

**L'Europe et la migration : état de la question
par Rudi Veestraeten**

Ambassadeur de Belgique pour les migrations

L'Europe est depuis toujours un continent de migration. Richard Leaky, un célèbre anthropologue qui a travaillé au Kenya, a fait le lien entre la migration et la naissance de l'humanité : « *My preoccupation over the past thirty years has been to study human prehistory, and from this perspective it is very clear that Africa was never 'discovered' in the sense in which so many people have been and, perhaps, still are being thought . Rather, it was Africans themselves who found that there was a world beyond their shores* ». Les mouvements migratoires importants ont été des éléments - clés dans la détermination de l'histoire.

En Europe, la migration est de tous les temps. De mémoire d'homme, chaque fois de nouvelles vagues d'immigrants sont arrivées en Europe, de l'Est et du Sud. L'immigration vers l'Europe ne s'est jamais arrêtée. Nous retenons également du passé des grands nombres de guerres et de conquêtes, cependant il a toujours existé un penchant individuel pour le voyage et l'immigration qui sont devenus de plus en plus importants. Au début ce phénomène concernait les personnes aisées et des groupes particuliers tels que des artistes mais, avec la démocratisation de notre société, les voyages sont devenus plus accessibles.

L'Europe a également connu des mouvements d'émigration très importants. Un grand nombre d'Européens ont émigré vers d'autres continents, parfois temporairement, mais souvent aussi définitivement afin de commencer une nouvelle vie en Amérique, en Afrique, en Asie ou en Océanie. Plus spécifiquement, l'émigration s'est amplifiée pendant les périodes de famine ou de chômage. Dans notre passé européen, l'émigration est donc historiquement souvent liée à la pauvreté et à la privation.

Cela met l'accent sur l'importance du phénomène migratoire pour nous tous en Europe. Cela contribue également à expliquer les raisons pour lesquelles nous avons besoin aujourd'hui d'une politique européenne sur la migration. En effet, ce phénomène n'est pas nouveau.

L'histoire de la politique européenne en matière de migration est assez brève. Après la Seconde Guerre Mondiale la migration était considérée, au sein de la Communauté européenne, comme « une affaire interne », où, pour la première fois, il était possible qu'un nombre assez important d'employés puisse déménager au sein des frontières ouvertes. Dans une première phase, le mouvement était essentiellement du Sud vers le Nord, caractérisé par différentes vagues : d'abord de l'Italie, ensuite d'Espagne, du Portugal et de Grèce. La dernière décennie fut marquée par des flux issus du centre de l'Europe, des pays de l'Est et du Sud-est de l'Union européenne élargie. La réglementation européenne avait pour objectif de faciliter une telle immigration interne, en vue de parvenir à un marché de l'emploi unifié.

Aujourd'hui, l'Union européenne a réussi à réaliser une mobilité exceptionnelle, selon des normes historiques, parmi une population d'environ 490 millions de citoyens. D'après des économistes, cette mobilité fortement accrue est la source de la croissance économique et de la prospérité à travers l'ensemble de l'Union. De plus, il s'agit d'une évolution qui n'a pas engendré des frictions ou des conflits ; cette évolution assez nouvelle et profonde est bien acceptée et est ressentie positivement. Dans ce sens, l'élargissement de l'Union a, contrairement aux espoirs de certains, contribué à la connotation positive que l'immigration interne à l'UE a recueillie. Une conscience

croissante a été constatée concernant les avantages que la migration pouvait offrir à tout le monde, également et peut-être surtout aux pays de destination.

Quand nous considérons la problématique de la migration mondiale d'un point de vue européen, nous voyons une autre image. La migration provenant d'autres continents, d'après le Commissaire européen F. Frattini, "*is seen as a world of loss and sorrow*". Il plaide d'ailleurs en faveur d'un changement radical concernant la vision européenne sur la migration, et également de la rédaction d'une politique innovatrice.

