

Doc. 11351
9 juillet 2007

Activités de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Rapport
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteuse : Mme Gultakin HAJIYEVA, Azerbaïdjan, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est aujourd'hui la principale organisation intergouvernementale dans le domaine des migrations. Depuis décembre 2006, elle compte 120 Etats membres dont 40 font partie du Conseil de l'Europe. Son budget annuel (2006) avoisine le milliard de \$US. Elle a été créée pour répondre à des besoins concrets intéressant différents aspects de la gestion des migrations et comprend plus de 5 400 agents opérationnels répartis dans près de 290 Bureaux à travers le monde.

L'attention croissante portée aux migrations internationales a poussé l'OIM à élargir et à diversifier ses services de migration, qu'elle offre aux gouvernements et autres parties prenantes, y compris le secteur privé.

Le présent rapport présente certains des services que peut offrir l'OIM et met l'accent sur les activités qui ont un intérêt direct pour le Conseil de l'Europe et ses Etats membres. Il cherche également à illustrer comment le Conseil de l'Europe et l'Organisation internationale pour les migrations peuvent continuer à développer leur coopération, notamment dans les domaines prioritaires du Conseil de l'Europe que sont les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit, appliqués aux migrants et aux processus migratoires.

A. Projet de recommandation

1. Dans le contexte actuel de la mondialisation, la migration est devenue une composante essentielle, inévitable et potentiellement bénéfique de la vie économique et sociale de tout pays ou région. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) peut aider les migrants, les gouvernements, les communautés d'origine et d'accueil, la société civile et le secteur privé à réaliser le potentiel positif des migrations sur les plans social, économique et politique.

2. L'Assemblée parlementaire reconnaît que les migrations constitueront l'un des principaux enjeux politiques du 21^e siècle et se félicite de l'initiative onusienne qui a abouti à l'organisation, en septembre 2006, du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement. Cette manifestation a précédé l'organisation de la première réunion du Forum mondial sur les migrations et le développement accueillie par la Belgique en juillet 2007.

3. L'Assemblée s'inquiète toutefois de l'augmentation de phénomènes comme les migrations irrégulières, le trafic et la traite des migrants, les difficultés d'intégration des migrants, ainsi que la xénophobie et l'intolérance à l'égard des migrants, y compris le fait que l'on associe à tort et de manière regrettable migrants et actes extrémistes et terroristes. L'OIM consacre des ressources considérables à collaborer avec les pays et les migrants eux-mêmes pour traiter et chercher à résoudre ces problèmes et à aider les victimes.

4. L'Assemblée félicite l'OIM de sa souplesse et des efforts qu'elle déploie pour s'adapter à l'évolution des besoins en matière de gestion migratoire ainsi que de ses initiatives destinées à aider les gouvernements à élaborer et à mettre en œuvre des politiques de gestion migratoire efficaces et cohérentes, à concevoir des mesures d'application et à améliorer la législation en matière de migrations.

5. Elle se félicite également des services offerts par l'OIM aux migrants, aux pays d'accueil et aux pays d'origine, s'agissant du retour volontaire assisté et de la réintégration des migrants.

6. Rappelant ses recommandations antérieures sur les activités de l'OIM, l'Assemblée est d'avis que le Conseil de l'Europe et l'OIM, sur la base de la complémentarité, devraient continuer à travailler en étroite collaboration afin d'optimiser le potentiel de développement sociétal et humain mais aussi de développer la démocratie et le respect des droits de l'homme dans le cadre de la mobilité de la main-d'œuvre au niveau mondial.

7. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres de prendre des mesures appropriées pour renforcer la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'OIM, mais aussi pour éviter les chevauchements et promouvoir les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe que sont les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit, s'agissant des migrants et des processus migratoires. Les questions suivantes devront faire l'objet d'une attention particulière :

7.1. les droits fondamentaux des migrants et notamment la protection des droits des enfants, des jeunes, des personnes âgées et des femmes ainsi que l'égalité des sexes et la violence domestique ;

7.2. l'intégration des migrants ainsi que leur participation aux processus démocratiques et leur accès au marché de l'emploi ;

7.3. la lutte contre l'intolérance et la xénophobie à l'égard des migrants et la montée de l'extrémisme qui risque de conduire au terrorisme et à d'autres formes de criminalité ;

7.4. la lutte contre la traite des êtres humains ;

7.5. l'amélioration et le renforcement de la coopération et du partenariat entre pays de destination, pays d'origine et pays de transit dans le cadre des migrations de main-d'œuvre (intégration et gestion des migrations), thème de la 8^e Conférence des ministres européens responsables des questions de migrations, prévue en Ukraine en 2008.

8. En outre, l'Assemblée réitère ses recommandations au Comité des Ministres et notamment la plus récente (Recommandation 1607 (2003)) qui préconise :

8.1. de charger la Banque de développement du Conseil de l'Europe d'étudier les possibilités de cofinancer des études de faisabilité (fonds fiduciaires) et des projets communs avec l'OIM, afin notamment de réduire l'émigration irrégulière par le biais de programmes de création d'emplois et par l'utilisation de systèmes de micro-crédit ;

8.2. d'encourager tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à apporter à l'OIM leur soutien politique et financier pour lui permettre d'accomplir sa mission y compris au sein du Groupe mondial sur la migration (GMG) et d'inciter tous ceux d'entre eux qui ne sont pas encore membres de l'Organisation internationale pour les migrations à y adhérer.

9. L'Assemblée recommande également au Comité des Ministres d'encourager le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud) à intensifier sa coopération avec l'OIM en matière de migrations et de développement.

