

DOCUMENT DE DISCUSSION POUR FORO DE BIARRITZ

Carmen Gonzalez Enriquez et Alicia Sorroza

Clairs-obscur de l'agenda de l'Union Européenne en matière d'immigration, en référence particulière à l'Amérique Latine

Certaines données de l'immigration en l'Europe

Au cours des quatre dernières décennies (1960-2005), le nombre d'émigrants internationaux dans le monde est passé de 75 à 191 millions, et ceux-ci constituent maintenant 3% de la population mondiale¹. La migration latino-américaine et des Caraïbes est l'une de celles qui apportent le plus important volume au courant migratoire bien que pendant les dernières années le flux d'immigrants venant d'Afrique du Nord ait augmenté de façon vertigineuse. L'Union Européenne (UE) s'est transformée en une importante destination pour une grande variété de nationalités et les liens historiques et culturels, en particulier la langue, restent un facteur d'une grande importance.

Depuis 1950, l'Europe n'a pas cessé de recevoir des immigrants, bien que de façon très hétérogène : le centre et le nord de l'Europe (Royaume Uni, Suisse, Belgique, Danemark, Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas et Autriche) ont été le principal foyer d'attrait de l'Europe jusqu'à il y a peu, et les pays du sud (Espagne, Italie, Portugal et Grèce) ont pris la relève depuis le début des années quatre-vingt-dix, et sont passés du statut de fournisseurs d'émigrants à celui de récepteurs d'immigrants. Parmi ces pays, il faut souligner l'Espagne qui, depuis 1997, a été le principal récepteur d'immigrants dans l'UE en termes absolus et qui, depuis l'an 2000, a reçu le tiers de la totalité des immigrants qui sont entrés dans l'UE. En 2003, l'Espagne, l'Italie et le Portugal ont accueilli la moitié du solde migratoire net de l'UE et en 2004, les principaux contributeurs ont été l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni.

D'après les estimations d'Eurostat, le *stock* d'étrangers dans l'UE en 2004 s'élevait à presque 25 millions de personnes, soit environ 5,5% de la population totale. En termes absolus, la majeure partie réside en Allemagne, en France, en Espagne, au Royaume-Uni et en Italie. Parmi les principaux groupes d'immigrants en Europe, les turcs ont une importante présence en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas. La région qui génère le plus d'émigration en termes absolus est l'Amérique Centrale, y compris le Mexique, et sur presque 13 millions d'Américains centraux qui ont émigré, seulement 1,2 % ont choisi l'Europe comme destination, alors que 98 % ont choisi les États-Unis. Seulement 11% de l'immigration venant des Caraïbes a choisi l'Europe, alors que presque la moitié des sud-américains, soit 46 %, se sont dirigés vers un pays européen. Il faut souligner l'importance de la proximité géographique dans les décisions sur la destination migratoire. L'UE est la destination préférée pour 78 % des européens orientaux, dont 79 % sont originaires du Moyen Orient et 93 % d'Afrique du Nord. Au contraire, l'Amérique Latine a peu de poids dans l'ensemble de l'émigration de l'EU, bien que ce poids soit élevé en Espagne.

Et en Espagne

L'Espagne s'est transformée depuis la fin des années quatre-vingt-dix en pays récepteur net

¹ pour augmenter plus d'information consulter le Document de Travail du Real Instituto Elcano "Immigration : un défi avec des opportunités? Rickard Sandell, Alicia Sorroza, Iliana Olivie, 22/05/2007 disponible en http://www.realinstitutoelcano.org:9081/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zones_es/Demographie+y+Poblacion/DT+19-2007#_ftn5#_ftn5

d'immigration. Les chiffres ont augmenté très rapidement : en 1998, 720.000 personnes nées à l'étranger résidaient en Espagne, alors que début 2008 le chiffre avait déjà atteint six millions, ce qui signifie qu'il s'est multiplié par plus de huit en dix ans. Si l'on laisse de côté les émigrants venant du reste de l'UE, les latino-américains ressortent : huit sur dix principaux pays d'origine d'immigrants en Espagne sont latino-américains.

Pays d'origine	Personnes d'après le Recensement Municipal (INE, janvier 2008)
Maroc	676. 000
Équateur	451. 000
Colombie	327. 000
Bolivie	239. 000
Argentine	288. 000
Vénézuéla	143. 000
Chine	125. 000
Pérou	161. 000
Brésil	141. 000
République Dominicaine	114. 000

Contrairement à l'Espagne, dans le reste des pays européens, l'Immigration latino-américaine est peu importante face au poids beaucoup plus grand des flux venant d'Europe de l'Est, d'Afrique du Nord, de Turquie ou d'Asie. (Migration Outlook, 2007 avec données 2005 de l'OCDE2). Aux côtés de l'Espagne, seuls le Portugal et l'Italie reçoivent aussi un nombre remarquable d'immigrants latino-américains, mais avec un pourcentage inférieur. L'Amérique Latine n'est donc pas une priorité pour la politique migratoire de l'UE, beaucoup plus intéressée par les zones plus proches.

