

À LA RECHERCHE D'UNE STRATÉGIE MIGRATOIRE EUROPÉENNE AMBITIEUSE



Chiara Rosselli | Assistante de recherche "Think Global - Act European" à Notre Europe - Institut Jacques Delors

À l'occasion de la présentation du rapport « *Think Global - Act European. Thinking strategically about the EU's external action* », Notre Europe - Institut Jacques Delors a organisé le 4 juillet à Paris, en partenariat avec l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, un débat autour des recommandations relatives à la politique migratoire de l'UE présentées par les 16 think tanks ayant contribué au Rapport.

1. Le contexte international et européen de la politique migratoire

Au cours des dernières années, l'agenda européen a surtout été occupé par la crise de l'euro et ses conséquences. Toutefois, le débat sur l'immigration devrait devenir l'un des sujets les plus brûlants lors des élections européennes de 2014, en raison même de la crise économique. « Alimentés par la forte montée du chômage, les discours négatifs sur la question des migrations se sont intensifiés, entraînant un renforcement du racisme et de la xénophobie au sein de l'opinion publique », explique António Vitorino, président de Notre Europe - Institut Jacques Delors. Alors que le climat politique se détériore, de tels discours politiques ont commencé à avoir un impact négatif sur la libre circulation des Européens eux-mêmes. En effet, le contexte international et européen dans lequel la question migratoire est abordée est d'une importance cruciale pour comprendre son évolution, explique Yves Pascouau, chercheur sénior au European policy centre (EPC) et rapporteur du chapitre sur les migrations dans le rapport *Think Global - Act European* (TGAE). Sur le plan interne, le renforcement du mouvement « anti-anti », pour anti-migration et anti-Européen, souligne clairement une situation dans laquelle l'Union européenne (UE) est rendue responsable de la mauvaise gestion des flux migratoires, accusation qui lui sera très probablement imputée lors des prochaines élections. Toutefois, le vieillissement démographique de la population européenne pose une véritable menace, à long terme, sur la productivité de l'UE et donc sur sa reprise économique¹. Sur le plan externe, la concurrence accrue des nouvelles puissances économiques et les évolutions dans le voisinage arabe appellent à adopter une approche plus stratégique et mieux coordonnée des migrations européennes. « Nous ne pouvons nous permettre d'éviter

cet important débat » souligne António Vitorino. Nous nous trouvons au carrefour d'un nouveau paradigme. La question migratoire n'a jamais été aussi importante que maintenant, tant d'un point de vue politique que stratégique, et pourtant, elle n'a jamais été perçue aussi négativement par l'opinion publique, rappelle Yves Pascouau.

2. La lutte entre les perceptions et la réalité

« La perception des migrations par l'opinion publique est purement négative, alors que la réalité ne correspond pas nécessairement à de telles perceptions », explique António Vitorino. Florence Gaub, spécialiste Moyen Orient et Afrique du Nord à l'Institut d'études de sécurité de l'UE, explique que les Européens ont une nette impression d'être « envahis » par la croissance de la population arabe, alors que les Arabes ne représentent actuellement qu'un peu plus de 1 % de la population européenne. Il faut s'attaquer ouvertement à cette réalité et à ces perceptions et les introduire de manière courageuse dans le débat public. S'attaquer à ces perceptions erronées constitue la première étape pour changer le discours public sur les migrations. Jean-Christophe Dumont, chef de la division Migration internationale à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), soutient cette vision et souligne qu'une transparence continue sur la réalité des migrations est nécessaire, mais que les seules vérités incontestables, telles que l'argument démographique en faveur des migrations, ne suffiront pas à convaincre les opinions publiques. Le courage politique est un préalable pour s'attaquer de front à la distorsion entre la réalité et les perceptions mais aussi au rôle important joué par les médias. C'est d'autant plus urgent que les perceptions erronées conduisent à des erreurs en termes d'agendas et de priorités politiques. L'un des exemples frappants

donné par António Vitorino est l'accent démesuré mis sur le contrôle des frontières alors que la grande majorité des immigrants illégaux sont des personnes qui restent au-delà de l'expiration de leur visa, et non des personnes « entrant illégalement ».

