UE en matière de politique migratoire ; il est par conséquent intéressant de suivre le cas français afin de voir s'il s'avère à même de gérer l'immigration clandestine avec succès.

i. Démographie

33. Les migrants régularisés au titre des lois Chevènement de 1997-98 venaient essentiellement des pays d'Afrique du Nord que sont l'Algérie (16 %) et le Maroc (12 %), les autres étant originaires de Chine, de République démocratique du Congo et de Tunisie.

X. Belgique

34. La seule expérience de la Belgique en matière de programmes de régularisation à grande échelle remonte à 2000, à la suite d'importantes manifestations de groupes d'immigrés. Cela dit, contrairement à ses homologues d'Europe de Sud, la démarche belge n'avait pas de

motifs économiques et n'en a donc pas fait un critère de régularisation. Au lieu de cela, elle a posé comme condition à la régularisation que l'immigré attende depuis quatre ans (trois pour les familles avec enfants) de voir trancher sa demande d'asile, ou qu'il soit gravement malade ou incapable de rentrer dans son pays pour des raisons humanitaires, ou encore qu'il se trouve dans le pays depuis plus de six ans.

i. Démographie

35. Les Congolais et les Marocains ont constitué l'essentiel des personnes concernées, avec respectivement 17,6 % et 12,4 % des demandes. Le Rwanda, le Burundi et d'autres pays d'Afrique subsaharienne ont également été fortement représentés.

XI. Luxembourg

36. Le Luxembourg a mis en œuvre son seul programme de régularisation à grande échelle en 2001, en réaction au grand nombre de réfugiés d'ex-Yougoslavie et du Kosovo qu'il avait accueillis dans les années 1990. Il voulait surtout régulariser le statut des demandeurs d'asile qui avaient été déboutés, mais il a cherché à le faire en concertation avec les secteurs du pays les plus touchés par le manque de main-d'œuvre. En s'efforçant de répondre aux besoins tant des migrants que des employeurs, ce programme a été salué comme innovant ; toutefois, il a finalement eu du mal à atteindre ses objectifs, étant donné que le nombre de candidats réel était très faible et que beaucoup d'employeurs ne souhaitaient pas embaucher d'immigrés, peut-être en raison de l'obligation pour les demandeurs d'avoir un passeport.

i. Démographie

37. 75 % des immigrés régularisés étaient des réfugiés originaires d'ex-Yougoslavie, les autres étant pour la plupart des réfugiés du Kosovo.

XII. Royaume-Uni

38. Bien que le Royaume-Uni compte une vaste population d'immigrés clandestins, il n'a jamais entrepris de régularisation à grande échelle, préférant s'en remettre au cas par cas d'un système qualifié de "concession de longue période de résidence", qui offre des permis de séjour illimités aux personnes qui ont séjourné sans interruption dans le pays pendant 14 ans (7 ans pour les familles avec enfants).

39. Le programme exceptionnel et non renouvelable du Royaume-Uni a octroyé des permis de 12 mois à un petit nombre de travailleurs domestiques. Le nombre très restreint de candidats est très certainement lié aux critères d'attribution, qui exigeaient des travailleurs qu'ils aient un passeport valide, qu'ils puissent prouver qu'ils étaient en mesure de subvenir à leurs besoins, et qu'ils soient entrés légalement dans le pays dans le but explicite d'être employés comme travailleurs domestiques.

40. Enfin, il faut signaler que lorsque les Etats candidats d'Europe de l'Est ont rejoint l'UE le 1er mai 2004, les immigrés clandestins originaires de ces Etats qui travaillaient au Royaume-Uni avant cette date ont été autorisés à conserver leur emploi au Royaume-Uni, à condition de se faire enregistrer – programme de régularisation de convenance qui a permis aux migrants de continuer à travailler dans les secteurs où on avait besoin d'eux sans l'inconvénient de devoir rentrer dans leur pays d'origine.

i. Démographie

41. Le programme de régularisation des travailleurs domestiques a offert un statut légal à des immigrés provenant pour l'essentiel du Sri Lanka et des Philippines.

XIII. Russie et autres Etats de la CEI

42. Il est utile de mentionner la situation unique qui prévaut en Russie et dans les autres pays de la CEI depuis la dissolution de l'Union soviétique. Si aucun pays n'a entrepris le type de programmes de régularisation dont il est question plus haut, la Russie permet néanmoins aux citoyens de la CEI, depuis de nombreuses années, de vivre et travailler sur son territoire, et elle a signé des accords bilatéraux avec chacun des 11 pays de la Communauté afin de mieux contrôler l'immigration clandestine. Néanmoins, on estime qu'entre 10 et 12 millions de migrants irréguliers vivant et travaillant en Russie proviennent du Caucase, de Chine, du Vietnam et d'Asie centrale. Une loi promulguée en janvier 2007 cherche à limiter le nombre total de travailleurs étrangers à 6 millions en enregistrant systématiquement les immigrés et en accordant la priorité à ceux qui exercent des métiers qui ne les mettent pas en concurrence avec les natifs. Dès le 1^{er} avril 2007, les immigrés n'auront plus le droit de travailler dans le commerce de détail, sans exception.

