

Personne ne sait exactement combien de personnes entrent ou vivent clandestinement dans les pays de l'OCDE. De fait, la nature même des migrations irrégulières fait qu'il est difficile de quantifier les flux ou les effectifs d'immigrés sans papiers. Il ressort toutefois des données disponibles qu'un certain nombre de pays de l'OCDE enregistrent une forte immigration irrégulière. Ce phénomène est souvent associé au franchissement illégal de la frontière et parfois à la falsification de documents. Pourtant, il se peut que des individus arrivent légalement dans un pays mais finissent par faire partie de la population en situation irrégulière, parce qu'ils enfreignent les conditions de leur admission et de leur séjour, parce qu'ils restent sur le territoire après l'expiration de leur visa, ou parce qu'ils ne se soumettent pas à une obligation de quitter le territoire.

Le présent document de synthèse sur les politiques migratoires passe en revue l'ensemble des méthodes de prévention et de dissuasion des migrations irrégulières. Nombre de ces approches sont largement mises en œuvre, tandis que d'autres sont récentes et en développement. D'autres sont prometteuses face aux défis de demain.

Quelles mesures peuvent prendre les pouvoirs publics face aux migrations irrégulières de demain ?

Introduction

Pourquoi des étrangers entrent ou vivent clandestinement dans un pays ? Bien souvent, ce sont des raisons économiques qui les poussent à agir ainsi, notamment lorsque les perspectives économiques sont très différentes d'un pays à l'autre et que les voies légales d'immigration sont limitées. En outre, divers facteurs expliquent en réalité l'immigration irrégulière, notamment la demande de main-d'œuvre dans le secteur informel des pays de destination, des facteurs incitatifs dans les pays d'origine, et des immigrés désinformés.

L'immigration clandestine, en plus de poser des risques considérables pour les immigrés eux-mêmes, est une problématique de taille pour les pays de destination, car elle menace la sécurité publique et met en péril l'État de droit. Étant donné que l'immigration irrégulière est influencée par un large éventail de facteurs économiques et sociaux dans les pays d'origine et de destination, un seul moyen d'intervention n'est pas suffisant pour y faire face.

Contrôles aux frontières et à l'intérieur des frontières

Les infrastructures frontalières sont primordiales pour les pays de l'OCDE : elles doivent faciliter les échanges commerciaux, fluidifier les déplacements et le tourisme ainsi que les migrations régulières, tout en réduisant le risque d'entrées clandestines et d'autres formes de délinquance transfrontalière. Des frontières intelligentes offrent la possibilité de faciliter considérablement le contrôle de la sécurité aux frontières et de modifier « l'expérience frontalière ». Les nouvelles technologies de surveillance permettent également de détecter et de prévenir les prolongations illégales de séjours. Il n'en reste pas moins que les ressources humaines demeureront une composante essentielle des contrôles frontaliers et nationaux, compte tenu également des préoccupations d'ordre éthique qui entourent l'expansion des technologies de surveillance.

Des stratégies innovantes sont également nécessaires pour lutter contre les réseaux de plus en plus sophistiqués de trafic illicite de migrants, lesquelles doivent être complétées par des mesures de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent (voir les principes directeurs de l'OCDE pour la lutte contre la corruption liée à la traite des êtres humains). Les réseaux transnationaux de trafiquants sont très difficiles à démanteler. Face à ces difficultés, les systèmes de police et de justice doivent coopérer activement au-delà des frontières. En Europe, la coordination entre EuroPol, EuroJust et EBCGA est décisive et pourrait servir de base à une approche élargie.

Coopérer avec les immigrés eux-mêmes victimes de la traite peut également permettre de mieux identifier les trafiquants. Dans de nombreux pays de l'OCDE, des visas spéciaux ou permis temporaires sont disponibles pour les immigrés clandestins qui participent à l'identification de leurs trafiquants et qui les poursuivent en justice. Aux États-Unis, le U-Visa peut par exemple être obtenu par des témoins en cas d'emploi illégal de travailleurs étrangers, mais aussi de trafic, de traite des êtres humains et de servitude involontaire.

