

Flux migratoires liés à l'instabilité: champ d'application et rôle de la politique étrangère de l'UE

2010/2269(INI) - 16/03/2011

La commission des affaires étrangères a adopté le rapport d'initiative de Fiorello PROVERA (EFD, IT) sur les flux migratoires liés à l'instabilité: portée et rôle de la politique étrangère de l'UE.

Les députés rappellent que les migrations sont causées par l'instabilité et sont généralement déclenchées par la guerre et les conflits armés, le non-respect des droits de la personne (persécution ou limitation des droits des opposants politiques, des minorités et des catégories défavorisées) par les catastrophes naturelles et/ou provoquées par l'homme, et par le manque de perspectives économiques viables. Ces flux migratoires sont la source de nombreuses conséquences dont notamment des pressions sur les États membres particulièrement exposés au risque de migration, comme les États situés aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Dans ce contexte, les députés se félicitent des propositions qu'a récemment formulées la Commission en matière d'immigration légale et demandent la conception d'autres instruments en vue d'**élaborer une politique commune de l'immigration**. Les députés en appellent notamment à une **politique globale des migrations articulée autour de la politique de développement**. Dans le même temps, les députés demandent une approche équilibrée qui permette également la promotion de la migration légale dans l'UE et l'assurance d'une intégration réussie.

Rappelant les avantages d'une bonne gestion de la migration légale pour le développement des pays tiers et le renforcement de la main-d'œuvre dans les États membres, les députés recommandent les grandes actions suivantes :

Renforcer l'approche multilatérale de l'aide aux pays tiers pour contrer l'immigration illégale: constatant que les migrations constituaient un phénomène mondial, les députés estiment qu'un dialogue actif devrait être engagé entre l'UE, les États-Unis, le Japon et la Chine ainsi qu'avec les institutions financières internationales. Cela créerait une répartition plus équilibrée, mieux ciblée et plus efficace des ressources, tout en garantissant un partage équitable des charges. Les députés demandent notamment l'organisation d'un sommet UE-États-Unis sur cette question.

Redéfinir les stratégies d'aide en vue de renforcer la stabilité des pays tiers : les députés constatent que 38 États dans le monde sont dans un état de grande fragilité, soit 1 milliard de personnes. Dans ce contexte, un appui aux États politiquement et économiquement fragiles –à l'origine de migrations illicites– devrait comprendre, outre une aide budgétaire, **des stratégies visant à assurer ou à renforcer la stabilité** incluant des investissements directs, des stratégies d'accès au marché de l'UE, des stratégies de développement rural et de sécurité alimentaire, des politiques de création d'emplois, de promotion de la démocratisation et de bonne gouvernance, etc. Ce type de stratégies devrait être fondé sur un partenariat actif avec les pays bénéficiaires et l'engagement de ces derniers à adopter et à mettre en œuvre des politiques qui leur permettent de se développer socialement, économiquement et démocratiquement et de faire en sorte que leurs ressortissants ne soient pas contraints à migrer.

Pour une approche globale de la question des migrations : les députés constatent que des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de l'approche globale sur la question des migrations qui vise à favoriser la mise en place de partenariats globaux avec les pays d'origine et de transit et à encourager des

synergies entre les migrations et le développement. Ils soulignent la nécessité d'améliorer encore le recours aux principaux outils de l'approche globale sur la question des migrations (partenariats en matière de mobilité, missions sur la migration, profils de migration et plates-formes de coopération), de continuer à placer les objectifs de la politique en matière de migration au centre du dialogue politique avec les pays d'origine et de transit, et la nécessité de renforcer **la cohérence de cette politique, en particulier avec la politique de développement**. À cet égard, les députés demandent un renforcement du dialogue et l'amélioration des synergies entre migrations et développement.

D'une manière générale, les députés se prononcent pour **l'élaboration d'une politique globale de la migration liée à toutes les stratégies et instruments du développement**, reposant sur un niveau élevé de solidarité politique et opérationnelle, de confiance mutuelle, de transparence, de partenariat, de responsabilité partagée et d'efforts conjugués, sur la base de principes communs et d'actions concrètes. Cette approche globale devrait toutefois tenir compte **des besoins en main-d'œuvre du marché du travail européen ainsi que de la capacité de chaque État membre à accueillir et à intégrer des migrants**. Ils soulignent notamment qu'une politique commune de l'Union en matière de migration légale serait de nature à stimuler tant l'économie européenne que les économies des pays d'origine.

Associer FRONTEX : les députés se disent favorables à un renforcement du rôle de l'agence FRONTEX afin de mieux contrôler les flux migratoires. Ils appellent la Commission à élaborer un système de suivi permanent pour toutes les activités de FRONTEX ayant trait à la gestion des flux migratoires et réclament le renforcement de la dimension des droits de l'homme liée aux opérations de FRONTEX et au rapprochement des activités et des opérations de FRONTEX avec le Bureau européen de l'asile (BEA).

Respect de la clause « droits de l'homme » dans les accords : rappelant les recommandations que le Parlement avait faites dans sa [résolution du 21 septembre 2010](#), les députés soulignent que l'UE ne devrait pas hésiter à appliquer **des sanctions lorsque des pays ne respectent pas leurs obligations en matière de gouvernance et de droits de l'homme** souscrites dans des accords de commerce. Les députés estiment notamment qu'une réflexion devrait être entamée au niveau de l'UE avec l'objectif d'appliquer des critères de **conditionnalité à l'assistance financière de l'UE**. Les députés se disent notamment favorables à l'introduction du principe de conditionnalité dans les régimes d'échanges avec les pays en développement par le biais du système de préférences généralisées et invitent la Commission à envisager ce type de sanctions, en évaluant l'effet de ces dernières sur les populations des pays bénéficiaires.

