

## OSCE HUMAN DIMENSION IMPLEMENTATION MEETING 2006

### EU statement for the working session 5: Humanitarian issues and other commitments

4 October, Warsaw

Monsieur le Président

1. Les mouvements migratoires de population ne sont pas un phénomène nouveau. Ils ont pris toutefois une ampleur considérable au cours des dernières années au sein de l'UE.

2. La question concerne d'abord l'Union européenne et la mise en œuvre en son sein du principe de libre circulation des personnes. Cette liberté, qui constitue l'une des quatre libertés fondamentales définies par les traités, est progressivement mise en œuvre, au fur à mesure de la réalisation du marché intérieur et des élargissements successifs.

3. Surtout, l'actualité nous rappelle que les questions migratoires sont un aspect désormais essentiel des relations extérieures de l'Union.

4. Comme vous le savez, le Conseil européen a adopté en décembre 2005 une approche globale et équilibrée sur les questions de migration, qui contient une série de mesures concrètes et immédiates de partenariat avec les pays d'origine et de transit. Dans ce contexte, une importante Conférence ministérielle euro-africaine s'est tenue les 10 et 11 juillet derniers à Rabat, consacrée à la migration et au développement. Cette initiative importante a permis de mettre en place une approche globale sur les migrations et un partenariat à la fois politique et opérationnel entre les pays d'origine, de transit et de destination des migrations.

5. C'est dans ce contexte également que doit se poursuivre la réflexion sur les droits des travailleurs migrants.

6. L'UE estime que les travaux de la Conférence de Rabat peuvent promouvoir une plus grande coordination des Etats membres en matière de politique de migration et d'intégration, de meilleurs échanges d'information entre Etats-membres sur les programmes d'intégration, les expériences nationales en matière de régularisation et la gestion de la migration.

7. Considérant le fait que les politiques d'intégration et les marchés nationaux du travail de l'UE sont différents, une réflexion est en cours sur les questions d'un possible contrat d'accueil et d'intégration des travailleurs migrants sur le territoire communautaire. Celui-ci pourrait formaliser un engagement réciproque entre le travailleur migrant et l'Etat, garantissant au migrant un certain nombre de prestations d'accueil (formation civique, formation linguistique, information sur les principaux services publics, etc.) en vue de faciliter son intégration.

8. Dans sa communication de décembre 2002 la Commission s'efforçait de préciser les liens entre migration et développement et de promouvoir une cohérence entre ces deux domaines d'action,

et dans celle du 1<sup>er</sup> septembre 2005, elle proposait un ensemble d'initiatives pour améliorer l'incidence des migrations sur le développement et suggère notamment des mesures concrètes destinées à renforcer la migration circulaire et à faciliter les migration de retour. A cette fin, la Commission propose des mesures dans des domaines tels que la transférabilité des droits à pension. En matière de retraite des travailleurs migrants, certains Etats membres ont développé des systèmes permettant d'exporter les prestations de vieillesse. Ainsi, un migrant retraité dans certains Etats membres peut transférer sa résidence dans un autre Etat et y faire suivre sa pension de retraite. Une réflexion commune euro-africaine sur une plus grande flexibilité dans les pratiques de mise en oeuvre des droits à la retraite des travailleurs migrants pourrait porter sur un cadre permettant de généraliser cette exportation à tous les Etats, de sauvegarder les droits acquis par les personnes quittant l'Etat où ils ont été acquis et de garantir le paiement régulier et intégral des pensions.

9. L'émergence de réseaux internationaux structurés fait peser sur les travailleurs migrants potentiels la menace de tomber dans des réseaux de filières clandestines ou de traite d'êtres humains, ayant des conséquences dramatiques sur les personnes concernées (sur le plan financier (endettement pour plusieurs années d'une famille ou d'un village), sur le plan humain (conditions de voyage très dangereuses pouvant aller jusqu'à la mort). Elle obère lourdement l'avenir des migrants et de leurs proches (exploitation par les trafiquants jusqu'au remboursement de la dette).

10. Pour faire face à ce fléau, et en complément de la coopération policière et judiciaire, l'UE souhaite orienter autant que possible la politique de lutte contre la traite des êtres humains vers la prise en charge des victimes et la prévention. Notre action future devra porter sur l'ensemble de la chaîne : lutte contre les réseaux criminels, identification et assistance aux victimes, en particulier les femmes et les enfants, et insertion ou réinsertion des victimes au sein du pays de destination ou de celui d'origine si leur sécurité y est assurée. Les Etats membres de l'UE se sont aussi engagés, conformément à la législation communautaire, à poursuivre les trafiquants et les contrebandiers.

11. Enfin, les transferts d'épargne effectués par les travailleurs migrants vers leurs pays d'origine sont considérables. Les transferts officiels sont estimés à 220 milliards de \$ en 2006. Les transferts réalisés par des canaux informels sont évalués au triple de cette somme. Seulement un tiers toutefois de ces sommes provient des pays de l'OSCE. Etant donné l'importance de cette manne financière, l'UE estime opportun de conduire une politique plus active d'aide au développement prenant davantage en compte ces acteurs importants que sont les migrants.

