



POUR UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ASILE, DES MIGRATIONS ET DE LA MOBILITÉ

■ **JÉRÔME VIGNON**

#MIGRATIONS

#ASILE

**POUR UNE POLITIQUE
EUROPÉENNE DE L'ASILE,
DES MIGRATIONS
ET DE LA MOBILITÉ**

**JÉRÔME VIGNON
CONSEILLER, INSTITUT JACQUES DELORS**

JÉRÔME VIGNON

Jérôme Vignon est conseiller à l'Institut Jacques Delors. Il est diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique.

Il passe la première partie de sa vie professionnelle dans divers services publics liés à la planification « à la française » (Mission régionale des Pays de Loire, Service des programmes de l'INSEE, Commissariat du plan), avant de rentrer au cabinet de Jacques Delors en 1981, chargé des questions macroéconomiques et de la conjoncture.

Il accompagne Jacques Delors à Bruxelles, ce qui le conduit à créer et diriger la Cellule de prospective de la Commission européenne jusqu'en 1998. Après deux années passées à la DATAR comme directeur de la stratégie, il revient à la Commission européenne où il est chargé successivement d'un livre blanc sur la gouvernance européenne, puis de la direction de la protection et de l'intégration sociale au sein de la DG des Affaires sociales.

Il préside depuis 2011 l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES). En 2015, Bernard Cazeneuve lui confie, avec le préfet Jean Aribaud, une mission pour trouver des issues à la situation des migrants à Calais.

Engagé associatif, Jérôme Vignon est aussi membre du conseil d'administration de plusieurs organismes à vocation sociale : la Fondation Habitat et Humanisme, la Fondation Jean Rhodain, les Semaines sociales de France.

SOMMAIRE

Résumé exécutif	5
Préface	7
Introduction	8
1. Que pensent vraiment les Européens des étrangers et des flux de migrations ?	11
2. Les bases inachevées d'une politique européenne de l'asile et de l'immigration	16
3. Prendre la mesure du défi migratoire actuel et à venir	22
4. Donner au Régime commun européen de l'Asile les moyens de son ambition initiale	28
5. Une agence de type fédéral pour la protection des frontières extérieures de l'Union européenne	43
6. Organiser à l'échelle de l'Union européenne un flux net d'immigration légale de travail	49
7. Co-construire le développement et les migrations	56
8. Une appartenance européenne pour renforcer l'intégration nationale	64
Conclusion	68
Liste des personnalités rencontrées	71

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le défi migratoire s'annonce comme un thème incontournable de la campagne des élections européennes et de la prochaine législature. Avec des flux d'arrivées aux frontières de l'Union européenne aujourd'hui en net recul par rapport au pic de 2015, **la crise migratoire apparaît contenue plutôt que réglée en profondeur.** Elle met au grand jour des divisions et tensions entre États de l'Union, qu'attise l'approche du scrutin européen, déboussolant les opinions européennes.

Le présent rapport d'orientation de l'Institut Jacques Delors, confié à Jérôme Vignon, veut aider autant les candidats au Parlement européen que les électeurs à faire le tour complet de la complexe question migratoire, dont le règlement ne saurait se réduire à l'établissement de « centres contrôlés » ou à de très hypothétiques « plateformes de débarquement ».

Ce rapport part de l'existant. Tout d'abord, celui de l'état des opinions en Europe, plus subtil qu'une opposition entre hostilité aux étrangers et hospitalité sans bornes. Une majorité de citoyens européens refuse ces deux attitudes extrêmes mais s'interroge sur l'attitude juste à tenir. **Ils sont habités davantage par le doute que par la peur.** Les solutions présentées dans ce rapport cherchent, par leur assemblage, à répondre à ce tiraillement intérieur des Européens.

Autre point d'appui, **les bases inachevées mais existantes d'une politique européenne commune** de l'immigration et de l'asile. Le rapport en rappelle les principales législations et institutions établies depuis une quinzaine d'années dans les domaines de l'asile (règlement de Dublin), de la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen de libre circulation, de l'immigration légale de travail et de l'aide au développement. La crise migratoire a toutefois sapé la programmation stratégique de cette politique européenne, actuellement régie par des urgences de court terme.

La réponse au défi migratoire exige pourtant d'apprécier le phénomène dans toute son étendue. À partir des dernières statistiques disponibles, ce rapport prend la mesure d'une augmentation générale de la mobilité. Il explique comment **le développement des pays d'Afrique n'en tarira pas une émigration de travail appelée à croître et dont le « vieux continent » aura besoin.**

Devant cet état ébranlé de l'opinion, des failles dans les politiques en vigueur et l'étendue du phénomène migratoire, ce rapport formule cinq propositions réalistes pour conduire une politique européenne de l'asile, des migrations et de la mobilité :

- 1. Homogénéiser les conditions d'accès à l'asile dans l'Union européenne**, sous l'impulsion opérationnelle du Bureau européen de l'asile, qu'il faut renforcer afin qu'il répartisse les demandes recevables en tenant compte des projets des personnes. Ceci **implique le concours d'États de l'espace Schengen, qui assument volontairement la responsabilité d'instruire les demandes d'asile, solidairement avec les États situés en première ligne** des arrivées. Entre ces administrations nationales devrait prévaloir la **reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi du titre de réfugié**, limitant ainsi les flux entre pays.
- 2. Protéger les frontières extérieures de l'UE par une agence de type fédéral**, intégrant les capacités nationales de surveillance. Le modèle ayant conduit la Banque centrale européenne à fédérer les banques centrales nationales pourrait en inspirer la gouvernance.
- 3. Organiser une immigration légale de travail** à l'échelle de l'Union. Une cible indicative quinquennale déclinée par grande catégorie de qualifications servirait à constituer des gisements de candidats éligibles à un visa de travail de courte durée pour une recherche d'emploi dans l'UE. Ceci permettra de lutter contre l'immigration irrégulière, qui aujourd'hui fragilise l'accès au droit d'asile.
- 4. Co-construire le développement et les migrations avec les pays d'origine** pour mettre en échec les filières de passeurs et recentrer la relation UE-Afrique sur le travail, la formation et la mobilité.
- 5. Renforcer l'intégration par un apprentissage mutuel des démarches nationales** et l'adoption d'objectifs européens.

Ces orientations dessinent une espérance raisonnable pour la politique migratoire, que les citoyens européens sont en droit d'attendre du futur Parlement européen et de la prochaine Commission.

PRÉFACE

« L'Europe est invitée à prendre la tête d'une mobilisation qui donnera aux États membres le courage de surmonter les résistances qu'ils trouvent en eux-mêmes et suscitera la capacité de maîtriser les mutations présentes et à venir »
Jacques Delors¹

Pourquoi un rapport d'orientation sur la politique migratoire ?

Mettre aujourd'hui le projecteur sur les questions migratoires, n'est-ce pas donner raison aux populistes qui en font la pointe d'un combat anti-européen ? Les flux d'arrivées de migrants aux frontières de l'Union européenne n'ont-ils pas chuté de près de 80% au premier semestre de 2018 et la crise n'est-elle pas derrière nous ? Mais doit-on laisser à l'inverse, dans un climat d'inquiétude, libre cours à des élucubrations irréalistes ou catastrophiques comme celles que développent Matteo Salvini et Viktor Orbán ?

Quoi qu'il en soit les enjeux des migrations européennes seront un marqueur des prochaines élections de mai 2019. N'en déplaise à la rhétorique nationaliste, l'opinion publique européenne n'est pas polarisée entre adversaires déterminés et partisans résolus de l'immigration : elle cherche justement un chemin praticable, porteur d'avenir. L'Institut Jacques Delors se veut au rendez-vous parce qu'il est au service d'une Europe intelligible par tous et que son fondateur avait initié déjà en 1993 les premiers pas d'une démarche commune en matière de migrations. Elle doit aujourd'hui s'accomplir. C'est l'enjeu du présent rapport que de contribuer au débat, de tenter de répondre au besoin de lisibilité et de sens de l'action, au-delà de l'urgence.

Enrico Letta, président de l'Institut Jacques Delors

¹ Jacques Delors, Préface d'*En quête d'Europe, synthèse des carrefours européens des Sciences et de la Culture*, 1995

INTRODUCTION : L'URGENCE NE DOIT PAS TUER LE FUTUR

C'est à l'automne 2015, sur les routes dites des Balkans occidentaux, que s'est nouée la crise européenne des réfugiés^{*2}. Peu d'événements dans l'histoire de l'Union européenne auront autant mérité le nom de « crise ». Le choc qui a vu défiler jusqu'à 6 000 migrants par jour au passage des frontières grecques, serbes, slovènes, hongroises, autrichiennes et allemandes fut de courte durée, mais il a provoqué un ébranlement profond du rapport de forces politiques donnant aux mouvements populistes préexistants l'énergie nécessaire pour afficher sans complexe des valeurs antagonistes avec les idéaux européens et se donner le beau rôle face aux besoins de sécurité des peuples. Ce sera donc un enjeu majeur des prochaines élections européennes. Ce choc et les images qui l'ont illustré s'imposent aussi dans les perceptions quitte à déformer les tendances lourdes effectivement à l'œuvre. Il faut donc partir de cette crise si l'on veut se préparer vraiment aux débats futurs :

- Car de la crise naît une demande d'action qui s'adresse d'abord à l'UE en tant que telle. Elle sollicite comme aucun autre événement depuis longtemps l'Europe comme sujet de son histoire.
- Car la crise, exceptionnelle par nature, a brouillé l'horizon de long terme sur lequel se jouent les réponses durables. Le risque est bien, comme le théorise le politologue Zaki Laïdi³, que l'urgence tue le futur. Il faut donc déconstruire les images-chocs, démonter les télescopes abusifs.

Le défi migratoire ne sera pas conjuré par une politique « zéro immigration » : tarir les voies de l'immigration légale ne peut qu'encombrer davantage les voies de l'immigration humanitaire* par celles de l'immigration de travail irrégulière*, affaiblissant d'autant l'efficacité du Système commun d'asile européen. On ne viendra pas non plus à bout de l'immigration de travail irrégulière* en accélérant le développement des pays pauvres. Celui-ci, lent par nature, passe au contraire par un accroissement de la mobilité dont l'accomplissement se joue en partie en Europe. Cette mobilité doit donc être reconnue, organisée et accompagnée.

2. Les astérisques renvoient aux définitions de l'encadré 1.

3. Zaki Laïdi, *La tyrannie de l'urgence*, Éditions Fides, 1999

Quelles seraient alors des solutions durables ? On commencera par analyser ce que pensent les Européens d'Est et d'Ouest et quelles raisons les inclinent en majorité à regarder aujourd'hui négativement l'immigration (chapitre 1). Répondre au besoin d'une perspective soutenable à long terme conduira ensuite à prendre la mesure des changements migratoires en cours et à venir, prenant en compte les perspectives dressées par les démographes et les tendances nouvelles d'une « mobilité internationale » (chapitre 2). On montrera comment les « migrations forcées* » par les guerres et les persécutions qui constituent l'urgence européenne la plus pressante pourraient être assumées par l'Union européenne sans faillir à son identité, en accomplissant jusqu'au bout la vocation d'unification d'un Système européen commun de l'asile aujourd'hui au milieu du gué (chapitre 3). Cet accomplissement appelle la mise en place d'une véritable agence européenne de contrôle des frontières extérieures, outil incontournable d'une Union soumise à l'État de droit (chapitre 4). Donner une réalité commune aux frontières extérieures de l'Union européenne ouvrira la voie de l'organisation à l'échelle européenne de l'immigration et de la mobilité légales de travail (chapitre 5). Cette organisation est indispensable pour lutter efficacement contre l'immigration de travail irrégulière* et pour entrer dans un processus de co-développement avec les pays du Sud prenant en compte les enjeux humains et sociaux réciproques, spécialement ceux des pays africains (chapitre 6). Une brève prise en considération de ce que la dimension européenne pourrait apporter à la tâche de l'intégration des migrants qui incombe d'abord aux nations fait l'objet du dernier chapitre du rapport (chapitre 7).

ENCADRÉ 1 ■ Chaque mot compte

Migrants : personnes ayant au cours d'une année donnée quitté leur pays d'origine pour se rendre durablement dans un autre pays.

Immigrants : population composée à un moment donné des personnes résidentes permanentes dans un pays mais étrangères dans un pays étranger.

Émigrants : population composée à un moment donné des personnes ayant la nationalité d'un pays donné et qui résident de façon permanente dans un autre pays.

Migration légale : entrée d'une personne étrangère dans un pays donné, munie d'un visa ou d'un permis qui l'y autorise. On distingue les migrations légales pour motif de travail, de regroupement familial, d'étude et de tourisme.

Migration irrégulière : entrée d'une personne étrangère sur le territoire d'un État, non munie d'une autorisation légale. Cela peut être le cas d'une personne qui demande l'asile (migration humanitaire) ou qui recherche un travail.

Migrations forcées : terme utilisé désormais par les Nations Unies pour désigner les déplacements de population forcés par les persécutions, les conflits et par les catastrophes naturelles.

Demandeurs d'asile : personnes étrangères demandant à voir reconnu par un pays (de destination, d'arrivée) ou par le HCR dans les camps gérés par cette organisation) leur droit à une protection au titre de la Convention de Genève de 1951.

Personnes protégées, réfugiées : personnes étrangères accueillies par un État qui ayant instruit leur demande d'asile, leur reconnaît un droit à une protection. Les pays de l'Union européenne accordent deux types de protection : le titre de réfugié (protection dite conventionnelle) lorsque s'appliquent pleinement les dispositions de la Convention de Genève (appartenir à un groupe de personnes faisant l'objet d'une persécution ou d'un traitement arbitraire dans leur pays d'origine) ou le bénéfice d'une « protection subsidiaire », lorsqu'il est avéré lors de la procédure d'instruction que la personne risque des maltraitances graves dans son pays d'origine. Ces deux types de protection internationale font l'objet d'une directive d'harmonisation européenne pour assurer une similitude de traitement. Certains États appliquent en outre un droit à une protection humanitaire non réglementée par l'UE.

Migration illégale : situation dans laquelle une personne étrangère ne veut ou ne peut se voir reconnaître un titre de protection (cas des personnes déboutées ou dont la demande d'asile est manifestement infondée) et séjourne sans titre. Cette situation peut se produire en cas d'échec de l'instruction d'une demande d'asile et d'impossibilité légale de retour.

Retour : procédure par laquelle une personne sans titre de séjour et ne pouvant prétendre à une protection est renvoyée vers un pays d'origine ou de transit « sûr ». Les conditions d'exercice d'une procédure de retour sont encadrées par la directive européenne « retour ».



1 ■ QUE PENSENT VRAIMENT LES EUROPÉENS DES ÉTRANGERS ET DES FLUX DE MIGRATIONS ?

« Ma question (...) est de savoir ce que signifie pour nous aujourd'hui faire mémoire d'avoir été étranger. »⁴

Paul Ricœur

Puisque l'ébranlement provoqué par la crise des années 2015-2016 est d'abord politique, puisqu'il se joue dans les représentations mentales des citoyens, il convient en premier lieu de questionner ce qu'ils pensent vraiment. Qu'attendent-ils et de qui ? Les sondages effectués régulièrement et selon des méthodes stables dans les divers pays de l'Union européenne comme ceux de l'Eurobaromètre fournissent deux leçons importantes pour l'orientation même de ce rapport.

Pour une majorité d'Européens, la question migratoire est devenue depuis 2015 le défi principal auquel l'Europe se trouve confrontée. Pour 38% d'entre eux, cette question passe avant la menace terroriste (29%), avant la crainte du chômage (14%), avant même celle du changement climatique (11%). Mais pour une majorité également, c'est avant tout une question pour l'Union européenne en soi, avant d'être un défi pour chaque État pris séparément⁵. L'urgence du défi migratoire baisse de 38 à 21% des opinions lorsqu'elle est rapportée à l'espace national plutôt qu'à l'Europe. C'est à l'Europe en tant que corps politique qu'il revient selon eux de relever ce défi. Autrement dit, la maîtrise des échanges migratoires constitue, même en Allemagne, épice de la crise, un enjeu de responsabilité partagée.

Pour autant, il faut tenir compte d'un très fort clivage de l'opinion entre pays de l'Ouest d'un côté et pays d'Europe centrale et orientale de l'autre. Si à l'Ouest une majorité de citoyens a intériorisé l'apport des migrants au mieux-être de leur société et si l'on y perçoit bien la nécessité de compenser le vieillissement démographique, il en va tout autrement à l'Est⁶. Il faut

⁴. Conférence de Paul Ricœur « Étranger soi-même » prononcée en 1994 à Saint-Germain l'Auxerrois, 1994. Voir aussi revue *Esprit* spécial Paul Ricœur, 2005

⁵. Eurobaromètre, printemps 2018

⁶. Voir Daniel Debomy et Alain Tripier, « Les opinions publiques européennes et l'UE après le pic de la crise migratoire », Policy Paper, Institut Jacques Delors, juillet 2017

dra donc affronter le paradoxe d'une responsabilité commune européenne de régulation des migrations à la fois plus efficace et plus différenciée. Ce qui ici tient ensemble les deux parties de l'Union européenne, c'est l'attachement à la libre circulation des personnes parmi les quatre libertés fondamentales européennes. Le droit des travailleurs à la mobilité⁷ est au demeurant très majoritairement utilisé par les citoyens des nouveaux États membres se rendant dans les pays de l'Ouest⁸.

Comment comprendre une différence aussi nette de perception ? D'autres sondages attestent de l'importance de l'expérience de la rencontre effective avec « l'Étranger » comme un facteur décisif des perceptions que l'on peut nourrir à son égard. Non seulement les étrangers sont très peu nombreux dans les 12 États qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004 (à peine 2% de la population résidente d'étrangers non européens en 2010 contre 9% pour les 15 pays de l'Ouest de l'Union⁹), mais pendant toute l'ère communiste, l'immigration fut inexistante. Lorsque l'Étranger représente l'inconnu, son image est détestable, a fortiori lorsque s'y mêle le souvenir lointain de l'occupation ottomane. A contrario, connaître, rencontrer personnellement des étrangers sur un plan professionnel ou familial bouleverse positivement la donne. Selon une enquête menée par l'institut américain de recherche Pew, le fait de connaître personnellement une personne de confession musulmane ramène de 20 à 5% en moyenne la probabilité d'une forte hostilité à l'islam¹⁰. Une politique européenne commune des migrations et de la mobilité, à l'ère de la communication, ne pourra faire l'économie de la rencontre et de la connaissance dans les deux sens.