10. Elle lui recommande enfin d'inviter instamment les Etats membres à apporter leur soutien à l'OIM pour prévenir les migrations irrégulières et développer les possibilités de migrations légales, y compris les migrations circulaires. Les Etats membres devraient également l'aider à mieux gérer les migrations et le développement, y compris les transferts de fonds, et lui prêter main forte dans ses activités de lutte contre la pauvreté par le biais de projets de développement, et dans ses initiatives destinées à associer les diasporas au développement économique, social et démocratique.

B. Exposé des motifs par Mme Gultakin Hajiyeva, rapporteur

I. Introduction

1. Au cours de la visite de votre rapporteuse au siège de l'OIM fin septembre 2006, M. Brunson McKinley, Directeur général, a déclaré que les migrations étaient l'une des questions majeures du XXI^e siècle. C'est désormais, a-t-il affirmé, une composante essentielle, incontournable et potentiellement bénéfique de la vie sociale et économique de chaque pays et région. La question n'est plus de savoir si l'on est favorable aux migrations mais plutôt de déterminer comment les gérer efficacement afin de renforcer leurs effets positifs et de réduire leurs effets négatifs. Des choix faits en connaissance de cause par les migrants, les gouvernements, les communautés d'origine et d'accueil, la société civile et le secteur privé peuvent contribuer à réaliser le potentiel positif des migrations en termes sociaux, économiques et politiques. L'OIM s'est engagée à œuvrer avec tous les partenaires clés pour atteindre l'objectif de gérer les migrations dans l'intérêt de tous.

2. Il est apparu clairement au cours de nos discussions à l'OIM que les migrations constituaient l'un des principaux enjeux politiques du XXI^e siècle. Selon la Division de la population des Nations Unies, on compte à présent quelque 200 millions de migrants internationaux, ce qui équivaut à un quart de la population des Etats membres du Conseil de l'Europe et représente plus du double par rapport aux chiffres enregistrés en 1980. Près de la moitié des migrants sont aujourd'hui des femmes.

3. Une autre preuve de l'importance accrue des migrations est l'organisation du dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement qui s'est déroulé les 14 et 15 septembre 2006 au siège des Nations Unies. La Belgique a proposé d'accueillir la première réunion du Forum mondial sur les migrations et le développement en 2007 pour permettre aux Etats concernés d'établir des relations de confiance et d'échanger les meilleures idées sur la façon de faciliter les transferts de fonds (estimés à 167 milliards de dollars l'année dernière), d'associer les diasporas et d'explorer de nouveaux moyens de réduire la pauvreté et d'instituer des partenariats éducatifs.

4. Votre rapporteuse et M. McKinley sont, en outre, tombés d'accord sur un dernier point, à savoir le fait que les droits de l'homme des migrants méritent une plus grande attention. Les migrants victimes de trafic sont couramment exploités, maltraités, voire tués. Les travailleurs migrants ne trouvent souvent aucune protection, ni recours tant auprès de leur gouvernement que dans le pays où ils travaillent. L'OIM se consacre à l'assistance des migrants en détresse.

5. Les diasporas peuvent aussi devenir de plus en plus un moyen de développer la démocratie et les droits de l'homme dans les pays d'origine.

II. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) (<http://www.iom.int>)

6. L'OIM a été instituée en 1951 sous l'appellation « Comité intergouvernemental pour les migrations européennes ». Depuis lors, cette institution s'est constamment développée et a obtenu son statut actuel en 1989. C'est aujourd'hui la principale organisation intergouvernementale en matière de migrations. Le nombre de ses membres est passé de 67 Etats en 1998 à 120 en décembre 2006. Quarante Etats membres du Conseil de l'Europe en font partie; la Russie et le Saint-Marin jouissent du statut d'observateur. L'Andorre, l'Islande, le Liechtenstein et Monaco n'en sont ni membres ni observateurs. L'OIM n'est pas intégrée au système de l'Onu mais coopère étroitement avec les organisations des Nations Unies par l'intermédiaire du Groupe mondial sur la migration (GMG), récemment créé. Les membres actuels du GMG sont l'OIT, l'OIM, la CNUCED, le DAES, le PNUD, le FNUAP, le HCR, le HCDH, l'ONUDC, et la Banque mondiale¹.

¹ OIT- Organisation internationale du travail, OIM- Organisation internationale pour les migrations, CNUCED - Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, UNDESA- Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement, UNFPA- Fonds des Nations Unies pour la population; UNHCR- Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, ONUDC - Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

7. Son budget annuel (2006) avoisine le milliard de dollars américains, soit quatre fois son budget de 1990. L'Organisation a été créée pour répondre à des besoins concrets et ses activités sont donc essentiellement menées sur le terrain par plus de 5400 agents opérationnels répartis dans près de 290 Bureaux à travers le monde entier. Son action prend essentiellement la forme de projets ; alors qu'elle n'en gérait que 686 en 1998, ce chiffre est passé, en cette année 2006, à plus de 1 400. 95 % de son budget sont consacrés aux opérations, 3 % aux structures administratives essentielles et les 2 % restants sont des revenus discrétionnaires principalement alloués au financement de nouvelles activités stratégiques. Par comparaison avec toutes les autres organisations internationales, les dépenses de soutien de l'OIM sont parmi les plus faibles.

8. Les activités de gestion des migrations de l'OIM peuvent être classées en quatre catégories : migrations et développement, facilitation des migrations, régulation des migrations et examen du problème des migrations forcées et de leurs victimes, notamment dans les cas de catastrophe naturelle et de conflit armé. Caractéristique essentielle des opérations menées, plusieurs activités transversales sont intégrées dans les travaux de l'OIM comme la coopération technique et le développement des compétences, les droits des migrants et le droit international sur les migrations, la collecte de données et la recherche, les débats politiques d'orientation et les conseils, la coopération régionale et internationale, l'information et l'éducation du public, la santé des migrants, la dimension féminine, l'intégration et la réintégration. Toutefois, l'un des rôles parmi les plus importants, sans doute, de l'OIM est d'aider ses partenaires à comprendre le phénomène complexe des migrations et de mettre davantage en évidence son importance politique.