Retour des immigrés en situation irrégulière : mesures incitatives et coercitives

Face à l'inquiétude grandissante de la population quant au respect de l'État de droit, les pays de destination ont tout intérêt à faciliter le retour sûr et pérenne des immigrés en situation irrégulière. À ce jour, ces efforts ont largement consisté à négocier des accords de réadmission avec les pays d'origine et de transit (voir l'Encadré 1) et à mettre en place des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration (AVRR). Ces dispositifs comprennent une aide opérationnelle et financière aux retours individuels, souvent mise en œuvre en coopération avec des ONG et des organisations internationales. Les retours volontaires devraient être préférés aux retours forcés parce qu'ils sont plus simples et moins coûteux à organiser que les expulsions et qu'ils facilitent la réintégration de la personne ainsi que son rapatriement vers les pays avec lesquels il n'existe aucun accord signé de réadmission.

Si assurer le retour des immigrés en situation irrégulière est un élément essentiel des politiques migratoires, dans de nombreux pays les individus faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire restent dans la pratique difficiles à expulser, et peu intéressés par les programmes AVRR. Ce dispositif peut être plus attrayant quand les retours sont satisfaisants et pérennes. Du point de vue du pays de destination, on considère généralement que les programmes AVRR sont efficaces quand le retour n'est pas suivi d'une (re)migration. Du point de vue du pays d'origine, et de l'individu concerné, un retour pérenne signifie que les émigrés parviennent à réintégrer la société du pays d'origine, sur les plans social, économique et culturel. Ces paramètres montrent combien il est difficile d'évaluer les politiques de retour à l'aide d'indicateurs exclusivement quantitatifs.

D'après les données disponibles, donner de l'argent liquide uniquement ne suffit pas pour inciter les individus à choisir un programme d'aide au retour. Pour accroître le nombre de participants à ces programmes, il faut mettre en place des partenariats dans les pays d'origine et de destination pour informer, conseiller et accompagner les personnes de retour chez elles. Des personnalités locales et différents points de contact doivent être sollicités pour faire connaître les programmes AVRR et mettre fin à la réprobation qu'ils suscitent dans les pays d'origine. Certaines mesures peuvent être mises en œuvre pendant la procédure d'asile, comme une formation d'utilité pratique, que la demande d'asile soit acceptée ou non ; l'Allemagne propose un certain nombre de formations ayant cette double finalité. D'autres mesures consisteront en grande partie à trouver et à associer d'autres acteurs dans les pays d'origine à l'appui d'un projet au retour. Le lien avec les acteurs du développement est particulièrement important, pour que les personnes qui rentrent dans leur pays d'origine puissent apporter une contribution à l'échelon local. Le réseau européen pour le retour et la réintégration, ERRIN, étudie actuellement cette question.

Outre les programmes AVRR, il est aussi crucial pour les pays de l'OCDE d'appliquer les décisions de

retour forcé (involontaire) afin de préserver la crédibilité des voies légales d'immigration et de réduire au minimum les incitations à immigrer clandestinement. Les politiques relatives au retour font partie intégrante d'une politique migratoire globale. L'efficacité des retours des individus non autorisés à rester dans les pays de l'OCDE doit rester un objectif clé. Les faibles taux de retour nuisent à la crédibilité du système aux yeux du public et encouragent davantage l'immigration irrégulière et les déplacements secondaires.

Encadré 1. Accords de réadmission

Dans le cadre des accords types de réadmission, les parties signataires s'engagent généralement à accepter le retour des personnes sans exiger les formalités d'usage à l'entrée. Les accords non normalisés qui visent à faciliter la réadmission peuvent prendre diverses formes, par exemple des accords administratifs, des mémorandums d'entente ou une coopération des services de police.