Une autre leçon majeure quant aux sentiments des Européens vis-à-vis de l'immigration et des étrangers nous est apportée par des études plus fouillées qui conjuguent les sondages avec des entretiens en face à face plus qualitatifs. Dans quelle mesure la montée de la xénophobie en Europe reflète-t-elle une hostilité foncière à l'égard des étrangers ou plutôt une inquiétude diffuse à l'égard d'un avenir incertain, incertitude que l'immigration amplifie ? Là où de telles études ont pu être conduites comme en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, les enseignements convergent. L'opposition entre nationalistes résolus hostiles à la poursuite de l'immigration

7. La liberté de circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux est inscrite dans le Traité de Rome comme liberté fondamentale. La libre circulation des personnes s'y traduit d'abord par le droit des travailleurs à la mobilité sans l'exigence préalable d'un permis de séjour et de travail.

8. Eurostat, Projections de population active dans l'UE 27 selon deux scénarios 2010-2020

9. Banque de données de l'OCDE sur les migrations (DIOC), population âgée de 15 ans et plus

10. Enquête téléphonique du Pew Research Center menée dans 15 pays d'Europe de l'Ouest, avril 2017

sous toutes ses formes, et adeptes convaincus d'un multiculturalisme global sans frontières est trompeuse. **La majorité des citoyens dans ces pays, soit de 50 à 60 %, n'est pas habitée par la peur, mais par le doute. Ils sont sincèrement divisés en leur for intérieur.** Les exigences éthiques de l'hospitalité, l'évidence du vieillissement démographique d'un côté les empêchent de céder au nationalisme. De l'autre, ils doutent des capacités de l'UE à assurer l'intégration à long terme des migrants et perçoivent dans la crise de 2015-2016 un symptôme du désordre et de l'impuissance d'une Europe assaillie par de pauvres gens¹¹. Le geste et la parole de la Chancelière allemande, « Wir schaffen es », resteront dans l'histoire de l'Europe comme un acte majeur de fidélité à ses idéaux. Pour une fraction majoritaire de l'opinion qui ne verse pas pour autant dans le populisme, la critique ne porte pas sur cet acte de générosité, évitant une crise humanitaire de première grandeur. Elle porte plutôt sur le climat d'improvisation ainsi que sur la désorganisation européenne et le manque de concertation qu'il soulignait.

Même l'Italie qui a vécu de manière dramatique la crise migratoire est très loin d'être incarnée par la Ligue, parti vainqueur des élections législatives de mars 2018 ; un fossé profond sépare à cet égard les soutiens de celle-ci et ceux du Mouvement 5 étoiles, autre gagnant de ces élections.

Il faut donc en priorité s'adresser à cette fraction majoritaire des opinions publiques en Europe, divisée en elle-même, ni populiste, ni idéaliste (48% en Italie, 53% en France, 58% en Allemagne, selon les études de l'initiative [More in Common](#), voir tableau 1). Il faut pouvoir lui exposer la perspective d'une réponse de l'Europe, globale et cohérente dans la durée, au défi migratoire. Il faut proposer une narration crédible qui ne soit pas tributaire de l'urgence. Exposer mais aussi agir : démontrer en actes concrets que l'on peut surmonter les contradictions qui semblent nous paralyser.

Exposer et proposer d'agir, telle est bien l'ambition de ce rapport d'orientation de l'Institut Jacques Delors. Il ne peut prétendre à fournir des réponses techniques détaillées. Son ambition est de tracer un chemin de cohérence soutenable à long terme. Cette démarche doit être puisée à la source des valeurs qui fondent l'Union européenne. La manière dont l'Europe contemporaine s'est constituée la prépare à cette aventure de la rencontre et de

11. Résultats tirés des enquêtes de More in Common : « [Les Français et leurs perceptions de l'immigration, des réfugiés, et de l'identité](#) », juillet 2017 ; « [Attitudes Towards National Identity, Immigration, and Refugees in Germany](#) », juillet 2017 ; « [Attitudes Towards National Identity, Immigration, and Refugees in Italy](#) », juillet 2018

l'ouverture à laquelle nous entraînent les migrations. L'Union s'est construite non comme la fusion des identités nationales, mais comme leur reconnaissance mutuelle sur un fondement humaniste commun. Elle s'est définie dès l'origine non pas seulement comme projet pour elle-même, mais comme contributrice à une paix mondiale ce qui lui permet de concevoir, aujourd'hui avec l'Afrique particulièrement, un destin partagé¹².

TABLEAU 1 ■ Grandes familles d'attitudes face aux étrangers en Italie, en Allemagne et en France (2017 à 2018)

	ITALIE ¹²	ALLEMAGNE ¹³	FRANCE ¹⁴
GROUPES RÉSO-LUMENT HOSTILES	Nationalistes hostiles : 7% - Profil : importante majorité de catholiques- - Préoccupations : s'inquiètent du déclin économique de l'Italie dont ils rendent l'Europe responsable, n'ont pas confiance même dans les réfugiés	Opposants radicaux à l'immigration : 17% - Préoccupations : convaincus de l'insincérité des migrants comme des réfugiés, se sentent laissés pour compte et veulent la fermeture des frontières, petites villes et Länder est	Nationalistes identitaires : 17% - Profil : plutôt plus nombreux parmi les 25/49 et en milieu rural - Préoccupations : hostiles à toute immigration supplémentaire, ils veulent le retour à des frontières nationales
	Défenseurs de l'identité culturelle : 17% - Profil : ouvriers au Nord-Est de l'Italie, - Préoccupations : souhaitent un leader fort pour réaffirmer les valeurs culturelles italiennes, tolérants pour les réfugiés mais hostiles à l'immigration		
GROUPES INTER-ROGATIFS ET INCERTAINS DU FUTUR	Sécuritaires inquiets : 12% - Préoccupations : perçoivent les menaces pour l'ordre public et la santé que porteraient les migrants mais voient une contribution positive des immigrés travailleurs	Opposants modérés : 17% - Préoccupations : ont de très grands doutes sur l'authenticité des demandes d'asile, inquiets face à l'islam, souhaitent un contrôle plus strict des frontières mais pas de retour au nationalisme	Inquiets économiques : 17% - Préoccupations : sont pessimistes sur l'avenir économique de la France et craignent qu'il soit plus difficile pour eux d'y vivre, souhaitent que l'immigration diminue

12. Appel de Robert Schuman du 9 mai 1950

13. « Attitudes Towards National Identity, Immigration, and Refugees in Italy », More in Common, juillet 2018

14. « Attitudes Towards National Identity, Immigration, and Refugees in Germany », More in Common, juillet 2017

15. « Les Français et leurs perceptions de l'immigration, des réfugiés, et de l'identité », More in Common, juillet 2017

	Oubliés du progrès : 17% - Profil : majorité de femmes de plus de 60 ans - Préoccupations : sentiment d'injustice estimant qu'ils ont porté plus que d'autres les sacrifices de la modernisation italienne, s'inquiètent de la montée du racisme, ouverts aux réfugiés	Humanitaires sceptiques : 21% - Profil : personnes âgées, villes moyennes - Préoccupations : voient une obligation historique d'hospitalité, mais ne croient pas dans la volonté d'intégration des migrants musulmans	Laissés pour compte : 21% - Profil : majoritairement des femmes, 50 à 65 ans - Préoccupations : s'estiment lésés par la mondialisation ; souhaitent que les réfugiés retournent chez eux une fois le calme revenu, ne partagent pas les sentiments hostiles aux étrangers des nationalistes
	Modérés non engagés : 19% - Profil : en majorité moins de 30 ans - Préoccupations : grande défiance à l'égard du système politique italien, plutôt sympathiques aux immigrés et à la diversité	Actifs pragmatiques : 20% - Préoccupations : immigration nécessaire pour les besoins économiques allemands, mais l'islam est incompatible avec la tradition culturelle allemande	Humanitaires : 15% - Profil : population plus âgée et plus féminine que la moyenne - Préoccupations : sont acquis aux idées d'un changement nécessaire des modes de vie face aux enjeux sociaux et environnementaux, ouverte aux migrants et réfugiés, s'inquiètent cependant de la difficulté de la France à les accueillir et à les intégrer
GROUPES OUVERTS	Catholiques humanitaires : 16% - Profil : pratiquants à 70%, supporters actifs du Pape François - Préoccupations : confiants dans l'avenir de l'Italie et la contribution des migrants, souvent engagés sur le terrain dans l'accueil		
	Italiens cosmopolites : 12% - Profil : en majorité des femmes - Préoccupations : fiers de l'histoire culturelle et humaniste de l'Italie, estiment positivement l'apport des migrants et des réfugiés	Libéraux cosmopolites : 22% - Profil : sont souvent issus d'une immigration récente, grandes villes - Préoccupations : valorisent positivement l'apport culturel et économique des migrants à l'Allemagne	Multiculturalistes : 30% - Profil : plus jeunes que la moyenne, toute la France et Paris - Préoccupations : favorable aux apports des étrangers et des cultures extérieures, confiants dans leur avenir

2. LES BASES INACHEVÉES D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE

« La migration est un voyage à la recherche de la dignité. »¹⁶
François Crépeau, rapporteur spécial des Nations Unies
sur les droits de l'homme des migrants (2011-2017)

Pour une majorité des citoyens européens, faire face aux enjeux migratoires apparaît d'abord une responsabilité de l'Union européenne en tant que telle. Mais de quels outils l'Union dispose-t-elle dans ce domaine, complexe et très mal connu ? Pour beaucoup d'observateurs, y compris parmi les plus compétents, l'Union européenne serait essentiellement vouée à la gestion d'un espace économique, monétaire et financier marchand, régi par les règles de la concurrence. Cette vision méconnaît les développements majeurs des politiques de l'UE intervenus depuis le milieu des années 1990, visant à mettre en place une politique commune des migrations et de l'asile, corollaire d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice ». Ses valeurs s'alimentent aux droits fondamentaux des citoyens, exposés notamment dans la Convention de Genève de 1951 sur les droits internationaux des réfugiés et apatrides ou dans la Charte européenne des droits et principes fondamentaux annexée au Traité sur l'Union européenne depuis 2009.

Cette construction est aujourd'hui mise à l'épreuve. Mais on ne peut songer à la mettre en cause sans mesurer l'ampleur de l'acquis qui représente aujourd'hui un ensemble considérable et méconnu de textes législatifs dont les acteurs, membres des administrations nationales ou des agences et institutions européennes opèrent au service de ce que l'on appelle les fonctions régaliennes des États.

Jusqu'au milieu des années 1990, l'UE ne se souciait pas d'immigration, la préférence étant donnée à la mobilité interne des travailleurs ayant la nationalité des États membres. À l'approche d'un élargissement historique à de nouvelles démocraties du centre et de l'est de l'Europe, constatant aussi la montée structurelle d'une immigration de travail en lien avec le vieillissement démographique, on ne pouvait se contenter de gérer un es-

16. Citation tirée d'une leçon inaugurale de François Crépeau

pace de libre circulation interne. Il fallait aussi ériger les frontières extérieures comme un enjeu d'intérêt commun sous l'angle de la sécurité et de la justice : non seulement comme une conséquence de la suppression des contrôles aux frontières intérieures, mais aussi en raison de l'attachement commun des États à la protection des citoyens et au respect des droits fondamentaux des migrants des pays tiers, qu'ils fussent ou non demandeurs d'asile, en situation régulière ou non. Les bases de cette « politique commune de l'immigration et de l'asile » ont été posées de manière complète et explicite dès le Traité d'Amsterdam mis en application en 1999 et définitivement consacrées par le Traité de Lisbonne en 2009, comme une composante à part entière du champ législatif régi par la méthode communautaire. Tous les 5 ans, le Conseil européen, à Tampere, puis La Haye, puis Stockholm, donnait l'impulsion d'un programme législatif.

En se développant sur une quinzaine d'années jusqu'en 2014, ce processus permet de distinguer aujourd'hui **quatre piliers permanents de la politique commune de l'immigration et de l'asile : l'espace de libre circulation Schengen et son corollaire, le Régime européen commun de l'asile (RAEC) ; le système de gestion intégrée et de protection des frontières extérieures ; le cadre européen d'une immigration légale de travail ; les outils européens communs de coopération avec les pays tiers, d'origine ou de transit**¹⁷. Chacun de ces piliers dispose dans le Traité sur l'Union européenne d'une base particulière correspondant à la spécificité des domaines concernés, notamment de leur proximité avec la souveraineté des États.

2.1 L'espace Schengen et son corollaire, le Régime d'asile européen commun

À l'origine, un accord conclu en 1985 en marge des traités européens à Schengen avait la visée pragmatique de supprimer les files de camions aux postes de frontières intérieures donnant au passage une réalité concrète au principe de libre circulation. Érigé en Convention en 1990, l'accord de Schengen s'est vu élargi progressivement à la majorité des États membres et incorporé au Traité sur l'UE. En même temps était mis en place le code frontières Schengen imposé à tous les États signataires définissant et les standards de contrôle, et l'octroi de visas harmonisés, et les circonstances exceptionnelles dans lesquelles un État se prévalant de menaces intérieures ou extérieures est susceptible de rétablir des contrôles à ses frontières.

17. Les références du présent chapitre et de ceux qui suivent doivent beaucoup au site www.europeanmigrationlaw.eu créé par Yves Pascaouau, chercheur à l'université de Nantes, chercheur associé à l'European Policy Centre et à l'Institut Jacques Delors, site sur lequel l'on peut approfondir toutes les notions abordées dans ce rapport.

La même année 1990 était adopté le règlement de Dublin établissant la responsabilité à titre principal des pays de première entrée dans l'UE pour l'instruction des demandes d'asile. La complémentarité de Dublin et de Schengen est essentielle : le règlement est destiné à éviter que des migrants en situation irrégulière ne se déplacent au sein de l'UE pour y chercher l'asile de leur choix, mettant au besoin en concurrence les États et n'obligent au rétablissement de contrôles. Conscients cependant des déséquilibres qu'un tel dispositif pourrait entraîner si les conditions d'instruction et d'attribution de la protection de l'asile restaient trop disparates, le Conseil européen de Tampere a posé d'entrée de jeu en 1999 le principe d'un rapprochement en vue d'une quasi équivalence des systèmes nationaux de l'asile. D'une certaine façon, il était à l'époque déjà clair qu'un espace intérieur de libre circulation et de droits communs aux citoyens européens impliquerait à terme une conception commune de l'asile, sans que pour autant l'attribution d'une protection cesse d'être une compétence nationale. C'est ce que tente de réaliser le Régime d'asile européen commun en place depuis 2013, assis sur cinq directives d'harmonisation et deux règlements d'appui à sa mise en œuvre qui établissent un Bureau européen d'appui en matière d'asile et un fonds d'aide aux États membres pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, le Fonds Asile Migration Intégration (FAMI). La crise de 2015-2016 a mis en évidence les défaillances structurelles du Régime d'asile européen commun. C'est un enjeu du présent rapport que d'en tirer les leçons sans négliger l'acquis faisant de l'UE un espace exemplaire pour l'asile dans le monde abordé au chapitre 4.

2.2 Le système intégré de contrôle et de gestion des frontières extérieures

Instauré par le Conseil européen de La Haye en 2004, le principe d'un système intégré de protection des frontières extérieures vise à s'assurer de la qualité équivalente des contrôles, notamment au travers d'une harmonisation de l'octroi des visas temporaires, d'une coopération étroite entre les polices nationales et de divers systèmes communs d'information (tels que le Système d'information Schengen, SIS) alimentés tant par les forces nationales que par Europol. La protection des frontières extérieures au regard d'entrées comportant un risque pour la sécurité et la surveillance des entrées irrégulières s'appuie ainsi sur des outils communs tels que le régime des « voyageurs de bonne foi » ou le système électronique d'autorisation de voyage. Elle comporte aussi un régime commun de retour vers les pays d'origine en cas de refus d'autorisation de séjour.

En complément de ces dispositions, l'agence Frontex a été créée en 2008, initialement pour apporter une aide technique (assistance ponctuelle à un État subissant une pression migratoire exceptionnelle, évaluation des risques). Depuis 2016, l'agence Frontex a été muée en Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes susceptibles de mobiliser des effectifs importants mis à disposition des États en difficulté. En septembre 2018, la Commission a proposé de renforcer considérablement les moyens et les prérogatives de ce Corps, soulevant des enjeux de souveraineté nationale que le rapport aborde au chapitre 5.

2.3 Le cadre européen d'une immigration légale de travail

Dès le début des années 2000, le Conseil européen a reconnu que la politique de migration et d'asile ne pouvait pas être seulement défensive mais devait aussi pouvoir organiser une immigration légale de travail correspondant aux nécessités structurelles de son marché du travail vieillissant, étant posé par principe la responsabilité exclusive des États à fixer le nombre des immigrants autorisés à ce titre à résider de façon permanente. À cela s'ajoutait une préoccupation ancienne de l'UE, celle d'éviter que les travailleurs ayant la nationalité d'un pays tiers ne deviennent les instruments et les victimes d'une forme de dumping social entre les États.

Le cadre européen de l'immigration de travail légale comporte ainsi, au titre de la compétitivité de l'économie européenne, une première série de directives dites « sectorielles » adoptées entre 2005 et 2014. Elles ont pour but d'encadrer les conditions dans lesquelles les États membres accordent des permis de travail et de séjour à des travailleurs étrangers dont les compétences et qualifications sont recherchées, tels que les étudiants et les chercheurs 2005¹⁸, les salariés en situation de mobilité au sein des groupes transnationaux 2014¹⁹, les travailleurs hautement qualifiés 2009 (régime de la carte bleue européenne)²⁰.

D'autres directives visent à attribuer des droits sociaux aux travailleurs étrangers équivalents à ceux des travailleurs nationaux, y compris le droit à la libre circulation dans l'UE après 5 années de résidence permanente

18. Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique

19. Directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services

20. Directive 2009/50/CE — Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays non membres de l'Union européenne aux fins d'un emploi hautement qualifié

2003²¹ et à prévenir le dumping social (travailleurs saisonniers étrangers 2014²², directive sur le permis unique de travail et de résidence applicable à tous les travailleurs étrangers 2011²³).

L'ensemble, quoique conséquent, ne permet pas d'organiser une stratégie européenne d'immigration légale de travail, un enjeu majeur pour ce rapport abordé au chapitre 6.

2.4 Les outils de coopération avec les pays tiers d'origine et de transit

Dès l'origine avec le Traité d'Amsterdam en 1999, la politique commune de l'immigration et de l'asile comporte un volet de coopération avec les pays tiers. Cette dimension sera d'abord envisagée de manière large et ouverte par le Conseil de La Haye en 2005 suivi d'une communication de la Commission intitulée « Migration et développement : des orientations concrètes » qui met en parallèle les besoins de l'UE et ceux des États d'origine, notamment la nécessité d'éviter l'exode des travailleurs les plus qualifiés. Cependant en pratique, jusqu'en 2015, la stratégie européenne de coopération extérieure et la politique migratoire commune seront disjointes. Celle-ci prend essentiellement la forme de partenariat pour les migrations avec des pays de transit et d'origine visant à faciliter les retours ou la réadmission des personnes en situation irrégulière et non éligibles à l'asile.

