

# **NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH**

**Working Paper No. 101**

## **Clandestini ou le problème de la politique migratoire en Italie**

**Gilles Giacca**

E-mail : [giaccagilles@hotmail.com](mailto:giaccagilles@hotmail.com)

March 2004



**Evaluation and Policy Analysis Unit**

**Evaluation and Policy Analysis Unit  
United Nations High Commissioner for Refugees  
CP 2500, 1211 Geneva 2  
Switzerland**

**E-mail: [hqep00@unhcr.org](mailto:hqep00@unhcr.org)  
Web Site: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)**

These working papers provide a means for UNHCR staff, consultants, interns and associates to publish the preliminary results of their research on refugee-related issues. The papers do not represent the official views of UNHCR. They are also available online under 'publications' at <[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)>.

ISSN 1020-7473

## Introduction<sup>1</sup>

Les candidats à l'immigration clandestine sont de plus en plus nombreux et toujours plus déterminés à risquer leur vie dans l'espoir d'atteindre le territoire européen. Ce phénomène est caractérisé par des vagues migratoires discontinues, des semaines de débarquements à répétition suivies de périodes de disparitions substantielles de cette migration qui augmente ainsi son lot de mort en mer aux portes de l'Europe. Il s'agit d'histoires rocambolesques et douloureuses, d'épaves, au départ de l'Afrique, bondées d'hommes, de femmes et d'enfants qui sombrent à quelques kilomètres des côtes de la Méditerranée. Cela reflète ainsi une tension entre la contrainte et le choix volontaire qui est illustrée au mieux par la dangerosité extrême des itinéraires qui sont empruntés. Au cours de l'année 2003, les autorités italiennes dénombrent plus de 300 victimes en prévalence dans les eaux territoriales du canal de Sicile, se transformant de ce fait en cimetière, peuplées de cadavres marocains, tunisiens, kurdes, somaliens, pakistanais que les pêcheurs de Sicile ramènent souvent dans leurs filets.<sup>2</sup>

Comment mesure-t-on la gravité d'un naufrage ? Par le nombre de mort ou par la dynamique qui sous-tend le phénomène ? Cette problématique est largement exploitée par les débats politiques et par les médias qui continuent à utiliser un langage stéréotypé sur les tragédies de l'immigration : « le voyage de l'espoir », « l'invasion des désespérés », « les charrettes de la mort », « l'urgence clandestine » qui offre une image négative, banale et souvent indistincte. On se concentre presque exclusivement sur des « clandestins » et sur leur comportement illégal, sans jamais interpellier les protagonistes qui sont l'objet de l'information, ignorant l'identité culturelle des immigrés, leur accueil, le rapport avec les autochtones. Ainsi est mise en évidence l'immigration, présentée comme une urgence, ignorant alors qu'une multitude de ces migrants sont des demandeurs d'asile ou des personnes éligibles pour un permis de résidence sur la base d'une protection humanitaire.<sup>3</sup>

L'immigration irrégulière en Italie a été, à plusieurs occasions, un phénomène de masse, qui trouve ses origines dans la trame même de la politique migratoire italienne, caractérisée par une orientation restrictive des voies légales d'entrées. Face au large nombre de migrants, les différents gouvernements, ont essentiellement réagi de la même manière : en essayant de parer à l'arrivée de nouveaux étrangers grâce à un contrôle renforcé aux frontières et à une efficacité accrue des expulsions « tout en essayant parallèlement de 'réabsorber', par les régularisations, les migrants en situation irrégulière déjà présents sur le territoire ».<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Je tiens à remercier mon amie Camille Abele – Chiffe Molle -- pour sa précieuse contribution dans cette recherche.

<sup>2</sup> Il est estimé que 500 migrants environ se noient chaque année en essayant d'atteindre les côtes siciliennes, SISMI (Service pour l'information et la sécurité militaire). <http://www.serviziinformazione sicurezza.gov.it/pdcweb.nsf/pagine/sismi>

<sup>3</sup> Maurizio Corte, « Noi e gli altri. L'immagine dell'immigrazione e degli immigrati sui mass-media italiani »,

CESTIM Centro Studi Immigrazione Onlus, Verona, 2002.

[http://www.cestim.it/08media\\_corte-articolo-univr.doc](http://www.cestim.it/08media_corte-articolo-univr.doc)

<sup>4</sup> Ruspini Paolo, « L'immigration irrégulière subsaharienne à travers et vers le Maroc » (Lutte contre l'immigration irrégulière en Italie), *Cahiers de migrations internationales*, Programme des Migrations Internationales, 54 F, BIT, Genève, 2002.

Ce papier cherche à expliquer les caractéristiques et les implications du phénomène des *undocumented migrants* dans un pays de destination et de transit alimenté par la persistance des facteurs de répulsions (*push factors*) et d'attraction (*pull factors*) qui, dans une mesure chaque fois plus grande, accentuent le recours des migrants (migrants économiques ou demandeurs d'asile) à des mécanismes migratoires irréguliers. Les sources sur lesquelles cette recherche se base sont principalement des sources statistiques du gouvernement italien, de la documentation de différents organismes onusiens, des recherches spécialisées en la matière ainsi que les médias. Par la nature même de ces mouvements migratoires, les relevés de l'immigration clandestine sont difficiles à établir avec exactitude et les chiffres s'y référant doivent être donc lus avec prudence.

## **Pays d'immigration et de transit vers l'Europe**

L'Italie est devenue en 1973 un pays d'immigration au sens technique (l'immigration commença à dépasser l'émigration) et les migrants des pays en voie de développement ont commencé à entrer en Italie au milieu de cette décennie, mais le flux migratoire n'est devenu significatif que dans la seconde moitié des années 80, pendant laquelle il a été évalué à plus de 100'000 personnes par an.<sup>5</sup> Dans les années 90, la population étrangère va quasiment doubler, si bien qu'en 2003, le nombre de migrants réguliers vivant en Italie est estimé à environ 2,4 millions (incluant les régularisations initiées en 2002) avec une incidence sur la population totale de 3,4 %, inférieure à la moyenne européenne (5%).<sup>6</sup>

Cependant, peu de migrants sont entrés en Italie en possession d'un permis de travail et de résidence. Le court passé de l'Italie en tant que pays d'accueil est marqué par 6 mesures de régularisation, adoptées ces vingt dernières années. Toutes les opérations de régularisations ont augmenté de façon substantielle la part des permis de séjour délivrés aux migrants des pays de l'Est et des pays en développement (40%). Etant donné l'ampleur du phénomène de l'immigration illégale, les régularisations ont représenté l'instrument principal de contrôle et de mesure de la présence des migrants en situation irrégulière, avec l'objectif de leur accorder un permis de résidence, sous certaines conditions et pour une période limitée de façon à ce qu'ils quittent aussi l'économie informelle.

En abolissant les contrôles aux frontières entre les pays signataires en 1997, lors de l'entrée en vigueur du Traité de Schengen, les côtes italiennes se sont trouvées être la plus longue frontière dans l'Union européenne (7600 km de côte). C'est pourquoi contenir l'immigration illégale fut d'une importance majeure dans l'application de ces accords, notamment à travers deux subséquentes lois nationales régulant l'immigration dans son ensemble (40/1998 et 189/2002).<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Par comparaison : 6% en France 7,1% en Grande Bretagne, 8,9% en Allemagne. Enfin, le taux des naturalisations en Italie se situe en moyenne à 10,000 cas par année. Eurostat, European Social Statistics : Migration, Population and Social Conditions, European Commission, 2002

<sup>7</sup> Selon la législation italienne, un immigré illégal est une personne qui entre dans le pays sans les documents nécessaires, i.e. un passeport valide (ou un document équivalent) et un visa délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires italiennes de leur propre pays. La loi

Cette migration est composée de jeunes hommes dont l'âge varie entre 20 et 30 ans dans 75 % des cas, deux phénomènes nouveaux s'ajoutent à cette composante. D'abord, la part des femmes est croissante mais toujours inégale. Ce phénomène est visible dans le secteur des travailleuses domestiques et dans les filières illégales et très lucratives qui s'accompagnent de nouvelles formes d'esclavage et d'exploitation. Ensuite, les migrants disposant d'un bon niveau d'instruction sont en augmentation ; cela traduit l'impasse du développement des pays africains qui élargit l'effet de répulsion à de nouvelles couches, faisant de la mobilité une stratégie supplémentaire de développement.<sup>8</sup>

La composante illégale relève donc une importance primaire surtout dans les pays de l'Europe méridionale, caractérisé par une histoire d'immigration assez récente et d'une expérience mineure dans la gestion de ce phénomène. Il est évident que des pays tels que la Grèce, l'Espagne l'Italie, sont des points de contact naturel des flux migratoires provenant de l'Afrique du Nord et de l'Orient. Force est de reconnaître que c'est une problématique qui concerne l'Europe dans son ensemble puisque, trois quarts des migrants cherchent à passer dans le reste de l'Europe, faisant de l'Italie un pays de transit.<sup>9</sup>

### **Les routes de l'immigration clandestine: une inversion de tendance**

Les routes et les modalités de transport des personnes vers l'Italie ont subi ces dernières années d'importantes modifications. Cette situation s'est manifestée avec une grande évidence, avec l'augmentation des débarquements sur les côtes de Sicile. La route adriatique (Canal d'Otrante) a perdu de l'importance au profit la route ionique (Sicile et Calabre) qui s'est renforcée et ramifiée, avec l'augmentation des embarquements depuis des pays comme la Libye ou les pays du Maghreb.<sup>10</sup>

