

POLITIQUES MIGRATOIRES : UN HIVER EUROPEEN CONTRE UN PRINTEMPS ARABE

Par **Mathilde Lanathoua**¹,
coordinatrice du pôle « Europe » de Terra Nova

Le 23 juin 2011

Synthèse

Les débats européens sur la gestion des flux migratoires en provenance du Sud de la Méditerranée, suite au déclenchement du printemps arabe et de la guerre en Libye, ont été particulièrement difficiles. Les échanges du Conseil européen des 23 et 24 juin en matière de frontières, d'asile et de migration ne devraient pas être moins tendus que ceux sur le sauvetage de la Grèce.

Le vif différend franco-italien sur le sort des migrants arrivés à Lampedusa a non seulement reflété un manque de solidarité et de responsabilité regrettable, mais a conduit à faire accepter la possibilité d'un rétablissement des frontières intérieures en cas de contrôle défaillant des frontières extérieures Schengen. La perspective d'une révision des règles Schengen, qui est à tous points de vue une régression, n'est malheureusement pas la seule mesure susceptible de nous inquiéter.

Les mesures d'urgence que le Conseil doit adopter pour faire face à cette pression migratoire sont très insuffisantes : les Etats restent réticents à l'octroi d'une protection temporaire aux réfugiés, la mise en place de programmes de réinstallation et des concessions en matière de libéralisation des visas. Cette approche très restrictive se retrouve dans les lignes rouges du Conseil pour le parachèvement du régime d'asile européen commun et la mise en place d'un partenariat global avec les pays du voisinage méridional.

Particulièrement inquiète devant ces orientations, la commissaire européenne aux Affaires intérieures, Mme Malmström, a tenu à marquer la célébration du 26^e anniversaire de l'accord Schengen le 14 juin dernier et de la Journée mondiale des réfugiés le 20 juin, en appelant les Etats européens à préserver et protéger l'espace Schengen, qui est l'une des réussites les plus tangibles de l'Union, à renouveler leurs engagements en matière d'asile et à aider les pays tiers recevant les personnes déplacées de Libye, notamment en procédant à des programmes de réinstallation.

Ces débats ne sont que le reflet d'une approche sécuritaire excessive des questions migratoires et un réflexe de fermeture qui ne peut qu'être contreproductif pour une Europe vieillissante et qu'alimenter son déclin politique et économique.

¹ Mathilde Lanathoua est le pseudonyme d'une spécialiste des relations extérieures de l'UE.

L'approche globale européenne en matière migratoire doit donc urgemment être équilibrée, en faisant prévaloir une approche des questions migratoires par les droits individuels et non par un biais sécuritaire, en adoptant une logique d'opportunité, concevant les migrations comme un vecteur de richesse culturelle et économique, et non comme un fardeau, et en concluant des partenariats enfin équilibrés, fondés sur une conditionnalité mutuelle, avec les pays d'émigration.

L'amélioration des règles Schengen ne passe pas par la possibilité de rétablir les frontières intérieures, mais par un renforcement du contrôle européen des frontières extérieures, via la mise en place d'un système européen de garde-frontières, des moyens financiers plus importants pour aider les Etats membres en difficulté, et une amélioration des conditions de délivrance des visas Schengen.

Le régime d'asile européen commun doit enfin être exemplaire, tout comme les conditions d'accueil et de détention des migrants en Europe. La capacité des Etats à assurer un retour volontaire doit être renforcée et un programme européen commun de réinstallation, très rapidement créé et piloté par une unité permanente de la Commission européenne.



Note
intégrale

Les débats européens sur la gestion d'une arrivée importante de migrants en provenance du Sud de la Méditerranée ont été particulièrement difficiles et reflètent une sécuritarisation excessive de la question migratoire, un manque de solidarité européenne et un réflexe de certains Etats à la fermeture.

