

Les politiques migratoires dans l'espace francophone européen

Intervention de M. Nicolas Schmit, Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration du Gouvernement luxembourgeois

L'Union européenne et le défi des politiques d'immigration et d'intégration. Comment améliorer la cohésion interne au niveau européen ?

L'immigration est un enrichissement pour l'UE qui lui permet de faire face aux pénuries de main d'œuvre (d'ici 2025 on estime que l'Europe comptera 16 millions de travailleurs en moins), au déclin démographique, au vieillissement de la population, au maintien de son niveau de vie ainsi que de son modèle social.

Une politique commune de gestion des flux d'immigrants est indispensable. Dans un espace tel que l'UE qui ne connaît plus les frontières intérieures, il est incontestable que l'entrée et le séjour légal ou illégal d'immigrants dans un Etat membre puissent affecter d'autres Etats membres ainsi que leur marché du travail. Les immigrants qui ont traversé l'Atlantique et la Méditerranée ces derniers étés ne restent pas tous en Espagne ou en Italie. Un certain nombre souhaiterait s'installer dans d'autres Etats membres de l'UE. Les défis, que ce soit au niveau de l'immigration légale ou de la lutte contre l'immigration clandestine, sont donc communs. Ce défi commun nécessite une réponse et une approche commune.

La création d'une politique commune en matière d'immigration est assez récente. Ce n'est que depuis le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, que l'UE a une compétence en matière d'immigration. Ce transfert de compétence à l'UE a été suivi par le Conseil de Tampere (octobre 1999) qui a fixé les objectifs d'une politique commune d'immigration et en a défini les principaux jalons qui ont été précisés dans le programme de La Haye (2004).

En 8 ans, l'UE a adopté un certain nombre d'actes harmonisant certaines règles en matière de politique d'immigration. Ceci peut être considéré comme une avancée, mais compte tenu de la dimension du problème il faut maintenant passer à l'étape supérieure. Nous devons nous assurer que ce début de politique commune, mis en place en 1999, se transforme graduellement en une approche européenne plus cohérente et plus globale.

L'harmonisation des législations des Etats membres en matière d'immigration légale ne peut pas s'arrêter à l'adoption de quatre directives (directives étudiants, chercheurs, réunification familiale, résidents de longue durée). Si plus doit être fait dans le cadre de l'UE cela ne peut pas signifier que les Etats se verront imposer jusqu'au nombre d'immigrants qu'ils devraient admettre. Cette compétence doit, entre autres, rester aux Etats membres. Un cadre législatif commun pour régler les modalités d'entrée et de séjour des différentes catégories d'immigrants est cependant indispensable. La Commission a présenté très récemment deux nouvelles directives : l'une sur la simplification administrative des procédures d'admission ainsi que sur les droits des migrants travailleurs et l'autre sur l'entrée et le séjour des migrants hautement qualifiés.

La première directive répondra aux besoins de main d'œuvre de l'UE en simplifiant des procédures d'admission parfois très lourdes dans certains Etats membres et visera à réduire l'écart entre les droits des citoyens européens et ceux des travailleurs immigrés. La deuxième offrira une solution à la forte augmentation de la demande de main d'œuvre qualifiée surtout dans le secteur des technologies de pointe, combinée avec une pénurie de ce type d'employés dans l'UE. Dans cette « chasse aux talents » qui caractérise aussi la globalisation, l'Europe n'est pas partie attractive. Deux sur trois des diplômés hautement qualifiés se dirigent vers les Etats-Unis et contribuent ainsi à la compétitivité de l'économie américaine. L'UE doit devenir plus attractive à cet égard, c'est-à-dire pratiquer des politiques d'accueil moins restrictives et décourageantes (1 migrant qualifié sur 4 se dirige vers l'Europe). Une telle mesure (« Blue Card »), s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne dont l'objectif est que l'UE devienne une économie de la connaissance compétitive et dynamique. Le migrant hautement qualifié se verrait accorder une « carte bleue » qui lui octroierait une série de droits (libre accueil dans l'espace européen).

Or, il ne peut y avoir une immigration saine sans politique d'intégration, sans stratégie réfléchie d'intégration. Si le potentiel que constituent les immigrés n'est pas mis à profit, ils resteront davantage touchés par le chômage, l'exclusion et la marginalisation aux conséquences néfastes.

Au cours des années passées, suite à une série d'événements bien connus, le débat sur l'intégration dans les pays membres de l'UE s'est intensifié et les Etats membres se rendent compte que le lien entre les politiques relatives à l'immigration et les stratégies d'intégration doit être renforcé en permanence. Afin de répondre au défi qui présente l'intégration, les Etats membres ont mis en place une panoplie d'approches distinctes, adaptées à leur contexte national et local. Ces approches ont cependant un dénominateur commun : il s'agit de véritables plans d'intégration avec des programmes souvent obligatoires.

Même si l'UE dispose d'une compétence limitée dans ce domaine, chaque pays restant maître du choix du modèle d'intégration pour lequel il opte, l'UE, vu l'urgence pressante de la question, ne reste pas silencieuse face à ce défi. Elle a adopté onze « principes de base communs » pour la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne. Un réseau de points de contact nationaux sur l'intégration a été mis en place et se réunit régulièrement pour échanger et discuter les meilleures pratiques. En 2008, un site web européen sur l'intégration sera lancé et une plate-forme européenne sur l'intégration donnera une voix à la société civile.