Cette diminution du flux de personnes, tant pour les Balkans et le front Est (Turquie et Canal de Suez), est expliquée par la mutation des conditions géopolitiques de la zone d'une part et d'une coopération de contrôle maritime plus efficace de la part des autorités italiennes, en collaboration avec les autorités d'autres pays concernés tels que l'Albanie. Depuis l'accord de coopération conclu avec Tirana en 1997, l'immigration depuis les côtes albanaises à travers le Canal d'Otrante, semble s'être

---

interdit aussi l'entrée d'étrangers qui n'ont pas les moyens nécessaires de subvenir à leurs besoins pendant leur séjour. Dossier Statistico Immigrazione (Rapporto XIII), éd. Nuova Anterem, CaritasRoma, 2003

<sup>8</sup> Bensaad Ali, « Agadez, carrefour migratoire sahélo-maghrébin », Revue européenne des migrations internationales, 2003 (19) n.1, Poitiers

<sup>9</sup> Cette donnée, qui révèle une tendance, est à prendre avec circonspection. Ministère de l'Intérieur, « Il ministero dell'interno italiano spiega come intende fronteggiare uno dei traffici più cospicui della criminalità internazionale », 23 octobre 2003, <http://www.interno.it>

<sup>10</sup> Il existe différentes alternatives pour rentrer en Italie : traverser illégalement la frontière (caché dans train, bus, camion) ou par la mer, entrer légalement avec un permis de séjour court terme avec une prolongation non autorisée après l'expiration du visa, entrer avec une autorisation apparente utilisant des documents falsifiés, ou bien demander d'asile et ne pas quitter le pays quand la demande est rejetée.

tarie.<sup>11</sup> Les flux en provenance des Balkans et de Turquie vers les ports des Pouilles et de la Calabre ont diminué de plus de 90% en 2003. Selon les autorités italiennes, moins de 137 migrants ont débarqué dans les Pouilles en 2003.<sup>12</sup>

La propension des débarquements toujours plus fréquents vers la Sicile est un fait récent, qui a commencé durant 2002. Les côtes siciliennes sont concernées, au cours de 2002, pour 76,8 % (18225 personnes) des cas de débarquements en Italie, en particulier à Trapani ou à Raguse et sur les îles de Lampedusa et Pantelleria.<sup>13</sup> Alors que les années précédentes on voyait les Pouilles en première position avec une forte immigration albanaise et kurde, la même tendance se vérifie pour les côtes de la Calabre, port d'arrivée surtout pour les « routes orientales » en particulier du Sri Lanka et du Pakistan. Les autorités italiennes ont, d'autre part, constaté une diminution de 40 % des arrivées d'immigrants clandestins en 2003: 14,331 au lieu de 23,719 en 2002. La quasi-totalité de ces débarquements (14,017) a eu lieu en Sicile et sur les îles de Pantelleria et de Lampedusa. Il s'agit presque toujours d'individu de sexe masculin : 86,1% dont les pays d'origine sont l'Irak suivi du Sri Lanka, Libéria, Maroc et Kurdistan (Irak et Turquie) et des pays de l'Afrique subsaharienne.<sup>14</sup>

La principale voie terrestre impliquée par l'immigration irrégulière est la frontière italo-slovène.<sup>15</sup> La région du Friuli Venezia Giulia est contigue à deux Etats de transit des flux de l'Est vers l'Italie : Slovénie et Croatie. Les immigrés qui choisissent les frontières orientales, après avoir parcouru la traditionnelle route balkanique avec ses multiples variantes, sont originaires des pays des Balkans et d'Europe centrale, surtout de Macédoine, Bosnie, Croatie, Moldavie, Roumanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Ukraine. Mais il est assez fréquent que l'utilisation de tels itinéraires concerne des kurdes d'Irak et de Turquie, des Iraniens, des asiatiques du sous-continent indien (pakistanaï) et de l'extrême orient chinois.<sup>16</sup>

On peut citer d'autres voies terrestres nettement moins impliquées par le phénomène telles que la frontière ouest de l'Italie en provenance de la France et de l'Espagne (migrants du Maghreb et du Sénégal). La frontière Nord avec la Suisse et l'Autriche est concernée par les migrants en provenance de l'Est et des Balkans. Enfin, les frontières officielles aériennes des aéroports de Malpensa-Varese et Fiumicino-Roma

---

<sup>11</sup> L'accord italo-albanais prévoit une procédure simplifiée de rapatriement des clandestins, un quota de travailleurs saisonniers et l'organisation de patrouilles communes. Cet accord est assorti en outre d'une aide financière à la coopération. Source du Ministère de l'Intérieur.

<sup>12</sup> Contre 3,372 en 2002, 8,546 en 2001, environ 18 900 en 2000. Ce sont des chiffres bien inférieurs à ceux enregistrés en 1991 lors de la crise politique en Albanie et 1999 pendant le conflit du Kosovo, qui provoqua un afflux de 49999 personnes.

<sup>13</sup> Comparé à 2000 2782 et 2001 5504. Ministère de l'Intérieur, <http://www.interno.it>

<sup>14</sup> Source du Ministère de l'Intérieur, Servizio Immigrazione e Polizia di frontiera du Dipartimento della pubblica sicurezza.

<sup>15</sup> Cette tendance explique l'existence d'un accord de réadmission entre l'Italie et la Slovénie, en vigueur depuis 1997, 37% (11288) des expulsions totales, de la part des autorités douanières en 2002, ont concerné cette frontière. Dossier Statistico Immigrazione, op.cit.

<sup>16</sup> Dans la province de Trieste et Gorizia, on a rapporté la présence de nombreux groupes de personnes présentes illégalement, une grande partie originaire du Bangladesh, provenant par voie maritime des côtes slovène et de la Croatie, suivant un itinéraire récurrent : Dacca-Moscou par voie aérienne, après par voie terrestre Ukraine, Roumanie et/ou Bulgarie, pour finir en Croatie ou Slovénie, Dossier Statistico Immigrazione (Rapporto XIII), « Il flusso di immigrazione irregolare attraverso il confine italo-sloveno », op.cit.

se trouvent engagées respectivement par une immigration du Nigeria, du Ghana, du Sénégal, d'Albanie, d'Equateur et par une forte proportion d'immigrés roumains, albanais, libyen et cingalais.<sup>17</sup>

### **Une dimension subsaharienne**

D'importants flux de populations venues d'Afrique subsaharienne se déploient à travers le Sahara vers le Maghreb et pour une part plus limitée vers l'Europe. Cette migration, ne se limitant plus à l'espace euro-maghrébin mais débordant sur les pays africains, prend ainsi une dimension intercontinentale.

Selon diverses enquêtes sur le terrain, Agadez, grande ville du Sahara nigérien, semble être le carrefour migratoire par lequel transite une part de ces flux.<sup>18</sup> On enregistre, annuellement, le passage d'au minimum 15,000 migrants africains par mois vers le Maghreb (80 % pour la Libye et 20 % pour l'Algérie), alors que ces derniers sont estimés à plus deux millions en Libye et près de 300,000 en Algérie.<sup>19</sup> Ils partent du Nigeria, Ghana, du Mali, Tchad, Burkina, Bénin, Guinée, Sénégal, Libéria, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Togo, Guinée Bissau, Cameroun et un nombre peu significatif venant de Centrafrique, Gabon, Congo et même de l'Afrique du Sud. La fonctionnalité de ce carrefour est telle qu'il est utilisé comme lieu de passage par des filières internationales d'immigration clandestine.<sup>20</sup> Plus à l'est, le Soudan sert de pays de transit pour les migrants des pays de la Corne d'Afrique.

Les naufrages dramatiques de la Méditerranée mettent en évidence la précarité dans laquelle se trouvent ces migrants dont le voyage dure souvent plusieurs mois, à travers les territoires arides (dunes et grands plateaux) du désert du Sahel. Selon les investigations récentes, les experts s'accordent à dire qu'il y aurait en moyenne plus de morts dans le désert que dans les eaux séparant l'Afrique et l'Europe. Les conditions de voyage sont extrêmement difficiles, 100 à 150 migrants sont entassés sur de vieux camions (ou Pick-up pour ceux qui peuvent se le permettre) risquant la panne ou l'égaré en marche vers le nord.<sup>21</sup> Bravant la chaleur, la faim, la fatigue, ils sont parfois victimes de perquisitions musclées par des policiers ou des militaires

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> L'ambiguïté caractérisant le statut légal de cette immigration, toléré et livrée à l'informel, est flagrante au Niger, véritable plaque tournante de ce trafic, légal aux yeux des autorités mais surtout vital pour ce pays parmi les plus pauvres au monde. Ces deux dernières années 5 « agences de voyages » à destination de la Libye ont vu le jour à Agadez et y prospèrent, les transporteurs pirates prolifèrent et réalisent de substantiels bénéfices, les commerçants aussi, en sus des marchandises, transportent des migrants pour amortir leurs frais. Bensaad Ali, « Agadez, carrefour migratoire sahélo-maghrébin », op.cit.

<sup>19</sup> La traversée du Sahara algérien est conçue surtout comme un transit pour atteindre le Maroc puis l'Europe *via* les côtes marocaines et le détroit de Gibraltar. Gatti Fabrizio, « Fuga dall'Africa : in viaggio con i clandestini », Corriere della Sera, 24 décembre 2003

<sup>20</sup> Par exemple, les réseaux pakistanais qui faisaient transiter leurs candidats à l'émigration clandestine en Europe par les pays de l'Est, utilisent le territoire algérien, *via* Agadez, pour dévier de leur itinéraire initial trop surveillé. Bensaad Ali, op.cit.

