

PARTIE 3 : LA STRATÉGIE MIGRATOIRE DE L'UE : PASSER D'UN JEU À SOMME NULLE À UN JEU À SOMME POSITIVE

Rapporteur :

Yves Pascouau | *Analyste senior et responsable du programme Migration
européenne et diversité au European Policy Centre (EPC)*

Synthèse

1. Des enjeux multidimensionnels

Les changements intervenus dans le monde au cours des dernières années ont eu d'importants effets sur les mouvements de population. Le ralentissement économique, l'agitation dans la région Méditerranée, l'essor de nouvelles puissances économiques comme la Chine, le Brésil, la Russie, l'Inde, la Turquie, le Mexique et l'Indonésie, sont autant de facteurs qui ont un impact sur les migrations. À ceux qui fuient des pays en guerre, comme la Syrie, s'ajoutent ceux qui espèrent trouver ailleurs de meilleures conditions de vie. L'analyse de ces mouvements doit également prendre en compte la profonde transformation de l'Union européenne, qui est triple.

Premièrement, l'UE fait face à une crise sans précédent, dont les effets sur la destruction de l'emploi, particulièrement dans les États du Sud, sont considérables, et qui continuera encore durablement de perturber l'économie européenne. Par conséquent, l'Union n'est pas la destination la plus attractive pour les travailleurs migrants, et les citoyens européens peuvent également souhaiter émigrer. **Deuxièmement**, la situation économique favorise l'émergence de discours populistes, hostiles à l'immigration et l'intégration des migrants

dans les sociétés européennes. **Troisièmement**, ces deux phénomènes interviennent à un moment critique pour l'UE. Elle commence à ressentir les effets de son propre déclin démographique, qui va modifier le marché du travail et le modèle social européens. La baisse de la démographie européenne crée en effet des pénuries de main-d'œuvre et s'accompagne d'un vieillissement de la société qui engendre lui-même de nouveaux besoins. Tout ceci incite à se demander si les travailleurs migrants ne sont pas nécessaires pour prendre soin des personnes âgées, combler les déficits de main-d'œuvre et préserver le modèle social européen. (*H. Martens, EPC*)

En résumé, si les difficultés que connaît actuellement l'Union tendent à nourrir des réactions de rejet vis-à-vis de l'immigration, la réalité des faits appelle des réponses plus complexes. De fait, la préservation du marché de l'emploi et du système social européens, la protection que l'on doit à ceux qui fuient leur pays pour sauver leur vie et l'opposition patente entre d'une part, la baisse et le vieillissement de la population européenne, et d'autre part, l'expansion démographique d'une jeunesse sans emploi chez le voisin africain, illustrent le niveau de complexité de la question. Il est de la responsabilité de l'Union et des États membres d'y répondre pour parvenir à encadrer comme il se doit les mouvements de population se développant vers l'Europe, hors l'Europe et à l'intérieur de l'Europe.

2. La situation actuelle

Les politiques suivies jusqu'à présent ne suffisent pas à relever les défis qui s'annoncent.

2.1. Les limites d'une politique centrée sur les enjeux de sécurité

L'Union est prise au piège d'une politique migratoire déséquilibrée, dans laquelle les questions de sécurité occultent les autres enjeux liés aux mouvements de population. Concrètement, l'action menée au niveau de l'UE s'est d'abord portée sur les domaines de la gestion des frontières extérieures, des visas et de l'immigration clandestine. Si la question des réfugiés a été abordée dans le cadre du Système d'asile européen commun (SAEC), la construction de ce dernier n'est pas achevée. Et les questions liées à l'admission et

aux politiques de migrations légales ont à peine été abordées. Ces déséquilibres entre le traitement des migrations clandestines et celui des migrations légales posent un problème. D'une part, parce qu'ils nuisent à la formulation de réponses appropriées aux défis actuels et à venir (l'Union ne dispose pas d'une stratégie globale qui permettrait de répondre à la question des conditions d'admission dans la perspective du rétrécissement démographique actuel). D'autre part, car ces déséquilibres ont un double impact sur la politique extérieure de l'UE.

