cese
Conseil économique social et environnemental

AVIS

Migrations et Union européenne : Vers une *nouvelle vision* des politiques migratoires

RAPPORTEURS
Kenza Occansey et Françoise Sivignon

NOVEMBRE 2023

2023-026
NOR : CESL1100026X
Mercredi 28 novembre 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 28 novembre 2023

Migrations et Union européenne : vers une *nouvelle vision* des politiques migratoires

Avis du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission des affaires européennes et internationales

Rapporteurs :
Kenza Occansey
et Fraçoise Sivignon

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 2 mai 2023 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission des affaires européennes et internationales, la préparation d'un avis *Migrations et Union européenne : vers une nouvelle vision des politiques migratoires*. La commission des affaires européennes et internationales présidée par M. Serge Cambou a désigné Mme Kenza Occansey et Mme Françoise Sivignon comme rapporteurs.

sommaire

Synthèse 4

Introduction 8

I - LES MIGRATIONS AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE : EVALUER LA SITUATION DES MIGRATIONS A PARTIR DE DONNEES OBJECTIVES INDISPENSABLES A UN DEBAT ECLAIRE 10

A - Réconcilier perception et réalité pour objectiver le débat 10

B - L'immigration : quels effets économiques pour les États ? 19

C - Immigration et insécurité : déconstruire l'idée d'un lien automatique 23

D - Les apports de l'immigration 25

II - LE PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE : UN PROJET A COMPLETER 28

A - Un compromis qui favorise une meilleure gestion européenne tout en éludant des enjeux majeurs 28

B - Le contrôle des frontières extérieures de l'UE pilier de la nouvelle politique migratoire de l'UE mais à quel prix ? 38

III - DEFENDRE UN MODELE ET UNE MISE EN ŒUVRE PLUS AMBITIEUX DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE EUROPEENNE 45

A - Se doter d'une politique ambitieuse en matière d'immigration légale et sûre 45

B - Le modèle européen doit conforter le respect des droits fondamentaux des personnes migrantes 54

C - Le défi des politiques d'intégration : l'UE doit inciter les États à mettre en place des politiques coordonnées 58

D - Valoriser le rôle de la société civile et des collectivités locales et renforcer la redevabilité démocratique 64

Déclarations des groupes 70

Scrutin 84

Annexes 86

synthèse

L'avis du CESE s'interroge sur la place de l'immigration dans la société en s'appuyant sur les faits. Il ambitionne d'évaluer la situation des migrations à partir de données objectives afin de permettre un débat éclairé. Il souhaite également être force de proposition dans le cadre des négociations sur l'actuel Pacte sur la migration et l'asile. Enfin, il défend un modèle et une mise en œuvre plus ambitieux de la politique migratoire européenne.
Le présent avis propose deux angles complémentaires.

Le premier angle est la production d'un avis informé avec la volonté d'appréhender les questions migratoires de manière globale. L'enjeu est de **poser la réalité migratoire**, pour établir un état des lieux objectif et comprendre les raisons de l'écart entre la perception de l'immigration et sa réalité. Il s'agit d'un phénomène complexe et multidimensionnel qui ne peut se limiter à des questions utilitaristes (recours à l'immigration sur le marché du travail, impact sur les finances publiques...). Il convient en effet d'élargir le débat public sur les questions de migrations et de sensibiliser le grand public aux questions migratoires pour assurer un débat sain.

Le second angle est celui de **l'agenda politique du Pacte sur la migration et l'asile** qui doit être finalisé avant les élections européennes de juin 2024. La nécessité de réformer les règles de l'Union européenne en posant un cadre commun global pour la gestion de la migration et de l'asile s'est imposée à la suite de la crise migratoire de 2015-2016. Le Pacte tel qu'envisagé propose une « *protection des frontières et des personnes, entre souveraineté et solidarité,*

entre sécurité et humanité » à savoir une gestion globale de la politique d'asile et de migration en particulier lors de situations de crise, une maitrise des flux notamment aux frontières extérieures de l'UE et une coopération avec les pays tiers. Le CESE interroge cependant la capacité du Pacte à répondre aux enjeux actuels et à venir : Quels aspects nécessitent d'être complétés et renforcés ? L'ambition de cet avis est de proposer des recommandations qui questionnent et complètent le Pacte.

Les 20 préconisations sont organisées autour de quatre grands axes :

AXE 1 : SE DOTER D'UN DISPOSITIF À LA HAUTEUR DES ENJEUX ET PLUS AMBITIEUX EN MATIÈRE D'IMMIGRATION LÉGALE ET SÛRE

Préconisation n°2 : Le CESE propose que le **système de solidarité**, basé sur la relocalisation ou le paiement d'une compensation financière, soit d'application obligatoire et contraignante pour tous les États membres. Le seuil de 30 000 personnes relocalisées doit être augmenté afin de répondre plus efficacement aux besoins. À cet effet, la société civile organisée devra être nécessairement associée à la présentation et à la discussion du futur rapport annuel de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile sur la situation de l'asile et de la migration.

Préconisation n°6 : Le CESE souhaite que le cadre législatif européen actuel soit simplifié en harmonisant les dispositions existantes dans l'ensemble des directives, ce qui faciliterait **une immigration légale liée au travail**.

Préconisation n°7 : L'Union européenne doit faciliter la mise en œuvre de la **reconnaissance des qualifications** pour les migrants et les demandeurs d'asile, la valorisation de leurs compétences ainsi que les aides financières et matérielles pour les étudiants réfugiés afin de favoriser l'insertion de tous les migrants sur le marché de l'emploi européen. Elle doit également intégrer les spécificités des étudiants issus de pays à risques dans ses programmes de soutien et d'accueil, notamment en matière de visas et de bourses d'études.

Préconisation n°8 : Pour le CESE, il faut **faciliter les migrations de travail** vers l'Union Européenne, au-delà des seuls emplois qualifiés, les besoins en main d'œuvre de certains secteurs dits en tension et de main d'œuvre peu ou moyennement qualifiée nécessitant une immigration légale plus importante.

Préconisation n°9 : Le CESE préconise que l'ensemble des États membres de l'Union européenne, dont la France, ratifient la **Convention n° 189 de l'Organisation internationale du travail** de 2011 sur les travailleuses et travailleurs domestiques afin de renforcer les droits des migrants employés dans ce secteur.

Préconisation n°10 : Pour le CESE, les voies légales d'immigration au sein de l'Union européenne doivent davantage s'appuyer sur le **dispositif de réinstallation**, qui constitue un mécanisme de solidarité avec les pays tiers. L'UE doit contribuer à augmenter les capacités d'accueil, améliorer la qualité de l'accompagnement proposé dans ce cadre et prévoir une meilleure répartition entre les États membres avec un engagement d'accueil de 40 000 places minimum, première étape avant une montée en puissance nécessaire.

Préconisation n°11 : Pour le CESE, l'Union européenne doit **inciter ses États membres à se doter de mécanismes de concertation**, tels que ceux mis en place en Allemagne (enquête nationale) et en Espagne (concertation tripartite) afin de déterminer de façon démocratique et transparente les besoins en matière

d'immigration liée au travail.

Préconisation n°12 : Le CESE souhaite que l'Union européenne développe dans le cadre des voies d'immigration légale, la possibilité accrue de **migration dite « circulaire ».** Une directive pourrait être ainsi proposée afin d'établir un cadre harmonisé au sein de l'Union européenne.

AXE 2 : : AMÉLIORER LA GESTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UE

Préconisation n°4 : Pour le CESE, dans un contexte où le rôle de **Frontex** est en hausse constante, sa redevabilité démocratique doit être renforcée. Le Parlement européen doit ainsi pouvoir exercer son rôle de contrôle notamment sur le respect des droits fondamentaux. Le Comité économique et social européen doit être associé à l'évaluation et au contrôle de Frontex en étant partie prenante de commissions d'évaluation.

Préconisation n°5 : Parce que la vie de milliers d'enfants , de femmes et d'hommes doit rester au centre des préoccupations, le CESE soutient, comme le Parlement européen dans sa résolution du 13 juillet 2023, une augmentation **des moyens alloués par les États membres à Frontex**, en termes de navires, d'équipements et de personnel aux activités de recherche et de sauvetage. Il demande aussi la mise en place d'une **mission globale européenne de recherche et de sauvetage**, qui serait assurée par les États membres et Frontex. Cela doit s'accompagner de la mise en place d'un mécanisme prévisible d'accueil des personnes secourues en mer.

Préconisation n°13 : Pour le CESE, **les zones confrontées à de fortes tensions migratoires (Calais, Mayotte, Guyane, Lampedusa…) doivent être davantage soutenues** par l'Union européenne et ses États membres au vu de leurs responsabilités particulières. Une commission d'évaluation de leurs besoins spécifiques associant les autorités locales de ces territoires doit être créée au niveau du Parlement européen.

AXE 3 : PROMOUVOIR LA REDEVABILITÉ DÉMOCRATIQUE ET MIEUX ASSURER LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX DES PERSONNES MIGRANTES

Préconisation n°1 : Pour le CESE, Il est nécessaire de **sensibiliser les populations à la réalité des migrations** et à leurs effets *via* des enseignements en milieu scolaire mais aussi par des campagnes d'information à grande échelle et l'organisation de débats. Pour ce faire, un travail de fond sur la perception des migrations doit être engagé, à l'occasion du Pacte sur la migration et l'asile, par l'Union européenne et les Etats membres, en lien avec leur société civile.

Préconisation n°3 : Le CESE souhaite que **le Parlement européen soit consulté lors de la conclusion des accords avec des États tiers** dans le cadre de l'externalisation des frontières. Il doit être en mesure d'effectuer son pouvoir de contrôle parlementaire (respect des droits fondamentaux, contrôle budgétaire…) au cours de l'exécution de ces accords et être force de proposition sur leur contenu (par exemple pour instaurer une

politique de formation professionnelle, des échanges universitaires...). Il demande au gouvernement français de soutenir cette position.

Préconisation n°14 : Le CESE appelle à une **sanctuarisation de l'espace humanitaire** nécessaire à l'action des organisations internationales et des ONG portant assistance et secours aux personnes migrantes au travers d'un cadre européen fixant les standards minimaux en matière d'accès aux services humanitaires. Pour ce faire, le CESE souligne l'importance de mettre en place des mécanismes de protection des personnes vulnérables, appropriés par l'ensemble des acteurs en charge de la déclinaison de la politique migratoire européenne.

Préconisation n°15 : Le CESE préconise dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile de **renforcer le rôle de la médiatrice européenne a**fin qu'elle contribue à mieux garantir un strict respect des droits fondamentaux et un accompagnement juridique et de traduction pour les personnes migrantes, notamment lors des procédures de filtrage et de demande d'asile.

Préconisation n°18 : Pour le CESE, le Pacte sur la migration et l'asile doit être l'occasion de mieux reconnaitre le **rôle indispensable de l'ensemble des acteurs de la société civile** organisée dans l'accueil et l'intégration des personnes migrantes et de renforcer leur protection. L'UE doit soutenir leur action au sein de fonds dédiés (Fonds Asile Migration Intégration...) et s'appuyer sur leur maillage territorial pour favoriser l'accueil et l'intégration des personnes migrantes. La société civile devra également être associée à l'évaluation, la mise en œuvre et l'amélioration du Pacte sur la migration et l'asile.

Préconisation n°19 : Le CESE propose que **le rôle du Forum européen des migrations soit renforcé**, à l'occasion du Pacte sur la migration et l'asile. Les Conseils économiques et sociaux nationaux devraient être davantage associés aux discussions annuelles et être forces de proposition au sein de ce Forum.

Préconisation n°20 : Le CESE préconise l'organisation d'une **conférence citoyenne européenne relative à la question des migrations**, sur le modèle de celle organisée en 2021 sur l'avenir de l'Europe. Elle devra notamment s'interroger sur la place de la société civile pour construire et mettre en œuvre les politiques migratoires et sur la façon de renforcer la démocratie participative au niveau européen sur cette question.

AXE 4 : RENFORCER LES POLITIQUES D'INTÉGRATION

Préconisation n°16 : Le CESE propose l'élaboration d'un **socle européen en faveur de l'intégration des personnes migrantes**, en complément du socle européen des droits sociaux. Document de nature politique, il contiendrait des engagements des États pour l'harmonisation des politiques d'intégration (éducation et formation, emploi et compétences, apprentissage des langues, alphabétisation, logement, santé, ...) et pourrait aboutir ensuite à des initiatives politiques plus concrètes ainsi qu'à des projets de textes réglementaires.

Préconisation n°17 : Le CESE préconise que l'ensemble des États membres de l'Union européenne, dont la France, ratifient la **convention 143 de l'Organisation internationale du travail**, relative aux travailleurs et travailleuses migrants, afin de renforcer au sein de l'Union européenne, le respect des droits fondamentaux.

introduction

Le phénomène migratoire est partie intégrante de l'histoire de l'humanité depuis ses origines jusqu'à la période actuelle. Les migrations ont, au fil des siècles, généré des transformations culturelles, économiques et sociales dans des phases successives d'internationalisation de nos sociétés. Le phénomène migratoire nourrit et modifie durablement les sociétés. Les migrations sont cependant un domaine socialement et politiquement sensible. Le traitement opéré de ce sujet peut modifier nos représentations et en conséquence les réponses que l'on doit y apporter.

Cet avis interroge la place de l'immigration dans la société en s'appuyant sur les faits. En effet, la société civile organisée a toute la légitimité requise pour conduire une réflexion concrète et apaisée et élaborer des préconisations sur les politiques migratoires.

Le premier angle est la production d'un avis informé avec la volonté d'appréhender les questions migratoires de manière globale. L'enjeu est de poser la réalité migratoire pour établir un état des lieux objectif et de comprendre les raisons de l'écart entre la perception de l'immigration et sa réalité.

Les migrations et les déplacements de population sont certes une question de chiffres mais pas exclusivement. Ces mouvements de population reflètent également la nature changeante des crises humanitaires et environnementales à venir, dont la gestion est particulièrement complexe mais incontournable dans l'espace commun qu'est l'Union européenne (UE).

De même, l'analyse des phénomènes

migratoires ne peut se limiter à une justification purement démographique mais doit s'attacher à prendre en compte tous les déterminants socioéconomiques. C'est pourquoi, outre l'importance du facteur économique et de la question quelque peu utilitariste du recours ou du non-recours à l'immigration et de ses effets en particulier sur le marché du travail et les finances publiques, il convient d'élargir le débat public sur les questions de migrations. En effet, il s'agit d'un phénomène complexe et multidimensionnel. Par conséquent, sensibiliser le grand public aux questions migratoires apparait comme prioritaire pour assurer un débat sain.

Le second angle est celui de l'agenda politique du Pacte sur la migration et l'asile de l'UE qui doit être finalisé avant les élections européennes de juin 2024. La nécessité de réformer les règles de l'Union en posant un cadre commun global pour la gestion de la migration et de l'asile s'est imposée à la suite de la crise migratoire de 2015-2016. Le Pacte tel qu'envisagé, *via* un paquet législatif, propose une « protection des frontières et des personnes, entre souveraineté et solidarité, entre sécurité et humanité » à savoir une gestion globale de la politique d'asile et de migration en particulier lors de situations de crise, une maitrise des flux notamment aux frontières extérieures de l'UE et une coopération avec les pays tiers.

Il fait l'objet de compromis entre les 27 Etats membres afin de favoriser une meilleure gestion européenne mais il élude cependant des enjeux majeurs (accueil et intégration, sauvetage en mer…). Le CESE interroge la capacité du Pacte à répondre aux enjeux actuels et à venir. Quels aspects nécessitent d'être complétés et renforcés ? Comment inciter les Etats membres à agir de façon plus solidaire ?

Pour le CESE, le Pacte comporte également des manquements dans le domaine du respect des droits fondamentaux des personnes migrantes. La conclusion d'accords d'externalisation des frontières avec des Etats tiers soulève également de nombreuses problématiques.

Par conséquent, l'ambition de cet avis est de proposer des recommandations qui questionnent le Pacte et le complètent, ainsi que de contribuer aux débats en cours. Dans cet avis, le CESE milite pour que les différents instruments législatifs du Pacte asile et migration ne se résument pas à des mécanismes sécuritaires et de contrôle des frontières extérieures de l'UE et que l'Union européenne soit capable de proposer un traitement plus global et ambitieux des migrations.

I - Les migrations au sein de l'Union Européenne : Evaluer la situation des migrations à partir de données objectives indispensables a un débat eclaire

A. Réconcilier perception et réalité pour objectiver le débat

1. Etat des lieux des migrations dans le monde et au sein de l'UE

Les migrations désignent « *tout mouvement de personnes quittant leur lieu de résidence habituelle, soit à l'intérieur d'un même pays, soit par delà une frontière internationale* »[1].

Elles peuvent être effectuées en conformité avec la législation du pays d'origine, de transit et de destination (migration régulière) ou contrevenir aux lois, aux réglementations ou aux accords internationaux qui régissent l'entrée ou la sortie du pays d'origine, de transit ou de destination (migration irrégulière).

Ce phénomène est donc particulièrement complexe à gérer d'autant plus qu'il est motivé par différentes raisons (économiques, familiales, politiques, conflits, changement climatique...).

1 Définition de l'Organisation internationale des migrations (OMI)

Encadré : Définitions

Migrant : personne qui vit de façon temporaire ou permanente dans un pays dans lequel il n'est pas né et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays. Dans ce pays, la présence de ce migrant peut être considérée comme légale ou illégale. (définition de l'Unesco).

Immigré : Personne née à l'étranger et résidant en France (définition adoptée par le Haut Conseil à l'intégration).

Demandeur d'asile: Personne demandant la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, qui bénéficie du droit de se maintenir provisoirement sur le territoire dans l'attente d'une décision de l'OFPRA et/ou de la CNDA sur sa demande de protection. En cas d'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, un titre de séjour lui est délivré. En cas de rejet, le demandeur a l'obligation de quitter le territoire à moins qu'il ne soit admis à y séjourner à un autre titre (définition ministère de l'Intérieur français)

Réfugié : Toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité. et qui ne peut ou ne veut, du fait de cette crainte, se réclamer de la protection de ce pays" convention de Genève de 1951.

Les migrations légales dans le monde et en Europe : un phénomène en hausse

Les statistiques relatives à la présence de migrants au sein de l'Union Européenne (UE) sont nombreuses, précises et d'origines variées. Seule l'immigration illégale demeure, par définition, beaucoup plus difficile à chiffrer.

Encadré : Chiffres clefs de la migration au sein de l'Union Européenne (2022)

1/ Immigration légale

447 millions d'habitants dans l'UE ;

23,8 millions de ressortissants de pays tiers soit 5,3% de la population totale de l'UE ;

38 millions de personnes étaient nées en dehors de l'UE soit 8,5% de la population totale de l'UE ;

2,08 millions de personnes accueillies dans l'UE en 2022 (dont 880 000 liées à la libre circulation intra-communautaire ;

Immigration nette totale (solde entrées-sorties) : 0,96 Millions de personnes.

2/ immigration illégale

330 000 entrées irrégulières (source Frontex).

Entre 3.9 et 4,8 millions de personnes qui vivraient de façon clandestine en Europe (environ 1% de la population).

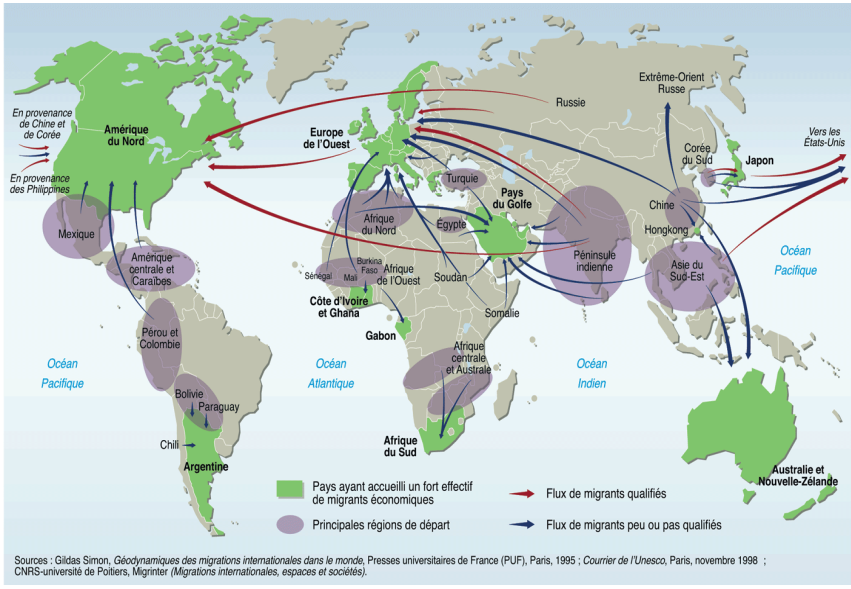
La mise à disposition de ces données est cependant assez récente, comme le souligne le Professeur François Héran[2]. Eurostat oblige depuis une quinzaine d'années seulement les États européens à livrer leurs données essentielles à un rythme annuel sur cette question. Au niveau international, l'OCDE dispose de statistiques complètes sur les chiffres des migrations au sein de ses 38 pays membres et publie annuellement une « *Perspectives des migrations internationales* ». Ces données permettent aisément de tracer un état des lieux et une analyse des évolutions des migrations en Europe et dans le monde. Depuis 2000, nous pouvons constater une progression régulière du nombre de migrants au niveau mondial (+60% dans le monde selon l'ONU et +60% dans l'UE mais avec des disparités entre États européens). De 2000 à 2020, l'Europe du sud a ainsi fait face à une hausse de 181% du nombre de personnes migrantes contre seulement 12% pour l'Europe centrale et 58% pour l'Europe de l'Ouest[3].

Cet accroissement s'explique notamment par la crise économique de 2007-2008 puis par le déroulement de plusieurs conflits (en Syrie, Somalie, Libye, Afghanistan ou actuellement en Ukraine). Ces chiffres nous amènent à constater que cette hausse des migrations est un phénomène international qui ne touche pas seulement l'UE. En 2020, l'Europe4 et l'Asie (zones où le nombre de migrants internationaux a le plus augmenté) accueillaient, respectivement, 87 millions et 86 millions de migrants internationaux, représentant 61 % de la population mondiale totale de migrants[5]. Cependant, rapportée à la taille de la population, la part de migrants internationaux est relativement faible en Asie (1,8 %).

Selon l'OCDE, les pays de l'Union Européenne ont, en 2021, accueilli 2,08 millions de personnes (dont 880 000 liées à la libre circulation intra-communautaire)[6]. Avec ces chiffres, l'UE confirme bien son caractère attractif pour les migrants. Zone de prospérité économique, de droits sociaux et politiques, de stabilité démocratique, elle représente aux yeux de nombreux migrants une terre d'asile et d'accueil privilégiée.

2 Audition du Professeur François HERAN, chaire statutaire Migrations et société au Collège de France
3 ONU, International Migrant Stock, 2020.
4 Les statistiques de l'OIM concernent l'Europe continentale.
5 ONU, International Migrant Stock, 2020.
6 Nombre d'entrées à caractère permanent dans les pays de l'Union Européenne.

Carte : les flux mondiaux de migrations



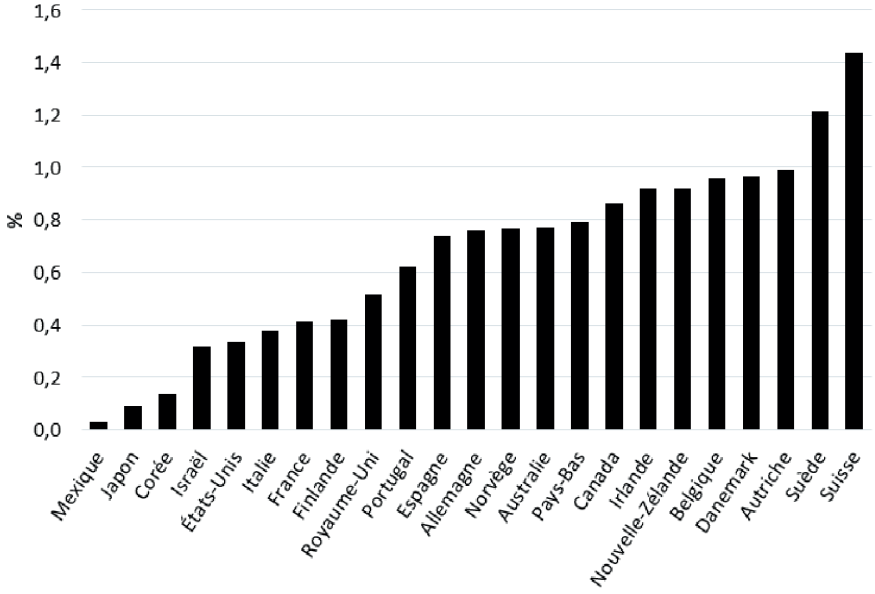
Sources : Gildas Simon, *Géodynamiques des migrations internationales dans le monde*, Presses universitaires de France (PUF), Paris, 1995 ; *Courrier de l'Unesco*, Paris, novembre 1998 ; CNRS-université de Poitiers, Migrinter *(Migrations internationales, espaces et sociétés)*.

Cependant, si l'on se réfère aux chiffres de l'immigration par rapport aux populations des États d'accueil, le taux d'immigration à caractère permanent[7] au sein de l'UE est relativement faible car il ne s'élève qu'à 0,6% (2,5 millions d'entrées pour 447 millions d'européens). L'OCDE souligne ainsi que « *l'immigration n'est pas un phénomène de masse au sein de l'UE* ». Le constat est assez proche pour les États-Unis pourtant souvent considéré comme un « *grand* » pays d'accueil avec un taux d'immigration à caractère permanent limité à 0,3% (1,03 Millions de personnes). Au sein de l'UE, les taux d'immigration permanente entre États s'échelonnent de 3,7 % (Luxembourg/22 640 personnes) à 0,3% pour l'Italie (191 269 personnes).

Pour avoir une approche complète de l'immigration, il faut également prendre en compte les flux. Ainsi, pour l'année 2022, si 1,92 millions de personnes sont arrivées au sein de l'UE, 0,96 millions l'ont quittée, soit un « *solde migratoire net* » total de 0,96 Millions de personnes. Un chiffre relativement modeste au regard des 447 millions d'européens.

7 L'immigration à caractère permanent concerne les étrangers recevant un premier titre de séjour d'une durée égale ou supérieure à un an.

TABLEAU : TAUX D'IMMIGRATION PERMANENTE EN 2018 (OCDE)



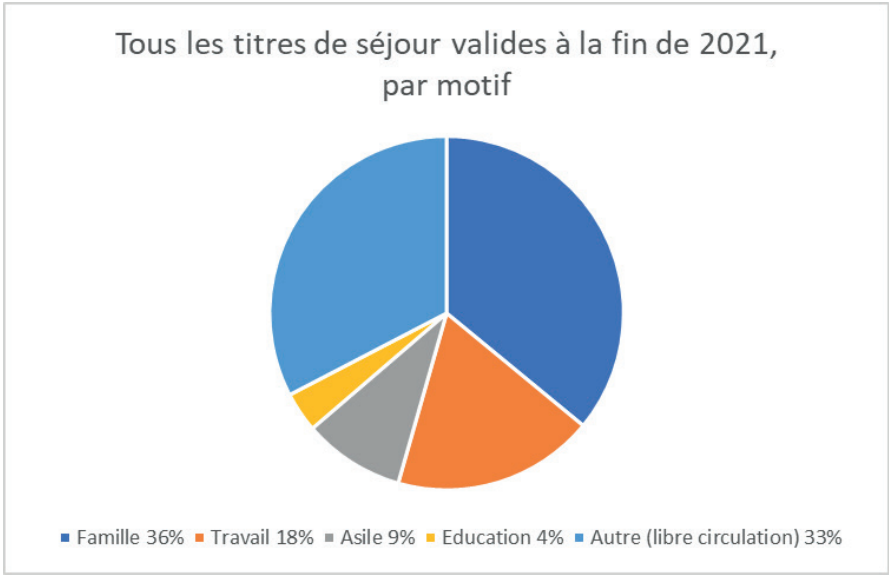
Source : OCDE

Si l'on se réfère aux chiffres fournis par la Commission européenne, au 1er janvier 2021, le nombre d'immigrés relativise également le poids de l'immigration. L'UE comptait 5,3% d'immigrés au sein de sa population (soit 23,7 millions de ressortissants de pays tiers pour une population totale de 447,2 millions d'habitants). Une grande partie de ces non-nationaux résidait en Allemagne (10,6 millions) ; l'Italie, la France et l'Espagne en accueillant autour de 5 millions chacune[8].

Les motivations des migrations au sein de l'UE sont les suivantes : 36% sont liées à des raisons familiales, 33 % relèvent de la libre circulation des ressortissants européens, 18 % au travail, 9 % à des raisons humanitaires (asile), 4 % à l'éducation. Une large part de la migration est donc intracommunautaire.