Quelques chiffres pour illustrer l'importance de cette thématique pour notre société. La communauté des migrants est consistée d'ouvriers qualifiés et non-qualifiés. Aujourd'hui, 85% des ouvriers non-qualifiés trouvent sur le territoire de l'UE, tandis que seulement 5% des ouvriers non-qualifiés migrent aux Etats-Unis. A l'inverse, les Etats-Unis attirent 55% de migrants qualifiés, tandis que l'UE ne parvient qu'à attirer 5% des migrants qualifiés. En résumé : l'Europe attire surtout des personnes non-qualifiées, et remarquablement peu de personnes ayant une bonne formation. Ceci cause à son tour des problèmes d'intégration, un manque d'égard social, une frustration parmi les migrants, une disponibilité économique difficile. La nouvelle politique de l'UE, sur laquelle je parlerai aujourd'hui, essaie d'offrir une réponse à ce défi. Il est du moins difficile à imaginer que l'Europe dirigerait une politique d'immigration et trouver une base dans la société si la migration n'apportera pas une valeur ajoutée visible pour notre société et l'économie européenne. Ceci cadre aussi avec la réalité du vieillissement et la diminution de la population européenne dans les décennies à venir.

Il est important de ne pas limiter le débat sur la migration à l'aspect économique. La migration est une donnée mondiale ayant un impact considérable sur de nombreux domaines : développement, santé, environnement, écologie. Pour démontrer l'importance de migration sur l'économie des pays d'origine : aujourd'hui les « remittances » ou les transferts de fonds des migrants vers leur pays sont estimés à 300 milliards \$. C'est trois fois plus que l'aide publique au développement officiel. Il s'agit ici d'un flot financier énorme qui, globalement et en moyenne, constitue entre 2 et 4% du PNB des pays d'origine. Dans certains pays, ce pourcentage monte jusqu'à plus de 30%.

L'Europe a, comme premier pouvoir mondial, l'ambition de rédiger une politique globale de la migration comprenant tous les aspects de cette problématique. Le Conseil européen a élaboré, en décembre 2005, une stratégie pour une politique d'immigration équilibrée, globale et cohérente. A cela s'ajoute l'attention pour la lutte contre la migration illégale et pour une politique active renforçant les canaux de migration légale. La migration est un thème central dans les relations entre l'UE et une large gamme de pays tiers, spécifiquement dans les régions voisines comme la Méditerranée, la frontière de l'Est et le Sud-est. L'UE a aussi libéré des fonds pour mettre en oeuvre cette politique.

Afin de donner corps à cette politique, l'accent est fortement placé sur la conduite d'un dialogue avec les pays concernés, dans un esprit de coopération en prenant en compte la situation spécifique dans chaque pays partenaire. En outre, l'UE ne veut pas éviter le débat sur les causes profondes de la migration et fait un lien entre la migration et la lutte contre la pauvreté, l'accès au marché économique, la bonne gestion et la protection des droits de l'homme. Avec cette analyse large et la volonté de parler de tout, l'UE a effectué un travail innovateur.

L'Europe a fait plus que ses directives générales : un nombre d'initiatives concrètes ont vu le jour. Enumération brève :

- La dialogue politique avec un nombre particulier de pays tiers a été intensifié (le Sénégal, le Ghana, les îles du Cap-Vert, le Maroc, la Mauritanie, la Libye, etc.). Dans cette perspective, un nombre de missions ciblées ont eu lieu afin d'améliorer et de promouvoir la concertation avec les gouvernements sur place.
- Dans le cadre de réunions importantes, l'UE a délibéré avec les pays tiers (Rabat, Tripoli) sur cette politique et les plans d'action. Le week-end dernier une conférence ministérielle a eu lieu concernant la région euro-méditerranéenne, en Algarve (Portugal).
- Un nombre de plans d'action sont en cours, mais doivent encore recevoir le soutien actif des Etats membres de l'UE. (partenariats de mobilité, plateformes de coopération).
- La lutte contre l'immigration illégale a été renforcée, en collaboration avec les gouvernements des pays tiers. De cette façon, le Sénégal est très actif devant ses propres côtes, avec l'aide de matériel (bateaux, hélicoptère, avion) mis à la disposition par l'UE. Ceci a abouti à une réduction de moitié du nombre d'illégaux qui arrivent sur les îles Canaries dans un délai d'un an.
- Un grand nombre de projets des pays membre de l'UE dans les pays tiers seront désormais coordonnés par la Commission. Exemples : contrôle à la frontière, formation, lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains, développement de synergies entre la migration et le développement. Par le biais d'une meilleure coordination, l'efficacité des efforts de chaque pays membre augmente.