La Haute Commissaire de l'ONU aux droits de l'homme, Navi Pillay, a ainsi ouvert la session du Conseil des droits de l'homme du 30 mai dernier, en déplorant la « rhétorique mise en place ces derniers mois, en particulier en Italie et en France », dépeignant les migrants « comme un fardeau dont il conviendrait de se décharger sur d'autres » et la « réponse réflexe » adoptée dans l'espace Schengen. Elle a exhorté les pays de l'Union à apporter « un soutien efficace dans le respect de leurs obligations internationales ». Des appels similaires ont été répétés par le Conseil de l'Europe et le directeur de FRONTEX, Ilkka Laitinen, soulignant que la « clôture n'est pas une solution ».

44 300 migrants du Sud de la Méditerranée sont arrivés en Europe depuis le début du printemps arabe, dont 16 800 de Libye depuis l'éclatement du conflit. Selon le Haut-commissariat de l'ONU aux réfugiés (HCR), près de 1 200 personnes auraient également disparu dans leur traversée de la Méditerranée depuis le 25 mars. Ce flux de migrants pose des défis incontestables aux Etats européens, mais, comme le rappelait la Haute Commissaire de l'ONU aux droits de l'homme, ce sont les Etats méditerranéens, eux-mêmes confrontés à des situations intérieures difficiles, qui doivent aujourd'hui accueillir la très grande majorité des migrants et le million de réfugiés qui ont fui la Libye depuis le début de la guerre. Le nombre de migrants en Europe est finalement peu élevé au regard des événements exceptionnels qui touchent toute l'Afrique de Nord et le Moyen Orient et les 600 000 migrants qu'accueille aujourd'hui la Tunisie. Le HCR estime qu'environ 8 000 personnes, à ce jour aux frontières égyptiennes et tunisiennes, auront besoin d'être accueillies ces prochains mois par l'Union.

Or les solutions que s'apprête à adopter le Conseil européen en matière d'asile et de migration sont très insatisfaisantes. Il est particulièrement déplorable que l'exacerbation des risques liés à cette crise migratoire conduise à l'affaiblissement d'accords de long terme, comme l'Accord de Schengen et du futur régime d'asile commun.

1 - DES CHOIX DE POLITIQUE MIGRATOIRE ET D'ASILE TRÈS RESTRICTIFS

1. 1 - LA MODIFICATION DES RÈGLES SCHENGEN : UNE RÉGRESSION POUR LA COOPÉRATION EUROPÉENNE

Le débat sur la révision des règles applicables à l'espace Schengen fait suite au différend franco-italien envenimé par le manque de responsabilité et la surenchère des deux parties. Principal Etat européen concerné par cette pression migratoire et critiquant le manque de solidarité de l'Union, notamment à des fins de politique intérieure, l'Italie s'est empressée de conclure un accord avec le nouveau gouvernement tunisien visant à mettre un terme aux départs des migrants clandestins. L'Italie a accepté de ne pas renvoyer chez eux près de 25 000 migrants tunisiens, en contrepartie d'une coopération renforcée, mais a dans la foulée attribué massivement à ces migrants, dans des conditions sans doute contestables au regard des règles Schengen, des permis de séjour temporaires, assortis de documents de voyage leur permettant de circuler librement dans l'espace Schengen.

La France a alors invoqué le risque de trouble à l'ordre public prévu par l'Accord de Schengen pour renforcer les contrôles à ses frontières avec l'Italie et s'assurer que les migrants tunisiens interpellés sur le sol français répondaient bien aux critères d'obtention de ce permis, liés à leurs conditions financières et l'objet de leur séjour. Elle a renvoyé plusieurs migrants aux ressources jugées insuffisantes vers l'Italie et demandé à la Commission européenne d'examiner la validité des décisions de délivrance de ces permis par l'Italie au regard des règles Schengen.

Les deux pays ont donc clairement contourné, voire détourné, les règles applicables dans l'espace Schengen, l'Italie en ne respectant pas les règles d'octroi de permis de séjour, la France en ayant massivement renforcé ses contrôles de police dans les zones frontalières avec l'Italie au point d'avoir, pendant un certain délai, bloqué la circulation des trains et porté atteinte au principe de libre circulation.