8 Toute l'Europe, « Asile et migrations dans l'UE » - 2023, URL : https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/asile-et-migrations-dans-l-union-europeenne/

GRAPHIQUE 1 : MOTIVATIONS DES MIGRATIONS AU SEIN DE L'UE



Source : Commission européenne

L'immigration joue un rôle positif pour la démographie[9] ainsi que pour la croissance économique du « *vieux Continent* ». En effet, depuis 2012, le solde naturel de l'UE est négatif, c'est-à-dire que le nombre de décès excède le nombre de naissances. Ce mouvement naturel s'amplifie avec une population européenne qui vieillit (6 % des Européens ont plus de 80 ans aujourd'hui soit deux fois plus qu'au début des années 2000) et une natalité en baisse. La décision de la chancelière allemande Angela Merkel d'ouvrir les frontières en 2015 est ainsi directement liée aux problèmes démographiques de son pays. Sur les cinq dernières années, et suite à cette décision, l'Allemagne affiche même la plus forte progression au sein de l'UE, selon Eurostat, avec un gain de 1,3 million d'habitants.[10] On peut cependant souligner qu'un Etat comme l'Allemagne, quatrième puissance économique mondiale, dispose de certaines facilités pour intégrer une immigration plus importante, en comparaison avec d'autres Etats européens beaucoup plus démunis, notamment lorsqu'ils agissent seuls, face à de tels défis (ex : Grèce).

L'évolution de l'immigration irrégulière en Europe : un défi à relever entre crispation des opinions publiques, devoir d'accueil et nécessaire solidarité européenne.

9 Cf audition du Professeur François Héran au CESE

10 LES ECHOS, Sébastien Dumoulin « L'immigration relance la démographie européenne » - 11/07/23 URL : https://www.lesechos.fr/monde/europe/limmigration-relance-la-demographie-europeenne-1961272

En 2021, près de 200 000 franchissements irréguliers ont été constatés, soit une augmentation de 58 % par rapport à 2020 (période de crise Covid). 112 000 traversées ont été effectuées par voie maritime et 87 000 par voie terrestre imposant à l'UE et aux Etats membres de déployer des dispositifs de contrôle et de surveillance pour lutter contre cette immigration illégale. Ce chiffre est largement inférieur à celui constaté en 2015, année record où plus de 1,8 million de passages frontaliers illégaux avait été constaté.

Bien que difficilement quantifiable, les flux d'immigration illégale sont estimés en hausse constante depuis près de dix ans. En 2022, Frontex, l'Agence européenne de garde-frontière et de garde-côtes, a signalé 330 000 entrées irrégulières sur le territoire de l'Union européenne. Ce chiffre, le plus élevé depuis 2016, est en augmentation de 64 % par rapport à 2021. Ainsi, ce seraient désormais entre 3.9 et 4,8 millions de personnes qui vivraient de façon clandestine en Europe[11]. L'accroissement de l'immigration illégale vers l'UE crispe les opinions publiques et nourrit les fantasmes relatifs à une invasion ou à un « *grand remplacement* »[12].

Cette immigration irrégulière, réalisée hors de tout cadre légal protecteur pour les Etats d'accueil comme pour les migrants, à la quantification imprécise, rend difficile pour les Etats de déployer leurs politiques d'accompagnement et d'intégration. Ce type d'immigration revêt trop souvent une composante anxiogène (conditions d'accueil des migrants déplorables, développement de réseaux de passeurs et d'organisations criminelles, cohabitation avec les populations locales rendue difficile, sentiment d'insécurité partagé…). Cette situation est devenue extrême dans les territoires devant faire face à des accueils massifs (Calais, Mayotte et la Guyane pour la France, Lampedusa pour l'Italie, Lesbos pour la Grèce) et rend incontournable une plus forte solidarité européenne pour gérer ce défi humain et sécuritaire (respect des frontières extérieures de l'UE) mais aussi pour renforcer une politique d'accueil digne de ces personnes migrantes fuyant leurs Etats d'origine.

Face à ces événements, les Etats européens se retrouvent confrontés à leurs obligations internationales d'accueil, comme celles de la Convention de Genève de 1951 qui énonce les droits des réfugiés et des personnes déracinées, ainsi que les obligations juridiques des États pour assurer leur protection. Ces Etats doivent aussi porter assistance aux personnes en mer

11 Pew research Center, « Europe's Unauthorized Immigrant Population Peaks in 2016, Then Levels Off » - 13/11/2019 URL : https://www.pewresearch.org/global/fact-sheet/immigrants-non-autorises-en-france/

12 Le grand remplacement est une théorie complotiste qui affirme qu'il existerait en France un processus de substitution de la population française et européenne par une population non européenne, originaire en premier lieu d'Afrique subsaharienne et du Maghreb.

quels que soient leur statut ou leur nationalité (Convention des nations unies sur le droit de la mer, Convention SOLAS[13]...) et ont l'obligation de prévoir en conséquence les moyens adéquats (navires, aéronefs...) pour assurer cette mission.

2. Entre perception et réalité des migrations : un phénomène complexe à appréhender

Entre les constats chiffrés et la perception des migrations, l'écart est en effet très fort. L'économiste Anthony Edo évoque ainsi une véritable « *méconnaissance du phénomène migratoire ainsi que des représentations en décalage avec la réalité* »[14]. Au niveau de l'UE, les européens surestiment largement la part des immigrés non européens. Ils évaluent leur proportion dans la population européenne à 16,7% alors qu'elle est de 7,2%, soit deux fois moindre. Ce décalage de perception est très marqué dans certains pays de l'UE comme l'Italie, le Portugal ou l'Espagne. Les Français estiment par exemple la part d'immigrés non européens à 18.1% de la population française alors que, dans la réalité, elle s'élève à 8.9%[15].

Concernant la part totale des immigrés (originaires d'UE et hors UE) dans la population totale, l'écart de perception est également fort. En France elle est estimée à 28 % alors qu'elle est de 12 %. Les chiffres sont assez similaires en Italie[16].

Ce décalage de perception peut s'expliquer par plusieurs phénomènes. En premier, lieu la concentration de populations immigrées dans certaines régions, par exemple plus de 20% au sein de certaines communes d'Ile de France[17], peut fausser les impressions sur leur niveau de présence au sein des Etats membres. De même, certains événements et images fortes, comme l'arrivée de 8 000 migrants illégaux en trois jours sur l'île de Lampedusa (peuplée de 6 000 habitants) « *a un contenu émotionnel fort qui traduit chaque fois une perte de contrôle* »[18]. La multiplication des événements terroristes en Europe revendiqués par des mouvements islamistes (632 morts au sein de l'UE entre 2010 et 2019)[19] renforce également les peurs au sein des populations et a pour conséquence la stigmatisation de certaines populations et appartenances religieuses. Ces phénomènes peuvent être amplifiés par les réseaux sociaux et par certains traitements médiatiques ou politiques ce qui ne contribue pas à objectiver le débat. Ces éléments mis bout à bout contribuent à forger des perceptions du phénomène migratoire chez les Européens, souvent loin de la réalité des faits.

Cette déformation du phénomène migratoire a malheureusement des conséquences importantes et influence les croyances et les opinions vis-à-vis des immigrés. Une étude menée en 2020[20] démontre ainsi qu'une fois informés du contexte migratoire de leur pays, les

13 Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) du 1er novembre 1974
14 Audition au CESE d'Anthony Edo, économiste, spécialiste des migrations le 20 juin 2023.
15 Commission Européenne ,« Integration of Immigrants in the European Union » étude de 2017 - Special Eurobarometer 469 URL : https://www.migrationsenquestions.fr/content/uploads/2019/09/EuroBarometer-IntegrationOfMigrantsintheEU_469_April2018_p12.pdf
16 Etude Alesina et al., Part des immigrés en 2020, 2022
17 Audition du géographe Hervé le Bras au CESE, le 9 mai 2023
18 Migrants, climat, IA ; le triangle des peurs, Dominique Moisi, Les Echos, 25 septembre 2023
19 Wikipédia, « liste des attentats islamistes meurtriers en Europe ».
20 Grigorieff et al. , 2020, «Does Information Change Attitudes Toward Immigrants?»

opinions des personnes évoluent et la perception des migrants en est positivée. Elles sont alors moins nombreuses à envisager une trop grande présence des immigrés et présentent une probabilité plus forte de considérer les immigrés comme un bienfait pour leur pays. Ainsi, l'UE a su accueillir de façon apaisée plus de 4 millions d'ukrainiens et reconnait aussi l'apport incontournable des migrants dans certains secteurs économiques (ex : métiers en tension).

La méconnaissance des chiffres et des faits est donc un facteur déterminant qui peut conduire à des opinions moins favorables au sujet de l'immigration et joue un rôle crucial dans la formation des croyances et des opinions. Une étude menée par le CEPII relève également que les opinions sur les migrations sont les plus négatives parmi les personnes plus âgées, les moins éduquées, les inactifs et les chômeurs, ceux qui rencontrent des difficultés financières et ne sont pas satisfaits de leur vie[21]. La perception des immigrés est également plus positive lorsque les immigrés sont plus intégrés et bénéficient de niveaux de diplômes plus élevés (par exemple les migrants intracommunautaires). Ainsi, les caractéristiques socio-économiques des migrants (taux d'emploi, de pauvreté, niveau d'éducation) influencent considérablement les opinions des européens.

Il est cependant assez complexe d'évaluer la perception réelle de l'immigration, ce qui légitime l'idée qu'un débat objectif et argumenté est nécessaire. Ainsi, au sein de l'UE, certains comme Louis Maurin notent que « le pourcentage de ceux qui estiment qu'il y a "trop" d'immigrés est en forte baisse depuis plusieurs années ». Si 45 % des Français estiment en 2022 qu'il y a trop d'immigrés en France, ils étaient 74 % en 1995...[22] Mais, ces enquêtes d'opinion sont à manier avec prudence car dans le même temps l'enquête annuelle « Fractures françaises » constate que depuis 10 ans, il y a de manière constante près de 70 % de Français qui considèrent qu'il y a trop d'étrangers en France[23]. Au niveau européen, ce sont 52 % des personnes interrogées qui estiment qu'il y a trop de migrants en Europe[24].

21 Anthony Edo, Isabelle Bensidou « La présence immigrée façonne-t-elle les perceptions des Européens sur l'immigration ? », septembre 2022 - la lettre du CEPII
22 Louis Maurin directeur de l'observatoire des inégalités « Le pourcentage de ceux qui estiment qu'il y a "trop" d'immigrés est en forte baisse depuis plusieurs années 28 août 2023 - Le Monde
23 Fractures françaises 2023 - 11ème édition Ipsos/Sopra Steria pour Le Monde, la Fondation Jean Jaurès, le Cevipof et l'Institut Montaigne
24 Enquête OMI, 2015

B. L'immigration : quels effets économiques pour les États ?

La question du coût de l'immigration est clivante au sein des pays d'accueil et souvent complexe à appréhender. De nombreuses études, parfois contradictoires ou aux conclusions divergentes, se succèdent et les citoyens ont alors du mal à se forger une opinion objective. Ce débat s'est intensifié depuis les années 1970, avec la fin des Trente Glorieuses, et porte principalement sur l'impact des migrations sur le marché du travail et sur les finances publiques (dépenses sociales, contribution aux dépenses publiques…).

Le sujet des effets sur le marché du travail est lui-même assez complexe et crispant. L'enquête « *Fractures françaises* »[25] montre que seulement 38 % des Français estiment que l'immigration est une nécessité afin de répondre aux besoins de main-d'œuvre de l'économie. De plus, des craintes sont souvent exprimées dans le débat public à propos d'une concurrence accrue sur le marché du travail ou d'un risque de pression à la baisse sur les salaires. Pourtant, bien qu'un débat existe sur ce sujet entre économistes, de nombreuses études tendent à montrer que les effets de l'immigration sur le marché du travail sont globalement positifs, du moins sur le long terme.

Lors de son audition, Jean-Christophe Dumont[26] (OCDE), indiquait ainsi que les migrations contribuent de manière importante à la dynamique du marché du travail des pays d'accueil. Sur la décennie 2006-2016, la quasi-totalité de l'accroissement de la force de travail en Europe était liée à l'arrivée des personnes migrantes. En effet, en raison d'une démographie peu dynamique au sein de l'UE[27], la population en âge d'exercer une activité diminuerait dans de nombreux pays européens et resterait stable dans d'autres.

Les migrations jouent aussi un rôle particulièrement important aux deux extrémités du marché du travail (emploi qualifié et non qualifié). L'OCDE a ainsi constaté une progression des individus qualifiés au sein de l'immigration (39 % des immigrés récemment arrivés au sein de l'UE étaient diplômés de l'enseignement supérieur), en corrélation avec le nombre important d'étudiants accueillis au sein de l'UE (2,6 millions d'étudiants en mobilité entrante, soit la première zone d'accueil dans le monde)[28]. Cette immigration qualifiée est un « *visa pour la croissance* » et influence les États d'accueil en matière d'innovation, d'entreprenariat et d'insertion[29]. En effet l'immigration qualifiée permet de bénéficier de l'effet réseau des diasporas, de transférer des savoirs productifs ou encore de favoriser la coopération financière.

25 IPSOS/SOPRA , Fractures françaises – 11ème édition, pour Le Monde, la Fondation Jean Jaurès et le Cevipof (2023)
26 Audition de M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales de l'OCDE.
27 L'Union européenne comptait 585 000 habitants de moins en janvier 2022 qu'au premier jour de l'année 2020.
28 Campus France, « La mobilité étudiante dans le monde », 2023
29 L'immigration qualifiée : un visa pour la croissance, CAE, novembre 2021.

L'apport des travailleurs immigrés est également important dans les secteurs de faible qualification. Les migrations permettent de répondre aux besoins de main d'œuvre de certains secteurs en déclin jugés peu attractifs pour les personnes non-immigrées en recherche d'emploi (32 % des entrées dans ces secteurs concernent des immigrés). La Dares[30] souligne ainsi que « *plus les conditions de travail sont difficiles et plus la tension de recrutement est élevée, plus forte est la probabilité que l'emploi soit occupé par un immigré* »[31].

Les immigrés sont sur-représentés au sein de certains secteurs d'activité de faible qualification. À titre d'exemple, près de quatre employés de maison sur dix (38,8 %) sont des femmes immigrées, une proportion quatre fois plus élevée que la part des immigrés dans la population française[32]. De manière générale, en 2021, environ 30 % des emplois peu qualifiés sont occupés par des immigrés dans l'UE, ce taux pouvant dépasser 50 % en Allemagne. M. Dumont relevait que l'immigration permet ainsi de « *huiler le marché du travail* », en favorisant un ajustement entre l'offre et la demande aux deux extrémités des qualifications, ainsi qu'aux deux extrémités de la dynamique du marché du travail[33].

Les immigrés participent par ailleurs de manière importante à la production des services essentiels (distribution, agroalimentaire, santé…), réalité particulièrement mise en évidence lors des récentes périodes de confinement. Leur part y est en effet de 14 % dans les régions européennes, 5 % étant originaires de pays de l'UE et 9 % de pays hors UE. Cette dépendance à la main d'œuvre immigrée est encore plus flagrante dans le secteur de la santé avec environ 23 % des médecins et 14 % du personnel infirmier immigrés[34], ce qui entraîne d'autres problématiques liées à la désertification de ces professions dans les pays d'origine qui se privent de forces vives. Le FORIM soulignait[35] que la France a accueilli en 2022 près de 950 médecins formés en Tunisie, chiffre qui correspond au nombre de médecins formés en une année dans cet Etat[36].

Une préoccupation croissante se fait jour quant aux conséquences des migrations de compétences sur l'économie et les services publics des pays de départ notamment en Méditerranée. Cette question est devenue critique par exemple en Albanie[37] où la densité médicale déjà la plus basse d'Europe (1,9 médecins pour 1000 habitants contre 4,8 en

30 Dares-Analyses, Quels sont les métiers des immigrés, n°36, juillet 2021.
31 Idem
32 Le Monde, « Quels sont les secteurs d'activité qui dépendent le plus des travailleurs immigrés », 9 novembre 2022
33 Audition de M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales de l'OCDE.
34 OCDE, Note COVID-19 et travailleurs essentiels : Quel rôle jouent les immigrés dans votre région ? (2020)
35 Audition au CESE le 5 septembre 2023.
36 Audition du Forim au CESE.
37 Voir La Croix du 1/11/2023 « L'Albanie malade de l'exode de ses médecins ».

Allemagne) est affectée par les départs pour les pays de l'UE. Le gouvernement albanais envisage de faire voter une loi restreignant les possibilités d'émigration des jeunes médecins diplômés.

En Tunisie[38], selon un rapport de l'Institut National Statistique, 39000 ingénieurs et 3300 médecins ont quitté le pays, la plupart pour des pays de l'UE, entre 2015 et 2020.

Ces chiffres illustrent également un certain paradoxe de nos sociétés quant à l'immigration, tantôt bien acceptée car utile pour certains secteurs, tantôt rejetée car considérée comme problématique pour les Etats d'accueil.

Une idée relativement répandue consiste par ailleurs à envisager l'immigration comme une menace pour les salaires et l'emploi, les immigrés entrant en concurrence sur le marché du travail avec les personnes déjà présentes sur le territoire. L'économiste Anthony Edo[39] nuance cette affirmation. Il explique que de nombreuses études démontrent qu'en moyenne, l'impact de l'immigration est marginal ou plutôt positif sur les salaires et l'emploi des natifs. Dans les faits, une hausse de la population immigrée a tendance à se traduire par une élévation du niveau d'emploi car l'arrivée de nouveaux travailleurs stimule l'activité économique en augmentant la taille de marché et induit ainsi des effets positifs sur la croissance économique, les salaires et l'emploi. L'analyse des effets de l'immigration sur les salaires demeure cependant complexe. Anthony Edo[40] souligne également « *les effets négligeables de l'immigration en termes d'emploi et de salaires, tendant à générer des perdants et des gagnants au sein des pays d'accueil* » et des « *effets redistributifs […] nécessitant des politiques publiques adaptées qui pourraient permettre de compenser les pertes des travailleurs les plus vulnérables* ».

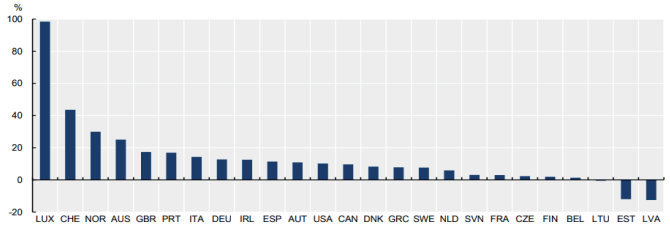
Le deuxième angle de réflexion concerne l'impact de l'immigration sur les finances publiques, débat particulièrement vif dans un contexte de déficit budgétaire, notamment pour certains États européens très endettés. L'immigration peut être perçue par certains comme un poids supplémentaire sur les finances publiques, en particulier sur le système de protection sociale, considéré par certains comme provoquant « *un effet d'aimant* »[41] vis-à-vis des personnes immigrées. Le constat doit cependant être plus mesuré. Le CAE conclut ainsi à « *un impact modéré de la population immigrée sur les finances publiques* ».

De même, l'OCDE[42], au travers d'une étude sur la période 2006-2016 portant sur 22 pays européens de l'OCDE, l'Australie, le Canada et les États-Unis, a montré que « *la contribution des immigrés sous la forme d'impôts et de cotisations est supérieure aux dépenses que les pays d'accueil consacrent à leur protection sociale, leur santé et leur éducation* »[43]. La contribution des immigrés est également suffisamment importante pour financer en partie les

38 « L'économiste maghrébin » du 8/2/2022» : « Fuite des cerveaux en Tunisie : le malheur des uns fait le bonheur des autres ».
39 Audition de Anthony Edo, chercheur au CEPII et spécialiste des questions relatives aux migrations internationales.
40 Anthony Edo « L'immigration représente-t-elle une menace pour les salaires et l'emploi ? » 22/03/2017 à l'occasion du « Printemps de l'économie 2019.
41 Expression utilisée par Lionel Ragot, Immigration et Finances publiques, novembre 2021.
42 Étude citée par Jean-Christophe Dumont lors de son audition.
43 OCDE, « Perspectives des migrations internationales 2021 ».

biens publics purs[44] dans la grande majorité des pays. Durant cette même période, la contribution nette des immigrés aux finances publiques se situe entre -1 % et + 1 % du PIB dans la plupart des pays étudiés.

Graphique 4.1. Part des dépenses publiques totales en biens publics purs financée par les immigrés, moyenne sur 2006-18



Note : La part des dépenses publiques totales en biens publics purs financée par les immigrés est la contribution budgétaire nette des immigrés en pourcentage du PIB selon la Spécification B (colonne B du Tableau 4.1) divisée par les dépenses du pays d'accueil en biens publics *purs* en pourcentage du PIB.
Source : Calculs du Secrétariat à partir de la base de données des comptes nationaux annuels de l'OCDE, et d'enquêtes sur les forces de travail et les revenus. Voir l'Annexe 4.B pour plus de détails.

StatLink https://stat.link/ilzu73

Source : OCDE, 2021

Le Conseil d'analyse économique[45] conclut également que l'impact de l'immigration sur les finances publiques des pays développés est modéré. En effet, en dépit d'un plus faible taux d'emploi et d'une part plus importante de bénéficiaires d'aides sociales, la structure d'âge de la population immigrée est principalement concentrée sur les tranches les plus actives (25-54 ans), ce qui permet une contribution nette au budget de l'Etat qui serait globalement neutre, comme l'ont démontré les travaux du CEPII[46].

La plupart des études indiquent que l'immigration actuelle, majoritairement jeune et qualifiée, pourrait avoir un impact positif sur les finances publiques. L'âge et le niveau d'éducation ont en effet des conséquences sur la contribution des individus aux dépenses publiques. A cet égard, Jean-Christophe Dumont observait que « *l'impact fiscal de l'immigration pourrait être amélioré, en essayant de résorber cet écart en termes de taux d'emploi et, a fortiori, en changeant la composition de l'immigration vers une immigration plus qualifiée* ».

Pour autant, il ne faut pas opposer les migrants qui contribueraient à ceux qui représenteraient un fardeau pour les finances publiques, les raisons de l'immigration

44 Un bien public pur est un bien qui a la double caractéristique d'être non rival et non excluable. Un exemple typique de bien public pur est la défense nationale, dont tous les citoyens bénéficient également, et dont la disponibilité n'est en rien réduite par l'usage qu'en fait chacun.
45 Immigration et Finances publiques, CAE.
46 CEPII working paper, Xavier Chojnicki, Lionel Ragot & Ndeye-Penda Sokhna, 2018, « L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable », URL : L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : (I) une approche comptable (cepii.fr)

étant toutes légitimes. En effet, l'Union européenne ne peut se contenter d'une approche utilitariste. Fidèle à ses valeurs, elle doit faire primer le devoir d'humanité et respecter ses obligations issues du droit international. Si l'on étudie par exemple le cas des réfugiés politiques qui doivent être soutenus à leur arrivée et représentent donc un coût à court terme, ces dépenses peuvent être considérées comme un « investissement » et comme une obligation juridique et morale. Les aides apportées aux réfugiés (monétaire, biens et services...) se traduiront par une augmentation de la consommation nationale ; et à moyen terme, ces réfugiés s'insèreront dans le marché du travail et contribueront aux finances publiques[47].

C. Immigration et insécurité : déconstruire l'idée d'un lien automatique

La présence de personnes de différentes origines sur un territoire peut susciter une certaine forme de méfiance. Si l'on se réfère à l'origine du mot « *étranger* » du latin *extraneus*, celui qui vient « *du dehors, extérieur ; qui n'est pas de la famille, du pays* », on comprend que celui-ci est aux yeux des natifs, d'un cercle extérieur, non intime. Chez les Grecs de l'Antiquité, celui qui ne parlait pas la langue était le « *barbarophonos* », l'ancêtre du mot « *barbare* ». L'histoire de l'humanité témoigne donc d'une crainte de l'étranger.

Celle-ci perdure aujourd'hui car ce sont sur les questions de la criminalité (et aussi de protection sociale) que les perceptions relatives aux migrants sont les plus négatives. Dans une étude de 2017 menée pour la commission européenne[48], 61 % des personnes interrogées estiment que les immigrés aggravent les problèmes de criminalité. En revanche, on constate que cette perception diminue entre la première génération (qui y contribuerait fortement) et la seconde génération (qui aggraverait moins les problèmes de criminalité).

En réalité, certaines enquêtes sur ce lien présumé entre immigration et criminalité ne démontrent pas de lien particulier ni de proportions de crimes ou de délits supérieurs à la moyenne dans cette catégorie de population. Au Royaume-Uni, par exemple, une étude a été menée à la suite de l'arrivée sur son territoire de migrants (Irak, Afghanistan et Somalie). Elle n'a pas constaté une augmentation du taux moyen d'infractions. D'autres études relèvent que les migrants ne sont pas plus enclins à commettre des infractions que les locaux mais qu'au même titre que tout citoyen en situation de précarité, la probabilité d'en commettre s'élève face au manque d'accès au marché du travail, comme cela peut être le cas pour tout citoyen en situation de précarité[49]. Le CESE dans son avis de 2023, « *le sens de la peine* »[50] confirme également ce décalage entre la perception et la réalité de la délinquance au sein des populations immigrées.

47 Conseil d'Analyse Economique, « Quel est l'impact économique de l'accueil des réfugiés », Focus - novembre 2021.
48 Commission Européenne ,« Integration of Immigrants in the European Union » étude de 2017 - Special Eurobarometer 469 URL : https://www.migrationsenquestions.fr/content/uploads/2019/09/EuroBarometer-Integratio-nOfMigrantsintheEU_469_April2018_p12.pdf
49 Etude de Anthony Edo, CEPII.
50 Avis « le sens de la peine » adopté par le CESE le 13 septembre 2023.

Cependant, la part des immigrés peut être sur-représentée dans certaines affaires (14 % des affaires traitées par la justice en France alors qu'ils représentent 7.4 % de la population). Cette *surreprésentation* peut s'expliquer par l'existence de délits propres aux étrangers (entrée ou séjour irrégulier, travail sans titre de séjour…) et la visibilité de certaines minorités qui implique une probabilité plus forte d'être contrôlé, d'où un nombre d'infractions plus élevé.

Quant à la nature même des infractions, les délits constatés sont apparentés à une délinquance liée à une situation de pauvreté et d'absence de solutions pour subvenir aux besoins primaires ainsi qu'à la dégradation de la situation des quartiers défavorisés. Il y a ainsi une forte corrélation entre conditions socioéconomiques et types de délits commis. Le musée de l'immigration souligne que « *les immigrés (dont les étrangers) et leurs descendants sont surtout présents dans les types de délinquance qui sont typiquement celles des milieux populaires, mais qui sont également les formes de délinquance les plus visibles, les plus simples et donc les plus réprimées par la police et la justice* »[51].

De même, il est constaté que les étrangers sont plus souvent contrôlés que le reste de la population (contrôle au faciès). Cette discrimination fausse la représentativité de l'échantillon de la délinquance. De nombreux travaux s'efforcent de documenter la plus grande fréquence des contrôles dits « au faciès »[52]. Une étude constate que les agents de police ont fouillé ou contrôlé l'identité de 34 % des personnes issues de minorités ethniques, contre seulement 14 % de l'ensemble de la population de l'UE[53].S'il n'y a pas de lien entre immigration et insécurité, il est important de souligner que la non-intégration des immigrés peut constituer un facteur de développement de la délinquance. Les exemples de Mayotte et de la Guyane montrent que l'absence de statut administratif, le désœuvrement des mineurs en situation irrégulière participent à un pan de l'insécurité observée sur ces territoires.

51 Mustapha Harzoune, « Y a-t-il un lien entre délinquance et immigration »,Musée de l'immigration – URL : https://www.histoire-immigration.fr/societe-et-immigration/y-a-t-il-un-lien-entre-delinquance-et-immigration

52 Lorélie Carrive, « Ce que disent les études parues en France sur les contrôles au faciès et les «violences policières», France inter, 10 juin 2020 – URL : https://www.radiofrance.fr/franceinter/ce-que-disent-les-etudes-parues-en-france-sur-les-controles-au-facies-et-les-violences-policieres-1185508

53 Isabelle Hautefeuille, « L'Union européenne épinglée pour les contrôles au faciès pratiqués par ses forces de l'ordre », Ouest-France, 28 mai 2021, URL : https://www.ouest-france.fr/societe/police/l-union-europeenne-epinglee-pour-les-controles-au-facies-pratiques-par-ses-forces-de-l-ordre-e361fea0-bf1e-11eb-bff4-d27d39089925

D. Les apports de l'immigration

Au-delà du domaine économique, les apports de l'immigration sont plus souvent immatériels. Les échanges favorisent un enrichissement culturel mutuel et stimulent l'innovation et la créativité des sociétés. Bien que l'émigration puisse priver les États d'origine de compétences et de main d'œuvre, l'apport financier des personnes migrantes est aussi essentiel à leurs États d'origine (en contribuant à leur développement).

1. Un enrichissement social et culturel mutuel

Une langue, une culture, une coutume inconnues peuvent susciter de l'inquiétude, voire du rejet. L'éducation, le niveau culturel, les conditions dans lesquelles se déroule l'échange, une tradition d'accueil ancienne, la qualité des relations entre les pays concernés sont autant de facteurs qui concourent à une confrontation équilibrée et réussie. Comme l'a justement souligné l'ambassadeur de Hongrie en France[54], l'histoire d'un pays, son ouverture au monde et ses contacts avec d'autres cultures conditionnent le cadre dans lequel se déroule l'accueil des migrantes et des migrants. C'est par exemple le cas de la Hongrie qui a eu des contacts avec les pays voisins, partageant souvent la même culture et des traditions similaires mais qui n'a pas été habituée à des migrations importantes comme en France par exemple.

Pour autant, l'histoire de l'humanité tout entière est organisée autour de grands mouvements de populations et ce dès la préhistoire. L'anthropologue Evelyne Heyer a ainsi rappelé que « *quelle que soit la période de l'histoire, quand des émigrants arrivent, inévitablement, ils se mélangent avec la population déjà présente sur le territoire d'arrivée* [...] *Les migrations ont toujours été synonymes d'échanges perpétuels, de partage de connaissances, de techniques et de savoir-faire précieux pour l'évolution de l'humanité* »[55].

