

ANALYSE

La politique migratoire communautaire à la croisée des chemins

Depuis deux ans, la question migratoire est redevenue une des priorités de l'agenda européen. Après l'adoption du traité d'Amsterdam de 1997, qui conférait à l'Union certaines compétences en matière de visas, d'asile et d'immigration et fut suivi d'un premier programme de travail adopté par le Conseil européen de Tampere en 1999, la communautarisation des politiques migratoires avait semblé marquer le pas. Les événements de Ceuta et Melilla en octobre 2005, au cours desquels des centaines d'émigrants africains prirent d'assaut les enclaves espagnoles du Maroc pour tenter de pénétrer sur le territoire de l'UE, ainsi que la situation que connaissent Lampedusa, Malte et certaines îles grecques, ont montré les limites d'une gestion strictement nationale des flux migratoires : les États membres devenus frontières de l'Union, à l'instar de l'Espagne ou de l'Italie, ne peuvent prendre seuls en charge la montée de la pression migratoire pour l'ensemble de l'Europe.

Le sommet informel de Hampton Court, fin octobre 2005 sous présidence britannique, a dès lors élevé la question migratoire au rang de priorité. Dans la foulée, le Conseil européen de décembre 2005 proposait « *une approche équilibrée, globale et cohérente, comprenant des politiques destinées à lutter contre l'immigration illégale et permettant, en coopération avec les pays tiers, de tirer parti des avantages de l'immigration légale* ». Cette **approche globale** a visé, dans un premier temps, les pays africains et méditerranéens, avant d'être étendue aux régions limitrophes de l'UE, à l'est et au sud-est. Mais son contenu fait toujours l'objet de débats. En particulier, **le volet immigration de travail, pour lequel les États membres continuent d'être seuls compétents, peine à être intégré dans le « paquet » que la Commission européenne pourrait négocier avec les pays d'émigration**. Or, ceux-ci demandent que des permis de travail au sein de l'UE soient accordés à leurs ressortissants, en échange des efforts qu'ils pourraient consentir pour lutter contre l'immigration clandestine et notamment contre les filières qui l'organisent.

La Commission européenne plaide également en ce sens et le Commissaire Frattini, en charge du dossier, a encore fait récemment des suggestions visant à concilier cette approche globale de la question migratoire au plan communautaire avec le maintien de la souveraineté des États membres. Lors de sa présidence de l'Union au deuxième semestre 2008, la France pourrait se trouver en position de faire elle-même des propositions pour faire avancer ce dossier.

Une politique migratoire européenne qui hésite entre une forme limitée de communautarisation, la coopération intergouvernementale et le maintien de la souveraineté des États membres

Le traité d'Amsterdam disposait qu'à compter de 2004, les questions migratoires devaient être progressivement votées à la majorité qualifiée pour accélérer le processus de décision. L'article 67 TCE stipule ainsi que, pendant une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité (le 1^{er} mai 1999), le Conseil statue à l'unanimité mais que, au terme de cette période, celui-ci, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, « *prend une décision en vue de rendre la procédure visée à l'article 251 applicable à tous les domaines couverts par le présent titre ou à certains d'entre eux*¹ ». On constate aujourd'hui que le processus de communautarisation a avancé inégalement vite selon les domaines.

La lutte contre l'immigration clandestine

En vertu de l'article 62, le Conseil arrête des mesures relatives au **franchissement des frontières extérieures de l'Union**, qui fixent les règles relatives aux visas (majorité qualifiée avec consultation simple du Parlement) ainsi que les procédures et conditions de délivrance des visas (majorité qualifiée, codécision Conseil - Parlement). L'Union a

¹ L'article 251 définit la procédure dite de codécision entre le Conseil (statuant à la majorité qualifiée) et le Parlement européen.

ainsi adopté un **modèle commun de visa**, imposant aux États membres de **motiver leur refus** et de prévoir une **procédure de recours**, et dressé une **liste unique des pays** dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières de l'Union.

En matière de **lutte contre l'immigration clandestine**, la communautarisation des politiques migratoires s'est longtemps heurtée à des réticences en termes de partage de l'information des forces de police et des gardes frontières dans une Union plusieurs fois élargie, en dépit de la mise en place de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne² (**Frontex**). La différence des traditions d'immigration pose problème, de même que l'inégale proximité géographique par rapport aux pays de départ et de transit des migrants. Les pays d'immigration récente, tels l'Italie ou l'Espagne, aujourd'hui très attractifs pour les migrants illégaux du fait de la structure de leur marché du travail (pénuries, baisse des tranches d'âge actif, marché informel) et de l'accessibilité de leurs frontières, procèdent par régularisations successives. Les pays d'immigration plus ancienne, à l'instar de l'Allemagne, de la France ou du Royaume-Uni, ont mis en place des politiques d'accession aux titres de séjour et de travail pour les clandestins qui leur permettent une « infusion » régulière et moins massive. Ces différences sont un facteur de blocage pour la mobilité au sein de l'Union européenne des résidents de longue durée, les pays d'ancienne immigration craignant une arrivée massive sur leur marché du travail des immigrants illégaux qui parviennent à se faire régulariser dans un autre État membre. Enfin, les durées de rétention des clandestins en attente d'une reconduite à la frontière sont très variables d'un pays à l'autre et, de ce fait, malaisées à harmoniser sans mettre en cause certains fondements du droit national.

