

Mai 2016

Les migrations et l'Union européenne: une vision de long terme

Résumé

Le débat politique sur la migration se focalise sur les défis et les coûts de court terme, ce qui est compréhensible au vu de la vague de réfugiés arrivée dans l'UE en 2015. Le présent briefing, en revanche, traite des défis et opportunités à long terme de la migration pour l'Union européenne, et s'appuie sur le travail de prospective mené dans le cadre du système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS). Il identifie trois domaines qui exigent des réponses fortes, à différents niveaux, d'ici à 2030 et au-delà: l'évolution démographique et ses implications en matière d'offre de main d'œuvre; l'intégration des migrants; la dimension internationale de la migration, notamment la prévention et la gestion des crises de réfugiés. Notre hypothèse est qu'il est préférable et plus efficace de mener une politique d'anticipation (gestion par la prospective) qu'une politique réactive (gestion de crise).

Parce que les défis soulevés par la migration traversent de nombreuses frontières sectorielles et institutionnelles, une réponse globale et coordonnée est nécessaire. Cette question met à son tour en lumière la nécessité d'une analyse politique partagée et stratégique entre les institutions de l'UE. Un dialogue continu, qui permette l'échange de nombreuses perspectives différentes et se concentre sur le moyen et le long terme, ouvre la voie à une compréhension commune des défis et des décisions à prendre.



Sommaire:

- Tendances migratoires
- Aspects économiques et démographiques
- Accueil et intégration des migrants
- Dimension internationale
- Répondre aux flux urgents de réfugiés
- Conclusion

Tendances migratoires

Martin Schulz, président du Parlement européen a déclaré: "Dans de trop nombreux domaines politiques, nous avons tendance à ne pas traiter les questions dans une perspective de long terme... Cela doit changer". Ce constat s'applique également à la question de la migration. Comme l'a souligné le rapport publié par le Système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS), "d'ici à 2030, les politiques de migration de l'Union devront s'adapter aux besoins de l'économie européenne, en constante évolution, et aux schémas de mobilité actuels"¹. Selon ce même rapport, "la migration devrait continuer à augmenter, en particulier sur des parcours sud-sud"², et "des migrations à grande échelle pourraient toucher l'Europe, provoquées par des inondations, des sécheresses et des pénuries alimentaires"³.

Le rapport d'ESPAS a également montré que la mondialisation a rendu les migrations plus fréquentes. Les échanges économiques transfrontaliers sont aujourd'hui plus nombreux, et les médias sont plus accessibles d'un pays à l'autre. La migration est devenue une option plus envisageable, grâce aux avancées technologiques qui rendent plus facile et moins cher, à la fois de voyager d'un pays à l'autre, mais aussi de rester en contact, quelle que soit la distance. Dans une certaine mesure, cette évolution peut être compensée par les avancées technologiques, qui facilitent la tendance à l'externalisation. Les centres d'appel, par exemple, offrent des emplois dans des pays comme l'Inde pour fournir des services aux consommateurs européens. L'Union restera quoi qu'il en soit une destination attractive pour les migrants, pour des raisons diverses, notamment la stabilité économique, sociale et politique, les niveaux de vie élevés et une tolérance assez forte à l'égard de la diversité⁴.

Aspects économiques et démographiques

L'interaction entre les tendances démographiques et les tendances du marché du travail pèse sur le débat relatif aux migrations⁵. Selon les projections, la moyenne d'âge en Europe sera la plus élevée de tous les continents en 2030; les régions voisines feront partie des zones ayant les moyennes d'âge les plus faibles⁶.

Le système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS)