43. Le tableau 1, en annexe, offre un aperçu des divers critères ainsi que du nombre de candidatures et de régularisations pour les programmes des 25 dernières années.

XIV. Raisons d'être des programmes de régularisation

44. Il y a différentes raisons pour lesquelles un pays peut entreprendre un programme de régularisation, notamment pour réduire la portée de l'économie souterraine et accroître les contributions fiscales et de sécurité sociale, pour améliorer la situation économique et sociale des immigrés, pour obtenir plus d'informations et davantage de contrôle sur la population des sans-papiers, pour combler les lacunes des programmes précédents, pour renforcer l'état de droit, et pour pourvoir les postes dont les natifs ne veulent pas. L'étude de chaque logique, l'une après l'autre, pointe les forces et les faiblesses de ces arguments et montre où chacune a besoin d'aller plus avant.

i. Réduire le nombre de sans-papiers

45. Pour de nombreux pays, l'un des premiers objectifs des programmes de régularisation qu'ils mettent en œuvre est de réduire le nombre de personnes qui vivent illégalement sur leur territoire. Il s'agit d'un facteur décisif en faveur de la régularisation, dans les pays où, en deux décennies, les immigrés ont commencé à former un pourcentage de plus en plus grand de la population d'ensemble. Par exemple, en 2001, la Grèce comptait plus de 7 % d'étrangers, contre 1,6 % en 1991. En Italie, la population étrangère a fait un bond, passant de 0,6 % en 1991 à 3,4 % en 2004.

46. La plupart des experts s'accordent à dire que quelque soit l'impact de la régularisation sur le nombre d'immigrés clandestins, il n'est presque toujours que temporaire. En fait, le nombre de migrants continue de croître dans l'ensemble de l'Europe, et rien ne laisse à penser que la tendance doive s'inverser à court terme. Etant donné que les raisons de migrer sont essentiellement économiques et alimentées par des réseaux, il est peu probable que les programmes de régularisation puissent avoir beaucoup d'effet à eux seuls. Cela dit, il est nécessaire de mieux étudier l'impact des régularisations sur le nombre de sans-papiers.

ii. *Réduire la portée de l'économie souterraine et accroître les contributions fiscales et de sécurité sociale*

47. Les pays où s'est développée une économie souterraine importante ont tendance à attirer les immigrés clandestins qui cherchent un accès facile à l'emploi, en particulier l'Espagne, la Grèce et l'Italie. La pénurie d'emplois dans l'UE, combinée à une réglementation assez stricte du marché du travail, signifie que l'économie souterraine représente la seule possibilité de travailler pour les immigrés clandestins, même qualifiés. Les programmes de régularisation sont souvent présentés comme une manière de réduire l'économie fantôme et d'accroître les contributions fiscales et de sécurité sociale. Malheureusement, il y a très peu de preuves concrètes indiquant que la régularisation des migrants ait quelque effet sur les économies souterraines des pays de l'UE. En Grèce, on estime que près de 40 % des immigrés restent dans l'économie souterraine malgré les efforts déployés pour les régulariser, même si cela a peut-être à voir avec la situation économique générale du pays et une certaine aversion culturelle pour ce qui est d'employer des immigrés. Il est impératif de mieux connaître l'impact de la régularisation sur l'économie informelle. Les données relatives à la collecte des impôts et aux contributions de sécurité sociale sont toutefois plus prometteuses. Les derniers chiffres du programme espagnol indiquent par exemple que les contributions de sécurité sociale ont augmenté de 3 % depuis l'effort de régularisation mené en 2005.

iii. *Mieux respecter les droits de l'homme et la dignité des migrants*

48. Une poignée d'Etats, dont la France, la Belgique et le Luxembourg, cherchent à régulariser leurs immigrés clandestins pour des raisons humanitaires, ou bien pour faciliter l'intégration économique et sociale des migrants sur leur territoire. Cependant, le nombre élevé de migrants qui, aujourd'hui, vivent et travaillent clandestinement dans les pays du Conseil de l'Europe appelle l'attention des Etats membres. Les immigrés clandestins sont vulnérables à l'exploitation et la discrimination au travail. Il arrive qu'on les force à vivre dans des logements insalubres, qu'on leur refuse l'accès aux soins de santé et autres avantages sociaux, et que leurs enfants connaissent des difficultés pour être scolarisés.

49. Bien qu'il soit rare que l'on justifie la régularisation en s'appuyant sur les lois de défense des droits de l'homme, les instruments internationaux en la matière stipulent on ne peut plus clairement les droits accordés aux migrants quel que soit leur statut, en particulier s'agissant de la non-discrimination fondée sur l'origine nationale.⁴

50. L'avancée la plus significative dans le domaine de la protection des droits des migrants est la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles, entrée en vigueur en avril 2003. Celle-ci a plusieurs objectifs : améliorer la condition des travailleurs migrants et de leurs familles en développant le droit international, insister sur les difficultés rencontrées par ces personnes et reconnaître les droits des immigrés clandestins. Pourtant, seuls trois Etats membres du Conseil de l'Europe (Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine et Turquie) ont jusqu'à présent ratifié cette Convention.