Ils se sont également divisés sur la question de la solidarité européenne sur laquelle les autorités italiennes, et notamment le ministre de l'intérieur, Roberto Maroni, issu du parti populiste de la Ligue du Nord, ont fait de la surenchère pour de pures considérations de politique intérieure, donnant de l'Union européenne une image particulièrement divisée. Or la contribution de l'UE à la suite de cette crise atteint 100 millions d'euros, dont la moitié a été fournie par la Commission. De plus, trois des quatre fonds du programme « Solidarité et gestion des flux migratoires » flèchent 425 millions d'euros vers les six États les plus concernés, dont l'Italie. Trois opérations ont été lancées par Frontex depuis le début de l'année, dont deux, Hermès et EPN-Hermès, Extension2011 pour aider l'Italie. Si cette assistance est certes encore insuffisante, c'est aux Etats de la renforcer. La

solidarité demandée par l'Italie dans la gestion des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile arrivés sur son sol relève également de leur bon vouloir. Or cette solidarité était difficilement acceptable par les Etats membres qui, comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, assument à ce jour la plus lourde charge en ce domaine.

Les deux pays ont dépassé leur contentieux en demandant à M. Barroso, dans leur lettre commune du 26 avril, d'examiner « la possibilité de **rétablir temporairement le contrôle aux frontières intérieures** » des Etats. La France a proposé la mise en place de mesures de sauvegarde visant à autoriser les Etats membres à rétablir les contrôles aux frontières intérieures, soit en cas de défaillance structurelle d'un Etat membre à contrôler sa frontière extérieure (cas de la Grèce notamment), soit en cas d'arrivée massive de migrants irréguliers. L'annonce début mai du gouvernement danois de vouloir rétablir le contrôle à ses frontières avec l'Allemagne et la Suède, pour de toutes autres raisons, a alimenté ce débat sur la question du renforcement du contrôle des frontières intérieures et de la renationalisation de la gestion des frontières intérieures.

La Commission a repris la proposition d'une clause de sauvegarde dans sa communication du 4 mai sous certaines conditions. Elle insiste tout d'abord sur la nécessité de renforcer le système de surveillance, de contrôle et de suivi Schengen. Elle tient ensuite à ce que la réponse aux insuffisances de contrôle d'un Etat membre soit communautaire et vise en priorité le renforcement des capacités opérationnelles sur les frontières extérieures visées, le rétablissement temporaire des frontières intérieures ne pouvant être décidé qu'en dernier recours « dans des situations réellement critiques », jusqu'à l'adoption d'autres mesures stabilisant la situation. Elle dissocie ainsi clairement les insuffisances du contrôle des frontières extérieures, qui relèvent de l'examen européen, des circonstances d'ordre public, dont l'évaluation est nationale.

Cette proposition n'en remet pas moins en cause l'acquis communautaire. Ce mécanisme, s'il devait être adopté, affaiblirait l'esprit de responsabilité et de solidarité au cœur de l'Accord de Schengen, qui ne sera plus basé sur la confiance, mais sur la défiance mutuelle. Il introduirait également le risque que les Etats décident de faire cavaliers seuls. Cette clause de sauvegarde, en fonction des modalités qui seront retenues, pourrait s'avérer contreproductive si elle devait diminuer *de facto* la responsabilité de chacun des Etats pour l'ensemble de l'espace Schengen et l'incitation à la solidarité pour l'Etat en difficulté. Le recours au caractère communautaire ou national du processus décisionnel sera de ce point de vue déterminant.