Politique d'immigration de l'Union Européenne?

Politique d'immigration de l'Union Européenne, un objectif difficilement concrétisable

Tous les États de l'UE reçoivent de l'immigration, mais sa taille, ses origines et ses caractéristiques sont très différentes. Dans une UE sans frontières intérieures, l'immigration se transforme en un phénomène difficile à gérer de façon autonome par chaque pays (seul le Royaume-Uni se maintient hors de l'espace Schengen, étant donné que les pays ayant récemment adhéré à l'UE sont déjà complètement incorporés depuis mars 2008). Cependant, et malgré l'importance actuellement donnée aux questions migratoires à l'ordre du jour européen, les problèmes pour avancer dans une politique commune d'immigration semblent difficiles à résoudre.

Aux difficultés intrinsèques à la thématique migratoire doivent s'ajouter les faiblesses de l'UE à cause de l'échec du Traité Constitutionnel et les difficultés concernant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Cela a particulièrement affecté les questions de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ), chapitre dans lequel s'insèrent les questions migratoires, de visas et d'asile. Face aux retards qui en ont résulté, l'efficacité du processus de décisions a été la cible de tentatives d'amélioration avec les instruments existants ; le consensus politique nécessaire entre États membres pour le rendre effectif n'a cependant pas été trouvé. Parmi les dernières initiatives pour obtenir un vaste accord sur ces questions, il faut souligner les plans de la France, qui exerce actuellement la Présidence semestrielle de l'UE, pour obtenir un pacte sur l'immigration et l'asile, qui sera décrit ensuite.

Sur des questions aussi critiques que la coopération dans la lutte contre l'immigration illégale, le crime organisé et le terrorisme international, certains pays européens ont décidé d'avancer de

2 Données disponibles dans le lien suivant <http://dx.doi.org/10.1787/015267228642>

leur côté, ce qui a abouti à la signature du Traité de Prüm. Le traité a été signé le 27 mai 2005 par la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche, et il établit la coopération dans le contrôle des frontières avec l'échange d'information (données à caractère personnel, données d'ADN ; données dactyloscopiques ; connaissances en matière de migration illégale ; données sur le registre des véhicules et des conducteurs), et dans la coopération opérationnelle (aide en cas de catastrophes, en cas de grands événements à portée transfrontalière, escortes de sécurité dans les aéronefs, vols d'ensemble pour l'expulsion de ressortissants de pays tiers, assistance en cas de transit sur le territoire d'un autre État pour le rapatriement des patrouilles et les interventions conjointes de police, et les actions de police sur le territoire d'un autre État). Divers aspects de cette convention se sont étendus par la suite au cadre européen. Cette dynamique de travail pourrait se répéter davantage, stimulée par les pays qui souhaitent continuer à avancer mais qui, pour des raisons institutionnelles ou par manque de consensus, ne peuvent pas le faire depuis l'intérieur de l'UE.

Malgré la progression au cours de ces dernières années avec plusieurs programmes et plans (Tampere, La Haye et autres), il existe encore des tensions entre, d'une part, le besoin d'améliorer la coopération et communautariser divers aspects de l'ELSJ et, d'autre part, la réticence et les craintes des États à déléguer à l'UE des compétences dans cette matière. L'asile, les frontières et l'immigration sont des questions liées aux besoins économiques, aux craintes collectives, aux valeurs et aux sensibilités politiques nationales. Cela complique, en grande mesure, la décision pour les gouvernements des pays européens de laisser ces politiques entre les mains communautaires.

L'UE à 27 États membres présente une grande diversité de perceptions et de besoins par rapport à l'immigration. La division entre les pays nordiques ou d'Europe centrale et ceux du sud et de la Méditerranée est une réalité déjà ancienne. A cela s'ajoute la nouvelle frontière vers l'Est, avec de nouvelles pressions migratoires et des problèmes à gérer. La situation économique et les besoins des marchés du travail des pays membres sont encore suffisamment différents pour représenter un obstacle à des accords en matière de migration économique. Jusqu'à présent, le principal accent a été mis sur les aspects de la sécurité et du contrôle migratoire aux frontières, l'asile et l'expulsion d'immigrants. La sensibilité politique sur ces questions et les difficultés d'intégration et d'adaptation d'importants collectifs d'immigrants dans certains pays, rend très difficile l'incorporation dans le cadre européen d'initiatives communes d'engagement d'admission de main d'œuvre étrangère. Cependant, il existe actuellement des initiatives de type sélectif pour attirer l'immigration hautement qualifiée. On pourrait dire qu'il y a un accord implicite entre les gouvernements européens pour approuver des mesures et des politiques dans ce domaine, mais à condition que les particularités de chaque marché de travail et de chaque société soient respectées. Le chemin à parcourir est long, entre ce consensus de départ et l'accomplissement d'une véritable politique commune en matière d'immigration.

