

26

COMMISSION INTERNATIONALE CATHOLIQUE  
POUR LES MIGRATIONS

SIÈGE CENTRAL : 11 RUE CORNAVIN, GENÈVE, SUISSE

*En Italie :*

GIUNTA CATTOLICA ITALIANA PER L'EMIGRAZIONE  
VIA OVIDIO, 10 - ROME



**TROISIEME CONGRES  
INTERNATIONAL CATHOLIQUE  
DES MIGRATIONS**

**ASSISE, 22 - 28 SEPTEMBRE 1957**

GROUPE DE TRAVAIL : **IV**.....

TITRE DU RAPPORT : **LA COORDINATION INTERNATIONALE  
EN MATIERE MIGRATOIRE ET SOCIALE  
A L'ECHELON DES ORGANISATIONS  
INTRAGOUVERNEMENTALES**

TABIE DES MATIERES

LA COORDINATION INTERNATIONALE

EN MATIERE MIGRATOIRE ET SOCIALE A L'ECHELON

DES ORGANISATIONS INTRAGOUVERNEMENTALES

par Emilio Bettini (Italie)

## TABLE DES MATIERES

I. Avant-propos . . . . .	Pag.	1
II. Principes généraux . . . . .	"	3
III. Organismes strictement européens . . . . .	"	7
IV. Organismes non strictement européens . . . . .	"	16
V. Organismes financiers . . . . .	"	24
VI. Cas de double emploi institutionnel ou pratique . . . . .	"	27
VII. Expériences de collaboration et tentatives de coordination . . . . .	"	32
VIII. Le problème d'une coordination effective . . . . .	"	46
IX. Coordination internationale et harmonisation des politiques migra- toires . . . . .	"	60

-----

AVANT-PROPOS

La coordination à l'échelon international des activités catholiques dans le domaine des migrations est indubitablement un élément indispensable pour le fonctionnement approprié de ces activités surtout dans le but d'éviter de doubles emplois (qui entraîneraient pertes d'argent et d'énergies) ou des lacunes.

Aux fins de l'examen de ce problème il s'avère nécessaire de connaître quelle est la situation de la coordination internationale à l'échelon des organisations internationales inter-gouvernementales qui agissent dans le domaine de l'émigration et quels sont les facteurs qui agissent en sens négatif.

Le but du présent exposé est de mettre en lumière les conditions de la coordination internationale des organisations inter-gouvernementales agissant en faveur des mouvements migratoires et des problèmes sociaux, les travaux effectués et les résultats obtenus.

Il est probable qu'un rapprochement entre les problèmes de coordination qui se posent aux organisations inter-gouvernementales et ceux que rencontrent les organisations catholiques, révélerait des analogies

méritant d'être prises en considération.

Indépendamment des conclusions qui peuvent être tirées de ce rapprochement éventuel, il n'y a aucun doute que si les organisations catholiques s'intéressaient au domaine des politiques migratoires gouvernementales nationales, cela faciliterait la solution des problèmes qui entravent la réalisation d'une coordination internationale efficace en matière migratoire et sociale aussi bien que l'harmonisation des politiques nationales.

-----

## II.

### PRINCIPES GENERAUX

1.- Les rapports internationaux de cet après-guerre ont été caractérisés par la naissance, le développement et l'accroissement d'organismes internationaux de tous genres et par l'extension graduelle de la méthode des négociations et des discussions multilatérales à côté du système traditionnel des négociations bilatérales.

Il s'agit d'une évolution à laquelle a contribué considérablement la crise du système international traditionnel causée par des déplacements de forces économique et militaires dans le monde entier et en Europe en particulier, à la suite de la deuxième Guerre Mondiale. Toutefois, cette extension prouve également un esprit de solidarité international accru et l'exigence d'une collaboration plus étroite entre les Gouvernements. Elle représente donc dans son ensemble un progrès non négligeable par rapport à la pratique suivie dans le passé tant parce qu'elle a entraîné la substitution et la préférence des intérêts collectifs, ou tout au moins communs, aux intérêts particuliers, que parce que les résultats obtenus grâce à des instruments juridiques élaborés de façon multilatérale, ont acquis une validité, une objec-

tivité et une stabilité plus sûres.

La collaboration multilatérale, telle qu'elle s'est manifestée à la suite de la création d'organismes internationaux, a provoqué la constitution de nombreux groupements de Gouvernements fondés parfois sur le principe de la discussion de matières spécifiques et différentes (questions d'ordre militaire, économique, politique, culturel, etc.), parfois sur le principe d'une communauté géographique et régionale, ou encore sur les deux principes à la fois.

Etant donné que d'une part les compétences de chaque organisation vis-à-vis des autres organisations, ne paraissent pas clairement délimitées et que d'autre part les méthodes et les structures intérieures de chaque Pays ne se sont pas toujours adaptées aux nouveaux systèmes internationaux avec la célérité nécessaire, on a constaté et on constate encore des inconvénients qui prouvent la nécessité d'une coordination.

Une telle coordination, qui pour être efficace et décisive doit être effectuée à l'échelon national ainsi qu'à l'échelon international, se présente en ces termes :

- a) éviter entre les organisations des chevauchements d'activité, de doubles emplois ou des objectifs divergents;
- b) assurer la collaboration entre les organismes complémentaires et s'occuper efficacement des secteurs qui pourraient n'être pas encore couverts;

c) faciliter l'harmonisation des politiques des Gouvernements dans le but d'atteindre les objectifs communs d'une façon plus sûre et plus heureuse.

2.- Ce qui précède est valable non seulement du point de vue général mais également en ce qui concerne le secteur spécifique des mouvements migratoires.

Bien qu'entre les organismes internationaux qui ont été créés, un seul ait le but exclusif d'atteindre des objectifs migratoires (le C.I.M.E.), plusieurs organismes comptent parmi leurs buts des objectifs intéressant de façon plus ou moins directe et plus ou moins immédiate les mouvements des travailleurs et de leurs familles.

Une brève analyse des fonctions et du travail pratique des principaux organismes gouvernementaux à l'échelon international permettra d'éclaircir le problème de la coordination internationale.

Les organismes dont il s'agit sont les suivants:

- a) à l'échelon strictement européen : l'OECE, le Conseil de l'Europe, la CECA, l'UEO et les organismes pour la création d'une Communauté Economique Européenne (Marché Commun et Zone de Libre Echange), qui sont encore à l'étude ou en train d'être mis sur pied;
- b) sur un plan géographique plus étendu : le CIME, l'OTAN, le BIT, le Haut Commissariat des Nations

Unies pour les Réfugiés, l'Administration pour l'Assistance technique et d'autres organisations des Nations Unies;

c) à l'échelon financier : le Fonds de Ré-établissement du Conseil de l'Europe et, dans de certaines limites, la BIRS, la Société Financière Internationale qui doit être prochainement constituée et le Fonds d'Investissements de la Communauté Economique Européenne (Marché Commun).

Les deux organisations les plus importantes du point de vue des mouvements migratoires sont le CIME et l'OECE (Comité de la Main d'Oeuvre) : le premier étend sa juridiction sur tout le secteur de l'émigration transocéanique assistée et la deuxième vise tout l'ensemble de l'émigration intra-européenne. Les autres organisations s'occupent par contre de secteurs spécifiques ou particuliers dans l'un ou l'autre domaine ou dans les deux ensemble.

L'activité des deux organisations est toutefois nettement différente à cause de la nature spécifique du mouvement migratoire qui a lieu dans leurs secteurs géographiques respectifs. L'OECE cherche surtout à créer une structure juridique multilatérale dans laquelle les mouvements migratoires puissent avoir lieu avec plus d'aisance, tout en laissant leur réalisation à l'initiative privée, aux accords bilatéraux et aux services administratifs. Le CIME ne tient presque pas compte de l'aspect juridique et se consacre par contre aux opérations matérielles du déplacement des migrants.

III.

ORGANISMES STRICTEMENT EUROPEENS

3.- Le Conseil de l'Europe (1), sur la base de son Statut, vise notamment à favoriser le progrès social des Pays membres.

Ce but est poursuivi :

- a) directement par une action de caractère juridique ayant comme objet principal des problèmes sociaux ou de protection des droits de la personne;
- b) indirectement, grâce à l'action du Représentant Spécial pour les Réfugiés nationaux et les Excédents de Population (institué en décembre 1953 à la suite de la décision du Comité des Ministres).

Dans le domaine de son action directe l'activité du Conseil de l'Europe a abouti à la réalisation et à la signature des instruments multilatéraux suivants:

---

(1) Composé des quinze pays suivants : Autriche, Belgique, Allemagne, Danemark, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume Uni, Suède et Turquie.

Accord provisoire européen d'assistance sociale et sanitaire (décembre 1953); Convention pour l'Assistance sociale et sanitaire avec, en annexe, le Protocole pour les Réfugiés (décembre 1953); Convention Européenne sur l'équivalence des titres d'études qui donnent droit à l'inscription aux Universités (décembre 1953); Convention Européenne pour la protection des droits et des libertés fondamentales de l'homme (novembre 1950); Accord provisoire européen sur les régimes de sécurité sociale relatifs à l'invalidité vieillesse et suirvivants (décembre 1954); Convention européenne d'établissement (décembre 1955).

D'autre part l'élaboration de la Carte sociale, la préparation d'un Code européen de sécurité sociale, l'étude du problème des travailleurs âgés et du problème de l'utilisation de la main d'oeuvre agricole sont encore en cours d'examen.

L'action du Représentant spécial pour les Réfugiés nationaux et pour les excédents de populations, s'est manifestée surtout dans l'institution d'un Fonds de Réétablissement, qui eut lieu en 1956, et dans une activité d'impulsion et d'encouragement politiques auprès des Gouvernements intéressés et auprès de l'opinion publique des Pays membres. Une attention tout à fait particulière a été portée au problème de la coordination entre les organisations européennes qui s'intéressent aux réfugiés et aux excédents de population.

4.- La CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) (1) a, entr'autres, le but énoncé par l'art.69 (2) du Traité institutif de la Communauté, de créer la liberté de mouvement de la main d'oeuvre dans le secteur du charbon et de la sidérurgie.