12. Elle devrait avoir pour axe majeur la dynamisation de l'effet économique des transferts. Pour cela, deux orientations à privilégier : d'une part l'aide à la bancarisation en Europe et dans les pays d'origine des travailleurs migrants et de leurs familles et la fluidification des transferts, promouvant un plus haut degré de concurrence entre opérateurs afin de diminuer le coût des transferts. Un rapprochement intra-européen entre banques commerciales doit être favorisé.

13. Afin d'améliorer la protection juridique des travailleurs migrants, la Haute Commissaire aux droits de l'Homme a lancé en 2005 une campagne incitant les Etats à ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990). Cette Convention des Nations Unies avait pour but de rassembler des principes déjà présents dans d'autres traités tels ceux de l'ONU, de l'OIT et du Conseil de l'Europe. Signée à ce jour par 27 Etats membres des Nations Unies, elle est ratifiée par 34 autres, dont très peu d'Etats membres de l'OSCE. Certains Etats s'interrogent sur la portée de certaines dispositions de cette convention concernant les travailleurs migrants illégaux se demandent si certaines d'entre elles n'ouvrent pas potentiellement la voie à des interprétations extensives entraînant des obligations allant au-delà du nécessaire respect des droits de l'Homme universellement reconnus. Le sujet mérite réflexion. L'UE, qui considère que le dialogue sur la migrations est essentiel entre pays d'origine et de destination,

estime toutefois que la priorité devrait aller à une pleine mise en œuvre des instruments fondamentaux de droits de l'homme par le plus large nombre d'Etats.

14. En parallèle aux questions relatives aux travailleurs migrants, l'UE est confrontée à la question de la protection appropriée à apporter aux demandeurs d'asile entrés dans l'espace communautaire ainsi qu'aux réfugiés et personnes déplacés restées dans leur région d'origine. En 2005, le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR dans le monde (réfugiés, civils retournés chez eux mais ayant encore besoin d'assistance, déplacés internes, demandeurs d'asile et apatrides) était de 19,1 millions, reflétant une augmentation de 13% par rapport à 2004 (17 millions), répartis en Asie, Afrique et en Europe. Début 2006, l'Union européenne comptait 4,4 millions de demandeurs d'asile.

15. L'UE européenne souhaite souligner le droit fondamental de demander asile, comme fondement de la politique commune d'asile. Pour répondre aux besoins des réfugiés et personnes déplacées, l'Union européenne laisse le soin à chacun de ses Etats-membres de rechercher la meilleure solution durable (retour volontaire dans le pays d'origine si les conditions le permettent, installation dans le pays de premier accueil ou réinstallation dans un pays-tiers) en tenant compte des possibilités et contraintes qui sont les leurs. Elle recherche néanmoins la concertation et la coordination entre ses membres et n'exclut pas bien, qu'un certain retard ait été pris dans ce domaine, de formaliser un accord communautaire de réinstallation, elle préconise aussi une approche globale de la question et la recherche de partenariats avec les instances traitant de thématiques voisines (protection des droits de l'homme, maintien de la paix, développement, gestion des migrations).

16. Après la période transitoire de cinq ans (2000-2005) prévue par le traité de Maastricht, la politique de l'asile est entrée, le 1<sup>er</sup> décembre 2005, dans le domaine de compétence communautaire. Sur la base des objectifs assignés par le Conseil de Tampere en 1999, une base juridique posant des normes minimales d'accueil, de solidarité, de compétences entre Etats, d'harmonisation des critères et de traitement des demandes d'asile a été adoptée. Plus particulièrement, en 2000, l'Union européenne a créé le Fonds européen pour les réfugiés afin de regrouper dans un seul instrument les actions en matière d'intégration et celles relatives à l'accueil et au rapatriement volontaire des demandeurs d'asiles, des réfugiés et des personnes déplacées, y compris en cas d'afflux massif. Etabli pour cinq ans (2000-2004), il a été renouvelé pour la période 2005-2010. Ce Fonds permet de soutenir financièrement les Etats-membres, afin d'améliorer les conditions d'accueil en terme d'infrastructures et de services (hébergement, aide matérielle, soins médicaux, assistance sociale, assistance dans les démarches administratives et juridiques, notamment en cas de violations des droits de l'homme).

17. En corollaire, une directive a permis d'instaurer des « normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres », notamment en terme de soins médicaux et psychologiques ainsi que d'accès aux cours de langues et, pour les enfants mineurs, aux systèmes éducatifs.

18. Néanmoins ce sont l'harmonisation des règles de reconnaissance et des droits des réfugié et des personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire (directive sur le statut de réfugié et la protection subsidiaire 2004/83/CE) et la définition de normes minimales pour l'examen des demandes d'asile (directive sur les normes minimales d'octroi et de retrait du statut de réfugié 2005 (2005/85/CE) qui ont occupé l'essentiel des débats sans que les Etats membres parviennent à une réelle harmonisation.