Les migrations sont en effet intrinsèquement liées à notre histoire et notre évolution. De nos jours, si les différences culturelles peuvent dans certains cas constituer des défis, dont celui de l'identité culturelle du migrant parfois tiraillé entre deux cultures, l'enrichissement culturel mutuel prime. En élargissant et diversifiant les horizons et les modes de pensée, en stimulant la création culturelle et en encourageant l'ouverture et la tolérance, la migration peut représenter un apport indéniable réciproque.

Dans les faits, et en dépit de discours parfois polémiques sur la migration, plusieurs indicateurs attestent de cet enrichissement mutuel. On peut ainsi constater l'intégration durable des immigrés par le nombre de mariages mixtes. Ils sont de 11 % pour l'ensemble de la population française tandis que 27 % des immigrés vivent avec une personne sans ascendance migratoire directe (INSEE). Les autres pays européens ont cependant une proportion moindre de mariages mixtes (5,1 % en Italie et 5,4 % en Espagne). Pour François Héran[56] cela manifeste une « *infiltration durable* » des migrants et

54 Audition au CESE de son excellence Georges Habsbourg Lorraine
55 Phrase prononcée lors d'un débat sur « les migrations aux origines de notre humanité », France inter, 1er avril 2022, https://www.radiofrance.fr/franceinter/les-migrations-aux-origines-de-notre-humanite-3895337
56 Audition au CESE

non une « *intrusion massive* ». Pour lui, « *les populations ne se séparent pas mais se rapprochent* ». De même, le taux de fécondité des populations immigrées nées dans l'UE et hors de l'UE converge rapidement vers celui du pays d'accueil, autre signe de rapprochement des modes et conditions de vie[57].

Du point de vue des immigrés, certaines *enquêtes* démontrent que leur sentiment est positif quant à leur intégration : 92 % des immigrés estiment par exemple se sentir chez eux en France[58].

En contraste avec les opinions des Européens sur la présence des immigrés, ces résultats démontrent que l'appréhension des phénomènes migratoires est mal connue et qu'un travail d'objectivation est nécessaire pour alimenter un débat sociétal apaisé sur ce sujet.

Outre-Rhin, ce débat a eu lieu, non sans heurts, comme l'a rappelé Martin Schäfer[59], pour qui « *après des débats houleux pendant toute une génération, il y a un point de vue commun convergent en Allemagne sur le fait que, comme au début des années 1960, il y a nécessité d'une immigration renforcée de travailleurs justement pour maintenir notre prospérité et industrie* ».

2. Les migrations, source d'innovation et de croissance

La présence de migrants est, d'après plusieurs études, source d'innovation pour les États d'accueil. Le CAE met en avant « *la capacité des immigrés à prendre des risques, à saisir des opportunités économiques et à investir dans des méthodes de production nouvelles* »[60]. Leur rôle est aussi crucial dans la création d'entreprises. Si l'on étudie par exemple les chiffres des États-Unis, on constate que 36 % des nouvelles entreprises créées comportent au moins un immigré parmi les fondateurs, chiffre qui grimpe à 44% pour les entreprises de la Silicon Valley[61]. De même, la diversité dans les équipes est source de productivité et génère des complémentarités productives[62].

On constate également que l'immigration qualifiée a des conséquences positives sur les niveaux de revenu et de richesse sur les États d'accueil. En effet, l'échange de savoir-faire et de compétences est l'un des atouts des migrations. C'est ce que l'UE a développé avec sa « *carte bleue européenne* ». Elle a vocation à faciliter l'installation sur le sol national de migrants très qualifiés qui participeront de l'attractivité du territoire et potentiellement à sa capacité d'innovation. Les membres des familles bénéficient de la procédure simplifiée dite de « *famille accompagnante* ». Ils ne sont donc pas soumis aux conditions exigées pour le regroupement familial. En dépit de son attrait, les bénéficiaires sont encore peu nombreux. Ainsi en 2019,

57 Insee, enquête famille
58 Enquête INED INSEE « Ressentis par rapport à la migration et sentiment d'intégration »
59 Audition de M Martin Schäfer, Ministre plénipotentiaire auprès de l'Ambassadeur d'Allemagne en France
60 L'immigration qualifiée ; un visa pour la croissance, CAE n°67.
61 Kerr SP et WR kerr, 2016, Immigrant entrepreneurship.
62 Cultural diversity and local labour markets, Wolf et Blien, 2014.

seules 36 806 cartes bleues[63] avaient été attribuées par l'UE (essentiellement en Allemagne).

Ce type de dispositif permet une mobilité circulaire, avec une possibilité de retour dans le pays d'accueil ou le cas échéant une prolongation du séjour. Or, nombreuses sont les personnes migrantes y compris très qualifiées comme les étudiants qui par crainte de ne plus pouvoir migrer en cas de retour dans leur pays, demeurent dans le pays d'accueil, le plus souvent avec des titres de séjour dépassés. On les appelle d'ailleurs les « overstayers », personnes ayant regagné légalement un pays mais demeurés illégalement avec un titre de séjour invalide.

3. Les transferts de fonds des personnes migrantes : une manne financière incontournable pour les pays d'origine

Sur un plan financier, les efforts consentis par les populations expatriées au travers des transferts de fonds, constituent un apport important. Ils représentent en effet des aides au développement non négligeables pour les pays d'origine puisqu'ils représentent plus de trois fois le montant de l'APD, voire plus avec les transferts informels de fonds. Ils ont ainsi atteint 630 milliards de dollars en 2021[64]. À titre de comparaison, l'aide publique au développement (APD) versée par les pays membres du Comité d'Aide au développement de l'OCDE s'est élevée à 185,9 milliards de dollars au cours de cette même année 2021[65].

Par son ampleur, cette aide financière constitue un apport essentiel au développement et dans certains cas à la survie économique des populations du pays d'accueil. Les diasporas accueillies dans l'UE financent en effet des projets sur place, notamment par l'intermédiaire d'associations comme le FORIM. Elles contribuent donc au développement de leur Etat d'origine mais aussi à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) en finançant des actions ciblées sur ces questions (climat, genre…).

Dans son récent avis « *Développement solidaire et lutte contre les inégalités mondiales* » (juin 2023), le CESE a souligné l'importance de ces transferts qui constituent les premières sources de financement des pays à revenu faible ou intermédiaire. Pourtant, ces transferts sont toujours soumis à des frais qui ne sont pas encadrés et qui sont souvent plus élevés pour les pays à revenu et/ou monnaie faible et de la même façon, le rôle des migrants dans la relation entre pays d'accueil et pays d'origine est encore très peu valorisé.

63 https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210910IPR11915/carte-bleue-regles-pour-les-immigrants-qualifies-souhaitant-travailler-en-europe
64 Source : Banque mondiale.
65 Source OCDE.

PRÉCONISATION 1#

Pour le CESE, Il est nécessaire de sensibiliser les populations à la réalité des migrations et à leurs effets *via* des enseignements en milieu scolaire mais aussi par des campagnes d'information à grande échelle et l'organisation de débats. Pour ce faire, un travail de fond sur la perception des migrations doit être engagé, à l'occasion du Pacte sur la migration et l'asile, par l'Union européenne et les Etats membres, en lien avec leur société civile.

II - Le pacte sur la migration et l'asile : un projet à compléter

A. Un compromis qui favorise une meilleure gestion européenne tout en éludant des enjeux majeurs

1. La politique migratoire est devenue progressivement une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres

L'existence même d'une politique migratoire et d'asile européenne est récente. Les premières bases ont été posées avec l'Accord de Schengen en 1985 visant à créer un espace de libre circulation. Il faudra cependant attendre le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur, en 1999 pour sortir du cadre intergouvernemental et pour que l'UE commence à disposer de réelles compétences en matière migratoire. Elle sera complétée par le Traité de Lisbonne en 2009.

Désormais, la politique migratoire est une compétence partagée entre l'Union et les États membres (cf. articles 77 à 80 du TFUE). Dans le domaine migratoire, comme dans de nombreuses autres politiques communautaires, on retrouve la délicate articulation entre compétences de l'UE et respect de la souveraineté des États.

Concernant les compétences de l'UE, celle-ci peut agir pour :

- le déploiement d'une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures ;
- la mise en place progressive d'un système intégré de gestion des frontières ;
- le développement de partenariats et de coopérations avec les pays tiers avec la possibilité de nouer des accords de réadmission selon la procédure législative ordinaire (procédure de codécision).

Enfin, l'article 80 du TFUE dispose que « *les politiques de l'Union visées* (...) *et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier* ».

ENCADRÉ : TEXTES EN APPLICATION RÉGISSANT ACTUELLEMENT L'ACTION DE L'UE ET DES ÉTATS MEMBRES DANS LE DOMAINE MIGRATOIRE

- Le règlement de Dublin III (n°604 du 26 juin 2013, refonte du règlement Dublin I 2003/343 et II 2008/243), détermine le pays responsable du traitement de la demande d'asile, à savoir le pays de premier accueil ou celui ayant délivré le titre de séjour. Il permet d'éviter qu'un même individu dépose des dossiers dans plusieurs pays simultanément ;
- Le règlement de 2000 instituant le système EURODAC (chargé de la collecte en provenance des États membres, de l'enregistrement et de la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile) facilite l'application du règlement Dublin II ;
- La directive Accueil de 2003 définit les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile (en matière de logement, de nourriture, d'accès des enfants à l'école, aux soins médicaux ou encore au marché du travail). Sa refonte en 2013 n'a pas permis de relever le niveau des normes mais étend les dispositions existantes à tous les demandeurs quelle que soit leur situation. En revanche, le texte amendé prévoit des dispositifs *ad hoc* pour les personnes identifiées comme ayant des besoins spécifiques (victimes de la traite des êtres humains, mineurs non accompagnés ou isolés), renforce l'accès à l'information en particulier pour les demandeurs d'asile en rétention et réduit la durée de l'accès à l'emploi de 12 à 9 mois ;
- La directive Procédures de 2005 (révisée en 2011) fixe des normes communes quant à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié avec l'objectif de rapprocher les dispositifs propres à chaque État membre et de limiter les dépôts de demandes d'asile simultanés dans plusieurs pays.
- Les directives Qualification de 2004 et 2011 définissent les conditions minimales à remplir par les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour bénéficier d'une protection internationale minimale et précisant les formes que peut prendre cette protection (statut de réfugié au sens de la Convention de Genève de 1951 ; protection subsidiaire ; statut humanitaire).
- Le règlement 2010/439 établit la création du Bureau européen d'appui en matière d'asile, une agence européenne de l'asile ayant depuis vu le jour en janvier 2022 afin d'améliorer le régime d'asile européen commun, essentiellement en portant assistance aux Etats membres en la matière.

→ Le règlement 2019/1896 du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (agence Frontex) répond au souhait de renforcer la gestion européenne intégrée des frontières afin de préserver la libre circulation au sein de l'Union. Parmi les autres missions centrales de l'agence figuraient aussi la lutte contre le trafic d'êtres humains ou encore les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer lancées et menées conformément au règlement 656/2014. Ce règlement précise bien que l'objectif de la politique de l'Union relative à ses frontières extérieures est bien « d'assurer un contrôle efficace du franchissement des frontières, y compris par la surveillance, tout en contribuant à protéger et à sauver des vies ».

2. La crise de l'accueil des personnes réfugiées de 2015-2016 : un déclencheur pour réformer la politique européenne d'asile et de migration

En 2015, l'UE a été confrontée à une véritable crise de l'accueil des personnes réfugiées due notamment à la guerre en Syrie. Il faut se souvenir qu'à elles seules, la Grèce et l'Italie ont accueilli près d'un million d'exilés ayant le plus souvent rejoint leur territoire par voie maritime, parfois au péril de leur vie puisque 3 500 d'entre eux ont péri en Méditerranée (Source OIM). Depuis 2014, toujours selon la même source, plus de 27 000 personnes ont disparu en mer. Il s'agissait d'une crise de l'accueil sans précédent, pour de multiples motifs révélant tous l'impréparation de l'Union et de ses États membres face à un défi d'une telle ampleur. Elle a également traduit un dispositif d'accueil sous-dimensionné et l'absence de solidarité entre les pays européens. De même, le dispositif de sauvetage en mer quasi inexistant, n'a pas permis de secourir les migrants et a clairement conduit l'Union à très vite conclure des accords d'externalisation des frontières avec des États tiers afin de tenter de limiter les tentatives d'arrivées des migrants vers l'UE.

L'absence de politique migratoire solidaire et coordonnée au sein de l'UE a eu des conséquences importantes sur les pays dits de « *premier accueil* » que sont la Grèce et l'Italie, mis à très rude épreuve par cette importante et rapide arrivée d'exilés. Le système d'asile européen dit de Dublin[66], qui organise le traitement de la demande d'asile, repose en effet sur un principe central : le pays de premier accueil est responsable du traitement de la demande d'asile, ce qui lui confie de lourdes charges. En dépit de l'article 78.3 du TFUE qui prévoit la possibilité de mécanismes de relocalisation intra-européens et d'annonces en ce sens[67], le processus de relocalisation est resté mineur, révélant une incapacité des États membres à gérer les frontières extérieures de l'Union de façon solidaire.

Le système de Dublin a aussi conduit avec l'afflux des exilés, à l'amplification de la question des « *dublinés* », ces demandeurs d'asile qui ont déposé leur demande dans un premier pays d'accueil, ici la Grèce et l'Italie, et séjournent dans un autre pays membre. Ils se voient alors dans l'incapacité de renouveler leur demande ailleurs tant que la première

66 Règlement de Dublin III n°604 du 26 juin 2013, refonte du règlement Dublin I 2003/343 et II 2008/243.
67 La Commission européenne a maintes fois appelé les États membres à activer cette clause de solidarité et une décision du Conseil a même été rendue en ce sens en septembre 2015, à la majorité qualifiée toutefois.

déposée n'a pas abouti. Le placement en centres de rétention fermés a été fréquemment observé dans des conditions parfois indignes (cas des « *hotspots* »[68] en Grèce).

Ces difficultés ont été aggravées par la possibilité pour les États membres de rétablir leurs frontières intérieures en vertu du Code Schengen révisé en 2016[69] en raison de menaces sécuritaires. Les attentats en France et en Belgique en 2015 ont ainsi contribué à durcir la situation sécuritaire et dans le cas de la France, à recourir à cette disposition de façon quasi permanente. La perpétuation de ce type de dispositifs pourrait à terme mettre en péril l'existence de l'espace Schengen, qui se caractérise par l'absence de frontières intérieures (libre circulation) en son sein. Le 14 décembre 2021, la Commission a présenté de nouvelles propositions pour une coordination efficace aux frontières intérieures et extérieures de l'UE en cas d'événements exceptionnels.

3. Le projet de Pacte sur la migration et l'asile : une tentative pour répondre aux enjeux migratoires en renforçant la gestion des frontières et la solidarité intra-européenne

Les répercussions multiples de cette crise de l'accueil de 2015, qui s'est poursuivie en 2016, ont placé l'Union face à un défi, celui du traitement décent des personnes migrantes parvenant dans l'Union et de la solidarité vis-à-vis de ces réfugiés mais aussi entre États membres. Il s'agit ainsi de préserver l'espace Schengen et de renforcer la gestion commune des frontières extérieures, corollaire de l'espace de libre circulation.

Comme l'a souligné Monique Pariat, directrice générale à la Commission européenne, « *sans politique européenne de migration et d'asile, c'est Schengen que nous mettons en péril. Préserver l'espace Schengen, c'est préserver l'une des plus grandes réussites de la construction européenne* »[70]. Pour les citoyennes et les citoyens européens, cet espace est un acquis essentiel, car tangible, de la construction européenne mais également une politique qui engage les Etats membres à une solidarité permanente. Pour assurer

68 En Europe, un hotspot, ou point d'enregistrement, est une approche européenne visant à améliorer le procédé servant à identifier, enregistrer et prendre les empreintes digitales des migrants arrivant.
69 Au sein de l'espace Schengen, des contrôles sur tout ou partie des frontières intérieures peuvent être réintroduites temporairement en cas de « menace grave à la sécurité intérieure ou l'ordre public » d'un Etat membre. Cette option, initialement conçue comme d'une « durée limitée au maximum » dans le Code frontières Schengen de 2006 a été renforcée, sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, dans le Code révisé de 2016 (règlement 399/2016), sur le motif de la montée du risque terroriste sur le territoire de l'UE. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN.
70 Audition au CESE.

la libre circulation des personnes, les contrôles aux frontières intérieures ont disparu. Les ressortissants des États de l'espace Schengen peuvent traverser la frontière qui sépare deux États de l'espace Schengen sans être soumis à un contrôle. En revanche, les États de l'espace Schengen partagent une frontière extérieure désormais commune. Ils doivent donc la gérer solidairement et déterminer ensemble les règles d'accueil des migrantes et des migrants.

La Commission européenne a donc proposé un Pacte sur la migration et l'asile en septembre 2020, après l'échec d'une première tentative pour réformer le système de Dublin en 2016. Elle a ainsi justifié et motivé la présentation de ce Pacte en rappelant que « *des impératifs de portée générale tels que la libre circulation dans l'espace Schengen, la sauvegarde des droits fondamentaux, la sécurité et les déficits de compétences à combler nécessitent tous une politique migratoire efficace* »[71]. En dépit des multiples impératifs cités par la Commission, l'approche du Pacte demeure très sécuritaire et n'exprime que très peu d'ambition sur certains aspects (migration légale, intégration...).

Les textes les plus emblématiques (nature législative) de ce Pacte[72], sont les cinq propositions de règlement suivants

- Règlement sur la gestion de l'asile et de la migration (RAMM) ;
- Règlement sur le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures (Filtrage) ;
- **Règlement sur la procédure commune d'asile (Asile) ;**
- **Règlement relatif à la création d'«*Eurodac*» ;**
- **Règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile (Crise).**

A l'instar de la députée européenne Fabienne Keller[73], et malgré les réserves exprimées plus haut, le CESE se félicite de la nature juridique de ces règlements en raison de leur applicabilité directe qui crée une base commune dans le domaine migratoire.

En complément de ces règlements, la Commission a établi une série de recommandations, actes de moindre portée juridique, qui constituent une incitation pour les États membres à adopter un comportement particulier. Ils concernent la préparation et la gestion de crise en matière de migration ; les voies légales d'accès à une protection dans l'UE ; les opérations effectuées par des bateaux ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage et concernant la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

D'autres textes, notamment des directives, viendront compléter ce Pacte qui dans les faits est donc un « *paquet de textes* », pour reprendre une terminologie chère au droit de l'UE.

Ce Pacte a été présenté par la Commission le 23 septembre 2020. Il s'organise autour de trois grands piliers : renforcer les frontières extérieures de l'Union européenne, garantir la solidarité des États membres et réformer le système de Dublin.

71 Communication de la commission sur un nouveau Pacte sur la migration et l'asile du 23 septembre 2020.
72 Certains projets de règlement sont des révisons de textes préexistants par exemple comme pour le règlement « Eurodac ».
73 Audition au CESE le 19 septembre 2023.

Premier pilier : Le renforcement des frontières extérieures

La volonté de mieux contrôler les frontières extérieures de l'UE, au vu de la hausse de l'immigration illégale, s'appuie avant tout sur le projet de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures dit « *règlement filtrage* »[74]. Il s'agit de l'un des deux textes sur lesquels le Conseil est parvenu à un accord le 8 juin 2023, avec le règlement établissant un cadre commun pour la gestion et l'asile de la migration visant à réformer Dublin.

Ce dispositif de filtrage s'apparente à une forme de tri des nouveaux entrants appelé aussi « *pré-entrée* » pour les personnes qui entrent sur le territoire de l'UE de manière irrégulière et/ou sans autorisation d'entrée. Il doit permettre d'interdire l'entrée dans l'UE aux personnes faisant déjà l'objet d'une procédure de retour et, par ailleurs, de traiter *via* une procédure spéciale à la frontière, les demandes de protection internationale ayant peu de chances d'aboutir. Pour la Commission, il vise donc à faire reculer l'entrée des demandeurs d'asile dans l'UE mais cela implique aussi, pour bien fonctionner, une politique efficace de retour ou de réadmission. Or, la mise en œuvre de ce type de politique se heurte à deux écueils principaux : la volonté du pays d'origine d'accepter le retour de ses ressortissants ; et la détermination de ce qu'est un pays « *tiers sûr* », défini comme un pays non membre de l'Union avec lequel la personne migrante a « *un lien de connexion* », rendant son renvoi « *raisonnable* ».

La refonte du règlement Eurodac de 2016[75] vient également compléter le dispositif de filtrage en élargissant les données recueillies sur les migrants notamment en y ajoutant des éléments de nature sanitaire.

Le CESE partage les interrogations voire les critiques exprimées par d'autres instances et institutions. On peut ainsi mentionner le Conseil national des barreaux français[76] pour qui le dispositif portera forcément atteinte à l'exercice du droit à la demande d'asile, garantie par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, avec par exemple, une instruction *a priori* basée sur le pays de provenance des demandeurs d'asile, le risque d'un examen expéditif des dossiers de demandes d'asile, l'absence de réponse écrite ou l'impossibilité de recours[77]. La refonte d'Eurodac pose également question puisqu'elle élargit considérablement le volume de données personnelles recueillis sur les arrivants.

La députée européenne Sylvie Guillaume a elle aussi exprimé ses réserves lors de son audition devant le CESE. Elle a ainsi indiqué que le Parlement européen a demandé que ces procédures aux frontières qui visent à éviter que les gens entrent sur le territoire des États membres soient facultatives, c'est-à-dire que les États membres aient la capacité de ne pas les utiliser. Pour elle, Il

74 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0612&from=en
75 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0614&from=EN
76 Cité par un rapport du Sénat consacré au projet de règlement.
77 https://www.senat.fr/rap/r20-871/r20-8714.html

est probable que le Conseil reviendra sur cette forme de procédure obligatoire dans un certain nombre de cas.

Deuxième pilier : Garantir la solidarité entre États membres en cas de crise

Le renforcement de la solidarité entre États membres est l'un des axes forts du Pacte. Le projet de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile est l'un des textes majeurs de ce pilier. Il prévoit notamment le déclenchement d'un mécanisme obligatoire en cas de crise[78].

Cette proposition semble essentielle pour remédier, au moins partiellement, aux dérives constatées depuis 2015. Par ailleurs, la solidarité dans la gestion des frontières et dans l'accueil des primo-arrivants constitue une condition du bon fonctionnement de l'espace Schengen.

Ce projet d'instrument « *de crise* » prévoit donc « *en cas d'afflux massif de ressortissants de pays tiers* » dans l'un des États membres, que la Commission puisse déclencher un mécanisme de relocalisation obligatoire. En vertu de ce dernier, la pression migratoire sur le pays de premier accueil doit pouvoir diminuer grâce à la relocalisation d'un certain nombre d'arrivants ou à défaut au versement d'une compensation financière forfaitaire. Avec ce texte, les États membres peuvent choisir leur façon de contribuer pour gérer la pression migratoire.

Les débats autour de ce texte ont été particulièrement complexes. Le nombre de personnes concernées, la fixation de l'indemnité forfaitaire et le principe même de la relocalisation ont ainsi fait l'objet d'âpres négociations entre États membres. L'accord provisoire obtenu au Conseil le 8 juin 2023 a permis de fixer à 30 000 le nombre de demandeurs d'asile « *relocalisables* » et à 20 000 euros la compensation financière par personne non relocalisée. La Hongrie et la Pologne restent opposées au principe même d'une réinstallation. De même, le CESE rappelle que les précédents plans de relocalisation ont échoué : en effet moins de 1 000 personnes ont bénéficié de ce programme en un an, loin des 10 000 espérées au moment de son lancement lors de la présidence française du Conseil de l'UE en 2022[79]. Le CESE reste attaché à ce que cette mesure de solidarité entre États membres conserve un caractère obligatoire. Il souhaite que la société civile soit associée lors des futurs rapports annuels autour de cette politique afin de s'assurer de son efficacité, de ses conditions de mise en œuvre et de la réalité de la solidarité entre États.

D'autres points cruciaux du texte comme le renvoi des « *dublinés* » vers le pays de premier accueil, condition du mécanisme de relocalisation, suscitent logiquement l'opposition des pays du sud de l'UE. Le texte devrait donc être rediscuté à l'automne 2023.

De même, les seuils proposés (30 000) paraissent minimes au regard des besoins des pays de premier accueil, les arrivées par la Méditerranée étant en hausse depuis le début de l'année 2023[80], et l'absence d'une réelle solidarité entre États membres peut mettre en péril le déploiement d'une politique commune en matière de migration et d'asile. On peut cependant espérer que cette première étape soit le début d'un mécanisme

78 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613
79 Migrants : l'UE face à l'échec de son plan de relocalisation, Ouest France, 20 avril 2023.
80 L'Agence Frontex a fait part de plus de 50 000 arrivées par la seule Méditerranée centrale entre janvier et mai 2023.

de solidarité enfin obligatoire qui devienne beaucoup plus ambitieux et proche des besoins dans les années suivantes. Pour le CESE, l'accueil de plus de 4 millions d'Ukrainiennes et Ukrainiens a démontré que l'UE était dotée de capacités d'accueil importantes permettant d'être beaucoup plus ambitieux que les seuils en cours de négociation dans le projet de Pacte.

La fixation du montant retenu interroge également le CESE qui se demande comment le coût de prise en charge d'un migrant peut être évalué à ce montant et quelles ont été les critères retenus pour aboutir à une telle somme. Les débats autour de la détermination de ce critère sont restés très opaques.

PRÉCONISATION 2#

Le CESE propose que le système de solidarité, basé sur la relocalisation ou le paiement d'une compensation financière, soit d'application obligatoire et contraignante pour tous les États membres. Le seuil de 30 000 personnes relocalisées doit être augmenté afin de répondre plus efficacement aux besoins. À cet effet, la société civile organisée devra être nécessairement associée à la présentation et à la discussion du futur rapport annuel de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile sur la situation de l'asile et de la migration.

Troisième pilier : Réformer le système de Dublin pour mettre fin aux mouvements secondaires

Le Pacte contient un projet de réforme du règlement de Dublin avec la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration dit « *RAMM* », deuxième texte ayant fait l'objet d'un compromis entre Etats membres lors du conseil du 8 juin 2023. L'objectif de cette réforme est notamment d'éviter de faire peser la responsabilité du traitement de la majorité des demandeurs d'asile sur les pays de première ligne, dépassés par le nombre de demandes. Le texte proposé concilie la solidarité, obligatoire pour la première fois (les Etats de l'UE auront obligation d'y contribuer) et la souplesse pour les États membres en ce qui concerne le choix des contributions individuelles.

En contrepartie de contrôles renforcés, une meilleure protection ou des droits nouveaux sont accordés aux migrants. Par exemple, le texte propose un élargissement de la définition des membres de la famille aux frères et sœurs d'un demandeur d'asile en plus du conjoint et des parents ou la prise en compte du critère de diplôme obtenu au sein d'un Etat membre. La notion de lien avec l'Etat vers lequel le migrant veut aller devrait également être prise en compte.

La protection des demandeurs d'asile sera également renforcée avec le droit à une assistance juridique, à une représentation ou à un interprète.

D'autres textes auront également un impact sur cette réforme du système de Dublin. La proposition

de règlement sur les procédures d'asile, également approuvée par le Conseil, prévoit par exemple l'introduction de procédures obligatoires aux frontières extérieures de l'UE et propose d'évaluer rapidement la recevabilité des demandes d'asile. Les personnes qui n'ont pas le droit de rester sur le territoire feront l'objet d'une procédure de retour qui ne devra pas dépasser six mois.

L'accélération des procédures se manifeste également par la réforme de la base de données Eurodac. Celle-ci contient les empreintes digitales de toutes les personnes migrantes en situation irrégulière et demandeurs d'asile qui ont été enregistrés dans les États membres de l'UE et les pays associés. Elle permettra de vérifier si la situation du demandeur ou d'une personne en séjour irrégulier dans un État membre (personne qui a déjà demandé l'asile dans un autre État membre ou qui a déjà été appréhendée lors de son entrée irrégulière sur le territoire européen…).

D'autres dispositions du projet de Pacte ont déjà été mises en œuvre ou ne créent pas de tensions majeures dans le cadre des négociations entre États membres : ainsi de l'harmonisation des procédures, de la directive carte bleue européenne (qui correspond en France, au dispositif Passeport talent et doit permettre d'attirer une main d'œuvre qualifiée) ou encore de la création en 2022 de l'agence européenne de l'asile (évoquée précédemment). Bien que faisant partie intégrante de l'Union européenne par leur frontière extérieure dans l'océan Indien et dans l'océan Atlantique, les régions ultrapériphériques (RUP) françaises se trouvent exclues des dispositions relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. De fait, si les RUP espagnoles et portugaises sont intégrées à l'espace Schengen, ce n'est pas le cas des RUP françaises. La prise en compte des particularités des RUP françaises en matière migratoire est ainsi complètement éludée au niveau européen.

Cependant, en dépit de ces avancées et évolutions souhaitées, les États membres dans les négociations du Conseil, n'ont pas semblé souhaiter réellement remettre totalement en cause le système en vigueur.

Pour le CESE ce Pacte ne règle pas de nombreuses questions. Son approche très liée à la survie de l'espace Schengen insiste avant toute chose sur la gestion extérieure des frontières. Ce paquet de textes[81] n'apporte pas de réelle réponse à de nombreux défis posés par la migration comme le traitement de la migration légale et ne l'envisage pas de façon positive (apport en termes économique ou démographique par exemple).