C'est afin d'atteindre cet objectif qu'à été publiée la Décision du 8 Décembre 1954, intégrée dans l'Accord exécutif du 15 Juillet 1955, qui cependant n'est pas encore en vigueur.

---

(1) Composée par les Pays suivants : Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas.

(2) Article 69

(1) Les Etats membres s'engagent à écarter toute restriction, fondée sur la nationalité, à l'emploi dans les industries du charbon et de l'acier, à l'égard des travailleurs nationaux d'un des Etats membres de qualification confirmée dans les professions du charbon et de l'acier, sous réserve des limitations qui résultent des nécessités fondamentales de santé et d'ordre public.

(2) Pour l'application de cette disposition, ils établiront une définition commune des spécialités et des conditions de qualification, détermineront d'un commun accord les limitations prévues au paragraphe précédent et rechercheront les procédés techniques permettant la mise en contact des offres et des demandes d'emploi dans l'ensemble de la Communauté.

(3) En outre, pour les catégories de travailleurs non prévues au paragraphe précédent et au cas où un développement de production dans l'industrie du charbon et de l'acier serait freiné par une pénurie de main d'oeuvre appropriée, ils adopteront leurs ré-

D'autres articles du Traité institutif de la CECA prévoient l'action des organismes de la Communauté dan un secteur encore plus étendu, tel que la politique et l'organisation de l'emploi (art.3), la sécurité sociale (art. 54), l'harmonisation des salaires (art. 68) et les mesures contre le chômage. Il faut noter l'intérêt particulier pour le secteur migratoire de l'activité déployée en matière de sécurité sociale qui a donné lieu à d'importantes négociations entre les Gouver-

---

gements relatives à l'immigration dans la mesure nécessaire pour mettre fin à cette situation; en particulier, ils faciliteront le réemploi des travailleurs en provenance des industries du charbon et de l'acier d'autres Etats membres.

(4) Ils interdiront toute discrimination dans la rémunération et les conditions de travail entre travailleurs nationaux et travailleurs émigrés, sans préjudice des mesures spéciales intéressant les travailleurs frontaliers; en particulier, ils rechercheront entre eux tous arrangements qui demeurent nécessaires pour que les dispositions relatives à la Sécurité Sociale ne fassent pas obstacle aux mouvements de main d'oeuvre.

(5) La Haute Autorité doit orienter et faciliter l'action des Etats membres pour l'application des mesures prévues au présent article.

(6) Le présent article ne porte pas atteinte aux obligations internationales des Etats Membres.

nements intéressés au cours de ces deux dernières années, sous les auspices de la CECA et en collaboration avec le BIT, en vue de la conclusion d'une Convention Européenne sur la sécurité sociale.

5.- L'OECE (Organisation Economique de Coopération Européenne) (1) sur la base de l'art. 8 de sa Convention Institutive (2) opère en deux directions principales (grâce à l'activité du Comité de la Main d'Oeuvre), à savoir :

(1) Composée par les 17 Pays suivant : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume Uni, Suède, Suisse, Turquie.

(2) Article 8

Les Parties contractantes utiliseront de la façon la plus complète et la plus rationnelle la main d'oeuvre disponible.

Elles s'efforceront de réaliser le plein emploi de leur main d'oeuvre nationale et pourront avoir recours à la main d'oeuvre disponible dans le territoire de toute autre Partie Contractante. Pour ce dernier cas, elles prendront d'un commun accord les mesures nécessaires pour faciliter le mouvement et assurer l'établissement des travailleurs dans des conditions satisfaisantes au point de vue économique et social.

D'une manière générale, les Parties Contractantes coopéreront en vue de réduire progressivement les obstacles au libre mouvement des personnes.

- a) recherche de mesures visant à l'utilisation la plus large possible de la main d'oeuvre disponible sur le territoire des Pays membres;
- b) recherche de mesures visant à l'élimination des obstacles qui s'opposent au libre mouvement des travailleurs d'un Pays membre à l'autre.

Pour atteindre le premier objectif, l'Organisation s'occupe d'une parte de l'amélioration des services nationaux de l'emploi (Recommandation du Conseil C (54) 99 et Projet AEP 268) et de l'autre de la formation professionnelle des travailleurs (Projets AEP 234 sur la formation des "Agents de maîtrise" et n. 189 sur la formation des instructeurs et sur la sélection des candidats à la formation).

Pour atteindre le deuxième objectif, c'est-à-dire la libéralisation des mouvements intra-européens de main d'oeuvre, l'Organisation, après avoir procédé à la publication de la Décision d'Octobre 1953 (amendée et améliorée en décembre 1956) relative à l'emploi des nationaux dans les Pays membres, et à la publication de la Recommandation C (55) 295, relative à la simplification de certaines procédures, a entrepris l'étude du problème de la simplification des procédures administratives (abolition des visas d'entrée des travailleurs et suppression ou concession automatique des permis de travail) ainsi que d'une série complète de questions intéressant le mouvement migratoire intra-

européen (statistiques migratoires intra-européennes, cours des marchés du travail, fluctuations saisonnières l'emploi, perspectives démographiques à longue échéance, pénurie de main d'oeuvre qualifiée, pénuries et excédents de personnel scientifique et technique hautement qualifié, répercussions économiques et sociales de la durée légale du travail, main d'oeuvre dans l'agriculture, etc.).

6.- L'U.E.O. (Union Européenne Occidentale) (1), aux termes du Traité de Bruxelles (qui ont été étendus à l'Italie et à l'Allemagne aussi) s'est donné, dans le domaine social, la tâche "d'élever le niveau de vie de ses peuples et de faire progresser d'un façon harmonieuse les activités nationales dans le domaine social".

Ce programme s'est traduit dans la pratique par des efforts visant d'abord à harmoniser les conditions sociales des Pays membres et ensuite à garantir l'égalité de traitement la plus complète aux ressortissants d'un Pays membre travaillant dans un autre Pays membre.

L'activité sociale de l'Organisation est partagée entre trois Comités principaux, chargés respectivement de questions sociales d'ordre général, de la santé publi-

---

(1) Composée par le sept Pays suivants : Allemagne, Belgique, France, Grande Bretagne, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

que et de la réhabilitation des invalides. Des conventions multilatérales ont été conclues sur la sécurité sociales et sur l'assistance sociale et hospitalière, sur l'échange de stagiaires et sur les travailleurs frontaliers. Des études sont également en cours dans le domaine de la coopération des services nationaux de la main d'oeuvre aux fins de l'échange de main d'oeuvre, de la formation professionnelle et de la réhabilitation et du réemploi des invalides.

7.- Aux organismes internationaux ci-dessus il faut en ajouter deux autres très importants, en voie de création ou d'étude : La Communauté Economique Européenne (Marché Commun) et la Zone de Libre Echange.

Le premier, qui est en cours d'organisation et qui comprendra les six Pays membres de la CECA, a pour but de réaliser un marché commun dans les limites duquel les personnes puissent circuler librement tout comme les marchandises, les capitaux et les services. Cette libre circulation ne concernera pas seulement les travailleurs "dépendants" ou "salarisés" (qui constituent dans la pratique la seule catégorie, parce que de loin la plus importante numériquement, dont se soient occupées jusqu'à présent les organisations internationales), mais aussi les travailleurs autonomes, tels en particulier les personnes qui ont des professions libérales, les commerçants, les artisans, etc. Dans le domaine du Marché Commun une attention particulière est dévolue à

l'aspect social des problèmes de main d'oeuvre.

Le deuxième organisme, encore en cours d'étude entre les Pays membres de l'OECE, vise surtout à réaliser la liberté d'échange des produits industriels, mais il réalisera également l'élargissement de cette liberté à d'autres secteurs tels que l'agriculture, la main d'oeuvre etc., ou tout au moins un certain progrès par rapport à la situation actuelle.

-----

IV.

ORGANISMES NON STRICTEMENT EUROPEENS

8.- Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (1) s'occupe du problème des réfugiés étrangers (les réfugiés nationaux sont du ressort du Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et pour les excédents de population).

Le Haut Commissariat, dans le cadre de son programme de solutions permanentes pour les réfugiés, remplit aussi des fonctions intéressant l'émigration des réfugiés étrangers, telles que l'activité en faveur des réfugiés étrangers, telles que l'activité en faveur des réfugiés hongrois et l'assistance financière qu'il assure aux agences bénévoles de présélection et de sélection pour l'émigration des réfugiés étrangers en Italie et pour leur établissement à l'étranger.

Le CIME s'occupe des opérations matérielles de transport des réfugiés étrangers émigrants.

9.- Le B.I.T. (Bureau International du Travail) n'est que le Secrétariat Permanent de l'O.I.T. (Orga-

Organisation Internationale du Travail) (1), institution spécialisée des Nations Unies. La fonction essentielle de l'OIT est de formuler et d'adopter des Conventions internationales en matière sociale et de rapports de travail. Cette activité s'est concrétisée dans l'approbation de plus d'une centaine de Conventions, la plupart desquelles intéressent indirectement les mouvements de main d'oeuvre (accidents, assurances obligatoires, limite d'âge minimum pour le travail, salaires minima, chômage, emploi des femmes et des enfants, etc.), bien que ne fassent pas défaut les instruments ayant directement trait à l'émigration, telles la Convention n. 19 relative à l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière de dédommagement des accidents du travail et la Convention n. 97 relative aux travailleurs migrants.

L'Organisation Internationale du Travail remplit en outre d'importantes tâches d'assistance technique. En ce qui concerne le domaine intéressant les mouvements migratoires, il faut souligner en particulier les secteurs de la formation professionnelle, de l'organisation des services de la main d'oeuvre, de l'enquête et de l'étude sur les marchés du travail, etc.

---

(1) Institution spécialisée des Nations Unies dont font partie presque toutes les Nations du monde entier.

10.- Le C.I.M.E. (Comité Intra-Gouvernemental Migrations de l'Europe (1), aux termes de l'Art. 1 de (2) son acte constitutif, a les tâches suivantes:

- a) assure le transport de l'émigration européenne assistée vers les Pays d'Outremer;
- b) pourvoir, sur la demande des Gouvernements intéressés, aux services indispensables pour le départ, l'accueil et l'installation des migrants.