9. Votre rapporteuse a choisi de donner quelques exemples d'actions menées par l'OIM plutôt que de faire une description théorique du programme général d'activités de l'Organisation. Elle a, ce faisant, mis tout particulièrement l'accent sur les questions de migration et de développement, ainsi que sur les initiatives correspondant à des domaines prioritaires du Conseil de l'Europe, à savoir les droits de l'homme et la dignité humaine, la démocratie et l'Etat de droit.

III. Activités de l'OIM dans le domaine de la migration

10. Afin d'illustrer les diverses activités de l'OIM en matière de migration, votre rapporteuse a décidé de tirer ses exemples de l'Azerbaïdjan. Ce pays abrite une population de réfugiés et de personnes déplacées de près d'un million, ce qui représente quelque 12 % de la population totale. Ce chiffre élevé est dû à l'immigration en provenance des anciennes républiques soviétiques après l'effondrement de l'URSS et aussi, malheureusement, à l'occupation continue de 20 % du territoire d'Azerbaïdjan par les forces armées arméniennes. De plus, conséquence des conflits dans les régions environnantes (Tchéchénie, Afghanistan et Irak), l'Azerbaïdjan accueille des réfugiés en provenance de ces pays.

11. Des centaines de milliers d'Azerbaïdjanais, des hommes pour la plupart, travaillent à temps partiel ou à temps plein à l'étranger, essentiellement en Russie. La situation est tout autre en Indonésie où 75 % des migrants sont des femmes ce qui a provoqué de grandes tensions sociales et modifié le paysage culturel. Toutefois la République d'Azerbaïdjan accueille également des travailleurs migrants, réguliers et irréguliers, qu'elle emploie essentiellement dans les secteurs du bâtiment et de l'industrie pétrolière.

i. Coopération technique de la gestion de la migration

12. L'Azerbaïdjan abrite trois bureaux de l'OIM laquelle, en plus d'aider le gouvernement à développer ses compétences en matière de gestion migratoire a mis en œuvre plusieurs projets. Selon moi, l'initiative la plus importante et la plus utile qui a été prise par l'organisation en Azerbaïdjan l'a été dans une région très ancienne du pays, du Nakhchivan. Enclave territoriale à la frontière de l'Arménie, de l'Iran et de la Turquie, la région du Nakhchivan n'a pas de voie de communication routière directe avec la mère patrie, la République d'Azerbaïdjan. En effet, le plus court chemin, tant en voiture que par le rail, qui était très fréquenté par le passé est aujourd'hui totalement bloqué par l'Arménie. Le trajet en voiture, via l'Iran et la Turquie, est très long et excessivement coûteux. Cette situation a, sans aucun doute, un impact négatif très sérieux sur les tendances migratoires dans la région.

ii. Migration et développement: prévention de la migration irrégulière

13. L'OIM a réalisé deux projets très utiles au Nakhchivan. Le premier visait à rénover un système d'irrigation très ancien (Kehriz) et a permis de relancer l'exploitation de vingt-quatre sources d'eau minérale naturelle. Le second est un projet de micro-crédit qui a été mis en œuvre avec beaucoup de succès et dont 99 % des sommes accordées ont pu être remboursées en très peu de temps.

14. Ces initiatives ont eu, toutes deux, des retombées très positives sur le développement social et économique de la région. Leur résultat montre clairement comment la création des conditions de vie nécessaires permet de réduire l'émigration en donnant à la population les moyens de rester au pays.

15. Etant donné qu'en 2006, le Prix Nobel de la paix a été attribué, à la banque Grameen du Bangladesh et à son fondateur, Muhammad Yunus, pour leur action innovante en faveur de millions de femmes arrachées à la pauvreté grâce à de petits prêts, l'OIM devrait mettre davantage l'accent sur les systèmes de microcrédit en tant que contribution efficace au développement.

16. Votre rapporteuse recommande également de renforcer la coopération entre l'OIM et la Banque de développement du Conseil de l'Europe pour le lancement de projets du même type que les investissements sous forme de microprêts effectués en Azerbaïdjan. Un recours plus souple au nouveau fonds fiduciaire de la Banque doit être examiné dans ce contexte. La création d'emplois constitue un investissement important dans la stabilité sociale en vue du développement démocratique. Dans ce contexte, les diasporas pourraient jouer un rôle important en faveur du développement socio-économique et du renforcement de la démocratie.

17. L'OIM a déjà défini 30 projets pour l'Afrique et assure leur mise en œuvre avec la participation des diasporas. Dans le secteur des services sociaux (l'eau, l'école, etc.), quelque 40 projets d'une valeur de 130 millions de dollars sont en cours. Ces projets visent à créer des perspectives d'emploi et à réduire, par conséquent, les pressions de la migration irrégulière. L'OIM aide, en outre, les pays à intégrer les stratégies de réduction de la pauvreté dans leurs politiques de migration et de développement.

iii. Migration et développement : transferts de fonds

18. En ce qui concerne les transferts de fonds effectués par les migrants, le but de l'OIM est de faciliter la mise en place de politiques et de mécanismes qui :

- améliorent les services de transferts de fonds pour les migrants ; et
- renforcent les effets positifs des transferts de fonds sur le développement.