51. L'Assemblée parlementaire est particulièrement préoccupée par la nécessité de préserver et de clarifier les droits des immigrés clandestins. C'est pourquoi elle a adopté la Résolution 1509 (2006) et la Recommandation 1755 (2006) sur les droits fondamentaux des

⁴ Voir en particulier la *Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)*, Articles 2 et 7 ; le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)*, Article 26, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)*, Article 2 ; la *Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)*, Article 14 et le *Protocole n°12 à la CEDH*.

migrants irréguliers⁵. Ce faisant, l'Assemblée a reconnu que les programmes de régularisation offraient une solution pour protéger les droits des clandestins⁶.

iv. Obtenir davantage d'informations et de contrôle sur les sans-papiers :

52. Les programmes de régularisation peuvent fournir des informations importantes sur la démographie et la présence des migrants sur le marché du travail. Ces informations peuvent aider les pays à élaborer des stratégies pour gérer les migrations futures et à cibler des programmes de services sociaux.

v. Comblent les lacunes des programmes précédents

53. Certains pays, tout particulièrement la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne, ont dû recourir à plusieurs programmes de légalisation successifs lorsque les précédents n'atteignaient pas les objectifs voulus. Si elles ne constituent pas une raison essentielle de mettre en œuvre un programme, les régularisations récurrentes donnent aux Etats une autre chance de régler le problème.

vi. Renforcer l'état de droit et la sécurité nationale

54. La sécurité nationale est devenue l'une des préoccupations majeures des nations européennes ; or, une population clandestine qui vit dans l'ombre est plus susceptible d'échapper à la détection dans les cas d'implication criminelle. En même temps, le fait pour un migrant d'être en situation irrégulière peut ne lui laisser d'autre choix que de s'engager dans des activités illégales, si c'est pour lui la seule manière de subvenir à ses besoins de base. Parce qu'elle suppose une comptabilisation de la population irrégulière, la régularisation peut considérablement appuyer les entreprises de sécurité nationale. En sortant une population de l'ombre, ces programmes peuvent également lutter contre la criminalité en son sein. De plus, les immigrés acceptent souvent des emplois dont les natifs ne veulent pas – les plus sales, les plus dangereux et les plus précaires, ceux qui ne paient pas, ne donnent droit qu'à peu d'avantages, voire aucun, et/ou les exposent à des risques élevés de blessure ou de mort. Les programmes de régularisation peuvent obliger les employeurs à respecter les règles, rendant ces emplois plus sûrs pour les migrants.

vii. Répondre aux besoins du marché du travail local

55. Le vieillissement de la population des adultes en âge de travailler dans les pays membres de l'OCDE, combiné à de faibles taux de natalité, entraîne une grave pénurie de main-d'œuvre dans divers secteurs, tout particulièrement les services à domicile, l'agriculture et la manufacture peu qualifiée. Les programmes de régularisation sont de nature à aider les pays hôtes à résorber légalement leur manque de main-d'œuvre, tout en offrant aux employeurs une alternative à l'embauche illégale.

XV. Impact de la régularisation sur les migrants

56. La régularisation ne bénéficie pas seulement au pays hôte ; elle peut aussi avoir un effet positif sur le positionnement économique et social des migrants :

i. en réduisant l'exploitation des travailleurs par les patrons

57. Comme indiqué plus haut, les conditions de travail non réglementées et dangereuses, de même que le sous-paiement ou le non-paiement des salaires, sont des problèmes graves et

⁵ Voir aussi le rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers, Rapporteur, Ed van Thijn, (Pays-Bas, SOC), Doc 10924

⁶ Résolution 1509 (2006) sur les droits des migrants irréguliers, para 16.5

répandus pour les immigrés clandestins. Lorsque les migrants sont employés de manière officielle, non seulement ils disposent de davantage de moyens pour déposer des plaintes formelles contre les employeurs peu scrupuleux, mais les patrons se risquent également moins à l'exploitation.

ii. en offrant aux migrants un meilleur accès aux emplois mieux payés ou à la formation continue

58. Même lorsque les immigrés sont qualifiés, la menace supposée ou réelle de l'expulsion peut les amener à accepter des emplois dans des secteurs où les salaires sont plus faibles. Étant donné que la rémunération des migrants irréguliers est généralement inférieure à celle des natifs ou des migrants réguliers, le fait de permettre aux immigrés d'être employés légalement les rend plus à même d'utiliser leur capital humain pour prétendre à des emplois mieux payés ou décrocher la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles, qu'ils pourront mettre au service de leur pays d'accueil. Cependant, leurs chances d'approfondir leurs connaissances dépendent pour l'essentiel des ressources disponibles pour la formation dans le pays hôte et du type de permis qu'ils détiennent – les migrants disposant d'un permis temporaire ou très court seront moins susceptibles d'avoir la motivation nécessaire pour élargir leurs compétences.

iii. en réduisant la délinquance

59. Sorti de l'illégalité, un migrant sera moins tenté d'avoir recours à des activités criminelles pour subvenir à ses besoins.

iv. en améliorant la mobilité verticale, l'intégration sociale et les compétences linguistiques

60. Les programmes de régularisation bien organisés, en particulier ceux qui donnent lieu à des titres de séjour permanents ou à long terme, peuvent avoir un effet bénéfique sur l'intégration sociale et les connaissances linguistiques des migrants, ouvrant ainsi la voie à la mobilité verticale pour les générations à venir. Même si la plupart des études complètes sur ce thème ont été réalisées sur des immigrés régularisés aux États-Unis, les résultats sont encourageants. Les recherches montrent que le programme de légalisation de 1986 a amélioré le salaire et la mobilité professionnelle de nombreux migrants, et qu'il a eu un effet encore plus positif sur la réussite scolaire de leurs enfants. Il convient de mener d'autres recherches dans les États membres du Conseil de l'Europe afin de voir si les effets y sont les mêmes.