Flux migratoire et principes de l'asile : les députés estiment que, dans leur gestion des flux de migration clandestine, l'UE et ses États membres devraient pleinement respecter les droits des demandeurs d'asile et s'abstenir de prendre des mesures qui dissuaderaient les réfugiés potentiels de demander une protection en cas de besoin. Ils invitent notamment la Commission à élaborer un système de surveillance pour vérifier le respect des droits des réfugiés et des demandeurs d'asile lors des contrôles pratiqués à l'entrée (et avant l'entrée) en vertu du code frontières Schengen.

La question libyenne : les députés regrettent que, dans les circonstances actuelles, la seule option possible en Libye soit celle de la suspension pure et simple de l'accord de coopération. Cette suspension devrait toutefois être levée dès qu'un nouveau gouvernement de transition sera disposé à promouvoir, sur la base des principes démocratiques et des droits de l'homme, sa mise en œuvre efficace. Les députés appellent notamment l'UE à user de son influence pour persuader la Libye d'autoriser le HCNUR à revenir dans le pays. Plus globalement, tous les accords relatifs à un programme de coopération dans le domaine des migrations devraient être conclus avec d'autres pays au voisinage de l'UE afin d'apporter un soutien commun aux États fragiles. Dans la foulée de la question libyenne, les députés invitent le Conseil à élaborer un plan d'action pour **le partage des charges afin d'aider à l'installation des réfugiés de la région**, sur la base de la clause de solidarité figurant à l'article 80 du traité FUE, et apporter une aide aux personnes déplacées.

La PEV et l'UPM : les députés rappellent combien le Parlement considère comme capitale le renforcement de la liberté et de la démocratie dans le voisinage. Ils souhaiteraient notamment que le Parlement puisse suivre de près le processus de démocratisation au sud de la Méditerranée et suggèrent la mise en place d'un dialogue *ad hoc* structuré et régulier avec la vice-présidente/haute représentante pour évaluer l'évolution qui s'opère dans la région. Les députés insistent également sur les points suivants :

- une attention particulière accordée aux dialogues sur les droits de l'homme et la démocratie dans le cadre de la PEV révisée;
- le renforcement de la coopération avec les pays de transit et d'origine des immigrants illégaux de manière à enrayer l'immigration illégale et à encourager l'immigration légale ;
- l'amélioration des statistiques relatives aux migrations ;
- la mise à disposition de fonds spécifiques dans le cadre de la politique de voisinage (PEV) pour le développement d'un solide programme économique renouvelé dans les pays PEV, y compris un programme relatif à l'emploi ;
- la conclusion d'un plus grand nombre d'accords de partenariat sur la mobilité avec les pays PEV, à côté de ceux qui existent déjà avec la Moldavie et la Géorgie;
- le renforcement des objectifs de l'Union pour la Méditerranée (UPM) et de l'initiative du partenariat oriental afin de rendre ces initiatives pleinement opérationnelles.

Réaménager l'aide au développement européenne pour répondre aux impératifs migratoires : les députés reconnaissent qu'il faut lutter contre les causes profondes du phénomène migratoire, telles que la pauvreté, le changement climatique et la faim. C'est pourquoi, l'aide au développement devrait être renforcée et mieux coordonnée avec l'aide des autres donateurs mondiaux afin de garantir une approche plus globale et durable de la gestion des flux migratoires. Ils demandent cependant que l'assistance au développement soit dissociée de la gestion des flux migratoires et que **l'aide au développement ne soit pas conditionnée aux migrations de retour**. Dans ce contexte, les députés demandent le réaménagement des instruments de financement de la coopération au développement, tels que le FED. Ils refusent également l'idée que l'APD puisse servir à contrôler les migrations, notamment lorsqu'il y a violation des droits humains des migrants. Ils recommandent par ailleurs : i) la réaffectation des ressources financières existantes au renforcement du rapport entre migrations et développement ; ii) le renforcement des stratégies de LRRD (visant à relier l'aide, la réhabilitation et le développement) surtout après une période de conflit ; iii) la clarification des rôles de chaque instance intervenant en la matière (les délégations dans les pays tiers, le Service européen pour l'action extérieure, les outils de la PESC/PSDC).

Lutter contre la fuite des cerveaux : les députés se prononcent une nouvelle fois pour l'intensification des efforts visant à réduire les effets négatifs de la fuite des cerveaux et de l'exode des intellectuels. Des programmes d'aide au retour et de migrations circulaires devraient être prévus à cet effet.

Répondre aux besoins spécifiques des personnes vulnérables : enfin, les députés demandent que dans le cadre de la préparation des nouveaux instruments d'actions extérieures pour la période après 2013, l'on veuille à l'octroi rapide de fonds d'urgence et de réhabilitation pour les migrants en situation de détresse et notamment pour ceux d'entre eux qui se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable, comme les femmes et les mineurs non accompagnés, les minorités ethniques et religieuses et les homosexuels. Des mesures devraient notamment être mises en œuvre pour atténuer l'impact du changement climatique, de la déforestation, de la désertification et de la perte de biodiversité. Ils souhaitent tout particulièrement l'élaboration de politiques qui tiennent compte des victimes de la torture qui sont demandeurs d'asile.