<sup>21</sup> Ils affrontent le Ténéré (jusqu'à Dirkou au nord du Niger) ensuite le Sahara avec un ou deux bidon d'eau chacun 20 à 40 litres. Gatti Fabrizio, « I predoni sulla via dei disperati », Corriere della Sera, 27 décembre 2003

qui profitent du système en faisant payer des « droits de passages » tout au long du parcours, dépouillant ainsi les migrants de leurs biens.

Le phénomène de l'immigration clandestine en Italie représente donc la fin d'un processus qui trouve ses racines dans la pression migratoire venue d'Afrique. Les prévisions démographiques suggèrent que l'Afrique sub-saharienne commence à prendre des proportions toujours plus importantes liées à l'impasse du développement (pauvreté, croissance démographique, instabilité géopolitique des régions traversées par des conflits ethniques ou religieux). Les pays maghrébins ne sont plus seulement des zones de transit, ils sont en voie de devenir des pays d'immigration, une zone tampon pour les candidats à l'Europe. Le trafic devrait être jugulé en amont en s'attaquant aux causes profondes mais l'attention des autorités se concentre sensiblement sur le renforcement des contrôles aux frontières, les patrouilles en mer et les recherches d'accords bilatéraux (accompagnées de pressions diplomatiques sur certains pays tels que la Libye).

### **Le cas de la Libye**

La Libye semble être un point de passage de milliers d'Africains ayant recours à l'immigration illégale entre l'Afrique et l'Europe.<sup>22</sup> On a assisté à un nombre croissant de départs (2002-2003) de ce pays pour rejoindre l'île italienne de Lampedusa distante de 275km. Les villes côtières de Zuwarah (principal port d'embarquement à la frontière de la Libye et de la Tunisie) et Zlitan engendrent des départs « réguliers » d'embarcations.<sup>23</sup> La fréquence est telle qu'on peut y déceler une forme de standardisation de ces frêles embarcations (\$800-\$1200 par personnes) d'environ 12 mètres de long équipés d'un moteur vétuste souvent responsable des naufrages.<sup>24</sup>

L'immigration illégale, en provenance de toute l'Afrique depuis les années 70, est un phénomène difficilement maîtrisable faisant de la Libye un pays de transit mais surtout d'immigration (pour la main d'œuvre africaine), toutefois incapable d'absorber sa propre population étrangère estimée à plus de deux millions de personnes sur une population totale de 5 millions.

La Libye a privilégié ses relations avec les pays africains, dans les années 1990, suite à l'embargo et aux déboires de sa politique arabe, ce qui a donné une impulsion décisive à l'immigration en provenance de ces pays. Si bien qu'il existe une forme d'ambiguïté de la part des autorités libyennes, qui s'accommode parfaitement du statut informel de cette immigration tolérée et même sollicitée mais non légalisée. En effet, les contrôles policiers servent surtout à contenir cette immigration dans le sud où elle est nécessaire aux travaux de mise en valeur agricole des provinces sahariennes du sud.

---

<sup>22</sup> Jeff Israely, "The Desperate Journey", Time Magazine, december 22, 2003

<sup>23</sup> Une information récoltée, selon une investigation sur le terrain par le reporter de la Repubblica en Tunisie. Attilio Bolzoni, « L'accampamento dei disperati in attesa della barca promessa », La Repubblica-Palermo, juillet 2003

<sup>24</sup> Il faut relever la présence du crime organisé d'origine maghrébine, tunisienne, qui contrôle des réseaux de passeurs avec des complices locaux et des ramifications dans plusieurs pays du centre de l'Afrique qui gèrent les voyages *via* terre. Ibid.

Ce phénomène a contraint les autorités italiennes à rechercher une « entente opérationnelle » avec la Libye (juillet 2003) qui définit les modalités pratiques de la collaboration bilatérale entre les organes compétents des deux pays pour la lutte contre l'immigration clandestine.<sup>25</sup> L'objectif italien est celui d'avoir des résultats analogues à ceux de la coopération avec l'Albanie ou les autres pays du Maghreb. Toutefois l'embargo sur la Libye complique la situation : par exemple la difficulté de fournir des équipements techniques pour le contrôle de ses côtes.<sup>26</sup> Mais le problème en Libye ne se situe pas tant sur les embarquements à partir de ses côtes (longues de 2000km), mais au niveau de sa frontière terrestre poreuse (7000km) traversant le désert, au sud.<sup>27</sup>

## Un fléchissement démographique

Pour pallier aux pénuries d'actifs que l'Europe connaîtra dans les décennies à venir, l'immigration peut s'avérer une bonne alternative même si elle ne résout pas à elle seule toute la question. Le vieillissement de la population est un phénomène sans précédent, durable et pratiquement irréversible, dont on ne connaît pas d'équivalent dans l'histoire de l'humanité.<sup>28</sup> D'ici à 2050, le nombre des personnes âgées (60 ans et plus) dans le monde selon les Nations Unis dépassera pour la première fois celui des jeunes (moins de 15 ans), il est question d'un phénomène universel de grande portée dans la mesure où il a des répercussions majeures sur tous les aspects de la vie humaine.<sup>29</sup>

La scène mondiale continue d'être caractérisée par un besoin de main-d'œuvre immigrée, depuis que les forces de travail locales ne sont pas suffisantes pour soutenir le rythme de développement des pays riches, toujours plus caractérisés par une inertie démographique négative et par un vieillissement de la population qui risque d'être préoccupant parce qu'il est mal affronté. L'Italie se trouve au premier rang de cette nécessité. Avec le taux de population vieillissante le plus élevé, l'Italie connaît le

---

<sup>25</sup> Cette problématique semble être gérée avec un fort sentiment d'alarmisme de la part des autorités italiennes qui affirment que : « plus de 1,5 million de personnes sont prêtes à quitter le nord de l'Afrique pour gagner l'Europe via le canal de Sicile. » Directeur des services de renseignements militaires italiens (SISMI), Nicolo Pollari, lors d'une audition parlementaire à Rome le 22 octobre. <http://www.interno.it>

<sup>26</sup> La Tunisie se situe encore plus près de l'Europe (113 km de Lampedusa), mais la conclusion d'accords (pour réprimer les flux clandestin en contrepartie de certains avantages économiques) semble avoir mis un frein aux départs.

<sup>27</sup> Ali Bensaad, « Voyage au bout de la peur avec les clandestins du Sahel », Le Monde diplomatique, septembre 2001, <http://www.monde-diplomatique.fr>

<sup>28</sup> World Population Ageing: 1959-2050, Department of Economic and Social Affairs/ Population Division <http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/> Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2002, Roma, ISTAT (Institut national de la statistique), 2003 <http://www.istat.it/>

<sup>29</sup> Dans la sphère économique, le vieillissement de la population a des incidences sur la croissance économique, l'épargne, l'investissement et la consommation, le marché du travail, les retraites, la fiscalité et les transferts intergénérationnels. Dans la sphère sociale, il a une incidence sur la santé et les soins médicaux, la composition des familles, les conditions de vie, le logement et les migrations. Et dans la sphère politique, il influe sur les structures de vote et de représentation.

deuxième taux de fécondité le plus bas après l'Espagne (1,26 enfants sur une moyenne européenne de 1,5).<sup>30</sup>

Depuis quelque année, l'Union européenne considère le bénéfice du travail et le mérite d'augmenter l'immigration pour des raisons démographiques : « It is clear from an analysis of the economic and demographic context of the Union and of the countries of origin, that the 'zero' immigration policies of the past 30 years are no longer appropriate ». <sup>31</sup> Entre 1995 à 2000, les experts démographiques s'accordent à dire qu'environ 1/5 de l'augmentation de la population en Italie (57 millions en 2000) est due à l'immigration. <sup>32</sup>

De plus, d'autres facteurs démographiques (autre que la politique migratoire) doivent être stimulés à travers une reconsidération des politiques économiques et sociales pour une politique familiale organique favorisant le facteur naissance car, sans un changements des comportements reproductifs, l'Italie aura besoin d'une constante augmentation des entrées d'immigrés, jusqu'à 250/300 mille par an, improbable d'un point de vue de la capacité d'attraction et d'absorption du système. <sup>33</sup>

L'immigration étrangère, assume un rôle déterminant et peut servir à atténuer certains déséquilibres (démographiques, économiques et sociaux), elle est absolument *nécessaire* pour les sociétés occidentales puisqu'elle a été un facteur de croissance déterminant de la population de l'UE à laquelle elle a contribué à raison de 72% au cours de ces cinq dernières années. <sup>34</sup> Néanmoins, il serait fort délicat de présenter la migration comme un remède aux déséquilibres démographiques persistants entre les sociétés d'accueil et d'origine : « (...) immigration cannot completely fill the demographic deficit, because otherwise it would have to be extraordinarily massive, thus altering the social and cultural fabric of the receiving populations ». <sup>35</sup>

### **L'économie souterraine comme vecteur de migration**

L'un des principaux moteurs de la migration internationale est encore aujourd'hui la recherche d'une meilleure situation économique de la part des migrants fuyant des situations de pauvreté et d'insécurité. L'étendue du travail au noir est en l'un des principaux facteurs d'attraction qui opère actuellement dans le système migratoire impliquant l'Europe dans son ensemble.

---

<sup>30</sup> Aujourd'hui l'âge moyen de la population mondiale est de 26,4 ans. Le pays avec la population la plus vieille est le Japon (41,3 ans) suivi de l'Italie et la Suisse (40,2 ans). Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2002, Roma, ISTAT, 2003.