Les États membres négocient en fonction de leurs besoins, leurs perceptions et des circonstances très différentes. En général, comme cela arrive dans tous les domaines de la politique européenne, les États soutiennent les initiatives qui coïncident avec leurs intérêts ou qui les affectent le moins, mais il manque encore une approche intégrale qui prenne en compte les intérêts européens.

Par la suite sont analysées brièvement les positions concernant les principaux membres et groupes des pays de l'UE. 3

L'Allemagne s'est traditionnellement refusée à avancer au niveau européen en termes d'intégration et d'immigration légale. Elle se trouve face à une situation interne difficile sur son marché du travail, étant donné qu'elle souffre encore des conséquences de la réunification avec l'Allemagne de l'Est, et la crise internationale l'affecte incontestablement. Sa principale minorité étrangère est la communauté turque, avec environ 7 millions d'immigrants, qui présente des

3 Pour plus d'information dans ce sens, consulter l'analyse du Real Instituto Elcano, Immigration et Union Européenne : jusqu'où nous pouvons arriver ensemble? 01/06/2007 d'Alicia Sorroza.

difficultés d'intégration. Cela s'est traduit, dans le cadre européen, par une grande réticence dans l'avancée des accords avec des pays tiers comme pour l'émission de visas, l'immigration légale et l'intégration, par exemple avec des pays africains. Cependant, les initiatives liées à la lutte contre l'immigration illégale, la réadmission et le contrôle de frontières sont activement stimulés. Sa zone géographique d'intérêt est l'Europe de l'Est, et elle maintient ses réticences par rapport au renforcement de la politique européenne avec l'Afrique, surtout pour des raisons économiques.

Le Royaume-Uni, comme pour la majorité des questions européennes, maintient d'importantes différences avec le reste des États membres. Comme on le sait, il ne participe pas à l'espace Schengen ni à la politique de visas. En ce qui concerne les questions migratoires, il maintient une politique pragmatique et participe aux initiatives qui correspondent le plus à ses intérêts, fondamentalement en collaborant aux actions opérationnelles. Il soutient par exemple les efforts européens de contrôle des frontières et collabore avec l'Agence Européenne des Frontières (FRONTEX). Étant donnée l'importance de la population immigrante, provenant en majorité du Commonwealth, il préfère conserver sa propre politique dans ce domaine. D'autre part, il reçoit tous les ans un nombre important de demandeurs d'asile, et soutient donc la formation d'une politique européenne d'asile. Il soutient les initiatives pour augmenter et consolider le dialogue et l'aide aux pays d'origine et de transit d'immigrants illégaux venant d'Afrique, surtout quand ils coïncident avec ses zones d'intérêt. Il s'intéresse donc aux itinéraires migratoires venant de l'Est et du Sud-est de l'Europe, d'où arrive un bon nombre d'immigrants.

Depuis le XIXème siècle, la France a reçu d'importants flux migratoires venant du reste de l'Europe, et depuis la moitié du XXème siècle, de ses anciennes colonies africaines. Elle gère actuellement la deuxième et la troisième génération d'immigrants, avec un modèle d'intégration fondé sur l'assimilation de la laïcité et des valeurs républicaines. Suite aux désordres qui ont ravagé Paris et d'autres villes françaises en novembre 2005, les mesures internes répressives se sont accentuées. Au niveau européen, la France favorise les initiatives en matière d'immigration illégale et de contrôle des frontières. Sa zone géographique d'intérêt dans ce domaine est le Maghreb et l'Afrique Occidentale, fondamentalement ses anciennes colonies, étant donné qu'une partie des immigrants irréguliers qui arrivent sur les côtes espagnoles ont pour destination finale son territoire pour des raisons culturelles et linguistiques. Actuellement, la France exerce la présidence tournante de l'UE, et elle a déclaré que la politique migratoire était l'une de ses priorités, en stimulant un pacte européen pour l'immigration et l'asile, qui devra inclure aussi les avancées vers un meilleur contrôle des frontières extérieures de l'Union, une politique commune d'immigration et une politique commune d'asile.

Les Pays-Bas ont soutenu une politique européenne d'asile, surtout pendant leur exercice de la Présidence de l'UE (2004), comme cela apparaît dans le Programme de La Haye. Cependant, ils maintiennent de nombreuses réserves quant à la configuration d'une politique communautaire d'immigration légale et d'intégration. Ils soutiennent la coopération avec les pays d'origine et le transit migratoire selon une importante perspective qui inclut des mesures d'aide au développement local, de renforcement institutionnel, de lutte contre le trafic d'êtres humains, etc. Bien qu'ils se soient montrés solidaires avec les pays frontaliers du Sud et aient apporté leur aide, ils considèrent que le contrôle des frontières continue à être une responsabilité de chaque État membre et non pas de l'UE.

