

IMMIGRATION ET ASILE DANS L'UE : QUELLES RÉPONSES AUX DÉFIS ACTUELS ?

Giorgio Garbasso | *Assistant de recherche à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Alors que l'avenir et les orientations stratégiques de la politique migratoire européenne dans le cadre du programme post-Stockholm étaient à l'ordre du jour du Conseil européen de juin 2014, cette Synthèse reprend les principaux éléments évoqués lors du séminaire d'experts organisé par NE-IJD le 27 juin 2014 à Paris sur le futur de la politique européenne d'immigration et d'asile.

Alors que le drame de Lampedusa s'était soldé par la mort de 366 migrants en octobre 2013 et qu'aux portes de l'Europe, le contexte géopolitique est de plus en plus instable, les chefs d'État et de gouvernement, réunis en Conseil européen le 27 juin 2014, ont discuté de l'avenir et des orientations stratégiques de la politique migratoire européenne du programme post-Stockholm.

Notre Europe - Institut Jacques Delors a organisé à cette occasion un séminaire d'experts intitulé « Le futur de la politique européenne d'immigration et d'asile : le Conseil européen répond-il aux défis ? ».

Le séminaire a rassemblé António Vitorino, président de Notre Europe - Institut Jacques Delors et commissaire européen pour la justice et les affaires intérieures de 1999 à 2004, Yves Pascouau, directeur du programme « Migration et diversité » du European Policy Centre et Corinne Balleix, enseignante à l'Institut d'études politiques de Paris et auteur du Policy Paper « Contrôle aux frontières et droit d'asile : quel nouveau cap pour l'UE ? »¹.



1. État des lieux de la politique migratoire européenne

António Vitorino constate que lors des élections européennes de mai 2014, les questions migratoires ont encore occupé une place centrale dans les débats. Les Européens, en donnant leur vote à certaines formations politiques, estiment que l'UE doit intervenir davantage dans ce domaine (ou au contraire s'abstenir).

En guise d'introduction, Yves Pascouau rappelle que l'Union européenne a une compétence en matière de politique migratoire depuis 15 ans et qu'il s'agit donc d'une jeune politique. Trois programmes quinquennaux, qui donnent un certain nombre d'orientations dans les domaines politiques de l'asile, de visas et des gestions des frontières, se sont succédés : en 1999 le programme de Tampere, en 2004 le programme de La Haye et en 2009 le programme de Stockholm, qui arrive à échéance en décembre 2014. Quel bilan peut-on dresser de la politique migratoire européenne ? Pour Yves Pascouau, il y a trois grands blocs dans la politique d'immigration de l'UE. Le premier bloc, qui est très largement développé, concerne la gestion des frontières extérieures, la politique des visas et la lutte contre l'immigration irrégulière. Le deuxième bloc, qui a connu un développement et une harmonisation assez substantielle, est celui de l'asile et de la protection internationale fondé sur la convention de Genève de 1951. Et le troisième bloc, qui concerne l'immigration légale et la définition des règles d'entrée et de séjour légaux sur le territoire de l'Union européenne, reste le domaine le moins développé, les États membres faisant preuve d'une certaine résistance pour avancer en commun.

Pour Corinne Balleix, la politique migratoire est à la recherche d'un double équilibre : en interne, entre les États membres, pour parvenir à un meilleur équilibre entre solidarité et responsabilité, et en externe, entre l'UE et les pays tiers, pour assurer un meilleur équilibre entre attractivité et sécurité. Avant d'évoquer la spécificité du programme post-Stockholm, nous évoquerons les enjeux fondamentaux de cette stratégie politique migratoire européenne.

2. La confiance mutuelle : une condition préalable au renforcement des contrôles externes et à la suppression des contrôles internes

Corinne Balleix souligne qu'une politique migratoire est d'autant plus nécessaire que la mondialisation renforce les mouvements migratoires ; et son efficacité dépend largement de la coopération engagée avec les autres États membres et les pays d'origine et de transit. La logique de l'espace de circulation nous impose d'adopter un nouveau principe de coopération régionale (Y. Pascouau). L'objectif est d'éliminer le plus possible le contrôle aux frontières intérieures pour renforcer le contrôle aux frontières extérieures. Si le contrôle aux frontières extérieures est défaillant, on risque de réactiver les contrôles aux frontières intérieures (C. Balleix).

Mais il y a actuellement de fortes asymétries entre les différents États à l'intérieur de l'UE, et plus précisément entre ceux situés aux frontières de l'union et ceux qui sont destinataires des flux migratoires. Après le drame de Lampedusa, l'Italie et Malte se sont plaints d'un manque de solidarité européenne face à la charge du traitement de l'afflux de migrants et ont demandé une révision de l'accord de Dublin (selon lequel un migrant ne peut poser une demande d'asile que dans l'État membre dans lequel il est arrivé en premier, afin d'éviter des situations de doublons de demandes d'asile) (C. Balleix).