Afin de remplir ces tâches, qui concernent

- (1) Organisation dont font partie les Pays suivants : Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Bresil, Canada, Chili, Colombie, Costarique, Danemark, Espagne, Etas-Unis, France, Grèce, Israël, Italie, Luxembourg, Norvège, Nouvelle Zelande, Paraguay, Pays-Bas, Rhodésie, Suède, Suisse, Union Sud-Africaine et Vénézuéla.

(2) Article 1

- Les objectifs et les fonctions du Comité sont:
- a) de prendre toutes mesures utiles en vue d'assurer le transport des émigrants pour lesquelles les facilités existantes sont insuffisantes et qui, autrement, ne pourraient partir, de pays européens à population excédentaire vers des pays d'outre-mer où l'immigration peut s'effectuer dans des conditions normales;
  - b) d'accroître l'émigration européenne en assurant sur la demande des gouvernements intéressés et en accord avec eux, les services indispensables au bon fonctionnement des opérations de préparation, d'accueil, de placement initial et d'établissement des émigrants que d'autres organisations internationales ne seraient pas en mesure de fournir ainsi que telle assistance pour les fins qui serait conforme aux objectifs poursuivis par le Comité.

non seulement les émigrants nationaux mais également les réfugiés étrangers, le CIME organise à titre gratuit, exception faite d'une somme modeste, le transport transocéanique de 120-130.000 émigrants par an (travailleurs et leurs familles, réfugiés, etc.). Il veille au bon fonctionnement des services indispensables au mouvement migratoire, tels que la présélection, la documentation, l'embarquement, l'accompagnement, le débarquement, l'accueil. Il collabore également avec les Gouvernements intéressés au moyen de la concession de l'assistance technique pour le fonctionnement de services qui, même s'ils ne sont pas indispensables au mouvement migratoire, sont indiscutablement utiles au développement de l'émigration et s'occupent de la formation professionnelle, l'enseignement des langues des Pays d'immigration, la documentation, la préparation psychologique, l'installation, la colonisation agricole, etc.

11.- L'O.T.A.N. (North Atlantic Treaty Organisation) (1) aux termes de l'Art. 2 du Traité de l'Atlan-

---

(1) Organisation dont font partie les Pays suivants: Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, France, Grande Bretagne, Grèce, Etats-Unis, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Turquie.

(1)

tique Nord du 4 avril 1949, prévoit parmi les obligations des parties contractantes le développement de conditions susceptibles de garantir la stabilité et le bien-être de leurs populations respectives.

Le Groupe de Travail sur la mobilité de la main d'oeuvre créé en septembre 1952 au sein de l'Organisation, a déployé son activité dans le cadre de cet article. De ce Groupe s'est dégagé un groupe d'experts ayant pour tâche d'étudier les programmes qui ont le but d'éviter des déficiences de main d'oeuvre dans les activités liées à la défense. Grâce à l'activité du Groupe de Travail susmentionné le Conseil de l'Atlantique Nord a approuvé le 23 février 1955 une recommandation qui invitait les Gouvernements à faciliter de toutes les façons les mouvements internationaux de main d'oeuvre et à prendre en considération la possibilité de réviser leurs politiques d'immigration. Il existe actuellement un Comité d'étude de la Main d'Oeuvre qui s'occupe des problèmes de main d'oeuvre liés aux questions de défense.

(1) Article 2

"Les Parties contractantes contribueront au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être. Elles s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes".

Toujours dans le cadre de l'Art. 2, a été récemment créé le Groupe des "Trois Sages", dont le rapport présenté au Conseil de l'Atlantique Nord en décembre 1956, recommande entre autres aux Gouvernements membre d'accroître dans la mesure la plus large possible la liberté de mouvement de la main d'oeuvre et d'apporter une aide aux pays sous-développés afin d'améliorer leur condition.

12.- Dans le domaine des Nations Unies - abstraction faite de l'activité déployée par les Institutions spécialisées qui est traitée à part - plusieurs problèmes d'intérêt migratoire sont du ressort des organisations suivantes : le Comité Economique et Social, l'Administration pour l'Assistance Technique, la Commission de la Population et le Groupe technique de Travail sur les Migrations (qui est une émanation du Comité Administratif sur la Coordination).

Au sein de ces organisations les questions de caractère social ou intéressant l'émigration ont été examinées surtout du point de vue scientifique, démographique, statistique, culturel, etc., comme le prouvent les études publiées par les Nations Unies sur ces sujets. Ces publications sont constituées par (1) une série d'études sur les aspects démographiques de l'émigration, (2) l'étude intitulée "Eléments d'une politique d'immigration", (3) les comptes-rendus de la Conférence Mondiale de la Population publiés en résumé en 1955, et dont les actes se référant aux réunions

n.X et XII concernent les migrations internationales, (4) les comptes-rendus des discussions qui se sont déroulées au sein du Groupe technique de Travail sur les migrations, discussions d'information en majeure partie.

Une certaine activité de caractère pratique a également été instituée et se poursuit dans le domaine de l'administration de l'assistance technique (qui s'occupe du recrutement dans les pays sous-développés d'experts et de techniciens à utiliser dans d'autres pays sous-développés et qui représente une émigration hautement qualifiée, bien que numériquement limitée). Cette activité se déploie également dans le secteur relevant du Comité Economique et Social, à qui l'on doit la Convention sur les obligations alimentaires à l'étranger, adoptée par les Nations Unies le 20 juin 1956 et signée le 31 décembre par 25 Gouvernements (1), Convention qui représente un texte d'intérêt certain pour l'émigration; on doit aussi à ce Comité des études et des propositions concrètes visant à l'examen de la création d'un Fonds Spécial des Nations Unies pour le Développement Economique des Zones de Dépression (S.U.N.F.E.D.)

(1) A savoir : Allemagne, Autriche, Bolivie, Cambodgia, Ceylon, Chine, Colombie, Cuba, Danemark, Equateur, France, Grèce, Guatémala, Haiti, Israel, Italie, Mexique, Pays-Bas, Philippines, Principauté de Monaco, République Dominicaine, Salvador, Suède, Vatican et Yougoslavie.

13.- Il faut enfin souligner l'activité - réelle ou potentielle - de certaines Institutions spécialisées des Nations Unies (exception faite de celles susmentionnées, c'est-à-dire le Haut Commissariat pour les Réfugiés et le B.I.T.)

La F.A.O. (Food and Agricultural Organisation), par exemple, qui déploie son activité dans le secteur général de l'assistance technique agricole et dans le secteur plus spécifique de la colonisation agricole dans des buts migratoires.

L'U.N.E.S.C.O. (United Nations Educational Scientific Cultural Organisation) qui a tenu en 1956 une conférence sur l'intégration culturelle des immigrants et qui est en train de préparer des textes de manuel) ce sujet. L'UNESCO est en train d'examiner également la possibilité d'une étude relative au problème des rapatriements en certains Pays de l'Amérique Latine.

L'O.M.S. (Organisation Mondiale de la Santé) qui a participé par le passé à l'étude de quelques aspects du phénomène migratoire en ce qui concerne les problèmes sanitaires.

---

V.

### ORGANISMES FINANCIERS

14.- Parmi les organismes financiers internationaux concernant l'émigration il faut avant tout signaler le Fonds de Réétablissement. Il s'agit d'une institution créée dans le cadre du Conseil de l'Europe sur initiative du Représentant Spécial pour les Réfugiés nationaux et pour les Excédents de Population, M. Schneider. Le Fonds de Réétablissement, qui vient de débiter dans son activité et qui a été créé sur la base d'un accord partiel entre huit des quinze Pays Membres du Conseil de l'Europe (Allemagne, France, Italie, Grèce, Luxembourg, Belgique, Islande et Turquie), a un capital s'élevant à quelques millions de dollars. Les possibilités monétaires du Fonds de Réétablissement sont destinées au financement d'initiatives tendant à faciliter l'intégration des excédents de population, à l'intérieur du Pays ou à l'étranger.

La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (et similairement l'Import-Export Bank) collabore d'une certaine façon, fût elle indirecte, au développement des mouvements migratoires.

En effet elle contribue - grâce à ses financements, en particulier quand ils sont destinés aux Pays de l'Amérique Latine - à l'établissement et à l'amélioration des conditions économiques et sociales nécessaires à l'absorption d'immigrants. Les financements de la Banque Internationale sont limités aux initiatives gouvernementales, ou garanties par l'Etat, à caractère productif et rémunérateur.

La Société Financière Internationale, qui sera prochainement constituée et dont la création a été approuvée au sein des Nations Unies il y a quelques temps, est destinée à opérer dans le secteur des financements aux entreprises privées en faveur desquelles l'intervention de la Banque Internationale est exclue, en l'absence d'une garantie gouvernementale ou pour d'autres raisons. La Société Financière Internationale pourra éventuellement apporter une contribution, indirecte mais plus spécifique, au développement des migrations dans les pays d'outre-océan.

Le Fonds d'Investissements récemment établi pourra opérer dans le même sens en faveur du développement des territoires africains des six Pays membres du Marché Commun (France, Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg). Ce Fonds permettra la constitution dans les territoires africains d'infrastructures économiques et sociales, susceptibles de faciliter sans aucun doute l'accueil d'immigrants européens.

Une contribution indirecte appréciable pourra éventuellement être apportée par le SUNFED (Special United Nations Fund for the Economic Development) aux mouvements migratoires et elle forme actuellement l'objet d'examens au sein des Nations Unies. Le SUNFED devrait opérer dans les pays sous-développés surtout dans le domaine des infrastructures sociales.

---

VI.

CAS DE DOUBLE EMPLOI INSTITUTIONNEL OU PRATIQUE

15.- A la suite de ces indications sommaires relatives à l'activité déployée par chaque Organisation, il apparaît de façon évidente que dans la plupart des secteurs trois, quatre et parfois même cinq ou six organismes internationaux opèrent en même temps.