Les intérêts des pays riverains de la Méditerranée coïncident en grande mesure avec les intérêts espagnols. L'Italie, comme l'Espagne, est très affectée par l'immigration irrégulière venant d'Afrique, et elle demande plus d'aide de la part du reste de l'UE dans le contrôle des frontières, raison pour laquelle toutes deux ont favorisé la création de FRONTEX. Pour l'Italie et pour Malte, la Libye représente un grave problème en tant que pays de transit d'immigrants illégaux. Le gouvernement italien soutient les initiatives européennes pour promouvoir la stabilisation politique et le développement des pays d'origine de la migration, et elle cherche à renforcer le Processus de Barcelone et la Politique de voisinage avec les pays arabes et d'Afrique du Nord.

Les pays nordiques ont traditionnellement été peu disposés à européeniser la politique d'immigration légale bien qu'ils l'aient faite pour les questions d'intégration. Leurs priorités sont

l'asile et le refuge, par le biais desquels arrivent la majorité de leurs immigrants, surtout par rapport aux flux venant de pays africains, avec lesquels ils maintiennent une intense politique de coopération au développement. Cependant, les flux migratoires qui sont en train d'arriver massivement dans l'EU n'ont pas affecté les pays nordiques. Dans ce sens, la position durable de la Suède est celle d'une l'Europe aux frontières ouvertes et non pas cette tendance actuelle vers laquelle s'est orientée l'UE. En marge de l'asile, leur zone géographique d'intérêt est l'Est de l'Europe et surtout la Russie.

En ce qui concerne les nouveaux États membres, sur la frontière orientale de l'UE, ils partagent avec le reste des pays frontaliers comme l'Espagne, les inquiétudes dérivées de la lutte au jour le jour avec l'immigration illégale qui, majoritairement, cherche à passer par eux pour arriver aux pays du centre de l'UE. Leur attention se centre sur la frontière terrestre orientale, d'où viennent les flux irréguliers d'Ukraine, de Russie et des anciennes républiques soviétiques, ainsi que sur les demandeurs d'asile et de refuge venant de Tchétchénie et du Caucase. Les pays de l'Est de l'Europe cherchent une plus grande implication de l'UE dans la gestion des frontières, raison par laquelle ils ont soutenu activement FRONTEX, dont ils sont parvenus à faire établir le siège central à Varsovie. Cette décision communautaire a été une réussite de leur politique européenne, étant donné que la Pologne, comme d'autres pays de la région, craint que le drame humain des immigrants illégaux arrivant sur des embarcations de fortune sur les côtes méditerranéennes ne retire de l'intérêt et de l'importance à la frontière de l'Est. Les européens de l'Est soutiennent que les décisions en matière de justice et de politique intérieure se prennent à la majorité qualifiée pour stimuler les politiques européennes dans le cadre migratoire.

Tel que l'on peut l'observer, les différences sont variées et de toutes sortes ; cependant, il semble que nous nous trouvions dans une période très intéressante du fait de l'euphorisation des politiques migratoires, selon une perspective plus intégrale et compréhensive que par le passé. Comme nous l'avons déjà dit, les questions liées à la gestion, au contrôle et à l'intégration de flux migratoires sont actuellement considérées comme prioritaires par la présidence de l'Union.

Lignes d'action de l'UE en matière migratoire

L'on peut identifier trois grandes lignes d'action favorisées par l'Union Européenne :

1. La gestion et le contrôle des frontières extérieures de l'UE est l'aspect qui a le plus avancé, étant donné qu'il s'agit de l'un des rares cadres unis à l'immigration, sur lequel il y a un important accord politique entre les États membres, comme partie d'un domaine plus vaste, celui du combat contre l'immigration illégale. Le point de vue de l'UE pour lutter contre l'immigration illégale tente d'harmoniser le besoin d'une aide mutuelle et d'une responsabilité partagée entre les États membres –essentiel dans un espace sans frontières internes et dans lequel est reconnu le poids particulier pour les pays qui contrôlent une frontière externe–, le respect des Droits de l'Homme des immigrants irréguliers, les attentes des pays tiers et l'opinion publique dans les États membres.

La gestion des frontières extérieures a été un aspect fondamental de la coopération européenne depuis le Programme de Tampere (1999), et il se fonde sur deux lignes d'action : un ensemble normatif commun, et la coopération opérationnelle entre les États membres et la transmission d'informations entre chacun d'entre eux et la Commission. Ces points de vue ont été concrétisés par trois actions : l'entrée en vigueur du Code des Frontières Schengen, la création de l'Agence des Frontières (FRONTEX) pour la gestion de la coopération opérationnelle dans les frontières extérieures, la création du Système d'Information de Schengen (SIS), et la création du Fonds pour les Frontières Extérieures, disponible depuis janvier 2007, et qui tend à permettre la responsabilité de partager financièrement la gestion et le contrôle des frontières extérieures de l'UE. Entre 2007 et 2013, l'utilisation de nouvelles infrastructures est prévue, comme l'amélioration des zones de traversée des frontières ou des systèmes de surveillance sur les milliers de kilomètres frontaliers terrestres et maritimes qui forment la frontière extérieur européenne.