61. D'un autre côté, les programmes de régularisation posent des difficultés aux membres de la famille du migrant, en particulier son épouse et ses enfants, s'ils ne se voient pas eux aussi octroyer un permis de séjour. La délivrance de permis basée sur les liens familiaux, que ce soit dans le cadre du regroupement ou pour régulariser une famille déjà présente dans le pays d'accueil, fait l'objet de controverses dans le débat sur la régularisation. On l'a dit, les mesures de regroupement familial sont rares et en outre, contrairement aux États-Unis, qui confèrent automatiquement la nationalité américaine à tout enfant né sur leur sol, très peu d'États de l'UE accordent d'office la résidence ou la nationalité au titre du seul droit du sol. Étant donné que les migrations à motif familial sont un facteur fort d'attraction vers les pays hôtes, il est important d'y prêter une attention soutenue.

XVI. Critiques adressées aux programmes de régularisation

62. Le public et de nombreux responsables politiques s'opposent à la régularisation des migrants au motif que cela reviendrait à récompenser des hors-la-loi – ces migrants qui sont entrés illégalement dans le pays – en leur offrant des possibilités d'emploi. L'argument est stérile et n'apporte pas de réponse à la question de savoir que faire d'une population qui vit et travaille déjà dans le pays. Il fait également l'impasse sur les raisons pour lesquelles, à la base, des

immigrés clandestins sont entrés sur le territoire : l'échec des contrôles d'immigration, par négligence ou impuissance, et les facteurs économiques importants qui attirent les migrants.

63. Cependant, le principal argument contre les programmes de régularisation consiste à dire qu'ils sont incapables de "remettre les compteurs à zéro" et encouragent finalement davantage d'immigration clandestine. Cette opinion est très contestée, et la plupart des études sur la question se sont penchées sur l'expérience américaine. Si certaines montrent que l'amnistie à grande échelle accordée en 1986 n'a pas réduit, mais au contraire accru les migrations de sans-papiers vers les Etats-Unis, étant donné qu'elle a donné lieu à de nouveaux flux migratoires dus aux réseaux et aux liens familiaux, d'autres concluent que les flux sont pour l'essentiel restés inchangés. En Europe, les partis politiques hostiles à l'immigration affirment depuis longtemps que les programmes de régularisation espagnols et italiens ont attiré un plus grand nombre de sans-papiers. Toutefois, les recherches dans ce domaine sont largement anecdotiques et floues, du fait que la plupart des études s'appuient sur des entretiens avec des migrants appréhendés alors qu'ils essayaient de se rendre dans leur pays de destination, à qui on a demandé pour quelle raison ils émigraient. La plupart des experts en matière de migrations déclarent que les facteurs économiques, et non la régularisation, sont les premiers éléments d'attraction des migrations irrégulières, bien qu'on ne puisse pas ignorer le fait que la création de réseaux familiaux et sociaux qui résulte de la régularisation peut avoir pour effet d'attirer davantage de migrants.

XVII. Difficultés passées en matière de régularisation

64. Les programmes de régularisation rencontrent bien des difficultés, tant lors de leur planification que de leur mise en œuvre. Les raisons les plus fréquentes de l'échec ou de la faiblesse d'un programme sont les suivantes :

i. Retour au statut de sans-papiers

65. Nombre de programmes de régularisation qui octroient uniquement des permis de travail ou de résidence temporaires voient un grand pourcentage des migrants retomber dans la clandestinité une fois leur permis expiré. Comme peu de pays ont les ressources ou la volonté suffisantes pour rechercher et expulser tous ces immigrés qui se trouvent de nouveau en situation irrégulière, un cycle endogène de migration clandestine peut alors se perpétuer, nécessitant d'autres programmes de régularisation par la suite. L'Italie et l'Espagne ont toutes deux reçu un nombre important de candidatures émanant d'individus ayant obtenu un permis dans le cadre d'un précédent programme.