S'y ajoute la difficulté des États membres à s'entendre sur les textes proposés. Le Danemark dispose ainsi d'une clause d'*opt out*[82] qui l'exonère d'adopter les mesures du Pacte en cours de discussion. La Hongrie et la Pologne s'opposent au mécanisme de solidarité entre États, la Pologne ayant même l'intention d'organiser un référendum pour s'opposer à sa mise en œuvre. De

81 L'ensemble des textes proposés dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile : https://commission.europa.eu/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_fr

82 Les options de retrait dans l'Union européenne (ou opting-out) sont des exceptions au droit de l'Union européenne, normalement applicables dans les 27 États membres de l'Union. Elles sont négociées par les États membres ne désirant pas participer à certaines politiques communes. Actuellement, trois États bénéficient d'options de retrait négociées : le Danemark (quatre options de retrait), l'Irlande (deux options de retrait) et la Pologne (une option de retrait). La Suède dispose quant à elle d'une option de retrait de facto.

même la conception de l'asile et de la migration et les attentes des pays diffèrent en fonction de leur situation politique intérieure, de la coloration politique de leur gouvernement et du rôle qu'ils jouent en matière de migration (pays de premier accueil ou non).

Enfin, il est essentiel pour l'Union européenne de maintenir, dans le cadre de la réforme du système Dublin, la notion de « *liens significatifs/meaningful links* », dans les critères de détermination de l'Etat membre en charge de l'instruction de la demande d'asile d'un requérant. Introduite par le Parlement européen, cette notion doit permettre de mieux prendre en compte les intérêts familiaux, culturels, matériels et moraux des demandeurs d'asile, susceptible de contribuer à une réduction des mouvements secondaires.

B. Le contrôle des frontières extérieures de l'UE pilier de la nouvelle politique migratoire de l'UE mais à quel prix ?

1. L'externalisation des frontières : une politique de plus en plus présente qui interroge

Le Pacte sur la migration et l'asile ne se traduit pas par une remise en cause de la politique d'externalisation des frontières pourtant régulièrement décriée, voire dénoncée, en raison de ses imperfections. Au contraire, sous l'égide de la Commission européenne et des Etats membres, les accords d'externalisation des frontières se succèdent. Lors de son discours sur l'état de l'Union en septembre 2023[83], Ursula von der Leyen a ainsi annoncé qu'elle souhaite « *travailler sur d'autres accords similaires [à celui avec la Tunisie]* ».

La surveillance et le contrôle de frontières extérieures sont en effet devenus des éléments majeurs de la politique migratoire de l'UE depuis la mise en œuvre de la convention de Schengen[84] qui instaure un espace intérieur sans frontières de libre circulation des personnes, (suppression des contrôles aux frontières intérieures). De façon concrète, l'UE a ainsi mis en place ce qu'elle appelle une « *externalisation des frontières* » c'est-à-dire qu'elle s'appuie sur des Etats partenaires dits « *sûrs* » (Turquie, Tunisie…) pour assurer ce contrôle migratoire.

Ce processus d'externalisation a été mis en place pour endiguer les flux de migrants, le plus en amont possible, tout en facilitant l'expulsion et la réadmission des personnes

83 Discours sur l'état de l'union prononcé le 13 septembre 2023 à Strasbourg par Ursula von der Leyen.

84 Les Accords de Schengen (l'Accord signé le 14 juin 1985, ses protocoles ainsi que les accords d'adhésion des Etats) ont donné lieu à l'adoption d'une convention d'application (Convention Schengen du 19 juin 1990) puis à différentes mesures de mise en œuvre. L'ensemble de ces textes constitue l'Acquis de Schengen.

en situation irrégulière. Cette politique a débuté avec l'arrivée de plus d'un million de personnes en Europe en 2015 (Syriens en majorité mais aussi des Afghans et, dans une moindre mesure, des Irakiens, des Pakistanais et des Érythréens)[85]. Le 18 mars 2016, un premier accord de ce type a ainsi été conclu entre l'UE et la Turquie afin de renvoyer les migrants vers ce pays. L'accord prévoyait une aide financière pour la Turquie afin de rémunérer sa gestion des demandeurs d'asile contre une aide de 6 milliards d'euros pour améliorer les conditions de vie des réfugiés en Turquie. Mais cet accord, véritable arme de limitation des flux migratoires, fut vite décrié.

L'UE a donc délégué le contrôle de ses frontières extérieures à des États tiers qu'elle qualifie de « *sûrs* ». Elle sous-traite ainsi ses propres responsabilités en matière de protection internationale et de respect des droits de l'homme, en contrepartie d'un soutien accordé aux Etats qui exercent cette mission et reçoivent alors un certain nombre d'aides (financières, au développement, commerciales, etc.).

Pour le CESE, comme cela a été exposé par plusieurs personnes auditionnées, ces accords d'externalisation soulèvent de nombreuses questions et appellent à la vigilance. Il s'agit d'un véritable contournement du cadre institutionnel.

Tout d'abord, comme l'a rappelé la CNDH, cette notion « *d'État sûr* » est un concept juridiquement contestable[86]. Les modalités de conclusions de ces accords interrogent également du point de vue de la redevabilité démocratique. Des parlementaires européens[87] se demandent en effet quelle est la base légale de ce type d'accord et quelle est la nature légale de l'entité dénommée « *Team Europe* » qui en a la charge. Celle-ci associe la Commission, les États membres ainsi que la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Certains s'interrogent sur le statut juridique de ce couple formé par la Commission et les États membres ou encore sur « *ce format curieux* », pour reprendre les propos de la députée Fabienne Keller auditionnée au CESE. L'absence de transparence autour de l'élaboration et de la conclusion de ces accords, y compris vis-à-vis du Parlement européen est également régulièrement dénoncée.

La députée européenne Sylvie Guillaume, auditionnée au CESE, a également regretté que le Parlement ait été totalement exclu des accords et n'ait pas entendu parler des fonds accordés à la Tunisie dans le cadre de cet accord alors qu'il a un rôle institutionnel de contrôle à jouer dans ce domaine. Les propos de la Commission européenne assurant que les mécanismes financiers seront soumis aux mécanismes traditionnels d'audit[88] n'ont pas semblé convaincre le Parlement européen.

Le respect des droits humains et la protection dont les migrants bénéficient dans ces États tiers suscitent également de nombreuses craintes. La journaliste Gwenaelle Lenoir[89], qui se rend régulièrement en Libye ou dans d'autres États tiers, se demande « *à quel prix l'Europe devient forteresse* » et affirme également que « *l'Europe*

85 Toute l'Europe, La politique d'immigration européenne en crise, 9 février 2022.
86 Avis sur « le concept de pays tiers sûr », CNDH, JORF n°0299 du 23 décembre 2017.
87 La députée européenne néerlandais Sophie In't Veld (Renew Europe).
88 BQ Europe du 18/7/2023.
89 Entretien au CESE.

abandonne ses valeurs ». Elle mentionne ainsi les accords qui ont été signés à l'époque entre l'UE et l'ancien président soudanais Omar al-Bachir, recherché par la cour pénale internationale pour crimes de guerre ou encore l'aide apportée aux gardes côtes libyens. Elle évoque également « *les 46 millions d'euros qui ont été pris sur le fonds fiduciaire européen d'urgence pour former 140 gardes côtes libyens* »[90]. Outre la contractualisation avec de nombreux régimes autoritaires ou dictatures portant peu d'attention aux droits de l'homme, les exemples concrets et réguliers de violation des droits de l'homme des migrants dans ces États sont fréquents. Cette situation a été dénoncée par Amnesty international pour qui « *l'accord UE/Tunisie sur les migrations rend l'UE complice des violations des droits infligées à des demandeurs d'asile, migrants et réfugiés* »[91]. Pourtant, l'UE affirme être vigilante. Frontex souligne ainsi que « *la dimension droits fondamentaux avec les pays tiers se renforce et depuis 2020 aucun accord avec un pays tiers ne peut être scellé sans évaluation systématique de l'impact sur les droits fondamentaux* »[92].

Pour le CESE, ces accords qui incluent des compensations financières pour les États tiers doivent évoluer sur la forme et sur le fond. Outre le filtrage ou le renvoi de personnes migrantes, ils doivent comprendre des volets détaillés de réelle coopération et par exemple prévoir notamment des échanges universitaires ou des mesures de formation professionnelle avec les pays d'origine des migrants .

PRÉCONISATION 3#

Le CESE souhaite que le Parlement européen soit consulté lors de la conclusion des accords avec des États tiers dans le cadre de l'externalisation des frontières. Il doit être en mesure d'effectuer son pouvoir de contrôle parlementaire (respect des droits fondamentaux, contrôle budgétaire…) au cours de l'exécution de ces accords et être force de proposition sur leur contenu (par exemple pour instaurer une politique de formation professionnelle, des échanges universitaires…). Il demande au gouvernement français de soutenir cette position.

90 L'Europe forteresse : à quel prix ? Gwenaelle Lenoir.
91 Communiqué de presse du 17 juillet 2023, Amnesty International.
92 BQ Europe du 7 septembre 2023 : « Frontex travaille avec les pays tiers en respectant les critères les plus élevés possibles en matière de droits humains assure son directeur exécutif ».

2. L'agence Frontex de garde-frontières et de garde-côtes : une montée en puissance nécessaire mais avec un contrôle démocratique à renforcer

Dès les premières communications de la Commission sur le projet de Pacte sur la migration et l'asile[93] il a été affirmé que « *Frontex doit jouer un rôle de premier plan dans le système commun de l'UE en matière de retour* [...] *et qu'elle devrait avoir pour priorité de devenir le bras opérationnel de la politique de l'UE en matière de retour* ».

Créée en 2004, cette agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes est devenue indispensable pour aider les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen à protéger les frontières extérieures de l'espace de libre circulation de l'UE. Son budget est financé par l'UE ainsi que par des contributions de pays associés à l'espace Schengen. L'agence, dotée de plus de 1 500 personnes, est donc totalement associée au bon fonctionnement de l'espace Schengen.

Depuis sa création, son règlement fondateur a été modifié plusieurs fois, notamment en 2016[94] afin de renforcer successivement ses attributions. Frontex assure désormais un rôle de veille permanente sur la situation aux frontières extérieures de l'UE au côté des États membres, qui du fait de leur souveraineté ont la charge de la surveillance de leurs frontières.

Les missions actuelles de l'agence sont larges et Frontex est l'agence européenne la plus dotée financièrement. Elle peut intervenir en soutien à un État membre (équipes terrestres, maritimes et aériennes déployées sur le terrain pour l'aider à surveiller les frontières extérieures de l'UE ou encore aider des pays tiers ayant passé un accord avec l'Union à surveiller leurs frontières et à juguler les flux migratoires irréguliers vers l'UE.

En résumé, on peut souligner comme le Sénat que Frontex exerce aujourd'hui des « *prérogatives de puissance publique inédites pour une agence de l'Union européenne, qu'elle exerce en soutien aux États membres*. [...]»[95].Elle est l'une des pierres angulaires de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE. De même, les opérations de recherche et de sauvetage ont été officiellement intégrées à son mandat chaque fois que des situations de ce type surviennent dans le cadre de la surveillance des frontières maritimes.

Les projets de règlement du Pacte visent à poursuivre le renforcement de Frontex. Le règlement dit « *filtrage* » « *reconnaît le rôle des agences de l'UE –– Frontex et l'Agence de l'Union européenne pour l'asile –– qui peuvent accompagner et soutenir les autorités compétentes dans toutes leurs tâches liées au filtrage* ». De même, Il est prévu « *une approche européenne commune en matière de recherche et de sauvetage [... pour laquelle] Frontex devrait fournir un soutien opérationnel et technique accru, dans le cadre des compétences de l'UE, et déployer des moyens maritimes à l'intention des États membres, afin de renforcer leurs capacités et de*

93 Communication de la Commission européenne du 23 septembre 2020 sur un nouveau Pacte sur la migration et l'asile.
94 Règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.
95 Projet de résolution du Sénat, Expos des motifs, Agence européenne de garde-frontières et garde-côtes, 8 décembre 2022

contribuer ainsi à sauver des vies en mer ».

Cette politique de recherche et de sauvetage en mer est fondamentale. Depuis 2014, les tentatives de passages en mer par les migrants sont de plus en plus nombreuses et ont entraîné la mort de plus de 27 000 personnes[96]. Pour illustrer l'importance de cette mission, on peut mentionner l'opération navale conjointe EUNAVFOR MED opération Sophia, et les opérations coordonnées par Frontex - telles que Themis, Poséidon et Indalo - qui ont contribué à plus de 600 000 sauvetages depuis 2015.

Ce secours en mer, obligation morale et juridique garantie par des conventions internationales qui obligent les Etats à secourir les personnes en mer quels que soient leur statut ou leur nationalité[97], est un élément structurant pour la mise en place d'une véritable gestion européenne intégrée des frontières. Il est assuré par Frontex et par les autorités nationales sous la forme d'une responsabilité partagée, ce qui rend essentiel le renforcement de l'accès de Frontex aux capacités navales et aériennes. Depuis 2015, les capacités de recherche et de sauvetage, la coordination et l'efficacité en Méditerranée ont été considérablement renforcées en réponse à la crise migratoire, notamment grâce aux contributions importantes des États côtiers et à la participation accrue de bateaux privés et commerciaux.

Pour autant, les ONG opérant en Méditerranée comme SOS Méditerranée pointent de graves défaillances de la part des centres de coordination de secours maritimes (MRCC), en particulier dans la zone de recherche et de sauvetage transférée aux autorités libyennes depuis 2018 non-réponse aux appels de détresse, déploiement tardif de capacité de secours, attitude hostile des gardes-côtes libyens envers les navires des ONG. Pour le CESE, les actions menées par ces associations doivent être soutenues. De même, le fait que les personnes migrantes secourues soient reconduites en Libye où elles risquent d'être maltraitées dans des centres de rétention interroge sur l'obligation de débarquer les migrants naufragés dans un lieu sûr, obligation consacrée dans la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime (SAR) de 1979[98].

En dépit de la nécessité de disposer d'une telle agence, les critiques relatives à Frontex sont cependant nombreuses et, pour le CESE, nécessitent d'être abordées et prises en compte dans le cadre du futur Pacte, d'autant plus que l'UE compte bien « *étendre les activités de Frontex au-delà de son*

96 Le Monde, Naufrages en Méditerranée, 10 août 2023.
97 Convention sur la recherche et le sauvetage maritime (SAR ou Convention d'Hambourg) du 27 avril 1979 et Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS ou Convention de Londres) du 1er novembre 1974.
98 Déclaration relative au sauvetage des migrants naufragés, adoptée le 19 octobre 2023 par la CNCDH

territoire, sur le sol de pays africains »[99].

En premier lieu, la transparence de ses activités demeure limitée, en dépit des mesures prises ou annoncées. Pour souligner sa démarche pour plus de transparence, l'agence revendique le fait d'être en contact permanent avec les États membres et les institutions de l'UE. Son directeur exécutif participe et contribue ainsi régulièrement aux auditions du Parlement européen et aux réunions du Conseil des ministres de l'UE chargés des affaires intérieures et des questions de migration. Au niveau interne, on ne peut également que se féliciter de la création d'un officier des droits fondamentaux en mai 2023 épaulé par une équipe de 40 collaborateurs et collaboratrices.

Pourtant, le fonctionnement et la redevabilité démocratique de Frontex continuent à être remis en cause. La Cour des comptes européenne a ainsi estimé en 2021 que le « *soutien de Frontex à la gestion des crises extérieures n'avait pas été assez efficace jusqu'ici* ».

Le Parlement européen dans sa résolution du 13 juillet 2023 sur Frontex relève également que si la nécessité d'une agence européenne de garde-frontières et de garde côtes est nécessaire, le passage du budget de l'agence de 114 millions € en 2015 à 750 M€ en 2022 et la hausse de ses responsabilités doivent s'accompagner d'une hausse de sa redevabilité et de sa transparence et d'un contrôle accru du respect du droit de l'Union par l'agence. Il note aussi que la garantie du respect des droits est importante et que l'officier des droits fondamentaux doit être consulté plus tôt dans l'élaboration des plans opérationnels.

On peut également souligner que Frontex compte désormais plus de 1 500 agents et agentes provenant de divers États membres et pouvant être déployés dans toute l'UE à tout instant. Cela implique aussi un contrôle démocratique au vu de la montée en personnel de cette agence.

Pour le CESE, les remises en cause les plus graves concernent le respect des droits. En 2022, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) rendait ses conclusions sur les garde-côtes grecs accusés de « *pratiquer des refoulements de migrants, contraires à la convention de Genève, sous l'œil, complice, de l'agence la plus riche de l'Union européenne [Frontex]* »[100]. Ce rapport l'accuse d'irrégularités et de manquements et lui reproche de « *couvrir* » des actions de refoulement des migrants en mer Égée et en mer Méditerranée. Il a entre autres précipité le départ du directeur général de Frontex et provoqué une crise de gouvernance de cette Agence.

99 https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/09/06/comment-l-europe-sous-traite-a-l-afrique-le-controle-des-migrations-1-4-frontex-menace-la-dignite-humaine-et-l-identite-africaine_6188169_3212.html#:~:text=Or%20%C3%A0%20pr%C3%A9sent%2C%20Bruxelles%20compte,de%20tout%20m%C3%A9canisme%20de%20surveillance.

100 Refoulement de migrants en Grèce : l'enquête qui accuse Frontex, Le Monde, 28 juillet 2022

PRÉCONISATION 4#

Pour le CESE, dans un contexte où le rôle de Frontex est en hausse constante, sa redevabilité démocratique doit être renforcée. Le Parlement européen doit ainsi pouvoir exercer son rôle de contrôle notamment sur le respect des droits fondamentaux. Le Comité économique et social européen doit être associé à l'évaluation et au contrôle de Frontex en étant partie prenante de commissions d'évaluation.

PRÉCONISATION 5#

Parce que la vie de milliers d'enfants , de femmes et d'hommes doit rester au centre des préoccupations, le CESE soutient, comme le Parlement européen dans sa résolution du 13 juillet 2023, une augmentation des moyens alloués par les États membres à Frontex, en termes de navires, d'équipements et de personnel aux activités de recherche et de sauvetage. Il demande aussi la mise en place d'une mission globale européenne de recherche et de sauvetage, qui serait assurée par les États membres et Frontex. Cela doit s'accompagner de la mise en place d'un mécanisme prévisible d'accueil des personnes secourues en mer.

III - Défendre un modèle et une mise en œuvre plus ambitieux de la politique migratoire européenne

A. Se doter d'une politique ambitieuse en matière d'immigration légale et sûre

Le projet de Pacte sur la migration et l'asile est essentiellement orienté vers le renforcement de la lutte contre l'immigration illégale. Il est marqué par l'aspect sécuritaire et par une demande de plus grande solidarité entre États membres dans le contrôle des frontières extérieures.

Il prévoit cependant certaines mesures relatives à la migration légale qui, pour le CESE, mériteraient d'être plus ambitieuses. En plus de répondre aux besoins en main d'œuvre des pays européens d'accueil, l'ouverture de voies légales et sûres permet mécaniquement de lutter contre les phénomènes de migration illégale et d'organiser l'accueil puis l'intégration de ressortissants de pays tiers pour une meilleure acceptabilité des migrations.

Ce sont ainsi 2 à 3 millions de personnes ressortissantes de pays tiers qui chaque année arrivent légalement dans l'UE. Le pacte sur la migration et l'asile ambitionne de mieux faire correspondre ces arrivées aux besoins du marché du travail de l'Union. L'offre de voies de migrations légales et sûres, que ce soit pour des motifs humanitaires ou pour répondre aux besoins du marché du travail, constitue en effet un élément central d'une politique migratoire globale respectueuse des conventions internationales. C'est aussi l'un des leviers essentiels pour faire baisser l'immigration illégale en offrant des possibilités d'accueil et d'insertion aux personnes migrantes et en les incitant à recourir à des voies officielles et sécurisées pour venir en Europe.

En préalable, il faut cependant rappeler une difficulté essentielle dans ce domaine, celle du caractère extrêmement fragmenté des politiques européennes en matière d'immigration légale, compétence partagée entre l'UE et les États membres. En effet, si l'article 79 du TFUE prévoit une « *gestion de la migration au niveau de l'Union* », il reconnaît dans son paragraphe 5, le droit des États membres à « *fixer les volumes d'entrée des ressortissants en provenance de pays tiers sur leur territoire afin d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié* ». Cette situation, justifiée par le respect de la souveraineté des Etats et les différences entre les marchés du travail des États membres, implique des démarches administratives importantes, complexes et différenciées, tant pour les travailleurs que pour les employeurs.

Favoriser une harmonisation des politiques nationales dans le cadre de l'UE permettrait de réduire ces obstacles et lever les freins bureaucratiques. Ainsi,

dans son rapport d'information sur de nouvelles voies pour une migration économique légale, la députée européenne Sylvie Guillaume recommandait « *de simplifier le cadre législatif actuel en harmonisant les dispositions dans toutes les directives existantes* » afin de faciliter les démarches pour les ressortissants de pays tiers.

ENCADRÉ : LES DROITS DES PERSONNES ÉTRANGÈRES ET LE DROIT D'ASILE FONT L'OBJET D'UN RÉGIME D'EXCEPTION DANS LES OUTRE-MER

Les conditions d'exercice du droit d'asile sont particulièrement difficiles en Guyane et à Mayotte, en contradiction avec nos engagements internationaux et avec les directives européennes.

- En dépit des dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoyant la possibilité de dépôt des demandes d'asile à la frontière, cette procédure d'enregistrement est quasi-inexistante en Guyane et à Mayotte car le placement en zone d'attente est rare.
- L'accès aux droits et l'accompagnement juridique des demandeurs d'asile reste généralement très laborieuse obligeant les associations à ne traiter que les cas les plus urgents.
- En contradiction avec la Convention de Genève et les directives européennes, aucun dispositif d'hébergement n'existe à Mayotte et l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) n'y existe pas. En Guyane, cette allocation est réduite de moitié.

L'UE a aussi la responsabilité de traiter des contradictions sur l'ensemble des territoires européens dans le Pacte sur la migration et l'asile

Dans le cadre du projet de Pacte sur la migration et l'asile, la Commission a cependant déjà proposé plusieurs modifications importantes visant à faciliter les modalités d'immigration légale : la révision de la directive européenne sur les résidents de longue durée afin de leur permettre de se déplacer librement sur le sol européen et de travailler dans d'autres États membres, ainsi que la révision de la directive « *permis unique* », qui prévoit la mise en place d'une procédure et d'un permis unique pour les personnes entrant dans l'UE. Enfin, la révision de la directive « *carte bleue européenne* » permettant des conditions d'admission plus souples, des droits renforcés ainsi que la possibilité de se rendre et de travailler plus facilement dans d'autres États membres de l'UE, pour les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés, a été adoptée le 20 octobre 2021. Sa transposition dans les États-membres est prévue d'ici novembre 2023. Une proposition visant à une meilleure reconnaissance des qualifications des migrants légaux est également attendue dans le courant de l'année 2023.

PRÉCONISATION 6#

Le CESE souhaite que le cadre législatif européen actuel soit simplifié en harmonisant les dispositions existantes dans l'ensemble des directives, ce qui faciliterait une immigration légale liée au travail.

La révision de ces directives est particulièrement importante alors que l'UE est confrontée à de nombreux défis : vieillissement démographique, besoins en main d'œuvre et pénurie de compétences. En facilitant les arrivées légales, l'UE pourra orienter à la baisse le volume des migrations irrégulières (1,8 million de franchissements illégaux depuis 2015 dont un flux d'entrées de 200 000 personnes en 2021 et 330 000 personnes en 2022[101]) et s'attaquer ainsi aux activités des mafias qui organisent les traversées. Elle œuvrera également pour renforcer sa compétitivité. Ainsi une étude[102] de 2018 de l'Institute for Market Economics (IME), commandée par le CES européen, estimait que l'inadéquation entre marché du travail et compétences disponibles faisait perdre 2 % de compétitivité par an à l'UE. Dans un contexte de reprise économique après la pandémie de COVID-19, cette pénurie de compétences pourrait s'ajouter aux inquiétudes sur la conjoncture économique et freiner la croissance. De plus, les projections démographiques prévoient qu'à l'horizon 2050, un tiers de la population européenne sera âgée de plus de 65 ans, phénomène qui aura incontestablement des répercussions

101 Source Frontex
102 Stude Skills Mismatches – An Impediment to the Competitiveness of EU Businesses, EESC, Juillet 2018.

importantes sur la disponibilité en main d'œuvre, ceci dans tous les niveaux de qualifications et plus particulièrement dans les secteurs touchés par des pénuries structurelles (tourisme, hôtellerie, santé). La transition de l'Union vers une économie verte et numérique nécessitera également des compétences spécifiques et une restructuration des économies et des marchés du travail européens. L'apport des migrations permettra de faire pleinement face à ces défis.

Or, ces dimensions sont peu prises en compte dans la politique de l'Union en matière d'immigration qui s'inscrit le plus souvent dans une logique de court terme en matière d'emplois et est ciblée exclusivement vers le recrutement de personnel de très haute qualification.

L'UE a également intérêt à faciliter les voies d'immigration légale, car dans la course mondiale aux talents et aux compétences, elle perd de son attractivité pour les travailleurs hautement qualifiés au profit d'autres destinations de l'OCDE[103] (Nouvelle Zélande, Australie ou Canada par exemple). En conséquence, les employeurs européens éprouvent de plus en plus de difficultés à trouver dans les pays tiers les profils recherchés.

Pour attirer les compétences mais aussi pour offrir un statut plus protecteur aux étudiants migrants et réfugiés, l'UE doit intensifier certaines actions et se montrer plus généreuse[104]. Elle pourrait ainsi renforcer le soutien aux programmes d'étudiants issus de pays à risque en prenant en compte leurs besoins spécifiques en matière de visas, de dates d'inscriptions, de bourses d'études. L'UE pourrait également déployer plus largement les entretiens de reconnaissance des qualifications (prévus dans la Convention de Lisbonne[105]) et accroître les aides financières et matérielles pour l'accueil des étudiants réfugiés[106]. Enfin, elle pourrait faciliter l'accès à des cours de remise à niveau dans la langue du pays d'accueil pour tous les migrants, avec la possibilité de les valoriser sous la forme d'un système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS)[107] ou de certification universitaire. L'UE gagnerait également à établir une stratégie claire sur le devenir des étudiants immigrés à l'issue de leur scolarité en Europe. Elle devrait déployer une politique et des moyens concernant soit un retour dans leur Etat d'origine soit une

103 Audition Jean-Christophe DUMONT, Chef de la division des migrations internationales à la Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales de l'OCDE
104 Ces revendications sont notamment portées par l'European Students Union (ESU)
105 Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (Convention de Lisbonne) du 11 avril 1997. Il s'agit d'un traité international du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO.
106 Au sein du Fonds Asile, Migration et Intégration (AMIF) (doté de 9.88 milliards d'euros sur la période 2021-2027) sont mises en oeuvre des mesures d'intégration adaptées aux besoins des ressortissants de pays tiers et des programmes d'intégration précoce axés sur l'éducation, la langue et d'autres formations (telles que des cours d'orientation civique et d'orientation professionnelle) pour préparer leur participation active et leur acceptation par la société d'accueil
107 Le système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS) est un outil de l'espace européen de l'enseignement supérieur visant à rendre les études et les cours plus transparents.

installation au sein de l'UE.

PRÉCONISATION 7#

L'Union européenne doit faciliter la mise en œuvre de la reconnaissance des qualifications pour les migrants et les demandeurs d'asile, la valorisation de leurs compétences ainsi que les aides financières et matérielles pour les étudiants réfugiés afin de favoriser l'insertion de tous les migrants sur le marché de l'emploi européen. Elle doit également intégrer les spécificités des étudiants issus de pays à risques dans ses programmes de soutien et d'accueil, notamment en matière de visas et de bourses d'études.

La Commission européenne a également proposé de mettre en place un réservoir de talents, plateforme et outil de mise en correspondance à l'échelle de l'UE entre employeurs et candidats ressortissants des pays tiers, afin de rendre plus visible l'offre d'emplois disponibles en Europe. Cependant, cette initiative étant basée sur le volontariat, une incertitude demeure sur la façon dont les États membres souhaiteront coopérer sur ce sujet. Cette plateforme a notamment été ouverte à l'été 2022 sous un format « *pilote* » pour permettre aux réfugiés ukrainiens d'avoir un accès facilité au marché du travail dans l'UE.

En complément de ces dispositifs visant les travailleurs étrangers les plus qualifiés, force est de constater que l'Union est également dépendante de travailleurs peu et moyennement qualifiés, notamment dans des secteurs essentiels comme des professions paramédicales ou médico-sociales, même si ces besoins diffèrent fortement entre les États membres. Le CESE souhaite aussi mentionner les besoins du secteur de la production agricole, pourtant non reconnu comme secteur en tension, alors qu'il souhaiterait recruter plus facilement des travailleurs immigrés. De même, le secteur des emplois à domicile, caractérisé par des emplois peu qualifiés, est également très dépendant de la main d'œuvre immigrée. En France par exemple, 23 % des employés de ce secteur sont nés à l'étranger contre 10 % pour l'ensemble des salariés[108].

PRÉCONISATION 8#

Pour le CESE, il faut faciliter les migrations de travail vers l'Union Européenne, au-delà des seuls emplois qualifiés, les besoins en main d'œuvre de certains secteurs dits en tension et de main d'œuvre peu ou moyennement qualifiée nécessitant une immigration légale plus importante.