19. En Azerbaïdjan, l'OIM concentre actuellement son action sur la mise au point, en étroite collaboration avec les organismes gouvernementaux concernés, d'un projet spécial relatif à la migration de main-d'œuvre. Entre autres activités, il procèdera à une recherche approfondie sur la migration de main-d'œuvre à destination et en provenance de l'Azerbaïdjan et sur différentes activités en se basant sur les résultats d'une précédente évaluation. L'un des principaux volets du projet consistera à aider le Gouvernement à créer un nouveau système national de gestion pour faciliter et améliorer les transferts de fonds de près de deux millions de travailleurs migrants azerbaïdjanais (majoritairement des hommes) travaillant à temps partiel ou à temps complet, essentiellement en Russie, en Ukraine et en Turquie.

iv. Dialogue sur la politique de migration et migration de main-d'œuvre

20. Enfin, il convient également de mentionner la nouvelle proposition de l'OIM visant à instaurer une initiative internationale « migration et développement » (IMDI) afin d'accroître les effets bénéfiques des migrations de travail sur le développement. On prévoit, dans les années à venir, une aggravation du déséquilibre entre l'offre et la demande de travail compte tenu du vieillissement et du déclin de la population dans la majorité des pays industrialisés et de l'accroissement de la population dans la plupart des pays en développement. Les disparités de salaires et de perspectives d'emploi entre les pays développés et les pays en développement et au sein de ces mêmes pays devraient aussi persister et donner une impulsion durable à la mobilité du travail (sud-nord, sud-sud, est-ouest, etc.).

21. L'OIM propose un mécanisme pour mieux adapter l'offre à la demande de manière sûre, légale, humaine et méthodique en vue d'optimiser le potentiel de développement social et humain de la mobilité mondiale du travail, avec la participation de ses partenaires du Groupe sur les migrations mondiales. Sur une base volontaire, non juridiquement contraignante, l'initiative, à laquelle peuvent participer les gouvernements, le secteur privé et les organisations internationales intéressées, vise potentiellement à s'occuper de tous les types de migrants économiques qui se déplacent de manière temporaire ou permanente.

22. Les trois principaux buts de l'initiative sont les suivants :

- faciliter l'adéquation entre l'offre et la demande de travail ;
- renforcer l'incidence positive des migrations sur le développement ; et
- garantir des mouvements de main-d'œuvre structurés, plus sûrs et plus humains.

23. Pour atteindre ces objectifs, l'OIM nouera le dialogue avec les gouvernements et le secteur privé et créera des synergies entre les organisations intergouvernementales sur les migrations et les activités de développement. Cette dernière démarche est conforme aux initiatives récentes visant à renforcer la coopération entre les organismes qui s'occupent des migrations sous divers angles (comme les réfugiés, les migrations, le développement, le commerce, etc.) grâce à la création du groupe mondial sur la migration (GMG) qui est une extension du groupe de Genève sur la migration, institué en 2003 à l'initiative de l'OIM.

v. Retour volontaire assisté

24. L'OIM continue d'offrir dans de nombreux pays européens des services de retour volontaire assisté et de réinsertion pour les demandeurs d'asile déboutés et les migrants irréguliers. L'Assemblée parlementaire insiste régulièrement sur l'importance et l'utilité de ces programmes de retour volontaire assisté et votre rapporteuse souhaiterait féliciter l'OIM pour ses efforts considérables en ce domaine. Des actions plus récentes visant à inscrire la réinsertion économique dans ce type de programmes, comme le soutien d'activités génératrices de revenus dans les pays de retour, sont particulièrement intéressantes. Les rapatriés, ainsi que les pays qui les reçoivent et leurs anciens pays d'accueil, ont tous à y gagner si le retour volontaire s'accompagne de la création de nouveaux emplois et de l'amélioration des conditions de vie dans les pays d'origine des rapatriés.

vi. Services d'aide à l'émigration

25. La migration irrégulière reste un problème pour la communauté internationale et expose à bien des risques les migrants qui s'y essaient. Pourtant, des possibilités d'émigration légales (notamment, concernant la main-d'œuvre temporaire) se présentent aujourd'hui – une évolution positive fermement soutenue par l'OIM. En offrant des services d'aide à l'émigration (par exemple pour un traitement plus efficace et rapide des demandes de visas des migrants), l'OIM a relevé le défi de contribuer à une plus grande mobilité des personnes dans le monde. Ceci intéresse tout particulièrement les citoyens en provenance des pays les plus pauvres, comme l'Azerbaïdjan, qui courraient sinon le risque d'être laissés-pour-compte malgré la plus grande mobilité apportée par la mondialisation.

26. Il ne faudrait pas oublier que quitter le pays dont on est ressortissant et y retourner est un droit de l'homme mais les Etats gardent le pouvoir souverain de décider quels sont les étrangers qui peuvent entrer ou non sur leur territoire. La mondialisation a entraîné la libre circulation des capitaux et des biens mais pas des personnes. Il convient de noter ici que ces dernières années, les Etats membres de l'UE ont considérablement renforcé leur procédure d'obtention d'un visa pour lutter contre les migrations irrégulières. Ces mesures sont, certes, compréhensibles et nécessaires mais compte tenu des processus dynamiques d'intégration européenne, il faut que les restrictions imposées à la libre circulation soient proportionnées vis-à-vis, en particulier, des citoyens des Etats membres du Conseil de l'Europe.

27. Un autre défi à relever pour assurer une migration ordonnée est d'instaurer un équilibre entre l'offre et la demande de travail au niveau international. C'est une question très préoccupante notamment pour un certain nombre de pays européens dont la population vieillit.

vii. Gestion de la migration de main-d'œuvre

28. Votre rapporteuse tient à féliciter l'OIM, l'OIT et l'OSCE pour leur élaboration conjointe d'un « Manuel général pour l'établissement de politiques de migrations de mise en œuvre efficaces dans les pays d'origine et de destination ». On peut espérer que cet ouvrage sera utile aux décideurs et aux praticiens dans leurs activités visant à gérer, faciliter et réguler les migrations et à s'attaquer aux migrations forcées. De nombreux pays ont déjà bénéficié de l'assistance de l'OIM pour élaborer leurs lois sur les migrations.