Malgré l'importance de la mise en marche de ces mesures, il reste encore de nombreux aspects sur lesquels il est nécessaire d'avancer pour pouvoir parler d'une gestion commune des frontières extérieures européennes. Parmi les dernières mesures stimulées par l'UE, il faut souligner la réalisation d'opérations conjointes dans la région méditerranéenne et aux Canaries, la création d'un réseau Méditerranéen de Patrouilles Côtières et d'un Système Européen de Surveillance et l'Assistance Opérationnelle, afin d'améliorer la capacité des États face aux flux mixtes d'immigrants illégaux, l'établissement des réseaux régionaux de fonctionnaires de lien d'immigration, et la création d'équipes de réaction rapide. Il est également proposé de créer plusieurs centres régionaux de commandement aux frontières extérieures maritimes méridionales approvisionnées en personnel et en équipements par les États membres, et coordonnées par FRONTEX.

Un autre des aspects fermement stimulés par l'UE et soutenus par ses États membres est l'utilisation des possibilités technologiques pour améliorer l'identification d'individus dans le contrôle frontalier. En définitive, on cherche la création d'un système d'entrée et de sortie généralisé et automatique, et d'une information partagée par tous les acteurs impliqués dans les tâches de contrôle de frontières ; cette coopération ne se limite pas aux États européens, mais elle inclut des tiers, en particulier les États-Unis. Cet objectif a favorisé le perfectionnement du système de visas et du système d'information de Schengen, ainsi que l'amélioration de l'information sur les personnes avec l'incorporation de technologie biométrique.

La mise en marche du Système Commun de Visas (VIS) a un sens particulier pour les immigrants de pays tiers. Le mandat pour la création de ce système est né en juin 2002 quand le Conseil Européen de Séville a considéré son établissement comme prioritaire. 2004 a vu l'établissement de bases juridiques pour mettre techniquement en marche ce système, qui permettra aux autorités nationales autorisées d'incorporer et d'actualiser les données sur les visas, et de les consulter électroniquement. Cependant c'est beaucoup plus tard, en juillet 2008, que le Conseil et le Parlement européen ont adopté le règlement sur le Système d'Information des Visas (VIS), et l'échange de données sur les visas de courte durée entre les États membres⁴. Ce Règlement, après avoir défini l'objectif, les fonctionnalités et les responsabilités en relation avec le Système d'Information des Visas (VIS), établit les conditions et les procédures d'échange de données entre les États membres sur les demandes de visas pour des séjours de courte durée et sur les décisions correspondantes, y compris les décisions d'annulation, de retrait ou de prolongation de visas. Le VIS se propose d'améliorer l'application de la politique commune de visas, la coopération consulaire, et les consultations entre les autorités centrales des visas afin de faciliter la procédure de demande de visa, la lutte contre la fraude, améliorer les contrôles aux points de passage des frontières extérieures et sur le territoire des États membres, prêter assistance dans l'identification de toute personne qui ne respecterait pas ou qui aurait cessé de remplir les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence sur le territoire des États membres, et contribuer à la prévention de menaces contre la sécurité intérieure de tout État membre.

Un élément clef pour comprendre pourquoi la politique commune européenne sur les migrations a avancé surtout dans le cadre du contrôle des frontières, est la relation entre l'immigration et le terrorisme, établie après l'attentat du 11 septembre aux États-Unis (préparé sur le sol européen). Cette relation a mené à la "sécurisation" des questions migratoires, c'est-à-dire à la primauté de la sécurité sur tout autre aspect migratoire. Dans l'Union Européenne, après les attentats du 11 septembre, la lutte contre le terrorisme s'est située en tête de l'agenda avec une série d'initiatives pour augmenter les contrôles des flux migratoires et éviter la radicalisation violente de grandes populations d'origine étrangère en pays européens. Les attentats de plus grande envergure qui ont eu lieu en territoire européen, en Espagne et au Royaume-Uni, renforcent cette perception de la relation entre immigration et terrorisme. Dans le cadre européen, il faut souligner, entre autres nombreuses décisions, celle de juin 2008, selon laquelle Europol a une permission d'accès au Système d'Information des Visas, pour la prévention, la détection et la recherche de délits de terrorisme et autres délits graves.

