

Jacques Barrot

Vice-président de la Commission Européenne

**Intervention du M Barrot au 7ème
dialogue européen de la Fondation
Jean Monnet pour l'Europe**

**"Immigration et asile: pour une Europe
responsable et solidaire"**

*Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort*

Lausanne, vendredi 15 mai 2009

7^{ème} dialogue européen de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe

Lausanne – Vendredi 15 mai 2009

Immigration et asile: pour une Europe responsable et solidaire

- Un cycle s'achève, celui du programme de la Haye, qui a défini ces 5 dernières années les priorités en matière d'immigration et d'asile. **Un nouveau programme va s'ouvrir en 2010, le programme de Stockholm**, qui doit faire avancer une politique communautaire à la fois plus solidaire et plus responsable en matière d'immigration et d'asile.
- **Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile**, adopté par le Conseil européen le 15 octobre dernier sous Présidence française, trace les grandes lignes de cette future politique. Des actions concrètes en ont déjà résulté.
- Comment va se poursuivre la construction de cette politique européenne d'immigration et d'asile, sur la base de ces engagements communs?

1. une politique solidaire

- La politique communautaire d'immigration et d'asile ne traite ni de marchandises ni d'abstractions! Concernant des êtres humains, elle doit placer au cœur de ses principes une valeur primordiale : **la solidarité**.
 - Bâtir une politique d'immigration solidaire, cela signifie reconnaître que les migrants (*en 2006, 18,5 millions de ressortissants de pays tiers résidaient dans l'UE, soit 3,8% de la population totale – en termes d'entrées, 1,8 millions de RPT ont été admis en 2006*) aspirent légitimement à un monde meilleur, synonyme de sécurité, de liberté et de conditions de vie moins dures, de travail, tout simplement d'avenir... N'oublions pas notre passé : si aujourd'hui la grande majorité des Etats de l'Union européenne sont des pays d'immigration, l'émigration fait néanmoins partie de leur histoire.
 - Reconnaître que ces aspirations légitimes des migrants existent, cela signifie d'abord que l'on ne construit pas une politique d'immigration en gardant les yeux fixés sur l'Europe mais que l'on commence par s'interroger sur les causes de ces mouvements de personnes, pour essayer de comprendre ce phénomène dans toute sa complexité et de le gérer au mieux.

1.1 / Une approche concertée et globale de la question de l'immigration: la solidarité avec les pays tiers

- **L'approche globale** a été adoptée au niveau européen depuis 2005. Grâce à cette approche, des ponts sont établis entre gestion des migrations régulières, lutte contre les migrations irrégulières et renforcement du lien entre intégration et développement, dans la perspective d'optimiser les bénéfices des migrations pour les pays d'accueil comme pour les pays d'origine. Comment encourager les formes de migration qui enrichissent au lieu d'appauvrir les pays d'origine? Comment renforcer la contribution des expatriés au développement de leur société d'origine? Comment créer des opportunités dans les régions d'émigration?
- Un premier rapport d'évaluation de cette politique a été dressé à l'automne 2008, confirmant la pertinence des directions prises. De nouveaux instruments, tels **que les partenariats pour la mobilité et les plates-formes pour la mobilité**, ont été mis en place. L'exploration et l'évaluation de ces actions novatrices et prometteuses doivent se poursuivre, avec comme fil conducteur l'approfondissement du dialogue avec les pays d'origine et de transit.

Nous devons développer **une stratégie de migration circulaire** qui permet un bénéfice partagé (pays d'accueil/ pays d'origine), même si certains Etats ne le souhaitent pas... L'aide au développement de l'Europe à l'Afrique représente 30 milliards d'euros par an, mais les retours financiers enregistrés par les pays d'origine s'élèvent à 80 milliards!

1.2 / Le devoir d'asile

En 2008, les 27 Etats Membres ont enregistré environ 240 000 demandes, soit une augmentation pour la 2^e année consécutive – toutefois, la situation est très différente selon les Etats : augmentation pour les 15 "anciens" Etats membres, diminution pour les 12 "nouveaux"- s'agissant du nombre de demandes d'asile/1000 habitants, situation très contrastée aussi : moins de 0,5 en moyenne dans l'UE mais 9 environ à Malte.