Le CESE est également très attentif à la question du respect des droits des travailleurs. Il rappelle qu'afin de lutter contre l'exploitation et l'absence de droits dont sont victimes les salariées et salariés des services à la personne dans de nombreux pays, souvent migrantes

108 Entretien au CESE avec Pierre-Olivier Ruchenstain, directeur général de la-FEPEM, chiffres Observatoire de l'emploi à domicile.

et migrants, la Conférence Internationale du Travail de l'OIT a adopté le 16 juin 2011, une Convention sur le travail décent pour les travailleurs et travailleuses domestiques. Cette Convention 189 [109] fixe des droits et garanties minimum pour les salariés de ce secteur.

Une ratification de ce texte par l'ensemble des États membres de l'UE, dont la France, renforcerait le traitement juste pour les travailleurs de ce secteur et renforcerait la protection des emplois précaires, voire informels qui s'apparentent même à de « *l'esclavage moderne* » [110] dans certains cas. La France refuse la ratification de la Convention car elle prévoit la possibilité pour les inspecteurs du travail de pénétrer à l'intérieur du domicile des particuliers. Une expérimentation avec rendez-vous fixés à l'avance est en cours en Irlande, mais pas encore concluante.

PRÉCONISATION 9#

Le CESE préconise que l'ensemble des États membres de l'Union européenne, dont la France, ratifient la Convention n° 189 de l'Organisation internationale du travail de 2011 sur les travailleuses et travailleurs domestiques afin de renforcer les droits des personnes migrantes employées dans ce secteur.

Parmi les moyens d'accès légal au sein de l'UE, il existe une autre voie, celle de la réinstallation. Celle-ci est à distinguer du processus de « r*elocalisation* » (cf. Partie II) qui consiste à répartir entre les États membres les demandeurs d'asile pour soulager les pays de premier accueil.

La réinstallation « *permet aux réfugiés de s'installer dans un autre pays que celui qui a accepté de les accueillir sous un statut légal leur assurant une protection internationale et, à terme, une résidence permanente* ». Par exemple, l'UE accueille une personne ayant déjà obtenu le statut de réfugié dans un pays tiers (par exemple, l'UE accepte un réfugié syrien qui se trouvait déjà au Liban).

Cette solution permet aux ressortissants de pays tiers,

109 Convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011.
110 L'esclavage moderne est une notion définie par l'organisation internationale du travail. Pour l'OIT, «les pratiques traditionnelles de travail forcé, comme les séquelles de l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage ou les différentes formes de servitude pour dettes, mais également aux nouvelles formes de travail forcé qui ont émergé ces dernières décennies, comme par exemple la traite des personnes» que l'on nomme également «esclavage moderne» afin d'attirer l'attention sur des conditions de vie et de travail contraire à la dignité humaine.

particulièrement les plus vulnérables, de ne pas entreprendre de voyages dangereux assurés majoritairement par des réseaux de passeurs, tout en bénéficiant d'un régime de protection.

A l'heure actuelle ce sont seize États membres de l'UE qui se sont engagés dans ce cadre à offrir 29 000 places pour l'admission de réfugiés avec un budget dédié de 480 millions d'euros annoncé par la Commission européenne. Ces engagements ont été pris lors d'un Forum de haut niveau[111] sur les voies d'accès légales à une protection et à la coopération en matière de réinstallation associant des représentants des États membres de l'UE, des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni, ainsi que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'OIM, des organisations de la société civile, des réfugiés et des entreprises.

Bien que cette promesse constitue une avancée, les besoins sont immenses et bien supérieurs aux engagements pris. Ainsi, selon le rapport du HCR, plus de deux millions de personnes réfugiées ont besoin d'être réinstallés dans le monde en 2023. Plusieurs organisations de la société civile ont regretté le manque d'ambition de cette annonce et ont plaidé pour un engagement européen à hauteur de 40 000 places, au regard notamment des possibilités d'accueil mises en évidence avec l'arrivée de plus de 4 millions d'Ukrainiens au sein de l'UE depuis le début du conflit[112].

Il faut enfin souligner que ces dispositifs de réinstallation au sein de l'UE ne concernent qu'un très faible nombre d'États membres. Ainsi, en 2021, 78 % des réinstallations au sein de l'UE étaient réalisées par seulement trois pays : Allemagne, France et Suède[113].

PRÉCONISATION 10#

Pour le CESE, les voies légales d'immigration au sein de l'Union européenne doivent davantage s'appuyer sur le dispositif de réinstallation, qui constitue un mécanisme de solidarité avec les pays tiers. L'UE doit contribuer à augmenter les capacités d'accueil, améliorer la qualité de l'accompagnement proposé dans ce cadre et prévoir une meilleure répartition entre les États membres avec un engagement d'accueil de 40 000 places minimum, première étape avant une montée en puissance nécessaire.

Le CESE est également très attentif aux conditions dans lesquelles les Etats membres peuvent organiser en interne débats et discussions pour évaluer les besoins en matière d'immigration. Au cours des auditions menées dans le cadre du présent avis, deux exemples se sont détachés. On peut en premier lieu mentionner l'exemple allemand. Ainsi en juin 2023, l'Allemagne a adopté une loi sur l'immigration qualifiée[114] et vise ainsi

111 Le 29 novembre 2022 ce forum s'est tenu à Bruxelles à l'initiative du Commissaire aux Affaires intérieures, Ylva Johansson
112 https://www.vuesdeurope.eu/reinstallation-au-sein-de-lunion-en-2023-des-engagements-en-deca-des-besoins/
113 Pour 2023, l'Allemagne, la France et l'Espagne se sont engagées à accueillir respectivement 6 500, 3 000 et 1 200 places, même source
114 *Fachkräfteeinwanderungsgesetz*

à devenir le pays européen « *doté du droit de l'immigration le plus moderne* ».

Pour évaluer ses besoins, l'Allemagne s'appuie sur une enquête menée par l'Institut de recherche sur le marché de l'emploi et la formation professionnelle. Elle a ainsi estimé que, pour conserver sa compétitivité, elle doit faire venir au minimum 400 000 travailleurs immigrés par an. Dans le cadre de cette loi, trois possibilités d'immigration légale en Allemagne ont ainsi été aménagées. Tout d'abord, il sera possible pour une personne migrante titulaire d'un diplôme reconnu de se rendre en Allemagne et de pouvoir exercer n'importe quelle profession même sans lien avec son diplôme. Ce dispositif prévoit également d'abaisser le seuil de revenu minimum pour la « *carte bleue européenne* », titre de séjour le plus délivré en Allemagne. Il sera également possible d'obtenir un titre de séjour pour les candidats disposant d'une expérience professionnelle de plus de deux ans et d'un diplôme reconnu par leur pays d'origine. Cette possibilité est toutefois conditionnée à un seuil minimum de revenu. Enfin, un système à points d'inspiration canadienne basé sur 12 critères (qualification, expérience professionnelle, âge, connaissance linguistique, lien avec l'Allemagne...) permettra également d'obtenir un titre séjour. Le candidat remplissant 6 critères sur 12 se verra remettre une carte d'opportunité valable 12 mois pour trouver un travail sur le territoire allemand.

Le deuxième exemple marquant est celui de l'Espagne qui s'est dotée, depuis les années 2000, d'un système original de gestion des flux migratoires. Il s'agit de répondre plus efficacement à l'objectif de satisfaction des besoins en matière d'emploi non couverts par les travailleurs résidents, conformément à la réglementation de l'immigration et du travail tout en assurant la garantie des droits des travailleurs nationaux et étrangers. Ce dispositif s'appuie sur des commissions tripartites (Etat, employeurs, syndicats) chargées de définir les « *contingents* » d'immigrés nécessaires, avec une consolidation au niveau national.

En France, il existe également des consultations des établissements afin de connaître leurs besoins en recrutement par secteur d'activité et par bassin d'emploi. Cette enquête « *Besoins en main-d'œuvre* » (dite BMO), publiée chaque année par Pôle emploi pourrait servir de base à une politique de migration légale liée au travail.

A la lumière des exemples mis en œuvre dans ces différents Etats européens, le CESE estime qu'une réflexion pourrait être engagée au niveau européen, en lien avec les partenaires sociaux, les organismes officiels de l'emploi et la société civile dans son ensemble, pour définir des modalités d'admission pour ces travailleurs essentiels. Ce débat pourrait notamment s'inspirer des expériences précitées.

PRÉCONISATION 11#

Pour le CESE, l'Union européenne doit inciter ses États membres à se doter de mécanismes de concertation, tels que ceux mis en place en Allemagne (enquête nationale) et en Espagne (concertation tripartite) afin de déterminer de façon démocratique et transparente les besoins en matière d'immigration liée au travail.

Enfin, une option supplémentaire pour développer l'immigration légale réside dans le recours à une immigration circulaire que l'on peut définir comme « *une forme de migration gérée de façon à permettre un certain degré de mobilité licite, dans les deux sens, entre deux pays* »[115]. Elle offre aux personnes la possibilité d'exercer une activité (commerce, profession libérale, volontariat ou autre) dans leur pays d'origine tout en conservant leur résidence principale dans un des États membres.

Pour le CESE, la délivrance de visas à entrées multiples permettrait ainsi aux migrants d'effectuer des allers et retours avec leurs pays d'origine. En effet, la Commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides, pointait les effets pervers de la politique actuelle en matière de migration qui, en multipliant les barrières à l'entrée, empêchait par la même toute possibilité de sortie et conduisait ainsi des migrants dont ce n'était pas l'intention première, de s'installer durablement craignant de ne jamais pouvoir revenir.

Dans ce contexte, l'UE devrait prendre en compte les impacts de sa politique migratoire, sur l'économie et les services publics des pays de départ.

PRÉCONISATION 12#

Le CESE souhaite que l'Union européenne développe dans le cadre des voies d'immigration légale, la possibilité accrue de migration dite « *circulaire* ». Une directive pourrait être ainsi proposée afin d'établir un cadre harmonisé au sein de l'Union européenne.

115 « Migration temporaire et circulaire : résultats empiriques, pratiques politiques et options qui se présentent », ministère de l'Intérieur français, 2008

B. Le modèle européen doit conforter le respect des droits fondamentaux des personnes migrantes

Dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile, l'UE et ses États membres ont affiché leur engagement à placer les droits fondamentaux et la garantie de protection des migrants au cœur du dispositif.

Pour autant, de nombreuses organisations internationales des droits de l'homme et de la société civile signalent depuis plusieurs années des violations graves et répétées des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés aux frontières terrestres et maritimes externes de l'UE. Ainsi, selon l'initiative *Protecting Rights at Borders*, 1 911 refoulements (*pushbacks*[116]) aux frontières extérieures et intérieures de l'UE avaient été enregistrés au cours des trois premiers mois de 2022[117], en violation du principe de non-refoulement énoncé à l'article 33 de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés.

De manière générale, le nombre et la gravité des violations des droits signalées aux frontières ont considérablement augmenté au cours de ces dernières années. Ces violations décrites dans de nombreux rapports[118] font état des mauvais traitements, des violences verbales et physiques, des défauts d'accès aux soins, des séparations de familles. Les victimes sont souvent des mineurs non accompagnés ou des femmes.

116 Bien qu'il n'existe pas de définition internationalement reconnue de la notion de refoulement dans le domaine des migrations, le rapporteur spécial de la Commission pour les droits humains des migrants des Nations Unies le définit comme « *diverses mesures prises par les États entrainant le renvoi sommaire de migrants, y compris des demandeurs d'asile, vers le pays d'où ils ont tenté de traverser ou ont traversé une frontière internationale sans leur donner accès à la protection internationale ou aux procédures d'asile, ou en refusant toute évaluation individuelle de leurs besoins en protection* ».

117 European Parliamentary Research Service, Briefing Addressing pushbacks at the EU's external borders, octbre 2022.

118 Par exemple, UN High Commissioner for Refugees Filippo Grandi, UN Refugee Agency warns of increasing violence and human rights violations at European borders, 21 Février 2022.

ENCADRÉ : UN CADRE NORMATIF EUROPÉEN DÉFAILLANT DANS LA PROTECTION DES FEMMES MIGRANTES

La définition du statut de réfugié, prévue par la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1971, ne prend pas en compte les persécutions liées au genre ou à l'orientation sexuelle et les violences sexospécifiques qui en découlent. En ce qui concerne le régime d'asile européen, seuls deux instruments reconnaissent les persécutions liées au genre[119].
Tout d'abord, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté en 1998 une recommandation sur la situation des femmes réfugiées en Europe, dans laquelle elle estimait que « *les États membres du Conseil de l'Europe devraient éliminer toute discrimination liée au sexe parmi les réfugiés et adapter le traitement des femmes réfugiées à leur situation et à leurs besoins spécifiques* »[120].
De plus, en 2011, le Conseil de l'Europe a adopté une Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). La protection des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile apparaissent dans plusieurs articles de cette convention[121].
Pourtant, malgré un grand nombre d'orientations et de recommandations émanant des Nations unies, notamment du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ou encore du Conseil de l'Europe et quelques références dans la législation de l'Union européenne (UE)[122], certains Etats membres ne reconnaissent toujours pas que le genre peut constituer un élément essentiel d'une demande d'asile. On pourrait citer les femmes et filles afghanes, le refus de mariages forcés ou de mutilations sexuelles.
Le genre est donc insuffisamment pris en compte dans les politiques d'asile, d'accueil et de détention. Alors qu'elles sont majoritaires parmi la population migrante de l'UE (52 %)[123], les femmes continuent à être invisibilisées des processus migratoires.

Or, les politiques d'asile, pensées au masculin, ont un impact particulier sur les femmes, en amplifiant souvent leur dépendance et leur vulnérabilité. L'avis du CESE « *Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'Union européenne* » rappelait aussi en 2018 que l'absence de prise en compte des vulnérabilités spécifiques liées au genre dans les politiques d'asile et les dispositifs d'accueil entraîne une vigilance insuffisante aux signaux de

119 Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Demandes d'asile liées au genre en Europe, 2012.
120 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, recommandation 1374 (1998) sur la situation des femmes réfugiées en Europe, point 5.
121 Articles 4, 33 à 39, 42, 59, 60, 61.
122 Au sein de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/C 364/01), article 18, 20, 21 paragraphes 1, 23 ; et dans la résolution du Parlement européen sur l'immigration des femmes : le rôle et la place des femmes migrantes dans l'Union européenne (2006/2010(INI)).
123 Conseil de l'Europe , Protéger les droits des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, 20 pages, 2019.

violence, d'exploitation sexuelle ou de traite des êtres humains. Le Pacte sur la migration et l'asile ne définit pas non plus de politique migratoire sensible au genre et ne fait pas mention du continuum de violences spécifiques que subissent les femmes migrantes.

Pour le CESE, le Pacte devra veiller à renforcer l'aspect protection et à veiller à l'application de la Convention des Nations-Unies de 1951 relative au statut des réfugiés. Cela est d'autant plus important lorsque l'on est face à des populations en situation de faiblesse et de droits limités. Comme le souligne la députée européenne Fabienne Keller[124], « *la supervision du respect des droits fondamentaux lors d'une procédure accélérée aux frontières doit être plus forte que dans la procédure ordinaire* ».

Avec l'augmentation des arrivées depuis 2022, les mesures d'urgence et les capacités d'accueil de certains États membres se sont révélées insuffisantes. De nombreux demandeurs d'asile se sont ainsi retrouvés exclus des systèmes d'accueil, notamment en termes d'accès au logement. Les durées des procédures d'accueil sont également problématiques et fragilisent les conditions de vie des arrivants.

La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la France n'avait pas respecté les décisions de justice obligeant à la fourniture d'un hébergement d'urgence aux demandeurs d'asile sans abri.

Ainsi, comme l'indiquait Natacha Bouchart, maire de Calais, lors de son audition, des camps informels existent toujours à Calais et à Grande-Synthe, malgré leur démantèlement régulier. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) décrivait récemment les conditions de vie sur place comme « *indignes, inhumaines et inacceptables* »[125]. Mme Bouchart rappelait également l'extrême difficulté pour gérer cette situation, cherchant inlassablement à apaiser les tensions et à éviter les agressions des Calaisiens vers les migrants et inversement, des migrants vers les Calaisiens.

A terme, la conclusion d'un accord entre l'UE et le Royaume-Uni sur la question migratoire pourrait permettre de remédier à la situation d'urgence humanitaire le long du littoral du nord de l'Europe en adoptant une approche zonale. Cet accord devrait permettre *a minima* de rétablir la procédure de réunification familiale telle qu'elle existait préalablement au Brexit, de réactiver des mécanismes de protection des personnes vulnérables, de renforcer la coopération des services de protection de l'enfance et de faciliter les dépôts de demande d'asile sur place.

Ces difficultés d'accueil perdurent également dans les pays de première entrée. En 2022, en Grèce et en Espagne, de nombreuses personnes migrantes n'ont pu bénéficier d'un accompagnement et ont dû patienter plusieurs mois pour

124 Audition au CESE.
125 https://www.cncdh.fr/actualite/le-president-de-la-cncdh-interpelle-le-ministere-de-linterieur-sur-la-situation-des

pouvoir faire enregistrer leur demande d'asile. Le centre de Pournara à Chypre a été le symbole des conditions déplorables auxquelles sont soumises les populations migrantes : surpopulation avec des centaines de personnes séjournant sous des tentes, sans éclairage, chauffage ou système d'évacuation des eaux usées, exposés à des risques pour leur sécurité, notamment en termes de violences sexuelles et sexistes. Il convient toutefois de noter qu'un programme de rénovation vient d'être entrepris avec l'aide du Fonds pour l'Asile, migration et intégration (FAMI).

PRÉCONISATION 13#

Pour le CESE, les zones confrontées à de fortes tensions migratoires (Calais, Mayotte, Guyane, Lampedusa…) doivent être davantage soutenues par l'Union européenne et ses États membres au vu de leurs responsabilités particulières. Une commission d'évaluation de leurs besoins spécifiques associant les autorités locales de ces territoires doit être créée au niveau du Parlement européen.

Par ailleurs, la Croix-Rouge Française[126] alerte également sur une restriction de l'espace humanitaire dans de nombreux pays dans le cadre de leurs interventions à destination des publics migrants, en particulier pour délivrer l'aide humanitaire aux personnes migrantes en situation administrative irrégulière. Elle suggérait pour remédier à cette situation, la fixation, en lien avec la société civile, d'un cadre européen stabilisant les conditions minimales en matière d'accès aux populations vulnérables compatibles avec la préservation d'un espace humanitaire.

PRÉCONISATION 14#

Le CESE appelle à une sanctuarisation de l'espace humanitaire nécessaire à l'action des organisations internationales et des ONG portant assistance et secours aux personnes migrantes au travers d'un cadre européen fixant les standards minimaux en matière d'accès aux services humanitaires. Pour ce faire, le CESE souligne l'importance de mettre en place des mécanismes de protection des personnes vulnérables, appropriés par l'ensemble des acteurs en charge de la déclinaison de la politique migratoire européenne.

Le CESE se félicite cependant d'avancées positives en matière de respect des droits fondamentaux grâce notamment au renforcement du mandat de l'officier des droits fondamentaux de Frontex, chargé avec ses équipes de contrôler le respect par Frontex de ses obligations en matière de droits fondamentaux, dans le respect du droit européen et international, et de conseiller le directeur exécutif sur les questions liées aux droits fondamentaux. Celui-ci peut notamment mener des enquêtes sur le terrain afin de contrôler d'éventuelles violations des droits fondamentaux au cours des activités de l'agence.

La parole de la médiatrice européenne, Emily O'Reilly, est également entendue et respectée parmi les institutions de l'UE. Ainsi, une enquête d'initiative,

126 Entretien des rapporteurs avec des représentants de la Croix-Rouge.

récemment clôturée, a porté sur la manière dont Frontex se conforme à ses obligations en matière de droits fondamentaux et garantit son obligation de rendre des comptes. La médiatrice a notamment encouragé Frontex à faire preuve de transparence en ce qui concerne les « *plans opérationnels* » et l'analyse des droits fondamentaux dans le cadre des opérations organisées aux frontières.

PRÉCONISATION 15#

Le CESE préconise dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile de renforcer le rôle de la médiatrice européenne afin qu'elle contribue à mieux garantir un strict respect des droits fondamentaux et un accompagnement juridique et de traduction pour les personnes migrantes, notamment lors des procédures de filtrage et de demande d'asile.

C. Le défi des politiques d'intégration : l'UE doit inciter les États à mettre en place des politiques coordonnées

Les déclarations d'intentions affichées et les documents de nature politique dans le domaine de l'intégration des personnes migrantes sont courants au niveau européen : plan en faveur de l'intégration et de l'inclusion, agenda européen pour l'intégration… Plus récemment, lorsque la Commission européenne a présenté le Pacte sur la migration et l'asil, elle soulignait que celui-ci prévoit « *une approche globale, regroupant les politiques dans les domaines de la migration, de l'asile, de l'intégration et de la gestion des frontières* »[127]. Dans cette communication, le mot « *intégration* » est mentionné

127 Communication de la commission sur un nouveau Pacte sur la migration et l'asile, 23 septembre 2020

près de quarante fois, preuve de son importance politique. Pourtant dans les textes du Pacte, en dépit des messages politiques affichés, le volet intégration est peu présent.

Cela est cependant assez logique si l'on se réfère aux textes européens. En effet, dans le domaine de l'intégration, l'Union ne dispose que d'une compétence limitée, en appui des États. Comme cela est précisé dans l'article 79 du TFUE, « *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration* » Pour le CESE, les textes européens permettent cependant d'agir davantage qu'à l'heure actuelle. En effet, toutes les possibilités offertes ne sont pas exploitées. Une action de l'UE dans ce domaine, en coopération avec les États membres, mérite donc d'être renforcée.

Cela est en effet nécessaire au vu des défis à relever et du lien intrinsèque entre intégration et réussite des politiques migratoires. Les faits et chiffres constatant la plus faible intégration des migrants sont très nombreux. Pour illustrer cette situation, on peut par exemple mentionner que 22,9 % des jeunes migrants (18-24 ans) sont en décrochage scolaire (ils n'ont pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire) contre 8,9 % pour les personnes nées dans l'UE. De même, l'accès à l'emploi est limité à 64,2 % pour les migrants d'âge actif contre 73,9 % pour les natifs de l'UE[128]. A cet égard, il est à noter que dans une étude publiée par Challenge (19-25 octobre 2023) appuyée par des données OCDE, la France affiche des indices d'intégration beaucoup plus défavorables que l'Allemagne et le Royaume Uni. C'est ainsi qu'en France, selon le rapport OCDE de 2023 « *Les indicateurs de l'intégration des immigrés* », 11 % de la population native se situe en dessous du seuil de pauvreté contre au moins 27 % pour les immigrés. Ces chiffres sont respectivement de 15 et 17 % en Allemagne et de 19 et 21 % pour le Royaume-Uni. Autrement dit l'écart du niveau de pauvreté entre enfants nés en France et enfants nés dans des familles immigrées est en France considérable. De tels écarts sont aussi constatés pour les performances scolaires et d'autres indicateurs sociaux.

Afin de revendiquer davantage de politiques d'intégration, il convient de s'interroger sur le sens que l'on donne à cette notion ainsi que sur les résultats recherchés. L'intégration est en effet un terme « *complexe et multidimensionnel* »[129], ambigu car il appartient à la fois au langage politique et sociologique. Deux types d'intégration existent : l'une est « *structurelle* » et permet l'accès au marché du travail, à l'éducation, au logement, aux services sociaux et de santé ; l'autre est « *culturelle* » et elle concerne la façon dont le migrant s'identifie au modèle culturel de la société hôte[130].

Pour le CESE, au-delà de leur intégration résidentielle, linguistique, sociale et culturelle ,une politique réussie est celle qui permet aux immigrés « *d'atteindre les mêmes résultats socio-économiques*

128 Faits et chiffres concernant l'intégration et l'inclusion (UE-27), 2019, plan d'action en faveur de l'intégration, 2020.
129 Mémoire « les politiques d'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'UE : nouvel outil de contrôle migratoire ? », Institut européen de l'université de Genève, Stéphanie Divjak, 19 août 2010.
130 Idem

que les personnes nées dans le pays d'accueil, tout en tenant compte, bien sûr, de leurs caractéristiques »[131]. Les efforts à déployer dans ce domaine sont donc immenses mais ils sont l'une des conditions majeures pour la réussite des politiques migratoires.

On peut par exemple mentionner la réussite de l'accueil des 4,1 millions d'Ukrainiens en grande partie grâce à la protection temporaire dont ils bénéficient : accès aux soins, au logement, à l'école. Tout a été mis en œuvre pour une intégration réussie. Cela a ainsi permis à la politique migratoire d'être réussie par rapport à cette population et démontre qu'une bonne intégration est la clef de voûte dans le domaine des migrations. Comme le soulignait la députée européenne Sylvie Guillaume[132] : « *la directive sur la protection temporaire a été lancée et appliquée aux Ukrainiens pour la première fois. C'est un évènement parfaitement symbolique et vertueux de ce que l'Union peut faire.* (...) *Elle doit pouvoir se servir de cet exemple pour en faire un effet cliquet et que l'on ne revienne pas en arrière sur cette dimension* ».

Il faut donc s'interroger sur les façons dont l'UE peut continuer à agir. Dans les faits, si l'UE dispose de compétences limitées, elle a tout de même lancé des initiatives importantes sur lesquelles on peut s'appuyer et qui mériteront d'être consolidées dans le Pacte sur la migration et l'asile. Ainsi en juillet 2011, la Commission a adopté un agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers. Ce document de nature politique reconnaît « *l'intégration comme moteur du développement économique et de la cohésion sociale afin d'augmenter encore la contribution des immigrés à la croissance économique et à la richesse culturelle* ». Le but de cet agenda, au vu des compétences de l'UE est « *d'établir un cadre pour le suivi, l'évaluation comparative et l'échange des bonnes pratiques et créer des incitations à l'aide des instruments financiers européens* ». Il a pour objectif d'améliorer la participation des ressortissants de pays tiers au développement économique, politique, culturel et social des États européens, en particulier au niveau local.

En novembre 2020, la Commission avait également présenté un plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027. L'idée de base de la Commission était d'inciter les Etats membres à échanger de bonnes pratiques d'intégration et à développer outils et statistiques communes. Ce plan propose des mesures sectorielles dans les domaines permettant une intégration structurelle et culturelle : éducation et formation, emploi et compétences, santé, logement. Il comprend notamment de nombreuses mesures sur la validation des apprentissages ou l'inclusion des personnes migrantes dans les processus de consultation relatifs à l'intégration.

Ce plan prévoit également un renforcement des possibilités de financement européen au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027. Il peut s'appuyer sur différents instruments destinés à soutenir les politiques nationales d'intégration : le Fonds asile, migration et intégration (FAMI) et le Fonds social européen (FSE+).

Pour le CESE, même si l'UE n'a qu'une compétence d'appui pour les politiques d'intégration, l'adoption du Pacte sur

131 Définition de l'intégration issue du site https://www.migrationsenquestions.fr/
132 Audition au CESE

la migration et l'asile doit être une occasion de renforcer ces politiques, de dépasser le cadre sécuritaire et de saisir ce moment pour inciter à une action concertée au sein de l'UE. La stratégie déployée doit être large et polyvalente (accès au logement, santé…) et devra être portée par un vecteur plus ambitieux qu'un plan d'action.

Dans plusieurs avis précédents, le CESE s'était par exemple félicité de l'adoption du socle européen des droits sociaux, dont la philosophie et les modalités pourraient inspirer l'établissement d'un socle similaire au profit des migrants. Dans l'avis « *Comment construire l'Europe de la santé ?* »[133], le CESE rappelait ainsi que « *ce socle adopté en 2017, avait permis à l'UE de fixer un cadre et des objectifs en matière sociale. S'il relevait de la déclaration d'intention, ce texte a déjà inspiré de nombreuses initiatives comme la directive relative à l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle et celle sur les salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne* ».

Pour le CESE, la mise en place d'un socle de ce type en faveur des peresonnes migrantes aurait plusieurs effets. En premier lieu, il donnerait un signal politique fort à l'heure de l'adoption du Pacte sur la migration et l'asile avec un engagement politique clairement affirmé des États membres en faveur d'une intégration plus marquée des migrants. Ce socle pourrait intégrer les grands domaines d'action prévus dans le plan d'action (éducation et formation, emploi…) et être élargi à de nouvelles thématiques décidées de façon commune entre États. Ce serait également l'occasion de sanctuariser les grandes enveloppes financières (FSE et FAMI) dédiées à ces politiques et de proposer une programmation pluriannuelle plus importante qui viendrait ainsi en appui des politiques nationales et encouragerait ainsi l'émergence de projets nationaux.

Le CESE souligne l'importance de ces fonds d'appui aux politiques nationales. Ils ont en effet un rôle de levier incontestable. On peut par exemple citer le FAMI doté d'un budget de 9,8 Mds € sur la période 2021-2027. Il offre des subventions aux projets qui peuvent couvrir jusqu'à 75 % du coût du projet. Au sein de l'UE par exemple pour la période 2021-2027, les fonds attribués en soutien des programmes nationaux s'élèveront à 6,3 Mds €.

Sur la nature des actions d'intégration, le CESE souhaite qu'elles prennent mieux en compte et de façon systématique les enjeux d'intégration des femmes migrantes.

133 Avis « Comment construire une Europe de la santé », avril 2022, rapporté par Benoît Miribel et Catalina Pajares Y Sanchez.