Depuis 2004, l'Union européenne a conclu au total 17 accords de réadmission avec des pays non membres de l'UE, pour opérer des retours conformément à la Directive 2008/115/CE relative aux retours et à ses règles applicables à l'asile.

Source : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en

Les retours spontanés des immigrés à l'issue de leur séjour temporaire autorisé doivent également être encouragés. Sur un marché du travail où les programmes de migrations de travail temporaires se développent pour répondre à des besoins cycliques, il est essentiel de s'assurer du départ des travailleurs immigrés concernés. La sélection peut se fonder sur les caractéristiques associées à un dépassement limité du séjour autorisé ; l'Espagne, par exemple, embauche des femmes originaires de zones rurales au Maroc pour travailler temporairement à la cueillette des fraises. Des incitations explicites au retour peuvent aussi être mises en place notamment en facilitant l'immigration répétée des travailleurs temporaires respectueux de la loi. C'est le cas en Espagne et dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE avec les travailleurs saisonniers titulaires de visas à entrées multiples. D'autres exemples viennent entre autres de Corée et d'Israël, qui retiennent une partie du salaire des travailleurs immigrés pendant leur séjour

et leur donnent l'épargne accumulée au moment du départ, ou après le retour dans leur pays d'origine. En Israël, plus les travailleurs dépassent la durée de leur séjour autorisé, plus ils perdent des parts élevées de leurs retenues.

Programmes de régularisation : des règles claires d'admissibilité

Dès lors que l'emploi illégal des travailleurs étrangers devient une priorité d'action des pouvoirs publics ou est considéré comme un problème structurel, des programmes de régularisation peuvent être envisagés. Ils doivent être conçus avec soin et s'accompagner d'ajustements appropriés des voies légales d'immigration des travailleurs et de mesures strictes d'application. Pourtant, la régularisation reste une solution ex post plutôt qu'une stratégie à proprement parler pour régler les problèmes fondamentaux qui sont à l'origine des migrations irrégulières et de l'emploi illégal de travailleurs étrangers.

La régularisation est un outil qui vise à réduire les effectifs d'immigrés non autorisés et qui est susceptible d'apporter des avantages économiques et sociaux en faisant passer les immigrés du secteur informel au secteur formel. De ce point de vue, elle permet de faire face aux effets cumulés de l'incapacité de la politique relative aux migrations de travail à répondre aux besoins de main-d'œuvre non satisfaits au niveau local.

On peut également considérer que la régularisation « récompense l'illégalité », comme un effet incitatif qui favorise les migrants irréguliers et pénalise les individus qui immigreront et travailleront suivant des voies légales – si de telles voies existent. Il peut aussi sembler que la régularisation, en particulier à grande échelle, sape les efforts déployés pour maîtriser les flux migratoires. Elle encouragerait aussi une immigration clandestine « spéculative » dans la perspective de futurs programmes de régularisation. L'expérience qu'a l'OCDE des stratégies nationales montre qu'il est sans doute préférable de proposer des régularisations individuelles de façon continue ou par roulement, selon des critères d'admissibilité précis, stricts et

largement identiques plutôt que de mettre en œuvre de vastes programmes ponctuels.

Dès lors qu'un gouvernement décide de mener un programme de régularisation, il doit prendre en considération un certain nombre de paramètres fondamentaux :

- Fréquence. La régularisation devrait-elle intervenir ponctuellement ou en continu ?
- Critères d'admissibilité. Devrait-elle s'appliquer à des individus ou des groupes et tenir compte de l'expérience migratoire et des antécédents professionnels ?
- Critères additionnels. D'autres éléments devraient-ils être pris en considération, par exemple l'absence d'impayé et d'arriéré d'impôt, la maîtrise attestée de la langue et des preuves concrètes d'intégration ?
- Avantages. Quelle forme prendrait le statut récemment légalisé d'un immigré ? Les permis seraient-ils temporaires ou permanents ?