66. Le programme de régularisation grec de 2001 se proposait de rompre ce cycle en autorisant les migrants qui avaient sans cesse renouvelé leur titre de séjour de deux ans pendant 10 ans à demander le statut de résident permanent. Au Portugal, les immigrés peuvent prétendre à ce statut lorsqu'ils ont renouvelé à quatre reprises leur titre initial d'un an. Le dernier programme en date de l'Espagne offre également la possibilité de devenir résident permanent.

ii. Défaut de préparation administrative

67. Il se peut qu'un Etat n'ait pas la capacité de gérer les demandes administratives que génère un programme de régularisation. Un nombre élevé de candidats et des effectifs insuffisants ont entraîné des retards, un traitement lent des demandes et, finalement, des programmes lacunaires ou inefficaces au Royaume-Uni, en Grèce, en Italie, en Espagne et en Belgique. Dans de nombreux pays, il a fallu revoir les exigences en cours de programme, parfois à la baisse.

iii. Manque de publicité

68. Le manque de publicité auprès des communautés de migrants peut aboutir à peu de candidatures, comme cela a été le cas pour certains des programmes menés en Espagne, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni. A l'inverse, une forte publicité et une coordination réussie avec les organisations de migrants et les médias ont été un facteur essentiel du grand nombre de candidatures enregistrées dans le cadre du programme français de 1981-1982 et du programme espagnol le plus récent, en 2005.

iv. Conditions trop restrictives et candidatures frauduleuses

69. Etant donné que de nombreux migrants travaillent de manière informelle et sans contrat et/ou qu'ils ont parfois fui leur pays dans la hâte, le fait de demander des preuves d'emploi, une présence prolongée dans le pays et même des pièces d'identités telles qu'un passeport peut nuire au succès d'un programme de régularisation. C'est l'une des raisons évoquées pour justifier les échecs et les retards du programme britannique de régularisation des employés à domicile, ainsi que des programmes mis en œuvre au Portugal en 1992-1993, au Luxembourg en 2001 et en Grèce.

70. L'incapacité des migrants à remplir les critères imposés a aussi entraîné des falsifications de candidature dans le cadre de plusieurs programmes. Aux Etats-Unis, par exemple, certains estiment que les candidatures frauduleuses représentaient 73 % de l'ensemble des dossiers soumis au titre de la loi sur la réforme et le contrôle de l'immigration, qui ne concernait que les sans-papiers arrivés dans le pays avant 1982. Des fraudes similaires ont également posé problème en Italie, en Grèce et au Portugal, à l'instar de la corruption de fonctionnaires, lesquels auraient vendu des permis de travail illégitimes à des migrants dont le dossier était incomplet ou à ceux qui cherchaient à accélérer le processus.

71. La plupart de ces difficultés sont d'ordre bureaucratique mais, avec ce qu'il faut d'attention, de fonds et de supervision, elles pourraient sans doute être surmontées. Un problème plus grand se pose avec les programmes de régularisation, en cela qu'ils sont essentiellement conçus et mis en œuvre comme des politiques isolées visant à contrôler l'immigration clandestine, sans donc prêter attention à des réalités comme les besoins des employeurs sur le marché du travail et l'attitude des migrants. Tels quels, ces programmes sont voués à l'échec car ils traitent des flux migratoires actuels et éventuellement futurs, mais pas des mécanismes qui pourraient empêcher d'emblée les migrants d'arriver sur le territoire. Ces problèmes sont exacerbés par un manque général d'évaluations formelles des avantages et des points faibles des programmes précédents, ce qui signifie que nombre des problèmes mentionnés plus haut sont condamnés à se répéter.

XVIII. Que se passe-t-il après la régularisation ?

72. On l'a dit, l'un des grands défis des programmes de régularisation temporaire consiste à déterminer ce qu'il faut faire une fois que le permis expire et que les migrants perdent leur statut régulier. Généralement, les Etats n'ont pas les moyens ni, selon certains, la volonté de rechercher et d'expulser les migrants qui restent. En termes d'emploi, les immigrés qui perdent leur statut peuvent être obligés de quitter leur travail et de retourner dans l'économie informelle pour subsister, ou bien les employeurs peuvent continuer de les employer, mais alors dans l'illégalité. On dispose de très peu d'éléments sur ce qu'il advient des migrants une fois qu'ils perdent leur statut, en dehors du fait qu'un fort pourcentage d'entre eux présente une nouvelle demande si le pays d'accueil entreprend un nouveau programme de régularisation.

73. En outre, aucun programme de régularisation n'approuve 100 % des candidatures. Cependant, bien que les migrants puissent théoriquement être invités à quitter le territoire si leur

demande est rejetée, rien n'indique vraiment que les pays hôtes soient en mesure d'expulser de force tous les candidats malheureux.

XIX. Position de l'UE sur la régularisation

74. L'Union européenne n'a pas de position officielle sur la régularisation, et son approche de la gestion des migrations se concentre davantage sur des accords politiques quant aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Le Programme de La Haye constitue la démarche la plus significative de l'UE en direction d'une politique d'immigration commune, qui s'appuie sur les éléments suivants :

- Un système d'asile commun
- La lutte contre le terrorisme
- Les migrations légales, l'accent étant mis sur la lutte contre l'emploi illégal
- Des politiques d'intégration
- Des partenariats avec les pays d'origine et de transit
- La gestion des flux migratoires

75. Toutefois, ce programme ne prévoit pas de se servir de la régularisation pour gérer les migrations.

76. La Commission européenne a l'intention d'entreprendre une étude sur les programmes de régularisation, dans le but d'élucider les meilleures pratiques. Cela dit, il semble que cette étude ne doive pas traiter des droits de l'homme. Il est par conséquent crucial que le Conseil de l'Europe et l'Assemblée parlementaire continuent de mettre l'accent sur les droits de l'homme des migrants irréguliers par l'intermédiaire des recommandations proposées.