29. Le manuel, combiné à une formation, aidera les pays d'origine et de destination à améliorer leur gestion des migrations et à renforcer leur capacité de lutte contre les activités criminelles liées aux migrations irrégulières, à l'introduction clandestine et à la traite des êtres humains. Parmi les projets de cogestion intéressants qui méritent d'être mentionnés, figure le projet de migration circulaire de travail entre l'Italie, le Sri Lanka et la Moldova dans le domaine social et entre le Canada et le Guatemala pour d'autres secteurs. Ces deux exemples illustrent la façon dont la coopération interétatique peut contribuer à développer les possibilités de migration légale (et donc à réduire les migrations irrégulières) dans l'intérêt des migrants et de leur famille ainsi que dans celui des pays d'origine et de destination.

30. Toute stratégie de gestion doit prendre en compte les schémas de migration de plus en plus complexes, les migrations circulaires et temporaires ainsi que les migrations permanentes témoignant des nouveaux défis que pose la mobilité internationale de la main-d'œuvre. Il convient de prendre dûment en compte les questions de migration internationale liées au sexe. Les diasporas pourraient devenir des partenaires de plus en plus importants s'agissant d'organiser les migrations et de faciliter, et NON PAS d'entraver l'intégration dans les sociétés d'accueil. « Migration et Religion dans un monde globalisé » est l'un des aspects auxquels s'intéresse l'OIM dans ce contexte.

IV. Migration et démocratie, la prééminence du droit et droits de l'homme

31. La réalité concernant les migrations et l'intégration est complexe car elle englobe la maltraitance et l'exploitation, les mouvements irréguliers, la xénophobie, le manque d'intégration, l'introduction clandestine et la traite des êtres humains. Dans ce contexte, la tendance croissante à l'intolérance vis-à-vis des migrants dans certains pays européens suscite de graves inquiétudes et cette question exige une attention constante de la part des autorités nationales, de la société civile et des organisations internationales.

32. La violation des droits des migrants, hommes, femmes et enfants, est au cœur du débat sur les migrations au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. C'est la raison pour laquelle votre rapporteuse s'intéressera tout particulièrement, dans les sections qui suivent, à la traite des êtres humains, qui touche essentiellement les femmes et plus généralement les femmes migrantes mais aussi les personnes âgées et les enfants migrants, ainsi qu'à la participation et à l'intégration des migrants dans nos sociétés.

i. Lutte contre la traite dans êtres humains

33. L'OIM ainsi que le Conseil de l'Europe ont commencé à se préoccuper de la traite des femmes et des enfants dans les pays d'Europe centrale et du Sud-Est et à prendre des mesures pour y remédier suite à l'effondrement progressif du système mondial bipolaire qui a permis la libre circulation de millions de citoyens. La désagrégation de l'ex-Yougoslavie a eu aussi, et continue d'avoir, une incidence importante sur les migrations.

34. Selon la base de données de l'OIM sur ce phénomène, la plupart des victimes sont originaires de Moldova, de Roumanie, d'Ukraine, du Bélarus et de Bulgarie. Près de 68 % d'entre elles ont entre 14 et 24 ans. Jusqu'à 30 % des victimes n'ont aucune expérience professionnelle, 57 % en ont une limitée mais 50 % seulement de l'ensemble des victimes travaillent au moment de leur « recrutement ». 75 % des victimes sont des mères, célibataires ou non. La base de données recense aussi les recruteurs et le type d'exploitation. 78 % des victimes sont exploitées sexuellement.

35. Cette base de données s'avère très utile pour l'action de lutte contre la traite menée par l'OIM en Europe centrale et du Sud-Est : elle a servi à élaborer la stratégie et les objectifs de l'Organisation pour ses interventions en 2006-2007. L'Organisation mettra en œuvre les principales activités suivantes :

- programme de sensibilisation et de diffusion d'informations ;
- collecte, analyse et échange de données ;
- renforcement des activités de développement des compétences des institutions gouvernementales (en particulier les forces de l'ordre, les services de migration et de sécurité et les services consulaires), des éducateurs et des acteurs de la société civile sur les questions de traite en général et sur leurs rôles respectifs dans la lutte contre la traite et la protection des victimes ;
- consolidation des réformes juridiques nécessaires au niveau national, dont l'adoption et la mise en œuvre d'une législation adaptée à la lutte contre la traite
- aide aux victimes et leur protection en facilitant leur retour et leur réintégration.

36. Si l'on prend l'exemple de l'Azerbaïdjan, le Gouvernement a conçu un plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains avec le concours de l'OIM qui l'aide actuellement à le mettre en œuvre. Le soutien de la mission de l'OIM consiste à former des ONG nationales à la gestion des centres d'accueil et des permanences téléphoniques d'urgence pour les victimes (potentielles) de la traite.

37. L'OIM s'intéressera aussi davantage aux utilisateurs des services sexuels des personnes victimes de traite afin de trouver de nouveaux moyens de s'attaquer à la demande et donc de réduire le marché des trafiquants. La lutte contre les réseaux de traite des êtres humains sera intensifiée. Selon l'OIM, la traite en Europe centrale et du Sud-Est n'a pas régressé mais a simplement perdu de sa visibilité car les organisations criminelles changent de mode de fonctionnement. En ce qui concerne l'exploitation sexuelle, la traite a déserté les lieux publics pour les appartements privés et le recours à l'Internet ou aux communications téléphoniques s'est développé.

38. Il y a une convergence manifeste entre les activités du Conseil de l'Europe et de l'OIM en matière de traite. Le CdE est actif dans la lutte contre la traite des êtres humains depuis la fin des années 80. Il a pris diverses initiatives en la matière ; il a notamment élaboré des instruments juridiques, conçu des stratégies, mené des recherches et s'est engagé dans une coopération juridique et technique. Le 3 mai 2005, le Comité des Ministres a adopté la Convention du Conseil de l'Europe relative à la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n°197), qui a été ouverte à la signature à l'occasion du 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, le 16 mai 2005, à Varsovie. Une campagne du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains a été lancée en 2006.