Les secteurs, dans lesquels on remarque particulièrement l'activité de plusieurs organisations, sont :

- la sécurité sociale, qui est traitée dans ses différents aspects par le Conseil de l'Europe, la CECA, l'EOCE, l'UEO, le BIT. Elle est également du ressort du Marché Commun et elle le sera aussi, selon toute probabilité, de la Zone de Libre Echange;

- la formation professionnelle qui - d'une façon plus ou moins étendue - fait l'objet, d'activités pratiques ou d'études de la part de l'OECE, de l'UEO, du BIT, du CIME et du Conseil de l'Europe (Représentant Spécial pour les réfugiés nationaux et pour les excédents de population);

- l'assistance technique qui est prise en considération par la CECA, l'OECE, l'UEO et le CIME, sans parler naturellement de la "Technical Assistance Administration" de l'ONU et des Institutions spécialisées de l'ONU (BIT, FAO, OMS, UNESCO);
- l'assistance sociale et sanitaire, dont traitent plusieurs accords multilatéraux conclus dans le cadre du BIT, du Conseil de l'Europe et de l'UEO;
- la circulation des travailleurs, qui a constitué ou constitue actuellement l'objet de discussions au sein de l'OECE, de la CECA, du Marché Commun, de la Zone de Libre Echange, de l'OTAN;
- les services de l'emploi qui sont l'objet de travaux de la CECA, de l'OECE, de l'UEO et du BIT;
- la main d'oeuvre agricole qui est l'objet de discussions de la part du Conseil de l'Europe, de l'OECE, du BIT et du CIME;
- les travailleurs âgés, qui sont l'objet d'études et de travaux au sein du Conseil de l'Europe, de l'OECE et du BIT;
- citons encore la formations d'instructeurs (OECE et BIT) le chômage (CECA, BIT, Marché Commun) le personnel scientifique et technique (OECE, OTAN), les statistiques migratoires (OECE, BIT, CIME), la colonisation agricole (CIME, FAO et partiellement l'OECE

aussi) et les services migratoires (CIME, Haut Commissariat aux Réfugiés, BIT) etc.

Par contre, le secteur du financement international direct ou indirect des initiatives migratoires, ou d'intérêt migratoire, n'a pas donné lieu à une concurrence de la part des institutions compétents et il a plutôt été négligé pour une raison ou pour une autre.

16.- Ce qui précède ne signifie pas que le double emploi se vérifie forcément dans tous ces secteurs recueillant l'intérêt commun de plusieurs organismes. Parfois une entente tacite ou formelle amène à des collaborations et à des intégrations utiles, ou à des spécialisations réciproques, dont nous avons une preuve dans la coordination efficace et opportune entre la CECA et le BIT au sujet des travaux concernant le projet de convention sur la sécurité sociale.

Les secteurs d'intérêt commun sont cependant trop nombreux pour qu'ils ne donnent pas lieu à des interférences dangereuses ou à des gaspillages d'activité inutiles, dont nous avons un exemple dans l'action déployée par le Conseil de l'Europe en matière d'abolition de passeports et de visas ainsi qu'en matière de réduction des contrôles de frontière relatifs au passage des personnes; cette action concerne des secteurs dont l'OECE - c'est-à-dire, plus ou moins le même groupe de Gouvernements qui constitue le Conseil de l'Euro-

pe - s'est déjà occupé dans sa Recommandation C(56)131 du 27 juillet 1956. En ce qui concerne le gaspillage d'activités, qui se vérifie parfois au sein du même organisme, il suffit de signaler l'étude de la Carte Sociale qui est l'objet de deux initiatives séparées et indépendantes du Conseil de l'Europe : l'une de la part de la Commission des Affaires Sociales, organisme dépendant de l'Assemblée Consultative, l'autre de la part du Comité Social, organisme dépendant du Comité des Ministres.

On peut alors se demander pourquoi ces organisations, qui sont toutes plus ou moins l'expression du même groupement de Gouvernements, ont été créées et se sont développées d'une façon telle qu'elles créent à présent une confusion inévitable. Pourquoi ces Gouvernements, en créant lesdits organismes internationaux, n'ont-ils pas entrevu la nécessité d'en établir les fonctions et les tâches respectives d'une façon plus organique, plus spécifique et plus définie? Pourquoi ces mêmes Gouvernements ont-ils posé des problèmes identiques dans le cadre de différents organismes avec pour résultat la création de chevauchements institutionnels et pratiques inévitables ?

Le premier et le plus important élément de réponse est le suivant. Les Gouvernements ont souvent attaché à certains problèmes une importance telle qu'ils n'ont pas voulu risquer de voir ces problèmes

sous-évalués dans le domaine international. Ils les ont alors expressément et consciemment confiés à plusieurs organismes dans le but de les poser et de les étudier sur un plan international sous tous leurs angles et dans la conviction que l'activité de plusieurs organismes pouvait conduire à des solutions plus faciles et plus intégrales. Ceci n'empêche pas que, dans la pratique, leurs intentions ont été trahies par la confusion qui s'est créée ensuite et par la coordination insuffisante à l'intérieur de chaque Pays.

Un deuxième élément de réponse est que dans plusieurs secteurs les Secrétariats des organisations intéressées ont dépassé leurs attributions normales soit à cause d'une interprétation erronée des réglementations statutaires, soit à cause d'un excès de zèle des fonctionnaires. L'initiative de ces élargissements a été prise parfois par des organismes techniques des différentes instances internationales composées par des délégués gouvernementaux et parfois par les organismes parlementaires de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

17.- Afin de faire face aux exigences résultant de ces croisements de compétence une activité remarquable visant à une collaboration ou à une coordination a été effectuée - ou dans certains cas proposée - par les organisations intéressées.

VII.

EXPERIENCES DE COLLABORATION ET TENTATIVES DE  
COORDINATION

18.- Dans le débuts, ces organisations internationales ont en le souci particulier de créer des méthodes de contacts réciproques et d'instituer des procédures de collaboration, plutôt que d'établir une coordination, dont la nécessité pouvait ne pas paraître évidente.

Certaines organisations internationales ont conclu dans ce but des accords de liaison formels, parmi lesquels il faut signaler le système qui lie l'OECE et le Conseil de l'Europe, et qui a donné lieu à la création d'une Commission mixte de liaison, ainsi qu'un ensemble d'accords intervenus entre les organismes parlementaires du Conseil de l'Europe, de la CECA et de l'UEO. Dans d'autres domaines, elles ont également pris des mesures autorisant leurs secrétariats à envoyer ou à inviter des observateurs aux réunions, à échanger des documents et des informations, etc.- Dans certains cas enfin, les organismes intéressés sont, par des échanges de lettres, parvenus à définir leur collaboration en vue de certains projets spécifiques ou d'études conjointes.

Le Conseil de l'Europe est l'instance interna-

tionale qui a établi le réseau le plus étendu et le plus complet d'accords formels de ce genre (avec l'OECE, le BIT, l'ONU, l'Organisation du Traité de Bruxelles, le CIME, l'OMS, l'UNESCO, etc.)

Les accords formels les plus importants qui ont permis aux organisations internationales de procéder en ce sens sont les suivant (il faut considérer que très souvent ils ne se réfèrent pas au seul secteur migratoire et social, mais à toute l'activité des organisations internationales intéressées) :

- OECE et BIT : Décision du Conseil de l'OECE du 5 août 1948 par laquelle les Représentants de l'OIT sont invités à participer aux réunions du Comité de la Main d'Oeuvre de l'OECE et aux réunions du Groupe Consultatif Mixte sur l'utilisation de la main d'oeuvre;
- OECE et BIT : Résolution du Conseil de l'OECE du 17 novembre 1949 par laquelle le Comité de la Main d'Oeuvre a été chargé de rester en contact avec l'OIT au sujet de tous les problèmes posés par l'accroissement des surplus de main d'oeuvre en Europe;
- Conseil de l'Europe et OECE : Accord approuvé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et par le Conseil de l'OECE en mars 1951, par lequel l'OECE s'engage à présenter au Conseil de l'Europe des rapports sur les problèmes économiques à l'étude et prévoit une collaboration entre les deux organisations;

- CECA et Conseil de l'Europe : Protocole sur les relations entre la CECA et le Conseil de l'Europe du 18 avril 1951;
- Conseil de l'Europe et BIT : Accord du 23 novembre 1951 relatif à des consultations et à des échanges d'informations, de documents et d'assistance technique;
- Conseil de l'Europe et Organisation du Traité de Bruxelles : échange de lettres du 15 novembre 1951 - 4 avril 1952 relatif à la collaboration, aux consultations et à l'échange d'informations entre les deux organisations;
- Conseil de l'Europe et ONU : échange de lettres du 15 décembre 1951 entre les Secrétaires des deux Organisations relatif à l'échange d'informations, aux consultations réciproques, à la collaboration technique et à la participation de représentants du Secrétariat des Nations Unies aux réunions du Conseil de l'Europe;
- OECE et CIME : Résolution du Conseil de l'OECE du 14 mars 1952 par laquelle des dispositions sont prises afin que le Secrétaire Général de l'OECE participe aux réunions du CIME;
- Conseil de l'Europe et OECE : modalités de collaboration entre les deux Organisations (échange d'observateurs, envoi de documents, création d'une Commission de liaison) approuvées par le Conseil de l'OECE et acceptées par le Comité des Ministres du Conseil de

- l'Europe en juillet 1952;
- Conseil de l'Europe et OMS : échange de lettres du 9-12 septembre 1952 relatif à un échange d'informations et d'observateurs, à des consultations réciproques, à l'assistance technique;
  - Conseil de l'Europe et UNESCO : Accord entré en vigueur en le 10 novembre 1952 relatif à des consultations réciproques, à des réunions régionales technique, à l'assistance dans les études techniques et à des échanges d'informations et de documents;
  - OEEC et CECA : Résolution du Conseil de l'OEEC du 20 mars 1953 par laquelle la Haute Autorité de la CECA est invitée à envoyer un observateur aux réunions du Conseil, du Comité Exécutif et des différents organismes techniques de l'OEEC;
  - OEEC et Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés : Résolution du Conseil de l'OEEC du 20 mars 1953 par laquelle le Secrétariat est Autorisé à accepter l'invitation à assister aux réunions du Comité Consultatif du Haut Commissariat;
  - BIT et CECA : Accord du 16 juillet 1953 relatif à des consultations; à un échange de documents, d'informations et d'observateurs et à la collaboration en matière d'assistance technique;
  - BIT et CIME : lettres du 5 août 1953 du Directeur Gé-