4 pour accéder au Règlement complet consulter le lien suivant : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ L:2008:218:0060:0081:es :PDF>

En **second lieu**, il faut mettre l'accent sur la **dimension extérieure des migrations**, fondamentalement par le biais de la politique de coopération avec les pays d'origine et de transit des flux migratoires vers l'Europe. L'une des priorités est la signature d'accords de réadmission, la coopération technique pour faciliter la gestion des flux migratoires, et le contrôle des frontières. À la longue, l'objectif est de diminuer la pression migratoire en aidant au développement des pays d'origine, en particulier les pays de l'Afrique subsaharienne et du Maghreb. Cependant, un grand obstacle à ces initiatives est la résistance d'importants États membres à développer dans le cadre européen des instruments facilitant la migration légale, alors que la réadmission de leurs ressortissants est une mesure impopulaire dans les pays d'origine. Pour cela l'Espagne a opté pour un point de vue intégral selon lequel la lutte contre l'immigration illégale est liée à la facilitation de l'immigration légale et à la coopération au développement comme contreparties pour que les pays d'origine acceptent de collaborer à le contrôle de leurs frontières poreuses et à la réadmission de leurs ressortissants.

L'intégration de la politique d'immigration dans les relations de l'Union avec des pays tiers figurait déjà à l'ordre du jour du Conseil Européen de Séville en 2002, où a été souligné le besoin d'utiliser "tous les instruments opportuns dans les relations extérieures de l'Union Européenne" afin de lutter contre l'immigration irrégulière. En 1999, il a été décidé d'intégrer la lutte contre l'immigration illégale dans tous les accords d'association et de coopération, en particulier ceux passés avec les pays de la zone Méditerranéenne (programme MEDA) et dans les accords de collaboration avec les Nouveaux États Indépendants de l'Europe centrale et d'Asie centrale, les pays des Balkans, et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP). Tel que cela a été dit précédemment, les efforts sont centrés géographiquement sur l'Afrique.

Dans ce contexte, il semble y avoir un accord sur le besoin d'aborder les causes de la migration telles que la pauvreté et les conflits de guerres, et sur le besoin que d'autres politiques de l'UE, y compris le commerce, l'agriculture et la pêche, soient cohérentes avec les politiques pour le développement. Cependant, la recherche de cette cohérence est limitée lorsqu'elle entre en conflit avec d'autres intérêts considérés comme stratégiques de l'UE, comme la sécurité ou la politique agricole commune.

Selon une perspective extérieure, il est difficile d'établir des relations de coopération avec les pays d'origine en matière de migration illégale et d'accords de réadmission sans proposer comme contrepartie divers outils et initiatives en matière de migration légale. Dans ce sens, des actions sont mises en place, telles que le portail de l'immigration, le portail européen de la mobilité dans le travail et le portail européen pour la mobilité des chercheurs. Les pays tiers bénéficient d'informations sur les possibilités légales de travailler en Europe, avec des campagnes d'information spécifiques. Cependant, les positions de divers États membres concernant la migration économique compliquent la possibilité d'un accord européen et l'adoption de mesures substantielles dans ce domaine, exigées par les pays d'origine.

En troisième lieu, plusieurs propositions ont été présentées dans le cadre communautaire en matière de **politiques d'intégration pour** le nombre croissant d'immigrants qui résident déjà sur le territoire européen. Dans ce contexte, il faut souligner la directive 2003 sur les immigrants résidents de longue durée, dont les droits dans l'UE s'apparentent à ceux des citoyens de tout État membre, et la directive sur le regroupement familial, aussi de 2003. Le lien entre migration et intégration est prioritaire pour l'UE, en bonne partie pour répondre à la menace de formation de micro-sociétés ethniques dans lesquelles peut se cultiver le rejet de la culture européenne. En 2004 le Conseil Européen a mis l'accent sur le besoin de coordonner les politiques d'intégration des États membres en tenant compte de tous les domaines importants (travail, socioéconomie, santé publique, culture et participation politique) et cette même année a été publié un Manuel d'intégration destiné aux politiciens et aux gestionnaires. Le Programme de La Haye se propose d'obtenir une plus grande participation des divers intéressés, y compris les immigrants, dans l'élaboration d'une stratégie effective d'intégration.

Certaines nouveautés : la Directive Retour et le pacte d'immigration

Une mesure controversée : la Directive Retour

Une mesure critiquée par certains secteurs de la société civile des pays européens ainsi que par les pays émetteurs de migration a été l'approbation par une partie du Parlement Européen de la Directive Retour. Après presque trois ans de négociations, la chambre européenne a adopté, par 369 voix pour, 197 contre, et 106 abstentions, la "Directive sur les procédures et les normes communes dans les États membres pour le retour des ressortissants de pays tiers qui se trouvent illégalement sur leur territoire".

L'un des points les plus discutés et les plus critiqués a été la possibilité d'allonger la période d'internement préalable à l'expulsion d'un immigrant illégal jusqu'à 18 mois comme temps maximum en cas de non coopération de l'immigrant ou de son pays d'origine. On a aussi critiqué le fait que cette décision puisse être prise par une autorité judiciaire ou administrative.

Les nouvelles normes promeuvent le principe de retour volontaire. Les immigrants en situation irrégulière qui reçoivent un ordre de "retour" auront jusqu'à quatre semaines pour abandonner le pays de façon "volontaire", délai qui pourra être prolongé en tenant compte des circonstances individuelles, par exemple, le fait qu'un enfant soit scolarisé. Une fois ce délai écoulé, il pourra être décidé de le transférer dans des centres de rétention, où il restera pendant une période d'environ six mois, prolongeable à 12 si la personne ou le pays tiers ne coopère pas.