<sup>31</sup> Commission Européenne, Hargreaves Deborah, "The EU Starts, Gingerly, to Unbolt its Doors", European Affairs, a publication of the European Institute, 2001.  
[http://www.europeanaffairs.org/archive/2001\\_spring/2001\\_spring\\_68.php4](http://www.europeanaffairs.org/archive/2001_spring/2001_spring_68.php4)

<sup>32</sup> "Bambino boom", The Economist, December 6th 2003

<sup>33</sup> Chamie Joseph, "Population in the XXI century : the new international population order", New Trends and New problems for the Population of the XXI Century, Rome, 21 October 2002

<sup>34</sup> Eurostat, La situation sociale dans l'Union Européenne, 2003 en bref

<sup>35</sup> Antonio Golini, Annalisa Busetta, "Low fertility and policy responses in some developed countries", Journal of Population and Social Security: Population, Volume 1. No.1, June 2003, p.458

Pour les migrants, la perception de l'Italie joue un rôle non négligeable. L'Italie est vue comme un pays où il est facile de vivre et de s'y « faire de l'argent » même sans un permis de séjour.<sup>36</sup> De plus, les migrants ne semblent pas être directement en compétition avec les travailleurs locaux malgré le fort taux de chômage (pour des raisons de coût et de flexibilité, se détache le besoin d'un marché secondaire, caractérisé par des emplois précaires ou socialement indésirables par la population italienne).<sup>37</sup>

Différentes études semblent indiquer que l'activité empirique de contrôle du marché du travail a sensiblement augmenté dans nombreux pays de l'Union à travers un fort activisme des inspecteurs du travail.<sup>38</sup> Mais la principale exception est constituée par l'Italie où les activités de contrôles du marché du travail sont insuffisantes.<sup>39</sup> Si bien que l'Italie est l'un des pays industrialisés avec un fort taux de travail au noir, ayant des conséquences économiques très néfastes (des pertes chiffrés en dizaines de milliard d'euro pour le fisc et les assurances sociales) et une situation de grande précarité pour cette force de travail. Sa proportion dans le PIB serait estimée environ à 17% selon l'ISTAT (15,1% de la masse salariale est concernée soit environ 3,5 millions de travailleurs en situation irrégulière).<sup>40</sup>

Mais le travail au noir ne fut pas créé *ad hoc* pour les immigrés, il concerne la société italienne dans son ensemble, chaque région et chaque secteur de la production (étudiants, retraités, chômeurs). Toutefois, l'immigration clandestine peut entretenir cette problématique, les nouveaux arrivants offrent une force de travail qui est prête à s'engager dans le travail irrégulier, facilitant la reproduction de l'économie souterraine.

Le travail au noir est particulièrement développé dans l'agriculture (environ 1/3 de la V.A. du secteur), il est plus contenu dans le secteur des services (18 %), dans la

---

<sup>36</sup> Résultats publiés en 2001 à la suite d'une série d'interview d'immigrés clandestins en Italie, France Espagne et Grèce. Emilio Reynery, "Migrants' involvement in irregular employment in the mediterranean countries of the european union", Department of Sociology and Social Research, University of Milan Bicocca, International Migration Papers n.41, International Labour Organisation, Geneva, 2001.

<sup>37</sup> Les cas de migrants détenant un permis de résidence mais travaillant dans l'économie informelle ne sont pas considérés dans la présente recherche, même si en Italie un large nombre de migrants continu à travailler au noir malgré le fait qu'il aient obtenu (réfugiés, régularisés) un permis temporaire de résidence qui leur permet d'être embauché dans l'économie officielle. Cependant, on refuse systématiquement le droit de travailler aux demandeurs d'asile (l'assistance financière 17 Euro par jour pendant 45 jours n'est évidemment pas suffisante), encourageant ainsi le travail au noir et sa précarité. Programme nationale sur l'asile (financé par les communes italiennes). <http://www.programmanazionaleasilo.it/>

<sup>38</sup> Giuseppe Sciortino, "L'ambizione della frontiera le politiche di controllo migratorio in Europa", ISMU Fondazione Cariplo per le Iniziative e lo studio sulla Multiethnicità, FrancoAngeli, Milan, 2000.

<sup>39</sup> Le Ministère du travail et des politiques sociales a engagé des inspections en 2002. 55% des 21,432 firmes inspectées ont employées des immigrés illégalement, environ 12,350 extracommunautaires dont 19,4 % sont dans une situation de clandestinités. Ministero del Lavoro/Ispettorato del lavoro del Comando dei carabinieri, <http://www.welfare.gov.it/>

<sup>40</sup> Le plus haut taux est enregistré au Sud avec 22,4 % contre 11 % au Nord. Il est difficile de chiffrer précisément une activité qui échappe par définition à la statistique. (ISTAT) <http://www.istat.it>

construction et bâtiment (15,5 %) et réduit dans l'industrie manufacturière (8 %).<sup>41</sup> Selon l'ISTAT, il est plus présent dans le Sud, néanmoins assez élevé dans certaines régions du Nord et du Centre, dans des secteurs qui seraient littéralement bloqués sans l'apport des travailleurs en situation irrégulière.<sup>42</sup> On assume aussi que la disponibilité d'une offre de travail immigrée flexible finit par constituer un avantage comparatif pour l'économie informelle, encourageant les entreprises marginales à un processus d'immersion qui fragilise progressivement l'économie officielle.

L'immigration illégale est liée par sa nature à l'économie informelle. Une importante demande de la part de celle-ci peut avoir un effet d'attraction (*pull effect*) pour un pays où « il est possible d'être régularisé et facile de travailler au noir parce que les contrôles de police ne sont pas fréquents et quand on est arrêté, on est rarement expulsé ». <sup>43</sup> C'est pourquoi, contrôler l'accès au marché du travail des immigrés est vu comme un objectif de prévention de l'immigration irrégulière et comme un objectif de tutelle du marché du travail officiel. Rendre plus difficile l'intégration des étrangers clandestins dans l'économie signifie aussi bien de décourager leur présence dans le pays que d'éviter la possibilité de nouvelle migration.

### **Le système des régularisations**

En vingt ans, l'Italie a mené six programmes de régularisation « extraordinaires », tous créés dans l'intention d'être le dernier (en 1982, 1986, 1990 1995, 1998 et 2002). L'immigration irrégulière peut être examinée comme une *back door policy* où la régularisation *ex-post* est concédée au migrant, qui dispose d'un employeur désireux d'entreprendre les démarches administratives, pour forcer celui-ci à quitter tant l'économie informelle que sa situation illégale sur le territoire italien.<sup>44</sup>

Toutes les opérations de régularisation ont augmenté de façon substantielle la part des permis de séjour délivrés aux migrants des pays de l'Est et des pays en développement à forte pression migratoire. Le classement de la proportion de résidents en situation irrégulière parmi les groupes de migrants a considérablement

---

<sup>41</sup> Roberto Zizza, "Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano", Banca d'Italia, Temi di discussione del Servizio Studi, Roma, décembre 2002.

<sup>42</sup> "Because if mass migration is a natural outgrowth of the global economy, it is precisely illegal immigration – not legal – that provides the economic bonanza", toutes les branches intensives en travail non-spécialisé ont souvent une productivité qui reste basse. Il y a donc un risque que beaucoup de ces jobs soient éjectés du marché si les travailleurs sont payés à un taux syndical. La seule façon d'harmoniser le coût du travail à leur productivité est de les rendre irrégulier afin de sauver des coûts indirects (assurances et contribution sociale). Christopher Caldwell, "Economically, illegal migrants are the best kind", Financial Times, 22 November 2003

<sup>43</sup> Emilio Reynery, op.cit.

<sup>44</sup> Les candidats à la régularisation sont les travailleurs étrangers (il faut avoir un employeur) qui n'ont pas de permis de séjours, qui n'ont pas bénéficié d'un renouvellements (*overstayers*), ou qui ont un permis de séjour qui ne permet pas un travail à caractère stable ou qui le consent mais de manière limitée. Les demandes de régularisations se situent autour des 800 euros par candidats, l'employeur accepte de proposer un contrat au moins d'un an, ce système dépend donc du bon vouloir de celui-ci qui veut entreprendre les démarches nécessaires. Dossier Statistico Immigrazione, 2003, op.cit., et Migration News review, Migration Policy Group, February 2003 <http://www.migpolgroup.com/publications/>

changé avec le temps.<sup>45</sup> Il est intéressant de noter une tendance à une intégration stable : 40 % des régularisés de 1986, 56 % (1990), 85% (1995), 81% (1998) résident toujours en Italie.<sup>46</sup> Une autre tendance, dans la répartition géographique des migrants en situation irrégulière sur le territoire italien, consiste dans le déplacement vers les régions du nord et en partie du centre à la recherche de meilleures opportunités de travail, les femmes ont tendance à se concentrer dans les grands centres urbains, où leur apport est plus demandé.