La Commission adopte une nouvelle fois une approche suiviste devant les exigences d'Etats membres dont la dureté trouve en partie sa source dans des visées électoralistes, notamment en France, en Italie et au Danemark. Les engagements du Conseil en faveur du développement d'un système de surveillance des frontières d'ici à 2013, de la communautarisation du système d'évaluation Schengen, jusque-là refusé par les Etats membres, du renforcement des capacités opérationnelles de l'Agence Frontex et de la création d'une agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle sont à saluer. Mais ce nouveau mécanisme risque d'affaiblir les règles Schengen et, *a minima*, d'ouvrir la boîte de Pandore s'agissant du principe de libre circulation.

1. 2 - DES MESURES D'URGENCE INSUFFISANTES, REFLETANT UN MANQUE DE RESPONSABILITE

Le réflexe de fermeture est également prégnant dans les mesures d'urgence envisagées.

Le Conseil Justice et Affaires intérieures du 12 avril a adopté sans difficulté les propositions du premier plan d'action de la Commission relatives à l'augmentation de l'aide pour les Etats membres les plus concernés, via un renforcement des moyens de Frontex, une augmentation des fonds européens et le déploiement au bénéfice de Malte d'équipes du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA), opérationnel depuis quelques jours. L'adoption du règlement, qui augmentera les capacités de l'agence, a été retardée car les Etats membres ont refusé certaines garanties, notamment sur les droits fondamentaux, demandées par le Parlement européen pour encadrer les opérations de Frontex.

Les Etats membres ont également approuvé une coopération renforcée avec les pays méditerranéens : la négociation accélérée d'accords opérationnels entre Frontex et les autorités d'Égypte, du Maroc et de la Turquie, un projet opérationnel spécial avec la Tunisie pour renforcer ses capacités de contrôle de ses frontières et faciliter le retour des personnes rapatriées, et un programme de protection régionale pour les réfugiés couvrant l'Égypte, la Libye et la Tunisie.

Les autres propositions de la Commissaire Malmström en matière d'asile, comme les mécanismes de réinstallation des réfugiés et l'octroi d'une protection temporaire, et celles en matière de libéralisation des visas, ont par contre été accueillies très difficilement. Le Président Sarkozy a pour sa part fait savoir au Président de la Commission qu'il refusait toutes ces propositions, dans sa lettre du 6 avril dernier, afin de ne pas créer « d'effet d'appel ». On peut pourtant fortement douter que ces mesures aient un quelconque effet sur les personnes qui tentent de rejoindre l'Europe au péril de leur vie.

En matière de protection internationale, la Commission reste précautionneuse devant les réticences du Conseil qui estime, dans sa grande majorité, que les conditions ne sont pas encore réunies pour établir que l'Union est bien en présence d'une situation d'afflux massif de personnes déplacées qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine. Elle s'en tient donc à une position d'attente en ce qui concerne la mise en œuvre de la directive 55/2001 relative à la protection temporaire.

La Commission insiste davantage, mais encore avec peu d'effets, pour que la réinstallation devienne une partie intégrante de la politique d'asile de l'UE. La réinstallation est l'une des trois solutions durables, avec le rapatriement librement consenti et l'intégration sur place, préconisées par le HCR ; elle consiste à permettre à ces personnes qui ont fui leur pays et qui se trouvent dans un pays tiers, de s'installer sur le sol européen. Si elle doit rester la solution de dernier recours, car les autres lui sont préférables ne serait-ce qu'en termes de perspectives d'intégration effective des personnes réinstallées, elle est essentielle dans les situations où une personne ne peut ni rentrer chez elle ni rester dans le pays de premier accueil. Un plan d'action communautaire prévoit certes la mise en place d'un programme de réinstallation de réfugiés, mais la plupart des Etats membres y sont réticents, manquent de tels programmes et fixent leurs priorités sans aucune coordination au niveau

de l'Union. La Commission rappelle qu'environ 5 000 réfugiés ont été réinstallés en 2010 dans l'UE, 75 000 aux États-Unis. Les 27 États européens réinstallent actuellement moins de réfugiés que le seul Canada, qui la pratique certes un peu trop au regard des autres solutions. La Commission déplore que cette question reste sujette au strict principe de volontariat des États membres. Le contexte budgétaire très contraint auxquels les États membres sont soumis et les demandes du Parlement européen dans le cadre de la codécision n'ont pas permis jusqu'ici à ce programme communautaire d'être mis en place.