Ce point, sur lequel il est extrêmement difficile de parvenir à un accord, est également le plus critiqué, parce que, au lieu d'établir un critère propre garantie d'une meilleure cohérence avec les aspirations européennes de devenir une référence de la protection des droits de base, les institutions européennes, face aux difficultés de parvenir à un consensus dans ce domaine, ont décidé de retranscrire dans la norme ce qui est déjà actuellement en place dans les pays européens. Alors que la période de rétention en France est limitée à 30 jours, à Malte ce délai s'étend jusqu'à 18 mois. En définitive, cette directive affecte uniquement les États membres qui n'ont pas une période maximale de rétention : le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Lituanie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Pour l'Espagne le délai est de 40 jours. Comme chaque pays pourra continuer à le fixer sous le seuil maximal, cette disposition n'affecte pas la situation espagnole, qui d'après les dires de son Ministre de l'intérieur, étudiera la possibilité d'augmenter cette période à 60 jours dans les cas où il y aurait des difficultés techniques pour pouvoir identifier les immigrants illégaux.

L'une des mesures de garantie comprises dans la directive est l'obligation d'apporter une assistance légale gratuite aux immigrants illégaux sans ressources, en accord avec les différentes législations nationales. Cela a été l'une des exigences de la Chambre pendant les négociations. Il est également prévu de limiter l'utilisation de mesures coercitives et d'introduire une série de garanties et de ressources juridiques en faveur des personnes expulsées, afin d'éviter les rapatriements arbitraires ou collectifs.

En cas d'expulsion, il est proposé une interdiction de retour dans tout pays de l'Union Européenne pendant cinq ans maximum. Dans certains cas, les États doivent inclure l'interdiction de re-entrée, par exemple, si l'immigrant n'est pas parti pendant la période de sortie volontaire ou s'il a dû être déporté.

Tout ordre de retour non respecté impliquera l'interdiction de nouveau retour dans l'Union Européenne. Actuellement en Espagne le délai d'interdiction de re-entrée est compris entre trois et dix ans. Dans les cas où l'expulsion n'aurait pas été nécessaire, la proposition pour un retour plus facile, stimulant ainsi le retour volontaire, permet aux États membres d'analyser la situation individuelle de chaque cas pour lever l'interdiction de re-entrée.

Les nouvelles normes obligent également à prendre en compte le meilleur intérêt de l'enfant. Il existe également la possibilité de rapatrier les mineurs non accompagnés, à condition que leur famille ou un centre d'accueil s'occupe d'eux à leur arrivée. De plus, les enfants et les familles avec mineurs "ne seront internés qu'en dernier recours, et pour le temps le plus court possible". Les États membres tiendront compte de la situation dans le pays d'origine et ne rapatrieront pas une personne dont la vie ou la liberté pourrait être menacée. Le Parlement Européen décidera avec le Conseil quels sont les pays que l'on peut considérer comme "sûrs" pour le rapatriement, en prenant comme référence un rapport du Tribunal de Justice.

Une carte bleue (Blue card) pour attirer les immigrants hautement qualifiés dans l'EU

Tel que cela a été dit précédemment, l'UE, quant à son point de vue sur la migration légale, s'est focalisée sur l'obtention de flux d'immigrants hautement qualifiés. Dans ce contexte, la Commission Européenne a présenté en Octobre 2003 une proposition sur la création d'une carte bleue comme manière de s'ériger en destination attractive pour la main d'oeuvre spécialisée qui continue à être nécessaire dans les pays européens. Avec cette carte, les immigrants auraient accès à un permis de travail renouvelable tous les deux ans sous les mêmes conditions dans les 27 États membres. En outre, ils auraient la possibilité de se déplacer et de travailler dans un second État européen dans les mêmes conditions, et la possibilité de se déplacer avec leur famille selon une procédure simple et rapide s'ils le désirent. Après le débat en Commission au Parlement Européen (juin 2008), les ministres du travail et de l'intérieur de l'Union sont arrivés à un accord pour rendre cette carte complémentaire des systèmes nationaux de permis du travail et de résidence, raison pour laquelle la directive sera approuvée très probablement dans les prochains mois.