XX. Recommandations

77. Les programmes de régularisation doivent être entrepris dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des migrations. A ce titre, il est important de chercher à améliorer les programmes eux-mêmes, en accompagnant les mesures que les Etats devraient envisager de prendre suivant une approche holiste de la gestion des migrations, et d'explorer des politiques alternatives, comme la régularisation méritée, qui se différencie des programmes non renouvelables ordinaires du passé.

i. Améliorer la bureaucratie des programmes de régularisation

78. Les programmes de régularisation ont tout pour apporter une aide considérable aux Etats dans la gestion des migrations. Mais, comme on l'a vu, de nombreux programmes souffrent de lacunes et de faiblesses similaires. Les programmes eux-mêmes se trouveraient renforcés si les pays prenaient les mesures suivantes :

a. Examen global des meilleures pratiques et de l'impact des programmes de régularisation

79. Malgré le nombre de programmes de régularisation entrepris par les Etats membres du Conseil de l'Europe ces 25 dernières années, il y a eu peu d'évaluations de leurs forces et faiblesses, sauf par des universitaires et des cercles de réflexion non gouvernementaux. Les pays qui ont mis en œuvre ces programmes devraient les évaluer en profondeur, en examinant tout, de la préparation administrative aux conséquences sur le marché du travail, en passant par les effets socioéconomiques de la régularisation sur les migrants, de même que l'impact sur le nombre des sans-papiers eux-mêmes. De telles études permettraient de constituer un recueil de

meilleures pratiques à destination des pays en quête d'informations sur la conception et la mise en œuvre de programmes de régularisation.

b. Conception de programmes qui tiennent compte à la fois des préoccupations des employeurs et de celles des migrants

80. Les programmes de régularisation doivent prendre en considération la réalité de la situation migratoire dans le pays hôte à un moment donné, et tout ce que cela implique pour répondre aux besoins des employeurs comme des migrants. Pour combattre l'emploi illégal, il est essentiel de concevoir les programmes en collaboration avec les employeurs. Toutefois, il est également important pour les pays de comprendre le fonctionnement du marché du travail et les raisons qui poussent des individus à immigrer. Etudier les besoins des patrons et des migrants peut fournir des informations très utiles sur le type de permis (temporaire, permanent, etc.) qui constituerait la meilleure solution pour les parties prenantes.

c. Intensification/amélioration des efforts publicitaires

81. De nombreux programmes ont péché, dans leur phase préparatoire, par une publicité insuffisante auprès des communautés de migrants, limitant ainsi leur portée. Une large diffusion des exigences administratives des programmes doit s'appuyer sur une coordination entre le gouvernement, les médias et les associations d'immigrés.

d. Préparation administrative

82. Le défaut de préparation administrative semble toucher les programmes de régularisation de façon presque endémique. Les gouvernements doivent consacrer les fonds et le personnel nécessaires à ces programmes pour lutter contre les fraudes et traiter les demandes dans un délai raisonnable.

ii. Mesures d'accompagnement par les Etats

83. Quelle que soit la qualité de leur conception, à eux seuls, les programmes de régularisation sont forcément limités dans leur capacité à réduire la taille de l'économie souterraine ou le nombre de sans-papiers. Pour réussir, les pays doivent envisager de les mettre en œuvre en les assortissant des mesures suivantes :

a. Lutter contre l'emploi irrégulier et l'économie informelle

84. L'existence d'une importante économie informelle est l'une des principales raisons pour lesquelles l'immigration clandestine se perpétue, car elle fournit aux migrants des emplois informels qui échappent aux réglementations. Venir à bout de l'économie souterraine est certes plus facile à dire qu'à faire, mais il est important que les Etats prennent au sérieux la stricte application des lois du travail et des inspections sur site, et qu'ils donnent aux services concernés les moyens de s'acquitter de cette tâche. Les Etats ont également recours aux amendes infligées aux employeurs pour combattre l'emploi irrégulier et réduire la portée de l'économie informelle. L'actuel programme de régularisation espagnol comporte une disposition qui prévoit une amende de 60 000 € par employé pour les patrons qui se rendent coupables d'embauche illégale.

b. Programmes d'intégration

85. Les stratégies visant à encourager l'intégration des immigrés clandestins dans le pays hôte doivent être mises en œuvre dans le cadre d'une politique d'immigration holiste. Les cours de langue et d'instruction civique, s'ils sont importants, ne sont que deux aspects d'un programme d'intégration. Puisque l'intégration fonctionne dans les deux sens, les pays d'accueil doivent s'efforcer d'élaborer des programmes favorisant une véritable participation sociale des immigrés dans la politique, le travail, l'éducation et la vie communautaire.

c. Collaborer avec les pays d'origine

86. Entre faciliter le retour des migrants dans de bonnes conditions et mener des initiatives de développement, la régularisation doit faire partie d'une stratégie plus large impliquant une coopération avec les pays d'origine. Cette approche revêt un caractère particulièrement important car il est largement prouvé que le co-développement n'est pas aussi efficace que les envois de fonds par les immigrés ; dès lors, les politiques qui visent à rendre l'émigration moins nécessaire à travers des initiatives de développement n'auront à elles seules qu'un succès limité. L'Espagne, l'Italie et la France ont fait le pari d'accorder une aide et une annulation de la dette aux pays d'origine dans l'espoir de réduire ainsi la pression migratoire, tout en concluant des accords bilatéraux de rapatriement. Mais il faut expérimenter bien plus avant différentes approches de collaboration.