Les concessions en matière de libéralisation des visas, qui permettraient dès à présent de trouver une solution avec les pays d'origine et de faciliter les retours, sont pour l'heure écartées. Ces concessions n'ont en règle générale été octroyées qu'en réponse à des engagements des pays tiers en matière de retours et de réadmissions. Les propositions sur la table visent à les conditionner, comme l'aide européenne et un renforcement du partenariat avec l'Union, à une coopération effective des pays du Sud de la Méditerranée en matière de lutte contre l'immigration illégale. La principale mesure adoptée en matière de visa reste donc l'intégration dans le règlement n°539/2001 relatif aux visas d'une clause de suspension de la libéralisation des visas aux pays bénéficiaires en cas d'abus.

1. 3 - VERS UN REGIME COMMUN D'ASILE TRES RESTRICTIF EN 2012 ?

Un régime d'asile européen commun est envisagé depuis le traité d'Amsterdam de 1999, pour instaurer une procédure d'asile unique offrant des garanties communes aux réfugiés. Le pacte européen sur l'immigration et l'asile d'octobre 2008 prévoit son établissement au plus tard d'ici 2012. Or la Commission a présenté, en 2008 et 2009, une série de propositions qui n'ont guère prospéré jusqu'ici, le Conseil les jugeant trop complexes ou coûteuses.

Elle a ainsi présenté, le 1^{er} juin dernier, des propositions révisées des directives « accueil » et « procédure » qui tentent de concilier les exigences très divergentes du Conseil et du Parlement européen. La Commission concède notamment un assouplissement des conditions permettant aux États d'avoir recours aux procédures accélérées de traitement des demandes d'asile jugées infondées.

Mais ces compromis sont encore insatisfaisants pour le Conseil, notamment au vu des lignes rouges communes définies par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni et diffusées le 27 mai dernier. Ces États s'opposent à une assistance juridique gratuite pour les demandeurs d'asile en première instance, au raccourcissement du délai d'accès des demandeurs au marché du travail et en restent à une année, malgré les latitudes laissées pour limiter cet accès à certains métiers et réguler le nombre d'heures de travail. Ils considèrent également que les dispositions relatives aux prestations sociales sont susceptibles de « favoriser des demandes d'asile abusives » et de peser « sur les États membres les plus généreux » (lettre commune). Ces États, qui sont les principaux pays de premier asile en Europe, jugent que ces mesures sont susceptibles d'alourdir la charge administrative et financière qui pèse sur leur système d'asile, ou de favoriser les détournements de procédure d'asile.

La Commissaire Malmström et la présidence hongroise se sont donc vu obligées de faire de nouvelles concessions qui représentent un recul regrettable pour le régime commun d'asile.

Si la Commission maintient un délai de six mois pour traiter les demandes en première instance, elle rend possible une extension à un an, voire plus, en cas de grand nombre de demandes.

La Commissaire renonce à l'aide juridique gratuite en première instance, pourtant fermement défendue par le Parlement européen. Elle ne sera envisageable qu'en deuxième instance, lors des procédures d'appel. Les États membres pourront alors faire passer un test au demandeur évaluant la légitimité de ses intentions. En cas d'échec, l'assistance juridique gratuite ne sera pas obligatoire.

La Commissaire répond, qui plus est, à nouveau au souhait des États membres de faire accéder les forces de police à Eurodac, la base de données des empreintes digitales des demandeurs d'asile.

La Commission ne revient pas sur le principe selon lequel la rétention de demandeurs d'asile n'est possible que dans des cas exceptionnels, mais donne plus de marges aux États pour décider et organiser ces rétentions, en vertu des critères de clarté, de nécessité et de proportionnalité.