En 2003, l'Italie a procédé à la régularisation de 634,728 sans-papiers. L'opération, qui s'est conclue le 31 décembre 2003, est la plus massive jamais effectuée en Europe. Selon les chiffres officiels publiés par le ministère de l'intérieur, sur les 705,404 demandes de régularisation (nombre équivalent aux trois régularisations précédentes) déposées à partir de novembre 2002, 694,224 dossiers ont été effectivement instruits en douze mois.<sup>47</sup>

Cela donne une idée de la dimension du phénomène irrégulier, qui ne concerne pas cependant la totalité des clandestins présent sur le territoire. Les clandestins régularisés les plus nombreux sont des Roumains (132,769) et des Ukrainiens (100,135), suivis par des Albanais (47,060) et des Marocains (46,918), on note une présence importante de Moldaves, d'Équatoriens, de Chinois, de Péruviens, d'Indien et de Sénégalais avec un renforcement général de la présence d'Européens de l'Est.<sup>48</sup>

Les mesures de régularisation sont un moyen de contrer indirectement l'immigration clandestine et la présence de ces migrants sur le territoire, mais peuvent, comme on l'a expliqué, jouer à rebours un *pull effect*. En effet, ces choix politiques de programmes de régularisation collective d'immigrés clandestins, « les sans-papiers », peuvent également concourir à alimenter les espoirs de nouveaux candidats potentiels. L'irrégularité serait donc perçue comme une phase transitoire dans une conception où on ne naît pas clandestin, mais on le devient de la même manière qu'on on devient citoyen immigré en règle à travers le schéma de la régularisation.

### **Les mesures en matière de prévention et de lutte contre l'immigration clandestine**

L'Italie a radicalement changé sa politique de contrôle dans les années 90 et tout particulièrement depuis l'adoption de la loi 40/1998, une part décisive des efforts politiques était consacrée à mettre en place une série de mécanismes rendant l'entrée irrégulière plus difficile ainsi qu'à faciliter l'expulsion des étrangers vivant en situation irrégulière. Plusieurs mesures ont été adoptées pour pallier à ces difficultés : des accords de réadmission ont été élaborés, constituant ainsi l'élément central de la politique migratoire italienne, l'introduction de visas obligatoires, une multiplication

---

<sup>45</sup> En 1986 : 105,000 demandes furent acceptées, 222,000 (1990), 246,000 (1995), 215,000 (1998) traduit par un total de 790,000 citoyens régularisés dont 566,000 étaient encore régulièrement résident au début de 2000, avec une incidence différencié par sexe (2/3 homme). *Immigrazione Dossier Statistico (XII Rapporto)*, éd. Nuova Anterem, CaritasRoma, 2002

<sup>46</sup> *Dossier Statistico Immigrazione*, 2003, op.cit.

<sup>47</sup> Ministère de l'Intérieur,

[http://www.interno.it/salastampa/comunicati/pages/2004/200401/c\\_000000465.htm](http://www.interno.it/salastampa/comunicati/pages/2004/200401/c_000000465.htm)

<sup>48</sup> *Ibid.*

de sanctions pénales pour les personnes organisant ou facilitant l'entrée illégale de clandestins, l'accroissement des ressources et du nombre de gardes-frontières et la création de centres de détention administrative (obligatoire pour les étrangers visés par une mesure d'expulsion).<sup>49</sup>

Une plus grande efficacité des mesures d'expulsion semble être la conséquence principale de ces dispositions sous le signe d'une plus efficace activité de vigilance des frontières et d'un plus grand degré de « sécurité » introduit par la subséquente loi de 189/2002.<sup>50</sup>

En 2002, les personnes impliquées dans l'activité de contrôle des frontières et de répression du statut d'irrégularité ont été 149,783 (contre 133,655 de l'année précédente). Entre 1998 et 2002, on a observé une moyenne annuelle de 44,000 ordres d'expulsions et on observe pour 2002 un fléchissement de 16,6 % (37,656) par rapport à 1998-2002.<sup>51</sup> Mais seulement une partie des expulsions furent exécutées et une grande partie des migrants sont restés en Italie sans documents. Durant le début des années 90, les expulsions effectives sont en moyenne 6,000 par année, mais ce nombre d'expulsion effective va augmenter par la suite en fermant la porte à plus de 24,000 personnes en 2000, 21,000 en 2001 et 25,000 en 2002, notamment par l'intermédiaire des accords de réadmission.<sup>52</sup>

La lutte contre l'immigration clandestine par le crime organisé est l'une des directrices principales de la politique italienne en la matière. Néanmoins, le caractère diffus et hétérogène de ces réseaux de services professionnels pour l'entrée clandestine à but lucratif met en évidence la difficulté pour les autorités de pouvoir les démanteler. Au-delà des gangs d'origine ethnique particulière (albanaise, kurde, chinoise, russe) et de la mafia italienne, n'importe quel criminel pourrait être attiré par ce commerce hautement profitable. Il existe par conséquent une multitude de petits et

---

<sup>49</sup> La création des centres de détention administrative (11 centres dans 7 régions), *Centri di Permanenza Temporanea*, (loi 40/1998 art.12) a pour but de faciliter les expulsions, ainsi que les réadmissions, de manière à retenir pour une période de temps limité (60 jours), les migrants sur lesquels il convient de procéder à des vérifications d'identité et de nationalité. Environ 1/3 des migrants transitant dans les CPT sont reconduits dans leur pays. Dossier Statistico Immigrazione (XIII Rapporto), 2003

<sup>50</sup> Une augmentation de 30 à 60 jours dans le temps maximum de détention dans les CPT, on passe de 5 à 10 ans de la période pendant laquelle il est interdit de rentrer sur le territoire après l'expulsion, le pouvoir donné à la police ou à la marine militaire d'inspecter et de confisquer des bateaux interceptés dans les eaux territoriales ou qui sont suspectés de transporter des clandestins, des empreintes digitales obligatoires pour tous les immigrés appliquant ou renouvelant un permis de résidence, la possibilité pour le gouvernement de limiter les quotas d'entrées annuelles pour les Etats qui ne supportent pas activement les mesures pour restreindre l'immigration illégale. Legislazione italiana, Legge 30 luglio 2002 n. 189: "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", *Rivista di diritto internazionale*, éd. Giuffrè, volume 85, fasc.3, Varese, 2002.

<sup>51</sup> Ferruccio pastore et Giuseppe Sciortino, *Italian immigration controls: données statistiques (1991-2003)*, Cespi (Centro Studi di Politica Internazionale), Roma, 2003.

<sup>52</sup> Il faut ajouter que la diminution du nombre d'expulsion en 2002-2003 est expliquée aussi par la vague de régularisation, spécialement des expulsions prononcées à l'encontre de ceux qui peuvent bénéficier de cette mesure.

de grands opérateurs criminels et l'existence d'une vaste structure hiérarchique ne semble pas observée.<sup>53</sup>

De plus, l'utilisation de ces réseaux représente seulement un segment de l'organisation du système de la migration illégale.<sup>54</sup> On enregistre un nombre élevé d'entrée illégale non assistée. Par ailleurs, les opérations même très sophistiquées peuvent être activées par des réseaux sans but lucratif, composé de parents, amis, concitoyens sur la base d'un savoir migratoire consolidé : informations relatives aux composantes des flux migratoires, au fonctionnement des structures de contrôles, aux possibilités de profiter des incohérences du système, etc.

Les politiques migratoires excessivement restrictives sont elles-mêmes causes des flux illégaux, cette thèse se trouve confirmée dans l'histoire de l'immigration italienne et par des considérations d'organismes compétents : « La prédominance donnée au contrôle de la migration est à la fois la cause et le reflet des obstacles fondamentaux pour aborder de manière rationnelle et efficace la migration internationale. La migration – régulière et irrégulière - continue et continuera aussi inexorablement que les forces économiques à l'œuvre dans l'économie mondialisée. La communauté internationale reconnaît – parfois à contrecœur – la nécessité de gérer et réguler les mouvements de capitaux, de marchandises, de technologies, de services, de l'information, etc., soit par le biais de moyens formels, soit par les mécanismes du marché. Ce qui est manifestement contradictoire lorsque cette logique n'est pas appliquée à la migration. »<sup>55</sup>

Une faiblesse récurrente, soulignée plus haut, consiste dans le manque d'offres de voies légales d'accès aux pressions migratoires croissantes. Cette situation est encore plus inacceptable, si l'objectif des initiatives contre l'immigration clandestine sert à stopper purement les activités sans fournir d'autres alternatives pour les réfugiés d'atteindre, sans danger, les pays d'accueil.<sup>56</sup> Cet état de fait équivaut bien à miner le régime de l'asile tel qu'il existe actuellement en Europe.

### **La coopération bilatérale**

La recherche d'une coopération étroite à travers un régime conventionnel représente un autre instrument central dans la politique migratoire italienne avec l'axe prioritaire de l'Afrique du Nord et des Etats de la région balkanique. Cette nécessité d'une

---

<sup>53</sup> Ministère de l'Intérieur, "Rapporto annuale sul fenomeno della criminalità organizzata", Roma, 2002

<sup>54</sup> Pierpaolo Romani, Ferruccio Pastore, Giuseppe Sciortino, "L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone : risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta", Centro studi di politica internazionale, Commissione per le politiche di integrazione dipartimento per gli affari sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Working paper n.5, Roma, décembre 1999. Cette recherche fournit une ample description de ce phénomène et une typologie complexe des organisations en question.

<sup>55</sup> Patrick A. Taran, Eduardo Geronimi, « Globalisation et migrations de main-d'œuvre : Importance de la protection », BIT Secteur de la Protection Sociale/Programmes des Migrations Internationales, Genève, 2003, p.15

<sup>56</sup> John Morrison, Beth Crosland "The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy?", New Issues in Refugee Research, UNHCR, Working Paper No. 39, April 2001.