À partir de 2015, on assiste d'un côté à une inflexion sensible de l'action extérieure de l'UE en matière de coopération au développement qui vise à renforcer les capacités de développement soutenable de ses partenaires, y compris la dimension sociale et la création d'emplois. Mais en même temps, l'UE envoie d'autres signaux manifestant que son aide est désormais conditionnée par les efforts que feront les bénéficiaires pour contrôler les flux migratoires : c'est l'une des contradictions que le présent rapport devra examiner au chapitre 7.

21. Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

22. Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier

23. Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre

2.5 Depuis 2015, la politique européenne de l'asile et de l'immigration est régie par l'urgence

Depuis les prémices de la crise des réfugiés apparue en 2013-2014, la politique commune de l'UE n'a plus fait l'objet d'une programmation stratégique comme cela avait été le cas sur la base de programmes pluriannuels impulsés par les Conseils européens de Tampere, La Haye, Stockholm. Non que la Commission ait été avare en documents et en agenda de synthèse embrassant simultanément les quatre piliers de cette politique commune. Mais ceux-ci ne sont plus assortis de calendriers de moyen terme et reflètent davantage la nécessité de pallier au plus près les défaillances constatées.

Depuis 2015, la politique commune de l'asile et des migrations est devenue de fait la principale priorité de la Commission européenne. Marquées par des urgences à court terme, ces mesures masquent ce que pourrait être une réponse ajustée à la situation nouvelle. Celle-ci ne peut se réduire à un jeu de règles et de procédures juridiques : elle doit correspondre à des situations profondément humaines. Donner les orientations correspondantes est l'enjeu des chapitres qui suivent. Mais il convient d'abord de prendre une mesure aussi claire que possible des défis qui incomberont à l'avenir à cette politique européenne commune, pour aller au-devant des doutes et de l'anxiété des citoyens.

3. PRENDRE LA MESURE DU DÉFI MIGRATOIRE ACTUEL ET À VENIR

« Les faits sont nos maîtres. »²⁴ Antonio Gramsci

« La réalité est supérieure à l'idée. »²⁵ Pape François

Face aux doutes et aux perplexités légitimes de nos concitoyens, peut-on d'abord prendre une mesure de l'ampleur du défi ? On se méfierait certes des chiffres, toujours trompeurs lorsqu'il s'agit de réalités humaines. Et pourtant, il faut tenter d'y voir clair, évaluer les ordres de grandeur et surtout interpréter les tendances de fond dans lesquelles nous sommes engagés. Quatre grandes leçons se dégagent des études et projections démographiques, au demeurant de plus en plus affinées.

Le monde dans son ensemble, tous continents confondus, est entré dans une phase d'accroissement de la mobilité. Le terme de migrations

évoque des déplacements univoques, de caractère définitif, alors que les parcours d'aujourd'hui s'accomplissent en plusieurs étapes et se veulent souvent réversibles. La fluidité et le prix des transports encouragent la réversibilité des migrations. Les moteurs de cet accroissement sont l'élévation des qualifications, le besoin d'échanger les savoirs et les expériences, les transferts de technologies. Bref les migrations font partie intégrante de l'approfondissement de la mondialisation elle-même²⁶. Il en résulte que partout, depuis une vingtaine d'années, les taux d'émigration et d'immigration de la population d'âge actif ont augmenté. L'UE s'inscrit dans cette tendance et les taux d'immigration y ont rattrapé en 2010 les taux moyens observés dans le reste de l'OCDE (voir tableau 2). Entre 2000 et 2010, les rythmes de l'immigration vers l'UE sont deux fois supérieurs à ceux du reste de l'OCDE (+ 64% contre + 29%) conduisant dans l'UE15 à un accroissement de 7,3 millions du nombre d'étrangers dont près de la moitié sont originaires des États qui ont rejoint l'Union après 2004. Au sein de l'UE, la population étrangère de nationalité africaine contribue pour 2,7 millions à cet accroissement, moins que la population d'origine asiatique (+ 3,5 millions) dans la décennie 2000-2010.

24. Antonio Gramsci, Cahiers de prison, « Pour une philosophie de la praxis », 1932

25. Pape François, Exhortation apostolique Evangelii Gaudium, paragraphe 233, 2016

26. Hervé Le Bras, *L'Âge des migrations*, Éditions Autrement, 2017

Simultanément, les rapports publiés annuellement depuis le début de la décennie par l'OCDE²⁷ attestent d'un accroissement des flux de sorties, signe d'une augmentation générale de la mobilité. Partout, le besoin d'identité et d'ancrage s'affirme. Travailler ici ne signifie pas que l'on oublie être né là-bas.

TABEAU 2 ■ Population immigrée de 15 ans et plus en 2010 dans l'UE et dans l'OCDE

RÉGION	NOMBRE D'IMMIGRANTS EN MILLIONS	TAUX D'IMMIGRATION EN %
UE15	28,5	8,9
UE12	1,7	2,0
UE27	30,2	7,5
Europe hors UE	1,1	12,1
OCDE non Europe	48,6	9,0
Total OCDE	80,0	8,4

Source : OCDE, *Base de données sur les immigrés dans les pays de l'OCDE et dans les pays non-OCDE (DIOC)*, 2010-2011

L'accroissement des niveaux de vie dans les pays pauvres et dans les pays émergents s'accompagnera d'une augmentation des taux d'émigration particulièrement ceux des jeunes actifs. Les démographes observent de longue date que les taux d'émigration des pays en voie de développement s'accroissent avec l'augmentation de la richesse moyenne par habitant et avec l'ouverture au commerce international²⁸.

Plus récemment une étude du Centre commun de recherche de la Commission européenne dédiée à la situation de l'Afrique a éclairé précisément ces corrélations positives entre développement et migrations²⁹. En premier lieu, on constate que le fait d'avoir reçu une éducation secondaire multiplie par deux la probabilité d'entreprendre effectivement une démarche d'émigration ; le revenu disponible moyen de ceux qui s'engagent dans cette voie est plus de trois fois supérieur à la moyenne ; l'expérience d'une mobilité antérieure joue également un rôle accélérateur³⁰. Pour autant, émigrer lorsque l'on vit en Afrique ne signifie pas majoritairement se tourner vers

27. OCDE, *Perspectives des migrations internationales 2018*, Éditions OCDE, Paris

28. European Political Strategy Centre (Commission européenne), « 10 Trends Shaping Migration », 2017

29. Fabrizio Natale, Silvia Migali, Rainer Münz, « Many more to come ? Migration from and within Africa », Publications de l'Union européenne, mars 2018.

30. Neli Esipova, Julie Ray et Anita Pugliese, "Gallup World Poll: The Many Faces of Global Migration", International Organization for Migration, 2011

l'Europe. Les migrations africaines se jouent d'abord en Afrique. Plus de la moitié des Africains qui ont émigré vivent dans un autre pays d'Afrique (19,4 millions sur un total de 36,3 millions en 2017). L'Europe accueillait en 2017 environ la moitié de l'émigration extra-africaine (9 millions dont 5 originaires d'Afrique du Nord). S'agissant des réfugiés proprement dit, l'Afrique accueille la très grande majorité des réfugiés de nationalité africaine : 5,3 millions en 2016 à comparer à 0,9 million d'Africains ayant reçu une protection en Europe et en Amérique du Nord. À ces réfugiés ayant dû émigrer s'ajoutent 12,6 millions d'Africains déplacés dans leur pays pour cause de guerre civile et de violences³¹. Ces données relativisent le poids que feraient subir les « désordres africains » sur l'Europe en même temps qu'ils soulignent l'urgence commune de trouver des solutions politiques aux conflits en cours, notamment par la promotion d'un développement durable.

On ne peut tarir les flux de population en provenance du Maroc, du Sénégal ou du Nigéria par un surcroît de développement. L'emploi dans ces pays est un processus basé davantage sur la complémentarité que sur la substitution avec l'emploi dans les pays plus avancés. Les créations d'activités nouvelles dans les pays pauvres passent par des apprentissages, des acquisitions de qualifications qui ne peuvent être réalisées qu'ailleurs, et au moins en partie en Europe. Il faut donc cesser de penser l'objectif d'un développement des pays du Sud dans le but d'y stopper l'émigration. Le développement est pour eux comme pour les Européens un enjeu de stabilité et de paix à poursuivre pour lui-même.

La corrélation entre développement et émigration conduira à un accroissement significatif des taux d'émigration africaine vers l'UE qui sont aujourd'hui très faibles. Depuis quelques années, les chercheurs se sont efforcés de mieux cerner les potentialités de l'émigration africaine en utilisant notamment des modèles dits « gravitationnels » basés sur l'évaluation des facteurs d'attractivité mutuelle entre pays d'origine et pays de destination. S'agissant de l'émigration africaine, ils ont permis d'établir que la présence des diasporas dans les pays de destination, la part de la population urbanisée dans les pays d'origine et l'intensité des échanges commerciaux bilatéraux étaient, plus que les écarts de revenu, des moteurs de l'accroissement des taux d'émigration³². C'est en utilisant de tels modèles que le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE ont pu établir que le

31. Haut-Commissariat aux Réfugiés et Organisation internationale des migrations.

32. Fabrizio Natale, Silvia Migali, Rainer Münz, « Many more to come ? Migration from and within Africa », Publications de l'Union européenne, mars 2018, p21-25

taux d'immigration de la population d'origine africaine subsaharienne dans l'OCDE de 0,4% aujourd'hui pourrait s'élever à 2,4% à l'horizon 2050 (soit le passage de 6 à 34 millions de personnes environ). Ces ordres de grandeur démentent les fantasmes entretenus par l'évocation d'une « ruée de la jeunesse africaine » vers l'Europe³³. Ils invitent en revanche à tenter de prévoir et d'organiser cette évolution sachant qu'elle s'accomplira de façon d'autant plus bénéfique pour les deux parties, Europe et Afrique, que l'émigration intra-africaine pourra elle aussi se développer. Le rôle des diasporas présentes en Europe et en Afrique sera directement lié à l'intensification des échanges entre les pays africains eux-mêmes.

Il y a congruence entre les besoins d'immigration nette des pays de l'UE liés à leur vieillissement démographique et les besoins d'émigration

nette des partenaires extérieurs de l'Union européenne, sous condition d'une mise en concordance de la qualité des flux appréciée par le degré de qualification de la migration de travail.

Au cours de la période 2000-2010, les besoins en main d'œuvre des économies européennes ont été couverts à 70% par l'immigration. Entre 2010 et 2020, selon les projections faites pour l'exercice Europe 2020 qui encadre les stratégies européennes, l'apport estimé à 9 millions d'immigrants actifs équilibrera tout juste la baisse de la population active européenne due au vieillissement. Même dans un scénario volontariste d'essor de la population active, les besoins en personnes étrangères peu ou moyennement qualifiées resteraient proches de 7 millions : plus des trois quarts du déficit démographique de population d'âge actif concerneront des emplois peu ou moyennement qualifiés dans les prochaines années³⁴. Les besoins d'immigration de l'UE ne se réduisent pas en effet à la seule main d'œuvre hautement qualifiée, comme cela pourrait être suggéré par les travaux de l'OCDE³⁵. Il faut aussi à l'Europe pouvoir disposer d'un flux d'immigration légale de travail pour des emplois peu ou moyennement qualifiés³⁶. Mais réciproquement, il est de l'intérêt des pays en développement de ne pas se séparer de la main d'œuvre la plus qualifiée.

Si l'on se projette à long terme, à l'horizon 2050 et 2060, comme l'ont fait récemment les démographes d'Eurostat, il faut prévoir un apport migra-

33. Gonzalez Garcia J., Hitaj E., Mlachila M., Viseth A., Yenice M., « Sub-Saharan African migrations, Patterns and Spillovers », International Monetary Fund, Spillovernote 9, 2016.

34. Eurostat, Projections de population active dans l'UE 27 selon deux scénarios 2010-2020

35. OCDE/UE, *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, 2016, Éditions OCDE, Paris

36. Eurostat, op.cit.

toire extérieur de l'ordre de 40 millions de personnes entre 2020 et 2040 dans l'UE28 si l'on veut éviter un plafonnement de l'emploi dès 2025. Cela correspond à un solde migratoire net extérieur de l'ordre de 1,1 à 0,9 million de personnes chaque année, nettement inférieur au pic de 2015 et proche de la tendance de la première décennie. Les démographes n'excluent pas un scénario où l'apport migratoire net serait doublé, ce qui faciliterait selon eux l'équilibrage des régimes de retraite³⁷. Comparant ces projections à celles d'une immigration africaine en Europe qui pourrait atteindre de l'ordre de 11 à 12 millions de personnes, on peut s'attendre à une augmentation de la part africaine dans l'immigration européenne, plutôt proche de 20% que de 16% actuellement.

Cependant, ces estimations sont trop globales pour permettre d'apprécier ce que serait un ajustement réciproque entre l'Union européenne et les pays en développement ou émergents qui serait mutuellement bénéfique pour les uns et les autres. Il faut d'abord prendre en compte les conditions d'insertion des personnes originaires de pays pauvres sur le marché du travail européen, qui sont loin d'être satisfaisantes. Les taux de chômage des étrangers originaires d'Afrique subsaharienne et d'Afrique du Nord étaient en 2015 respectivement deux fois et trois fois plus élevés (18% et 27,3%) que le taux de chômage observé pour le reste de la population (9,8%)³⁸. Cette situation s'aggrave depuis la crise économique de 2008. Les difficultés rencontrées par les pays européens pour réussir l'intégration par le travail constituent une réalité que doit affronter toute politique migratoire européenne. Mais réciproquement, les besoins en main d'œuvre qualifiée du partenaire africain de l'UE méritent d'être explicitement pris en compte si l'on souhaite que les migrations vers l'Europe favorisent une mobilité bénéfique au développement africain.

Les flux de migrations Sud/Nord issus des déplacements forcés provoqués par les persécutions et les guerres civiles, aussi spectaculaires qu'ils aient pu être en 2015-2016, ne représenteront pas une part prépondérante de la migration vers l'Union européenne qui restera dominée par la migration de travail ou familiale³⁹. La très grande majorité des personnes qui fuient leur pays pour cause de guerre ou de persécution trouve d'abord refuge dans son voisinage, comme l'ont montré les exemples sy-

37. Tim Van Rie, Jörg Peschner and Bettina Kromen, « *Intergenerational fairness and solidarity today* », in *Employment and Social Developments in Europe 2017*

38. OCDE, *Perspectives des migrations internationales 2017*, Éditions OCDE, Paris

39. OCDE, *Perspectives des migrations internationales 2015*, Éditions OCDE, Paris

rien et irakien et comme l'illustre en général l'Afrique qui accueille plus de 90% de ses propres réfugiés. En revanche, ce flux humanitaire composé de réfugiés reconnus ou potentiels restera sans doute irrégulier, sujet à des variations importantes, comme l'attestent les données mondiales observées par le Haut-Commissariat aux Réfugiés depuis une trentaine d'années. De plus, ceux qui réussissent à rejoindre l'Union européenne sont généralement les mieux dotés en ressources, comme le fait observer également le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

La probabilité d'évènements climatiques majeurs forçant au déplacement de populations importantes est désormais considérée comme très élevée et commence à figurer dans le cahier des charges des agences internationales spécialisées. Les nombreuses études qui analysent les relations entre migrations et changements climatiques n'ont pas établi de lien clair entre ces deux dimensions de la mondialisation. Elles laissent attendre en revanche un accroissement des déplacements forcés mais localisés pour raison climatiques. L'étude déjà citée du Centre commun de recherche estime qu'à la fin du siècle, si les scénarios d'accroissement des températures moyennes se confirmaient, près de 90 millions d'Égyptiens seraient affectés par l'augmentation de durée des périodes de sécheresse (plus de 20 jours) et près de 40 millions d'habitants de la République démocratique du Congo par des températures extrêmes pouvant se maintenir plus de 100 jours consécutifs⁴⁰. L'intégration des déplacés environnementaux dans la Convention de Genève, ou la création d'un statut de réfugié climatique font actuellement débat. L'Union européenne mentionnait déjà la perspective de migrations forcées pour raisons climatiques dans le programme de Stockholm⁴¹ adopté en 2009. Cette sensibilité l'a conduite à développer une expérience d'intervention extérieure humanitaire de tout premier plan mondial, coordonnée par l'agence Echo. Cependant l'ampleur possible des drames humains à venir lui fait seulement une obligation supplémentaire de considérer comme formant un tout la construction d'une perspective de développement global soutenable pour elle et pour ses partenaires, y compris dans sa dimension humaine et migratoire.

40. Fabrizio Natale, Silvia Migali, Rainer Münz, « *Many more to come ? Migration from and within Africa* », Publications de l'Union européenne, mars 2018, p21-25

41. Le programme de Stockholm a fourni une feuille de route pour le travail de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité pour la période 2010-2014.

4. DONNER AU RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN LES MOYENS DE SON AMBITION INITIALE

« Donne-moi tes pauvres, tes exténués,
Qui en rangs pressés aspirent à vivre libres... »
Extrait du poème d'Emma Lazarus
gravé au pied de la statue de la Liberté à New York

Le Régime d'asile européen commun a été d'emblée conçu avec une ambition de long terme⁴². Il s'agissait en effet non seulement de consolider l'Union comme une zone de libre circulation des travailleurs, mais aussi de l'établir en tant qu'espace de valeurs, ordonné à des droits et principes fondamentaux de la personne humaine⁴³. Cela impliquait qu'à terme l'Union garantisse de façon homogène les protections humanitaires héritées de la Convention de Genève protégeant les réfugiés. Les chefs d'État et de gouvernement réunis par le Conseil européen de Tampere en 1999 affirmaient ainsi vouloir construire un Régime d'asile européen commun aboutissant à l'établissement d'une « procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile »⁴⁴. C'était à l'époque une déclaration ambitieuse, sachant que l'octroi de l'asile est une décision qui engage la nation qui l'accorde dans la durée. Aujourd'hui elle revêt une actualité singulière.

4.1 Une perspective ambitieuse d'homogénéisation des conditions d'accès à l'asile dans l'Union européenne

C'est donc dans la perspective d'une unification finale complète des procédures d'accès au statut de réfugié qu'ont été conçues les directives

⁴². Cela faisait partie des conclusions du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, le premier à être entièrement consacré à la question migratoire.

⁴³. Ces droits et principes feront l'objet d'un long travail d'élaboration collective à partir de 1998 dans des conventions successives, aboutissant finalement à la Charte européenne des droits et principes fondamentaux annexée au Traité de Lisbonne en 2009.