Lutter contre l'emploi illégal des travailleurs étrangers

L'emploi illégal des travailleurs étrangers est un facteur déterminant des migrations irrégulières ; il met en péril le cadre d'action pour les migrations, expose les immigrés à l'exploitation, crée un avantage concurrentiel déloyal pour les employeurs peu scrupuleux, et risque d'avoir un impact négatif sur l'emploi et le salaire de la main-d'œuvre déclarée.

Les nouvelles technologies et les approches innovantes peuvent aider les pouvoirs publics à détecter l'emploi illégal, et les employeurs à vérifier le statut juridique des candidats à l'emploi. Tenir les employeurs pour responsables du respect de la législation par leurs sous-traitants fait qu'il est plus risqué et plus coûteux de faire travailler des immigrés illégalement.

Dans le cadre du processus de vérification de la situation des travailleurs immigrés, les employeurs sont censés s'assurer que les étrangers sont dûment autorisés à travailler. À cette fin, certains gouvernements mettent en place un service de

vérification que les employeurs ont la possibilité ou l'obligation d'utiliser. De tels systèmes permettent de sensibiliser les employeurs à la question de la clandestinité et de faciliter les contrôles, même si les efforts déployés pour les développer restent modestes dans les pays de l'OCDE. Néanmoins, certains pays ont créé des plateformes de vérification en ligne sécurisées et gratuites (Encadré 2). De tels systèmes pourraient donner lieu à de bonnes pratiques à reproduire ou dont des enseignements pourraient être tirés.

Encadré 2. Le système américain E-Verify

Aux États-Unis, le Département de la sécurité du territoire (DHS) exploite un service gratuit en ligne, E-Verify, qui permet aux employeurs de vérifier que leurs employés ont le droit de travailler aux États-Unis. Les employeurs soumettent des informations (nom, numéro de sécurité sociale, numéro d'inscription au registre des étrangers, etc.) qui sont alors recoupées avec les bases de données du Service public de protection médicale et sociale (SSA) et du DHS. Si la procédure aboutit à une non-confirmation, l'employeur découvre alors que son salarié n'est pas autorisé à travailler et peut mettre fin à son contrat. Si l'employeur continue de le faire travailler, il fait l'objet d'une présomption réfragable pour avoir employé en connaissance de cause une personne étrangère non autorisée.

Les pratiques d'inspection du travail dans la plupart des pays de l'OCDE reposent sur la combinaison de contrôles ciblés dans certains secteurs et de contrôles aléatoires plus vastes. En règle générale, les inspections sont pourtant rares, et donc peu susceptibles de dissuader complètement les employeurs d'embaucher illégalement des travailleurs étrangers. Pour améliorer l'efficacité des contrôles, il faut renforcer et resserrer la coordination et la coopération entre les différents services concernés de l'administration, par exemple la police, les services d'immigration, les administrations fiscales et douanières, et les inspections du travail. Néanmoins, pour que ces contrôles des lieux de travail aient plus d'impact, il sera en général nécessaire d'augmenter leur fréquence et de mieux les cibler, notamment par le biais du profilage statistique des secteurs et des entreprises, mais aussi d'accroître le coût pour les employeurs de faire travailler illégalement des

étrangers, notamment en alourdissant leur responsabilité financière et en augmentant le risque pour la réputation du contractant principal dans les chaînes de sous-traitance.

Les pays de l'OCDE appliquent des sanctions et des pénalités très différentes en cas d'emploi illégal de travailleurs étrangers, le montant des amendes et la sévérité des accusations au pénal étant très variables. Néanmoins, les sanctions à l'encontre des employeurs sont une composante essentielle des efforts déployés pour les dissuader d'embaucher des travailleurs étrangers en situation irrégulière. L'efficacité des sanctions dépend à la fois de leur sévérité et de leur application effective, c'est-à-dire si les employeurs estiment ou non qu'elles sont susceptibles de leur être appliquées.