En premier lieu, l'action extérieure de l'Union en matière de migration a été cantonnée à une approche étroite. Elle a d'abord pris appui sur la conclusion d'accords de réadmission avec des pays tiers. Les résultats de cette politique ont été jusqu'à présent assez décevants. D'une part, selon la Commission européenne, les accords européens de réadmission ne sont pas véritablement mis à profit par les États membres qui leur préfèrent des accords bilatéraux. D'autre part, si treize accords ont déjà été signés par l'Union, celle-ci peine encore à conclure de tels accords avec des pays stratégiques comme la Turquie, le Maroc et l'Algérie. En outre, en contrepartie de leurs engagements, les pays tiers parviennent généralement à obtenir des facilités de visas ou des accords d'assouplissement des procédures d'examen des demandes de séjour.

Par ailleurs, l'approche « unilatérale » n'est pas sans conséquences juridiques sur la capacité de l'Union à mettre en œuvre des politiques migratoires. Plus précisément, d'après le droit communautaire, les compétences extérieures de l'UE en matière de migration se réduisent ici à deux situations précises : lorsqu'elles lui sont accordées par traité ou lorsque l'UE a adopté des règles « en interne », lui permettant d'agir sur le plan extérieur pour pouvoir poursuivre ses objectifs internes. L'action extérieure de l'Union est également automatiquement contrainte par les limites qu'elle s'est imposée dans le domaine des migrations légales. Cet obstacle juridique complique le renforcement de la politique extérieure de l'Union dont il sape aussi, quelque peu, l'efficacité.

De fait, et parce que l'Union n'a imaginé aucune politique globale concernant les migrations légales, la question demeure du ressort des États membres. Cela signifie que les négociations menées avec des pays tiers, qui réclament que les engagements qu'ils ont consentis en matière de sécurité aient des contreparties en matière de migrations légales, devraient normalement nécessiter

la signature d'accords tripartites impliquant l'Union, les États membres et les pays tiers concernés. Les accords de ce type sont longs à ratifier et à mettre en œuvre. Pour surmonter ces difficultés, l'action extérieure de l'Union se fonde sur des « partenariats de mobilité ». Mais ceux-ci ont deux points faibles : ils ne sont ni juridiquement contraignants ni globaux, dans la mesure où ils reposent sur la bonne volonté des États membres. En d'autres termes, ces derniers sont libres de s'engager ou non. Ce qui ne contribue guère à développer une approche unifiée et cohérente. (*T. Maroukis, Eliamep & A. Triandafyllidou, Eliamep*)

Cette situation complexe est illustrée par le principal document traitant des implications diplomatiques de la politique migratoire européenne, intitulé « Approche globale de la question des migrations et de la mobilité », publié en 2011 par la Commission européenne.

2.2. De l'usage de la conditionnalité

Le principe de conditionnalité, en vertu duquel l'assistance économique aux pays tiers doit être subordonnée au respect des engagements de réadmission et de contrôle aux frontières, regagne du terrain dans la politique migratoire, notamment depuis le Printemps arabe. La mise en œuvre de ce principe a été soutenue par le Royaume-Uni au début des années 2000, alors même qu'elle était refusée par un nombre important d'États membres. Il est désormais de retour sur la table et devrait quoi qu'il advienne être considéré avec la plus grande prudence. Il y a en effet un risque que ce principe, lorsqu'on décidera de l'appliquer, soit étendu aux politiques de développement, ce qui signifie que l'aide au développement ne serait alors accordée qu'en fonction des résultats obtenus dans le domaine des migrations. On comprend cependant aisément que les coupes dans l'aide au développement ne permettront jamais de résoudre les questions migratoires – bien au contraire. (*R. Gropas, Eliamep*)

2.3. Une Europe qui ne fait plus envie

Au lendemain du Printemps arabe, les citoyens du Sud de la Méditerranée ont vu leur liberté nouvellement reconquise se heurter aux frontières intangibles de l'UE. L'image d'un continent européen peu empressé à accueillir les nationaux de pays tiers risque de se retourner contre les États membres lorsqu'ils

devront faire venir des migrants, qu'ils soient peu ou hautement qualifiés, pour redynamiser leurs économies, pallier le manque de ressources humaines ou de talents et répondre aux besoins structurels engendrés par le déclin démographique européen.