39. Jusqu'à présent, cette convention a été signée par trente-six pays, mais seuls sept l'ont ratifiée. Il semble évident que l'OIM et le Conseil de l'Europe devraient renforcer leur coopération en la matière et mettre à profit leurs expériences mutuelles.

ii. Femmes migrantes

40. Hormis le fait que les femmes représentent la moitié des migrants à l'échelon international et que nombre d'entre elles sont la proie des trafiquants, comme on l'a vu ci-dessus, on sait peu de chose sur les millions de femmes dont l'expérience de mobilité est une réussite, qui parviennent à faire quelque chose de leur vie et à entretenir leur famille, qui envoient des milliards de dollars américains dans leur pays, leur région, leur village d'origine, qui réussissent à devenir entrepreneur, cadre supérieur, voire responsable politique, qui sont des protagonistes importants du changement et du développement.

41. Il ressort clairement de la réunion avec l'OIM que les statistiques ne font pas une place suffisante à l'analyse par sexe des migrations et des migrants et qu'il n'y a pas assez de données sur l'autonomisation économique et sociale des femmes migrantes. Votre rapporteuse estime qu'il est important d'en savoir plus sur ce que fait la moitié de la population migrante mondiale, les résultats qu'elle obtient et les incidences qu'ont ces mouvements et ces résultats sur l'économie et la société.

42. Il y a eu beaucoup de discussions récemment sur la féminisation de la pauvreté et les moyens de faire régresser ce phénomène. Le prix Nobel de la paix 2006 s'intéresse précisément à cette question mais seul l'un des objectifs du millénaire pour le développement fait explicitement référence aux femmes, à savoir celui qui vise à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes tout en reconnaissant et en saluant l'énorme potentiel des femmes, en matière de développement.

43. L'éducation, l'expérience professionnelle et l'indépendance économique à l'étranger peuvent libérer les femmes de leurs rôles traditionnels et leur permettre d'exercer leurs droits de manière plus efficace. Cette autonomisation contribue ainsi à promouvoir l'égalité entre les sexes. Les femmes deviennent plus conscientes que leur voix compte autant que celle des hommes au sein de la famille. Cette position renforcée au sein du ménage conduit souvent à un meilleur équilibre entre les partenaires et à une réduction de la violence domestique. Cette indépendance est aussi perceptible dans le respect de soi suscité par le sentiment d'être une source de revenu familial.

44. Les femmes migrantes sont aussi devenues d'importants facteurs de changement, modifiant les relations structurelles de la famille au sein de leur communauté d'origine. En devenant la principale source de revenu familial, elles contribuent à concevoir des stratégies pour assurer la transition entre les normes et valeurs de leur société d'origine et celles des sociétés d'accueil. Elles deviennent également des modèles pour les jeunes générations. L'effet en cascade des politiques de développement et de migration en faveur des femmes serait de contribuer à réaliser l'égalité entre les sexes.

iii. L'OIM et les migrants âgés

45. Les migrants âgés ont des besoins spécifiques qu'il reste à analyser et à traiter de manière adéquate. Bien que l'OIM ait déjà lancé des activités pilotes pour répondre aux préoccupations propres aux migrants âgés, les actions menées à ce jour pour aider ce groupe en pleine expansion se sont révélées insuffisantes. Dans le domaine humanitaire, par exemple, l'OIM a offert une opération gratuite de la cataracte à des personnes âgées déplacées dans leur propre pays et vivant dans des campements aux alentours de Muzaffarabad (Pakistan) depuis le tremblement de terre. En Europe, l'OIM a été désignée dans le cadre des procès concernant les avoirs des victimes de l'Holocauste (banques suisses) pour administrer l'aide humanitaire destinée aux survivants âgés et nécessiteux des persécutions nazies, majoritairement des Roms d'Europe de l'est qui ont aussi bénéficié d'une aide humanitaire et sociale. Bien qu'heureuses d'être aidés matériellement, ces personnes ont insisté sur l'importance de voir (bien que très tardivement) reconnue par l'aide humanitaire l'incroyable injustice qu'elles ont subie sous le joug nazi.

iv. *L'OIM et les enfants migrants*

46. Répondre aux besoins des enfants migrants est l'une des priorités de l'OIM. Respectant les exigences de la Convention internationale des droits de l'enfance, "l'intérêt supérieur de l'enfant" est le leitmotiv de toutes les activités de l'OIM en ce domaine. L'aide aux enfants victimes de la traite n'en est qu'un exemple. L'OIM s'intéresse par ailleurs aux migrants mineurs non accompagnés. L'OIM fait partie avec l'UNICEF et le HCR du groupe de travail "Projets de vie" du CdE-CDMG qui élabore des lignes directrices sur la manière de répondre aux besoins spécifiques des migrants mineurs. Cette coopération entre le Conseil de l'Europe et l'OIM doit être une nouvelle fois encouragée. Les divers programmes de regroupement familial de l'OIM à travers le monde doivent aussi s'intéresser aux problèmes des migrants mineurs. Et dans le domaine des services de facilitation de la migration, l'OIM organise également des sessions spéciales d'orientation à l'intention des enfants et des jeunes pour certains pays de destination.

v. *Droit international de la migration*

47. L'OIM a récemment instauré une nouvelle loi sur la migration internationale et créé un service des affaires juridiques pour mieux faire connaître ce texte et mieux faire comprendre à l'opinion publique les instruments juridiques qui régissent la migration au niveau national, régional et international, grâce à la recherche, la formation et le développement des compétences. Votre rapporteuse est convaincue de l'utilité de cette nouvelle activité stratégique de l'OIM pour les migrants concernés. Le Conseil de l'Europe et l'OIM doivent renforcer leur coopération en ce domaine.