3. Ne vous y trompez pas : la nécessité d'une solution européenne

Le rapport « *Think Global - Act European* »² plaide pour une stratégie migratoire européenne plus coordonnée, identifiant la nécessité d'une intégration renforcée et d'une meilleure cohérence des politiques européenne et des États membres. Yves Pascouau, en présentant les conclusions du chapitre sur les migrations du Rapport, affirme qu'il est évident que la solution aux reproches faits aux migrations en Europe passe par l'UE. La gestion des flux migratoires dans un espace commun « aux frontières ouvertes » ne peut tout simplement pas être gérée efficacement au niveau national. « L'absence d'une coordination, ne serait-ce que minimale, des politiques d'admission et de circulation dans ce contexte est presque absurde » indique António Vitorino, qui explique que « s'il est compréhensible pour les États membres de conserver le contrôle de leur droit à l'admission, qui constitue une obligation inscrite dans les traités, la réalité est que la situation actuelle en fait peu pour faire de l'UE une destination attractive pour les migrations économiques ».

La politique migratoire souffre non seulement d'une absence de coordination entre les États membres, mais aussi d'une fragmentation au niveau européen. Yves Pascouau dénonce l'absence d'un « chef de file » pour la politique migratoire européenne. Au niveau purement européen, le partage des compétences entre la DG Affaires intérieures et la DG Emploi et affaires sociales fait en sorte que la structure décisionnelle est peu claire ; une meilleure coordination entre les deux est préconisée. La création d'une DG Mobilité traitant tous les aspects des migrations, qu'il s'agisse de l'entrée, de la circulation et de la résidence, pourrait contribuer positivement à la cohérence de la politique migratoire. Jean-Christophe Dumont met également en garde contre la séparation des dimensions externes et internes des migrations, la première étant généralement gérée par la DG Affaires intérieures et la seconde par la DG Emploi et affaires sociales. Il se réjouit que le Rapport fournisse des solutions globales comportant des éléments politiques touchant aux volets interne et externe. En effet, il est important de se souvenir que pour l'opinion publique, les dimensions interne et externe des migrations ne

font qu'une : « qu'il s'agisse d'immigration polonaise ou marocaine, cela fait peu de différence », explique Jean-Christophe Dumont.

4. Améliorer les politiques en renforçant la coordination

Le renforcement des canaux de migrations légales est identifié par le rapport TGAE comme l'une des priorités pour consolider la politique migratoire européenne. La *Blue card*, récemment mise en place par l'UE en réponse à la *Green card* américaine, a suscité peu d'enthousiasme et son efficacité est généralement considérée comme insuffisante³. Cependant, Jean-Christophe Dumont tient à souligner qu'il faut sans doute davantage de temps et peut-être aussi d'indulgence pour évaluer la valeur ajoutée de la *Blue card*, « l'initiative représente néanmoins un progrès important, par exemple pour la mise en place de directives relatives aux résidents de longue durée ». Les questions relatives à la transition entre le statut d'étudiant et de travailleur, ou entre la résidence temporaire et permanente, ainsi qu'entre la mobilité intra-européenne pour les Européens mais aussi les ressortissants de pays tiers doivent toutefois être abordées dans le cadre de la *Blue card*, cette dernière étant accusée de fournir une offre trop fragmentée « à la Frankenstein », affirme Yves Pascouau sur un ton provocateur.

Les Partenariats pour la mobilité ont également été accusés d'être tout simplement « incompréhensibles », à la fois en termes de fragmentation des questions migratoires mais aussi en raison de leur application géographique limitée (il s'agit d'accords bilatéraux, et non européens), selon Elvire Fabry, chercheur sénior à *Notre Europe - Institut Jacques Delors*⁴. Néanmoins, Emmanuel Mayer, chef de la division Migration et développement au ministère français des Affaires étrangères, défend la flexibilité de l'outil qu'ils représentent car ils permettent aux « États membres de participer à divers degrés, en fonction de leur intérêt pour les Partenariats pour la mobilité ». Ces derniers offrent aux parties intéressées un équilibre précieux qu'il ne faut pas sous-estimer. Yves Pascouau concède que si les Partenariats pour la mobilité constituent légalement un outil « très faible », ils constituent néanmoins des instruments politiques très efficaces en offrant un cadre de dialogue sur toutes les questions migratoires. « Prenez l'exemple de la Moldavie, il y a 15 ans, un Partenariat pour la mobilité aurait été impensable », conclut-il.