⁴⁴. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile », COM(2000) 0755 final, 22 novembre 2000

« asile ». Nombre de juristes reconnaissent que ces règles constituent un joyau de l'acquis communautaire, ayant conduit à tirer vers le haut les garanties dont bénéficient, en principe, les demandeurs d'asile et les personnes reconnues comme vulnérables à leur arrivée sur le territoire d'un pays de l'UE. Ces directives encadrent de manière précise pour les États membres les conditions de déroulement de chaque étape de la procédure, depuis le premier accueil, jusqu'à la modalité d'application des retours, en passant par les critères de qualification pour l'accès au droit. Elles ont été plusieurs fois mises à jour pour tenir compte d'une abondante jurisprudence résultant des nombreux arrêts rendus par la Cour de Justice de l'Union européenne qui joue, en cas de litige, le rôle d'ultime instance d'appel.

ENCADRÉ 2 ■ Les textes de base du Régime d'asile européen commun (RAEC)

Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (1999), l'Union européenne a voulu se doter d'un cadre destiné à rapprocher autant que possible les conditions dans lesquelles les États membres de l'UE et ceux parties prenantes à la Convention de Schengen (adoptée en 2000) instruisent et attribuent les protections légales aux personnes qui demandent l'asile sur leur territoire, sachant que cette attribution demeure une compétence exclusive de chaque État. Le Conseil européen de Stockholm (1999) a dessiné dès le départ l'ambition d'une quasi homogénéité des procédures, d'où le nom de Régime d'asile européen commun.

De cette ambition sont nés sept textes principaux, déjà amendés plusieurs fois depuis leur première adoption en 2001 :

1. La directive « **qualification** » précise les critères de justification (ou de refus) d'attribution des protections de type « conventionnel » (conformité avec la Convention de Genève) ou de type « subsidiaire » (lorsque la Convention de Genève ne s'applique pas alors que de grands risques restent encourus).
2. La directive « **procédure** » encadre les délais d'instruction, les conditions d'appel, les garanties d'équité et d'assistance auxquelles ont droit les personnes requérantes ainsi que les droits spécifiques des personnes « vulnérables » (par exemple les mineurs non accompagnés).
3. La directive « **accueil** » précise les mesures concrètes d'identification et de contrôle prises à l'arrivée, les conditions d'hébergement et de séjour (y compris les indemnités) dans les lieux d'attente pendant l'instruction de l'asile, ainsi que les modalités du retour vers un pays d'origine ou de transit en cas d'échec de la procédure, les garanties juridiques des personnes dans cette situation.
4. Le **règlement de Dublin** (plusieurs fois révisé depuis son adoption en 2000) établit qu'à titre principal le pays où a été constaté la première entrée sur le territoire de l'UE, ou qui a accordé le premier titre de séjour sur son territoire, est en charge de l'instruction d'une demande d'asile. Ce principe était destiné à protéger l'espace Schengen de libre circulation intérieure, en évitant que les demandeurs d'asile ne se déplacent irrégulièrement à l'intérieur de l'UE. Le règlement établit aussi les conditions dans lesquelles des personnes ayant passé outre pour demander l'asile dans un autre État que celui d'arrivée peuvent être retournées ou reprises en charge par l'État responsable (personnes dites alors « dublinées »).

5. Le **règlement EURODAC** dispose des conditions d'enregistrement homogène sur des « bornes EURODAC », en particulier la prise d'empreintes digitales des personnes ayant exprimé une demande d'asile à leur arrivée sur le territoire de l'UE.
6. Le **règlement établissant un fonds d'assistance aux migrations (FAMI)** destiné à aider les États membres à se doter des capacités d'accueil, de contrôle et de traitement des demandes d'asile en vue de se conformer aux directives du RAEC.
7. Le **règlement qui instaure le Bureau européen de l'asile**, basé depuis 2006 à Malte. Ayant le statut d'une agence européenne, il vient en appui des administrations nationales qui mettent en œuvre le RAEC et intervient directement depuis 2015 en appui des États de première ligne, tels que la Grèce, l'Italie et l'Espagne, pour les aider dans leurs fonctions d'accueil, d'enregistrement et d'information des personnes, sachant que la procédure d'instruction de l'asile reste de la responsabilité des États.

Ces directives et règlements ont connu plusieurs révisions depuis leur entrée en vigueur au cours des années 2000 avec le but d'assurer une meilleure homogénéité de l'instruction de l'asile et d'accroître les pressions sur les pays les plus en défaut. Une révision majeure a concerné en 2015 le règlement de Dublin lorsque la Commission a fait adopter une règle de relocalisation par quotas pour soulager les pays de première ligne, s'appliquant aux demandeurs appartenant aux nationalités les plus susceptibles de se voir reconnaître une protection. Refusé en 2016 par les pays dits de Visegrad, le dispositif de relocalisation a été confirmé par la Cour européenne de Justice en 2017. Les difficultés pratiques de son application ont conduit au non-renouvellement de la période d'application des obligations de renouvellement en 2018. En 2016, la Commission a proposé une nouvelle révision de l'ensemble des textes du RAEC dont l'approbation a échoué au Conseil pour deux d'entre eux : le règlement de Dublin et la directive « procédure » qui comprend une notion nouvelle de « pays de transit sûr » destinée à faciliter les retours.

Pour aider à l'acquisition et à la mise en œuvre de ces règles par les États membres, une agence dédiée a été créée en 2006, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA) dont le siège est à Malte. Cette agence a fait ses preuves pour assister et former les fonctionnaires nationaux dans la compréhension et l'application du droit notamment dans ses aspects les plus délicats comme celui du traitement de la situation des mineurs isolés. L'agence développe son activité en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), instance de référence pour une mise en œuvre équitable du droit d'asile et pour l'accompagnement des personnes en attente de l'octroi d'une protection. Il n'y a donc pas seulement un système juridique cohérent de l'asile mais on peut vraiment parler à l'échelle de l'UE d'une véritable communauté professionnelle européenne de l'asile où se développe de manière exemplaire l'entraide et l'échange des pratiques sous l'impulsion notamment du BEA.

4.2 La crise de 2015-2016 révèle de graves défaillances de mise en œuvre du RAEC

Malgré ces qualités qu'il faut d'entrée de jeu reconnaître, ce dispositif n'a pu faire face à la très grave crise des réfugiés qui s'est jouée à partir de 2013 pour culminer de septembre 2015 à mars 2016. En données annuelles, le nombre des primo-demandeurs d'asile est passé de 398 000 à 1 236 000 entre 2013 et 2016⁴⁵. Il a été mis en défaut par la masse des arrivées disproportionnée avec la taille des capacités nationales courantes. Il s'est aussi montré incapable d'assumer le caractère « mixte » de cet afflux, composé de personnes ne pouvant toutes prétendre au statut de réfugié, ni aux protections dites subsidiaires. Sur la moyenne des années 2014 à 2017, la proportion des protections accordées en comparaison des demandes déposées est de 40%, donnant une idée de l'ampleur des demandes qui n'étaient pas directement liées aux persécutions et aux guerres. Le fait que ces personnes ne soient pas éligibles n'était cependant rien aux obligations humanitaires élémentaires que leur situation souvent dramatique rendait indispensables. Les images des camps de Calais (évacué en octobre 2016) et de Lesbos (toujours en situation critique, voir encadré 4) illustrent dans la mémoire collective ces dysfonctionnements.

TABLEAU 3 ■ Nombre de premières demandes d'asile déposées en milliers, 2013-2018

PAYS	2013	2014	2015	2016	2017	1S2018
UE28	398	595	1325	1236	672	284
Allemagne	109	172	441	722	198	84
Italie	26	63	83	121	126	31
France	60	58	70	77	92	51

Source : BEA, *Annual Report on the Situation of Asylum in the EU in 2017*

⁴⁵. Source Eurostat. Ces chiffres dénombrent non des personnes mais des actes d'enregistrement. Un primo demandeur peut avoir à répéter sa demande en cas de recours. Les flux secondaires conduisent aussi la même personne à faire plusieurs demandes dans des pays différents.

TABLEAU 4 ■ Nombre de demandes d'asile en instance en fin de période en milliers, 2013-2018

PAYS	2013	2014	2015	2016	2017	1S2018
UE28	380	551	1061	1137	954	886
Allemagne	134	221	424	601	443	411
Italie	14	46	60	99	152	132
France	39	36	34	44	49	45

Source : BEA, *Annual Report on the Situation of Asylum in the EU in 2017*

TABLEAU 5 ■ Protections accordées en milliers, 2013-2018

PAYS	2013	2014	2015	2016	2017
UE28	145	213	354	743	540
Allemagne	26	47	149	345	324
Italie	14	20	29	39	35
France	16	21	27	36	40

Remarque : Protections tous statuts confondus : réfugiés, protection subsidiaire, protection humanitaire

Source : BEA, *Annual Report on the Situation of Asylum in the EU in 2017*

TABLEAU 6 ■ Accueil de mineurs non accompagnés en milliers, 2013-2018

PAYS	2013	2014	2015	2016	2017
UE28	14	23	102	65	32
Allemagne	2	4	22	36	9
Italie	1	2	4	6	10
France	0,4	0,3	0,3	0,5	0,6

Mineurs non accompagnés : au titre de la Convention de Genève les enfants et jeunes de moins de 18 ans arrivés sans aucun parent sont accueillis et traités comme personnes vulnérables selon des règles découlant de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Source : BEA, *Annual Report on the Situation of Asylum in the EU in 2017*

La capacité européenne de l'asile sollicitée comme elle ne l'avait jamais été auparavant a donc subi un double échec : juridique, dans son inaptitude à identifier en temps utile les personnes relevant d'une protection et humanitaire, en laissant nombre de personnes dans l'indignité. Cet échec patent

aux frontières de l'UE s'est répercuté à l'intérieur de l'UE sous l'effet des flux « secondaires⁴⁶ » de migrants cherchant refuge en dehors de tout contrôle et de toute orientation vers d'autres pays : le règlement de Dublin destiné à imputer prioritairement aux pays d'entrée sur le territoire de l'Union européenne la charge de l'instruction des demandes d'asile était déjà en soi d'une inspiration contestable et d'une application très difficile. En 2015, il vole en éclat. Il demeure comme un symptôme de la gravité de la crise puisqu'à ce jour, le Conseil des ministres de l'Union européenne responsable de son évolution reste profondément divisé à son sujet malgré de nouvelles propositions mises sur la table du Conseil par la Commission européenne avant le Conseil européen de Salzbourg en septembre 2018.

ENCADRÉ 3 ■ Le dernier « paquet » la Commission Juncker pour permettre un accord sur « Dublin »

Les négociations au Conseil des ministres étaient à l'automne 2018 encore dans l'impasse au sujet de la révision du règlement de Dublin :

- Une ligne de fracture sépare les États qui veulent maintenir la possibilité de recevoir sur le territoire européen des demandeurs d'asile et proposent à cet effet d'établir des « centres de contrôle » à l'intérieur de l'Union dans les pays de première et ceux qui souhaitent une « externalisation complète » de l'asile au moyen d'accords de coopération du type UE-Turquie et de l'organisation de « plateformes de débarquements » dans des pays tiers.
- Ce second groupe est lui-même divisé entre pays demandant une solidarité accrue (Italie) et ceux qui ne veulent en aucun cas se voir imposer d'instruire les demandes d'asile de personnes qui ne seraient pas entrées directement sur leur territoire (pays de Visegrad).

Pour surmonter ces obstacles, suite au Conseil européen de juin 2018, la Commission a mis sur la table de nouvelles propositions en septembre 2018 sous la forme d'un « paquet » qui comprend :

- Un renforcement majeur des ressources et des missions de l'agence européenne des garde-côtes et garde-frontières avec un budget de 11,3 milliards d'euros entre 2019 et 2024 ;
- Une extension des capacités du Bureau européen de soutien à l'asile en vue de lui permettre notamment d'apporter une assistance opérationnelle décisive pour toutes les procédures administratives de l'instruction de l'asile, (y compris les recours et la préparation des retours) aux États membres situés en première ligne (hotspots et centre de contrôles) pour un coût supplémentaire de 1,3 milliard du fonctionnement du Bureau sur les cinq prochaines années ;
- Une nouvelle adaptation de la directive « retour » destinée à rendre cette procédure plus efficace, particulièrement lors de l'accueil de personnes en situation irrégulière aux frontières de l'UE et comportant la

46. Un flux secondaire est constitué par un déplacement de personnes migrantes, souvent dépourvues de titre de séjour, depuis un pays de première entrée ou de première instruction de l'asile, vers un autre État membre de l'UE.

possibilité d'étendre à 3 mois la durée de rétention des personnes susceptibles de « fuite ».

- Un rappel des voies existantes pour l'immigration légale soit sous la forme de la procédure de réinstallation (demandeurs d'asile identifiés avant leur entrée dans l'UE), soit par le recours à la directive « carte bleue européenne », aujourd'hui extrêmement limité. Une initiative nouvelle incitant les États membres à s'engager dans des expériences pilotes pour l'immigration de travail.

Pour remédier à l'incohérence manifeste du règlement de Dublin, en cas d'accroissement sérieux du nombre de demandeurs d'asile, la Commission a apporté dès 2015 une dérogation au principe du pays de première entrée en l'atténuant par un dispositif de relocalisation visant à répartir en deux ans 160 000 demandeurs accueillis en Grèce et en Italie, exprimant ainsi la solidarité des États membres situés « à l'intérieur » de l'UE. Toutefois cette solidarité était censée s'appliquer aux demandeurs des nationalités syrienne et irakienne dont la validité de la demande était largement reconnue. Pour d'autres nationalités (Afghans, Soudanais, Érythréens notamment), le mécanisme ne s'appliquait pas. Ce fut une des raisons de la colère italienne constatant en 2016 et 2017 une recrudescence des arrivées sur son territoire non susceptibles de prise en charge solidaire, alors que l'Italie réclamait depuis 2013 que son effort spécifique pour accueillir les personnes secourues en mer soit davantage partagé.

On connaît la seconde cause d'échec de mise en œuvre du programme de relocalisation, consistant dans le refus de principe des pays de Vise-grad, de se voir imposer au nom du principe de solidarité une relocalisation jugée par eux contraire à la souveraineté nationale. On mesure depuis combien cette opposition d'ordre symbolique (puisqu'il s'agissait d'un très faible nombre de personnes) a pu alimenter une fronde radicale portant sur les principes mêmes de la démocratie en Europe, conduite par le premier ministre hongrois Viktor Orbán. Pour le politologue bulgare Ivan Krastev, cette fronde ne doit pas être prise à la légère car elle révèle l'ampleur méconnue et selon lui injustement traitée par les institutions européennes, des différences de sensibilité historiques qui séparent l'Est et l'Ouest de l'Europe⁴⁷. Sans entrer dans le fond de cette discussion, on doit admettre que les États qui ont adhéré à l'UE en 2004 et 2008 ont dû transposer, en matière d'asile et d'immigration, un acquis qui leur était étranger, acquis autrement plus significatif que celui qui concerne les normes et standards de la libre circulation des biens et des services.

47. Ivan Krastev, *Le destin de l'Europe, une sensation de déjà-vu*, Éditions du Premier Parallèle, 2017

Se trouve ainsi à nouveau souligné le caractère central du règlement de Dublin. Il exprime à la fois comment l'Union européenne et ses États entendent faire face à leurs obligations en matière de droit à l'asile et comment se trouve garanti le maintien de la circulation dans un espace sans frontières intérieures. Quel nouvel équilibre trouver entre la responsabilité attendue des pays de première entrée et la solidarité nécessaire des autres sachant que l'octroi de l'asile est pour les pays qui l'assument un engagement conséquent qui porte aussi sur l'intégration ?

ENCADRÉ 4 ■ Pourquoi le nombre des migrants dans les hotspots de l'île de Lesbos reste très élevé ?

En septembre 2018, le nombre de migrants en attente d'une décision des autorités grecques les concernant restait très élevé, de l'ordre de 11 000 personnes, trois fois supérieur à la capacité officielle de ce centre de premier accueil mobilisé pour la relocalisation adoptée en 2015 par l'Union européenne. La situation humanitaire dans cette île est manifestement dramatique, même si entretemps 4 000 personnes ont pu être transférées sur le continent.

En premier lieu, malgré l'accord conclu en mars 2016 entre l'UE et la Turquie, de nombreux migrants, principalement en provenance d'Afghanistan, continuent de venir par mer à Lesbos depuis la Turquie au rythme de plusieurs centaines par semaine. La Turquie n'a pas renoncé à mettre en œuvre l'accord, mais une frontière ne peut être complètement étanche. Peu de Syriens susceptibles d'un retour vers la Turquie en échange de la relocalisation arrivent en Grèce.

En second lieu, le mécanisme de relocalisation fonctionne, mais au ralenti, n'ayant pas été renouvelé par la Commission. En pratique ce n'est pas depuis Lesbos, où les conditions d'accueil sont devenues chaotiques, que s'opèrent les relocalisations, mais depuis Athènes.

L'administration grecque chargée de l'instruction des demandes d'asile s'avère respectueuse des normes mais très lente, y compris dans le cadre d'une nouvelle législation sur l'asile. À Lesbos se cumulent les délais de la première et de la seconde instances d'instruction de l'asile.

Le hotspot de Lesbos illustre de manière catastrophique les limites d'une politique d'externalisation de l'asile vers « un pays de retour sûr » et l'urgence d'une mise à niveau des conditions de fonctionnement des systèmes de l'asile, particulièrement dans les pays de première entrée.

4.3 Une ultime tentative de la Commission Juncker pour sortir de l'impasse politique sur Dublin

Pour sortir de l'impasse où se trouve le règlement de Dublin, la Commission européenne a mis sur la table en septembre 2018, peu avant le Conseil européen de Salzbourg, quatre propositions dont au moins les deux premières sont considérables, puisqu'elles impliquent un renforcement ma-

jeu des compétences et des moyens du Corps européen de garde-côtes et de garde-frontières, 11 milliards sur 5 ans, et du Bureau européen d'appui à l'asile, 1,3 milliard d'euros sur 5 ans (voir encadré 3).

La Commission semble donc avoir fait sienne le diagnostic d'une défaillance opérationnelle du RAEC, particulièrement aux frontières extérieures, lorsque celui-ci repose sur les seules capacités administratives des États membres. Malgré le perfectionnement des directives, malgré les sommes importantes allouées aux pays de « première ligne », malgré les recommandations que la Commission ne cesse de leur adresser au titre du « monitoring » du RAEC, ceux-ci ne peuvent (Grèce) ou ne veulent (Italie) assumer les responsabilités attendues des autres États pour que ceux-ci manifestent de leur côté une solidarité dans la prise en charge collective des demandes d'asile initiales aux portes de l'UE.