vi. *Migration et démocratie*

48. Les migrants doivent davantage prendre part aux processus démocratiques dans leur pays d'origine. Cela vaut particulièrement dans les situations d'après-guerre, où l'engagement bien compris des réfugiés et des migrants à l'étranger dans le processus démocratique de leur pays d'origine peut se révéler très profitable. Depuis quelques années, diverses activités de soutien des élections de l'OIM, comme celles menées par la mission d'observation des élections de l'UE et les projets de soutien des élections hors du pays pour les diasporas de migrants représentent une partie de plus en plus importante et visible des actions de l'OIM.

vii. *Le côté positif de la migration et l'action de l'OIM contre le racisme et la xénophobie*

49. Comme indiqué précédemment, l'OIM (Organisation internationale *pour* – et non contre !) les migrations) considère la migration comme une composante essentielle, inévitable et potentiellement *bénéfique* de la vie économique et sociale d'un pays. Aux yeux de votre rapporteuse, la défense de l'aspect positif de la migration doit donc être l'une des principales caractéristiques de l'Organisation. Sachant que l'OIM est déjà active en ce domaine, il faut encourager l'Organisation à se montrer plus audacieuse encore, même si une approche proactive peut susciter quelques réserves parmi les Gouvernements membres de l'OIM.

50. Il est donc essentiel que les activités de l'OIM en matière de sensibilisation et d'information du public nous viennent en renfort pour lutter ensemble contre le racisme et la xénophobie. L'OIM a récemment lancé quelques actions positives en ce sens, notamment en Europe de l'est. En Ukraine, par exemple, où, à la suite de la mort violente de plusieurs migrants africains au cours d'attaques racistes, l'OIM a mis en place des activités destinées à attirer l'attention sur ces problèmes. En décembre 2006, l'OIM de Kiev a organisé un séminaire international sur la migration, la xénophobie et le racisme en coordination avec ses homologues gouvernementaux.

51. L'intégration réussie des migrants est souvent la solution permettant de venir à bout des préjugés et des incompréhensions qui peuvent mener à la xénophobie. C'est aussi un processus d'adaptation à deux sens. Le succès de l'intégration dépend en partie de la détermination des nouveaux venus à s'adapter à leur nouvel environnement mais il faut aussi que les communautés d'accueil soient disposées à les accepter. L'OIM s'attache à ces deux aspects: des informations sur les droits et obligations des migrants, ainsi que des services de conseils en rapport avec les ressources disponibles sont fournis aux

pays d'origine et de destination, et des programmes de soutien cherchant à mettre en valeur les compétences des migrants sont mis en place. Des activités parallèles sont organisées pour améliorer la qualité de l'accueil, de l'aide et de la perception des nouveaux venus par la communauté. La discrimination et la xénophobie sont souvent dues à une méconnaissance ou à une incompréhension des différentes cultures. Certaines activités de l'OIM tentent de limiter ou de combattre cette ignorance grâce à des campagnes d'information et de sensibilisation ; elles consistent notamment à organiser avec des fonctionnaires et des prestataires de services locaux des séminaires portant sur l'offre de services et à créer des coopératives qui proposent aux migrants des offres d'emploi et développent des réseaux. La majorité de ces activités se déroule en Europe de l'Est et dans les républiques de la CEI. L'OIM pourrait collaborer davantage avec des organisations de défense des droits de l'Homme (comme Amnesty International ou le Comité d'Helsinki) et le HCR pour diffuser des déclarations publiques constructives et organiser des événements publics ayant pour thèmes les aspects positifs de la migration, le respect des droits de l'Homme des migrants et la tolérance.

52. Tout en prenant part à des activités d'intégration des migrants, l'OIM reconnaît qu'il n'existe pas de modèle unique et que chaque Etat doit trouver la solution qui lui convient le mieux.

53. L'OIM est opposée à ce que l'on associe migration et terrorisme. Cela dit, elle considère que la politique d'immigration peut être un important vecteur de lutte contre le terrorisme ou ses menaces, notamment pour assurer un meilleur respect de la législation et une meilleure utilisation de l'information. Les services d'immigration peuvent enrichir cette information nationale/internationale en rencontrant directement les migrants en situation à la fois régulière et irrégulière, ainsi que par l'intermédiaire des réseaux de partenariat avec les autres autorités de police et offices de l'immigration. Une politique plus étendue en matière de migration permet également d'aborder les aspects de la stabilité sociale dans des sociétés diverses, de manière à atténuer le risque de conflit ethnique ou autre.

V. Conclusions

54. L'OIM est une organisation de terrain axée sur la prestation de services à ses membres et à d'autres clients et bénéficiaires dont, notamment, les migrants concernés dans le besoin. Elle a acquis de grandes compétences s'agissant de concevoir et de mettre en œuvre des projets de gestion des migrations et de mener des débats d'orientation sur des questions spécifiques dans ce domaine. Les projets visent essentiellement à répondre à des problèmes concrets en organisant des mouvements de migrants ordonnés et à aider les gouvernements à mieux gérer eux-mêmes les migrations et à élaborer une législation et une réglementation adaptées. L'OIM gère également des projets visant à créer de meilleures conditions de vie dans les régions et pays d'origine des migrants, réduisant ainsi les pressions migratoires et contribuant, dans de nombreux cas, à réduire la pauvreté. L'un de ses rôles importants est également d'expliquer et d'aider à comprendre le phénomène complexe des migrations.

55. Etant donné que les migrations internationales deviennent de plus en plus complexes, votre rapporteuse propose de recommander à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe de recourir au savoir-faire de l'OIM pour traiter les questions de migration. Il serait bon de conseiller aux Etats qui ne sont pas encore membres de l'OIM de demander à y adhérer.