Le Rapport souligne par ailleurs l'importance de renforcer la coopération dans le cadre de la politique d'intégration. Des progrès ont été réalisés, notamment dans le cadre des échanges de bonnes pratiques et la politique d'intégration évolue très rapidement si l'on considère qu'elle touche à plusieurs domaines sensibles relevant de la compétence exclusive des États membres (accès à la santé, à l'éducation et au logement). En effet, prises individuellement, les politiques d'intégration européenne ne s'en sortent pas si mal, souligne Yves Pascouau. Il met néanmoins en garde contre le risque réel de répéter les erreurs faites avec l'Union économique et monétaire. Si la coordination des politiques d'intégration ne se poursuit pas, nous risquons d'avoir à gérer les conséquences d'une politique migratoire commune couplée à une série de politiques d'intégration très peu coordonnées.

Le débat a aussi souligné l'importance du lien entre migration et développement, un sujet auquel le rapport TGAE a consacré un article, qui défend la nécessité d'un nouveau paradigme pour les migrations⁵. Il est vrai que les politiques de co-développement ne peuvent produire des résultats que sur le long terme et que les besoins et attentes urgentes des partenaires créent de fortes pressions sur les solutions de court terme. Toutefois, le potentiel de développement des remises et des diasporas ne peut être ignoré. « Il existe potentiellement de nouveaux canaux pour explorer la manière d'encourager le développement par le biais des remises et des diasporas, ainsi que par le développement de relations Sud-Sud », indique António Vitorino. Le lien entre migrations et développement reste néanmoins peu clair et il doit être redéfini au niveau européen afin de mener des politiques efficaces. Dans le passé, il existait un grand consensus sur le fait que le développement des pays d'origine diminuerait la pression migratoire ; « au contraire, nous observons aujourd'hui une tendance selon laquelle plus la population jeune est éduquée, plus l'ambition de quitter le pays d'origine et de rechercher des opportunités à l'étranger est forte », explique Emmanuel Mayer. Toutefois, éviter l'exode des cerveaux reste une question délicate. Florence Gaub explique que le Printemps arabe a été rendu possible grâce « aux jeunes diplômés qui ont encouragé la révolution grâce à un véritable mouvement intellectuel allant au-delà des simples appels à mettre un terme à la pauvreté et étant beaucoup plus complexe ». Des progrès ont été réalisés. Initialement, dans le secteur du développement, il existait une certaine réticence à traiter des questions migratoires, affirme Emmanuel Mayer, considérées comme un sujet délicat et souvent controversé. Mais le rôle de la DG Développement et coopération a évolué depuis et elle a acquis une certaine autonomie sur les questions relatives aux liens

migrations-développement. En effet, le rôle croissant de la DG Développement et coopération par rapport à la DG Affaires intérieures était clair, comme en témoigne la manière dont la première a réussi à mener la contribution de l'UE au Dialogue de haut niveau de l'Organisation des nations unies (ONU) sur les migrations, plaide Emmanuel Mayer.

Enfin, il est important de garder à l'esprit que l'action de l'UE se manifeste également par le biais d'un certain nombre de canaux informels, créant des réseaux et forums de communication et d'échanges de bonnes pratiques entre les États membres. En effet, l'harmonisation ne se réalise pas seulement par le biais de directives mais aussi, et peut-être surtout, par un dialogue renforcé, dont les conditions d'instauration sont mises en œuvre par l'UE. Cela étant dit, les efforts de coordination ne doivent pas être relâchés car l'absence d'une politique migratoire européenne cohérente a un fort impact sur l'action extérieure de l'UE, neutralisant en fait les ambitions extérieures de l'UE en termes de politique et de stratégie migratoires. Afin d'exercer une compétence à l'extérieur, l'UE doit l'avoir exercée en interne ; cela n'étant pas le cas actuellement, la Commission ne dispose pas d'un mandat pour négocier des accords migratoires avec des pays tiers, ce pouvoir restant du ressort des États membres.

5. Renforcer la vision et l'ambition de la stratégie migratoire de l'UE

Elvire Fabry regrette que les politiques migratoires européennes souffrent de l'érosion de la confiance non seulement de leurs citoyens mais aussi de leurs partenaires. Ces derniers critiquent l'UE pour l'approche trop sécuritaire de ses politiques migratoires. Notamment dans le voisinage, l'impression des partenaires est que l'Union a été bien trop complaisante avec certains régimes autoritaires qui, en échange, exerçaient un contrôle strict des frontières. Florence Gaub confirme que la problématisation de la sécurité au Maghreb a transformé les migrations en un défi purement sécuritaire, et non socio-économique. Cette attitude ne contribue pas, selon elle, à promouvoir l'attractivité de l'Union. En effet, elle souligne que les personnes les plus qualifiées du monde arabe émigrent aux États-Unis, et non dans l'UE ; et si elles émigrent en Europe, elles recherchent des opportunités au Royaume-Uni, qui arrive en tête par rapport aux autres États membres. Les structures visant au