L'importance des voies légales d'immigration

Le bon fonctionnement des voies d'entrée régulières est nécessaire pour que la lutte contre les réseaux de trafiquants et l'immigration clandestine soit efficace. Ces trajectoires devraient tenir compte de la diversité des immigrés potentiels ainsi que de la réalité sociodémographique et de la situation du marché du travail dans les pays de destination. Les voies régulières d'immigration pour raisons humanitaires incluent généralement des programmes de réinstallation, des visas humanitaires et des programmes de parrainages privés. Les autres voies régulières d'immigration pour des raisons non humanitaires comprennent en général les catégories professionnelles et familiales et les études. Un bon exemple est le programme allemand pour les migrations de travail en provenance des Balkans occidentaux (Encadré 3).

Ouvrir la « porte d'entrée » ne veut pas dire pour autant que tout le monde arrêtera d'emprunter la « porte de service ». Les déséquilibres entre les pressions migratoires et les véritables possibilités seraient un premier obstacle. De la même façon, l'inadéquation des compétences des immigrés potentiels avec la nature de la demande de main-d'œuvre dans les pays de destination constituerait une autre entrave. Néanmoins, le fait de créer des voies d'entrée pour les travailleurs étrangers a un effet clairement positif.

Les partenariats pour la mobilité des compétences peuvent être utiles pour adapter l'offre de migrations régulières et réduire les incitations aux mouvements irréguliers. Dans le cadre de tels partenariats, les immigrés acquièrent des compétences professionnelles, tandis que les coûts sont au moins en partie supportés par le pays de destination et/ou les employeurs. Des programmes pilotes comprenant une formation financée par l'aide dans le pays d'origine ont été utilisés dans des partenariats entre l'Espagne et le Maroc, par exemple. D'autres exemples en Allemagne, en Finlande, en Italie et en Norvège sont notamment des programmes de recrutement dans le secteur des soins infirmiers, qui offrent des formations en fonction de besoins précis.

Encadré 3. Programme allemand pour les migrations de travail en provenance des Balkans occidentaux

En 2015, l'Allemagne a reçu de nombreuses demandes d'asile émanant de personnes en provenance de la région des Balkans occidentaux, lesquelles ont représenté 41 % de l'ensemble des premières demandes enregistrées au cours des neuf premiers mois de l'année 2015 ; toutefois, seules 0.3 % ont satisfait aux conditions d'octroi d'une protection. En octobre 2015, l'Allemagne a mis en place un programme pour les migrations de travail en provenance des Balkans occidentaux.

Les demandeurs d'asile de la région qui ont retiré leur demande immédiatement et ont quitté l'Allemagne sont devenus admissibles au titre de la nouvelle voie d'entrée légale pour les travailleurs étrangers. De 2016 à 2020, les personnes en provenance des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo*, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie) peuvent travailler en Allemagne – quels que soient leur qualification formelle et leur niveau de compétences en allemand. Les immigrés ont besoin d'une offre d'emploi ayant fait l'objet d'un test du marché du travail et doivent déposer une demande de visa auprès d'une mission diplomatique allemande dans leur pays d'origine.

Le programme est la pièce maîtresse d'une série d'interventions visant à faire sortir les flux en provenance des Balkans occidentaux de la filière de l'asile. Après sa mise en place, le nombre de premières demandes d'asile émanant de ressortissants des pays des Balkans occidentaux en Allemagne a baissé de

121 000 en 2015 à seulement 5 000 en 2018. À compter de 2016-2018, plusieurs centaines de milliers de demandes ont été déposées pour participer au programme des migrations de travail dans le cadre de la nouvelle réglementation, et environ 65 000 visas ont été délivrés. Le programme semble offrir une solution régulière pour soulager le système d'asile.

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo. Ci-après le Kosovo.