Les propositions nouvelles de la Commission visent donc une forme de substitution partielle aux systèmes nationaux les plus défaillants par des outils européens. Cette substitution au dosage subtil va le plus loin possible sans remettre en cause l'ultime responsabilité de chaque État d'accorder ou non l'asile. Assortie de dispositions draconiennes pour réprimer les abus et mettre en œuvre les retours le plus rapidement possible, ce nouveau « paquet » peut être regardé comme une ultime tentative de l'actuelle Commission pour restaurer la confiance des États membres de seconde ligne et les conduire à adopter un règlement de Dublin qui, sans changer radicalement de philosophie, comporte des mécanismes automatique de relocalisation solidaire.

L'orientation prise dans le présent rapport vise également à trancher le « nœud gordien » du règlement de Dublin entre responsabilité et solidarité. Avec la Commission européenne et de nombreux observateurs, on admettra également que le RAEC ne souffre pas principalement d'une réglementation inadéquate mais d'un déficit d'application administrative qui s'avère dramatique en cas de crise. La situation appelle, en effet, un rôle accru, opérationnel du Bureau européen de l'asile auprès des pays de première ligne. **Pour deux raisons, le présent rapport s'éloigne de l'approche de la Commission :**

- La crise politique européenne, notamment italienne, est née d'un déficit de solidarité et c'est une raison pour entamer le processus de restauration du RAEC par la question de la solidarité.
- La solution envisagée par la Commission néglige de considérer

suffisamment que ce sont des personnes et non des quotas de réfugiés qui sont en jeu dans cette recherche de solutions raisonnables et durables. En maintenant le principe de « première entrée », l'issue envisagée par la Commission fait l'impasse sur un élément fondamental qui consiste dans le fait que les personnes entrées de manière irrégulière ont le plus souvent un projet, portent des capacités⁴⁸, une donnée qui doit être prise en compte au même titre que le souci légitime des États de ne pas être mis en concurrence par ces mêmes personnes et de ne pas être confrontés à des charges excessives d'intégration.

Le présent rapport s'oriente donc, pour sortir des blocages actuels, vers **une priorité donnée à une réforme du règlement de Dublin qui mette l'accent en premier chef sur le principe de solidarité entre les États membres (1)**. De ce changement doit découler **un rôle accru substantiel du Bureau européen de l'asile (2)** et une disposition des États de première ligne à **engager non seulement l'amélioration de leur système national d'asile (3)**, mais aussi à **accepter le renforcement, sur leur territoire, des compétences de l'Agence des garde-côtes et garde-frontières**, objet du chapitre 6.

4.4 Orientation 1 : Une nouvelle philosophie solidariste du règlement de Dublin

Deux constats peuvent aider les pays dits de seconde ligne à accepter que soit mise en avant la solidarité comme principe directeur de l'orientation des personnes qui demandent une protection.

Le premier vient des analyses effectuées en Grèce depuis deux ans auprès des personnes prises en charge dans les hotspots ou futurs « centres contrôlés ». On observe en effet que les deux tiers d'entre elles sont parvenues à poursuivre leur projet initial plutôt que d'accepter la décision de localisation prise à leur rencontre⁴⁹. Ne pas tenir compte des enjeux de survie que portent les personnes expose au maintien de flux secondaires, ce qui ne signifie pas pour autant que les désirs des personnes ne doivent pas être corrigés et modifiés. Mais cela ne peut se faire que dans un dialogue qui exige de l'écoute et du temps, un message constamment répété par

⁴⁸. Voir par exemple l'étude du Secours catholique « *Je ne savais même plus où allait notre barque* », *Paroles d'exilés à Calais*, 2015

⁴⁹. Des enquêtes de terrain menées par la branche européenne de l'International Migration Center auprès de personnes ayant transité par les hotspots grecs en 2016 et 2017 montrent que seulement un tiers d'entre elles se sont conformées aux décisions prises à leur égard.

les associations qui participent à l'accueil et à l'accompagnement partout en Europe.

Le second constat saute aux yeux lorsqu'on analyse les données statistiques produites par Eurostat depuis 5 ans. Elles soulignent que quelle que soit la grandeur observée ayant trait aux migrations et à l'asile, les mêmes 7 pays assument de l'ordre de 75% de l'instruction et de 78% de l'octroi des protections, des proportions qui montent à 85%, 90% respectivement si l'on compte les 10 premiers pays responsables de l'asile dans l'UE à 27. En tenant compte de la contribution du Royaume-Uni dans une Europe à 28, ces proportions restent comparables (voir tableaux 7 et 7 bis, 8 et 8 bis). Une solidarité de fait existe qu'il faut aménager sans se focaliser sur des répartitions a priori, solidarité qui avec le temps s'élargira.

TABLEAU 7 ■ Demandes d'asile enregistrées pour la première fois, UE28

	2013	2014	2015	2016	2017
UE en milliers	398	595	1325	1236	672
Part des 8* en %	71,6	73,9	67,9	87,9	86,3
Part des 11* en %	81,9	83,4	77,0	92,7	93,3

*Allemagne, Italie, France, Royaume-Uni, Grèce, Autriche, Suède, Espagne **Les 8 ainsi que la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas.
Source : Eurostat

TABLEAU 7 bis ■ Demandes d'asile enregistrées pour la première fois, UE27 hors Royaume-Uni

	2013	2014	2015	2016	2017
UE en milliers	369	565	1286	1197	639
Part des 7* en %	69,2	72,1	66,9	87,5	85,6
Part des 10* en %	80,3	82,4	76,2	92,4	93,0

*Allemagne, Italie, France, Grèce, Autriche, Suède, Espagne **Les 7 ainsi que la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas.
Source : Eurostat

TABLEAU 8 ■ Total des protections accordées en première et seconde instances, UE28

	2013	2014	2015	2016	2017
UE en milliers	144	213	354	767	558
Part des 8* en %	72,9	70,4	79	82,6	84,9
Part des 11* en %	84	85,9	94,9	91,2	93

*Allemagne, Italie, France, Royaume-Uni, Grèce, Autriche, Suède, Espagne **Les 8 ainsi que la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas.
Source : Eurostat

TABLEAU 8 bis ■ Total des protections accordées en première et seconde instances, UE27 hors Royaume-Uni

	2013	2014	2015	2016	2017
UE en milliers	130	199	336	750	532
Part des 7* en %	70,0	68,3	77,7	87,5	85,6
Part des 10* en %	82,4	84,9	94,9	92,4	93

*Allemagne, Italie, France, Grèce, Autriche, Suède, Espagne **Les 7 ainsi que la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas.
Source : Eurostat

Dans ces conditions, le fonctionnement solidariste d'un règlement de Dublin renouvelé devrait comprendre :

- **L'instauration d'un pool européen de solidarité pour l'asile composé des pays situés aux frontières extérieures de l'UE et d'autres pays volontaires** (membres de l'UE et non membres appartenant à l'espace Schengen) acceptant d'assurer, au nom de l'UE, la responsabilité de l'instruction de l'asile sur leur territoire en sus des demandes reçues par eux directement. Le partage de cette responsabilité avec les pays de premier accueil s'effectuera sur la base de plafonds annuels, ne faisant pas de distinction entre les nationalités d'origine, plafonds définis d'un commun accord sur base d'une clef raisonnable, ajustée annuellement en fonction des efforts constatés pour chacun globalement. Les dépenses liées à cet effort de solidarité devraient être prises en charge intégralement par le budget de l'Union européenne, jusqu'à

l'achèvement de la procédure d'asile, y compris les dépenses initiales liées à l'intégration.

- **La répartition des demandes recevables enregistrées aux frontières de l'Union sera effectuée par le Bureau européen d'appui en matière d'asile** en lien avec les administrations nationales compétentes sur base d'un entretien approfondi d'orientation tenant compte des projets des personnes, de leurs capacités, d'une conception large des liens familiaux et des chances d'insertion. De fait, c'est dans cet esprit que les premières relocalisations effectuées entre 2016 et 2017 depuis la Grèce et depuis l'Italie ont été mises en œuvre, dans un dialogue entre les officiers de protection nationaux, les représentants du BEA et les personnes migrantes.
- En cas de refus répété des propositions du BEA ou de constat du caractère infondé de la demande, la procédure de retour est engagée.
- **Si des blocages apparaissent**, suite au dépassement de plafonds nationaux, conduisant à la **formation de files d'attentes et de délais excessifs, la Commission propose au du Conseil des ministres de l'Union européenne des ajustements** et le cas échéant la **mise en place d'une procédure d'urgence**⁵⁰.

4.5 Orientation 2 : Vers la reconnaissance réciproque : un véritable Office européen de l'asile

Constituant une forme réduite d'un espace européen de l'asile, les pays fondateurs de ce pool de solidarité ne devraient plus connaître entre eux de « flux secondaires ». **Autrement dit l'octroi ou le refus d'une protection de réfugié ou subsidiaire dans l'un quelconque d'entre eux devrait pouvoir être validée d'office par les autres.** Cette reconnaissance mutuelle de la validité des procédures correspond précisément à la finalité recherchée par le Conseil européen à Tampere. Elle est aussi rendue nécessaire si l'on veut éviter que l'exercice de la solidarité entre les États membres soit toujours confronté à la formation de flux secondaires formés par les personnes en quête d'une protection qu'ils n'auraient pas trouvée dans

⁵⁰. Le HCR, dans un document intitulé « *Mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde* » de décembre 2016, dessinait déjà les rouages précis d'un régime d'asile commun bien géré garantissant l'accès au territoire, appuyé sur la prise en compte dans des entretiens préalables des projets des migrants. C'est un dispositif de même nature qu'a porté la Commission LIBE du Parlement européen lors de son examen de la proposition révisée du règlement Dublin en 2017.

le pays de premier accueil ou dans un pays de re localisation⁵¹. Si cette reconnaissance mutuelle de la qualité des décisions prises au titre de l'instruction de l'asile était effective, même dans un nombre limité d'États membres, **il deviendrait possible d'ériger le BEA existant en un Office européen de l'asile opérationnel, capable d'effectuer pour le compte des États concernés des actions communes justes et efficaces** soit dans les centres de premier accueil sur le territoire de l'UE, soit en lien avec le HCR pour la réinstallation et la création de couloirs humanitaires dans des lieux situés hors du territoires de l'UE.

La perspective d'un fonctionnement solidariste du règlement de Dublin autour d'un « pool de pays volontaires » n'exige pas a priori une transformation radicale du Bureau européen de soutien à l'asile. Elle serait compatible avec un renforcement de ce bureau limité à la proposition de la Commission énoncée en septembre 2018. L'acceptation de cette proposition par tous les États membres serait une contrepartie justifiée d'un fonctionnement solidariste de Dublin. En revanche il serait nécessaire que les pays membres du pool s'engagent dans un rapprochement étroit de leurs systèmes d'asile visant à l'équivalence. Une disposition aujourd'hui présente dans le règlement de Dublin permet aux États membres de se substituer volontairement aux pays de première entrée mais elle ne serait pas suffisante pour engendrer ce rapprochement. Les bases juridiques devraient en être trouvées dans la procédure des « coopérations renforcées » prévue dans le Traité de Lisbonne, qui doit au départ impliquer au moins 9 États membres. En cas d'échec de cette voie qui est d'un maniement très complexe, **la voie d'un traité en droit public international reste ouverte qui aurait pour objet de définir le statut et particulièrement les conditions de l'autonomie d'un Office européen de l'asile comportant pour les États signataires les sauvegardes nécessaires à leurs prérogatives nationales.** Les règles définies par ce traité international seraient basées sur l'acquis communautaire, facilitant les passerelles à établir avec les institutions actuelles de l'UE, en particulier entre l'Office et le Bureau européen de soutien à l'asile.

⁵¹. On désigne par relocalisation le transfert d'une personne arrivée dans un pays de l'UE pour y demander l'asile vers un autre pays de l'UE où cette demande sera instruite.

4.6 Orientation 3 : Accroître et diversifier les possibilités extra territoriales d'accès à l'asile

Quel que soit le mode envisagé pour le renforcement du Bureau européen de soutien à l'asile, ce renforcement devrait aller de pair avec la poursuite encore très timide de la diversification des voies d'accès extraterritoriales à l'asile dans l'Union européenne afin d'éviter autant que possible aux personnes en besoin de protection humanitaire les tribulations des voyages pilotés par les passeurs. La réinstallation en coopération avec le HCR depuis les camps de réfugiés a le mérite d'atteindre les réfugiés qui se trouvent dans les situations humanitaires les plus dramatiques. Si l'UE décidait de recourir régulièrement à cette pratique, ce serait aussi un moyen de stabiliser les populations en attente dans ces camps. La mise en œuvre de couloirs humanitaires⁵² ou le parrainage de réfugiés par des communautés d'accueil préparées à recevoir et accompagner les réfugiés (une pratique répandue au Canada) présentent l'avantage de garantir les meilleures conditions ultérieures de l'intégration.

52. À l'image des couloirs mis en œuvre avec succès en France et en Italie par la Communauté de Sant'Egidio.

5 . UNE AGENCE DE TYPE FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE

« En bon Européen, je choisis de célébrer ce que d'autres déplorent : les frontières comme vaccins contre l'épidémie des murs, remède à l'indifférence et sauvegarde du vivant. »⁵³
Régis Debray

Toutes les personnes entrées illégalement sur le territoire de l'Union européenne n'ont pas vocation à s'y maintenir. Ce droit ne peut être garanti qu'aux personnes dont la qualité de réfugié ou de personnes vulnérables ou en danger méritant une protection peut être reconnue sur base d'une procédure équitable. Ces principes sont constitutifs de l'Union européenne en tant que régie par l'État de droit. Leur corollaire appelle l'existence d'une protection des frontières qui effectue des contrôles fiables à l'entrée comme à la sortie du territoire européen, dans le but de lutter contre les menaces y compris terroristes mais aussi de garantir l'accès des personnes fondées à demander l'asile. Comme l'a montré l'expérience des « hotspots » où les deux agences, le BEA et Frontex (renforcée par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes depuis 2016) ont coopéré étroitement avec les administrations nationales, l'examen des demandes d'asile ne peut pas non plus être effectué équitablement sans que la frontière ne soit sécurisée.

5.1 Un rare point d'accord entre les 27 : renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures

L'expérience de la crise des réfugiés 2015-2016 a montré et montre encore que ce contrôle est fragile ou inégal, sachant que contrôler ne signifie pas d'abord bloquer ou repousser, mais effectuer l'ensemble des vérifications nécessaires avant d'autoriser l'entrée de manière fiable et dans des délais rapides. Remédier à cette situation constitue l'un des rares points de convergence entre les États de l'Est et de l'Ouest de l'Europe au Conseil européen. Rappelons que si les frontières extérieures sont débordées, les États situés à l'intérieur de l'Union sont en droit de rétablir des contrôles à

53. Régis Debray, *Éloge des frontières*, Gallimard, 2012

leurs propres frontières, autrement dit de restreindre l'exercice du droit à la libre circulation, sous réserve d'appliquer le code frontières Schengen. Or pour les nouveaux États membres encore plus que pour les anciens, l'acquis de la libre circulation des personnes est majeur. En 2010, plus de 6 millions de personnes d'âge actif étaient venues de l'Est de l'UE pour travailler à l'Ouest contre environ 240 000 en sens inverse. Plus du cinquième de l'accroissement du nombre des étrangers actifs dans les anciens États membres de l'Union européenne, soit environ 17 millions de personnes au total de 2000 à 2010, était dû à ces travailleurs mobiles issus des nouveaux États membres. C'est dire l'intérêt que revêtent pour tous les États, y compris ceux qui veulent s'abstenir de la solidarité en matière d'asile, la fiabilité du contrôle des frontières extérieures de l'UE.

À l'origine, l'espace Schengen était issu d'un accord intergouvernemental conclu en 1985 entre 6 États fondateurs, indépendamment du Traité de la CEE, sans aucune considération pour une surveillance commune des frontières extérieures de cet espace. On s'en remettait à la fiabilité des contrôles nationaux. La préoccupation d'une surveillance renforcée des frontières extérieures n'est apparue que plus tard, lorsqu'au début des années 2000, on a pris conscience de l'importance d'une immigration illégale de travail. C'est ainsi qu'est née en 2004 l'agence européenne Frontex pourvue initialement de 30 personnes, « chargées d'aider les États membres et les États associés à l'espace Schengen à gérer leurs frontières extérieures, en contribuant à l'harmonisation des contrôles et en facilitant la coopération entre les autorités de surveillance dans les différents pays ». Entre-temps, les attentats perpétrés en Europe commandités depuis le Moyen-Orient, l'essor spectaculaire des réseaux de passeurs facilitant voire organisant l'immigration irrégulière ont ajouté à ces préoccupations l'enjeu incontournable de la sécurité.

Tenant compte de ces enjeux aiguisés par la crise des réfugiés dont les prémisses étaient perceptibles dès 2013, l'agence a vu ses missions étendues et ses moyens humains accrus significativement en vue d'épauler les États les plus exposés. En 2015, elle disposait d'un budget propre de 80 millions d'euros et pouvait coordonner sur le terrain le déploiement d'équipes de 300 personnes mises à disposition par les États membres et déjà dotées d'une logistique de surveillance navale et aérienne en Méditerranée⁵⁴.

54. Sachant que les opérations de sauvetage en mer conduites dans le cadre de Triton, Sofia, Themis en parallèle des opérations italiennes sont réalisées sous la responsabilité opérationnelle non de Frontex, mais du centre de commandement maritime CROSS compétent.

À partir de mars 2016, l'ampleur et les missions de Frontex ont été considérablement amplifiées par un nouveau règlement européen : les capacités opérationnelles sur le terrain sont portées à 1 000 personnes mobilisées en permanence qui méritent d'être désignées comme Corps européen de garde-frontières constitué dans sa majeure partie d'agents mis à disposition par les administrations nationales, coordonnés par les agents Frontex. Les « gardes européens » participent intensivement à la mise en œuvre des centres de premier accueil en Grèce et en Italie (hotspots) où ils participent aux opérations d'enregistrement⁵⁵ et de recueil d'information préalable à l'instruction éventuelle de l'asile qui demeure du ressort de l'État. Leur fonction sécuritaire est accentuée, désormais intégrée aux missions de surveillance et nourrit une capacité européenne propre de détection des menaces extérieures. Enfin l'agence Frontex est chargée depuis 2016 d'une évaluation en continu de la « vulnérabilité » des dispositifs nationaux de contrôle, dont les diagnostics critiques font l'objet de recommandations aux États membres concernés et peuvent être portés à la connaissance du conseil de l'agence où sont représentés tous les États de l'UE, exerçant une pression effective sur les autorités nationales concernées.