- néral du BIT relatives à l'échange d'observateurs;
- Conseil de l'Europe et OECE : dispositions complémentaires tendant à resserrer les liens existants entre le Conseil de l'Europe et l'OECE, approuvées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et acceptées par le Conseil de l'OECE (novembre 1953) et relatives à l'envoi d'observateurs du Secrétariat de l'OECE aux réunions des Comités des Experts gouvernementaux du Conseil de l'Europe, à la collaboration entre les Secrétaires Généraux des deux Organisations, etc.;
  - OECE et BIT : Décision du Conseil de l'OECE du 30 mars 1954 par laquelle le Comité de la Productivité et de la Recherche Appliquée est autorisé à inviter à ses séances des représentants du BIT;
  - CIME : Résolution n. 201 adoptée par le Conseil le 3 mai 1953, par laquelle l'ONU, le BIT, la FAO, la UNESCO, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, l'OMS, l'OECE, le Conseil de l'Europe, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population sont invités à envoyer des observateurs aux réunions du Conseil;
  - Conseil de l'Europe et FAO : Accord entré définitivement en vigueur le 11 janvier 1956 relatif à un

échange d'informations et de documents, à des consultations réciproques, à l'échange de représentants et à la collaboration technique;

- OECE et BIT : procédure de travail élaborée par le Secrétaire Général de l'OECE et par le Directeur Général du BIT et prévoyant notamment une ou deux fois par an une réunion des membres des deux Secrétariats dans les services s'occupent de problèmes d'intérêt commun aux deux Organisations.

19.- Les documents susmentionnés ont permis d'établir des formes de collaboration pratique très utiles, dans le secteur migratoire et social. Ces formes de collaboration ont permis des enquêtes, des travaux et des expériences communs entre deux ou plusieurs organisations. Nous pouvons citer à titre d'exemple l'activité déjà mentionnée, déployée par les Gouvernements intéressés d'une part et la CECA et le BIT de l'autre, aux fins de l'élaboration d'un projet de Convention européenne sur la sécurité sociale; l'assistance réciproque entre CECA et BIT dans le but d'effectuer un projet d'assistance technique pour la formation de pré-sélectionneurs en Italie et la mission que les deux Organisations ont envoyé en 1956 en Amérique Latine pour y conduire une enquête sur les marchés du travail; et enfin les différents exemples de collaborations pratiques entre l'OECE, le BIT, et le CIME d'une part et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et le CIME de l'autre.

Tout cela n'a pas empêché plusieurs organisations d'avoir le même secteur d'activité ou quelques organismes à compétence générale d'envahir le domaine que d'autres organismes plus spécialisés considèrent de leur ressort, et ce essentiellement parce que les documents susmentionnés n'ont pas toujours reçu une application intégrale.

C'est ainsi qu'est apparue la nécessité de régler non seulement les contacts et la collaboration mais aussi la coordination, exigence qui a donné lieu à des examens et à des suggestions de la part de quelques instances gouvernementales ou internationales.

20.- Dans le domaine strictement européen le Conseil de l'Europe - soit parce qu'il est un organisme principalement politique, soit parce qu'il a débordé plus que tout autre organisme dans les secteurs d'activité d'autrui à cause de son caractère général - est l'institution intergouvernementale qui s'est employée le plus activement à une coordination de l'activité des différentes organisations, au moins en ce qui concerne le domaine migratoire.

Son action a eu pour but essentiel de :

- a) Inviter les Gouvernements membres à adhérer ou à donner effet aux accords intervenus au sein d'autres instances internationales ou bien à mieux coordonner leur action. Dans ce cadre il faut rappeler en particulier :

- la Recommandation adressée par l'Assemblée Consultative au Comité des Ministres en octobre 1956 afin que les Gouvernements membres soient invités (1) à ratifier au plus tôt la Convention Internationale sur les travailleurs migrants adoptée le 1er juillet 1949 par la Convention internationale du Travail et (2) à appliquer plus strictement la décision de l'OECE d'octobre 1953 relative à l'emploi des travailleurs étrangers;

- la Recommandation adressée par l'Assemblée consultative au Comité des Ministres en octobre 1956 afin que (1) les Gouvernements membres soient instamment priés de prendre toutes les mesures possibles pour coordonner et améliorer les méthodes d'action concernant les problèmes sociaux et de main d'oeuvre au sein de leurs administrations nationales respectives; (2) les Ministres du Travail et des Affaires Sociales prennent en considération plus particulière les activités déjà entreprises par les Comités Techniques au sein des différentes organisations européennes en vue de les coordonner et de leur donner une impulsion et les directives nécessaires à la réalisation d'une politique européenne commune; (3) le Représentant Spécial pour les réfugiés et les excédents de population du Conseil de l'Europe soit invité, à cet effet, à considérer la possibilité d'organiser des conférences périodiques des Ministres du Travail et des Af-

fares Sociales dans le cadre du Conseil de l'Europe.

- c) Prendre l'initiative de contacts directs avec d'autres Organisations ou avec les Gouvernements dans le but d'étudier une collaboration plus étroite; citons dans ce domaine :
- la Recommandation n. 73 de l'Assemblée Consultative du 7 juillet 1955 par laquelle le Comité des Ministres est invité à créer une commission d'enquête pour étudier les moyens d'éviter la dispersion des efforts et de fournir un organisme parlementaire aux organisations européennes. Cette Commission serait composée des directeurs de certaines Administrations nationales et des secrétaires généraux des organisations internationales intéressées et elle serait présidée par un parlementaire d'expérience internationale;
  - la Recommandation de l'Assemblée Consultative n.77 du 9 juillet 1955 par laquelle un représentant de l'Assemblée Consultative est invité à assister aux réunions ministérielles du Conseil de l'OECE et un représentant du Secrétariat du Conseil de l'Europe est invité à assister aux réunions ordinaires du Conseil de l'OECE en vue d'une collaboration plus étroite entre le Conseil de l'Europe et l'OECE;
  - la Recommandation de l'Assemblée Consultative n. 101 du 23 octobre 1956 par laquelle les Gouvernements sont priés d'éviter de créer de nouvelles

Assemblées pour l'Euratom et pour le Marché Commun, et d'utiliser pour ces nouvelles organisations les instances parlementaires existantes;

- la Résolution n. 24 du Comité des Ministres du 15 décembre 1956 par laquelle le Secrétaire Général est chargé de prendre contact avec le Secrétaire Général de l'OECE en vue de rédiger et de soumettre au Comité des Ministres un rapport sur les tâches respectives des deux organisations, sur l'état actuel de leurs relations et sur les mesures qui pourraient être prises afin d'établir une collaboration plus efficace;
- la Recommandation n. 117 de l'Assemblée Consultative du 8 janvier 1957 visant à éviter la création d'une quatrième Assemblée Européenne pour l'Euratom et le Marché Commun et préconisant l'élargissement de l'Assemblée Consultative grâce à la participation de parlementaires suisses et portugais, dans le but d'exercer un droit de regard sur l'OECE;
- la Résolution de l'Assemblée Consultative d'octobre 1956 qui (1) confie au Représentant spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés et les excédents de population la tâche de souligner aux Gouvernements membres la nécessité de prendre toutes les mesures possibles pour la coordination et l'amélioration des méthodes de travail concernant les problèmes de la main d'oeuvre, tant au sein des Administrations nationales qu'au sein de toutes les instances internationales; (2) garantit sa solidarité avec le

Représentant Spécial en ce qui concerne toutes actions qu'il juge opportun d'entreprendre en vue d'encourager des initiatives susceptibles d'accroître les possibilités de formation professionnelle des populations excédentaires.

- c) Procéder directement à la création d'un organisme ayant également des fonctions de coordination; citons dans ce sens des mesures telles que :
- la nomination du Représentant Spécial pour les réfugiés nationaux et pour les excédents de population, qui eut lieu en 1952. Cette coordination devait se faire en accueillant les propositions du Représentant Spécial parmi lesquelles il faut rappeler en particulier celle mentionnée à l'art.11 de la Résolution n.8 du 16 avril 1956. Cet article a sanctionné la création d'un Comité de Conseillers du Représentant Spécial, composé de hauts fonctionnaires des Gouvernements membres ainsi que de représentants des principales organisations internationales et en particulier, jusqu'à présent, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, du CIME, de l'OECE et du BIT. Ce Comité a pour but de faciliter la mission du Représentant Spécial et de coordonner ses activités;
  - la tâche confiée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe par le Comité des Ministres en juillet 1956 d'entrer en contact avec les Secrétaire Généraux des autres organisations inter-gouvernementales.

les européennes en vue d'étudier la possibilité de créer un Comité de Coordination, composé des Secrétaires Généraux des organisations intéressées. Ce Comité serait chargé d'étudier les chevauchements éventuels de juridiction et d'activité entre les différentes instances. Dans ce but une réunion à caractère officieux a eu déjà lieu à Paris en novembre 1956 avec la participation des Secrétariats du Conseil de l'Europe, du BIT, du CIME, de la CECA, de l'UEO, de l'OECE, etc.- Au terme de cette réunion il a été convenu de tenir à titre d'expérience, en mai 1957, une deuxième réunion consacrée exclusivement à l'examen des problèmes sociaux.

21.- Sur un plan plus général que le plan européen, l'initiative la plus concrète d'ordre migratoire et social est celle réalisée par les Nations Unies dans le domaine du Comité Administratif sur la Coordination. Dans le cadre de ce Comité a été créé le "Groupe de Travail technique sur la coordination".

Aux travaux du Groupe participent les organisations internationales les plus importantes, qui, d'une façon ou d'autre, traitent plus ou moins directement du problème migratoire. En particulier ont participé à la huitième session du Groupe de Travail en 1955 le BIT, le Haut Commissariat pour les Réfugiés, la FAO, l'UNESCO, l'Organisation Mondiale de la Santé, le CIME, l'OECE et le Conseil de l'Europe, outre naturellement l'Organisa-

tion des Nations Unies.