Ces concessions affaiblissent considérablement les garanties du régime d'asile commun et n'épargneront pas à la commissaire européenne d'après négociations avec le Conseil et le Parlement.

1. 4 - UNE COOPERATION AVEC LES PAYS MEDITERRANEENS FONDEE SUR UNE CONDITIONNALITE A SENS UNIQUE

Le dialogue sur les migrations avec les pays méditerranéens reste placé sous le signe de la conditionnalité à sens unique. Le soulèvement de leurs peuples pour la démocratie et la maîtrise de leur destin n'a pas conduit l'Union à changer d'approche pour un partenariat plus équilibré.

Le Conseil a accepté, malgré la réserve de certains États, la proposition du Président Sarkozy, adressée à M. Barroso dans sa lettre du 6 avril, demandant que l'appui européen aux régimes de transition au Sud de la Méditerranée soit conditionné à la mise en œuvre d'une coopération effective en matière de lutte contre l'immigration illégale, de réadmission et de contrôle de leurs frontières. Cette exigence était pourtant malvenue car la diplomatie française s'est distinguée par son ouverture peu sourcilieuse à Kadhafi et Bachar Al Assad, aujourd'hui unanimement condamnés pour crimes contre l'humanité, et son refus de toutes lignes rouges en matière de droits de l'homme dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, au nom du nécessaire compromis. Cette conditionnalité a néanmoins pu être édulcorée pour les interventions de la Banque d'Investissement Européenne (BEI).

La Commission va dans le même sens en plaçant le principe de conditionnalité au cœur du « dialogue sur les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée », proposé dans sa Communication du 24 mai. Considérer que ce principe est un incitatif indispensable pour obtenir des résultats ne semble étrangement pas aux Européens antinomique avec la notion de partenariat équilibré et de « coopération mutuellement avantageuse ». La Commission note comme les États membres que la négociation d'accords de réadmission avec plusieurs pays, en l'absence d'incitants en matière de visa ou d'assistance financière, est très difficile. La signature d'accords de réadmission comme l'engagement de prendre des mesures contre les migrations irrégulières

subordonneront donc désormais la négociation d'accords de mobilité avec les pays arabes post-révolution. La disposition des partenaires à coopérer conditionnera un soutien à leurs capacités et une facilitation de la mobilité de leurs ressortissants.

2 - LA POLITIQUE EUROPEENNE DE MIGRATION ET D'ASILE DOIT S'INSCRIRE DANS UN AUTRE PARADIGME

1. 1 - REEQUILIBRER L'APPROCHE GLOBALE EUROPEENNE EN MATIERE MIGRATOIRE

La mise en œuvre de l'approche globale en matière de migration, adoptée il y a cinq ans, doit être rééquilibrée, les Etats se focalisant aujourd'hui sur le renforcement de la lutte contre la migration irrégulière, au détriment de l'organisation de la migration légale et de la maximisation des avantages mutuels pour le développement. La Commission devra dans sa communication-bilan à venir inviter fortement les Etats membres à s'investir davantage dans les deux autres piliers de l'approche globale.

Les Européens doivent pour cela faire prévaloir une approche des questions migratoires par les droits et non une approche sécuritaire. Ce débat au Conseil reflète la sécuritarisation excessive des questions migratoires qui a débuté dans les années 1980 avec l'élargissement de la notion de « sécurité », alors réservée à la sphère géopolitique et militaire. Cette évolution a été alimentée par les craintes de perte d'identité et d'acquis sociaux, et aujourd'hui par des amalgames entre migrants et menaces, comme le terrorisme et la criminalité. Le discours du Président Sarkozy prononcé le 27 janvier suite à la révolution tunisienne et agitant les chiffons rouges des menaces migratoires, islamiste et terroriste, est emblématique de ce phénomène. C'est également le cas de la décision prise le 12 mai dernier par le gouvernement libéral-conservateur danois, appuyé par l'extrême-droite, de rétablir les contrôles douaniers aux frontières avec l'Allemagne et la Suède pour lutter contre l'immigration clandestine et la criminalité, alors que cette mesure est purement symbolique, inefficace et inutilement coûteuse selon les forces de police elles-mêmes. Les lois d'immigration n'en sont que plus restrictives, comme la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration.