ENCADRÉ : LE DÉFI DES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES MIGRANTES

Pour les femmes nées hors de l'Union européenne mais résidentes d'un pays membre, 39 % sont inactives et 41 % risquent la pauvreté et l'exclusion sociale[134].

Selon une étude du Conseil de l'Europe[135], on constate une arrivée d'un nombre de plus en plus important de femmes migrantes diplômées et hautement qualifiées en Europe. Pourtant, lorsqu'elles travaillent, les femmes migrantes sont particulièrement présentes dans les secteurs des services sous -valorisés et peu qualifiés - ou considérés comme tels - notamment les services domestiques, liés aux soins ou au nettoyage, en particulier dans les pays à revenu élevé. Selon l'étude précitée, « *ce travail est rarement rémunéré ou protégé conformément aux normes internationales et européennes du travail, ce qui entraîne des pratiques hautement discriminatoires et de potentielles situations d'exploitation et/ou de violences* ».

En France et en Grèce, respectivement 24 % et 34 % des travailleuses migrantes étaient employées comme nettoyeuses ou aides (soignantes, à domicile) en 2016[136].

Plusieurs freins et résistances expliquent leurs difficultés à s'intégrer, selon le rapport produit par le Réseau Européen des Migrations[137] en 2022 : la barrière de la langue, la structuration genrée des marchés du travail, les stéréotypes ou idées reçues et la non-reconnaissance des diplômes acquis dans le pays natal des migrantes. De plus, le manque d'informations de leurs droits au travail et les difficultés d'accès à des formations et des offres d'emploi constituent également l'un des freins à leur intégration.

Les femmes représentant environ 52 % de la population migrante de l'UE[138], leur intégration sur le marché du travail est un véritable enjeu pour les Etats membres. Les femmes migrantes peuvent devenir une ressource et un atout de taille pour le pays d'accueil si celui-ci met en œuvre un cadre leur permettant de s'autonomiser économiquement.

134 Institut européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Poverty, gender and intersecting inequalities in the EU, 2018.
135 Conseil de l'Europe, Protéger les droits des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, 20 pages, 2019.
136 Organisation internationale du travail, Qui sont les femmes en mouvement ? Un portrait des travailleuses migrantes, ILOSTAT, décembre 2020.
137 Réseau européen des migrations, Intégration des femmes migrantes, septembre 2022.
138 Conseil de l'Europe, « Protéger les droits des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile » 2019.

Pour cela, il est important que l'Etat d'accueil garantisse aux femmes migrantes un accès à la santé, à l'hébergement, à l'éducation ainsi qu'à des cours de langue et autres programmes d'intégration, de lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme. Réussir l'insertion économique et sociale des femmes migrantes facilite également l'obtention d'un statut de résidence indépendante de celui de leur mari, et non plus seulement en suivant la logique de la « *migration familiale* ».

De même, le CESE souhaite également une meilleure prise en compte des questions de protection des minorités. En effet, les discriminations envers les minorités agissent comme des obstacles à l'intégration. Ainsi, la réflexion autour de l'intégration doit être fortement liée aux actions européennes de lutte contre les discriminations. Un socle européen en faveur de l'intégration des personnes migrantes pourrait ainsi intégrer des volets spécifiques en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, de la lutte contre le racisme ou encore de protection des minorités.

PRÉCONISATION 16 #

Le CESE propose l'élaboration d'un socle européen en faveur de l'intégration des personnes migrantes, en complément du socle européen des droits sociaux. Document de nature politique, il contiendrait des engagements des États pour l'harmonisation des politiques d'intégration (éducation et formation, emploi et compétences, apprentissage des langues, alphabétisation, logement, santé, ...) et pourrait aboutir ensuite à des initiatives politiques plus concrètes ainsi qu'à des projets de textes réglementaires.

D'autres textes normatifs internationaux peuvent également contribuer à offrir les conditions d'une meilleure intégration des migrants. On peut par exemple mentionner les conventions 143 et 97 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relatives aux travailleurs migrants.

La convention 97 de 1949 portant sur les travailleurs migrants a été ratifiée par la France. En revanche ce n'est pas le cas de la convention 143 adoptée en 1975[139] par la conférence internationale du travail.

139 Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975.

Or, pour le CESE, la ratification de la convention 143 apporterait de nettes améliorations à la condition des migrants et à la qualité du dialogue social sur le sujet dans notre pays, en particulier sur les points suivants : la garantie du respect des droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants (article1) ; le régime de sanctions préconisées frappe les employeurs et les réseaux de migrations clandestines (articles 3 et 6) ; les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs sont censées être consultées sur les politiques migratoires (article 7) ; une information, des formations et des droits égaux sont prévues pour les travailleurs migrants, sans faire mention de leur statut éventuel (article 12).

La ratification par l'ensemble des Etats membres de l'UE, dont la France, permettrait de faire cesser le différentiel de droits entre pays de l'UE, puisque la convention s'applique à l'heure actuelle uniquement au sein de quatre Etats-membres (dont l'Italie et la Suède).

PRÉCONISATION 17 :

Le CESE préconise que l'ensemble des États membres de l'Union européenne, dont la France, ratifient la convention 143 de l'Organisation internationale du travail, relatives aux travailleurs et travailleuses migrants, afin de renforcer au sein de l'Union européenne, le respect des droits fondamentaux.

D. Valoriser le rôle de la société civile et des collectivités locales et renforcer la redevabilité démocratique

1. Mieux associer la société civile et les collectivités territoriales

Le Pacte sur la migration et l'asile et migrations est essentiellement de nature réglementaire. Il implique des négociations entre les gouvernements des Etats membres et les institutions européennes. Pour autant, sa conception, sa mise en œuvre et son évaluation doivent s'appuyer sur la société civile, maillon indispensable dans la mise en œuvre des politiques migratoires.

De nombreuses organisations de la société civile jouent en effet un rôle dans le cadre de la politique d'asile et de migration. On pense en premier lieu aux associations qui interviennent à de multiples niveaux et occupent une place souvent essentielle dans la gestion de l'asile et de la migration. Lors de l'arrivée des migrants au sein de l'UE, les associations et ONG fournissent hébergement, vivres et assistance médicale et information sur leurs droits. Pour le CESE, la criminalisation de l'activité de certains acteurs associatifs, notamment en matière de sauvetage en mer, doit donc être dénoncée car ils sont souvent seuls pour exercer cette mission.

La Croix-Rouge Française[140], a ainsi insisté pour que dans le cadre du Pacte, les acteurs humanitaires aient accès aux personnes retenues, notamment lors de phases de rétention administrative. Les associations sont également présentes tout au long du parcours administratif pour faciliter les procédures. La présence de ces acteurs sur le terrain est indispensable dans la garantie des droits des migrants. Ces associations sont souvent en première ligne pour dénoncer la violation des droits fondamentaux des migrants. Enfin, les associations de défense des migrants ou par exemple de représentation des diasporas telles que le FORIM[141] veillent souvent à lutter contre les discriminations, à faciliter l'insertion professionnelle et sociale et le cas échéant à maintenir des liens étroits avec le pays d'origine. Elles permettent aussi de développer des partenariats avec les pays d'origine des migrants.

Le secteur associatif, relais de proximité avec les populations, joue ainsi un rôle important dans l'intégration des personnes étrangères primo-arrivantes. Il participe également à la mise en œuvre de la politique d'intégration, favorisant l'accès aux droits et à l'autonomie, par les actions qu'il met en œuvre dans le domaine de la formation linguistique, de l'insertion professionnelle, du suivi social ou encore de l'accès à la citoyenneté. Ces associations contribuent sur les territoires à la mise en œuvre de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers primo-arrivants.

A côté des acteurs associatifs, il faut également mentionner le rôle des villes et des collectivités territoriales relais efficaces d'accueil des migrants. Au niveau européen par exemple, on peut noter l'initiative de maires européens réunis à Rome en 2019[142]. Ils ont ainsi affirmé que « *face à la démission collective des Etats* [...] *l'accueil de milliers de personnes est possible*. » et ont milité pour que l'Union européenne bâtisse une véritable politique en ce sens.

Ce rôle central de la société civile mais aussi des collectivités est bien entendu à préserver et à valoriser, par une reconnaissance de l'action des associations et par un soutien financier sans faille à leur égard. On ne peut ainsi que souhaiter un renforcement du FAMI qui permet de soutenir via des subventions européennes, des projets d'associations nationales. L'UE doit également encourager les mises en réseau des acteurs de la solidarité auprès des migrants pour maximiser l'effet des actions et mettre en œuvre un dialogue entre la Commission, le Parlement européen et ces acteurs. Des consultations et dialogues réguliers doivent être organisés par exemple afin de faciliter la mise en œuvre du futur Pacte sur la migration et l'asile. Le CES européen pourrait être mobilisé pour organiser ce dialogue.

D'autres acteurs importants interviennent également pour faciliter l'intégration des migrants et appartiennent aussi à la société civile organisée. On peut ainsi mentionner le rôle des syndicats qui ont en effet placé les migrations au cœur de leurs préoccupations à l'international avec une attention particulière pour le respect des droits des travailleurs migrants ou leur régularisation. Par exemple, la Confédération européenne des syndicats (CES) a récemment demandé à la Commission européenne de changer d'approche sur la question

140 Entretien au CESE avec la Croix-Rouge française.
141 Entretien au CESE avec le FORIM.
142 Article « Migrants : les villes aux avant-postes de l'accueil et de la solidarité », Libération, 27 février 2019

de Lampedusa[143] et a réitéré le besoin urgent d'une politique européenne d'asile et de migration juste et humaine, en accord avec les obligations légales internationales et de l'UE et dans le plein respect des droits fondamentaux.

Les entreprises et les chambres consulaires sont également très impliquées dans la formation et l'insertion professionnelle des personnes migrantes. Pour les demandeurs d'asile, les entreprises volontaires œuvrent le plus souvent sous forme de mécénat. Par exemple en France, on peut mentionner les actions de mécénat menées par des fondations ou par les membres d'association comme Admical[144] qui agissent en faveur des migrants et des réfugiés dans des domaines différents et complémentaires (violences faites aux femmes, insertion sociale et professionnelle, thématiques sociales, la sensibilisation et l'éducation, accès à la santé…). Concernant les réfugiés, les organisations patronales et professionnelles, fédérations, entreprises, opérateurs de compétences (OPCO) ont régulièrement eu des politiques volontaristes sur l'insertion socio-professionnelle des réfugiés, et de vraies réussites sur des programmes d'insertion professionnelle mixant apprentissage du français, logement et emploi.

Le dialogue des États avec ces acteurs et le retour d'expérience de ces derniers doit être utile pour bâtir les politiques migratoires et prendre en compte les réalités de terrain. Une place doit leur être faite dans le débat public afin de construire un narratif en phase avec les réalités.

PRÉCONISATION 18 :

Pour le CESE, le Pacte sur la migration et l'asile doit être l'occasion de mieux reconnaitre le rôle indispensable de l'ensemble des acteurs de la société civile organisée dans l'accueil et l'intégration des migrants et de renforcer leur protection. L'UE doit soutenir leur action au sein de fonds dédiés (Fonds Asile Migration Intégration…) et s'appuyer sur leur maillage territorial pour favoriser l'accueil et l'intégration des migrants. La société civile devra également être associée à l'évaluation, la mise en œuvre et l'amélioration du Pacte sur la migration et l'asile.

143 Plan Lampedusa de la Commission : La CES demande à la Commission de changer d'approche, Communiqué de la Confédération européenne des syndicats (CES), 20 septembre 2023
144 Association reconnue d'utilité publique créée en 1979 qui fédère une communauté de plus de 200 adhérents. https://admical.org/sites/default/files/uploads/basedocu/dossier_refugies.pdf

2. Renforcer la redevabilité démocratique

Comme déjà souligné, les questions migratoires donnent lieu à des perceptions faussées au sein des populations, ce qui encourage un discours politique biaisé et une instrumentalisation. Pour renforcer la redevabilité démocratique sur ce sujet, plusieurs leviers doivent être utilisés pour donner une vision plus lucide et proche du réel des phénomènes migratoires et bâtir un discours plus solide.

En premier lieu, comme déjà évoqué dans la partie II, le rôle du Parlement européen doit être réaffirmé sur la définition des politiques migratoires mais aussi sur leur contrôle. Dans le cadre des accords d'externalisation des frontières qui soulèvent de nombreuses questions de transparence, le Parlement pourrait par exemple avoir un rôle de garant du respect des droits de l'homme ainsi que de bonne utilisation des fonds publics.

L'organisation de débats thématiques à l'approche des élections européennes sur les thématiques migratoires représente aussi un moyen de construire une expression démocratique sur la question des migrations dans l'UE à partir de données objectives et fiables.

De la même façon, il est important de communiquer sur les chiffres et les budgets relatifs aux questions migratoires. Informer sur la réalité des chiffres paraît essentiel alors que la perception de la migration est souvent faussée. Évoquer les budgets consacrés à la migration au niveau européen et au niveau national et la contribution des personnes migrantes peut aussi contribuer à lutter contre les idées reçues, en particulier celles concernant un « *coût de la migration* ».

Parallèlement, et toujours dans le but de renforcer la redevabilité démocratique autour du sujet de la migration, le CESE estime essentiel d'associer la société civile organisée lors de l'élaboration et de l'introduction de nouvelles mesures ou en cas de crise, sujet particulièrement crispant entre les Etats membres.

A cet égard, le Comité économique et social européen (CES européen) doit jouer un rôle important, et des initiatives comme le Forum européen de la migration (FEM) doivent être soutenues et investies. La conclusion du Pacte sur le migration et l'asile doit être l'occasion de renforcer ce forum.

Pour le CESE, il s'agit d'une enceinte appropriée pour évoquer les questions migratoires et d'intégration. Cette plateforme de dialogue se réunit annuellement et rassemble des représentants des organisations de la société civile, des collectivités locales et régionales, des États membres et des institutions de l'Union européenne. Pour le CESE, il faut confirmer le rôle d'échange et de débat entre la société civile et les institutions européennes de ce forum. Il doit renforcer son rôle de force de proposition sur la mise en œuvre du Pacte.

PRÉCONISATION 19 #

Le CESE propose que le rôle du Forum européen des migrations soit renforcé, à l'occasion du Pacte sur la migration et l'asile. Les Conseils économiques et sociaux nationaux devraient être davantage associés aux discussions annuelles et être forces de proposition au sein de ce Forum.

Dans le même continuum, l'organisation de débats avec les citoyennes et les citoyens représente un axe essentiel. Parmi les conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe de 2021, le thème des migrations figurait en bonne place des « *changements clés pour l'Europe de 2035* », axes prioritaires définis par les citoyennes et les citoyens avec l'axe « *Définir une politique commune permettant d'améliorer l'accueil et l'intégration sociale et professionnelle des migrants (y compris des migrants en situation irrégulière)* ».

Pour le CESE, il est essentiel de dialoguer sur les migrations, de renvoyer médias et politiques populistes à leurs responsabilités en luttant contre les préjugés afin d'être en mesure de proposer un débat sain. L'opportunité d'une consultation citoyenne est dans ce cadre à étudier.

La conception des politiques migratoires, notamment dans son volet intégration, doit impérativement associer la société civile. Lors de son audition au CESE, le FORIM soulignait ainsi « *le rôle marginal de la société civile et des diasporas dans l'élaboration du projet de Pacte et plus largement des politiques publiques* ».

PRÉCONISATION 20

Le CESE préconise l'organisation d'une conférence citoyenne européenne relative à la question des migrations, sur le modèle de celle organisée en 2021 sur l'avenir de l'Europe. Elle devra notamment s'interroger sur la place de la société civile pour construire et mettre en œuvre les politiques migratoires et sur la façon de renforcer la démocratie participative au niveau européen sur cette question.

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Je suis, nous sommes tous d'ici et d'ailleurs. D'ailleurs, nous avons tous des parents, des aïeux qui sont arrivés en France comme migrants. La France, à la fois bout et milieu de l'Europe, s'est construite petit à petit au fil des migrations, autour du socle Liberté, Égalité, Fraternité.

L'avis, que nous voterons, propose de regarder les immigrés en France, comme une richesse et de faciliter leur intégration, notamment en améliorant significativement les politiques de migrations légales, et de faire de même au sein de l'Union européenne.

Les rapporteurs ont choisi de se concentrer sur les politiques d'immigration, choix de l'urgence sans doute et de notre difficulté collective à nommer certaines choses. Mais ces politiques s'arrêtent avant d'aborder les problèmes de discrimination post-intégration que vivent mes collègues, à ce moment même au Sommet de l'Inclusion Économique, et bien d'autres.

L'immigration se vit aussi à long terme. Le traumatisme familial de la migration laisse des traces à travers les générations. L'intégration est un long processus dont l'acceptation et la compréhension reposent autant sur les populations d'origine immigrée que sur les populations accueillantes.

Avec le temps, si modeste que soit le flux annuel d'immigrants, il se cumule année après année et s'amplifie avec les nouvelles générations qui en naissent ; en confirmant année après année ses valeurs de justice, de liberté et d'accueil, notre société est devenue multiraciale et multiculturelle. C'est un enrichissement, une force, si l'on s'attache à anticiper et résoudre les conflits de valeurs qui peuvent en résulter, mais cela pose question ou fait peur à certains. Dans un souci d'apaisement, nous avons ainsi fait un tabou de la mesure de notre diversité. Sur ce point, nous rejoignons l'analyse que nous a présentée Constance Rivière.

Comme le recommande notre collègue Saïd Hammouche dans les Echos de ce matin, nous devrions peut-être changer, objectiver cette évolution pour mesurer les discriminations et les réduire – nous l'avons fait pour la diversité de genre.

Pour Agir Autrement, assumons le sujet, parlons-en ici au CESE.

Agriculture

Conduire sur les politiques migratoires, une réflexion concrète, apaisée s'appuyant sur la réalité des faits était une gageure que les rapporteurs ont su relever avec succès. Le groupe tient à les en remercier.

Il est fondamental de mieux connaître le phénomène migratoire. Le groupe soutient la préconisation 1 visant à sensibiliser les populations sur la réalité des migrations. Le décalage entre la réalité migratoire et sa perception par l'opinion est un enseignement marquant de cet avis qui esquisse quelques pistes d'explications. Cet écart préoccupant entre les chiffres et le ressenti de nos concitoyens doit encore faire l'objet d'un travail approfondi. L'organisation d'une

conférence citoyenne, proposée par la préconisation n°20, peut certainement y contribuer.

Dans l'ensemble, la première ambition, pour le groupe de l'agriculture, qui doit guider toutes les politiques publiques, françaises comme européennes, est celle de l'intégration et du respect des droits fondamentaux des personnes migrantes. La question des migrations ne peut être dissociée de celle de l'intégration ou de l'insertion dans la société française.

Le groupe approuve toutes les préconisations visant à atteindre cet objectif. Pour nous, les dispositifs facilitant le travail des nouveaux arrivés doivent être encouragés.

La seconde ambition est de nous inscrire dans l'agenda politique du Pacte sur la migration et l'asile européen avec des préconisations pertinentes. Le secteur agricole, dont l'avis rappelle à juste titre qu'il n'est pas reconnu comme secteur en tension, même si nous attendons cette reconnaissance, alors même qu'il a besoin de recruter des travailleurs saisonniers et permanents, soutient les préconisations visant à faciliter l'immigration légale liée au travail. En complément des efforts faits pour recruter des travailleurs nationaux, notre secteur pense indispensable le renfort de travailleurs étrangers.

C'est au printemps prochain que les 27 devraient finaliser ce pacte, décisif pour l'avenir de l'Europe, pour la préservation de l'espace Schengen qui est un des grands acquis de sa construction. La politique étant l'art du compromis, il faudra trouver le chemin de l'efficacité ET de l'ambition. L'Europe est condamnée à réussir, sauf à continuer à se déliter comme les récents évènements aux Pays-Bas peuvent le faire craindre.

Le groupe a voté pour.

Alternatives sociales et écologiques

Alors que les déplacements de population ne feront que s'accroître en raison des bouleversements environnementaux, des conflits et des conséquences de la mondialisation, nous nous félicitons que le CESE se soit saisi de cette question.

Ce sujet, récurent dans le débat public, trop souvent instrumentalisé au service d'intérêts populistes avec des propos insultant les valeurs de notre République, est aujourd'hui également d'actualité au parlement.

Ce texte a le mérite de graver dans le marbre certaines réalités qui doivent guider l'action publique européenne et française :

- l'immigration n'est pas un phénomène de masse au sein de l'UE ;
- l'immigration joue un rôle positif sur la démographie et la prospérité économique des Etats d'accueil ;
- les personnes immigrées remplissent des fonctions sociales essentielles, bien souvent trop peu reconnues et valorisées ;
- l'immigration ne constitue en aucun cas un poids sur les finances publiques ;
- les migrations conduisent à un enrichissement social et culturel mutuel ;
- et la plus importante : derrière les chiffres et statistiques se trouvent des êtres humains.

Avant de s'interroger sur le devenir de ces populations au sein de l'Union européenne il convient en premier lieu de répondre avec humanité à notre devoir d'assistance envers les personnes en détresse, raison pour laquelle nous saluons particulièrement les préconisations 5 et 14.

Nous considérons aussi primordiaux les enjeux de solidarité entre les Etats membres pour favoriser l'accueil des populations, et d'harmonisation des législations nationales pour renforcer leur intégration, raison pour laquelle nous soutenons fortement les préconisations 2 et 16.

Artisanat et professions libérales

L'Union européenne connaît un afflux régulier de demandes d'asile depuis 2015. Cette situation pèse tout particulièrement sur les pays d'arrivée des migrants, qui ne sont plus en mesure de faire face sur l'accueil humanitaire comme sur l'enregistrement administratif.

Dans ce contexte, on ne peut que saluer le projet de Pacte européen Asile et Migration qui apporte une série de réponses, tant pour réguler plus efficacement les migrations que pour instaurer un partage de responsabilité entre Etats-membres à travers un mécanisme de solidarité obligatoire sur l'accueil des migrants.

Pour autant, ce projet de Pacte n'aborde pas tous les enjeux d'une politique migratoire européenne. C'est le cas des besoins de main d'œuvre actuels ou prévisibles, de l'attractivité de l'UE pour les étudiants étrangers, ou encore de la question cruciale de l'intégration des ressortissants de pays tiers.

S'il est vrai qu'elles relèvent d'abord des politiques nationales, un portage européen de ces questions permettrait d'y apporter une réponse plus efficace.

Bien des secteurs d'activité dépendent déjà de la présence de travailleurs étrangers, qu'ils soient très qualifiés comme les médecins ou moins qualifiés comme dans les services à la personne. La compétitivité économique européenne repose aussi sur notre capacité à attirer des compétences et des talents. Et l'évolution démographique européenne ne peut qu'accroître le caractère crucial de ces enjeux pour l'avenir.

Nous approuvons donc les préconisations appelant à renforcer le lien entre migrations et économie, en partant d'une analyse prospective des besoins d'emploi et d'une concertation avec les partenaires sociaux au sein des Etats-membres.

Instaurer une voie légale de migration adossée à des dispositifs d'intégration solides sera toutefois la condition pour que les entreprises – en particulier les TPE-PME – puissent tenir leur rôle en matière d'insertion et de formation professionnelles.

Favoriser l'apport de compétences nouvelles au sein de l'UE implique par ailleurs des souplesses dans la reconnaissance des compétences, comme le souligne l'Avis. Répondre à cet enjeu ne devra toutefois pas s'opérer, selon nous, au détriment du niveau de qualification requis pour telle ou telle profession. C'est pourquoi, des mesures adaptées de remise à niveau doivent pouvoir être mises en œuvre de manière rapide et efficace ; l'apprentissage de la langue est aussi un élément-clé à intégrer dans ce parcours. Les modalités d'insertion professionnelle des réfugiés ukrainiens au sein de l'UE pourront utilement servir d'exemple.

Enfin, pour bâtir une politique

migratoire claire et partagée, il sera fondamental d'informer les citoyens européens sur les apports réels des migrations et de combattre ainsi les préjugés en s'appuyant sur des données fiables et objectives.

Combiner une régulation des flux migratoires avec la construction d'une voie légale et sûre, comme le soutient l'Avis, nous semble de nature à favoriser une politique européenne efficace de lutte contre l'immigration illégale tout en améliorant l'intégration des ressortissants de pays tiers au sein de l'économie européenne.

Le Groupe Artisanat et Professions Libérales a donc voté cet Avis.

Associations

Visiter le magnifique Musée national de l'histoire de l'immigration permet le constat suivant : les migrations font partie de notre histoire, elles sont incontournables, enrichissantes et modifient durablement nos sociétés. Il n'y a pas de sociétés sans migrations et les migrations transforment durablement nos sociétés ainsi que les femmes et les hommes qui les composent.

S'il parait incongru, et de toute façon impossible de lutter contre le mouvement perpétuel des femmes et des hommes sur terre, de multiples questions se posent pour sortir de la polarité ambiante et permettre de nourrir le débat public.

Entre « menace migratoire » et « accueil inconditionnel » et alors que les débats battent leur plein en France, cet avis a plusieurs mérites.

Il tente précisément de sortir de cette polarité en partant de la réalité des chiffres pour éclairer le débat et fournir des données pour sensibiliser les législateurs comme le grand public. L'enjeu étant de présenter un état des lieux qui s'éloigne / ou ne reprenne pas les sentiers empruntés par certains discours politiques ou médiatiques parfois nauséabonds.

Cet avis choisit l'agenda politique du Pacte européen migration et asile dont la nécessité ne peut être contestée si l'on se réfère à la crise migratoire – ou plutôt « politique » – de 2015-2016 et aux drames qui ont suivi notamment en Méditerranée. La conviction qui apparait au travers du récit comme des préconisations est que le niveau européen est le bon niveau politique pour porter ce sujet complexe.

Ce travail questionne largement les législateurs européens : alors que la maitrise des frontières européennes adossée à une gestion globale des procédures d'asile se dessinent, le Pacte comporte des manquements et des failles. En effet, celui-ci manque d'ambition sur la question cruciale de l'ampleur des voies légales et sures de migration, le peu de mécanismes relatifs à l'intégration des personnes ou encore les secours en mer.

Au contraire, la question centrale des droits des personnes grâce au respect du droit international et des Conventions sont des préoccupations clairement affichées tout au long de l'avis et le groupe des associations s'en félicite.

Enfin les préconisations relatives à des mécanismes de concertation multipartites ou d'une conférence citoyenne sur les migrations correspondent bien à des défis que le CESE peut et doit relever.

C'est pourquoi le groupe des associations a unanimement voté en faveur de cet avis.

CFDT

Alors que nous disposons depuis une quinzaine d'année de statistiques nombreuses, précises et d'origine variée sur la présence d'immigrants au sein de l'Union européenne, la question des politiques migratoires reste un sujet clivant au sein des populations européennes, souvent par méconnaissance et parfois par désinformation.

En remettant en perspective ces données et statistiques, l'avis propose de construire une nouvelle vision des politiques migratoires européennes. Il s'inscrit dans le cadre de la réforme du Pacte européen sur la migration et l'asile, réforme décidée suite aux échecs consécutifs de la politique européenne migratoire.

Pour la CFDT, il est essentiel que le nouveau pacte soit à la hauteur des enjeux.

La CFDT soutient la recommandation de revoir les accords avec les pays tiers dans le cadre de l'externalisation des frontières, en renforçant le contrôle du Parlement européen, en particulier sur le respect des droits fondamentaux.

Pour que la Méditerranée ne soit plus un cimetière, il est primordial, comme le préconise l'avis, de renforcer les moyens alloués par les Etats membres à Frontex, tout en sanctuarisant l'espace humanitaire nécessaire aux ONG pour porter assistance et secours.

Cet avis propose de se doter d'une politique ambitieuse en matière d'immigration légale et sûre et préconise pour cela une harmonisation des législations dans le domaine de l'accès au marché du travail. Il appelle les Etats membres dont la France à ratifier la convention n°189 de l'OIT sur les travailleurs domestiques.

Enfin, l'avis propose d'organiser une conférence citoyenne européenne relative à la question des migrations sur le modèle de celle organisée en 2021 sur l'avenir de l'Europe. La CFDT soutient cette proposition et appelle à un débat apaisé et fructueux dans le plein respect des valeurs qui fondent la construction de l'Union européenne.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Pour différents motifs la gestion des flux migratoires est devenue un enjeu central pour les pays membres de l'Union européenne. Notre groupe appelle plus que jamais à ne pas oublier les principes de solidarité, de justice sociale et d'entraide dans la mise en œuvre des futures politiques migratoires.

Cet avis a le mérite d'éclairer factuellement les conséquences de l'immigration sur les sujets sociaux. Le constat est fait qu'il existe un décalage flagrant entre la perception et la réalité des migrations. Plus que jamais il est nécessaire de déconstruire le discours qui s'installe dans notre société.

L'immigration d'étudiants est une chance pour la France car elle contribue à la diversité intellectuelle, favorise l'innovation grâce à l'échange de connaissances et de compétences et renforce les liens internationaux en établissant des réseaux avec des professionnels du monde entier. En outre, ces

étudiants souvent hautement qualifiés peuvent, après leurs études, contribuer à la croissance économique et à la compétitivité globale de la France mais également du pays d'origine.