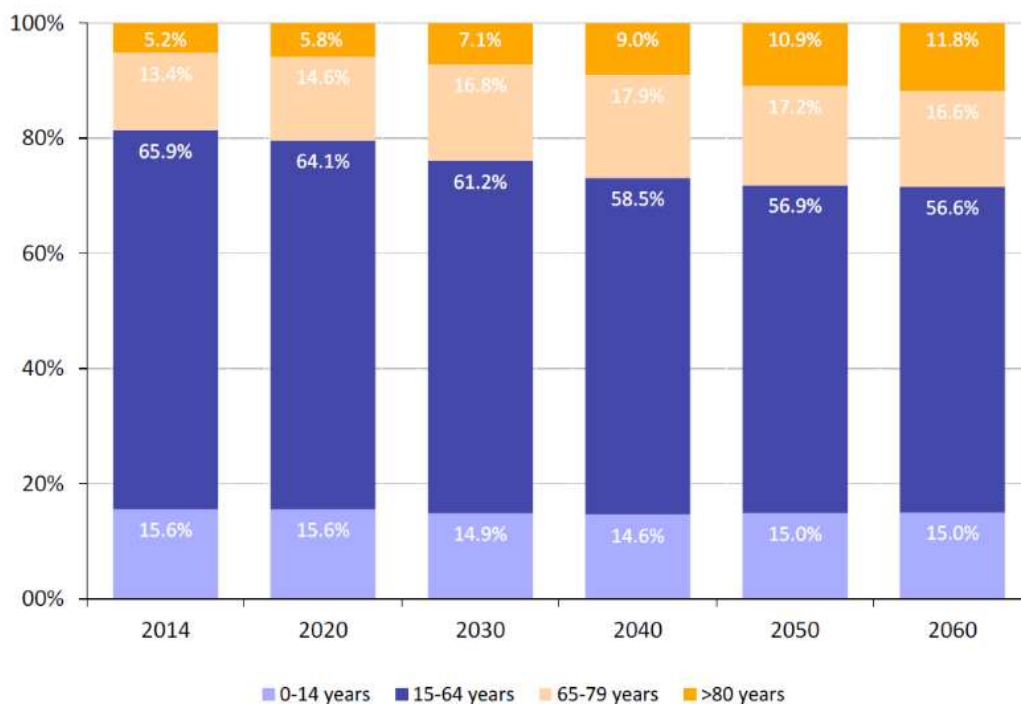
Le système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS) a pour objectif de renforcer les capacités administratives collectives de l'Union en matière de prospective. Il vise à identifier les principales tendances mondiales et à fournir une analyse fouillée et actualisée des défis politiques de long terme et des options qui se présentent aux décideurs des institutions participantes. Il s'agit d'une initiative conjointe du Parlement européen, de la Commission européenne, du Conseil européen et du Service européen pour l'action extérieure; le Comité des régions et le Comité économique et social européen y participent en tant qu'observateurs.

La publication de l'ESPAS intitulée "Global Trends to 2030: can the EU meet the challenges ahead?", parue en 2015, a classé les principales tendances existantes et émergentes en trois grandes catégories: i) les changements économiques et technologiques; ii) les changements sociaux et démocratiques; iii) les changements géopolitiques.

Le scénario d'une Europe vieillissante et d'une explosion démographique de la jeunesse au Proche-Orient et en Afrique du Nord semble militer pour une coopération porteuse de bénéfices mutuels de chaque côté de la Méditerranée. L'agenda européen en matière de migration cite des projections antérieures, selon lesquelles le marché du travail européen déclinera de 5,2 millions de personnes entre 2020 et 2030⁷. Le rapport 2015 de l'Union européenne sur le vieillissement fournit de plus amples détails. Ces travaux dressent le tableau d'une offre de main d'œuvre relativement stable entre 2013 et 2023 (personnes âgées de 20 à 64 ans), suivie par une baisse de 8,2 % entre 2023 et 2060. Ces chiffres correspondent à une réduction de 19 millions de personnes dans la main d'œuvre de l'Union⁸. Dans ce contexte, la migration peut sembler apporter une solution partielle à un défi démographique considérable⁹.

Une analyse plus détaillée de la situation renvoie une image plus complexe. L'économie européenne devrait générer à l'avenir davantage d'emplois pour les travailleurs qualifiés que pour les travailleurs non qualifiés, en particulier si la numérisation conduit à un fort déclin de l'emploi dans les catégories non qualifiées, comme certains le prévoient¹⁰. Rien ne permet d'affirmer que les migrants issus des régions voisines détiendront les profils de compétences requis par l'économie de la connaissance. Une période de stagnation économique prolongée réduirait également la demande de main d'œuvre. En outre, les choix qui seront faits sur une large série de questions - âge de la retraite, formation tout au long de la vie, financement des soins de santé et des services sociaux pour les personnes âgées, pour n'en citer que quelques-unes - auront une influence sur l'étendue et la nature des pénuries sur le marché du travail en Europe au cours des prochaines décennies.

Graphique 1: Structure démographique de l'UE-28 par catégories d'âges de 2014 à 2060 (en pourcentage de la population totale)



Source: Cemal Karakas, [Economic challenges and prospects of the refugee influx](#), ERPS, 2015.