L'impact politique de cette évolution est très lourd pour l'Union européenne. L'Europe a de plus en plus de mal à être crédible dans ses discours en matière de droits de l'homme alors que se font jour les graves insuffisances de sa politique d'asile et s'affirme la volonté d'assigner la majorité de la population mondiale à résidence. Il est urgent que l'Union revienne à une approche et à un discours avant tout fondés sur les droits et la liberté. Ses exigences en matière de régulation n'en seront que plus acceptables.

La tendance à la fermeture doit également laisser place à une logique d'opportunité, concevant les migrations comme un vecteur de richesse culturelle et économique et non un fardeau. Comme souligné dans la Stratégie Europe 2020, l'une des principales difficultés économiques de l'Europe reste sa capacité à compenser le déclin démographique de sa population active. L'Union devra faire face à un déséquilibre démographique et à un déficit de main d'œuvre très handicapants pour la préservation de sa compétitivité et de son modèle social. Selon la Commission, l'Europe pourrait connaître une importante pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs, plus d'un

million dans celui de la santé d'ici 2020, environ 500 000 dans les TIC d'ici 2015, et autant dans la recherche. Le rapport sur l'évolution démographique allemande rendu à Mme Merkel préconise ainsi une augmentation du nombre des immigrés de 350 000 chaque année.

Mais les travaux de la Commission, notamment son livre vert sur la résorption des pénuries de main-d'œuvre par la migration prévu pour 2012, comme ceux des Etats membres visant à définir les « besoins » d'immigration européens doivent éviter d'aboutir à des préconisations très restrictives et schématiques et d'encourager ce qui serait une « fuite des cerveaux » des pays en développement. Les orientations européennes en matière migratoire doivent être définies avec les pays de départ pour que cette coopération bénéficie mutuellement aux deux parties. L'attrait de migrants qualifiés implique d'autant plus un dialogue avec les pays d'émigration sur leurs besoins, les modalités d'un échange de connaissances, les possibilités de migration circulaire et d'aide ciblée sur la formation universitaire.

Des partenariats enfin équilibrés doivent être conclus avec les pays de départ et de transit.

L'approche sécuritaire des Européens est prépondérante dans les accords conclus avec les pays de départ et de transit. La conditionnalité à sens unique que propose la Commission en matière migratoire dans ses futurs accords de mobilité, comme d'ailleurs en matière de droits de l'homme dans sa politique européenne de voisinage rénovée, ne peut constituer la base d'une coopération équilibrée et d'intérêt mutuels.

De tels accords ont vocation à répondre tant aux besoins d'une Europe vieillissante qu'à ceux d'une population jeune et croissante des pays d'émigration méditerranéens et sub-sahariens. La croissance ne sera favorisée au Nord comme au Sud que si ces accords sont à même de développer leurs fortes complémentarités. La conditionnalité ne devrait enfin être envisagée que sur une base mutuelle et réciproque : l'Union européenne tenant ses engagements en matière d'asile, de qualité d'accueil, de libéralisation de visa et d'appui à la lutte contre l'immigration irrégulière en échange d'une bonne coopération pour promouvoir les filières légales et lutter contre les filières clandestines.

2. 2 - RENFORCER LA COOPERATION EUROPEENNE EN AMELIORANT L'APPLICATION DES REGLES APPLICABLES DANS L'ESPACE SCHENGEN

Les conditions de délivrance des visas Schengen devraient être améliorées. Le potentiel du code communautaire des visas, entré en vigueur en avril 2010, doit d'ores et déjà être pleinement exploité. La Commission regrette notamment les réticences des Etats membres à délivrer des visas à entrées multiples aux voyageurs fréquents. L'extension de la coopération européenne sur les visas Schengen de court séjour aux visas de long séjour, la mise en place des centres communs de traitement des demandes de visa et l'adoption d'un permis unique de résidence et de travail, proposé depuis 2007 pour déterminer clairement les droits des migrants et simplifier les procédures administratives, constitueraient d'autres avancées capitales pour améliorer l'Accord de Schengen.