Même si elles n'ont pas encore réalisé une vraie coordination, les réunions du Groupe ont permis des échanges d'informations entre les organisations participantes sur les programmes en cours, des discussions utiles en vue d'harmoniser les programmes et une collaboration plus responsable.

22.- Enfin, sur le plan gouvernemental, la Grande Bretagne a exposé au cours de la réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique du Nord en décembre 1956 les lignes générales d'un projet visant à la réalisation d'une conception d'ensemble de la structure internationale qui apparaît aujourd'hui émiettée en de nombreux organismes indépendants (ce qu'on a nommé le "grand projet britannique").

Cette conception a été mise en lumière sous trois angles différents :

- 1) questions de défense : la coordination pourrait se rattacher à l'OTAN;
- 2) questions économiques et financières : la coordination pourrait être confiée à l'OECE qui - dans la pratique - a déjà entrepris sa fonction de coordination à l'égard de quelques organisations techniques, telles que la Conférence des Ministres des Transports, l'Union Européenne des Paiements, l'Agence Européenne de Productivité, le Comité Ministériel de l'Agriculture;

3) questions parlementaires : une Assemblée Parlementaire unique pourrait être créée pour toutes les instances internationales où se fait sentir la nécessité d'une assistance ou d'un contrôle parlementaire. Son activité se partagerait entre différentes organisations suivant les sujets à discuter : CECA, UEO, Marché Commun, Euratom, Conseil de l'Europe, etc.

VII.

LE PROBLEME D'UNE COORDINATION EFFECTIVE

23.- Ainsi que nous avons eu occasion de le remarquer dans les pages précédentes, l'activité effectuée jusqu'à présent a permis de réaliser - de façon assez satisfaisant - des échanges d'informations et de documents, des collaborations et des intégrations utiles, mais jamais une vraie coordination.

Des tentatives visant à obtenir des formes plus évoluées et plus organiques n'ont pas eu de suite efficace et elles ne pouvaient en avoir, tant parce que tout organisme international est "souverain" en ce qui le concerne et garde jalousement son indépendance vis-à-vis des autres organismes, que parce que la voie suivie - c'est-à-dire la procédure internationale - ne peut avoir des résultats effectifs que si elle est précédée et assortie des procédures nationales appropriées.

Les Gouvernements et les Organisations internationales sont tous d'accord sur la nécessité d'une coordination. Mais dans le but de résoudre ce problème il faut que les Gouvernements - qui groupés de différente façon forment les nombreuses Organisations internationales - effectuent au préalable une clarification

de leur politique nationale en matière migratoire et sociale et un ajustement de leurs structures intérieures aux structures internationales plus modernes et plus évoluées.

24.- En ce qui concerne le premier problème - c'est à-dire la clarification de leur politique migratoire et sociale - il est compréhensible que les Gouvernements aient considéré nécessaire - au cours de la phase d'organisation du réseau des instances internationales actuelles - de souligner l'intérêt qu'ils portent à des questions déterminées et les confiant simultanément à la compétence de plusieurs institutions. Il est cependant incompréhensible - et même dangereux - qu'il aient, sur le même problème, adopté des attitudes différentes au sein de différentes organisations, qu'ils aient chargé plusieurs organismes de la discussion du même problème ou encore qu'ils ignorent au sein d'une organisation internationale ce qui est intervenu au sein d'une autre, y compris leur propre position.

L'élément fondamental pour une coordination internationale efficace est donc une coordination intérieure préalable appropriée. Ceci nous amène à l'examen du deuxième problème - celui de l'ajustement des structures intérieures aux structures internationales plus modernes et plus évoluées.

25.- En effet, l'élargissement sur le plan interna-

tional des problèmes migratoires et sociaux, qu'on a constaté au cours de cet après-guerre, et la création simultanée d'institutions internationales plus ou moins spécialisées, font que l'ampleur du domaine migratoire et social traité à l'échelon international ne correspond plus à la sphère de compétence des organismes de l'Administration nationale, traditionnellement habilités à la discussion des problèmes migratoires et sociaux à cet échelon. Dans le domaine international on a été amené à traiter de problèmes migratoires et sociaux qui étaient du ressort de plusieurs Administrations intérieures. Le problème de la coordination et de la liaison de ces administrations intérieures a été résolu dans quelques pays et pas encore dans d'autres. Il peut donc être intéressant d'analyser la façon dont ce problème a été traité dans certains cas spécifiques et notamment dans les deux pays européens qui (le Royaume Uni étant exclu) ont la plus forte émigration : l'Italie et les Pays-Bas.

26.- En Italie les organismes préposés à la négociation des problèmes migratoires et sociaux sont les suivants : la Direction Générale de l'Emigration du Ministère des Affaires Etrangères en tout ce qui concerne la conduite des négociations internationales, les rapports avec les Gouvernements ou les administrations étrangères et avec les Organisations internationales, la protection et l'assistance morale et matérielle de l'émigrant à

l'étranger et au cours du voyage maritime, la discussion politique des problèmes techniques du ressort d'autres administrations intérieures (sécurité sociale, formation professionnelle, sélection sanitaire et professionnelle, documentation), l'octroi des autorisations aux expatriés dans les cas où elles sont nécessaires, la coordination de l'activité à l'intérieur des administrations dans le cadre de l'émigration. Le Service Emigration du Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale, pour la majorité des activités intérieures se référant à la recherche, à la documentation, à la sélection, au recrutement et à l'assistance de l'émigrant. La Direction Générale de l'occupation nationale et de la formation professionnelle du Ministère du Travail et la Direction Générale de l'Instruction technique du Ministère de l'Instruction Publique en ce qui concerne la formation professionnelle des travailleurs candidats à l'émigration. La Direction Générale des Rapports de Travail du Ministère du Travail et, dans une certaine mesure, le Haut Commissariat à la Santé, pour tous les problèmes de sécurité sociale et pour la discussion des questions techniques et juridiques de caractère social. La Direction Générale de la Navigation et due Trafic du Ministère de la Marine Marchande ainsi que la Direction Générale de l'Aviation Civile du Ministère de la Défense pour des problèmes communs concernant le transport des émigrants. La Direction Générale de l'Emigration du Ministère des Affaires Etrangères et la Direction Générale de la Sûreté Publi-

que du Ministère de l'Intérieur pour l'octroi et le renouvellement des passeports relatifs à l'expatriation des émigrants. Et enfin la Direction Générale pour les Affaires du Culte du même Ministère en ce qui concerne l'assistance spirituelle qui est assurée aux émigrants grâce à des institutions religieuses subventionnées à cet effet par la dite Direction Générale.

Le système italien actuel se fonde donc sur la spécialisation : chaque administration régit les secteurs du domaine migratoire et social dans lesquels elle a une compétence et une préparation technique indiscutées, sous l'action coordonnatrice, directrice et stimulante du Ministère des affaires Etrangères, qui a également la tâche spécifique d'harmoniser la politique migratoire et sociale dans le cadre plus vaste de la politique étrangère du Pays et de ses buts.

Il convient cependant de noter que la Chambre des Députés procède actuellement à l'examen d'un projet de loi d'initiative parlementaire visant à la concentration des bureaux de la Direction Générale de l'Emigration du Ministère des Affaires Etrangères et de ceux du Service Emigration du Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale en un organisme unique, qui prendrait le nom de Haut Commissariat à l'Emigration. La compétence en matière migratoire et sociale des autres Directions Générales du Ministère du Travail et des autres Administrations nationales resterait toutefois inchangée. Le Haut Commissariat à l'Emigration devrait en effet, selon ledit

projet de loi, dépendre de la Présidence du Conseil des Ministres.

27.- Aux Pays-Bas les Administrations intéressées aux problèmes de l'émigration sont également très nombreuses : Ministère des Affaires Sociales (qui remplit ses fonctions principales à l'intérieur du Pays), Ministère de la Marina Marchande (pour les questions intéressant le transport trans-océanique des émigrants, transport qui en principe est assuré par des navires de l'Etat), Ministère des Finances (pour les problèmes concernant les contributions de l'Etat au mouvement des émigrants), Ministère des Affaires Etrangères (pour la protection à l'étranger), Ministère de l'Agriculture (pour la formation dans le secteur agricole), Ministère de l'Education (pour l'enseignement des langues), Ministère de l'Intérieur (pour les "security cases"), et Ministère de la Justice.

L'activité de toutes ces Administrations est coordonnée par le Commissariat à l'Emigration qui - à l'aide d'un groupe très restreint de collaborateurs - assure la liaison et l'unité politique des différents Ministères et résout les conflits de compétence éventuels.

Il faut cependant souligner que l'action coordonnatrice du Commissariat à l'Emigration et l'activité des administrations conjointes ne couvre pas entièrement le secteur de l'émigration mais seulement l'émigration trans-océanique, c'est-à-dire l'émigration des individus qui

se rendent à l'étranger avec l'intention de s'y établir définitivement. L'émigration européenne, qui a un caractère principalement saisonnier et en tout cas temporaire, est traitée par les Services du Travail qui sont indépendants.

Dans le système néerlandais trois Organisations bénévoles collaborent activement avec les Ministères gouvernementaux : une organisation catholique, une organisation protestante et une organisation laïque.

Le but précis de la politique migratoire hollandaise est l'établissement définitif à l'étranger et l'intégration la plus complète de l'émigrant dans les pays de destination : on y voit donc avec faveur l'acceptation par l'émigré de la nationalité du pays de destination.

28.- Les systèmes actuellement en vigueur en Italie et aux Pays-Bas sont fondés sur la répartition de compétence entre les différentes Administrations intéressées, sur la division consécutive du travail et sur la spécialisation dans la négociation de chaque problème, et enfin sur la réalisation d'une coordination, exercée en Italia par le Ministère des Affaires Etrangères (Direction Générale de l'Emigration) et aux Pays-Bas par le Commissariat à l'Emigration.