Cependant, l'ancien commissaire à la justice et aux affaires intérieures, António Vitorino, souligne que la solidarité que réclament certains États membres est légitime mais conditionnée par le respect des obligations légales et une attitude responsable vis-à-vis des accords auxquels ils ont déjà souscrit. La Grèce a été le plus grand bénéficiaire des financements d'infrastructures d'accueil pendant 10 ans

mais à l'heure actuelle, celles-ci ne remplissent pas les conditions minimales attendues, de telle sorte que l'on peut douter de la bonne gestion de ces fonds. L'Italie et la Grèce contreviennent aux obligations d'EURODAC et n'enregistrent pas les données des personnes qui arrivent sur leur territoire, ce qui permet à ces pays de se décharger de leurs responsabilités et aux migrants de poser des demandes d'asile dans d'autres États membres (A. Vitorino).

En 2011, à la suite de l'arrivée de migrants illégaux sur les côtes italiennes, les autorités compétentes ont laissé les migrants partir vers d'autres pays de l'UE, suscitant un rétablissement des contrôles aux frontières du côté français et générant ainsi un climat de défiance mutuelle entre pays de l'Union. António Vitorino rappelle qu'il ne faut pas considérer l'espace Schengen comme un fait acquis : on a besoin d'une politique migratoire européenne pour protéger le marché intérieur et la libre circulation. Pour éviter certains abus, il faut une politique migratoire commune et des contrôles aux frontières renforcés (C. Balleix).

António Vitorino souligne en outre qu'une confusion entre liberté de circulation et politique d'immigration est fréquemment faite par les opinions publiques. Il y a des cas d'abus de liberté de circulation lorsque des individus, n'ayant pas de moyens de subsistance suffisants, pèsent sur la sécurité sociale du pays d'hébergement. Mais ces cas ponctuels ne peuvent justifier de réduire la liberté de circulation entre les États membres, comme l'invoque David Cameron (A. Vitorino). Il y a un risque à ce que les ressortissants des pays tiers qui immigrent vers l'UE aient un effet négatif sur la libre circulation au sein de l'UE.

3. Renforcer attractivité et sécurité

Les trois intervenants s'accordent sur la nécessité de renforcer les synergies entre les dimensions internes et externes de la politique migratoire. Pour António Vitorino, il faut faire en sorte que le dialogue avec les pays tiers ne se cristallise pas sur les questions sécuritaires et soit élargi à toutes les dimensions de l'approche globale de l'immigration, la lutte contre la traite des hommes, la promotion des systèmes d'asiles dans les pays tiers et enfin le soutien au développement des pays tiers (dans le cas « d'États faillis »). Il faut proposer des paquets

de négociation aux pays tiers suivant le principe du « more for more ».

António Vitorino souligne que le succès de nos politiques dépend de la relation que nous avons avec les pays tiers. Mais actuellement, l'instabilité de nombreux États voisins ne nous permet pas d'avoir des interlocuteurs fiables pour négocier des accords qui permettent d'atteindre nos objectifs et les leurs. Ainsi, António Vitorino met en garde contre l'excès d'optimisme que l'on pourrait avoir vis-à-vis de la coopération des États tiers. Après la période de transition des pays arabes et la crise en Ukraine, l'Europe a été incapable de développer une politique de coopération en matière de sécurité et de défense.

La relation de l'UE avec les pays tiers est donc fondamentale pour rechercher un équilibre entre sécurité et attractivité. Comme le soutient Corinne Balleix, le défi de la politique migratoire à l'avenir sera d'organiser et de réguler une immigration légale qui permette de limiter les risques et les flux d'immigration irrégulière. Yves Pascouau juge que l'on a aujourd'hui un volet sécuritaire (gestion des frontières, politique des visas, immigration irrégulière) qui est largement développé et déséquilibré par rapport au volet de l'immigration légale, qui est beaucoup plus faible ou en tout cas plus éclaté.

Les défis sont nombreux. L'Union a une population vieillissante qui devrait décliner d'ici 2060 et qui fait appel à une rationalisation de l'immigration légale pour ce qui concerne sa dimension économique. Pour António Vitorino, il faut être en mesure d'attirer non seulement une main d'œuvre hautement qualifiée avec une politique universitaire et de recherche plus active, mais également une main d'œuvre importante pour les soins aux personnes à mobilité limitée. Les regroupements familiaux relèvent d'une compétence de l'UE et l'immigration économique est une compétence des États membres : donc ce qui peut être fait sans violation des traités est une coordination des politiques d'admission de l'immigration légale. (A. Vitorino)

Enfin, António Vitorino estime qu'il est dangereux que le débat sur l'immigration soit pris en otage entre deux conceptions qui, ensemble, sont nuisibles à un débat rationnel, pragmatique et fidèle aux valeurs communes. D'un côté, il y a un problème de perception effective de l'immigration : les sondages montrent que les ressortissants ont généralement

une vision disproportionnée du nombre d'immigrants présents sur leur territoire. De l'autre côté, les projections démographiques montrent que l'UE aura besoin de 50 millions d'immigrants d'ici 2050 pour compenser le vieillissement de la population, ce qui est tout à fait irréaliste. D'un côté, on dit qu'il y a trop d'immigration et de l'autre, qu'il n'y en a pas assez. Il faudrait donc, selon Yves Pascouau, mobiliser davantage la société civile, les syndicats et les entrepreneurs pour bien évaluer quelle est la capacité d'absorption du marché du travail des États membres.