étroite collaboration avec les pays d'émigration s'est caractérisée par un large éventail d'entente (échange d'informations et d'investigations entre les structures de police ou les unités maritimes par exemple) pour réprimer les flux clandestins en contrepartie à des avantages économiques de différentes natures : aide financière (ou de nature technique), des plans divers de coopération au développement ou des quotas privilégiés d'immigrés réguliers, en provenance des pays qui montrent une réelle volonté de lutter contre l'immigration clandestine, dans le cadre d'une programmation annuelle d'entrée que l'Italie effectue depuis 1998.<sup>57</sup>

Les accords bilatéraux de réadmission sont souvent présentés comme une solution « définitive » pour éliminer « les voyages de l'espoir ». Sur la base de ces accords de procédure rapide de rapatriement, fondé sur l'intervention des consulats, les Etats contractants sont engagés à réadmettre sur leur propre territoire, et dans une mesure plus restreinte les citoyens de pays tiers qui ont transité par ces pays, le migrant qui est entré en Italie illégalement, à condition que le rapatrié ne subisse pas des persécutions à son retour.<sup>58</sup> Dans un cadre international caractérisé par la reconnaissance *de jure* des valeurs autonomes et originaires de la vie, de l'intégrité et de la dignité des personnes humaines, la formation d'un régime d'obligation de source conventionnel en terme de réadmission, entre un Etat d'immigration (Receiving States) et des Etats d'émigration (Sending States), trouve des limites nécessaires dans l'exigence de respecter les droits fondamentaux de la personne, dans le cadre notamment de la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile.<sup>59</sup>

L'Italie a signé plus d'une trentaine d'accords de ce type, en particulier avec le Sri Lanka, Chypre, Malte, la Moldavie la Slovénie, la Slovaquie, la République Serbe et du Monténégro la Macédoine, l'Albanie, la Roumanie, la Georgie, l'Hongrie, les pays Baltes, le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, le Nigéria, l'Egypte, le Pakistan, un memorandum d'entente avec la Turquie et « l'entente opérationnelle » avec la Libye, un accord (soustrait à un quelconque contrôle parlementaire) dont il est difficile de connaître l'exactitude du contenu et la portée opérationnelle effective, mais efficace pour apaiser une certaine frange de l'opinion publique.

On a assisté entre 2001 et 2002 à l'augmentation (+33,5%) des réadmissions dans les pays respectifs de provenance ou de transit (17,019), dont les plus impliqués sont la Roumanie, la Bulgarie et le Maroc. La proximité géographique entre ces pays et l'Italie ne facilite pas seulement les flux migratoires mais favorise certainement l'efficacité des accords.

Il est évident que l'acte de reprendre ses propres citoyens émigrés illégalement est somme toute impopulaire pour les gouvernements des pays à forte pression migratoire, on peut comprendre la tendance à ne pas rendre publique l'éventuelle stipulation des accords et à ne pas les appliquer avec une particulière constance et

---

<sup>57</sup> Ferruccio Pastore, "Aeneas's route: Euro-Mediterranean relations and international migration", Migration and the Externalities of European Integration, Lexington Books, Oxford, 2002

<sup>58</sup> Parmi les premiers accords stipulés (en matière de réadmission) par des pays européens avec des pays tiers de la Méditerranée il y a celui de l'Espagne et du Maroc en février 1992 et celui franco-algérien d'avril 1994. Ibid.

<sup>59</sup> Il convient de mettre en évidence ici que, dans de nombreux cas, les pays contractants sont des pays qui ne respectent pas toujours les droits fondamentaux de la personne.

diligence.<sup>60</sup> D'autre part, les rapatriements de fonds par les migrants constituent une ressource fondamentale pour les investissements et la consommation des pays du sud.<sup>61</sup> Au cours des 20 dernières années, les transferts de fonds privés effectués annuellement en direction d'un grand nombre de pays africains ont été supérieurs à l'aide publique au développement (APD) et à l'investissement direct étranger.<sup>62</sup>

La législation de 1998 a introduit un système de quota pour les travailleurs étrangers, qui stipule la publication d'un décret annuel de la part du président du Conseil sur le nombre maximum de travailleurs étrangers dont l'entrée sera autorisée. Le paramètre principal est la nationalité (le nombre de personnes admises dépend aussi de la catégorie de travail), il est lié aux accords bilatéraux. En effet la coopération dans « le combat à l'immigration illégale » est une condition pour des quotas préférentiels à une nationalité donnée même si cette préférence ne semble pas être formellement assignée dans l'accord bilatéral.<sup>63</sup> Ces « accords de seconde-génération », ont été signés seulement avec quelques pays dans le cadre d'une large coopération migratoire (Albanie, Moldavie, Tunisie, Maroc, Egypte, Nigéria, Sri Lanka, Bangladesh, Pakistan) et implique la migration de travailleurs saisonniers.<sup>64</sup>

L'expérience italienne avec l'Albanie, témoigne que les accords bilatéraux dans leur ensemble permettent à travers cette étroite collaboration avec les pays d'origine ou de transit de combattre le phénomène de l'immigration clandestine en provenance de ce pays: entre 1998-2002 il est une diminution substantielle d'immigrés clandestins de 73%.<sup>65</sup> Mais les modalités du modèle albanais sont difficilement transposables, pour des questions de proximité géographique et culturelle propres à ces deux pays, les Albanais représentent la deuxième communauté étrangère 169,000 en Italie après le Maroc (173,000). En suivant cette logique, serait-il possible de penser à des accords avec un interlocuteur crédible dans les pays tel que l'Irak, le Libéria, le Soudan, la Somalie ou la Sierra Leone dont la situation politique, économique et sociale s'avère elle-même être la cause de cette migration.

---

<sup>60</sup> Ferruccio Pastore "L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti" in *Rivista di diritto internazionale*, éd. Giuffrè, Vol.81, no.4, 1998.

<sup>61</sup> Andrea Stocchiero, Dossier politique migratoire et de coopération nel Mediterraneo, CESPI, Fondazione Friedrich Ebert, Ministero Affari Esteri, 2001.

<sup>62</sup> OIM, « Enjeux des politiques migratoires », Programme sur les politiques et la recherche en matière migratoire, No.2, mars 2003.

<sup>63</sup> Il est intéressant de noter que le quota pour le Maroc fut réduit en 2001, à cause du mécontentement italien sur le niveau de coopération de la part des autorités marocaine. Le quota préférentiel assigné à l'Egypte (2003) est plutôt lié à la collaboration active de la part des autorités égyptienne dans la réduction des flux migratoires à travers le Canal de Suez, un transit commun pour l'Italie pour les migrants du Bangladesh et du Sri Lanka. Source du Ministère de l'Intérieur

<sup>64</sup> Jonathan Chaloff, Employment, "Bilateral Labour Agreements on Labour Flows: Italy", Labour and Social Affairs Committee, Fondazione Censis and SOPEMI OECD, 2003 et <http://www.welfare.gov.it>. En 2004, les portes s'ouvrent pour 79,000 travailleurs au total dont 50,000 saisonniers. Pour les Etats qui ont souscrit ces accords de coopération, le décret indique les quotas suivants au nombre de 17,000 : 3,000 citoyens albanais, 2,500 Marocains, 3,000 Tunisiens, 1,500 Egyptiens, 2,000 Nigériens, 1,500 Moldaves, 1,500 cingalais, 1,500 Bangladesh, 1,000 Pakistanais, 2,500 pour des pays extracommunautaires qui conclueront des accords de réglementation des flux ou de réadmissions.

<sup>65</sup> Source du Ministère de l'Intérieur

L'un des grands défis à relever par le gouvernement est celui de se montrer suffisamment crédible pour mettre sur pied des filières d'admission légales tout en dissuadant les mouvements illégaux vers le pays.<sup>66</sup> Toutefois, l'ampleur de cette immigration clandestine fait prendre davantage conscience de l'insuffisance des mesures de circonstance puisqu'en Italie la débat sur de la gestion des flux de cette immigration s'est réduite à une discussion du système de réadmission et de quota.

### **Le droit d'asile existe-t-il en Italie pour les migrants irréguliers?**

Le droit d'asile depuis la fin des années 90 est fortement critiqué, à coups de raccourcis et autres simplifications populistes, par la presse et certains groupes politiques (présents dans le gouvernement actuel de Silvio Berlusconi) accusant à tort les migrants d'être, pour la plupart, des clandestins cherchant à profiter du système d'asile en Italie.

En réponse à ce phénomène de l'immigration clandestine et de ce prétendu abus du système, on a introduit une politique d'immigration restrictive rendant difficile l'entrée légale sans visas (souvent imposés pour les citoyens de pays caractérisés par des violations systématiques du droit de la personne ou par des guerres civiles). Mais la pratique révèle qu'il est pratiquement impossible d'obtenir un passeport ou d'avoir accès à une ambassade à la recherche d'un visa dans ces pays, c'est pourquoi les requérants d'asile sont forcés, comme on l'a démontré, d'avoir recours à des moyens dangereux et illégaux pour accéder sur le territoire européen *via* des passeurs pour demander l'asile en Europe.<sup>67</sup> Il est difficile de chiffrer le nombre de demandeurs d'asile qui voyagent clandestinement vers l'Italie. On peut affirmer toutefois qu'ils représentent environ 90% selon les données d'organisme humanitaire telle que le Italian Refugee Council.<sup>68</sup>

Ces dernières années, une grande majorité des requérants d'asile s'inscrit dans cette tendance, décrite préalablement, de l'abandon des routes de l'Est et de l'accroissement des flux migratoires en provenance des pays de l'Afrique du Nord comme voie d'accès vers l'Italie. En 2001, les principaux demandeurs d'asile sont Iraquiens, Turques et Yougoslaves, alors qu'en 2002 le premier groupe est celui des Cingalais, suivi des Iraquiens, Yougoslaves, Turques et Erythréen.<sup>69</sup> On assiste pourtant à un fléchissement des demandes d'asile par rapport aux 33,364 demandes de 1999, expliqué en partie par le flux des personnes fuyant le conflit du Kosovo. On est passé à 15,564 applications en 2000, 9,620 en 2001 à 7,281 en 2002 (les femmes constituant en moyenne 1/4 des demandes) contre 50,000 présentées en France, plus de

---

<sup>66</sup> OIM, Programme sur les politiques et la recherche en matière migratoire, Enjeux des politiques migratoires, No.1, mars 2003

<sup>67</sup> Morrison and Crosland, op.cit.