5.2 Vers un Corps de garde-côtes et garde-frontières européens à caractère fédéral

En septembre 2018 devant le Parlement européen, Jean Claude Juncker a plaidé pour de nouveaux renforcements de ce Corps européen, y compris un accroissement très substantiel de ses effectifs qui pourraient compter jusqu'à 10 000 personnes en 2020, contre environ 2 000 aujourd'hui. La proposition de la Commission est d'ores et déjà très ambitieuse, non seulement par les moyens qu'elle entend mobiliser, mais aussi par les changements qualitatifs qu'elle apporte au fonctionnement et aux missions de l'agence. Elle prévoit qu'une part prépondérante des garde-frontières déployés auraient un statut européen pour garantir l'homogénéité de leur coordination ; le centre opérationnel de l'agence situé à Varsovie se verrait confier la responsabilité d'assurer l'interopérabilité des nombreux systèmes d'information qui sous-tendent le fonctionnement de l'espace Schengen accroissant notablement leur capacité de détection des risques au passage et en amont des frontières extérieures. En l'espèce, la valeur ajoutée d'une intégration européenne des informations recueillies lors des 600 millions de passages enregistrées annuellement aux frontières de l'Union serait indéniable.

55. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard, 12 septembre 2018

Le projet de règlement déposé en septembre 2018 par la Commission pour concrétiser cette proposition soulève cependant d'importantes objections de faisabilité et de légitimité. L'accroissement souhaité des effectifs qui seraient prélevés en grande part sur les moyens nationaux existants semble difficile à réaliser. Plus profondément, plusieurs États membres se sont montrés par le passé très hésitants à renoncer à des prérogatives régaliennes de contrôle à leurs frontières même en cas d'urgence. De l'avis des juristes spécialisés, il y a une disproportion manifeste entre l'instrument juridique utilisé par la Commission européenne, un simple règlement, et le saut qualitatif qu'elle estime nécessaire pour la protection des frontières extérieures de l'UE.

Surmonter ces contradictions demande un surcroît de réflexion collective. Considérant que l'espace européen sans contrôle aux frontières intérieures est par excellence un espace juridique dont la libre circulation est un droit essentiel, la responsabilité de protéger l'exercice de ce droit par la surveillance des frontières extérieures maritimes ou aéroportuaires est une responsabilité forte et commune entre les États membres et l'Union. La libre circulation en effet doit être regardée comme une forme de bien commun aux pays de cet espace, aussi important que peut l'être la monnaie unique pour les États parties prenantes à l'Union économique et monétaire. On peut noter aussi la différence de contexte entre les questions liées à une défense militaire européenne commune et celles qui relèvent de la protection des frontières communes : si les États membres ont souvent des perceptions différentes des menaces militaires, il n'en est pas de même de l'appréciation des menaces aux frontières extérieures qui fait l'objet d'une évaluation commune régulière, renouvelée chaque mois, par l'agence Frontex, étayée tant par les moyens propres d'analyse de l'agence que par le réseau de coopération (Europol) des services nationaux. Enfin la dynamique européenne suscitée par une refondation du règlement de Dublin dans une optique solidariste devrait entraîner pour les pays de première entrée un climat favorable à l'implication effective de l'Union dans la protection des frontières extérieures (chapitre 5).

Il est alors logique de viser à la constitution d'une agence intégrant autant que possible les capacités nationales pour la surveillance des frontières extérieures et la mise en œuvre des actes de police qui découlent de cette surveillance. Toutefois l'instrument juridique d'un règlement du Conseil déléguant une fonction exécutive d'une telle importance à une agence européenne classique soumise aux contrôles nationaux par le seul biais

d'un conseil d'administration et ne répondant au contrôle du Parlement européen que via l'approbation de son budget, n'est plus pertinent. Les modèles inspirants se trouvent ici pour la gouvernance du côté de la Banque centrale européenne et pour la gestion opérationnelle du côté des corps militaires intégrés en vigueur comme au sein de l'OTAN ou de la brigade franco-allemande.

L'orientation proposée est de s'acheminer pour l'avenir du Corps européen de garde-frontières et garde-côtes vers une agence intégrée ayant une légitimité institutionnelle élevée à l'instar de la Banque centrale européenne qui fédère les banques centrales nationales et organise en son sein un processus de co-décision où chaque banque nationale est pleinement partie prenante. Un tel statut de souveraineté partagée conférerait au Corps européen en question une signification symbolique majeure pour établir l'Union européenne comme un espace homogène sous l'angle de l'état de droit. Il rendrait aussi possible un saut qualitatif décisif dans l'efficacité des contrôles d'un point de vue européen et national :

- En organisant selon le principe de subsidiarité la répartition des tâches d'identification et de contrôle entre les organes nationaux et européens, étant admis que les moyens de l'agence aux frontières extérieures opèrent sous l'autorité de l'État membre concerné ;
- En garantissant la meilleure coordination possible des organes de renseignement et de poursuite (Europol) avec la lutte contre les réseaux de passeurs conduite par l'agence et en permettant à celle-ci d'engager via Eurojust des poursuites transnationales ;
- En assumant une gestion intégrée des huit systèmes d'information liés à l'espace Schengen permettant de venir en temps réel en soutien de tous les États membres dans leur responsabilité de contrôle de sécurité nationale ;
- En ouvrant la voie d'un fonctionnement intégré et pérenne du Corps des garde-frontières européens, corps dans lequel, pour une durée significative de leur vie professionnelle, tous les fonctionnaires nationaux auraient vocation de servir.

De même que l'instauration de la Banque centrale européenne a été précédée de la mise en place d'un « système européen des banques centrales nationales » gouverné par les principes d'une coopération volontaire, de même est-ce par étape que l'on pourrait voir l'instauration d'une agence

de caractère fédéral pour le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne. Cette démarche progressive devrait permettre de mieux prendre en compte les arbitrages entre souveraineté nationale et renforcement de la sécurité collective des Européens. Les difficultés, en effet, sont ici d'ordre pratique autant que symbolique ; il s'agit d'articuler sur le terrain des forces nationales de première ligne et des capacités européennes permanentes d'appui.

6 ■ ORGANISER À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE UN FLUX NET D'IMMIGRATION LÉGALE DE TRAVAIL

« Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde. »⁵⁶

Albert Camus

Les évolutions observables depuis le début des années 2000 attestent de la réalité d'un flux net positif d'immigration de travail et familiale vers l'Union européenne qui a persisté, y compris après le ralentissement de la croissance enregistré depuis 2008. Les projections raisonnées de population active pour l'Union européenne laissent attendre à tout le moins le maintien tendanciel de cette évolution, voire une certaine amplification tenant compte de l'accentuation du vieillissement et de l'accroissement de la qualification moyenne de la main d'œuvre européenne. Selon ces projections, le flux net de l'immigration devrait au cours des trente prochaines années rester stable, compris entre 1,1 et 1,3 millions de personnes par an (ce chiffre ne prend pas en compte la mobilité intérieure à l'Union européenne), un ordre de grandeur comparable aux tendances des 15 dernières années, dont les variations seront fonction du dynamisme de l'économie européenne. Parmi celles-ci, l'Europe devra aussi être capable d'attirer davantage de personnes hautement qualifiées en provenance du reste du monde. Mais elle continuera d'avoir aussi besoin d'un apport net de personnes peu ou moyennement qualifiées (voir chapitre 3).

6.1 Naissance d'une politique commune de l'immigration de travail

Jusqu'au milieu des années 1990, le Conseil et la Commission européenne ont admis implicitement que l'immigration extérieure de travail n'était pas souhaitable puisqu'il convenait de donner la priorité à la mobilité interne des travailleurs. Cet état d'esprit changera au tournant des années 1990 avec l'appel particulièrement marqué dans les pays européens du Sud (Espagne, Grèce, Italie) à une immigration de travail. Dans le même temps, la perspective d'un élargissement majeur de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale obligeait à consolider les dispositions du Traité visant à assurer une égalité de traitement social et juridique aux travailleurs ayant la

⁵⁶. Albert Camus, Sur une philosophie de l'expression, 1944

nationalité des pays tiers installés dans les États membres, notamment pour se prémunir contre les risques de dumping social.

Ainsi naquit progressivement un espace européen de liberté, sécurité et justice, construit sur l'espace Schengen comportant, depuis le Traité d'Amsterdam et le Conseil européen de Tampere (1999), la visée d'une politique commune d'immigration légale de travail conditionnée par la responsabilité exclusive des États pour la détermination des nombres de permis de séjour permanents délivrés pour motif de travail. Cette politique repose aujourd'hui sur trois types de directives adoptées entre 2001 et 2014 :

- Une première directive dont l'inspiration remonte aux origines du marché intérieur vise à la convergence des droits sociaux des travailleurs étrangers établis dans un État membre en tant que « résidents permanents » avec ceux des travailleurs nationaux. Il s'agit d'encourager leur intégration dans ce pays de résidence et dans l'Union européenne (2003). Après cinq années de séjour, ces droits doivent être identiques et comporter par conséquent le droit à la libre circulation au sein de l'UE. Avec une autre directive qui encadre l'exercice du droit au regroupement familial, ce texte apporte une contribution majeure aux stratégies nationales d'intégration des travailleurs étrangers et de leurs familles (2003)⁵⁷.
- Deux directives visent à faire obstacle au dumping social qui résulterait d'un traitement inégal des travailleurs étrangers résidant depuis peu ou temporairement dans l'Union. La directive sur le permis unique de travail et de résidence a pour objet d'établir un socle simplifié et unifié de droits pour tous les travailleurs étrangers en situation régulière dans l'UE (2011). Elle est complétée depuis 2014 dans l'UE par une directive sur le travail saisonnier qui établit les conditions d'un permis de travail pour une durée maximale de 9 mois.
- Enfin plusieurs directives dites sectorielles encadrent les conditions dans lesquelles les États membres accordent des permis de résidence et des droits spécifiques destinés à attirer des travailleurs hautement qualifiés, en particulier les conditions dans lesquelles ils peuvent bénéficier de la libre circulation dans l'espace européen. Elles visent les étudiants et chercheurs (2004, 2005,

57. Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial et directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

2016), les salariés des grandes entreprises multinationales en situation de mobilité en Europe. La directive « carte bleue européenne » adoptée en 2009 avait pour enjeu, lors de sa proposition par la Commission, de valoriser l'attrait de l'espace européen au regard des autres espaces de l'OCDE.

6.2 Un cadre européen et des pratiques nationales qui ne découragent pas l'immigration irrégulière

Récemment, à la demande de la Commission européenne, l'OCDE a passé au crible le dispositif européen d'encadrement de la migration de travail⁵⁸. De cet essai ressortent d'abord les progrès accomplis en matière de rapprochement des conditions d'admission à l'immigration légale de travail au sein de l'Union européenne. Ressortent aussi les faiblesses. Constitué au fil du temps et sans vue globale, cet ensemble ne parvient pas réellement à réduire la concurrence entre les États membres lorsqu'il s'agit d'attirer la main d'œuvre la plus qualifiée. C'est ainsi, par exemple, que les États membres conservent la possibilité d'utiliser des dispositifs nationaux indépendamment du régime ouvert par la directive « carte bleue européenne » dont l'effet se trouve dès lors très amoindri. Alors qu'il existe une notoriété mondiale d'un modèle européen de société dans les pays émergents, il n'y a pas d'image d'un marché européen du travail, seulement la réalité de marchés nationaux séparés.

L'encouragement à l'immigration de travail irrégulière est accentué par le recours systématique des pays membres de l'UE à l'exigence de la présentation d'un permis d'un contrat de travail, préalablement à l'entrée sur le territoire. Rares cependant sont les entreprises qui embauchent sans avoir fait la connaissance du candidat. La majorité des travailleurs étrangers peu ou moyennement qualifiés installés dans l'UE sont donc entrés irrégulièrement ou par le canal de l'immigration familiale. Cette pratique est à l'inverse de celle des grands pays dits « d'installation » de l'OCDE, tels le Canada, souvent cité en exemple, mais aussi l'Australie et la Nouvelle-Zélande qui ouvrent périodiquement des appels à manifestation d'intérêt sur la base d'une programmation a priori de leurs besoins en main d'œuvre.

L'imprévisibilité de la gestion de l'immigration européenne légale de travail prive aussi l'Union européenne d'un outil de négociation avec les pays tiers, particulièrement les pays d'émigration et de transit dont la coopération est

58. OCDE, « Recruiting migrant workers, Europe » Policy paper, 2017

aujourd'hui particulièrement recherchée notamment pour le succès des politiques de retour. Du point de vue des candidats à l'émigration vers l'UE faiblement ou moyennement qualifiés, la complexité des voies de l'immigration légale de travail est d'une illisibilité totale. On part donc et on verra sur place, instruit seulement par les diasporas qui facilitent une insertion par les marges avec le concours des organisations de passeurs.

Dans ces conditions, il semble indispensable de renoncer à la fiction d'une hypothèse « zéro immigration » sur un plan européen, assortie d'exceptions de plus en plus nombreuses. Reconnaître sur le plan européen cette immigration de travail et l'organiser sur des bases légales aurait deux vertus :

- Celui d'ouvrir des voies alternatives à l'immigration illégale qui grève aujourd'hui lourdement la gestion de l'asile au sein de l'Union ;
- Celui de disposer d'un outil pratique de négociation avec les pays pauvres et émergents facilitant leur coopération dans le domaine migratoire.

Ainsi donnerait-on une réalité effective au concept de politique migratoire européenne inscrit en 2009 par le Traité de Lisbonne, mais dont les modalités n'ont été conçues que pour accompagner la libre circulation à l'intérieur de l'Union européenne. On plaidera ici pour **une politique européenne des migrations et de la mobilité mettant l'accent sur l'intérêt mutuel de l'Europe et de ses partenaires extérieurs**. Cependant le chapitre 4 a montré la spécificité des enjeux politiques de la question de l'asile qui noue entre les pays d'accueil et les personnes protégées une relation singulière. On évoquera donc ici le volet « migrations et mobilité » d'une politique européenne commune de l'asile, des migrations et de la mobilité.

6.3 Quatre orientations pour un pilotage européen des migrations et de la mobilité de travail

Le contexte international mondial apparaît précisément propice à une telle « européanisation » des politiques migratoires de travail. C'est vers la constitution d'un ensemble mondial harmonisé de droits et d'obligations des travailleurs mobiles que s'orientent désormais les Nations Unies. Le *Global Compact for Safe, Human and Orderly Migrations* qui devrait être signé lors d'une conférence organisée par les Nations Unies à Marrakech

les 10 et 11 décembre 2018⁵⁹ est déjà le fruit de trois années de négociations⁶⁰. Il constitue la première étape d'un système complet de droit international de la mobilité, correspondant aux situations diverses que peuvent connaître les personnes couvrant toutes les situations de mobilité transnationale, articulés avec le degré d'insertion des travailleurs mobiles dans la société qui les accueille ou est susceptible de le faire.

En raison même de son expérience de la gestion de la mobilité transnationale des travailleurs sur le plan interne, l'Union européenne semble bien placée pour illustrer la mise en œuvre d'un tel *Compact*. Celui-ci lui offre un cadre international pour mieux articuler mobilité intérieure des travailleurs nationaux et immigration légale des travailleurs étrangers, avec la perspective d'encourager la mobilité de ces derniers et pas seulement leur installation dans l'Union. Une telle articulation serait cohérente avec le soutien qu'apporte d'ores et déjà l'Union européenne aux « Objectifs de Développement Durable 2015-2020 »⁶¹ adoptés en 2015 par les Nations Unies. Cela accroîtrait sa légitimité auprès des États émergents et des pays pauvres signataires du *Compact* de Marrakech. Cela donnerait un fil conducteur à la mise en ordre du système complexe des directives sectorielles qui encadrent aujourd'hui confusément les permis de séjour pour motif de travail. Quatre orientations pourraient ainsi donner corps, à l'échelle de l'espace Schengen de la libre circulation, au volet migrations et mobilité d'une « politique européenne de l'asile, des migrations et de la mobilité extérieure » clarifiant les voies d'une immigration européenne légale de travail :

1. D'une façon indicative, sans priver les États membres de leur décision en matière de quotas d'admission, sur proposition de la Commission européenne, les Conseils des ministres de l'intérieur et des affaires sociales réunis devraient **approuver une cible quinquennale pour le solde migratoire net de travail** et en lien avec cette cible pour l'immigration familiale. Cette cible serait établie en tenant compte des différents niveaux de qualification requis par l'UE mais aussi des besoins des grandes régions du monde avec

59. Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (CIM 2018)

60. La conférence fait suite à la [déclaration de New York sur les migrations et les réfugiés](#) d'octobre 2016. Un processus séparé conduira à l'adoption d'un Cadre d'action global pour les réfugiés.

61. Nations Unies, « [Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030](#) », programme de développement durable adopté en septembre 2015

lesquelles l'UE entretient un partenariat politique, spécialement le continent africain.

2. La définition de cette cible indicative, déclinée par grande catégorie de qualifications devrait permettre de **lancer un programme européen d'appels à manifestation d'intérêt** dans les pays ou zones constituant pour l'UE un enjeu stratégique sur le plan migratoire comme sur celui du développement et de la stabilité. Les gisements de candidatures ainsi constitués auraient une double utilité : encourager l'acquisition de compétences utiles dans l'Union européenne et chez ses partenaires ; faciliter la conclusion de contrats de travail entre les entreprises européennes et les travailleurs étrangers en évitant le passage par l'illégalité. Les candidats répondant à ces appels et présentant les qualités requises devraient, sous certaines conditions, être éligibles à des **visas de travail autorisant la recherche d'un emploi dans l'UE pendant un séjour de courte durée**.
3. Fondre en une directive unique l'ensemble actuel des textes relatifs aux visas de travail en définissant un régime de base, inspiré de la directive de 2011 sur le permis unique de travail⁶², et correspondant à une durée de deux à trois années. Au-delà de ce socle, fonction du degré d'insertion sur le marché du travail, la directive unique préciserait les droits complémentaires correspondant à différents degrés de contribution à l'économie européenne (pour les étudiants, chercheurs, travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de service transnationale, créateurs d'entreprises, travailleurs ayant la qualité de résidents à long terme). L'enjeu serait notamment d'harmoniser les conditions du droit à la mobilité intérieure au sein de l'Union européenne, droit qui constitue un élément essentiel d'attractivité externe et de rééquilibrage interne pour les pays de l'UE. Le couronnement de cet édifice de droit serait constitué par la carte bleue européenne qui facilite déjà les migrations « circulaires »⁶³. L'accès à celle-ci devrait être ouvert aux travailleurs peu ou moyennement qualifiés dont

⁶². Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre

⁶³. Les migrations sont dites circulaires lorsqu'elles comportent pour les personnes concernées des allers et retours entre le pays d'origine et le pays d'accueil.

les compétences sont essentielles au développement de leur région d'origine. L'échelle des droits correspondants à divers types de contrats devrait être adossée à l'échelle internationale définie par les accords internationaux qui seront prochainement signés lors de la Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (CIM 2018) organisée les 10 et 11 décembre 2018 par les Nations Unies. La perspective d'une telle unification des visas et de l'organisation de l'immigration de travail vers l'UE impliquant de réduire les marges d'appréciation dont disposent aujourd'hui les États membres, il faudrait définir les étapes de sa mise en œuvre par paliers successifs.