19. Lors du conseil européen de La Haye en Décembre 2004 a été adopté un nouveau programme pluriannuel liberté, sécurité et justice pour la période 2005-2010. Son objectif est de renforcer l'aptitude commune de l'UE et de ses Etats membres a garantir les droits fondamentaux et

une protection conforme au texte de la convention de Genève de 1951 et de son protocole de 1967 sur les réfugiés et les autres traités applicables en la matière, à réguler les flux migratoires, assurer le contrôle des frontières, combattre l'immigration illégale et la traite des êtres humains. Le programme souligne que l'intégration des migrants est un processus permanent à double sens, qui concerne à la fois les ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans l'union et leur société d'accueil ; implique le respect des valeurs fondamentales de l'union européenne et des droits de l'homme ; repose sur des échanges fréquents et le dialogue interculturel entre tous les membres de la société ; couvre des domaines d'action variés dont l'emploi et l'éducation.

20. Le Conseil européen a adopté les 15 et 16 juin 2005 un plan d'action détaillant le calendrier et les mesures de mise en oeuvre des objectifs de La Haye et une première évaluation politique des progrès accomplis a été faite lors du Conseil JAI du 26 juillet dernier avec la présentation par la Commission d'un ensemble de communications relatives au bilan des mesures prises, à l'appréciation de l'état d'avancement de leur mise en oeuvre et à l'évaluation des résultats obtenus.

21. La coopération avec les pays d'origine et de transit s'est également développée avec l'adoption en mars 2004 du programme "Aeneas" qui doit être remplacé, dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, par le programme thématique de coopération avec les pays tiers en matière de migration et d'asile, avec pour objectif d'apporter un soutien aux pays tiers afin de les aider à assurer une meilleure gestion des flux migratoires.

22. L'UE soutient par ailleurs l'initiative de la Suède, de la Suisse, du Maroc, du Brésil et des Philippines ont mis en place, en décembre 2003, la commission mondiale pour les migrations internationales (CMMI), et son accent sur l'analyse des aspects multidimensionnels des migrations internationales et du développement et la recherche des moyens pour maximiser leurs bénéfices en termes de développement et de minimiser leurs impacts négatifs. La commission mondiale a présenté au Secrétaire général des Nations Unies son rapport final en octobre 2005. Ce rapport a en outre servi comme important document préparatoire pour le dialogue de haut niveau qui a eu lieu à l'Assemblée générale des Nations Unies le 14-15 septembre 2006. Lors de la préparation de ce dialogue de haut niveau, l'UE a adopté une position commune sur les migrations et le développement et la présidence finlandaise a réalisé une intervention en séance plénière. L'un des résultats importants du dialogue de haut niveau a été le large soutien des Etats membres des Nations Unies à la création d'un forum mondial informel consultatif et non décisionnel sur les migrations internationales et le développement.

23. De même, nous appuyons les initiatives du Conseil de l'Europe visant à l'adoption par les Etats membres de politiques globales de gestion des flux migratoires et d'intégration des travailleurs migrants en situation régulière et de leurs familles dans les pays d'accueil.

24. En conclusion, l'Union européenne a démontré sa pleine implication dans la problématique des migrations et sa volonté d'explorer toutes les pistes à sa disposition, y compris les plus novatrices. Elle estime que l'OSCE peut contribuer utilement, dans le cadre d'action qui est le sien, à ce débat. En particulier, en facilitant une forme de dialogue et de coopération entre Etats participants. Dans cet esprit, elle encourage l'échange de bonnes pratiques sur les politiques migratoires suivies par l'ensemble des Etats participants, comme catalyseur destiné à accroître encore plus la confiance entre les 56. Conformément aux réflexions lancées sur cette problématique déjà depuis les années 1970, y compris dans l'Acte final d'Helsinki, l'action de l'OSCE doit se faire en synergie et dans le respect des compétences des organisations spécifiquement en charge de ces questions. C'est à ce prix que l'OSCE renforcera plus encore sa crédibilité, à laquelle l'Union européenne attache la plus grande importance. A cet égard, la présentation, lors du 14<sup>ème</sup> Forum

économique de l'OSCE, le 22 mai à Prague, d'un «Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination », fruit d'un travail conjoint du bureau du coordonnateur économique de l'OSCE avec le Bureau international du travail (BIT) et l'OMI, constitue une contribution utile à la réflexion sur cette problématique sensible. Gardons à l'esprit que qu'une politique efficace dans le domaine migratoire demande que l'on se concentre sur les forums qui se consacrent déjà au traitement de cette question. L'action de l'OSCE sera jugée plus sur le long terme que sur le court terme et plus sur des réalisations concrètes et tangibles pour les citoyens et la société civile que sur des promesses excessivement ambitieuses qui ne pourraient être tenues.

25. Le défi est aujourd'hui de taille pour notre organisation. Il nous appartient ensemble d'œuvrer pour pouvoir continuer à le relever demain.

La Bulgarie et la Roumanie, pays adhérents, la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine<sup>1</sup>, pays candidats, le Monténégro et la Serbie, pays du processus de stabilisation et d'association et candidats potentiels, aussi que l'Ukraine se rallient à cette déclaration.

---

<sup>1</sup>La Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine continuent à participer au processus de stabilisation et d'association