56. Les droits de l'homme des migrants et leur intégration, pour ce qui est notamment des femmes, des personnes âgées et des enfants, constituent manifestement un domaine qui pourrait se prêter à une coopération plus étroite entre le Conseil de l'Europe et l'OIM. La participation des migrants aux processus démocratiques, leur accès au marché de l'emploi ainsi que la lutte contre l'intolérance, la xénophobie et la montée de l'extrémisme sont autant de préoccupations que partagent les deux organisations.

57. Etant donné l'expérience de l'OIM en matière de conception et de mise en œuvre de projets de développement pour réduire les pressions migratoires en créant davantage d'emplois dans les pays dont les migrants sont originaires, il semble tout à fait souhaitable que l'OIM et la Banque de développement du Conseil de l'Europe travaillent en étroite coopération. Un recours plus souple au fonds fiduciaire pourrait notamment donner un nouvel élan à la coopération.

58. En matière de traite des êtres humains, le Comité des Ministres devrait inviter ses commissions compétentes à mettre à profit l'expérience concrète que l'OIM a tirée de ses activités de lutte contre la traite en associant plus étroitement l'OIM aux activités du CdE dans ce domaine et notamment à la campagne en cours contre la traite des êtres humains.

59. Le Conseil de l'Europe devrait aussi associer plus étroitement l'OIM à ses travaux relatifs à l'égalité entre les sexes et à la violence domestique, compte tenu de l'expérience de l'OIM dans ces domaines, en rapport avec les migrants et les réfugiés.

60. Le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud) pourrait grandement bénéficier d'une coopération plus étroite avec l'OIM pour toutes ses activités relatives aux migrations et au développement.

61. L'OIM devrait être invitée à apporter son expérience pour l'élaboration et la tenue de la 8^e Conférence des ministres responsables des questions de migration organisée par le Conseil de l'Europe à l'automne 2008, en Ukraine et qui aura pour thème principal : « L'amélioration et le renforcement de la coopération et du partenariat entre pays de destination, pays d'origine et pays de transit dans le cadre des migrations de main-d'œuvre (intégration et gestion des migrations) ».

62. Enfin, le Conseil de l'Europe devrait mettre davantage à profit son statut d'observateur auprès de l'OIM à la fois pour étudier les enjeux et les moyens d'un renforcement de la coopération, et promouvoir ses acquis dans ses domaines de compétence majeurs que sont les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit, s'agissant des migrants et des processus migratoires.

Doc. 11351

Commission chargée du rapport: Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en commission: Doc. 10809, renvoi n°3178 du 27 janvier 2006

Projet de recommandation adopté par la commission à l'unanimité le 25 juin 2007

Membres de la Commission: M. Mevlüt **Çavuşoğlu** (Président), M. Jean-Guy Branger (1^{er} Vice-Président), M. Doug **Henderson** (2^{ème} Vice-Président), M. Ibrahim **Özal** (3^{ème} Vice-Président), Mme Tina Acketoft, M. Pedro **Agramunt**, Mme Donka **Banović**, M. Ryszard **Bender**, M. Akhmed Bilalov, M. Italo Bocchino, Mme Olena Bondarenko, Mme Mimount Bousakla (remplaçant: M. Paul **Wille**), M. Márton **Braun**, Lord **Burlison**, M. Sergej Chelemendik, M. Christopher Chope (remplaçant: M. Michael **Hancock**), M. Boriss Cilevičs, Mme Minodora Cliveti, M. Ivica **Dačić**, M. Joseph Debono Grech, M. Taulant Dedja, M. Nikolaos Dendias, M. Karl Donabauer, Mme Lydie Err, M. Valeriy Fedorov, M. Oleksandr Feldman, Mme Gunn Karin **Gjul**, Mme Angelika **Graf**, M. John **Greenway**, M. Andrzej Grzyb (remplaçant: M. Piotr **Gadzinowski**), M. Ali Riza **Gülçiçek**, M. Michael **Hagberg**, Mme Gultakin **Hajiyeva**, M. Jürgen Herrmann, M. Bernd Heynemann, M. Ilie **Ilaşcu**, Mme Iliana Iotova, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Mustafa Jemilev, M. Tomáš **Jirsa**, Mme Corien W.A. **Jonker**, M. Reijo Kallio, Mme Eleonora Katseli, M. Hakki Keskin, M. Dimitrij **Kovačić**, M. Andros **Kyprianou**, M. Geert Lambert, M. Jean-Marie Le Guen, M. Massimo Livi Bacci, M. Younal Loutfi, M. Jorge Machado, M. Andrija Mandic, M. Jean-Pierre Masseret, M. Slavko Matić, M. Giorgio Mele, Mme Ana Catarina Mendonça, M. Morten **Messerschmidt**, M. Paschal Mooney, M. Gebhard **Negele**, Mme Vera **Oskina**, M. Grigore Petrenko, M. Leo **Platvoet**, Mme María Josefa Porteiro Garcia, M. Cezar Florin Preda, M. Gabino Puche (remplaçant: M. Adolfo **Fernández Aguilar**), M. Milorad Pupovac, Mme Mailis **Reps**, M. Marc Reymann, M. Alessandro Rossi, M. Richard Sequens (remplaçant: M. Walter **Bartoš**), M. Samad Seyidov, M. Steingrímur J. Sigfússon, M. Luzi Stamm, Mme Terezija **Stoisits**, M. Giacomo Stucchi, M. Vilmos Szabó, Mme Elene Tevdoradze, M. Tigran Torosyan, Mme Ruth-Gaby **Vermot-Mangold**, M. Andrej Zernovski, M. Vladimir Zhirinovskiy, M. Emanuelis Zingeris.

N.B. : Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en caractères **gras**

Secrétaires de la Commission: M. Lervik, M. Neville, Mme Karanjac, Mme Kostenko