Ces systèmes ont permis de réaliser dans les deux Pays une coordination intérieure assez satisfaisante par rapport à la coordination internationale.

Pourtant, dans le but d'une coordination internationale également satisfaisante, il est nécessaire que cette coordination intérieure soit générale dans tous les pays et en même temps la plus étroite et la plus efficace possible.

En effet une coordination internationale efficace des activités migratoires et sociales exige une action étroitement liée et concertée des administrations intérieures intéressées; la recherche dans les différentes instances internationales de buts qui ne soient pas divergents; l'envoi d'instructions non dissemblables quand il s'agit des mêmes sujets; elle exige encore qu'on veille attentivement à ce que les problèmes, qui forment déjà l'objet de négociations dans un organisme, ne soient pas confiés à d'autres organismes; qu'on évite des duplications de travail ou des chevauchements de compétence entre deux organismes internationaux. Ces exigences, qui répondent aux nécessités inhérentes au déroulement harmonieux de l'activité internationale, présentent en même temps un intérêt direct pour les pays membres des organisations internationales, puisque les duplications et les chevauchements d'activité dans les organisations internationales entraînent en principe des duplications et de chevauchements d'activité dans les Administrations intérieures.

29.- Une coordination intérieure générale et intégrale efficace dans tous les Pays membres, tout en re-

présentant une condition préalable indispensable à une coordination internationale satisfaisante, ne peut pourtant pas être considérée comme constituant en soi la solution de ce problème. La coordination intérieure doit, par contre, s'intégrer dans la coordination internationale et non s'y substituer.

L'impossibilité de résoudre le problème de la coordination internationale par le seul moyen de la coordination intérieure est due au fait que - même en supposant que chaque Gouvernement membre agisse de la façon la plus cohérente suivant une politique migratoire bien déterminée dans toutes les instances internationales - il n'est pas certain que la volonté juridique collective arrêtée dans une instance internationale, soit identique ou seulement en harmonie avec la volonté juridique arrêtée au sein d'une autre organisation.

Des volontés juridiques collectives et harmonisées ne pourraient se réaliser au sein de différentes instances internationales que si celles-ci groupaient toutes les mêmes pays. Ceci n'étant hélas le cas d'aucun des organismes internationaux qui agissent actuellement dans le domaine migratoire et social, exception faite de la CECA et du Marché Commun (encore cette exception se trouve-t-elle limitée dans ses effets puisque la CECA assure une liaison avec la Grande Bretagne tandis que le Marché Commun ne le fait pas), il est évident que la nécessité d'une coordination internationale subsistera malgré la possibilité d'aboutir à une coordination in-

ternationale subsistera malgré la possibilité d'aboutir à une coordination intérieure générale, complète et précise. En effet, les compromis (toute mesure ou tout résultat qu'un groupe de Gouvernements obtient est toujours un compromis entre les raisons et les nécessités des uns et celles des autres) qui ont été ou qui peuvent être réalisés dans un groupement (c'est-à-dire dans une Organisation), sont très souvent différents de ceux atteints ou réalisables dans un autre.

30.- Un système satisfaisant de coordination internationale réelle - à même d'empêcher tant les dangers de double emploi que les risques de lacune - pourrait être obtenu sous la triple forme suivante (abstraction faite de la coordination parlementaire étant donné que jusqu'à présent aucun inconvénient ne s'est vérifié dans ce domaine et l'on peut prévoir que l'expérience future donnera les mêmes résultats);

- 1) au niveau des Secrétariats (coordination administrative);
- 2) au niveau des présidents de chaque organisme, c'est-à-dire Comités, Commissions ou Groupes de Travail techniques (coordination technique);
- 3) au niveau des organisations internationales (coordination politique)

La première forme de coordination internationale - c'est-à-dire la coordination administrative au niveau

des secrétariats - implique des réunions régulières des Secrétaires Généraux des Organisations en question. Quelque chose a déjà été faite en ce sens, mais ce n'est pas encore suffisant car les réunions n'ont pas un caractère régulier et elles ne groupent pas toutes les organisations intéressées. A cet échelon il faudrait s'efforcer de résoudre les conflits de compétence et d'assurer un développement harmonieux des travaux de chaque organisation en ce qui concerne le domaine spécifique de l'activité des secrétariats.

Le deuxième forme de coordination - coordination technique au niveau des Présidents des Comités - permettrait aux principaux responsables des organismes techniques de se rendre compte des programmes d'activité en cours dans les différentes juridictions des secteurs de compétence de ces organismes. Cela permettrait de contrôler et, si nécessaire, d'éliminer les doubles emplois éventuels, de constater les lacunes probables et d'harmoniser l'action des uns avec celle des autres. Il s'agit d'une liaison de l'importance la plus considérable si l'on pense que dans le domaine migratoire et social, en exceptant l'activité du CIME qui a un caractère exclusivement migratoire, toutes les organisations internationales ont leurs Comités ou Commissions ou Groupes de Travail qui travaillent dans ce domaine et qui agissent indépendamment de toute autre instance dans chaque juridiction. En effet l'OECE a son Comité de la Main d'Oeuvre (sans même parler des Groupes de travail techniques qui ont un

caractère temporaire), l'OTAN a également un Comité de la Main d'Oeuvre, l'UEO a un Comité Social, un Comité de la Santé Publique, un Comité pour le reclassement des invalides et plusieurs Sous-comités sur ces problèmes, le Conseil de l'Europe a un Comité Social (outre l'activité du Représentant Spécial pour les Réfugiés nationaux et les excédents de population ainsi que plusieurs organismes technique à caractère temporaire ou rattachés à l'Assemblée Consultative), etc. Une coordination à ce niveau donnerai certainement des résultats importants.

La troisième forme de coordination - coordination politique au niveau des organisations internationales elles-même - pourrait servir à définir et à garantir le respect des compétences des diverses institutions ainsi qu'à esquisser les lignes politiques de leur collaboration.

31.- Comment pourrait-on réaliser dans la pratique ces trois formes de coordination ?

Très facilement en ce qui concerne les deux premières. En effet la coordination administrative pourrait être réalisée au moyen de réunions semestrielles ou annuelles des Secrétaires Généraux des Organisations intéressées. De telles réunions pourraient dériver de la tentative mentionnée au para. 20 c), qui aura sa conclusion au cours de la réunion expérimentale groupant en mai 1957 les Secrétaires des Organisations intergouvernementales

européennes pour l'examen des problèmes sociaux d'intérêt commun.

La coordination technique peut être obtenue grâce à la réunion, deux ou trois fois par an, des présidents des organismes techniques dépendant des Institutions internationales.

En ce qui concerne la coordination politique, qui aura implicitement des conséquences sur les coordinations administrative et technique, on pourrait s'orienter vers des réunions annuelles semblables à celle organisée par les Nations Unies, mais avec une ampleur et des pouvoirs plus étendus, grâce à l'institution et aux conférences du Groupe de Travail technique sur la coordination (cf. para 21).

Mais il faudra toutefois rendre ce système plus efficace et ceci serait possible en attribuant d'une part plus d'autorité aux participants, qui devraient être des personnalités d'un poids politique considérable nommées et déléguées expressement par l'organisme le plus important de chaque Organisation au lieu d'être simplement des représentants des Secrétariats; et d'autre part en confiant la présidence de la réunion à une personnalité politique qui jouisse d'une réputation internationale et qui saisisse pleinement l'import-

tance du problème de la coordination( 1).

- 
- (1) Etant donné le rôle prééminent joué jusqu'à présent par le Conseil de l'Europe en matière de collaboration et de coordination et étant donné également son caractère d'organisme essentiellement politique, on pourrait prendre en sérieuse considération l'opportunité de confier cette tâche présidentielle, et en même temps éminemment politique, au Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les Réfugiés nationaux et pour les excédents de population, M. Pierre Schneider. Ledit Représentant Spécial aurait toutes les qualités nécessaires pour exercer cette présidence et en assumer toutes les responsabilités, du fait du poste éminent qu'il occupe au Conseil de l'Europe de sa connaissance des problèmes migratoires et sociaux européens, et enfin de son activité dans le domaine migratoire et social, qui a amené à la création du Fonds de Rétablissement, et dans le domaine de la coordination, qui a amené à l'institution d'un Comité de Conseillers ad hoc composé de représentants des Pays et de représentants des Organisations internationales.

IX.

COORDINATION INTERNATIONALE

ET HARMONISATION DES POLITIQUES MIGRATOIRES

32.- Il est évident que les organismes internationaux agissant plus ou moins directement sur le plan migratoire et social, ont en commun de nombreux secteurs de compétence et qu'il y a probablement par contre des secteurs, dont aucune organisation ne n'est occupée jusqu'à présent.

Les organismes internationaux en question ont établi entre eux des rapports assez satisfaisants pour les échanges d'informations sur les travaux en cours, pour les échanges de documents et pour l'envoi d'observateurs.

Le problème de la coordination n'a pas été résolu, au moins sur le plan migratoire et social, car les tentatives effectuées n'ont pas abouti à des résultats concrets : la tentative faite dans le secteur migratoire par le Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population; la tentative plus organique et plus générale du Gouvernement britannique dans le domaine de l'OTAN et de

l'UEO; enfin tentatives diverses suggérées par le Conseil de l'Europe sur différents problèmes.

Un système de coordination des activités internationales migratoires et sociales pour être satisfaisant doit remplir dans la mesure la plus vaste possible les conditions suivantes :

- a) être précédé par une coordination efficace à l'intérieur de chaque Pays;
- b) grouper toutes les organisations internationales qui traitent, plus ou moins spécifiquement, de problèmes migratoires et sociaux ou dont l'activité peut avoir des conséquences dans le secteur migratoire et social; ainsi, par exemple, l'activité de la FAO, de l'UNESCO et d'autres organismes financiers internationaux;
- c) être réalisé aux trois niveaux administratif, technique et politique.

33.- Le développement de la coordination internationale devrait avoir pour conséquence une harmonisation des politiques migratoires et sociales des différents Pays.