Pour ce qui est du **renforcement du contrôle des frontières Schengen**, un **système européen de garde-frontières** devrait être rapidement mis en place afin de mieux mutualiser les capacités des Etats membres et d'harmoniser leurs normes. Le **rôle de FRONTEX** pour faire converger les capacités vers les lieux confrontés à une arrivée massive de migrants doit être développé. Des efforts

supplémentaires doivent également être déployés pour prévenir les naufrages de bateaux de migrants.

L'Union doit par ailleurs disposer de moyens financiers plus importants et plus facilement mobilisables pour faire face aux situations difficiles, y compris dans les pays tiers. Le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», qui n'est pas conçu à ce jour pour des situations d'urgence, pourrait d'ores et déjà être renforcé et assoupli pour répondre plus rapidement aux demandes d'assistance. La Commission a également proposé à juste titre la création de fonds fiduciaires, qui serait permise grâce à la révision du règlement financier de l'UE, pour faire face aux situations de crise.

Le rétablissement des frontières intérieures en raison d'une défaillance du contrôle extérieur de l'UE doit à terme être écarté. La Commission devra pour l'heure veiller à réduire au maximum les conditions d'un tel rétablissement et à garantir un processus décisionnel communautaire.

2.3 - ADOPTER UN REGIME D'ASILE COMMUN FAVORABLE AUX DROITS ET A L'INTEGRATION DES REFUGIES

Le régime d'asile européen commun doit être exemplaire pour faciliter les conditions de vie des réfugiés, le traitement de leurs demandes d'asile et la recherche de la solution durable la plus souhaitable pour chacun, au-delà d'un respect intégral de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et des autres obligations internationales pertinentes. Ceci passe d'ores et déjà par une application effective et complète de l'acquis communautaire par l'ensemble des Etats membres, ce qui n'est pas le cas à ce stade.

Une révision du **règlement de Dublin**, qui exige d'examiner les demandes d'asile dans l'Etat membre par lequel un migrant est entré et impose ainsi une charge disproportionnée aux Etats de premier asile, est également urgente. Mais pour que cette réforme soit acceptée, tous les Etats membres doivent faire en sorte de jouer le jeu des règles en matière d'asile et de contrôler efficacement leurs frontières extérieures. Ce n'est actuellement pas le cas de la Grèce.

Les conditions d'accueil et de détention des migrants en Europe doivent être tout aussi rapidement améliorées grâce aux fonds européens pour garantir aux réfugiés un traitement décent. La Grèce, notamment, doit mettre en œuvre sans délai son plan national en matière d'asile et de migrations qui bénéficie du soutien opérationnel et financier de l'UE.

Un programme européen commun de réinstallation doit être créé rapidement et piloté par une unité permanente de la Commission européenne, comme le préconise la Commission du Parlement européen pour les libertés civiles, la justice et les affaires intérieures. Une augmentation de l'appui financier de la Commission européenne pour le programme de réinstallation est également nécessaire.

L'Union européenne doit également s'assurer que les pays vers lesquels seraient renvoyés des migrants aux termes d'**accords de réadmission** aient des capacités d'accueil suffisantes et garantissent un accès à l'asile.

La Communication de la Commission à venir en 2012 sur la **politique de l'UE en matière de retour** doit par ailleurs contribuer à promouvoir le retour volontaire et renforcer les capacités des États membres à l'assurer. La Commission doit par ailleurs veiller à ce que les États membres assurent rapidement la transposition de la directive de décembre 2008 sur le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite « directive retour ».