Il est aussi particulièrement important de recenser et de combler les lacunes de la réglementation qui font augmenter le risque de dépassement de la durée de séjour autorisée. Il se peut aussi, dans certains cas, que des règles strictes concernant le changement de statut, des modifications non annoncées ou rétroactives des critères d'admissibilité ou des retards administratifs dans les renouvellements ou les changements de statut, incitent les immigrés à dépasser la durée autorisée de leur séjour, même s'ils sont de bonne foi. Pour réduire ces risques, des systèmes solides de gestion des migrations devraient tenter d'annoncer les modifications à l'avance, de traiter les demandes en temps voulu et de prendre en compte les évolutions du marché du travail susceptibles de modifier les critères d'admissibilité.

Des mesures de prévention dans les pays d'origine et de transit

En coopération avec les pays d'origine ou de transit, les pays de destination peuvent prendre des initiatives susceptibles d'empêcher que d'autres individus n'émigrent illégalement. Ces démarches peuvent consister, sans s'y limiter, à coopérer en matière de contrôle aux frontières et d'échange d'information, mais aussi à conclure des accords de réadmission.

Les candidats à l'émigration dans les pays d'origine, ainsi que les immigrés en situation irrégulière dans les pays de transit sont souvent mal informés et trop facilement influencés par des rumeurs qui servent les intérêts des réseaux de trafiquants. Des campagnes de prévention et d'information dans les pays d'origine peuvent contribuer à réduire le risque que des immigrés potentiels se laissent

berner par des promesses irréalistes de vie dans les pays de destination. Pour y parvenir, les campagnes doivent s'assurer que les informations qu'elles diffusent sont perçues comme crédibles – les candidats à l'émigration pourraient se méfier des informations officielles mais faire en revanche confiance à des associations d'immigrés.

Les causes profondes des migrations doivent en outre être analysées collectivement. Si l'on met de côté les personnes qui fuient leur pays pour sauver leur vie, les immigrés sont généralement plus aisés et souvent moins réfractaires au risque que la population générale dans les pays d'origine. Ils ne forment pas le groupe cible habituel des programmes classiques de développement, qui sont axés sur les pauvres. Il faut faire plus pour comprendre ce groupe cible, découvrir en quoi il diffère de la population qui n'émigre pas et déterminer quels types de programmes de développement lui correspondent le mieux.

De plus, la stabilité et la sécurité devraient être considérées non seulement au niveau national mais aussi d'un point de vue régional. Cette démarche est particulièrement importante dans les régions où les migrations sont facilitées par des accords de libre circulation. Enfin, la coopération internationale est essentielle pour prévenir les conflits et la violence et aussi pour faire face aux effets possibles des changements environnementaux sur les migrations internationales.

Bibliographie

OCDE (2019), *Recruiting Immigrant Workers: Korea 2019*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307872-en>.

OCDE (2018), « Lutter contre le travail illégal des étrangers », *Perspectives des migrations internationales*, 2018.

OCDE (2015), « Can we put an end to human smuggling? », *Débats sur les politiques migratoires*, n°9, <https://www.oecd.org/migration/Can%20we%20put%20an%20end%20to%20human%20smuggling.pdf>.

OCDE (2010), « Better Managing Labour Migration », in *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264079267-8-en>.

Contacts

Jean-Christophe Dumont
Division des migrations internationales, OCDE
Courriel: jean-christophe.dumont@oecd.org
Tel: +33 1 45 24 92 43

Thomas Liebig
Division des migrations internationales, OCDE
Courriel: thomas.liebig@oecd.org
Tel: +33 1 45 24 90 68

Jonathan Chaloff
Division des migrations internationales, OCDE
Courriel: jonathan.chaloff@oecd.org
Tel: +33 1 45 24 18 49

Liens utiles:

www.oecd.org/migration

<http://www.oecd.org/migration/ministerial/>

Cette brochure est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues des gouvernements des pays membres de l'OCDE.