Dans ce contexte, parallèlement à la progression de l'acquis communautaire, la difficulté de décider à 27 a incité certains États membres à préférer la voie intergouvernementale. Le **G5 européen**, réunissant les ministres de l'Intérieur de cinq grands pays européens (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni), auxquels s'est jointe la Pologne en 2006, a été créé pour lutter contre la menace terroriste et le crime organisé. Il s'est emparé de la question de la lutte contre l'immigration clandestine, mettant en place une coopération sur les visas (biométrie), la surveillance des frontières (patrouilles communes), la réadmission et le rapatriement des illégaux vers le pays d'origine mais aussi la conclusion d'accords cadres avec les pays d'origine et de transit des migrants³. **Cette coopération intergouvernementale n'est cependant pas exempte de tensions**, comme en témoignent les différends entre l'Espagne, l'Italie et la France sur les modes de régularisation des immigrants illégaux.

L'asile

L'article 63 stipule que le Conseil arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des mesures relatives à **l'asile** : normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile, conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ainsi que procédure d'octroi du statut de réfugié dans les États membres (règles communes et principes essentiels à l'unanimité, puis majorité qualifiée avec codécision Conseil - Parlement). Le **Règlement de Dublin** contient des règles relatives à l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile⁴. C'est un instrument important pour prévenir le risque de demandes multiples.

En vue de relancer un processus de communautarisation resté embryonnaire dans ce domaine, **le programme de travail adopté en novembre 2004 à La Haye a prévu une harmonisation des politiques des États membres** d'ici 2010, ce qui implique de définir une procédure unique pour l'examen des demandes, l'établissement d'une liste commune de pays dits sûrs, ainsi qu'un accord sur la répartition de la charge des demandes d'asile et des centres d'accueil pour réfugiés entre les États membres de l'Union. Mais l'application de ce programme se heurte déjà à des obstacles. La seule question des pays sûrs ne fait pas l'unanimité au sein de l'Union, *a fortiori* la question du partage de la gestion des demandes d'asile et de l'accueil des réfugiés.

L'immigration légale

S'agissant de la politique d'immigration, le même article 63 TCE stipule que le Conseil arrête des mesures visant *i)* les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant les procédures de délivrance de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial (unanimité); et *ii)* l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier (unanimité pendant cinq ans, puis majorité qualifiée avec codécision Conseil - Parlement).

Sur l'immigration proprement dite, trois directives ont été adoptées. La directive du Conseil 2003/86/CE du 22 septembre 2003 pose les règles minimales du **droit au regroupement familial**; elle laisse une marge de manœuvre assez importante aux États membres, en particulier sur les conditions de revenu et de logement, les délais et la détermination des ayants droit familiaux. Il en va de même de la directive 2004/114/CE de décembre 2004 relative aux conditions d'**admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études**, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat (entrée en vigueur le 12 janvier 2005) et de la directive 2005/71 relative à une procédure d'**admission spécifique des ressortissants de pays tiers dans l'UE aux fins de recherche scientifique** (adoptée par le Conseil le 12 octobre en 2005).

En outre, l'article 63 dispose que le Conseil arrête des mesures concernant **les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière** dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire (unanimité). La directive du Conseil 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis au moins cinq ans sur le territoire

² Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004.

³ Réunion du G5 à Evian les 4 et 5 juillet 2005.

⁴ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

d'un État membre, autorise leur mobilité sur le territoire de l'Union mais pas à des fins d'emploi, l'entrée sur les marchés du travail des États membres restant de compétence nationale.

La question du droit à la mobilité des immigrés résidents de longue durée au sein de l'Union européenne

Réguler les chocs asymétriques dans la zone euro nécessite d'intensifier la mobilité du travail. Or, celle-ci reste faible pour les ressortissants communautaires, y compris ceux des nouveaux États membres. On peut supposer que les travailleurs migrants, du fait même qu'ils ont été capables de migrer une première fois, seront plus mobiles que le reste de la population européenne⁵. Jusqu'à présent, la France, comme beaucoup de ses partenaires, s'est refusée à ouvrir sans contrôle son marché du travail à des ressortissants non communautaires établis de longue date dans d'autres pays de l'Union européenne. La tradition française est celle d'une gestion déconcentrée de l'introduction de main-d'œuvre étrangère, comportant généralement un test du marché du travail local, excepté pour certains métiers en tension et dans certains territoires⁶.