- Un travail important a été accompli depuis 1999 pour créer un régime d'asile européen commun, avec l'objectif de faire de l'Union un espace de protection unique pour les réfugiés, basé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et sur les valeurs humanitaires communes à l'ensemble des Etats membres. Nous pouvons maintenant nous prévaloir de **l'existence de normes communes minimales**.

- Mais il faut aller plus loin. Nous devons travailler à harmoniser le niveau de protection dans tous les Etats membres, renforcer les normes de protection, améliorer l'accès à la protection et approfondir la solidarité dans ses deux dimensions externe et interne. Notre **perspective de mettre en place d'ici 2012 une procédure d'asile unique et un statut uniforme de protection internationale.**
- A cette fin, la discussion de la seconde phase d'harmonisation du système d'asile, que j'ai présentée en décembre 2008, va se poursuivre : amendements au règlement "Dublin II" pour la détermination de l'Etat responsable pour les demandes d'asile, au règlement «EURODAC» sur la prise des empreintes digitales des demandeurs d'asiles, aux directives sur les conditions d'accueil, sur le statut de réfugié et la protection subsidiaire et sur les procédures d'asile. Suivra, en septembre prochain, un 2^{ème} "paquet asile" qui révisera la directive de 2004 sur le statut de réfugié et la protection subsidiaire et la directive de 2005 sur les procédures d'asile.

La solidarité doit être double en matière d'asile:

> Solidarité entre les Etats membres.

Il faut impérativement aboutir à une répartition plus équitable des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne. Il faut aider les Etats membres qui, de par leur position géographique, sont asphyxiés par les flux migratoires. Malte, 400.000 habitants, a vu arriver en plein hiver, en janvier et février, 800 immigrés irréguliers, qui sont de "potentiels" demandeurs d'asile...

- Outre un soutien financier plus important pour les Etats membres sous pression (via le Fonds européen pour les réfugiés), il faut réfléchir à la **"relocation"** à l'intérieur de l'Union des bénéficiaires de la protection internationale.

- Le **Bureau européen de soutien pour l'asile**, proposé en février, fournira aux administrations nationales une assistance opérationnelle aux Etats membres confrontés à des situations d'arrivées massives: un soutien humain et logistique grâce à des équipes d'experts.

> Solidarité avec les pays tiers. qui accueille la grande majorité des réfugiés, souvent dans des conditions d'extrême pauvreté et de sécurité précaire.

- Nous irons vers un renforcement des **programmes de protection régionaux** qui visent à soutenir certains pays tiers accueillant un grand nombre de réfugiés.

- Nous réfléchissons à l'établissement d'un **programme de réinstallation**, qui permettra à des réfugiés particulièrement vulnérables d'être accueillis au sein de l'Union européenne (exemple des chrétiens d'Irak réfugiés en Syrie et en Jordanie).

1.3 / Le devoir d'intégration

- Une politique solidaire, cela veut dire aussi que l'intégration des immigrants doit être recherchée activement par les sociétés d'accueil, qui ne peuvent plus, comme elles ont pu le faire dans des contextes migratoires et économiques différents, s'en remettre uniquement à la seule force intégratrice du travail. Dans un contexte de difficultés économiques croissantes pour les immigrants présents sur le territoire des Etats membres, l'Europe doit être prête à mener des politiques encore plus ambitieuses en matière d'intégration des étrangers déjà présents légalement sur son territoire.
- Que peut faire l'UE dans ce domaine? Tout d'abord **un soutien financier: le fonds d'intégration de l'Union européenne représente 825 millions d'euros pour la période 2007-2013**
- L'action de l'UE ne passe pas par des instruments juridiquement contraignants mais par des initiatives pratiques destinées à **favoriser l'échange d'informations et de bonnes pratiques**, dans le plein respect des responsabilités des Etats membres. De nombreuses actions ont été menées : le Conseil a adopté des principes de base communs, un réseau de points de contact nationaux a été mis en place pour assurer la coordination entre les politiques nationales d'intégration, des manuels sur l'intégration ont été élaborés à l'intention des décideurs comme des praticiens et des conférences annuelles des ministres responsables des questions d'intégration ont permis de dégager régulièrement les priorités politiques en la matière.
- Je signale aussi les initiatives importantes intervenues le 20 avril dernier : **l'ouverture d'un site internet**, qui assure une meilleure diffusion des bonnes pratiques en la matière, et **le lancement d'un forum sur l'intégration**, impliquant activement la société civile.
- L'Europe doit continuer à promouvoir une politique d'intégration volontariste basée sur les efforts conjoints de la société d'accueil et des immigrants eux-mêmes, particulièrement importants dans la période qui suit l'arrivée de ceux-ci sur le territoire de l'Union européenne. Elle doit notamment s'efforcer d'**identifier des "parcours d'intégration"** s'agissant de la maîtrise de la langue, la participation à la vie et à la démocratie locale (élections) et l'adhésion aux valeurs européennes, et aider les Etats à mieux **comparer et évaluer** les résultats de leurs politiques.