4. Offrir des alternatives au regroupement familial tout en encourageant la mobilité et les migrations circulaires. Si le regroupement familial apparaît bien indispensable en cas de migration définitive ou de longue durée, le droit de vivre et de travailler au pays avec sa famille semble lui aussi à promouvoir. Ouvrir aux migrants légaux des droits liés à la mobilité et non à l'installation, comme le suggèrent dans un texte commun le think tank Terra Nova et l'Institut Montaigne⁶⁴, semble une piste d'autant plus prometteuse qu'elle correspond à l'évolution structurelle des flux migratoires. Il s'agirait alors d'instaurer la portabilité de certains droits sociaux (droits à la retraite), d'adapter les conventions bilatérales en matière de risque de santé, ou d'établir des droits étalés au séjour sur une durée de 10 à 20 ans⁶⁵.

⁶⁴. Thierry Pech, Jean-François Rial, Jean-Paul Tran Thiet, Jean-Claude Cousseran, Jean Faber, Alice Gueld et Leïla Vignal, « Droit d'asile, retrouver une solidarité », Institut Montaigne et Terra Nova, 15 juin 2018

⁶⁵. op.cit.

7. CO-CONSTRUIRE LE DÉVELOPPEMENT ET LES MIGRATIONS

« L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain. »
Déclaration de Robert Schuman le 9 mai 1950

Dès son origine, l'Union européenne a établi une relation privilégiée avec les pays dits en développement. Son propre renouveau dans l'après-guerre devait aussi donner le signal d'une relation nouvelle avec les anciennes colonies de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Encore aujourd'hui, l'UE est le principal pourvoyeur de l'aide mondiale au développement, notamment dans le cadre du partenariat UE-ACP⁶⁶. Au début du siècle, la stratégie de coopération européenne s'est voulue moins « euro-centrée » en se mettant au service des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)⁶⁷, une orientation encore confirmée par les dernières propositions de la Commission « Notre monde, notre dignité, notre avenir⁶⁸ » qui ajustent la coopération européenne aux enjeux désormais partagés d'un développement soutenable, c'est -à-dire à la fois économiques, environnementaux et sociaux.

7.1 Le message ambigu de l'Union européenne aux pays en développement

Selon cette inspiration ouverte aux besoins de développement humain des partenaires extérieurs de l'UE, la Commission avait proposé en 2005 de lier positivement migrations et développement dans un texte équilibré qui a fait date⁶⁹. On y évoquait pour la première fois des échanges migratoires réciproques, le souci d'éviter l'exode des cerveaux, le rôle des dias-

⁶⁶. Accords de partenariat économique (APE), accords commerciaux visant à développer le libre-échange entre l'Union européenne et les pays dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique)

⁶⁷. Adoptés en 2000 à New York, avec la Déclaration du millénaire de l'Organisation des Nations Unies, par 193 États membres de l'ONU et 23 organisations internationales

⁶⁸. Nouveau consensus européen pour le développement « Notre monde, notre dignité, notre avenir », déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, 7 juin 2017

⁶⁹. Commission européenne, « Migrations et développement: des orientations concrètes », COM(2005) 390 du 1^{er} septembre 2005

poras dans le développement des pays d'origine. Aujourd'hui cependant, les messages qu'adresse l'Union européenne aux pays en développement, notamment africains, sont devenus ambigus, voire illisibles. D'un côté, l'UE affirme son soutien à la formation de zones de libre-échange et de mobilité des personnes sur le continent africain, qui sont en effet la clef d'un développement auto-entretenu. De l'autre, en conséquence du choc provoqué par la crise migratoire de 2015-2016, les outils et les ressources de la politique extérieure de développement paraissent de plus en plus employés pour obtenir le gel de cette mobilité, dans le but de détourner de l'UE l'immigration irrégulière. Aux partenariats pour les migrations avec des pays de transit ou de réadmission s'ajoutent désormais des accords pour le contrôle des flux comme ceux signés en 2016 avec la Turquie, en 2017 avec la Lybie ; la mise en place du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique⁷⁰ destiné à soutenir les forces et les équipements qui contrôlent les mouvements de population ; l'instauration en 2016 d'une forme de conditionnalité générale liant l'ensemble des instruments d'aide et de coopération avec les pays d'origine et de transit à l'efficacité des contrôles migratoires⁷¹. Les discussions en cours sur d'éventuelles « plateformes de débarquement » dans des pays de la rive sud de la Méditerranée envisagées par la présidence autrichienne du Conseil de l'UE s'inscrivent également dans cette logique d'externalisation de l'asile et par tant de contrôle de l'immigration.

Si l'on peut comprendre que des mesures d'urgence aient été nécessaires pour faire face à de graves déséquilibres, leur persistance contredirait et les exigences du développement et les intérêts à long terme de l'Union européenne. Les impasses d'une politique européenne conditionnée par la volonté de stopper mécaniquement les mouvements de personnes doivent être rappelées :

- À court terme cette conditionnalité appliquée aveuglément déséquilibre les économies locales des pays les plus pauvres comme le Niger et accroît les risques encourus par les populations contraintes à se déplacer⁷² ; elle renforce la main des dictatures

⁷⁰. Le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées

⁷¹. Les « compacts » ou « Comprehensive Partnerships » sont définis par la Commission européenne comme « un nouveau partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen pour les migrations », COM(2016) 385 final.

⁷². Friends of Europe, « Global flows, migration and security », Discussion Paper, novembre 2017 ; Sara Prestianni, « L'externalisation, nouveau pilier européen de l'asile », revue Confrontations Europe n°123, octobre/décembre 2018

les plus affirmées qui utilisent des milices pour étendre le contrôle des populations comme au Soudan et en Érythrée⁷³.

- À moyen terme, elle réduit le rôle des flux d'épargne retournée par les migrants vers leur pays d'origine pourtant vitaux. Elle met en difficulté l'exercice de la libre circulation entre les pays africains.
- Elle contredit enfin fondamentalement la nécessité soulignée aux chapitres 3 et 5 d'organiser dans la durée une immigration et une mobilité légales de l'Afrique vers l'UE.

Il est donc nécessaire de redonner une claire visibilité à la question migratoire dans la construction commune du développement durable entre l'UE et les pays africains, selon l'esprit de ce partenariat renouvelé « d'égal à égal » évoqué par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker en septembre 2018. La décision prise par l'UE d'un nouveau plan d'investissements extérieurs⁷⁴ destinés aux régions en développement, sur le modèle du plan Juncker, rencontrera en Afrique un terrain favorable. Mais il convient de la compléter par un message et des initiatives claires quant à la volonté de l'Union européenne de contribuer à la construction d'un avenir pour les jeunes générations d'Africains. Le rapport présente ici des orientations qui ont pour objet de valoriser le rôle des populations africaines pour leur développement, avec tout l'appui de l'Union européenne.

7.2 Des orientations pour un cap réellement nouveau de la relation Europe-Afrique

- **Accroître la reconnaissance par L'Union européenne du rôle de l'Organisation de l'Union Africaine (OUA) en tant qu'instance politique d'unification et de pacification**, appelée à englober aussi les États du sud de la Méditerranée. L'adhésion récente du Maroc à l'OUA est un événement d'une grande importance qui permet d'envisager une alternative à la coupure entre le Nord et le Sud du Sahara et s'inscrit dans une vision porteuse d'avenir d'une coopération Europe-Méditerranée-Afrique. Suivant l'intuition prospective du think tank IPEMED, ce développement rebattrait les cartes entre les trois zones et multiplierait les interactions autour de nouveaux lieux de coopération : forum des diasporas ; réseau des banques

⁷³. Stiftung Wissenschaft und Politik, "Profiteers of migration? Authoritarian states in Africa and European Migration Management", Research Paper, juillet 2018

⁷⁴. « Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance : vers un nouveau plan d'investissements européens » COM(2016)581 final, 14 septembre 2016. Ce plan vise à mobiliser 44 milliards d'euros en 4 ans, composés de concours publics et privés.

nationales de développement autour d'une banque euro-africaine de développement durable⁷⁵. Le partenariat UE-Afrique tel qu'annoncé par Jean-Claude Juncker vise aussi à combler le fossé entre Nord et Sud du Sahara sur le continent.

- **Confirmer l'engagement de l'Union européenne à promouvoir le développement des cinq grandes zones régionales qui ont vocation à devenir les cadres d'un essor du libre-échange et de la mobilité des personnes.** L'Afrique sera d'abord riche des échanges et des complémentarités qu'elle pourra développer en son propre sein. L'abaissement des tarifs douaniers, la convergence des normes de base pour les biens alimentaires et industriels, la mise en concordance des pratiques douanières sont potentiellement génératrices d'économies d'échelle considérables, comme le montre l'exemple de l'organisation des États de l'Afrique de l'Est, actuellement la plus avancée dans ce processus d'ouverture mutuelle. L'Union européenne pourrait **désigner des hauts représentants pour la coopération au développement durable** dans chacune de ces zones en appelant des personnalités européennes et africaines susceptibles d'incarner ce renouveau. Elles auraient la charge de renforcer la coordination des aides européennes en vue d'encourager les progrès de l'ouverture mutuelle et de veiller à la cohérence entre les aides économiques, les aides à la structuration des marchés du travail, les aides destinées à la sécurité des personnes et à la stabilité de l'État de droit.
- **Optimiser l'efficacité du retour de l'épargne africaine dans les pays d'origine.** Les envois de fonds épargnés en Europe par les migrants africains dans leur famille représentent des montants considérables, estimés trois à quatre fois supérieurs à l'aide publique au développement reçue par ces mêmes pays. Ces ressources sont particulièrement nécessaires pour soutenir la consommation et l'activité dans les pays les plus fragiles où bien souvent l'aide publique est détournée. Sécuriser l'acheminement de ces ressources, éviter qu'elles ne soient soumises à des prélèvements excessifs, pourrait faire l'objet d'initiatives conjointes entre les agences de développement européennes ayant l'expérience de travailler et d'investir en Afrique. Elles pourraient aussi proposer des

⁷⁵. Voir Jean-Louis Guigou et Pierre Beckouche, « La verticale, fondation pour accélérer l'intégration Méditerranée, Europe, Afrique », décembre 2017

instruments d'investissement reliant les diasporas africaines aux projets locaux de développement et d'activités nouvelles.

- **Mettre en échec les procédures d'évasion et de fraude fiscale qui pénalisent le développement africain.** Ce point devient une urgence politique majeure, au regard des masses financières considérables désormais en jeu. Jusqu'à présent, les initiatives prises tant par la Commission européenne que par le Parlement européen pour assurer au moins la transparence des comptabilités et des affectations de bénéfice par pays effectuées par les entreprises européennes, notamment celles qui exploitent les matières premières, se sont heurtées aux enjeux allégués de compétitivité. Les mesures prises pour combattre en Europe l'opacité fiscale devraient être extraterritorialisées. Sur le modèle des *Compacts* sociaux et environnementaux mis en place à l'initiative des Nations Unies auxquels les entreprises peuvent adhérer individuellement, l'Union européenne devrait prendre l'initiative de *compacts* fiscaux.

7.3 Recentrer la relation UE-Afrique sur le travail, la formation professionnelle et la mobilité

Cependant l'orientation principale préconisée par ce rapport vise à **mettre en échec les filières de passeurs en organisant les conditions d'une immigration et d'une mobilité légales des pays africains vers l'Union européenne**. Outre l'ouverture de canaux destinés à la réinstallation dans l'UE des personnes identifiées par le HCR comme relevant prioritairement d'une protection au titre de l'asile (chapitre 4), des visas pour une immigration de travail devraient pouvoir être accordés depuis les consulats européens en Afrique, selon la démarche proposée au chapitre 6.

Concrètement l'Union donnera son appui à la constitution de bourses du travail localisées dans les zones intermédiaires (villes ou régions) qui polarisent dès aujourd'hui les mobilités infra-africaines (carte). Les migrations de jeunes Africains se déroulent pour les quatre cinquièmes en Afrique entre ces zones intermédiaires et les zones rurales⁷⁶. De telles bourses de travail auraient d'abord une fonction d'animation de la formation professionnelle pour les qualifications de base et intermédiaires qui font cruellement défaut en Afrique pour les branches de la mécanique, des transports,

⁷⁶ Fabrizio Natale, Silvia Migali, Rainer Münz, « Many more to come ? Migration from and within Africa », Publications de l'Union européenne, mars 2018.

du bâtiment travaux publics et des grands services collectifs de l'eau et de l'énergie. Elles pourraient aussi initier des activités rattachées à l'acquisition de compétences de base en partenariat avec des réseaux de financement coopératif. Elles auraient aussi la charge d'organiser les appels à manifestation d'intérêt organisée par l'Union européenne décrites au chapitre 6 et susceptibles de conduire à l'octroi d'un visa de travail facilitant une mobilité professionnelle, précédé ou non d'un contrat. L'Union de son côté mettra en place, en se fondant sur l'expérience du réseau européen EURES, un processus de reconnaissance des qualifications acquises dans les centres de formation africains.

CARTE 1 ■ Les routes migratoires en Afrique



Stiftung Wissenschaft und Politik, "Profiteers of migration? Authoritarian states in Africa and European Migration Management", Research Paper, juillet 2018

Dans ces bourses de travail, l'Union européenne doit se faire connaître des jeunes Africains pour ce qu'elle est, en particulier comme une Union fondée sur le droit qui organise aussi ses échanges migratoires. Cette communication devrait être une des tâches des grandes organisations internationales telles l'Organisation internationale pour les migrations (OIM),

organisme des Nations Unies en charge des migrations, basé à Genève) qui coopèrent déjà avec l'Union européenne pour la mise en œuvre des retours volontaires. Au moment où les choix et parcours migratoires des jeunes Africains sont informés en permanence par les réseaux sociaux des familles et des diasporas, l'Union et ses États doivent alimenter ces nouveaux médias en ouvrant un portail où se rendraient visibles les opportunités qu'ils offrent mais aussi les risques d'échec et les pénalités encourues en cas d'entrée irrégulière aux fins de recherche d'emploi. Le Processus de Rabat⁷⁷ est un exemple potentiel de ces « bonnes pratiques » nouvelles. Le Processus de Rabat réunit plus d'une cinquantaine de pays européens et africains de l'Afrique du Nord, de l'Ouest et du Centre, mais également la Commission européenne et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Constitué à l'initiative de l'Espagne, de la France, du Maroc et du Sénégal, il vise à promouvoir des synergies entre migrations et développement. Il pourrait servir d'exemple pilote au lancement concret de telles bourses du travail africaines.

Comme l'explique Stephen Smith, dans un ouvrage par ailleurs très critiquable dans ses références démographiques, « l'Afrique n'est ni en retard, ni en avance, elle est ailleurs »⁷⁸ entraînée par des jeunes générations qui entendent ne plus être reléguées dans une impasse par les générations des aînés. Elle avance dans une direction inattendue créatrice d'innovation sociale, environnementale et culturelle. Il est vital pour l'avenir de l'Europe que l'Afrique réussisse ce parcours original. Il convient de l'y accompagner pour la faire réussir en s'appuyant sur de nouveaux acteurs : membres des diasporas ici et là-bas, parmi lesquels beaucoup d'entrepreneurs potentiels ; opérateurs des banques de développement transformés en incubateurs de projets locaux ; ONG médiatrices des technologies nouvelles et multiplicatrices d'échanges en réseau ; entreprises européennes engagées dans la « co-industrialisation »⁷⁹ et l'économie circulaire.

Le renouvellement de l'accord de Cotonou⁸⁰ offrirait une occasion unique à l'Union européenne de porter un tel message qui fait du développement humain l'axe prioritaire d'une refondation de la relation Europe/Afrique,

77. [Processus de Rabat – Dialogue euro-africain sur la migration et le développement](#)

78. Stephen Smith, *La ruée vers l'Europe : la jeune Afrique en route pour le vieux continent*, Grasset, 2018

79. L'idée de la co-industrialisation s'inspire de la relation dans la division du travail manufacturier qui s'est construite après 1989 entre l'Allemagne et certaines économies de l'Est de l'Europe.

80. [Accord de partenariat 2000/483/CE](#) entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (JO L 317 du 15.12.2000, p. 3-353). Cet accord expirera en février 2020.

contrastant avec celle de puissances mondiales manifestement autocentrées, tels que les États-Unis et la Chine. La nouvelle donne euro-africaine incite aussi les États membres les plus anciennement engagés en Afrique, comme la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Italie, le Portugal à dépasser la méfiance mutuelle qui souvent les anime, en acceptant davantage d'agir collectivement sous l'identité de l'UE.

8 . UNE APPARTENANCE EUROPÉENNE POUR RENFORCER L'INTÉGRATION NATIONALE

« L'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque, entre tous les immigrants et résidents de l'Union européenne. »
Communication de la Commission⁸¹

Une majorité d'Européens se disent favorables à la diminution des flux d'immigration, estimant qu'il convient en priorité de remédier à l'échec de l'intégration des migrants et de leurs descendants déjà présents dans nos sociétés. Convaincus de cet échec, ils tendent d'ailleurs à majorer l'ampleur de la présence étrangère à leurs côtés. Pourtant, stopper l'immigration n'est pas un remède. Si l'on diminuait brusquement de moitié le flux d'immigration extérieure annuelle de l'UE, la population étrangère résidente baisserait de 2%, laissant intacte la question de l'intégration qui ne fait pourtant guère l'objet de propositions audacieuses.

Pour l'essentiel, il faut le reconnaître, l'appréhension des citoyens européens à l'égard de l'intégration concerne les difficultés ressenties et/ou constatées de la population de culture musulmane à trouver sa place dans l'habitus européen. Il y a dans cette appréhension un piège dans la mesure où la méfiance ressentie par la sensibilité musulmane alimente les tentatives de repli et les réflexes identitaires et fait obstacle au travail patient de la convivialité sur les territoires. De ce piège, il faut se libérer, en ne niant pas les difficultés du terrain, mais en reconnaissant aussi les avancées réelles et peu popularisées de la rencontre des altérités. Ce n'est pas l'objet de ce rapport que d'approfondir sérieusement un tel sujet. On se contentera de mettre en relief deux dimensions par lesquelles l'Europe au sens large et l'Union européenne en particulier peuvent contribuer à créer un climat propice aux efforts des nations pour « réussir l'intégration ».

81. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions : Programme commun pour l'intégration - Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne, COM (2005) 389 final du 01/09/2005

8.1 L'Europe comme une chance

La première dimension tient à la chance qu'offre à l'islam, en quête de sa propre modernité, le creuset de civilisation européen, entendant par là un ensemble qui conjugue selon des variétés culturelles inépuisables un même modèle de société. Pour illustrer cette chance, on écouterait d'abord parmi beaucoup d'autres l'histoire personnelle d'Ahmed l'Européen.

