

De Lampedusa au programme post-Stockholm

UE-PAYS TIERS : QUELLE COOPÉRATION MIGRATOIRE ?

Après le drame de Lampedusa, le Conseil européen de décembre 2013 et la *Task force* pour la Méditerranée⁽¹⁾ mettent l'accent sur la coopération avec les pays tiers. Mais pour obtenir une solidarité de ceux-ci et un traitement digne des migrants, il faudra que l'UE se donne les moyens de cette politique et qu'elle soit davantage à l'écoute de ces pays.

Dans cette rubrique :

Sur la scène internationale, c'est une Europe timide, aux responsabilités floues, aux moyens limités, aux politiques nationales contradictoires et sans vision commune, qui tente d'exister. Dans le domaine de la politique migratoire, l'UE a ouvert un vaste chantier de coopération avec les pays tiers mais pour progresser dans cette direction, elle devra faire preuve de plus de générosité et d'innovation. L'ambition manque également au niveau européen en matière de défense et de sécurité. Et pourtant, plus que jamais, le renforcement du rôle de l'UE dans un monde en profonde mutation est une nécessité si elle veut rester auteur de son avenir et être un partenaire qui compte avec les autres régions, les grands émergents et bien sûr l'Afrique, le continent en mouvement qui suscite de nombreux espoirs ici en Europe, et ailleurs...

Catherine Véglia



© Fotolia.com / Photoguns

L'Union européenne a ouvert un vaste chantier de coopération avec les pays tiers. Des actions de court et moyen terme sont envisagées avec pour objectif affirmé de dissuader des migrants irréguliers de se lancer dans des voyages périlleux. L'Union européenne prévoit de soutenir des campagnes d'information ainsi que les infrastructures de contrôle frontalier des pays tiers, en particulier au sud et à l'est de la Méditerranée. Une nouvelle génération de programmes Euromed police sera développée à partir de 2014 ; le Programme WAPIS (*West African Police Information System*) conduit par Interpol sera renforcé et le programme *Sea horse Network* de coopération de FRONTEX avec des pays tiers sera étendu à la Libye, puis au Maroc et à l'Égypte. Des partenariats de mobilité entre l'UE et des États tiers, visant à organiser des migrations légales en échange d'engagement de ces pays dans la lutte contre l'immigration irrégulière devraient aussi être finalisés ou négociés avec la Tunisie, la Jordanie, l'Égypte, la Libye, l'Algérie ou le Liban. Dans le domaine de l'asile, des programmes de protection régionaux doivent aider des pays tiers à améliorer leurs capacités de traitement des demandes d'asile. Ceux existant en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique

devraient être étendus aux pays du Sahel. Un programme incluant le Liban, la Jordanie et l'Irak qui accueillent actuellement 2,3 millions de personnes déplacées par le conflit syrien, au péril de leur stabilité, est en préparation. L'expérience de ces programmes montre cependant qu'ils ne sont pas toujours mis en œuvre dans l'esprit de protection des droits fondamentaux qu'ils sont censés diffuser.

La question des réfugiés

Aussi, la *Task force* et le Conseil européen soulignent-ils l'importance des programmes de réinstallation, qui visent à offrir à des personnes reconnues réfugiées hors d'Europe par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) la possibilité de s'installer dans un État membre. Or, en 2012, seulement 4 500 personnes ont pu bénéficier d'une réinstallation, et en décembre 2013, l'UE n'accueille que 12 340 personnes fuyant le conflit syrien⁽²⁾. Au premier semestre 2014, la Commission organisera avec le HCR une conférence sur la réinstallation des personnes les plus vulnérables, afin que l'UE augmente sa part du traitement des réfugiés dans le monde⁽³⁾.

Par ailleurs, dans la perspective de la stratégie européenne qui succédera au programme de Stockholm (2010-2014), la Commission proposera le développement de visas humanitaires, moins contraignants pour les États membres que les autres formes de protection internationale⁽⁴⁾. Elle réfléchit aussi sur la possibilité pour des demandeurs d'asile d'accéder à des procédures européennes à l'extérieur de l'UE, ce qui permettrait un tri des personnes ayant besoin d'une protection au plus près des zones de conflit.