d. Renforcement du contrôle des visas et/ou des frontières

87. Pour réussir, une stratégie de gestion des migrations doit nécessairement renforcer les contrôles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Cette mesure est souvent impérative pour que le public soutienne les programmes, mais la multiplication des inspections ne doit pas être que symbolique – des moyens véritables doivent être alloués à ces efforts.

e. Ouvrir plus grand la porte à l'immigration légale

88. Des politiques d'accueil plus ouvertes, qui accroissent l'accès légal au marché du travail, sont importantes pour réduire l'immigration clandestine. Certains pays ont tenté de le faire en dressant une cartographie des pénuries de main-d'œuvre dans des zones géographiques et des industries données. De tels programmes doivent être souples et réactifs aux besoins tant actuels que prévus du marché du travail.

f. Impact sur les familles

89. L'impact des lois migratoires sur les familles, notamment les rapatriements forcés et les expulsions, appelle une attention particulière en tant que préoccupation humanitaire. Cela dit, la perpétuation du statut irrégulier à la deuxième génération des familles immigrées peut aussi avoir des effets pernicieux sur la réussite scolaire, les possibilités de revenus, la santé et l'intégration des enfants dans le pays hôte. Il convient d'en tenir compte comme il se doit lorsque l'on débat de la gestion migratoire.

g. Coopération avec d'autres gouvernements afin d'harmoniser les politiques :

90. Dans la mesure du possible, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne doivent œuvrer en faveur d'une politique commune sur les principes de régularisation qui incorpore les recommandations ci-avant.

iii. Régularisation au mérite

91. Enfin, il est intéressant d'envisager l'idée d'une régularisation au mérite, option qui se différencie des habituelles méthodes non renouvelables décrites plus haut. La régularisation au mérite appelle de plus en plus l'attention des décideurs en matière de migration. Un programme fonctionnant sur ce principe ouvrirait aux migrants la voie vers la résidence permanente ou la citoyenneté, à travers un système de points. Les migrants gagneraient des points, à titre individuel, en apprenant la langue du pays hôte, en payant des impôts, en ayant un emploi stable, en participant à la vie communautaire ou en remplissant d'autres critères définis par le pays d'accueil. L'un des avantages d'un tel programme réside dans son potentiel d'autosélection, en ce sens que seuls les migrants vraiment motivés à rester gagneraient suffisamment de points,

alors que les autres seraient contraints de rentrer chez eux.⁷ Autre avantage, il ne serait alors plus nécessaire de mettre en œuvre des programmes non renouvelables à grande échelle, puisque chaque pays déterminerait au cas par cas qui doit être régularisé. Ces programmes seraient souples, adaptables et réactifs aux réalités démographiques et aux besoins du marché du travail local.

XXI. Résumé et conclusion

92. Bien que largement utilisés, les programmes de régularisation n'ont pas encore atteint leur efficacité maximale. Il en a résulté beaucoup de scepticisme et de critiques quant à la capacité de ces programmes à faire reculer l'immigration clandestine. Cependant, il est important de comprendre que les programmes de régularisation ne constituent pas une panacée pour venir à bout des migrations irrégulières et des problèmes connexes.

93. En effet, les programmes de régularisation doivent plutôt être vus comme un simple outil de gestion des migrations, et non comme une mesure se suffisant à elle-même. S'il est conçu avec soin, en tenant compte des besoins du pays en termes de migration, de main-d'œuvre et de démographie, et s'il est appliqué parallèlement à d'autres mesures de sécurité et de contrôle migratoire, un programme peut permettre à un Etat d'atteindre ses objectifs en matière de gestion des migrations. Il peut aussi être mis en œuvre avec humanité, dans le respect des droits des migrants et de leur famille.

94. Le positionnement de la population vis-à-vis de la régularisation est nécessairement le fruit de caractéristiques politiques, sociales, culturelles et économiques propres à chaque pays, et même si l'idéal serait que les Etats membres du Conseil de l'Europe s'accordent sur un large éventail de principes en matière de régularisation, il est important de reconnaître qu'il n'existe pas de modèle applicable à toutes les situations et que chaque pays devra élaborer un programme qui réponde à ses besoins spécifiques.

⁷ Voir Demetrious Papdemetriou, "The 'Regularization' Option in Managing Illegal Migration More Effectively: A Comparative Perspective," Migration Policy Institute Policy Brief n° 4, septembre 2005.