nécessaire rééquilibrage entre la sécurité et la mobilité sont en place mais ce qui manque, c'est la volonté politique ; nous sommes donc face à un défi politique, et non structurel. Jean-Christophe Dumont n'est pas convaincu par le fait que l'UE ne soit pas suffisamment ouverte ou attractive ; il souligne en revanche que l'UE dispose de nombreux atouts mais que ce qui fait trop souvent défaut, c'est « une vision et une ambition ». L'équilibre entre les approches « Affaires intérieures » et « Affaires étrangères » doit toutefois être trouvé. En effet, on pourrait s'attendre à un Service européen pour l'action extérieure/« ministère des affaires étrangères » plus fort, contrastant avec l'approche « Affaires intérieures » souvent plus agressive, afin de mieux soutenir une compréhension plus globale des défis et opportunités migratoires, et de mieux compléter les objectifs plus larges des affaires étrangères avec les besoins sécuritaires de l'UE. Jean-Christophe Dumont admet lui-même que la relation entre les migrations et la diplomatie est forte et devrait être mieux gérée et encouragée par les autorités européennes. « Les migrations ne sont pas uniquement une question économique, mais aussi et surtout une question géopolitique. À cet égard, les Européens doivent évoluer et comprendre que nous ne pouvons plus négocier avec la Chine, l'Inde, le Brésil ou la Russie comme nous avons négocié avec nos voisins africains au cours des 20 dernières années ».

6. Quand on veut, on peut

Les migrations font partie de cette catégorie de sujets pour lesquels le risque ou la tentation de considérer l'UE comme la panacée de tous les problèmes est très présente. Jean-Christophe Dumont explique que « l'UE ne peut pas tout faire, et si nous donnons cette image, nous alimenterons le ressentiment et le mécontentement à l'égard de l'Union ». Si nous considérons que l'UE doit acquérir une nouvelle ambition et une nouvelle vision dans sa stratégie migratoire, il faut avant tout la construire au niveau national. António Vitorino tient également à souligner que la solution relève vraiment de la volonté et de la conscience politique, rappelant l'introduction réussie du principe d'intégration au niveau européen en 2004, malgré l'absence évidente de base juridique dans les traités. « Quand on fait preuve de volonté politique, on peut... On peut même aller au-delà de ce qui était prévu par les traités », conclut-il.

1. Hans Martens, « Migration : un défi négligé pour la sauvegarde de l'État-providence européen », *Policy Paper No. 73, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013.
2. Elvire Fabry (dir.), « Think Global – Act Europe IV. Thinking strategically about the EU's external action », *Études & Rapports No. 96, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013.
3. Andreas Ette, Roderick Parkes, Alicia Sorroza et Carmen Gonzales Enriquez, « L'UE dans la course mondiale aux migrants hautement qualifiés », *Policy Paper No. 75, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013.
4. Thanos Maroukis et Anna Triandafyllidou, « Les partenariats pour la mobilité : quelle est l'efficacité de la nouvelle approche globale de l'UE? », *Policy Paper No. 76, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013.
5. Ruby Gropas, « Migration et développement : en quête d'un nouveau paradigme », *Policy Paper No. 77, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013.
6. Sergio Carrera, Leonard Den Hertog et Joanna Parkin, « La politique migratoire de l'UE après le printemps arabe : les pièges de la diplomatie Affaires intérieures », *Policy Paper No. 74, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013.

Sur les mêmes thèmes...

THINK GLOBAL - ACT EUROPEAN IV - THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION

Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Rapport, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013

LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE L'UE : QUELLE STRATÉGIE POUR RELEVER LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE ?

Alicia Sorroza Blanco, Andreas Ette, Anna Triandafyllidou, Carmen Gonzalez Enriquez, Joanna Parkin, Leonhard Den Hertog, Roderick Parkes, Ruby Gropas, Thanos Maroukis, Hans Martens et Sergio Carrera, *Policy Papers, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013

RELEVER LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE PAR UNE VASTE STRATÉGIE MIGRATOIRE?

Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2013

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 • Traduction de l'anglais : Mathilde Durand • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*