2. Une politique responsable

- Notre politique d'immigration doit aussi répondre aux **préoccupations concrètes des sociétés d'accueil**, en élaborant des règles claires

- Il faut placer le citoyen au centre de la politique d'immigration. Cela implique que cette politique soit élaborée en concertation avec les différents acteurs et niveaux de gouvernance et qu'elle **implique activement la société civile**.

C'est notamment ce que j'ai voulu en mettant en place le Forum sur l'intégration, le mois dernier. C'est aussi la démarche suivie dans le cadre de la préparation du Programme de Stockholm, en lançant dès 2008 une large consultation publique. Par ailleurs, **l'action de l'Union européenne ne doit pas excéder ce qui est nécessaire** pour atteindre le résultat voulu. Lorsque les Etats sont mieux placés pour intervenir, il faut que ce soit eux qui interviennent, dans le respect du principe de subsidiarité.

2.1 / L'immigration économique, moteur de prospérité

- La politique européenne d'immigration doit pouvoir apporter des **réponses aux défis économiques communs**. En complément aux autres politiques menées en matière d'emploi, elle a notamment un rôle clé à jouer s'agissant de faire face aux **pénuries de main d'œuvre** qui affectent et continueront à affecter dans l'avenir, en dépit de la crise économique actuelle, les extrémités de l'échelle des compétences, c'est-à-dire à la fois dans les secteurs professionnels "sous tension" (souvent exigeants physiquement et peu rémunérateurs) et les secteurs qui demandent des qualifications élevées et spécifiques.
- A ces pénuries s'ajoutent **les conséquences du vieillissement démographique** qui va notamment conduire à une diminution drastique, de plus de 50 millions d'individus, de la population en âge de travailler de l'Union Européenne d'ici 2060. L'immigration permettra à l'Europe d'éviter "un crash démographique" qui mettrait en péril la prospérité de nos économies comme la soutenabilité de nos systèmes de protection sociale.
- **La mise en œuvre du programme d'action en matière de migration légale** élaboré en 2005 va donc se poursuivre. Après avoir proposé une procédure harmonisée pour l'admission des travailleurs hautement qualifiés, dont l'adoption est imminente, ainsi qu'un ensemble de règles communes relatives aux droits et aux règles de procédure en matière d'admission des travailleurs de pays tiers, encore en discussion, **la Commission présentera dans les prochains mois de nouvelles propositions de directives concernant les travailleurs saisonniers, les stagiaires rémunérés, les personnes transférées à l'intérieur d'un groupe d'entreprises.**

- Nous disposerons ainsi d'un ensemble d'instruments communautaires nous permettant à la fois:
 - > de promouvoir l'immigration économique des plus qualifiés (proposition carte bleue: elle permettra des séjours d'une durée de 1 à 4 ans pour des travailleurs qualifiés dont le salaire est 1,5 supérieur au salaire moyen européen) indispensable au renforcement de l'économie de la connaissance,
 - > d'accueillir dignement les travailleurs temporaires les plus vulnérables (proposition travailleurs saisonniers),
 - > de faciliter, dans la continuité de cet objectif, la mobilité du personnel clé des entreprises transnationales (proposition personnes transférées à l'intérieur d'un groupe),
 - > de renforcer les liens avec les pays tiers en encourageant une formation de qualité en Europe (proposition stagiaires rémunérés).
- Ce **cadre commun** est nécessaire pour répondre à des défis partagés par les Etats membres. Il doit toutefois être flexible et évolutif pour s'adapter à chaque situation particulière. L'immigration économique doit être liée étroitement aux besoins des marchés du travail, étant entendu également que le volume d'entrées de ressortissants de pays tiers doit rester une compétence exclusive des Etats membres.