Annexe I – en anglais uniquement

Table 1: Summary of Regularisation Programmes in EU Member States, 1981-2006

Country	Year of programme	Number Applied	Number Regularised	Approval rate	Type of permit offered	Programme requirements
France	1981-82	150,000	130,000	87%	Permanent residence	<ul style="list-style-type: none"> • Presence before 1 Jan. 1981, proof of stable employment or work contract—evenually expanded to include many other categories
	1997-98	150,000	87,000	--	Permanent residence	<ul style="list-style-type: none"> • Continuous residence in France for 7 years and real family ties or letter with employer's intention to hire, real family ties and 5 years residence in France.
Belgium	2000	50,000	unknown		Long-term residence	<ul style="list-style-type: none"> • Presence in Belgium prior to October 1, 1999 and to have had an asylum application pending for a long time; or to not be able to return home for humanitarian reasons, Serious illness; and to have lived in the country for six years.
Greece	1998-"White card" "Green card"	370,000	370,000	100%	6 month residence	<ul style="list-style-type: none"> • Presence in Greece since 27 November 1997.
		228,000	220,000	96%	1-5 year work and residence	<ul style="list-style-type: none"> • Legal employment since 1 Jan 1998; • Employment for 40 days at minimum wage with social security contribution;
		368,000	228,000	62%	2-year work and residence	<ul style="list-style-type: none"> • Proof of legal status or continuous residence in the country for one year.

Table 1: Summary of Regularisation Programmes in EU Member States, 1981-2006

	2005	139,000	unknown		12 month residence	<ul style="list-style-type: none"> • Proof of employment and social security contributions
Italy	2005	195,500	unknown		12-month residence	<ul style="list-style-type: none"> • Employer sponsor.
	1986	unknown	118,700		Temporary work permit	<ul style="list-style-type: none"> • Presence in Italy prior to 27 Jan. 1987.
	1990	unknown	235,000	93%	2-year residence	<ul style="list-style-type: none"> • Worker and students present before Dec. 31 1989.
	1995	256,000	238,000	63%	1 or 2 year residence	<ul style="list-style-type: none"> • Residence in Italy; • Employed during past six months or job offer from employer; • Have paid 3 months of social security.
	1998	308,323	193,200	91%	Temporary work permit	<ul style="list-style-type: none"> • Presence in country prior to 27 March 1998; • Proof of housing; • Employers must pay taxes on wages
	2002	700,000	634,728		Temporary 1-year permit	<ul style="list-style-type: none"> • Proof of 3 months of pension contribution; • Proof of continued employment.
Luxembourg	2001	2,894	1,839	64%	6-month residence permit to allow applicant to find employment, after which there is a possibility of longer-term residence permits	<ul style="list-style-type: none"> • Presence in country prior to 1 July 1998; or working illegally prior to 1 January 2000; or if refugees, to have arrived before 1 January 2000

Table 1: Summary of Regularisation Programmes in EU Member States, 1981-2006

Portugal	1992-93	80,000	38,364	48%	Temporary residence	<ul style="list-style-type: none"> • Open to workers and non-workers who had been in the country prior to 15 April 1992.
	1996	35,000	31,000	89%	Temporary residence	<ul style="list-style-type: none"> • Proof of involvement in professional activity; • Basic ability to speak Portuguese; • Housing; • Had not committed a crime
	2001	unknown	170,000		1-year residence permit, with possibility of renewing up to four times. After 5 years, applicant becomes eligible automatically for permanent residence.	<ul style="list-style-type: none"> • Presence in country; • Valid work permit.
Spain	1985	44,000	23,000	52%	1-year renewable residence and work permit	<ul style="list-style-type: none"> • Presence in country before 24 July 1985; • Applicants must have job offer
	1991	135,393	109,135	81%	3-year residence	<ul style="list-style-type: none"> • Residence and employment in Spain since 15 May 1991; • Asylum seekers whose applications had been rejected or were pending
	1996	25,000	21,300	85%	5-year residence	<ul style="list-style-type: none"> • Employment in country since 1 January 1996; OR <ul style="list-style-type: none"> • Have a working or residence permit

Table 1: Summary of Regularisation Programmes in EU Member States, 1981-2006

Year	Number of regularised migrants	Percentage of total regularised migrants	Regularisation Programme	Eligibility Criteria
2000	247,598	62%	1-year temporary residence/work	<p>issued after May 1996; OR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Be a member of the family of a migrant living in Spain before January 1996 • Residence before June 1 1999; • Work permit or residence permit in previous three years; OR • Application for work or residence permit.
2001	350,000	63%	1-year temporary residence	<ul style="list-style-type: none"> • Presence in Spain before 23 January 2001; • Proof of incorporation into the labor market, family ties with Spanish citizen or foreign residents, no charges pending.
2005	691,655	83.4%	Initial 1-year living and working permit, followed by two-year renewal permit, after which permanent residency is possible.	<p>For employers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • demonstrate that they are enrolled in and paying into Social Security • Proof that they have no history of breaking immigration laws in the previous 12 months, • Proof that they haven't been sanctioned for violating the rights of workers or immigrants.

Table 1: Summary of Regularisation Programmes in EU Member States, 1981-2006

United Kingdom	1998	unknown	200	1 year temporary work permit	<p>For immigrants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • proof of registration with a local municipality in Spain before August 7, 2004 and presence in Spain at the time of application. • Proof of work contract. • Clean criminal record. <ul style="list-style-type: none"> • Entrance before 23 July 1998; • Valid passport; • Current employment as domestic worker; • Proof of ability to support oneself
----------------	------	---------	-----	------------------------------	---

Source: Amanda Levinson, "The Regularisation of Unauthorised Migrants: Literature Survey and Case Studies" (Oxford University: Centre on Migration, Policy and Society, 2005)