4. Les orientations stratégiques du programme post-Stockholm

Alors que que les forces anti-immigration gagnent du terrain un peu partout en Europe, António Vitorino considère qu'il était important que les conclusions du Conseil post-Stockholm réaffirment les principes et les valeurs des objectifs humanitaires. Ce court texte laisse des marges de manœuvre pour clarifier les choix politiques. (A. Vitorino)

Yves Pascouau a pour sa part une impression mitigée. Les conclusions du Conseil contiennent des éléments qui méritent d'être discutés et présentés mais les orientations stratégiques ne sont pas assez prospectives. Le Conseil n'a pas saisi pleinement la possibilité qu'offrirait le traité de Lisbonne de donner des recommandations stratégiques sur 10 ou 15 ans et en est resté à un format classique de plan quinquennal pour les 5 années à venir.

Certains éléments des conclusions permettent d'entrevoir des développements substantiels de la Commission sur l'idée que l'immigration légale, la protection internationale et l'immigration irrégulière sont des aspects interconnectés de la politique migratoire. Or, toujours selon Yves Pascouau, le Conseil européen considère que la politique

migratoire n'est influencée que par les conflits internationaux et la démographique européenne. Elle échoue à considérer que d'autres facteurs majeurs, comme l'explosion de la classe moyenne, l'urbanisation de la société ou la digitalisation du monde, font que les personnes sont de plus en plus mobiles. Ces enjeux, qui ont un impact sur la manière dont on gère les politiques migratoires, ont été insuffisamment pris en compte par le Conseil européen.

Corinne Balleix analyse les avancées du programme post-Stockholm. Dans le domaine des contrôles des frontières, le nouveau programme stratégique propose de développer des frontières intelligentes (« smart border package ») qui utilisent des technologies modernes pour rendre plus simple et efficace le contrôle aux frontières. L'objectif est ainsi de faciliter les entrées régulières pour les personnes de bonne foi ainsi que leur enregistrement mais aussi de leur permettre d'entrer et de sortir ; il s'agit aussi de fournir des éléments d'information pour les « over-stayers » (ceux qui restent sur le territoire européen au delà de la date de validité de leur visa). Le Conseil européen souhaite également renforcer les actions opérationnelles de FRONTEX, en coopération avec le système de surveillance EUROSUR, qui a commencé à fonctionner depuis décembre

2013. Enfin, l'idée d'un Corps européen de garde-frontières, soutenue par la France, a refait surface.

Corinne Balleix souligne que pour ce qui est de la solidarité en matière de droit d'asile, il s'agit essentiellement de renforcer l'acquis, et surtout de mettre en œuvre un régime d'asile européen qui octroie des garanties procédurales aux demandeurs d'asile et permet de développer un statut uniforme pour les personnes protégées. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile doit contribuer à l'uniformisation de la manière dont les États membres traitent les demandes d'asile mais aussi à la convergence des politiques d'asile européenne. Cependant, certaines questions n'ont pas été débattues, telles la place éventuelle d'instruments politiques de défense commune dans la politique migratoire de l'Union, le développement de centres européens de demande d'asile à l'extérieur de l'UE et le renouvellement du règlement de Dublin.

Le Conseil ayant esquissé les orientations stratégiques de la politique migratoire européenne pour les années à venir, il appartient maintenant à la nouvelle Commission de mettre en œuvre les détails opérationnels d'une telle stratégie. Selon Yves Pascouau, une nouvelle Commission européenne

1. Corinne Balleix, « Contrôles aux frontières et droit d'asile : quel nouveau cap pour l'UE ? », *Policy Paper No. 114*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014.

Sur les mêmes thèmes...

CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES ET DROIT D'ASILE : QUEL NOUVEAU CAP POUR L'UE ?
Corinne Balleix, *Policy Paper No. 114*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

À LA RECHERCHE D'UNE STRATÉGIE MIGRATOIRE EUROPÉENNE AMBITIEUSE
Chiara Rosselli, *Synthèse* du débat organisé avec l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Notre Europe – Institut Jacques Delors, août 2013

LA STRATÉGIE MIGRATOIRE DE L'UE : PASSER D'UN JEU À SOMME NULLE À UN JEU À SOMME POSITIVE
Yves Pascouau, *Synthèse* sur la stratégie migratoire de l'UE in Elvire Fabry (dir.), « Think global, Act European IV - Thinking Strategically about the EU's External Action », *Études & Rapports No. 96*, avril 2013

SCHENGEN ET LA SOLIDARITÉ : LE FRAGILE ÉQUILIBRE ENTRE CONFIANCE ET MÉFIANCE MUTUELLES
Yves Pascouau, *Policy Paper No. 55*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / European Policy Centre, juillet 2012

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • Notre Europe – Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Notre Europe – Institut Jacques Delors