Une approche globale

Au-delà de ces actions, pour « s'attaquer aux causes profondes des flux », le Conseil européen demande un « soutien approprié » via l'aide au développement. Depuis le Conseil européen de 2005, l'UE promet une « approche globale des migrations », faisant le pari d'un triple gain (« *triple win* »), d'une satisfaction des besoins du marché du travail européen, d'une stabilisation des droits des migrants, et d'un développement des pays d'origine. Depuis 2010, un Portail européen sur l'immigration informe sur les besoins des marchés du travail européens. Diverses directives (chercheurs, étudiants, personnels hautement qualifiés, travailleurs saisonniers actuellement en débat) visent à sécuriser les droits des migrants (reconnaissance des diplômes, soutien aux migrations circulaires). Pour la période 2014-2020, l'aide européenne au développement dans le domaine des migrations représentera 7 % des actions thématiques de l'Instrument de coopération au développement (ICD), et soutiendra, notamment, des formations utiles dans les pays d'origine. En outre, des mesures doivent favoriser les transferts de migrants, qui représentent plus de trois fois l'aide publique au développement. Les partenariats de mobilités s'intègrent également dans cette approche globale des migrations.

Innover

Pourtant, en période de contrainte budgétaire forte, comment l'Union européenne assurera-t-elle la mise en œuvre de sa coopération avec des pays tiers ? Ne faudrait-il pas conditionner l'aide aux performances des pays tiers dans la lutte contre l'immigration irrégulière ?

Dans ces négociations, l'UE ne se trouve pas toujours en position de force, les pays tiers bénéficiant des transferts de migrants et devant supporter des charges liées aux réadmissions. Les accords de réadmission avec le Maroc, l'Algérie, et la Chine peinent à se concrétiser, parce que ces pays jugent insuffisantes les incitations proposées par l'UE. Dans un État très affaibli comme la Libye, quel pourrait être l'effet d'une suspension de l'aide européenne pour manque d'efficacité dans le contrôle de ses frontières ?

Ainsi, si elle veut impliquer les pays tiers dans la lutte contre l'immigration irrégulière, l'Union européenne devra en payer le prix. Outre les fonds « asile et migration » (3,1 Md€ pour la période 2014-2020), « sécurité intérieure » (3,7 Md€) et de l'aide au développement, notamment du futur instrument de voisinage (15,4 Md€ au total) et du FED (30,2 Md€ au total), il faudra sans doute trouver des financements additionnels des États membres.

Il importera aussi que les États tiers soient convaincus que leurs intérêts sont également pris en compte. À cet égard, les financements migratoires ne devraient pas être mélangés avec ceux de l'aide au développement.

Les demandes des pays tiers portent en outre sur des possibilités élargies d'immigration légale vers l'Union européenne. Sachant que le développement n'entraînera pas dans un premier temps une diminution de l'immigration⁽⁵⁾, tout un travail visant à leur régulation devra se poursuivre.

S'agissant des migrants hautement qualifiés, le code de conduite éthique de la directive « carte bleue », actuellement peu contraignant, pourrait être renforcé pour lutter contre la fuite des cerveaux, et des règles européennes

Corinne Balleix vient de publier *La politique migratoire de l'Union européenne à la Documentation française* (coll. « Réflexe Europe », 2013). Elle est aussi l'auteur, dans cette même collection, de *L'aide européenne au développement* (La Documentation française, 2010).



devraient être développées pour rendre plus attractives les migrations circulaires⁽⁶⁾.

En outre, les cadres réglementaires des transferts de migrants devraient être améliorés afin d'en diminuer les coûts, de les sécuriser, et de promouvoir des innovations financières porteuses de développement. Ainsi, pour obtenir la solidarité des pays tiers dans un traitement digne des migrants, l'UE devra-t-elle faire preuve de générosité, d'innovation et d'écoute à l'égard de ces pays. ☞

Corinne Balleix
Politologue, enseignante
à Sciences Po Paris

1) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the work of the task Force Mediterranean, COM(2013) 869 final.

2) En outre, cet accueil se fait essentiellement sur un fondement humanitaire. Cf. Amnesty International : "An International Failure : The Syrian Refugee Crisis", *Amnesty International Briefing*, 13 December 2013.

3) 34 % des réfugiés séjournent en Asie et dans le Pacifique. Cf. UNHCR, "Displacement. The New 21st Century Challenge", *Global trends*, 2012.

4) Au terme de la directive « qualification », renouvelée en décembre 2011, la durée du titre de séjour octroyé dans le cas d'une protection conventionnelle est de trois ans minimum, et d'une année minimum dans le cas d'une protection subsidiaire. Cf. Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011.

5) Wihtol de Wenden (Catherine), *Pour accompagner les migrations en Méditerranée*, L'Harmattan, 2013.

6) Traoré (Sadio), « La migration circulaire au Mali. Aspects démographiques et économiques », *CARIM, Note d'analyse et de Synthèse*, 2010/55. Également : Flahaux (Marie-France), Mezger (Cora), Saljo (Papa), « Migration circulaire des Sénégalais », *CARIM, Note d'Analyse et de Synthèse*, 2011/72.