ENCADRÉ 5 ■ Ahmed l'Européen

Ahmed est né il y a 45 ans au Maroc. Arrivé tout jeune enfant en France, il a choisi d'y être naturalisé, une option qui ne s'imposait pas nécessairement mais qui lui est apparue cohérente avec un projet d'intégration dans la société française. Il y était encouragé par son diplôme acquis dans une école de commerce. Son talent, son bagage interculturel lui ont valu d'être rapidement embauché dans une entreprise du secteur agroalimentaire qui l'a très vite missionné pour un séjour de longue durée en Suède. Dans ce pays, il a mesuré ce qu'il devait à une éducation et aux codes sociaux reçus en France, tant ils contrastaient avec l'environnement suédois. Peu à peu ses collègues de travail, l'assimilant à un type méridional qu'ils associaient à la France, l'ont désigné comme « Ahmed le Français ». Ahmed savoure cette épithète en racontant son parcours devant un auditoire de compatriotes français... Lorsqu'on lui demande s'il se sent d'abord français, suédois ou marocain, Ahmed répond qu'il se sent d'abord européen. C'est le qualificatif qui lui semble le mieux conjuguer ses diverses affinités.

L'histoire d'Ahmed (voir encadré 5) suggère une résonance possible entre deux diversités, celle de l'islam et celle de l'Europe. L'islam en Europe est fondamentalement divers, tout sauf monolithique, ni du point de vue des cultures, ni d'un point de vue théologique. Cette diversité, source ailleurs d'affrontements et de rivalités, devrait trouver un écho favorable dans la diversité et le pluralisme foncier qui sont la marque de fabrique de l'unification européenne. Comme le note l'écrivain Frédéric Sarter, « ce sont les valeurs mêmes dont nous nous revendiquons (liberté d'expression, liberté de religion) qui doivent permettre aux « musulmans » au sens large de vivre pleinement, ouvertement et de manière plurielle leur religion en Europe »⁸². Et d'évoquer ces « Principes de base commun de la politique d'intégration » adoptés par le Conseil Justice et Affaires intérieures en novembre 2004, encore utile aujourd'hui pour aider à surmonter les dilemmes nationaux de l'intégration et trouver dans chaque contexte particulier les compromis qu'exige une intégration véritable.

Peut-être serions-nous davantage enclins à ces compromis, en tant qu'Européens, si nous jetions un regard neuf sur notre histoire longue. C'est par

82. Frédéric Sarter, « Intégrer l'islam à l'Europe ? », Études – Revue de culture contemporaine, janvier 2012

le monde arabo-musulman qu'ont été transmises au Moyen Âge européen les sagesses antiques des philosophies grecques, ensuite relayée par la pensée thomiste. Nous gagnerions, en tant qu'Européens en quête des sources d'une identité sans cesse questionnée par de nouveaux apports, à renouer l'ancien fil avec la culture et la religion musulmane. Mais inversement, l'Europe serait sans doute un lieu adéquat pour la renaissance d'un islam européen, ouvert à une relecture des multiples traditions qui se côtoient ou s'affrontent. C'était en France l'ambition d'un Mohammed Arkoun, avec son université des sciences et des savoirs musulmans, projet qui n'a pu voir le jour dans le contexte très strict de la laïcité à la française. Le dialogue « ouvert, transparent et régulier » que les institutions de l'Union conduisent avec les églises, associations et communautés religieuses⁸³ pourrait parraïner l'idée d'une université européenne pour la connaissance de l'islam.

8.2 Un apprentissage mutuel des démarches d'intégration

Une seconde dimension, pratique, par laquelle l'Union européenne pourrait aider au succès des processus nationaux d'intégration des populations d'origine étrangère tient au besoin et aux possibilités d'apprendre les uns des autres. L'Union en effet n'est pas directement compétente lorsqu'il s'agit d'intégration. Ce sont les États membres qui éduquent, logent, soignent et donnent accès au travail. Ce sont eux également qui définissent le cadre concret de la laïcité. L'Union dispose cependant d'une compétence d'appui aux politiques nationales d'intégration⁸⁴ sous la forme d'une capacité de coordination.

Comme le montre une étude comparative menée auprès de 28 États (27 membres de l'Union et la Norvège) par le chercheur Yves Pascouau⁸⁵, l'Union a d'ores et déjà joué un rôle important dans l'approfondissement des politiques nationales, conduisant dans certains domaines comme celui de l'apprentissage des langues et de la connaissance civique du pays d'accueil à une réelle convergence. Alors que l'idée prévaut généralement que l'intégration est un échec, l'étude comparative rend compte des nombreuses améliorations apportées en vue de mieux accomplir un parcours de l'intégration qu'il s'agisse des travailleurs ou de leur famille. Pour l'auteur cette influence réelle et constructive est d'abord due au socle juridique

⁸³. Traité sur le fonctionnement de l'UE, article 17.3

⁸⁴. Reconnue par l'article 79 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)

⁸⁵. Yves Pascouau, « Les dispositifs d'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'Union européenne : rapport comparatif », European Policy Center, décembre 2014

constitué par les deux directives qui encadrent l'une l'immigration familiale et l'autre l'acquisition après cinq années de résidence d'un statut de résident permanent ouvrant notamment le droit à la mobilité au sein de l'Union européenne (chapitre 6).

Le besoin est immense qu'éprouvent les États membres, plus généralement tous les acteurs de l'intégration, d'apprendre les uns des autres. Sur base de principes communs adoptés en 2004 par le Conseil européen de La Haye, un réseau dense de correspondants et des mécanismes informels d'échanges se sont développés. Le travail comparatif d'Yves Pascouau met en lumière des domaines où les bonnes pratiques pourraient s'étendre :

- S'agissant de l'accès au marché du travail, les réussites dépendent de l'implication des entreprises employeurs et des méthodes mise en œuvre pour la reconnaissance des qualifications déjà acquise, souvent très rigides.
- S'agissant de l'apprentissage des langues et de la connaissance civique du pays d'accueil, peu de pays investissent en amont dans les pays d'origine. En outre, l'investissement devrait être effectué prioritairement au cours des toutes premières années de l'installation.

La richesse d'un apprentissage mutuel des pratiques nationales ressort fortement d'autres rapports plus spécifiques mais éloquentes comme le rapport franco-allemand consacré à l'intégration, rédigé par Jean-Marc Ayrault et Annegret Kramp-Karrenbauer⁸⁶ ou encore le rapport centré sur l'accès au travail et à la formation professionnelle des réfugiés issu d'un exercice de revue des pairs organisé à Berlin en octobre 2017⁸⁷. Ces différents rapports ne font pas l'objet de suivi systématique. La Commission européenne, en se basant sur l'article 79 TFUE, devrait prendre l'initiative de l'organisation d'une forme de méthode ouverte de coordination basée sur l'adoption d'objectifs cibles en matière d'intégration et laissant aux États membres le choix des moyens pour les atteindre.

⁸⁶. Jean-Marc Ayrault et Annegret Kramp-Carrenbauer, « Promouvoir l'intégration au sein de nos sociétés », rapport remis au président de la République française et à la chancelière de la République fédérale d'Allemagne au 18^e Conseil des ministres franco-allemand, avril 2016

⁸⁷. Revue des pairs « Integration of Refugees in the labour market », conférence organisée à Berlin les 11 et 12 octobre 2017. Rapport pour la France de Jean-Claude Barbier : « Forward to before 1991 ? Strengthening integration in the labour market for Refugees and asylum seekers »

CONCLUSION : UNE ESPÉRANCE RAISONNABLE

L'Union européenne n'est pas condamnée à la répétition des désordres qu'avait provoqués la crise migratoire des années 2015 et 2016. Elle est au contraire mieux armée que ne le sont ses États membres pris séparément pour piloter une gestion humaine et efficace des migrations extérieures qui en toute hypothèse font partie de son devenir démographique. Elle est mieux armée à cause de l'effet de dimension que lui donne sa taille pour dialoguer utilement avec les pays de son voisinage et particulièrement les pays africains, à cause des bienfaits de la solidarité qui résultent de l'engagement mutuel à appliquer les mêmes règles de droit.

La crise migratoire des années 2015 et 2016, caractérisée par un afflux exceptionnel de personnes demandant à être protégées y compris parmi elles un grand nombre ne pouvant pas recevoir cette protection, n'est pas achevée. Elle laisse en réalité des traces profondes dans les opinions publiques saisies par le doute, dans la surcharge des dispositifs de l'accueil, dans la constitution de réseaux et de filières de passage qui continuent de hanter l'imaginaire des populations d'autant que demeure l'apparence d'une impasse pour beaucoup de jeunes en particulier africains. De surcroît certaines des décisions prises pour juguler la crise ne semblent pas porteuses d'avenir, notamment celles qui reposent sur la bonne volonté de partenaires incertains et celles qui contrecarrent le processus de développement lui-même.

On a voulu ici montrer qu'il convenait de « prendre le taureau par les cornes » en refusant de céder aux injonctions populistes qui mises bout à bout enchaînent les impossibilités, les contradictions tout en rendant encore plus difficile encore l'indispensable marche vers l'intégration.

Il a été fait appel à la raison selon deux axes cohérents de causalité :

- Si l'on veut être à même de faire face durablement aux engagements fondamentaux de l'UE en matière d'accès à l'asile, tout en maintenant les garanties de la libre circulation, on ne peut se soustraire à créer un nouveau pacte de solidarité entre un groupe d'États membres volontaires et les autres, spécialement ceux situés aux frontières extérieures. Un tel geste politique serait de na-

ture à modifier les relations entre tous les États, justifiant que la protection des frontières extérieures puisse être regardée comme un vrai sujet d'intérêt commun et conduise in fine à doter le Corps de garde-frontières et de garde-côtes d'une structure fédérale, inspirée de la Banque centrale européenne. Ce pacte de solidarité conçu dans l'intérêt de tous relève évidemment d'un financement collectif et engage les pays qui s'y attachent à faire un pas majeur dans la direction de la reconnaissance mutuelle des procédures d'asile. On ne doit pas exclure que cette dernière démarche s'accomplisse dans le cadre d'un traité séparé, si le cadre des coopérations renforcées n'était pas accepté ou ne pouvait concrètement être mis en œuvre. Asile et protection des frontières ne doivent pas être confondus. Ils relèvent d'ailleurs de bases juridiques différentes.

- Un autre fil conducteur tient à la nécessité de doter l'Union d'une capacité d'organiser, de gérer et de proposer une immigration légale de travail. Cette nécessité s'impose pour deux raisons complémentaires : il faut autant que possible décourager l'immigration irrégulière de travail de peser sur l'asile ; les partenaires de l'Union, en particulier africains, doivent se voir proposer des issues positives qui les incitent eux-mêmes à structurer le marché du travail pour les jeunes générations. Les orientations proposées en la matière relèvent d'un programme législatif ordinaire pour ce qui est de l'immigration légale. Elles sont susceptibles de donner une orientation nouvelle à la coopération dans le domaine de qualifications, de la création d'activités nouvelles et de l'investissement qui ne devraient plus être disjointes pour conduire à ce qui a été désigné comme des bourses de travail, mais qui aurait en Afrique des modes de fonctionnement et des fonctions sensiblement différentes de ce qu'elles furent historiquement en Europe. La question de la mobilité, c'est-à-dire de la réversibilité des flux de population active jouerait ici un rôle primordial : elle correspond aux attentes des jeunes générations et créerait des synergies entre mobilité vers l'Union, depuis l'Union et entre les pays qui composent le tissu africain.

Ces deux fils conducteurs justifient le titre de ce rapport d'orientation « Pour une politique européenne commune de l'asile, de l'immigration et de la mobilité ». Au moment où les institutions européennes, en 2019, doivent nor-

malement être renouvelées, il serait légitime d'attendre ce renouvellement pour donner leur chance, à une nouvelle Commission et à un nouveau Parlement, de considérer sur la durée de la législature un programme qui comporterait deux branches distinctes : l'une relevant de la coopération renforcée pour l'asile ; l'autre relevant de la méthode communautaire classique pour tous les autres domaines. C'est au Conseil européen, comme ce fut le cas jusqu'en 2009, de donner une telle impulsion.

Cette perspective paraîtra en décalage avec les délibérations actuelles au sein du Conseil des ministres de l'UE qui donnent le spectacle d'être enfermées dans une conception exclusivement court-termiste au cas par cas, avec les conséquences inhumaines que cela entraîne. Notre conviction est que les opinions publiques ne sont pas dupes dans leur majorité de la vanité des faux semblants qui sont opposés par les tenants d'une externalisation complète de l'asile et d'une extinction totale des migrations. Elles sont en attente d'une espérance raisonnable qui réponde aussi à la part de générosité qui est en elles et qui correspond à ce qu'elles imaginaient de l'Europe. Le présent rapport souhaite y contribuer.

LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

- Elisabeth Guigou, ancienne ministre, présidente de la Fondation Anna Lindh, membre du conseil d'administration de l'Institut Jacques Delors
- Pascal Lamy, ancien directeur de l'OMC, président emeritus de l'Institut Jacques Delors
- Joachim Bitterlich, ancien conseiller du chancelier Helmut Kohl pour les affaires européennes, membre du conseil d'administration de l'Institut Jacques Delors
- Jean-Christophe Dumont, chef du département des migrations internationales à l'OCDE
- Yves Pascouau, chercheur associé à l'European Policy Center et à l'Institut Jacques Delors
- Stefano Manservigi, directeur général de la DG DEVCO (DG Coopération internationale et développement international) à la Commission européenne
- Stefano Signore, conseiller auprès du directeur général DG DEVCO à la Commission européenne
- Vincent Picard, chargé des relations internationales de Sant'Egidio France
- Jean-Louis Guigou, président de l'Institut de prospective économique du monde méditerranéen (Ipemed)
- Zoé Campiglia et Annabelle Roig-Granjon, membres du bureau de Bruxelles du Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies
- Rainer Münz, conseiller migration et économie au European Political Strategy Centre à la Commission européenne
- Laurent Muschel, directeur pour l'asile de la DG HOME (DG Migrations et Affaires intérieures) à la Commission européenne
- Corinne Balleix, chargée de la politique européenne d'asile et d'immigration au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
- Pascal Brice, directeur général de l'Office français pour les réfugiés et apatrides (OFPRA)

- Thibault de la Haye Jousselin, chef de cabinet du directeur général de l'agence Frontex
- António Vitorino, président de l'Office international pour les migrations (OIM), ancien président de l'Institut Jacques Delors
- Antoine Cahen, secrétaire de la Commission LIBE du Parlement européen

L'auteur remercie Yves Pascouau, Corinne Balleix et Antoine Cahen pour leur relecture attentive.

L'Institut Jacques Delors est le think tank européen fondé par **Jacques Delors** en 1996 (sous le nom de Notre Europe), après la fin de sa présidence de la Commission européenne. Notre objectif est de produire des analyses et des propositions destinées aux décideurs européens et à un public plus large, ainsi que de contribuer aux débats relatifs à l'Union européenne.

Nous diffusons de nombreuses **publications** (Tribunes, Policy Papers, Études & Rapports, Synthèses), vidéos et sons, organisons et participons à des **séminaires et conférences** partout en Europe et intervenons régulièrement dans les **médias européens**, par la voix de nos présidents, de notre directeur et de notre équipe.

Nos travaux s'inspirent des actions et des orientations promues par Jacques Delors, et traduisent les grands principes énoncés par notre « **Charte** ». Ils sont mis en œuvre à partir de **trois axes principaux** : « Europe puissance de valeurs », « Europe pour tous » et « Europe différenciée ».

L'Institut Jacques Delors est aujourd'hui présidé par **Enrico Letta**, Doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po Paris (PSIA) et ancien Président du Conseil des ministres italien, qui a succédé à **António Vitorino**, **Tommaso Padoa-Schioppa**, à **Pascal Lamy** et à Jacques Delors. Notre directeur, **Sébastien Maillard**, anime une **équipe internationale** composée d'une quinzaine de membres, qui travaillent en coordination étroite avec les membres du **Jacques Delors Institut – Berlin**, dirigé par **Henrik Enderlein**.

Les instances de l'Institut Jacques Delors sont composées de hautes personnalités européennes. Notre **Conseil des garants** assure la promotion de nos intérêts moraux et financiers. Notre **Conseil d'administration** est responsable de la gestion et de l'impulsion de nos travaux. Notre **Comité européen d'orientation** se réunit afin de débattre des sujets fondamentaux pour l'avenir de l'UE.

Toutes nos activités sont accessibles gratuitement, en français et en anglais sur notre **site www.institutdelors.eu** et via les **réseaux sociaux**. Nous agissons en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ 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) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors

Jérôme Vignon est conseiller à l'Institut Jacques Delors. Il est diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique.

Il passe la première partie de sa vie professionnelle dans divers services publics liés à la planification « à la française » (Mission régionale des Pays de Loire, Service des programmes de l'INSEE, Commissariat du plan), avant de rentrer au cabinet de Jacques Delors en 1981, chargé des questions macroéconomiques et de la conjoncture.

Il accompagne Jacques Delors à Bruxelles, ce qui le conduit à créer et diriger la Cellule de prospective de la Commission européenne jusqu'en 1998. Après deux années passées à la DATAR comme directeur de la stratégie, il revient à la Commission européenne où il est chargé successivement d'un livre blanc sur la gouvernance européenne, puis de la direction de la protection et de l'intégration sociale au sein de la DG des Affaires sociales.

Il préside depuis 2011 l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES). En 2015, Bernard Cazeneuve lui confie, avec le préfet Jean Aribaud, une mission pour trouver des issues à la situation des migrants à Calais. Engagé associatif, Jérôme Vignon est aussi membre du conseil d'administration de plusieurs organismes à vocation sociale : la Fondation Habitat et Humanisme, la Fondation Jean Rhodain, les Semaines sociales de France.

 L'Europe pour les citoyens




NOTRE
EUROPE
IIIIIIII INSTITUT JACQUES DELORS

POUR UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ASILE, DES MIGRATIONS ET DE LA MOBILITÉ

Jérôme Vignon,
conseiller à l'Institut Jacques Delors

« L'ouverture, c'est également une politique d'accueil des demandeurs d'asile et une politique d'immigration qui permettent de réguler et de canaliser la demande croissante qui s'exerce sur nos pays. Une telle politique est de l'avantage de tous, compte tenu à la fois des perspectives démographiques de l'Europe de l'Ouest et de la nécessité d'une véritable intégration des nouveaux venus dans nos sociétés. Elle est conforme à la tradition, humaniste de l'Europe. Mais elle passe aussi par un rapprochement des conceptions diverses de nos États membres actuels et futurs. »

Jacques Delors, Discours « La construction européenne : un défi d'aujourd'hui », Vienne, 1^{er} octobre 1993

info@delorsinstitute.eu / www.institutdelors.eu
18 rue de Londres, 75009 Paris, France

ISSN 2257-4840