A côté de ses réalisations, nous avons besoin de nouvelles initiatives.

Dans le passé, l'UE a pris de différentes étapes importantes en ce qui concerne la migration et la politique de visa. De cette façon, basée sur le modèle de coopération Benelux pour les visas depuis le début des années 50, la coopération Schengen a été construite afin de parvenir à une région à part entière sans frontière interne. Si vous montez dans un avion pour Lisbonne ou Helsinki, vous faites un vol domestique. Ceci est d'une importance vitale. Cela a créé une Union tangible dans laquelle nous pouvons nous déplacer librement, non seulement pour les citoyens de l'UE mais pour tout le monde.

En même temps, il y a davantage de place et d'argent pour un contrôle amélioré des frontières extérieures (frontière territoriale mais aussi dans les aéroports internationaux comme Zaventem). Le nouveau système VIS permettra un meilleur contrôle des arrivées et des départs, grâce à une nouvelle technologie biométrique (photo digitale, empreintes digitales). Le nombre des postes aux frontières extérieures ayant diminué considérablement, un investissement considérable dans les technologies et une base de données fiable sont aujourd'hui faisables.

Récemment, la Commission européenne a aussi présenté des propositions pour l'introduction d'une « carte bleue », sorte de procédure accélérée, souple pour des migrants hautement qualifiés. Son objectif est de dérouler le tapis rouge devant cette catégorie de migrants et de faire en sorte que l'Europe devienne plus attrayante pour y vivre et y travailler. La carte bleue serait remise par un Etat membre, et non par l'UE elle-même. Cependant, après un délai de deux ans, le migrant aura automatiquement le droit de travailler dans un autre Etat membre. De cette manière, il s'agira ici pour la première fois d'un droit d'établissement ouvert dans un pays de l'UE au choix (après le délai de deux ans).

Parallèlement à cela, la Commission propose de créer un « droit de déménagement » également pour les migrants résidant déjà dans un pays de l'UE. Ils peuvent déjà voyager librement au sein de l'UE, mais ils ne sont pas libres à s'installer dans un autre pays. Le débat sur les droits dont ses migrants peuvent bénéficier a commencé concernant les autres niveaux. Les migrants sont traités différemment dans l'UE, selon les règles de l'Etat membre où ils résident. Le but est de se mettre d'accord sur une formule de base de droits, spécifiquement lié au travail (droit du travail, sécurité sociale, reconnaissance de qualifications, etc.). En outre, les Etats membre pourront accorder d'autres droits, au-dessus de la formule de base.

Une autre proposition est d'organiser une sorte de « migration circulaire ». C'est un concept qui couvre provisoirement beaucoup de domaines. Cependant, tout le monde est d'accord sur l'opportunité de la migration temporaire. L'Espagne connaît de très bonnes expériences à ce sujet, et sa forte croissance économique de ces dernières années est directement liée à l'augmentation de la migration légale, en partie circulaire.

La Commission s'avance sur un terrain instable, parce que l'immigration relève toujours de la compétence nationale. Concernant la collaboration sur les visa de voyage (à court terme, séjour maximum 90 jours), il existe un cadre juridique tandis que, pour la collaboration sur la migration (séjour plus long que 90 jours), il n'y en a pas. Il est cependant clair que la politique de migration d'un Etat membre a un impact direct sur la politique de migration des autres Etats membres. Un bon exemple est la commotion qu'il y a eu récemment sur la décision de régularisation collective dans certains Etats membre. Des modifications dans les règles nationales à propos de la réunification familiale ont un impact direct sur les autres Etats membres.

L'UE est compétente pour des matières particulières telles que l'intégration et l'asile. Le nouveau traité de l'UE stipule que la politique d'asile doit continuer à s'intégrer avec des critères parallèles pour la reconnaissance, etc. Il est irréversible qu'à l'avenir, l'UE jouera un rôle plus grand en ce qui concerne la migration.

La migration est un phénomène mondial, qui a été et sera toujours présent. Il est important pour l'Europe, en tant qu'Union démocratique, qu'elle rédige une politique exemplaire et de cette manière, elle montrera qu'une migration bien organisée génère un impact positif. La migration peut alors arrêter d'être une menace, et devenir une vraie opportunité dans un monde globalisé.