<sup>68</sup> Italian Refugee Council, <http://www.cir-onlus.org/>

<sup>69</sup> La majeure partie des 100,000 demandes d'asile présentées en Italie de 1990 à 2000 ont été avancées par des personnes provenant de l'Albanie, de la Fédération yougoslave, de la Roumanie, de l'Irak et de la Turquie (principalement des kurdes). UNHCR, "I rifugiati in Italia", 2002 <http://www.unhcr.it/>

70,000 en Allemagne et 110,000 au Royaume-Uni qui attire près d'un demandeur d'asile en Europe sur trois.<sup>70</sup>

Cette baisse (-24,3%) entre 2001-2002 doit être comprise dans le cadre d'une contraction générale des demandes d'asile déposées en Europe, mais cette diminution drastique va bien au-delà de la réduction enregistrée au niveau européen (-1,7%) et cela doit se mettre en relation avec les orientations plus restrictives de la nouvelle loi en matière d'immigration *et* d'asile - n.189/2002 (*legge Bossi-Fini*) – qui ont été anticipées dans la pratique déjà avant son entrée en vigueur en septembre 2002.<sup>71</sup>

Depuis plus d'une décennie, la situation de l'asile en Italie a changé sensiblement. Toutefois l'Italie ne s'est toujours pas dotée d'une loi spécifique en matière d'asile distincte et séparée du régime juridique réglant l'immigration, car il s'agit de deux problématiques de fond différentes. Le Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés, Ruud Lubbers, lors de sa dernière visite à Rome a rappelé que : « L'Italie est l'unique pays de l'UE dépourvu d'une loi organique en matière d'asile qui couvre tout le parcours du réfugié, de sa reconnaissance à son intégration. »<sup>72</sup>

Ce système normatif « organique » fut liquidé en seulement deux articles (art.31 et art.32) dans la nouvelle loi, qui modifie toutefois un certain nombre de procédures. Une modification importante concerne le *modus operandi* de la procédure, avec une diminution des possibilités d'assistance légale, sociale et d'intégration pour les requérants d'asile. Ces derniers, présents sur le territoire italien illégalement ou faisant l'objet d'une expulsion, passent systématiquement par une détention obligatoire dans des centres d'identification d'une part et sont soumis d'autre part à une procédure simplifiée suite à la demande d'asile (90% des requérants concernés) qui est fortement plus restrictive que la procédure ordinaire. De plus, lors du recours en deuxième instance auprès d'un juge ordinaire, le requérant ne bénéficie pas de l'effet suspensif de l'expulsion.<sup>73</sup>

Par ailleurs, il faut souligner que la Commission centrale pour la reconnaissance du statut de réfugiés siégeant à Rome (*legge Martelli* n.39/1990) - chargée de déterminer le statut de réfugié – devient la Commission nationale pour le droit d'asile avec le

---

<sup>70</sup> Par son faible taux de demande d'asile et son manque d'efficacité quant à la fourniture de relevés statistiques précis à la Commission européenne, l'Italie est souvent l'objet d'une réduction du soutien financier de la part du Fond européen pour les réfugiés (2000-2004). Population Data Unit, UNHCR et Italian Refugee Council <http://www.cir-onlus.org/>

<sup>71</sup> Ferruccio Pastore, « Questione kurda e domande d'asilo in Europa », *MigraCtion Europa*, n.4, CeSPI, Roma, 2003.

<sup>72</sup> UNHCR, Communication de presse, 14 avril 2003, <http://www.unhcr.it/>

<sup>73</sup> En faisant recours selon la norme encore en vigueur, le requérant peut rester sur le territoire italien jusqu'à ce que le juge n'ait pas émis une décision. Un éventuel avis d'expulsion peut être suspendu avec un permis de séjour pour motif humanitaire. La nouvelle loi en matière d'immigration *Bossi-Fini*, dispose, contrairement à ce qui est jusqu'à présent prévu, que le requérant d'asile, qui fait un recours contre un refus, doit quitter le territoire italien, une telle norme semble être en violation avec le principe du *non refoulement*, dont l'applicabilité est consacrée dans le droit coutumier international.

Italian Refugee Council, <http://www.cir-onlus.org/>

devoir de coordonner les nouvelles commissions territoriales (au nombre de 7), décentralisant ainsi le système.<sup>74</sup>

L'Italie serait, paradoxalement, le seul pays ayant prévu la participation de plein titre d'un représentant du UNHCR à ces commissions territoriales qui bénéficiera d'un droit de vote (tandis que présentement il ne détient qu'un statut consultatif à la Commission Centrale). Cette décentralisation est supposée réduire la procédure à 20 jours au lieu des 12-13 mois suivants actuels.<sup>75</sup>

Pour satisfaire cette absence d'une politique organique sur l'asile et d'un système national d'accueil, de protection et d'intégration, l'UNHCR, le Ministère de l'Intérieur et L'Association Nationale des Communes Italiennes (ANCI) ont mis sur pied en 2001 le Programma Nazionale Asilo (PNA) pour la constitution d'un réseau d'accueil financé par les communes en faveur des demandeurs d'asile, des personnes bénéficiant de la protection humanitaire, de la protection temporaire et un soutien à l'intégration des réfugiés reconnus.<sup>76</sup> Entre 2001 et 2003, les structures du réseau ont accueilli au total 4,265 personnes avec un budget d'environ 9 millions d'euros par an.<sup>77</sup>

L'Allemagne accueille actuellement environ 900,000 réfugiés, les Pays Bas, le Royaume-Unie, la Suède et la France en accueille environ 150,000 chacun contre 9,169 pour l'Italie (14,000 incluant les mineurs et les personnes détenant le statut de la protection humanitaire). Le nombre de réfugié en Italie, comparé à d'autres pays européens, s'avère donc plutôt bas et cette idée d'abus du droit est de loin défini par des considérations d'ordre politique.<sup>78</sup> Le taux des demandes du statut de réfugiés acceptées (7,4%) ne varie néanmoins pas tant des autres pays (8-10 % pour l'UE).<sup>79</sup> C'est du côté du faible nombre des demandes d'asile qu'il faut chercher l'explication. Il s'agit de deux phénomènes complémentaires aux effets de la nouvelle loi sur l'immigration *et* le droit d'asile<sup>80</sup>.

---

<sup>74</sup> Ces articles n'ont pas été pour l'heure promulgués, UNHCR, I rifugiati in Italia, <http://www.unhcr.it/>

<sup>75</sup> Legge Bossi-Fini, legge 30 luglio 2002, n. 189, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002. <http://www.gazzettaufficiale.it/index.jsp>

<sup>76</sup> <http://www.programmanazionaleasilo.it/>

<sup>77</sup> 4 régions : Moyen Orient en particulier la zone du Kurdistan (Turquie, Irak, Iran), des pays de l'Ex-Yougoslavie (Kosovo, Macédoine, Serbie-Montenegro), des pays de la Corne d'Afrique (Erythrée, Somalie, Ethiopie) et d'autres pays africains (Libéria, Soudan, Congo, Nigeria) et des étrangers des Ex-Républiques soviétiques (Russie, Georgie, Azerbaïdjan, Arménie, Kazakistan). La composante masculine est prédominante à hauteur d'68%. Service étatique du système de protection pour les requérants d'asile et les réfugiés. <http://www.serviziocentrale.it/>

<sup>78</sup> Dans les pays tels que la Suède, le Danemark, la Norvège, l'Allemagne, les Pays Bas et la Suisse, les réfugiés sont entre 9 et 16 pour 1,000 habitants, entre 2 et 2,5 en France et au Royaume Unie contre 0,16 pour l'Italie, soit 1 réfugié pour 6,300 habitants. Dossier Statistico Caritas, Sources : Population Data Unit UNHCR.

<sup>79</sup> Ministère de l'Intérieur, Informativa urgente del governo sulla politica in materia di immigrazione, juin 2003, [http://www.interno.it/salastampa/discorsi/pages/d\\_000000157.htm](http://www.interno.it/salastampa/discorsi/pages/d_000000157.htm)

<sup>80</sup> Maarten Vink and Frits Meijerink, Asylum applications and recognition rates in EU member states 1982-2001: a quantitative analysis", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, N. 3, Oxford University Press, september 2003.