La CFE-CGC souhaite toutefois émettre une alerte relative à la préconisation 8 et l'immigration dite « métiers en tension ». Ces derniers sont surtout le résultat de conditions de travail et salariales qui n'attirent pas le public escompté ainsi que de critères de recrutement qui se sont durcis comme le rappelle les études DARES de 2022. L'acquisition d'un titre de séjour « métier en tension » ne serait donc qu'une réponse court-termiste, la réponse aux tensions de recrutement devant nécessairement passer par une réponse en matière de formation initiale et continue. La CFE-CGC redoute que ce dispositif créé un nivellement par le bas des offres d'emploi proposées et des trappes à bas salaires. En outre, utiliser la politique migratoire pour résoudre ces tensions ne peux pas être satisfaisant.

Nous souhaitons enfin remercier les rapporteurs, l'ensemble des conseillères et conseillers ayant pris part aux travaux et l'administration pour la qualité de cet avis et des nombreux échanges.

Le groupe CFE-CGC votera en faveur.

CGT

Nos travaux se tiennent dans un contexte particulièrement inquiétant de forte polarisation de la société française sur les questions migratoires.

Alimentée par un climat international anxiogène, avec plusieurs zones du monde ravagées par des conflits meurtriers, cette situation est lourde de menaces pour la démocratie.

Au plan européen, les discussions autour du pacte asile et migrations révèlent des lignes de fracture très profondes sur un sujet instrumentalisé à outrance par les droites extrêmes, racistes et xénophobes.

C'est dans ce contexte qu'intervient aussi l'examen par l'Assemblée nationale et par le Sénat du projet de loi asile et migrations. Ce texte est de nature à aggraver encore les clivages existants : il présente globalement les migrations comme une menace et comporte de grands reculs en termes de droits pour les étrangers sur notre territoire. Il ne met pas fin à l'emprisonnement des mineurs étrangers en situation irrégulière et augmente les mesures d'ordre répressif à l'encontre des personnes migrantes.

L'avis présenté à notre approbation aujourd'hui vise justement à prendre le contre-pied de cette approche en s'efforçant de déconstruire un certain nombre d'idées reçues en matière de migrations. Son esprit équilibré et humaniste est aux antipodes de l'approche adoptée par le projet de loi asile et migrations.

La CGT salue ce choix des rapporteurs et soutient plusieurs préconisations qui seraient de nature, si elles étaient suivies d'effet, à améliorer le traitement des travailleuses et des travailleurs migrants, légaux ou non : c'est notamment le cas de l'invitation faite à notre pays de ratifier les conventions de l'Organisation Internationale du Travail 143 sur les travailleurs migrants et 189 sur les travailleurs domestiques. Il est en essentiel que la France ratifie enfin ces deux textes : les services à la personne en particulier sont trop souvent caractérisés par une importante proportion de travailleuses et travailleurs migrants, qui lorsqu'ils sont maintenus en situation irrégulière, sont exposés à une exploitation qui confère à l'esclavage.

Compte tenu de son attachement à présenter les migrations comme une

richesse et non comme un coût ou une menace, compte tenu de l'urgence de sortir de l'inacceptable instrumentalisation des questions migratoires, compte tenu des préconisations qu'il porte, le groupe CGT a voté ce projet d'avis sur les politiques migratoires.

CGT-FO

Dans une période de tension et de montée des nationalismes, ce travail sur la question migratoire mené par la commission AEI prend toute son sens.

Ceci est d'autant plus important que la France est le pays de la déclaration des droits de l'homme qui affirme que « les hommes naissent libres et égaux en droit » !

Pourtant en matière d'immigration, ces droits sont régulièrement bafoués et l'inégalité souvent de mise.

Les migrations ont toujours suscité débats et controverses au sein de notre société.

La question des migrations renvoie souvent à des perceptions qui peuvent être en totale contradiction avec la réalité des chiffres et des statistiques sur le nombre de migrants présents dans notre pays, ou leur poids sur l'économie par exemple.

Par ce travail, le CESE a souhaité dépassionner les débats en mettant en lumière la réalité objective des migrations.

Il propose, par ailleurs des pistes pour le pacte sur la migration et l'asile de l'UE, en cours de discussions.

Une nouvelle politique des migrations plus axée sur la solidarité, la défense des droits humains et fondamentaux ainsi que sur le renforcement des actions en faveur de l'intégration doit être mise en place.

Pour le groupe FO, la volonté de proposer un autre regard sur les migrations et l'immigration est un bon choix.

Les travaux du CESE mettent ainsi en avant un certain nombre de réalités trop souvent tues sur cette question. Ils rappellent que l'immigration participe à l'enrichissement à tous niveaux de notre pays, notamment d'un point de vue culturel et économique.

Ils montrent qu'une meilleure gestion des migrations passe avant tout par plus de moyens d'intégration. L'intégration rapide des Ukrainiens l'a prouvé. Lorsque l'on se donne les moyens tout est possible !

Il faut également donner à l'école plus de moyens pour lui permettre de mieux sensibiliser les jeunes générations aux risques que représente la mise à l'écart et le rejet des autres.

Pour le groupe FO, notre modèle républicain doit jouer son rôle de cadre pour l'intégration.

Il faut combattre les communautarismes mais aussi refuser les statistiques ethniques que certains cherchent à mettre en place afin de stigmatiser telle ou telle communauté.

Au niveau européen, il faut mettre en place une réelle solidarité entre les Etats membres, pour gérer et accueillir collectivement les demandeurs d'asile.

Il est de la responsabilité de l'Europe de mettre tout son poids pour que le droit d'asile ne soit pas une vaine

promesse. L'Europe que nous voulons est une Europe humaine, sociale et solidaire à l'inverse de ce qui se passe depuis de nombreuses années.

L'UE doit s'appliquer les principes de liberté et de respect des droits humains qu'elle défend.

Elle ne peut pas mettre en place des systèmes de tri des arrivées à l'extérieur de ses frontières européennes et les sous-traiter à des gouvernements qui ne sont pas les plus respectueux de ces principes. L'UE ne peut pas fermer les yeux quand des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants se noient chaque année en Méditerranée en essayant de rejoindre l'Europe.

On ne peut pas accepter que des personnes qui fuient les persécutions et qui risquent leur vie pour des raisons politiques ne trouvent pas de lieux de refuge.

Pour FO, migrer est un droit fondamental, gérer collectivement et solidairement l'arrivée des réfugiés est un devoir. Le combat pour la dignité, l'accueil, la solidarité des migrants est plus que jamais nécessaire.

Il est également important que l'ensemble des pays de l'UE ratifient et respectent les conventions internationales sur le droit d'asile, sur les travailleurs migrants et les travailleurs domestiques. Il s'agit là d'une revendication ancienne de notre confédération.

On ne peut pas non plus accepter que les travailleurs migrants ne bénéficient pas des mêmes protections et rémunérations que le reste des travailleurs. Pour FO, il est primordial que l'égalité de traitement entre tous les travailleurs soit respectée.

Nous sommes également pleinement en accord avec la préconisation relative à la nécessité de mettre en place, une migration légale qui doit être organisée en Europe au-delà des seuls emplois qualifiés.

Nous appuyons également les préconisations relatives à la sensibilisation sur la réalité des migrations et ce, en application de la Convention 97 de l'OIT, ratifiée par la France, qui demande aux Etats de « prendre toutes mesures appropriées contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration ».

Le groupe FO salue la richesse et la qualité de ce travail.

Nous soutenons ce texte dont certaines préconisations sont en accord avec de nombreuses revendications que nous portons et nous espérons que le pacte européen en tiendra compte.

Le groupe FO a voté en faveur de ce texte.

Entreprises

Les questions des migrations et de la réalité migratoire sont des sujets complexes. Le débat organisé sur ce dernier point et le projet d'avis du CESE au niveau européen ont en premier lieu le mérite de remettre en perspective des données objectivées, et en en deuxième lieu l'avantage de s'inscrire dans l'agenda politique du Pacte sur la migration et l'asile qui doit être conclu mi 2024.

Si le contexte politique national est sensible, il convient de replacer les chiffres dans leur contexte. L'immigration économique représente une faible part des flux d'immigration en France, un peu plus de 10% de la population totale ; c'est plus faible que dans d'autres pays européens (13,6% aux Etats-Unis, 13,7% au Royaume-Uni, 21% au Canada, 16,1% en Allemagne).

Les perspectives démographiques de moyen terme selon les projections de l'Insee sont celles-ci :

- La population active devrait stagner dès 2027 (contrairement aux estimations antérieures qui tablaient sur une légère croissance). Elle passerait de 30,1 millions en 2021 à 30,5 millions en 2040, puis diminuerait pour se situer à 29,2 millions en 2070.
- Le repli au-delà de 2040 s'explique par une diminution de la population en âge de travailler. D'ici 2070, la population totale augmenterait légèrement, mais continuerait de vieillir ; ainsi le nombre de personnes âgées de 70 ans ou plus augmenterait de 5,2 millions avec l'arrivée des générations nées pendant le baby-boom, tandis que celui des moins de 70 ans diminuerait de 3,1 millions.

Pour le groupe Entreprises, et face à cette situation, deux leviers sont possibles pour augmenter la population active :

- Agir sur le retour à l'emploi de la main d'œuvre disponible (demandeurs d'emploi et personnes plus éloignée du marché du travail) ;
- Développer le recours à une main d'œuvre extra-communautaire.

Notons que la France est déjà engagée dans une concurrence mondiale pour attirer et fidéliser les meilleurs talents et qu'il est important de continuer à attirer les compétences qui nous permettront de continuer à être dans la course mondiale (en matière de compétences IA notamment).

Le groupe Entreprises soutient la majorité des préconisations de cet avis : celles visant à harmoniser les dispositions existantes qui peuvent faciliter une immigration du travail ou répondant aux besoins en main d'œuvre, celles simplifiant les réglementations et/ou facilitant la reconnaissance des qualifications.

Pour autant, le groupe Entreprises émet des réserves sur différents points.

Le sujet traité est complexe au niveau européen car il existe de véritables difficultés à gérer les flux et accueils migratoires. Les territoires français peuvent d'ailleurs eux-mêmes être impactés à l'image de Mayotte, la Guyane ou Calais par exemple. L'avis aurait pu se pencher avec plus d'acuité sur les conditions nécessaires à une intégration réussie. Les conséquences sont que certaines préconisations risquent d'être contradictoires avec l'objectif affiché d'améliorer la qualité de la politique migratoire au niveau européen. Pour le groupe Entreprises c'est un élément majeur qui manque à l'équilibre de cet avis et qui du coup aurait pu renforcer la crédibilité des préconisations.

Il attire ainsi l'attention sur certaines difficultés d'application concernant la convention 189 de l'OIT, pour les métiers du service à domicile en particulier, en raison des visites domiciliaires de l'inspecteur du travail. Un travail préalable d'expertise et d'évaluation est encore nécessaire en la matière.

Certaines préconisations, dont les objectifs sont louables, peuvent questionner :

- Sur celles renforçant le soutien à différents programmes et l'augmentation des moyens

nécessaire, il aurait été utile, comme le groupe Entreprises l'avait suggéré, de préciser les moyens budgétaires et évaluer plus finement les besoins.

- Si renforcer la redevabilité démocratique est une nécessité, les moyens choisis de type forum peuvent interpeller : renforcer les institutions existantes dans leurs droits et devoirs, s'appuyer sur les échelons locaux sont des gages d'efficacité.

Enfin le groupe Entreprises regrette que le débat ne se soit pas focalisé sur le futur Pacte sur la migration et l'asile : l'avis aurait ainsi été plus opérant.

Pour l'ensemble de ces raisons et tout en reconnaissant le travail courageux des rapporteurs le groupe Entreprises s'abstient.

Environnement et nature

Les rapporteurs et les membres de la Commission ont produit un travail important sur un sujet majeur de la politique européenne. L'avis est inspiré par des considérations humanitaires que nous saluons.

Mais, selon nous, certains points pourraient être interprétés comme utilitaristes, sur les sujets des besoins de main d'œuvre et de qualifications en Europe, sur le financement des retraites ou encore sur les déficits démographiques.

Or, des analyses récentes montrent l'impact critique que certaines migrations exercent chez nos pays voisins. C'est le cas en Albanie qui voit partir ses médecins alors que sa densité médicale est déjà la plus basse d'Europe. De l'autre côté de la Méditerranée, la fuite des compétences est également inquiétante. Xavier Emmanuelli et Rony Brauman ont d'ailleurs appelé dans une tribune récente à « ne pas priver l'Afrique de ses médecins ».

L'Union Européenne peut-elle décider de pourvoir à ses besoins propres en prenant le risque de créer de graves déséquilibres dans d'autres pays ? Ne risque-t-on pas d'accroître la déstabilisation des pays voisins et la montée des ressentiments ? Il est indispensable de s'en préoccuper dans un esprit de dialogue et de coopération avec les pays concernés.

Certes, nous questionnons ces enjeux en fin de procédure d'approbation, ce qui a compliqué leur considération, nous le reconnaissons. C'est pourquoi, nous avons proposé des amendements de plénière. Nous notons que la commission, ses rapporteurs et sa vice-présidente ont étudié ces amendements dans un échange constructif et nous les remercions. Certains ont été acceptés avec modification d'autres ont été refusés.

Considérant les apports positifs de cet avis mais aussi certains angles morts, notre groupe ne s'y opposera pas mais il partagera ses voix.

Familles

Chaque année en juin, lors de la Journée Mondiale du réfugié, le HCR nous rappelle les principes fondamentaux devant guider les politiques migratoires, via quatre verbes : accueillir, protéger, promouvoir et intégrer. Le présent avis donne corps à chacune de ces quatre directions en vue des futures négociations du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Le groupe Familles souligne l'approche pédagogique de l'avis concernant l'état des lieux des migrations, recouvrant des réalités contrastées et complexes, et le détail des règles internationales et européennes en la matière. Il regrette toutefois le peu de place accordée à la situation des mineurs.

Si le présent avis recherche une clarification sur les voies d'immigration légales en Europe notamment celles liées au travail ou encore à la qualité d'étudiant, il s'articule mal avec la souveraineté des Etats membres et leur légitimité à légiférer pour réduire les voies d'immigration illégales conduisant de fait à une incertitude sur la régulation des flux migratoires.

L'UNAF, dans sa mission de représentation de toutes les familles françaises et étrangères vivant légalement sur le territoire, et les associations familiales qui développent, au quotidien, des actions citoyennes avec les familles de toutes origines, démontrent à l'évidence l'intérêt de reconnaître au regroupement familial d'être gage de meilleure intégration. De la même façon, notre groupe soutient les préconisations sur l'accès facilité à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil et sur la scolarisation des enfants réfugiés.

Notre groupe rejoint également les préconisations qui visent à prendre en compte les vulnérabilités et notamment celles touchant à l'accès aux soins dès le premier accueil : il s'agit là de protéger. Cet enjeu est d'autant plus prégnant pour les mineurs non accompagnés. Un accompagnement bienveillant et des moyens supplémentaires pour les services départementaux de l'ASE sont nécessaires.

Le groupe Familles a voté l'avis.

Non-Inscrits

Je parlerai en mon nom personnel

« Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ». Ainsi était libellé l'article premier du Préambule de la Constitution de 1946 qui garde aujourd'hui valeur constitutionnelle et supra-légale.

L'article 4 ajoutait : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ».

Ces valeurs font partie des principes fondateurs de la construction européenne. C'est sur la base de tels principes que la solidarité entre les nations s'est mise en place. Cet esprit est encore plus nécessaire au vu des bouleversements qui affectent de nombreuses régions du monde et qui doivent insuffler des politiques d'accueil innovantes. A défaut, le continent européen sera à terme le théâtre de divisions et de conflits qui précipiteront les peuples dans un nouveau malheur. Il n'en résultera qu'une nouvelle exacerbation des nationalismes.

Vous l'avez expliqué dans votre avis : du règlement de Dublin III en 2013, à la création en 2022 du bureau d'appui en matière d'asile, l'idée européenne demeure garante tout à la fois des principes, et de leur application.

Mais, la montée des nationalismes demeure un frein aux principes supérieurs qui soutiennent cette

volonté européenne. Le progrès des sciences et des techniques fait de nos sociétés des modèles de bien-être et parfois d'opulence, mais aussi d'égoïsmes individuels ou de chauvinisme nationaux.

Il peut parfois faire oublier aux peuples, les valeurs qui ont fondé nos démocraties.

La Formule de Rabelais « Science sans conscience n'est que ruine de l'âme », demeure hélas tristement à l'ordre du jour.

Le groupe des non-inscrits n'a pas adopté de position commune.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Le Sénat hier, le CESE aujourd'hui et l'Assemblée nationale demain.

Le sujet migratoire est présent dans tous les hémicycles, bien que nous ne l'ayons pas traité exactement de la même manière.

Parce qu'il est en enjeu collectif qui se joue au-delà du territoire national, le CESE a souhaité prendre sa part et esquisser les positions du Conseil en vue des négociations au sein de l'Union Européenne.

Ce qui est vécu par certains comme une menace et par d'autres comme de multiples opportunités met l'Union Européenne à l'épreuve de son intégration. Que ce soit dans le développement de la solidarité intra-communautaire ou le renforcement des frontières mentales et terrestres au rythme de la montée des nationalismes, la réponse de l'UE sera cruciale et porte en elle le futur de la communauté européenne.

Les politiques migratoires doivent être pensées afin de répondre aux flux inéluctables des populations, et non dans l'objectif de renforcer la stigmatisation de certaines personnes du fait de leurs origines ou appartenances religieuses. Elles doivent être pensées sur le temps long, informées par des diagnostics objectifs, et réfléchies quant à la meilleure manière d'accueillir et d'intégrer.

Les politiques migratoires ne peuvent être brandies à chaque fois qu'il s'agit de trouver des boucs émissaires aux maux de notre société.

Une question : n'y a t-il pas - à votre avis - un continuum des violences entre la lacération de tentes autorisées par les préfectures & des hommes qui descendent cagoulés, armés de barre de fer à l'affût de toute personne qui pourrait être de près ou de loin "issue de l'immigration" ?

Les propos stigmatisants et l'usage de la force "légitime" tenus à l'encontre d'une partie de ces populations nourrissent directement l'argumentaire de "l'ensauvagement de nos villes et nos campagnes" et participent à la banalisation des violences à leur encontre.

Ce ne sont pas les personnes migrantes qui posent problème mais les représentations construites, diffusées, et la place qu'on laisse à ces personnes dans la société. L'Europe ne fait pas face à une crise migratoire mais à une crise de l'accueil. Les populations continueront à migrer ; alors plutôt que de les repousser toujours plus loin vers le fond des mers ou le désert, développons des voies légales et sûres, par le travail, par les études, des voies dans lesquelles les liens et les rencontres peuvent se produire.

Par cet avis, nous défendons également la méthode CESE, même sur les sujets les plus clivants. Grâce aux nombreuses auditions et à la diversité de représentation tout au long du travail, le CESE est le bon endroit pour mener ces réflexions.

Le groupe salue un avis qui ose proposer une vision humaniste, équilibrée et dépassionnée des politiques migratoires, tant attachée aux réalités humanitaires, qu'économiques et sociales des migrations. Merci à la commission, et tout particulièrement aux rapporteur.es.

Outre-mer

A l'approche des élections, l'Union européenne est un peu plus dans une forte zone de turbulence. Les majorités extrémistes et populistes sont en pleine dynamique et elle est bien souvent dépassée par les instabilités et les contestations du monde.

Bien que faisant partie intégrante de l'Union européenne par leur frontière extérieure dans l'Océan Indien et dans l'Océan Atlantique, nos régions ultrapériphériques se trouvent exclues des dispositions relatives à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (Espace Schengen).

De fait, si les RUP espagnoles et portugaises (Les Canaries, Madères et les Açores) sont intégrées dans cette espace, ce n'est pas le cas des RUP françaises (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte, Saint-Martin et La Réunion). La prise en compte des particularités des RUP françaises en matière migratoire est ainsi complètement éludée au niveau européen. La question n'est guère mieux traitée au niveau national. Les droits des étrangers et le droit d'asile font l'objet d'un régime d'exception dans les Outre-mer.

Comme nous l'avons rappelé, les conditions d'exercice du droit d'asile sont particulièrement difficiles en Guyane et à Mayotte, en contradiction avec nos engagements internationaux et les directives européennes.

La Guyane était le deuxième département d'arrivée derrière Paris, avec une augmentation de 103% des demandes d'asile, principalement d'origine haïtienne.

Ceci a largement perturbé les dispositifs d'accueil déjà bien saturés., En dépit des dispositions du CESEDA prévoyant la possibilité de dépôt des demandes d'asile à la frontière, cette procédure d'enregistrement est quasi-inexistante en Guyane et à Mayotte car le placement en zone d'attente est rare.

L'accès aux droits et l'accompagnement juridique des demandeurs d'asile reste généralement très laborieuse obligeant les associations à ne traiter que des cas les plus urgents.

Bien que les RUP françaises ne relèvent pas des procédures de DUBLIN, et que les situations en outre-mer n'aient pu être suffisamment traitées dans le rapport, le Groupe des Outre-mer votera cet avis.

Santé et citoyenneté

L'enjeu migratoire est au cœur de notre histoire, de notre manière de concevoir l'avenir, et, in fine, de ce que nous sommes. Au plus profond, c'est une conception de l'humain, de l'accueil et de la solidarité que cet avis nous propose.

Cet avis porte une vision pragmatique de l'immigration comme nous l'avons rarement entendu ces dernières années. Il

rappelle la nécessité de sensibiliser les populations à la réalité de la migration. C'est pourquoi, le groupe Santé & Citoyenneté l'a voté.

Faire évoluer nos perceptions, c'est raconter le parcours d'exil de ces femmes et hommes qui arrivent sur nos territoires. C'est aussi être lucide sur les conséquences et la nécessité d'approfondir nos mécanismes d'intégration et de formation.

A cet égard, cet avis réaffirme le rôle vital joué par les acteurs de la société civile. A la fois en appelant à sanctuariser des espaces humanitaires à travers un cadre fixant des standards minimaux afin de protéger les personnes les plus vulnérables. Mais aussi en reconnaissant leur rôle dans l'accueil, l'intégration et la protection des personnes, partout dans les territoires, et en appelant à les soutenir à travers des fonds dédiés.

Nous saluons également les préconisations visant à renforcer les mécanismes démocratiques notamment à travers le forum européen des migrations, mais aussi l'organisation d'une conférence citoyenne.

Enfin, nous devons agir urgemment face aux drames humains en Méditerranée et dans la Manche. Une mission européenne de recherche et sauvetage est nécessaire, accompagnée d'un mécanisme prévisible d'accueil, va dans ce sens.

C'est ainsi, à travers un regard équilibré sur les migrations, que nous pourrons commencer à envisager une réponse pérenne.

UNSA

L'UNSA partage le constat, l'analyse et les préconisations de l'avis qui est une contribution importante pour le CESE sur une thématique qui nécessite un traitement rationnel et apaisé.

Le débat sur l'immigration a toujours été un élément de campagne politique dans l'Union Européenne mais quand on aborde la question on peut remarquer beaucoup de confusions et de simplifications affligeantes. Ainsi on fantasme sur les chiffres ce qui alimente un discours dangereux et xénophobe jusqu'à voir l'utilisation du terme « invasion » arriver dans le discours politique.

Une large partie du Pacte sur l'immigration et l'asile se consacre à la protection des frontières de l'espace européen. Mais il est nécessaire que les États membres adoptent une seule politique européenne commune qui permettra de garantir et d'assurer le même degré de protection aux demandeurs légitimes d'asile. Ce qui exige un processus européen de convergence et d'harmonisation qui améliore l'application de la Convention de Genève ainsi que les autres instruments internationaux.

Le succès d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile dépend de la qualité de l'intégration des immigrants dans leur pays d'accueil. Il est donc primordial d'adopter une politique proactive d'intégration fondée sur le principe d'égalité de traitement et des chances et qui s'appuie sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE ainsi que sur les directives en matière d'égalité de traitement entre les personnes, sans distinction de race ou d'origine.

Enfin, dans un contexte de mondialisation et de persistance des inégalités entre les pays du nord et les pays du sud. Le lien entre l'immigration et le développement est une réalité indéniable et l'apport des immigrants tant dans le pays d'accueil que dans le pays d'origine a besoin d'être reconnu et valorisé. Les immigrants sont des relais, des liens et des acteurs essentiels du développement des deux sociétés. L'UNSA votera l'avis.

Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.

Nombre de votantes et de votants : 114

Pour : 92
Contre : 1
Abstentions : 21

A VENIR

Ont voté pour : 92

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	Mme Tutenuit.
Agriculture	MM. Amécourt (d'), Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Dagès, Durand, Férey, Gangneron, Mmes Sellier, Vial.
Alternatives sociales et écologiques	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Le Quéau, Mme Orain.
Artisanat et Professions libérales	MM. Anract, Guihard, Mme Niakaté, M. Repon, Mme Vial.
Associations	Mme Belhaddad, MM. Bobel, Boivin, Deniau, Deschamps, Mmes Doresse Dewas, Jourdain Menninger, Martel, Monnier, Sivignon, M. Thomasset, Mme Thoury.
CFDT	M. Aonzo, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Caillet, Duboc, Gresset-Bourgeois, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mariani, Mmes Meyling, Pajares y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thiery, M. Tivierge.
CFE-CGC	M. Nicoud.
CFTC	Mme Coton, MM. Heitz, Lecomte.
CGT	Mme Chay, M. Coutaz, Mme Gallet, MM. Naton, Oussedik, Rabhi.
CGT-FO	MM. André, Busiris, Mme Marot, M. Sabot, Mme Veitl.
Coopération	MM. Grison, Landriot, Mme Lienemann.
Entreprises	M. Cavagné.

Environnement et nature	MM. Beauvais, Gatet, Mme Grimault, M. Mayol, Mme Ostria, M. Richard.
Familles	Mmes Balducchi, Bigot, Blanc, M. Erbs, Mme Gariel, M. Marmier, Mme Picardat.
Non-inscrits	MM. Bazot, Chir, Joseph, Noël.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Eyriey, Mme Hamel, MM. Jeanne-Rose, Occansey.
Outre-mer	MM. Cambray, Leung.
Santé et Citoyenneté	Mme Joseph, M. Raymond.
UNSA	MM. Darwane, Truffat.

Ont voté contre : 1

GROUPE	COMPOSITION
Non-inscrits	M. Pouget.

Se sont abstenus : 21

GROUPE	COMPOSITION
Entreprises	M. Blachier, Mmes Carlac'h, Couderc, MM. Creyssel, Gardinal, Goguet, Mme Guerniou, MM. Guillaume, Kling, Mme Pauzat, M. Salleron, Mmes Salvadoretti, Tome-Gertheinrichs, Ullern.
Environnement et nature	MM. Boucherand, Chabason, Mmes Claveirole, Rattez, Van Den Broeck.
Non-inscrits	Mme Beaufils, M. Breton.

Annexes

1 Composition de la commission Affaires européennes et internationales

Président
Serge CAMBOU

Vice-présidentes
Catherine PAJARES Y SANCHEZ

Sabine ROUX de BÉZIEUX

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Sabine ROUX de BÉZIEUX

Agriculture

Catherine LION

Sébastien WINDSOR

Alternatives sociales et écologiques

Serge LE QUÉAU

Artisanat et Professions Libérales

Dominique ANRACT

Associations

Jean-Marc BOIVIN

Benoit MIRIBEL

Françoise SIVIGNON

CFDT

Jean-Yves LAUTRIDOU

Catherine PAJARES Y SANCHEZ

CFE-CGC

Fabrice NICOUD

CGT

Pierre COUTAZ

CGT-FO

Sébastien BUSIRIS

Serge CAMBOU

Entreprises

François ASSELIN

Jean-Lou BLACHIER

Anne-Marie COUDERC

Didier KLING

Environnement et nature

Lucien CHABASON

Nathalie VAN DEN BROECK

Organisations Etudiantes et Mouvements de jeunesse

Kenza OCCANSEY

Outre-mer

Éric LEUNG

Pierre MARIE-JOSEPH

Santé & citoyenneté

Philippe DA COSTA

UNSA

Saïd DARWANE

2 Liste des personnes auditionnées et rencontrées

Natacha BOUCHART
Maire de Calais

Florent CLOUET
Responsable de la coordination de l'accompagnement des personnes migrantes à la Croix rouge française

Isabelle DECARIS
Responsable du Pôle engagement et projets européens à la Croix rouge française

Zéphyr DESSUS
Collaborateur du Président de la Croix rouge française

Jean-Christophe DUMONT
Chef de la division des migrations internationales à la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'Organisation du coopération et de développement économiques (OCDE)

Anthony EDO
Économiste au Centre d'études prospectives et d'informations internationales

Stéphane FUSTEC
Secrétaire de la Fédération de la Confédération générale du travail (CGT) du commerce

Valentine GUÉRIF
Chargée de mission Asile et intégration des réfugiés à la Croix rouge française

Sylve GUILLAUME
Députée européenne au Parlement européen

Georges HABSBOURG-LORRAINE
Ambassadeur de Hongrie en France

François HERAN
Professeur au Collège de France, titulaire de la chaire « Migrations et sociétés ».