Par ailleurs, l'absence de toute politique globale d'immigration, y compris de politique commune d'admission, et la propagation de discours très critiques à l'égard de l'immigration et de l'intégration au niveau national, ne contribue pas à faire de l'Union une destination attrayante. Plus encore, l'absence de « politique européenne commune » dans ce domaine conduit au pire des scénarios, celui dans lequel tous les États membres sont en concurrence dans la « guerre mondiale des talents ».

3. Dans quelle(s) direction(s) s'engager ?

3.1. Les limites d'une diplomatie dominée par les enjeux de politique intérieure

Il s'agit avant tout de passer d'une vision sécuritaire à un mode de pensée recentré sur les questions de mobilité et d'admission. La conduite de cette politique ne devrait pas dépendre des seules « considérations intérieures » mais également des Affaires étrangères afin d'ouvrir le débat et de l'élargir aux questions sociales, économiques et environnementales. À cet égard, le rôle du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dans la prise en compte de la dimension diplomatique des politiques migratoires devrait être renforcé par l'accroissement de ses capacités institutionnelles dans ce dossier et par une réorganisation du partage des responsabilités entre le SEAE, et, à la Commission européenne, la Direction générale (DG) Affaires intérieures et celle du Développement et de la Coopération. Le SEAE devrait être l'interlocuteur privilégié des États d'Afrique du Nord. (*S. Carrera, CEPS & J. Den Hertog, CEPS & L. Parkin, CEPS*)

3.2. Les partenariats de mobilité pour favoriser la migration légale

Le soutien aux migrations légales doit être renforcé. Cela pourrait être fait par le biais du renforcement des partenariats de mobilité permettant à des

groupes d'États qui partagent le même besoin de main-d'œuvre (hautement qualifiée et qui offrent des conditions de travail, de salaire et de vie similaires de coopérer plus étroitement pour mettre en place des politiques attractives pour les personnes dont le profil correspond. (*C. Gonzalez, Elcano & A. Sorroza, Elcano & A. Ette, pour SWP & R. Parkes, pour SWP*)

Des « dispositifs de parrainage » pourraient aussi être intégrés aux partenariats de mobilité. Selon de tels dispositifs, expérimentés en Italie il y a quelques années, un citoyen peut « parrainer » un nouveau migrant en lui assurant logement, nourriture et sécurité jusqu'à ce qu'il trouve du travail (*T. Maroukis, Eliamep & A. Triandafyllidou, Eliamep*). D'une manière générale, ces partenariats de mobilité peuvent permettre de mener des actions innovantes. Pour parvenir à conclure un partenariat de mobilité, l'UE et les États d'Afrique du Nord devraient convenir d'une « feuille de route » qui déterminerait la marche à suivre des deux côtés. Pour garantir l'équilibre du dialogue entre les partenaires, il faut prendre garde de ne pas imposer une conditionnalité rigide, et plutôt tenter d'établir une confiance mutuelle en proposant aux deux parties des mesures d'incitation ciblées. La mobilité ne devrait pas être « concédée » contre des mesures visant à endiguer les flux d'immigration clandestine, mais plutôt servir à encourager les réformes nécessaires pour la protection des droits humains, la constitution de tribunaux indépendants et la réduction des différences socio-économiques dans les États tiers (*R. Gropas, Eliamep*). Enfin, le partenariat de mobilité ne devrait pas être utilisé pour contourner les solutions juridiquement contraignantes qui s'appuient sur la conclusion d'accords internationaux établissant des règles en matière d'immigration légale.