2.2 / La lutte contre l'immigration irrégulière

- Placer le citoyen au centre de la politique, cela signifie apporter une réponse à une de ses préoccupations majeures, la lutte contre l'immigration irrégulière.

C'est **avant tout un impératif humanitaire, qu'il ne faut en rien mêler à la lutte contre l'insécurité** : lutter contre l'immigration illégale, c'est tenter de mettre fin aux tragédies humaines et à l'exploitation honteuse des migrants par les passeurs...

C'est aussi **un impératif social**, car faiblesse dans la lutte contre l'immigration irrégulière fragilise l'intégration des immigrés réguliers au sein des sociétés d'accueil. C'est enfin **un impératif démocratique** : les conditions d'admission sur un territoire doivent être les résultats de choix démocratiquement faits par la collectivité.

- La lutte contre l'immigration irrégulière nécessite donc une grande détermination et une vigilance constante, tant les stratégies de fraude sont protéiformes et le phénomène important : *de l'ordre de plusieurs millions (6-8 millions) d'immigrés se maintiendraient illégalement sur le territoire des Etats membres, avec des flux d'environ un demi-million par an.*

- Des importantes avancées qui ont été réalisées dans ce domaine au cours des derniers mois. La **directive "retour"** a été adoptée officiellement en décembre dernier et la **proposition de directive relative aux sanctions applicables aux employeurs d'étrangers en situation irrégulière**, qui représente un outil fondamental pour lutter contre l'immigration irrégulière et prévenir l'exploitation des migrants, a été approuvée par le Parlement en première lecture.
- La mise en œuvre de ces instruments fera dans le futur l'objet d'une **évaluation approfondie** au regard d'une part de leur effectivité en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, d'autre part de protection des groupes de migrants les plus vulnérables.

Les efforts d'éradication du trafic et de la traite des êtres humains seront par ailleurs poursuivis énergiquement.

2.3 / La maîtrise des frontières

En 2008, 175.000 détections de franchissement illégal des frontières (maritimes et terrestre), ce qui représente une augmentation de 20% par rapport à 2007.

Le pays le plus touché est l'Italie: 37.000 franchissements illégaux, dont 31.000 sur la seule île de Lampedusa

- En matière de contrôle des frontières, l'Union européenne poursuivra le développement d'une gestion intégrée. Cet objectif requiert une réflexion approfondie sur la coopération opérationnelle entre Etats membres et en particulier sur le **futur rôle de FRONTEX**.
- La Commission présentera, début 2010, des propositions législatives concernant l'introduction d'un **système d'entrée et sortie**, permettant d'enregistrer, à l'aide d'identifiants biométriques, les dates d'entrée et de sortie de chaque ressortissant de pays tiers admis pour un court séjour dans l'espace Schengen, afin d'identifier les cas de dépassement de la durée autorisée de séjour, qui constituent le plus grand problème aujourd'hui en termes d'immigration clandestine ;
- Par ailleurs, un **système de surveillance européen (EUROSUR)**, axé dans un premier temps sur les frontières extérieures méridionales et orientales de l'UE, devrait être développé afin d'empêcher le franchissement non autorisé des frontières et renforcer la sécurité intérieure de l'UE, contribuant ainsi à la prévention de la criminalité transfrontalière, tout en permettant aussi de réduire le nombre d'immigrants irréguliers qui perdent tragiquement la vie en mer.

Dans le contexte de la crise, il faut prendre garde aux replis identitaires et aux tentations xénophobes. Pour éviter ces dérives, la politique européenne de l'immigration et de l'asile exige un dialogue sans précédent avec les pays tiers, qui doivent prendre conscience non seulement que l'Europe ne peut ouvrir ses bras à tous, mais surtout que la perte de leur richesse humaine les condamneront eux-mêmes à terme dans la mondialisation.

Les Européens doivent tout à la fois manifester une authentique solidarité et appeler à une responsabilité partagée avec les pays d'origine et de transit.

Cette politique implique évidemment de **lier l'aide au développement avec la gestion concertée des flux migratoires**. Là se trouve la véritable condition d'une réponse humaine et efficace face à l'amplification des flux migratoires, défi majeur du XXIème siècle.

* * *