Toute politique d'immigration qui se veut cohérente doit impérativement comprendre un volet qui traite de la réduction de l'immigration illégale et prévoit sous quelles modalités les immigrants qui ne remplissent plus les conditions de séjour doivent quitter le territoire du pays. L'immigration illégale est un phénomène qui présente beaucoup de facettes et la lutte contre ce phénomène doit, elle aussi, se situer à plusieurs niveaux. Il faut qu'elle couvre les frontières extérieures, la politique des visas, l'emploi de travailleurs clandestins, la politique en matière de retour, la coopération avec les pays tiers et la lutte contre la traite des êtres humains. Un projet de directive pour harmoniser les règles en matière de lutte contre l'emploi de travailleurs clandestins a été présenté récemment par le Commissaire Frattini. J'y attache, personnellement, une grande importance. L'immigration illégale existe d'abord et avant tout parce que des employeurs sont prêts à employer des personnes illégalement, sans respecter les normes du droit du travail et du droit social.

Parmi les évolutions récemment intervenues dans la politique de contrôle aux frontières extérieures, il y a lieu à citer la création d'une agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures des Etats membres de l'UE (FRONTEX). Cette agence est devenue opérationnelle lors du 2ème semestre de 2005. Conformément à l'une des tâches principales et suite aux événements tragiques survenus ces derniers étés en Méditerranée et

autour des Iles Canaries qui ont coûté la vie à des centaines, voire des milliers, de personnes. FRONTEX a commencé, en 2006, à organiser et à coordonner des opérations conjointes le long des frontières extérieures de l'UE en accordant une attention particulière aux régions précitées. Il ne s'agissait pas de construire une « Forteresse Europe », mais de réduire l'immigration illégale, de sauver des vies et de lutter contre les trafiquants. Ces opérations conjointes sont une expression très concrète de la solidarité entre pays de l'UE, qui se sontentraîdés par une mise à disposition de leurs moyens, de leur personnel et de leurs connaissances.

Les événements dramatiques qui se produisent à nos frontières sud ont également donné lieu à une série de nouveaux développements en matière de coopération avec les pays tiers. L'UE se rend davantage compte qu'une approche cohérente et globale de la gestion des flux de l'immigration nécessite non seulement une coordination au niveau interne européen, mais également avec les pays d'origine et de transit.

La première traduction concrète de cette approche cohérente et globale a été la Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement qui s'est tenue à Rabat en juillet 2006. Deux éléments ont donné au « processus de Rabat » son aspect novateur. Il s'agissait de la première démarche qui associe les pays d'origine, de transit et de destination des flux migratoires qui relie l'Afrique et l'Europe. C'est aussi la première fois que les pays d'origine, de transit et de destination ont réfléchi ensemble sur de nouvelles initiatives pour améliorer l'incidence des migrations sur le développement, faciliter l'envoi de fonds vers les pays d'origine et les projets de co-développement, réduire la fuite des cerveaux, coopérer de manière plus efficace pour lutter contre l'immigration illégale et gérer plus efficacement les flux d'immigration légale.

La Conférence ministérielle UE/UA qui s'est tenue à Tripoli en novembre de l'année passée, dédiée à la même thématique, a permis d'approfondir la démarche initiée lors de la Conférence de Rabat, en associant l'ensemble des pays de l'Union Africaine et le Maroc.

Cette coopération avec les pays tiers, que ce soit dans le cadre d'opérations FRONTEX ou autres, ne se limitera cependant pas aux frontières maritimes et sud de l'UE, mais s'étendra également aux régions qui bordent l'UE à l'Est et au Sud-est.

Dans ce même esprit de coopération avec les pays tiers, la Commission et les Etats membres concluront, dans un proche futur, des partenariats de mobilité. Il s'agit d'établir une coopération plus étroite entre l'UE et un pays d'origine ou de transit en particulier, dans le but de gérer plus efficacement les flux migratoires provenant de ce pays. Le premier moyen de lutter efficacement contre l'immigration illégale est d'organiser l'immigration légale. Le contenu de chaque partenariat sera défini en fonction des spécificités du pays en question.

A l'égard des pays des Balkans occidentaux, l'UE dans un souci de rapprochement envisage de faciliter la délivrance de visas de séjour de courte durée, des accords de réadmission de jeunes, d'étudiants, de travailleurs saisonniers.

Pour conclure : l'UE, parce qu'elle a besoin de l'immigration, doit mettre en œuvre une politique coordonnée prenant mieux en compte les aspects globaux. Le nouveau Traité de Lisbonne devrait par ailleurs faciliter la mise en œuvre d'une telle politique.

Une politique européenne doit bien sûr prendre en compte nos intérêts, nos besoins économiques, mais elle doit aussi pleinement intégrer les aspirations des pays d'origine, notamment en matière de politique de développement. L'intégration des immigrés dans nos sociétés grâce à des politiques appropriées, le respect de la dignité des personnes immigrées, de l'égalité des chances et de la non-discrimination, est une urgence absolue pour une élémentaire raison de cohésion sociale. Une politique d'immigration et d'intégration doit être fondée sur les valeurs européennes telles qu'énoncées dans la Charte des droits fondamentaux.