En ce qui concerne les courants migratoires on a remarqué que l'action et les intérêts des pays d'immigration ont été sensiblement supérieurs à l'action et aux intérêts des pays d'émigration. Les causes de ce fait sont à rechercher - surtout au cours de la période la plus récente - dans le grave malaise économique et

social qui a affecté les paus européens à la fin de la deuxième Guerre Mondiale et dans le phénomène consécutif du chômage. Dans ces conditions, les courant migratoires offraient au pays d'émigration l'avantage incontestable d'une solution partielle du problème du chômage.

Les pays d'immigration ont pu ainsi imposer des conditions très avantageuses pour eux-mêmes aux pays d'émigration, car ils ont évalué la question de ce point de vue exclusif et ils n'ont pas pris en considération la contrepartie représentée par l'affluence de main d'oeuvre, qui était pourtant indispensable à leur développement économique. Ces conditions concernent (1) le domaine sanitaire, où les pays d'immigration exigent et effectuent une sélection sanitaire même plus rigoureuse que celle qu'ils exercent pour les conscrits; (2) le domaine professionnel où ils exigent un haut pourcentage de main d'oeuvre qualifiée, en contrôlant rigoureusement cette qualification sans participer par contre aux charges, aux risques et aux responsabilités que la formation professionnelle de cette main d'oeuvre qualifiée comporte; (3) le domaine politique, où ils refusent les candidats soupçonnés de professer ou d'avoir professé dans leur lointain passé des idées d'extrême droite ou d'extrême gauche, surtout si les candidats proviennent de pays trans-océaniques; (4) le domaine quantitatif et démographique où ils limitent à leur gré les contingents des migrants selon leur propres exigences de distribution de la population et de la main d'oeuvre; (5) par-

fois le domaine financier et, souvent, même le domaine racial. L'action des pays d'émigration s'est donc limitée aux seules initiatives de protection dans le domaine social et des salaires, des travailleurs émigrants ou émigrés.

Les pays d'immigration ont donc négligé jusqu'à présent le fait que l'émigrant - surtout l'émigrant moderne qui pour être accepté par le pays d'immigration doit avoir, à la suite d'examens très stricts, pu prouver ses parfaites qualités physiques, professionnelles, politiques et morales - représente une richesse à laquelle le pays d'émigration a contribué par des dépenses considérables. C'est un facteur qui enrichit, par ses revenus et par sa force productrice, le pays d'immigration.

34.- Qu'est-ce-que le pays d'émigration reçoit en échange de cette richesse ?

Il est évident que le pays d'émigration tire des avantages considérables des mouvements migratoires. Il y a tout d'abord un premier résultat représenté par un assouplissement du marché intérieur du travail (cet intérêt est toutefois destiné à disparaître à cause des projets de développement économique mis sur pied dans les principaux pays surpeuplés d'Europe qui visent à la pleine absorption de toute la population active). En ce qui concerne l'Italie, l'émigration a permis, au cours de cet après-guerre, de souder

l'accroissement annuel de population active. La moyenne des chômeurs est restée presque inchangée car l'effet favorable des plans de développement économique n'a pas encore eu de répercussion appréciable, ces plans ayant déployé en particulier leur action dans le domaine de la sous-occupation.

Un deuxième résultat important est représenté par les remises des émigrants lesquelles cependant - si on les évalue en tant qu'intérêts du capital fourni (valeur de la main d'oeuvre) - se révèlent d'une part largement inférieures à ce que l'on pouvait attendre, et représentent de l'autre un bénéfice qui peut être supprimé à tout moment à la suite de la difficulté financières du pays d'immigration : tel est le cas de presque toute l'émigration italienne en Amérique Latine, exception faite du Vénézuéla.

D'autres résultats importants, dont bénéficient le pays d'émigration autant que le pays d'immigration, sont constitués par les effets indirects du mouvement migratoire, tels que l'augmentation des trafics maritimes, aériens et terrestres, l'extension des rapports économiques, commerciaux et financiers, etc.

Mais tous ces avantages du pays d'émigration, même s'ils sont profitables et importants, sont sans doute sur-estimés par le pays d'immigration (chose qui est compréhensible) aussi bien que par le pays d'émigration.

En fait, le pays d'émigration doit peser sur

l'autre plateau - en face des profits mentionnés ci-dessus - des passifs considérables tels que :

- 1) la perte de forces jeunes, saines aux points de vue matériel, politique et moral, dont la formation individuelle a coûté des millions et dont la capacité productive est des plus larges;
- 2) le fardeau social et économique de la subsistance et des soins éventuels à assurer aux familles des émigrés qui n'ont pu suivre leur chef de famille (car il s'agit de personnes âgées ou malades ou indésirables politiquement), fardeau qui, la plupart du temps, n'est pas contrebalancé par les remises de l'émigré;
- 3) le poids social et économique de la subsistance des repatriés éventuels, lorsque leur rapatriement est dû à des maladies causées par l'activité du travailleur dans les pays d'immigration (à noter à cet égard le rapatriement des mineurs);
- 4) le déséquilibre des forces politiques intérieures, seules étant admises par les pays d'immigration les personnes non assermentées à un parti politique ou appartenant à certains partis, exception faite des membres d'autres partis;
- 5) la distribution démographique de la population (certaines régions migratoires se dépeuplant de mâles et de jeunes gens qui émigrent);
- 6) enfin les considérables sacrifices financiers d'autre nature, tels que les frais de sélection, de do-

umentation, aux transports internationaux, d'indemnité aux familles en Italie, de rapatriement, etc.

35.- Si au cours des toutes premières années de cet après-guerre les pays d'immigration ont pu exploiter les circonstances, favorables pour eux, du marché du travail européen et s'assurer ainsi une richesse extraordinaire à des conditions de faveur exceptionnelles, tout en trouvant leur justification valable dans la gravité de la pression de surpopulation dans quelques pays européens, aujourd'hui par contre la situation est en train de s'améliorer progressivement et ceci ôte à leur justification une bonne partie de sa valeur.

En effet, si d'une part l'utilité du flux de la main d'oeuvre étrangère garde intacte toute son importance dans les pays d'immigration, sauf des oscillations temporaires, d'autre part l'équilibre initial du pays d'émigration perd de plus en plus sa validité.

Nous rendrions un très mauvais service au développement des relations pacifiques entre les peuples, dérivant des courants migratoires, et au progrès économique et social en cours dans les pays d'immigration grâce aux contributions des immigrés, si nous ne reconnaissons pas le danger qui peut être causé par l'admission trop tardive de la nécessité d'harmoniser les politiques migratoires des pays d'immigration et des pays d'émigration et si nous n'y portons pas de remède avant qu'il ne soit trop tard.

Cette nécessité d'harmoniser les politiques

migratoires des pays d'émigration et d'immigration provient du fait que (1) au fur et à mesure que la pression de la population dans les pays d'émigration se ralentit à la suite de la mise en oeuvre des plans de développement économique en cours ou en projet dans presque tous les pays européens et (2) au fur et à mesure que le niveau de vie et les conditions économiques des travailleurs dans ces mêmes pays s'améliorent l'intérêt des pays d'émigration pour les mouvements migratoires décroît. Autrement dit, si aujourd'hui les courants migratoires s'effectuent avec des désavantages en tout ou en partie couverts par des bénéfices d'autre nature, demain au contraire le mouvement aura lieu nettement en perte pour les pays d'émigration. Et ceci n'est pas tout, car les travailleurs, en raison des conditions économiques améliorées dans leur pays, ne trouveront plus de stimulant dans l'expatriation. Cela peut amener au dessèchement pratique des courants migratoires, dont les effets négatifs porteront exclusivement sur les économies des pays d'immigration.

36.- Puisque sur le plan strictement matériel - c'est-à-dire celui des avantages économiques purs et simples - l'évolution heureuse des pays surpeuplés d'Europe tend à réduire progressivement, il ne reste plus aux pays d'immigration - s'ils ont l'intention de continuer à bénéficier dans l'avenir des profits de l'af-

fluence des travailleurs étrangers pour leur développement économique - que la possibilité de créer une série d'intérêts politiques d'une importance telle qu'elle justifie, vis-à-vis des pays d'émigration, la continuation de l'hémorragie de cette richesse qui s'appelle la force de travail.

Dans ce but il faut tout d'abord que les pays d'immigration remplacent l'actuel système de sélection des émigrants, fondé sur des principes rigoureux sanitaires, professionnels, politiques, démographiques et raciaux, par un système fondé sur des principes d'une plus large accessibilité. En effet c'est seulement en agissant sur un plan objectif dénué de tout son intérêt actuel national et exclusif, que les pays d'immigration pourront demain exiger des pays d'émigration qu'ils se conduisent d'une façon également objective, malgré la diminution progressive des exigences présentes provoquées par la pression de problèmes démographiques et sociaux.

Il parâit, ensuite, certainement opportun que les pays d'immigration encouragent par tous les moyens dont ils disposent l'immigration de travailleurs et de leurs familles en vue de créer dans leur territoires des noyaux d'immigrants, qui exerceraient un pouvoir d'attraction sur d'autres ressortissants isolés grâce à la création implicite d'une ambiance favorable et qui provoqueraient au sein de leurs Gouvernements un intérêt politique à maintenir et à ranimer

les liens avec ces noyaux par un acheminement continu et régulier de courants migratoires.

Il est hors de doute enfin qu'il sera de l'intérêt même des pays d'immigration d'amorcer des obligations et des devoirs à l'égard des pays d'émigration sur une base durable et surtout multilatérale. Cette base multilatérale n'offre pas seulement des garanties plus sûres que la base bilatérale, mais servirait également à éviter le danger que les pays d'émigration, à la suite de la raréfaction des travailleurs destinés à l'émigration, soient amenés à favoriser par des ententes bilatérales certains pays à préjudice d'autres (cette politique préférentielle qui est déjà pratiquée par la Grande Bretagne qui favorise et facilite sans ambage l'émigration exclusive vers certains pays du Commonwealth).

Tels sont, à mon avis, les points les plus importants d'une harmonisation des politiques migratoires des pays d'émigration et d'immigration, points qui prennent naturellement une envergure et un aspect différents selon qu'il s'agisse d'émigration européenne ou d'émigration trans-océanique.

-----