Eric JALON
Directeur général de la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer

Camille JOUBERT
Chargée de projet AMOA à la Croix rouge française

Fabienne KELLER
Députée européenne au Parlement européen

Hervé LE BRAS
Démographe français, chercheur émérite à l'Institut national d'études démographies (INED), et historien enseignant à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Gwenaëlle LENOIR
Journaliste indépendante

Philippe MIGNONET
Adjoint au Maire de Calais en charge de la sécurité

Thani MOHAMED-SOILHI
Sénateur de Mayotte

José Antonio MORENO ZABALA DIAZ DEL BARRIO
Membre du Comité économique et social (CES) européen

Monique PARIAT
Directrice générale des Affaires intérieures et migratoires à la Commission européenne

Isabelle PUECH
Directrice du pôle Etudes et veille de la Fédération des particuliers employeurs (FEPEM) et de l'Observatoire des emplois de la famille

Aron RONASZEKI
Diplomate chargé de la politique extérieure, ambassade de Hongrie en France

Loïck ROULAUD
Collaborateur au cabinet de la Gouvernance de la Fédération des particuliers employeurs (FEPEM)

Pierre-Olivier RUCHENSTAIN
Directeur général de la Fédération des particuliers employeurs (FEPEM) et conseiller au Conseil économique, social et environnemental (CESE), groupe des Entreprises

Céline RUIZ
Analyste politique à la Représentation en France de la Commission européenne

Martin SCHÄFER
Ministre plénipotentiaire auprès de l'Ambassade d'Allemagne en France

Serge SLAMA
Professeur de droit public à l'Université de Grenoble Alpes

Le président, les rapporteurs ainsi que les membres de la commission permanente remercient vivement l'ensemble de ces personnalités pour la richesse de leurs interventions et leurs précieuses contributions

3 GLOSSAIRE DES TERMES RELATIFS A LA MIGRATION

Demandeur d'asile : Personne sollicitant la protection internationale. Dans les pays appliquant des procédures d'examen individualisées, le demandeur d'asile est une personne dont la demande d'asile n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive de la part du pays d'accueil potentiel. Tout demandeur d'asile n'est pas nécessairement reconnu comme réfugié à l'issue du processus, mais tout réfugié a, dans un premier temps, été demandeur d'asile .

Descendant d'immigrés : est une personne née et résidant en France ayant au moins un parent immigré. Cette définition ne comprend pas les personnes elles-mêmes immigrées (notamment ayant migré avec leurs parents).

Diaspora : terme pour décrire d'abord un phénomène de dispersion d'une partie d'une population au-delà de ses frontières nationales. Pour constituer une diaspora, les communautés d'expatriés doivent cependant conserver des attaches avec le pays d'origine, ou des pratiques ou des habitudes propres au pays .

Exemple : la diaspora juive, la diaspora chinoise, la diaspora arménienne.

Ce niveau d'attachement est cependant variable; les liens peuvent être économiques, politiques ou culturels. Si les liens sont rompus, voire inexistants, il ne s'agit pas d'une diaspora. Les communautés dispersées se donnent souvent des organisations, des porte-parole ou des rituels permettant le maintien du lien. La dispersion est souvent le fait d'une guerre, d'une révolution, d'une répression, d'un génocide ou d'un phénomène collectif; la référence à l'événement déclencheur constitue une composante essentielle de la construction de l'identité des communautés dispersées.

Émigration : du point de vue du pays de départ, action de quitter le pays de nationalité ou de résidence habituelle pour s'installer dans un autre pays, de sorte que le pays de destination devient effectivement le nouveau pays de résidence habituelle.

Etranger : un étranger est une personne qui réside en France et ne possède pas la nationalité française, soit qu'elle possède une autre nationalité (à titre exclusif), soit qu'elle n'en ait aucune (c'est le cas des personnes apatrides). Les personnes de nationalité française possédant une autre nationalité (ou plusieurs) sont considérées en France comme françaises. Un étranger n'est pas forcément immigré, il peut être né en France (les mineurs notamment) .

Exilé : Situation d'une personne qui a été condamnée à vivre hors de sa patrie, en a été chassée ou s'est elle-même expatriée .

Expatrié : un expatrié est une personne qui réside dans un pays autre que le sien. Il s'agit généralement de travailleurs installés à l'étranger pour des raisons professionnelles.

Bien que les expatriés choisissent souvent de s'installer dans un autre pays pour des raisons professionnelles, il existe des cas d'expatriation pour raison personnelle ou familiale. La notion d'expatriation ne dépend pas de son motif.

Le caractère temporaire de l'expatriation la distingue de l'émigration qui, elle, possède un caractère, en principe, définitif.

Dans le monde du travail, il convient de distinguer le salarié détaché du salarié expatrié :

- un travailleur détaché continue de bénéficier du régime de protection sociale de son pays d'origine. Son contrat de travail le lie à une entreprise française.
- un travailleur expatrié n'est plus rattaché au régime de sécurité sociale de son pays. Il a suspendu ou rompu son contrat de travail avec son employeur français pour en signer un avec une entreprise étrangère.

Immigrant : du point de vue du pays d'arrivée, personne qui se rend dans un pays autre que celui de sa nationalité ou de sa résidence habituelle, de sorte que le pays de destination devient effectivement son nouveau pays de résidence habituelle .

Immigration : du point de vue du pays d'arrivée, fait de se rendre dans un pays autre que celui de sa nationalité ou de sa résidence habituelle, de sorte que le pays de destination devient effectivement le nouveau pays de résidence habituelle.

Migration :Tout mouvement de personnes quittant leur lieu de résidence habituelle, soit à l'intérieur d'un même pays, soit par delà une frontière internationale.

Migrant : terme générique non défini dans le droit international qui, reflétant l'usage commun, désigne toute personne qui quitte son lieu de résidence habituelle pour s'établir à titre temporaire ou permanent et pour diverses raisons, soit dans une autre région à l'intérieur d'un même pays, soit dans un autre pays, franchissant ainsi une frontière internationale. Il englobe un certain nombre de catégories juridiques de personnes bien déterminées, comme les travailleurs migrants ; les personnes dont les types de déplacement particuliers sont juridiquement définis, comme les migrants objets d'un trafic illicite ; ainsi que celles dont le statut et les formes de déplacement ne sont pas expressément définis par le droit international, comme les étudiants internationaux.

Protection internationale : dans le contexte de l'UE : englobe à la fois le statut de réfugié et la protection subsidiaire tels que définis à l'article 2 (d) et (f) de la Directive du Conseil 2004/83/CE. Dans le contexte international : actions engagées par la communauté internationale sur la base du droit international pour protéger les droits fondamentaux d'une catégorie précise de personnes en dehors de leur pays d'origine, ces personnes ne bénéficiant pas de la protection de leur propre pays.

Protection subsidiaire : protection accordée à tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'en cas de retour dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il/elle courrait un risque réel de subir des atteintes graves définies à l'article 15 de la Directive 2004/83/CE ; l'article 17, paragraphes 1 et 2 de la Directive 2004/83/ CE, n'étant pas applicable à cette personne et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, ne voulant pas se prévaloir de la protection de ce pays.

Protection temporaire : procédure à caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, en particulier si le système d'asile risque également de ne pouvoir gérer cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées.

L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine a entraîné un afflux de millions de personnes cherchant refuge dans l'UE et dans les pays voisins. Le 4 mars 2022, l'UE a activé la directive relative à la protection temporaire. La directive de l'UE a été adoptée en 2001, à la suite des déplacements massifs auxquels on a assisté en Europe en raison des conflits armés dans les Balkans occidentaux, en particulier depuis la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo.

Sans papier : Le terme « sans-papiers » désigne toute personne étrangère vivant en France sans titre de séjour. Il s'apparente à celui de « clandestin », apparu dans le vocabulaire politique et administratif à la fin du XIXe siècle, avec les premières mesures définissant strictement les conditions du « droit au séjour » des étrangers .

Travailleur migrant : personne qui va exercer, exerce ou a exercé une activité rémunérée dans un État dont elle n'est pas ressortissante .

Migrant économique : bien que ne formant pas une catégorie en droit international, ce terme est parfois employé pour désigner toute personne qui franchit ou a franchi une frontière internationale ou qui se déplace ou s'est déplacée à l'intérieur d'un État, exclusivement ou principalement pour améliorer sa situation économique.

Migrant en situation irrégulière – Personne qui franchit ou a franchi une frontière internationale sans autorisation d'entrée ou de séjour dans le pays en application de sa législation ou d'accords internationaux dont il est parti.

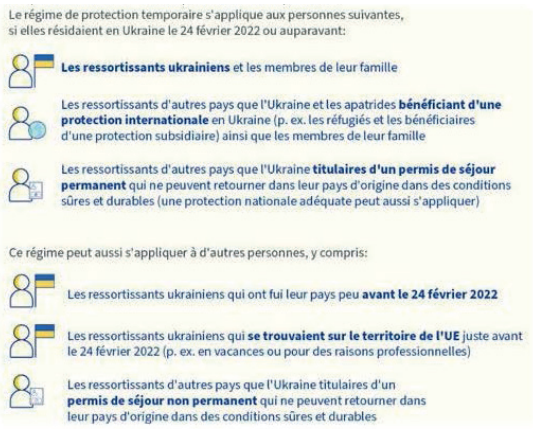
Migrant en situation régulière – Personne qui franchit ou a franchi une frontière internationale et est autorisée à entrer ou à séjourner dans un État conformément à la législation dudit État et aux accords internationaux auxquels il est parti .

Réfugié (Convention de 1951) – Personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

4 REGIME DE LA PROTECTION TEMPORAIRE

Protection temporaire

Qui peut bénéficier d'une protection temporaire ?



Que se passe-t-il pour les personnes n'appartenant pas à cette catégorie ?

Quelle est la durée de la protection temporaire?

La protection temporaire a été initialement accordée pour une période d'un an et a déjà été prolongée **jusqu'au 4 mars 2024**.

En fonction de l'évolution de la situation en Ukraine, elle pourrait être prolongée d'une année supplémentaire, jusqu'en mars 2025.

La protection temporaire est-elle automatique?

La protection temporaire est automatique, mais ses bénéficiaires doivent demander un **titre de séjour** dans le pays de l'UE où ils ont décidé de séjourner.

Est-ce que la protection temporaire n'est valable que dans un seul pays de l'UE?

Les ressortissants ukrainiens sont exemptés de l'obligation de visa. Une fois admis sur le territoire de l'UE, ils peuvent:

- se déplacer librement pendant **90 jours**

choisir dans quel pays de l'UE ils souhaitent bénéficier des droits liés à la protection temporaire

Les bénéficiaires peuvent-ils demander le statut de réfugiés?

Bénéficier de la protection temporaire **n'empêche pas de** demander le statut de réfugié ou d'autres formes de protection disponibles dans les pays de l'UE.

5 NOTE DE VEILLE

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité

Note de veille
Saisine « *Migrations et Union européenne : Vers une nouvelle vision des politiques migratoires* »

I. Les enjeux de l'accueil des femmes migrantes sur le territoire européen

- La nécessaire intégration par le genre des politiques migratoires
- Un cadre normatif européen défaillant dans la protection des femmes migrantes
- Des politiques d'accueil inadaptées aux réalités des femmes migrantes
- Illustration : le cas ukrainien

II. Les enjeux d'intégration des femmes migrantes sur le territoire européen

- Le défi des politiques d'intégration des migrantes travailleuses
- Illustration : le cas français, un double gain socio-économique

I. Les enjeux de l'accueil des femmes migrantes sur le territoire européen

La nécessaire intégration par le genre des politiques migratoires.

Alors qu'elles représentent 52 % des personnes migrantes dans l'Union européenne (UE)[1], les femmes sont pourtant invisibilisées des migrations et des conditions de leur accueil. Le mot « migrant » est le plus souvent utilisé en masculin neutre et donc réducteur des réalités des migrations et notamment des réalités des femmes migrantes.

Ce générique masculin permet l'homogénéisation des politiques de contrôle aux frontières aux conséquences pourtant différenciées entre les hommes et les femmes. Il peut parfois justifier un discours politique sécuritaire. Selon la sociologue Jane Freedman, les politiques d'asile ont un impact particulier sur les femmes, en amplifiant souvent leur dépendance et leur vulnérabilité[2]. Elle souligne ainsi l'aspect genré de l'insécurité vécue par les personnes exilées tentant d'accéder à une Europe dans un contexte de renforcement de la sécurité de ses frontières[3].

L'expérience des femmes migrantes met également en lumière les conséquences de l'externalisation des frontières de l'UE[4] et aggrave les rapports de domination entres les sexes. En effet, comme la docteure en sociologie Elsa Tyszler l'explique, en externalisant les politiques migratoires sécuritaires, « *les États européens produisent et/ou renforcent les*

[1] CONSEIL DE L'EUROPE, *Protéger les droits des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile*, 20 pages, 2019.
[2] FREEDMAN, Jane, "Introduire le genre dans le débat sur l'asile politique : l'insécurité croissante pour les femmes réfugiées en Europe", Cahiers du Cedref, n° 12, 2004, pp. 61-80.
[3] FREEDMAN, Jane, "Engendering Security at the Borders of Europe: Women Migrants and the Mediterranean 'Crisis'", Journal of Refugee Studies, Vol. 29, n° 4, 2016, pp. 568-582.

violences contre les femmes, contraintes de s'engager sur des routes clandestinisées pour arracher leur liberté de mouvement[5] ».

En entravant les mobilités du Sud global, les régimes migratoires des pays européens forcent les femmes en quête de mobilité à la clandestinité et renforcent ainsi les violences, notamment sexuelles, dont elles sont victimes. Les migrantes clandestines deviennent vulnérables sur le parcours migratoire du fait de l'incapacité des pays européens à mettre en œuvre des politiques migratoires sensibles au genre.

Elsa Tyszler questionne les conséquences de cette non-intégration par le genre : « *Supposées neutres, les politiques migratoires ne sont-elles pas affectées par les rapports de genre au moment de leur mise en œuvre pratique ? N'ont-elles pas des conséquences différentes en fonction de leur application à des personnes migrantes catégorisées comme « hommes » ou « femmes »*?[6] ».

Un cadre normatif européen défaillant dans la protection des femmes migrantes.

Au sein des deux instruments internationaux régissant la protection internationale des personnes réfugiées, la Convention de Genève relative aux statuts des réfugiés de 1951 et son Protocole de 1971, ni le « sexe », le « genre » ou « l'orientation sexuelle » ne sont mentionnés dans la définition internationale de la personne réfugiée.

En ce qui concerne le régime d'asile européen, seuls deux instruments reconnaissent les persécutions liées au genre[7].

Tout d'abord l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté en 1998 une recommandation sur la situation des femmes réfugiées en Europe, dans laquelle elle estimait que "*les États membres du Conseil de l'Europe devraient éliminer toute discrimination liée au sexe parmi les réfugiés et adapter le traitement des femmes réfugiées à leur situation et à leurs besoins spécifiques*"[8].

De plus, en 2011, le Conseil de l'Europe a adopté une convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). La protection des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile apparaissent dans plusieurs articles de cette convention[9].

Pourtant, malgré un grand nombre d'orientations et de recommandations émanant des Nations unies, notamment de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ou encore du Conseil

[5] TYSLZER, Elsa. « Prendre en compte et politiser les violences faites aux femmes illégalisées », *Psychologie Clinique*, vol. 53, no. 1, 2022, pp. 105-113.
[6] TYSZLER, Elsa. « Sécurisation des frontières et violences contre les femmes en quête de mobilité », *Migrations Société*, vol. 173, no. 3, 2018, pp. 143-158.
[7] DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES DU PARLEMENT EUROPEEN, Demandes d'asile liées au genre en Europe, 2012.
[8] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, recommandation 1374 (1998) sur la situation des femmes réfugiées en Europe, point 5.
[9] Article 4, 33 à 39, 42, 59, 60, 61.

de l'Europe et quelques références dans la législation de l'Union européenne (UE)[10], certains Etats membres ne reconnaissent toujours pas que le genre peut constituer un élément essentiel d'une demande d'asile. On pourrait citer les femmes et filles afghanes, le refus de mariages forcés ou de mutilations sexuelles.

Le genre est donc insuffisamment pris en compte dans les politiques d'asile, d'accueil et de détention. Alors qu'elles sont majoritaires parmi la population migrante de l'UE (52 %)[11], les femmes continuent à être invisibilisées des processus migratoires.

Le pacte européen ne définit pas non plus de politique migratoire sensible au genre et ne fait pas mention du *continuum* de violences spécifique que subissent les femmes migrantes.

Des politiques d'accueil inadaptées aux réalités des femmes migrantes, et notamment aux violences qu'elles subissent.

Selon les Nations Unies[12], 72 % des victimes de la traite sont des femmes. En Europe de l'Est et Caucase du Sud, 65 % des victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle sont des femmes et 32 % sont des filles.

À titre d'exemple, en 2017, l'Organisation internationale pour les migrations a signalé qu'en Italie, le nombre de victimes potentielles de la traite à des fins d'exploitation sexuelle arrivant par la Méditerranée centrale avait augmenté de près de 600 % depuis 2014, principalement des filles nigérianes de 15 à 17 ans[13].

Camille Schmoll, géographe, décrit la frontière comme *« un dispositif de pouvoir visant à marquer la césure entre ce qui est légal et illégal, [...] légitime et illégitime »*. Selon elle, *« la frontière est un dispositif genré au sein duquel la mobilité féminine est davantage stigmatisée que la mobilité masculine*[14] ». Les violences y sont nombreuses et forcent les femmes à l'immobilité.

Pour autant, les politiques et procédures d'accueil faillent à protéger les femmes des violences qu'elles ont vécues pendant leur parcours et qui se perpétuent dans les espaces frontières. Le Groupe d'experts et d'expertes sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), au sujet de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, met en lumière cette carence.

Il n'y a pas de procédures d'accueil, de services d'appui et de structures de protection sensibles au genre. En effet, il n'existe pas de structures d'hébergement sures et adaptées aux besoins des

[10] Au sein de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/C 364/01), article 18, 20, 21 paragraphes 1, 23 ; et dans la résolution du Parlement européen sur l'immigration des femmes : le rôle et la place des femmes migrantes dans l'Union européenne (2006/2010(INI)).
[11] CONSEIL DE L'EUROPE, *Protéger les droits des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile*, 20 pages, 2019.
[12] Office des Nations Unies contre la drogue et le crime 2018, Rapport mondial sur la traite des personnes 2018
[13] CONSEIL DE L'EUROPE, *Protéger les droits des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile*, 20 pages, 2019.
[14] SCHMOLL, Camille. « Chapitre 6. Frontières à l'intersection des rapports de pouvoir », Anne-Laure Amilhat Szary éd., Frontières. Capes-Agrégation Histoire-Géographie. Armand Colin, 2020, pp. 56-72.

femmes et des filles exilées. De même, il n'y a pas de politique de maintien de l'ordre sensible au genre dans les centres d'hébergement, d'accueil et de détention. S'ajoutent à cela un manque de formation et d'accès aux informations sur les éléments nécessaires aux femmes pour présenter leur demande d'asile[15].

A cet égard, il été démontré par une étude de l'Institut européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes[16] que les femmes et les filles rencontrent plus de difficultés dans les procédures de demande d'asile car elles apportent moins d'éléments de justification que les hommes. Parfois elles choisissent délibérément de ne pas les donner car les violences et persécutions qu'elles ont vécues dans leur pays d'origine, puis les violences vécues pendant leur parcours migratoire, les contraignent au silence.

A cet égard, le GREVIO préconise « *l'organisation systématique d'entretiens séparés pour les femmes et les filles, ainsi que des formations et des procédures adaptées aux différentes cultures pour identifier les victimes de différentes formes de violence fondée sur le genre, en tenant compte du fait que les femmes victimes peuvent ne pas être conscientes de leurs droits ni même du fait que leur expérience peut être qualifiée de persécution ou de violence*[17] ».

Illustration : le cas ukrainien.

Dans la plupart des pays d'accueil, environ 70 % des réfugiés ukrainiens adultes sont des femmes[18].

Les réfugiées ukrainiennes bénéficient de certaines mesures particulières comme l'accès immédiat au marché du travail après leur enregistrement. Elles possèdent un niveau d'études relativement élevé et ont un réseau de relations relativement étoffé. Ces caractéristiques leur permettent d'avoir de meilleures perspectives d'intégration socioéconomique que les réfugiées d'autres pays[19].

Camille Schmoll met en exergue la légalité du statut comme intrinsèquement liée aux ressources sociales et économiques mais aussi et surtout aux « *considérations ethno-raciales* ». Le privilège de race est ainsi parfois bien plus fort que le privilège de genre ou de classe[20]. Max J. Andrucki parle de « *mobilité blanche* » et de « *visa whiteness regime* » pour différencier le traitement entre personnes blanches et personnes noires aspirant à la mobilité[21].

Elsa Tyszler démontre aussi que le contrôle migratoire est différencié selon la race – entendu comme construction sociale – et le capital économique disponible. « *L'expression « subsahariens » témoigne de la construction d'une catégorie racialisée d'indésirables,*

[15] *Ibid.*
[16] INSTITUT EUROPEEN POUR L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES, *Poverty, gender and intersecting inequalities in the EU*, 2018
[17] CONSEIL DE L'EUROPE, *Protéger les droits des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile*, 20 pages, 2019.
[18] OCDE, *Quels sont les problèmes d'intégration que rencontrent les femmes réfugiées ukrainiennes ?,* 30 mai 2023.
[19] *Ibid.*
[20] SCHMOLL, Camille. « Chapitre 6. Frontières à l'intersection des rapports de pouvoir », Anne-Laure Amilhat Szary éd., Frontières. Capes-Agrégation Histoire-Géographie. Armand Colin, 2020, pp. 56-72.
[21] *Ibid.*

associant une couleur de peau – noire – à un statut d'illégalité[22] ». Le cas ukrainien semble participer de ce constat et illustrer les rapports de race, de classe et de genre qui se jouent aux frontières.

II. Les enjeux d'intégration des femmes migrantes sur le territoire européen

Le défi des politiques d'intégration de la migrante travailleuse.

Pour les femmes nées hors de l'Union européenne mais résidentes d'un pays membre, 39 % sont inactives et 41 % risquent la pauvreté et l'exclusion sociale[23].

Selon une étude du Conseil de l'Europe[24], il y a une arrivée d'un nombre de plus en plus important de femmes migrantes diplômées et hautement qualifiées en Europe. Elles constituent « *le groupe social le plus qualifié et pourtant le plus sous employé d'Eur*ope ».

Pourtant, lorsqu'elles travaillent, les femmes migrantes sont particulièrement présentes dans les secteurs des services sous -valorisés et peu qualifiés - ou considérés comme tels - notamment les services domestiques, liés aux soins ou au nettoyage, en particulier dans les pays à revenu élevé. Selon l'étude précitée, « *ce travail est rarement rémunéré ou protégé conformément aux normes internationales et européennes du travail, ce qui entraîne des pratiques hautement discriminatoires et de potentielles situations d'exploitation et/ou de violences* ».

En France et en Grèce, respectivement 24 % et 34 % des travailleuses migrantes étaient employées comme nettoyeuses ou aides (soignantes, à domicile) en 2016[25].

Plusieurs freins et résistances expliquent leurs difficultés à s'intégrer, selon le rapport produit par le Réseau Européen des Migrations[26] en 2022 : la barrière de la langue, la structuration genrée des marchés du travail, les stéréotypes ou idées reçues et la non-reconnaissance des diplômes acquis dans le pays natal des migrantes. De plus, le manque d'informations de leurs droits au travail et les difficultés d'accès à des formations et des offres d'emploi constituent également un des freins à leur intégration.

Les femmes migrantes représentent environ 52 % des migrants, la proportion de femmes dans les États membres varie entre 49 % et 53 %[27] : leur intégration sur le marché du travail est donc un véritable enjeu pour les Etats membres. Les femmes migrantes peuvent devenir une ressource et un atout de taille pour le pays d'accueil si celui-ci met en œuvre un cadre leur permettant de s'autonomiser économiquement.

[22] TYSZLER, Elsa, et BACON Lucie. « Arracher sa liberté de circulation à la frontière maroco-espagnole », Migreurop éd., Atlas des migrations dans le monde. Libertés de circulation, frontières et inégalités. Armand Colin, 2022, pp. 100-101.
[23] INSTITUT EUROPEEN POUR L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES, *Poverty, gender and intersecting inequalities in the EU*, 2018.
[24] CONSEIL DE L'EUROPE, *Protéger les droits des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile*, 20 pages, 2019.
[25] ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *Qui sont les femmes en mouvement ? Un portrait des travailleuses migrantes*, ILOSTAT, décembre 2020.
[26] RESEAU EUROPEEN DES MIGRATIONS, *Intégration des femmes migrantes*, septembre 2022.
[27] CONSEIL DE L'EUROPE, *Protéger les droits des femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile*, 20 pages, 2019.

Pour cela, il est important que l'Etat d'accueil garantisse aux femmes migrantes un accès à la santé, à l'hébergement, à l'éducation ainsi qu'à des cours de langue et autres programmes d'intégration. Réussir l'insertion économique et sociale des femmes migrantes facilite également l'obtention d'un statut de résidence indépendante de celui de leur mari, et non plus seulement en suivant la logique de la « migration familiale ». Il a en effet été démontré que *« le passage de la frontière peut être l'outil d'une indépendance économique et d'une prise en main par les femmes de leur propre trajectoire*[28] ».

Illustration : le cas français, un double gain socio-économique.

En France, 37 % des femmes immigrées primo arrivantes ont un diplôme du supérieur contre 27 % des hommes immigrés primo arrivants. Pourtant, la part des femmes en emploi à temps complet est 3 fois plus faible que celle des hommes[29].

Ces chiffres sont à mettre en perspective avec les emplois occupés par ces femmes avant la migration, où 51 % d'entre elles occupaient un emploi à temps complet[30]. Il s'agit donc d'un véritable recul pour ces femmes qui émigrent et connaissent des conditions de travail moins favorables que dans leur pays d'origine. Elles occupent ainsi des postes qui ne correspondent pas à leurs compétences, sous-valorisés et pourtant essentiels à l'économie française : elles sont omniprésentes dans les secteurs d'activité de la santé humaine et de l'action sociale. Elles occupent également 22 % des postes dans l'hébergement, la restauration et les activités administratives, contre 9 % de l'ensemble des femmes françaises[31].

Ces chiffres révèlent bien que, d'une part, les femmes migrantes occupent des postes clés et indispensables au bon fonctionnement de la société française et que, d'autre part, leur présence et leur force de travail a un effet multiplicateur qui permet à d'autres femmes, plus aisées et natives du pays d'immigration, de se « libérer » des tâches domestiques pour travailler.

Les mesures politiques de la France en matière d'accueil et de prise en charge des femmes migrantes tendent à s'améliorer d'années en années, car leur insertion professionnelle apporte un véritable intérêt économique pour le pays.

Pour leur permettre de travailler et ne pas les cantonner à des emplois non qualifiés, la France a mis en place des plans d'actions spécifiques[32] en 2020 ayant pour objectif de favoriser l'emploi des migrantes et la reconnaissance de leurs acquis et compétences. Deux priorités sont mises en avant : renforcer l'accompagnement à la reconnaissance des acquis de l'expérience et des qualifications professionnelles obtenues par les étrangères dans leur pays d'origine ; améliorer l'accès à l'emploi des femmes qui arrivent pour la première fois dans le pays de migration.

[28] SCHMOLL, Camille. « Chapitre 6. Frontières à l'intersection des rapports de pouvoir », Anne-Laure Amilhat Szary éd., Frontières. Capes-Agrégation Histoire-Géographie. Armand Colin, 2020, pp. 56-72.
[29] INSEE REFERENCES, *L'insertion professionnelle des immigrés primo-arrivants en France*, Dossiers, éditions 2023.
[30] *Ibid.*
[31] HARZOUNE, Mustapha, « Dans quels secteurs économiques les femmes immigrées travaillent-elles ? », *Economie et immigration*, Musée de l'histoire de l'immigration, 2022.
[32] COMMISSION EUROPEENNE, *France : Plans d'actions visant à favoriser l'emploi des étrangères*, octobre 2020.

D'autres ne font pas encore état d'application mais sont importantes car elles reconnaissent l'attention particulière qui doit être accordée à l'intégration par l'emploi.

Ainsi, un soutien à la parentalité doit être assuré. Dans une instruction du ministre de l'Intérieur datant du 25 janvier 2022[33], il a été jugé essentiel que les programmes d'intégration comprennent *« une dimension d'aide à la garde des enfants de moins de trois ans, soit par une mise en relation avec des structures proposant une place de crèche ou des assistantes maternelles et une aide au montage financier et à la concrétisation du dossier, soit en facilitant la mise en place de garderies éphémères par la structure soutenue. »*

[33] MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES OUTRE-MER, *Rapport annuel 2022 sur la migration et l'asile en France*, avril 2023.

6 TABLE DES SIGLES

ADMICAL	Association pour le développement du mécénat industriel et commercial
APD	Aide publique au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la recontruction et le développement
CAE	Conseil d'analyse économique
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CES EUROPEEN	Comité économique et social européen
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNDH	Conseil national des droits de l'homme
COVID-19	Maladie due au corana virus apparue en 2019
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
ECTS	European credit transfer and accumulation system
EESC	European economic and social committee
ESU	European students Union
EUROSTAT	Office statistique de l'Union européenne
FAMI	Fonds asile migration et intégration
FEM	Forum européen de la migration
FORIM	Forum des organisations de solidarité Internationale issues des migrations
FRONTEX	Agence européenne de garde-frontières et de gardes-côtes
FSE	Fonds social européen
HCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODD	Objectif de développement durable
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des nations unies
OPCO	Opérateur de compétences
RAMM	Règlement sur la gestion de l'asile et de la migration
SOLAS	*Safety of life at sea* (sauvegarde de la vie humaine en mer)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

lecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230026-001123 - Dépôt légal : novembre 2023 • Crédit photo : Dicom

PEFC 10-31-2190 IMPRIM'VERT®

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

cese
Conseil économique social et environnemental

PREMIÈRE MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité
Direction de l'information légale et administrative

Les éditions des Journaux officiels

N° 41123-0026
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167400-4