La Commission a lancé en janvier 2005 le débat sur la nécessité de définir des règles communes dans ce domaine avec la publication d'un *Livre Vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*⁷. La consultation qui s'en est suivie a fait apparaître une large opposition des États membres à l'idée d'autoriser les ressortissants de pays tiers, même s'ils résident depuis longtemps dans un État membre, à exercer librement leur activité dans l'ensemble du territoire de l'Union, comme les citoyens européens.

Ce débat autour du Livre Vert a conduit à l'adoption, en décembre 2005, d'un « *Programme d'action relatif à l'immigration légale* »⁸ qui énumère les initiatives législatives que la Commission entend proposer au Conseil et au Parlement. Dans ce programme, la Commission reconnaît que « *Les États membres restent compétents pour déterminer les volumes de travailleurs migrants à admettre* ». Elle présentera par étapes une série de propositions législatives sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi. Ces propositions consisteront en **une directive cadre générale**, qui définira les droits fondamentaux de l'ensemble des travailleurs migrants admis dans l'UE, ainsi que **quatre directives spécifiques**, traitant des conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories d'immigrants (travailleurs hautement qualifiés et travailleurs saisonniers, personnes détachées au sein de leur entreprise et stagiaires rémunérés). Ces instruments ne devraient pas porter sur les conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi, **mais la question de la libre circulation ne pourra que ressurgir**, à tout le moins pour les travailleurs hautement qualifiés. Pour ces derniers, est déjà évoquée l'idée d'une carte verte européenne (ou « carte bleue »), qui donnerait accès à l'ensemble du marché du travail européen.

L'approche globale : cohérence et contradictions

L'*approche globale* développée par l'Union européenne⁹ depuis Hampton Court vise à renforcer et approfondir de manière globale et équilibrée la coopération et le dialogue internationaux avec les pays d'origine et de transit des migrations. Elle a été au centre des discussions des conférences ministérielles qui se sont tenues à Rabat en juillet 2006, puis à Tripoli en novembre 2006. L'approche globale est fondée sur la mise en œuvre d'un partenariat avec les pays tiers, selon trois axes coordonnés :

- collaborer avec les pays d'origine et de transit des migrants dans la lutte contre l'immigration clandestine, seul moyen de contrôler les flux d'immigration illégale « à la source » ;
- promouvoir, en contrepartie, les formes d'immigration légale appropriées (visas, étudiants, chercheurs, immigration de travail classique) ;
- contribuer au développement des pays d'émigration par la mobilisation de financements communautaires, de l'épargne des migrants, et par le soutien à des projets concrets de développement associant les émigrés résidant en Europe et leur pays d'origine.

Face aux politiques qui pourraient être menées par les seuls États membres, la valeur ajoutée communautaire dans ce domaine est double, en termes juridiques et en termes d'opportunité. En matière de visas, les approches bilatérales heurtent de front l'acquis communautaire : l'existence des visas Schengen crée un espace de libre circulation, qui instaure de fait une obligation de solidarité entre les pays parties à l'accord. En termes d'opportunité, le fait de passer au niveau communautaire en mobilisant le Fonds européen de développement génère un effet de levier. La valeur ajoutée européenne réside ainsi dans sa capacité à exercer une pression diplomatique plus intense à l'égard des pays d'émigration, à mobiliser des montants financiers plus importants que les États membres pris individuellement et à disposer ainsi d'un plus fort pouvoir de négociation. Elle permet également de prendre de la distance à l'égard de relations encore très marquées par le lien bilatéral aux anciennes colonies (Belgique, France, Royaume-Uni), par les préférences culturelles et linguistiques (Espagne et Amérique latine) ou par la proximité géographique et économique (Allemagne/Turquie, PECO, Balkans).

⁵ Cf. N. Diez Guardia and K. Pichelmann (2006), *Labour Migration Patterns in Europe: Recent Trends, Future Challenges*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, n° 256 :

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economicpapers_en.htm

⁶ Article L313-10 du CESEDA introduit par l'article 12 de la loi du 24 juillet 2006.

⁷ COM (2004) 811 du 11 janvier 2005 ; les réponses, notamment celles des États membres, peuvent être consultées sur le site :

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm

⁸ COM (2005) 669 du 21 décembre 2005.

⁹ Voir la communications de la Commission au Conseil et au Parlement européens : *Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations - Première étape du processus de suivi de Hampton Court*, COM(2005) 621 du 30 Novembre 2005 ; voir aussi *Presidency Conclusions on the Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and Mediterranean*, European Council, Brussels, 15-16 décembre 2005.