La présidence française et le pacte pour l'immigration et l'asile

Le Gouvernement du Président Sarkozy a assumé son mandat avec une priorité claire : réguler les flux migratoires ; il n'est donc pas surprenant qu'il en ait fait un objectif clair de sa Présidence semestrielle de l'UE. La France a travaillé pendant les derniers mois pour parvenir à un pacte européen pour l'immigration et l'asile, qui devra inclure aussi des avancées vers un meilleur contrôle des frontières extérieures de l'Union, une politique commune d'immigration (même si l'immigration se maintient depuis longtemps comme compétence nationale des États membres), et une politique commune de l'asile. La France a tenté de parvenir à un accord avec l'Espagne pour stimuler ce pacte au niveau européen. Dans ce contexte, il semble que le gouvernement de Zapatero ait cherché à tempérer les parties les plus controversées de la proposition française. À l'origine, il proposait l'interdiction des régularisations massives, l'établissement d'un contrat d'intégration, et le renforcement des frontières comme priorité absolue. Cependant, le texte adopté récemment (en septembre 2008) qui devrait être définitivement adopté par le Conseil Européen en octobre 2008, a opté pour des positions plus consensuelles. Dans le préambule, il admet que les immigrations sont une réalité qui perdurera dans le temps, et que l'hypothèse d'une immigration zéro semble irréaliste et dangereuse. Il faut admettre que les migrations contribuent à la croissance économique de l'Union Européenne et des États qui font appel à elles pour leur situation démographique et leur marché du travail. Il faut reconnaître que l'UE n'a pas les moyens d'accueillir dignement tous les immigrants qui cherchent une vie meilleure. En outre, il est spécifié que dans un espace commun de libre circulation, le comportement d'un État peut affecter les intérêts des autres.

Le pacte Européen établit cinq objectifs :

1. organiser l'immigration légale et favoriser son intégration ;
2. lutter contre l'immigration irrégulière, en garantissant le retour au pays d'origine ou le transit ;
3. renforcer les contrôles frontaliers ;
4. construire une Europe d'asile ;
5. créer un partenariat global entre les pays d'origine et de transit des immigrants.

Parmi ces mesures, il faut souligner les suivantes :

l) Organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminées par chaque État membre et favoriser l'intégration : les États membres sont appelés à favoriser une politique d'immigration sélective en fonction des besoins de leur marché du travail et de l'impact que cela peut provoquer dans d'autres États membres. En outre, les politiques des États de l'UE devront favoriser l'intégration des immigrants qui souhaiteraient s'installer de manière durable, en se fondant sur l'équilibre entre les droits des immigrants (accès à l'éducation, au travail, à la sécurité et aux services publics et

sociaux) et leurs devoirs (respect des lois des pays d'accueil). En outre, les États prendront des mesures spécifiques pour favoriser l'apprentissage de la langue et l'accès à l'emploi, des facteurs essentiels de l'intégration, et mettront l'accent sur le respect des identités des États membres de l'UE et de leurs valeurs fondamentales telles que les droits de l'homme, la liberté d'opinion, la tolérance, l'égalité entre hommes et femmes et l'obligation de scolariser les enfants.

II) Lutter contre l'immigration irrégulière : en assurant le retour dans leur pays d'origine ou de transit aux étrangers en situation irrégulière : il faut considérer le besoin de limiter les régularisations au cas par cas et non de manière générale, dans le cadre des législations nationales, pour des raisons humanitaires ou économiques, il est également nécessaire de promouvoir la signature d'accords de réadmission au niveau communautaire afin de disposer de moyens légaux pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

III) Renforcer l'efficacité des contrôles frontaliers : du fait de la promotion de la généralisation de l'expédition de visas biométriques (qui incluent les caractéristiques physiques du porteur), pour le 1^{er} janvier 2012, la coopération entre les consulats des pays membres sera renforcée, avec pour objectif la création progressive des services consulaires communs, le renforcement des moyens de l'Agence Européenne des Frontières Frontex, ce qui mènera à la mise en fonctionnement, à partir de 2012, d'un registre électronique d'entrées et de sorties dans l'UE.

IV) Construire une l'Europe de l'asile : diverses initiatives font état d'un bureau européen d'échange d'information sur les demandes d'asile pour 2009 et, pour l'an 2012, de l'instauration d'une procédure unique d'asile et de l'homogénéisation de la régulation de la condition de réfugié.

V) Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre migration et développement : il est fait état du besoin de faire de l'immigration un composant important des relations extérieures, raison pour laquelle il faut chercher à renforcer la coopération au développement avec les pays d'origine et de transit d'immigrants, par la promotion du point de vue du co-développement qui permet aux immigrants de participer au développement de leur pays d'origine. En outre, il faut consolider les relations entre l'UE et l'Afrique, ainsi que les relations euro-méditerranéennes avec les pays de l'Est, et les poursuivre avec des dialogues politiques et sectoriels existant avec l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Asie, afin de renforcer la coopération existante.

Maintenant, pour ce qui touche au développement futur d'une politique européenne d'immigration légale, l'UE est en train d'adopter un point de vue selon deux axes pour les prochaines années : faciliter l'admission de certaines catégories d'immigrants en fonction des besoins existants (par exemple, les travailleurs saisonniers et les travailleurs avec un niveau de formation élevé), indépendamment de l'application du principe de préférence communautaire, et fournir un statut juridique sûr commun à tous les travailleurs immigrants légaux.