D'abord, selon les estimations, l'Italie est de surcroît un pays de transit vers le reste de l'Europe à hauteur de 75% des migrants. Ceci est mis en évidence par la forte propension des mouvements de personnes, les contacts à travers l'espace, les réseaux familiaux ou sociaux, l'information et les intérêts qui se créent avec les autres pays européens. L'exemple des migrants kurdes est caractéristique à ce sujet, la plupart transitent par l'Italie pour rejoindre l'Autriche, l'Allemagne, les Pays Bas ou la Grande Bretagne.<sup>81</sup>

Ensuite, il y a le phénomène des régularisations, examiné ci-dessus. C'est une opportunité concrète de régulariser son propre statut sans passer par des procédures d'asile jugées « incertaines ». Les migrants ont souvent l'appréhension de se manifester auprès des autorités pour demander l'asile, de peur d'être déportés parce qu'ils sont arrivés précisément de manière irrégulière, de leur voir dénier un accès à la procédure ou parce qu'il est connu que généralement seulement une fraction des demandes sont acceptées. A leurs yeux, il est plus judicieux de rester dans le pays en dehors du système, soit dans l'attente d'un programme de régularisation ou pour atteindre un autre pays européen « moins restrictif » en matière d'asile et d'immigration.<sup>82</sup>

La loi *Bossi-Fini* vise en conséquence à réduire le nombre de personnes éligibles à l'asile en accélérant et en contrôlant mieux les procédures afin d'éviter un « détournement de l'asile comme vecteur d'immigration irrégulière », provoquant ainsi indirectement un manque d'intégration et de l'incertitude quant à la gestion du phénomène. On peut s'interroger sur la faisabilité d'une procédure d'examen des applications si rapide et "simplifiée" ainsi que sur le respect de toutes les garanties, y compris les modalités de recours, contre le refus d'une demande d'asile. Toutefois il est présentement difficile d'en faire une évaluation, puisque la loi n'a pas été promulguée pleinement et que les commissions territoriales ne sont pas encore opérationnelles. Le législateur, cependant, n'a pas affronté la question de manière efficace, préférant « tranquiliser » l'opinion publique avec une loi sur l'immigration où la thématique des réfugiés se trouve marginalisée, releguée à l'arrière-plan.

### **Le contexte communautaire de la politique migratoire**

Nonobstant un important effort d'harmonisation de la législation et de la pratique en matière d'immigration et d'asile, dans le cadre de l'UE, beaucoup reste à faire avant de disposer d'une vraie politique commune. Un pas supplémentaire a été franchi au Conseil européen des Ministres à Tampere, en Finlande, en octobre 1999.<sup>83</sup> On a réaffirmé la liberté d'accès sur le territoire européen pour tout les requérants d'asile, d'une offre d'assistance et surtout la reconnaissance de la différence fondamentale entre l'asile et l'immigration. Alors qu'en juin 2002 à Séville, on a concentré

---

<sup>81</sup> Christopher Hein, directeur du Italian Refugee Council, <http://www.cir-onlus.org/>

<sup>82</sup> Selon la Convention de Genève (art.31), les Etats contractants ne devraient pas sanctionner la conduite illégale d'un requérant pour atteindre le territoire, afin d'accéder à la demande du statut de réfugiés. <http://www.unhcr.fr>

<sup>83</sup> Conseil Européen de Tampere : conclusion de la Présidence at [http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_fr.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_fr.htm)

particulièrement l'attention sur la lutte contre l'immigration illégale, confirmée également dans le récent sommet de Thessalonique en juin 2003.<sup>84</sup>

La position du gouvernement italien à l'égard de l'Europe est claire. Il recherche un renforcement du consensus pour une gestion intégrée et coordonnée du contrôle des frontières externes de l'UE (terrestres, maritimes et aériennes), avec la coopération des pays dont proviennent les « clandestins » et du financement d'une politique européenne d'immigration commune. Ceci s'inscrit dans le cadre d'une tendance plus générale dans l'harmonisation des politiques et des normes en matière de réglementation des flux migratoires.<sup>85</sup>

Cette vision semble être partagée par une grande majorité des gouvernements européens. On retient que l'unique moyen de contrecarrer l'immigration clandestine est d'augmenter les contrôles aux frontières et même, peut être, de mettre en place un nouveau corps de police de frontière à participation communautaire (*burden-sharing*) comme le veulent les pays de la Méditerranée qui supportent, présentement, les coûts des mesures de surveillance mais aussi du rapatriement des migrants en situation irrégulière dont la destination finale est, pour beaucoup, le Nord de l'Europe.

L'Italie propose de partager son expérience en se positionnant, en outre, sur l'instauration de quotas pour l'immigration légale dans l'Union européenne (la gestion de l'immigration légale est pour l'instant du ressort de chaque Etat membre). Ce système est présenté comme la contrepartie offerte aux pays qui s'engagent à lutter contre l'immigration illégale et qui acceptent de signer avec l'Union des accords de réadmission de leurs clandestins.<sup>86</sup> Selon ce projet, chaque Etat membre définirait ses quotas et ceux-ci seraient additionnés au sein d'un "paquet" permettant à la Commission européenne de l'utiliser ensuite comme instrument de négociation avec les pays tiers.

Ces mesures visant à réprimer toute immigration, considérée comme "illégale", présente largement une priorité sur l'application d'une meilleure réception standard et davantage d'assistance aux migrants. Elles n'ont que l'effet de rendre encore plus dangereuse et précaire la situation de milliers d'immigrés contraints à la clandestinité, élimine chaque possibilité d'entrée légale sur le territoire européen, fragilisant de surcroît le régime international du droit d'asile. Toute idée d'équilibre semble se désagréger entre les objectifs de sécurité et de contrôle de l'immigration et les obligations de protection relatives aux droits de la personne. La variable politique et idéologique, qui façonne la politique migratoire des Etats membres sur les moyens de lutter contre l'immigration clandestine, n'est certainement pas à négliger.

Le nombre de personnes qui pénètrent illégalement sur le territoire de l'Union européenne varie d'une année à l'autre : entre 300,000 et 500,000, dont 20% à 40%

---

<sup>84</sup> L'immigration était à l'ordre du jour sur demande de la présidence italienne, Ministère de l'Intérieur, Le iniziative internazionali svolte dal Governo nelle sedi europee ed extraeuropee, juin 2003.

<sup>85</sup> Ministère de l'Intérieur, Immigrazione clandestina : « Dobbiamo fare di più... », octobre 2003

<sup>86</sup> A ce jour, Bruxelles a conclu trois accords de réadmission, Sri Lanka, Hong Kong et Macao ont accepté le retour de migrants qui passeraient à travers leur territoire pour l'UE, Ibid.

sont des requérants d'asile.<sup>87</sup> Toutefois, pour des raisons démographiques, économiques et sociales les migrations ne peuvent être entravées. Dans un processus de globalisation dans lequel le mouvement des personnes est inhérent, il s'agit de diviser les responsabilités dans la gestion de la migration pour réduire l'immigration clandestine et améliorer la perception de la migration comme un tout.<sup>88</sup> Cet effort s'inscrit dans la gestion efficace de l'immigration légale, dans la promotion de la protection et de l'intégration des migrants et dans le combat contre les causes de la migration forcée à travers le développement et la coopération, ainsi que l'adhésion à certaines conventions internationales comme, par exemple, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille du 18 décembre 1990 (Rés. n. 45/158), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003<sup>89</sup>.

### Regard sur l'avenir

Avec désormais 2,5 millions d'immigrés en situation régulière, l'Italie rouvre le débat sur le droit de ces nouveaux résidents à voter aux élections locales, provinciales et régionales. La proposition de Gianfranco Fini (Vice-président du Conseil italien) du vote aux immigrés aux élections "administratives" (municipales, provinciales et régionales) est dans la ligne avec les exigences sociales et économiques d'un pays démocratique et constitue un vrai tournant vers une politique moderne d'accueil et d'intégration. Mais le pas successif serait de libéraliser les entrées des immigrés, de les recevoir non sur les plages la nuit mais dans les ports de jour. Un nombre plus grand d'entrées régulières serait enfin un apport valide pour contraster la baisse démographique et le vieillissement de la population, dans un pays dont l'incidence des immigrés sur la population totale est plus basse (environ 3,4 %) que la moyenne européenne (5%). L'Italie doit s'habituer à offrir des places de travail *a priori*, à travers des quotas d'entrées plus réalistes (avec des investissements conséquents sur l'intégration, les services sociaux et le logement) et non *a posteriori*, à travers les régularisations qui ont été retenues comme nécessaires pour résoudre une situation générée par une politique migratoire peu efficace.

---

<sup>87</sup> OIM, Programme sur les politiques et la recherche en matière migratoire, *Enjeux des politiques migratoires*, No.2, mars 2003.

<sup>88</sup> L'OIM concentre ses propres forces pour le développement d'un dialogue régional entre les gouvernement de la région de la méditerranée occidentale encourageant les consultations multilatérales et renforçant le développement d'un mécanisme et des processus régionaux à travers l'organisation d'un forum de discussion « 5+5 », qui regroupe les Etats de l'Union du Maghreb arabe (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Mauritanie) et les cinq Etats du sud de l'Europe (France, Espagne, Portugal, Italie, Malte), s'est prononcée en faveur d'une « approche globale » des problèmes migratoires qui associe la démarche « sécuritaire » au souci du développement. <http://www.iom.int/>

<sup>89</sup> Cette convention définit un standard minimum de protection à l'échelle mondiale, qui sollicite la responsabilité à la fois des pays d'origine et des pays d'accueil. Cet instrument juridique affirme le devoir de coopération au niveau international pour les politiques migratoires, l'assistance aux migrants (en situation régulière ou irrégulière) et le respect des droits fondamentaux de la personne. Mais les états industrialisés après avoir participé activement à la définition du texte, se sont successivement défilé sur la ratification ainsi que sur son application par réticence qu'un niveau de droit plus ample augmente la présence clandestine alors que l'esprit de la convention sert à réduire les flux irréguliers. [http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/m\\_mwctoc\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/m_mwctoc_fr.htm)