L'approche globale n'a de sens, toutefois, que si les trois axes susmentionnés sont relativement équilibrés : l'Europe doit offrir des voies d'immigration légale pour limiter l'afflux de clandestins et donner aux pays source les moyens, en termes de compétences administratives et de soutien financier, leur permettant de mieux coordonner cette gestion. Elle demande une articulation étroite des politiques de développement, nationales et communautaire, et des politiques d'immigration *stricto sensu* ; elle impose de fait une collaboration entre des administrations (intérieur, emploi, coopération et développement) qui poursuivent chacune leurs propres objectifs.

Comment gérer le volet immigration de travail de l'approche globale ?

Dans sa communication du 30 novembre 2006¹⁰, la Commission européenne a proposé « des moyens pour faire en sorte que l'approche globale soit réellement globale... Elle suggère d'inclure d'autres domaines d'action qui n'étaient pas couverts par l'approche globale adoptée en décembre 2005, dont les mesures relatives aux migrations légales et à l'intégration » et plus loin : « La poursuite de la mise en place d'**une politique commune européenne en matière d'immigration de main-d'œuvre** constitue un important élément de l'approche globale. Pour que la politique européenne en matière de migrations soit véritablement globale, **l'immigration légale doit être intégrée dans les politiques intérieure et extérieure de l'Union** ».

Le Conseil européen de Bruxelles, les 14 et 15 décembre 2006, a repris ce constat mais s'est contenté de préconiser « d'élaborer, pour ce qui est des migrations légales, des politiques de bonne gestion des migrations, respectant pleinement les compétences nationales, afin d'aider les États membres à répondre aux besoins en main-d'œuvre actuels et futurs tout en contribuant au développement durable de tous les pays ; il conviendra en particulier d'examiner rapidement les propositions que la Commission présentera prochainement dans le cadre du programme d'action relatif à l'immigration légale de décembre 2005 »¹¹.

Lors de la conférence de Tripoli en novembre 2006 et, depuis, lors d'une série d'interventions publiques, le Commissaire Frattini a lancé une proposition qui se veut un compromis. Il suggère que les États membres continuent de déterminer à l'avance le nombre d'emplois offerts aux candidats à la migration et les caractéristiques de ces emplois. **La Commission collecterait ces chiffres nationaux, les agrégerait et négocierait sur cette base** avec les autorités des pays tiers, dans le cadre d'une approche globale du problème migratoire.

Cette proposition, pour cohérente qu'elle soit dans une perspective communautaire, soulève cependant des difficultés. Elle impliquerait, d'une part, un processus complexe et administrativement lourd, alors que les pénuries de main-d'œuvre appellent des réponses rapides. D'autre part, l'évaluation, effectuée notamment par l'OCDE, des politiques visant à fixer *a priori* des quotas de migrants par qualification est globalement négative. Il n'est pas évident, en effet, de déterminer *ex ante* et pour une période donnée quels sont exactement les besoins de main-d'œuvre étrangère dans un pays¹². Lorsqu'un métier est peu attractif et que les entreprises font face à des difficultés de recrutement, doivent-elles améliorer les conditions de travail et de rémunération ou bien faire venir des immigrés qui accepteront les conditions présentes ? Trancher ce dilemme est une décision très politique, qui implique généralement les partenaires sociaux.

On est donc face à une contradiction, à tout le moins une tension : **l'approche globale implique de raisonner sur des contingents globaux d'immigration**, déclinés ensuite par pays d'émigration, alors que **l'acceptation des migrations de travail par la population implique des procédures déconcentrées**, collant au plus près des réalités du marché du travail¹³.

Lors de sa Présidence du second semestre 2008, la France pourrait se trouver en position de devoir faire des propositions pour dénouer cette tension et relancer une vision à moyen terme de la politique migratoire communautaire.

> Département Travail, Emploi, Formation

¹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations*, COM(2006) 735 du 30 novembre 2006.

¹¹ Conseil européen de Bruxelles, 14 et 15 décembre 2006, conclusions de la Présidence.

¹² Voir la compilation de ces travaux d'évaluation dans : Centre d'analyse stratégique, *Besoins de main-d'œuvre et politique migratoire*, juin 2006, La Documentation Française, p. 92 à 94.

¹³ En France, l'article R341-4 du code du Travail stipule que le préfet, avant d'accorder ou de refuser le titre de travail sollicité (qui lui-même conditionne l'octroi d'un titre de séjour), doit prendre en considération les éléments suivants d'appréciation : i) la situation de l'emploi présente et à venir dans la profession demandée par le travailleur étranger et dans la zone géographique où il compte exercer cette profession ; ii) les conditions d'application par l'employeur de la réglementation relative au travail ; iii) les conditions d'emploi et de rémunération offertes au travailleur étranger, qui doivent être identiques à celles dont bénéficient les travailleurs français ; iv) les dispositions prises par l'employeur pour assurer ou faire assurer, dans des conditions normales, le logement du travailleur étranger.