3.3. Améliorer le cadre de l'immigration légale

Les directives actuelles méritent d'être réexaminées. Notamment la directive sur la « carte bleue européenne », qui a une capacité d'harmonisation très faible et qui devrait être amendée. De fait, cette directive laisse aux États membres des marges de manœuvres très importantes dans la phase de mise en œuvre et ne parvient pas à favoriser l'harmonisation des marchés du travail. Par ailleurs, si l'on veut inciter les migrants qualifiés à rester en Europe, il faudra renforcer les liens entre le statut d'étudiant et l'accès au marché du travail. Malgré l'existence d'une solide directive « étudiants », l'accès au marché du travail relève encore des politiques nationales des États membres, souvent

contradictaires. En adaptant les deux directives sur les étudiants et les chercheurs aux besoins de main-d'œuvre hautement qualifiée, on viendrait utilement compléter les dispositions prévues par la « carte bleue européenne » et l'on contribuerait à la mise en place d'une politique migratoire européenne plus attractive et plus accueillante. (*C. Gonzalez, Elcano & A. Sorroza, Elcano & A. Ette, pour SWP & R. Parkes, pour SWP*)

3.4. Renforcer la mobilité

Une autre piste serait de rendre la mobilité plus concrète. Le développement de programmes dits « de migrations circulaires », dont le concept mériterait toutefois d'être précisé, fondés sur des incitations financières au retour du migrant dans son pays d'origine, peut être envisagé. Une alternative serait que l'immigration temporaire permette de changer de statut. Une telle politique augmenterait significativement l'attractivité de l'Union, notamment aux yeux des migrants les plus qualifiés (*C. Gonzalez, Elcano & A. Sorroza, Elcano & A. Ette, pour SWP & R. Parkes, pour SWP*). L'amélioration de la mobilité intra-européenne mérite aussi qu'on lui consacre plus d'efforts. Aujourd'hui, les migrants ressortissants d'un État tiers rencontrent des difficultés importantes lorsqu'ils ont besoin de s'implanter dans un autre État membre pour leur travail. Cela ne contribue pas à faire de l'Union une destination attractive. Pour que la mobilité intra-européenne devienne une opportunité réelle, il faudrait lever certaines barrières, juridiques, administratives et bureaucratiques, mettre en place une portabilité des droits et des prestations sociales, développer le partage de l'information, établir des règles enfin qui permettraient la reconnaissance des qualifications.

3.5. Développer une approche cohérente avec les autres politiques européennes

D'autres volets de l'action européenne, parmi lesquels les politiques du développement et de la coopération, peuvent contribuer à répondre de manière plus efficace aux enjeux migratoires. Elles peuvent notamment permettre de lutter contre la corruption et aider au bon fonctionnement des institutions. Tous les efforts qui vont dans ce sens favorisent les investissements et encouragent la diaspora à envoyer des fonds. Il faudrait donc prendre garde de ne pas imposer de conditionnalité dans la coordination des politiques migratoire et de développement. L'attractivité des politiques de mobilité repose pour une bonne part

sur un dialogue constructif et dynamique, qui doit aussi permettre d'éviter la fuite des cerveaux. Des plateformes comme le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) peuvent servir à identifier les initiatives innovantes et les bonnes pratiques. Enfin, les politiques menées dans les domaines du commerce, de l'agriculture, de la pêche et du développement exercent une certaine influence sur les migrations (et notamment les migrations forcées); cette influence devrait faire l'objet d'études plus approfondies. (*R. Gropas, Eliamep*)

3.6. Améliorer les politiques d'intégration

Le développement de politiques destinées à ouvrir les circuits de migrations légales sera voué à l'échec tant qu'il ne s'accompagnera pas de politiques d'intégration visant à renforcer l'accueil et l'adaptation des migrants dans les sociétés d'accueil. S'il n'y a pas d'approche commune possible, il faudrait *a minima* renforcer le développement des échanges de bonnes pratiques entre États membres. (*H. Martens, EPC*)

Il est grand temps d'avoir une approche globale de la dimension extérieure des enjeux migratoires. Cela suppose de créer entre l'Union, les États membres et les pays tiers des relations de confiance qui soient fortes et dont les bénéfices sont partagés de part et d'autre, pour être à même de relever les défis posés par les mouvements de population.