Des projections fiables sur les besoins probables du marché du travail, aussi bien à court qu'à moyen terme, peuvent orienter les décisions politiques, par exemple sur les critères d'admission prévus pour les migrants. À ce jour, les politiques menées favorisent les migrants qualifiés. Les progrès de l'économie numérique plaident en faveur du maintien et même de l'intensification d'une telle approche. Il est difficile d'élaborer des pronostics fiables, et la difficulté augmente à mesure que l'horizon envisagé s'éloigne. Néanmoins, une bonne stratégie de court terme consiste à renforcer la capacité de collecte et d'analyse des données relatives aux tendances du marché du travail, non seulement au niveau européen, mais aussi aux niveaux national et régional¹¹. En identifiant plus en amont les changements sociaux et économiques, on se dote d'une meilleure base pour ajuster les politiques aux impératifs stratégiques.

Accueil et intégration des migrants

Il est souhaitable d'assurer une intégration réussie des migrants. Comme l'indique un récent rapport conjoint de l'OCDE et de la Commission européenne, "la participation active des immigrés et de leurs enfants au marché du travail, et plus généralement à la vie de la société, est une condition nécessaire pour assurer la cohésion sociale du pays d'accueil, mais aussi pour faire de ces migrants des citoyens autonomes, productifs, capables de réussir leur parcours d'intégration par eux-mêmes"¹². Il existe un large choix de politiques et de programmes pour favoriser la progression de l'intégration¹³. Dans les phases amont, les dispositifs d'accueil, le contrôle et la reconnaissance des qualifications, et l'opportunité d'apprendre la langue du pays d'accueil - et de comprendre ses lois et ses coutumes - ont toutes leur place.

À moyen et long terme, la situation de la deuxième génération doit être prise en compte. Celle-ci amène des défis et opportunités différents. En matière d'éducation, des problèmes de maturité scolaire et de mauvais résultats scolaires sont susceptibles d'apparaître si la langue parlée à la maison diffère de la langue parlée en classe, en particulier si la famille se trouve dans une situation socioéconomique plus précaire. Sur le marché du travail, les discriminations liées à l'origine ethnique font l'objet de nombreuses études et entravent l'intégration¹⁴. Dans le domaine des services de santé et des services sociaux, mais également dans les situations où il s'agit d'appliquer la loi, la barrière linguistique peut conduire à de moins bons résultats pour les usagers issus de l'immigration¹⁵. Ces questions mettent en lumière le fait que les progrès de l'intégration résultent d'un mélange complexe de décisions locales, nationales et européennes, à travers une vaste palette de services et de programmes.

Les "indicateurs de l'intégration des immigrés 2015"¹⁶, publiés par l'OCDE et la Commission européenne, fournissent de précieux renseignements sur la situation dans les pays de l'OCDE et les pays de l'Union. Certains résultats nous rappellent que souvent, l'intégration des immigrés progresse bien. Par exemple, dans l'Union, les résultats scolaires des enfants d'immigrés s'améliorent en fonction du temps passé dans le pays d'accueil, et les résultats des descendants d'immigrés nés sur place dépassent ceux des immigrés qui sont arrivés pendant leur enfance. D'un autre côté, la population immigrée présente des retards au regard d'indicateurs clés tels que la proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté ou le taux de chômage des jeunes.

Il est nécessaire d'effectuer un suivi attentif de ces données pour déterminer si les communautés d'immigrés convergent vers les moyennes nationales ou tombent dans un cercle vicieux de pauvreté. L'analyse comparée des données au-delà des frontières nationales peut aider à identifier des stratégies plus efficaces. Le MIPEX - classement international des politiques d'intégration des migrants - constitue un bon exemple de cette approche. Il est le fruit d'un effort collaboratif mené par le Barcelona Centre for International Affairs (centre de Barcelone pour les affaires internationales - CIDOB) et le Migration Policy Group (groupe sur les politiques de migration - MPG)¹⁷.

Il n'existe pas de voie toute tracée menant à une intégration réussie. Néanmoins, plusieurs solutions peuvent accroître les chances de bons résultats. Une première solution consiste à fournir un financement adapté pour des travaux qui vont promouvoir l'intégration. Parmi les nombreux exemples existants, on peut citer le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers. Ce fonds était doté d'un budget de 825 millions d'euros pour la période 2007-2013, montant qui a été dépassé par des allocations destinées à des activités similaires provenant de sources nationales¹⁸.

L'immigration implique un nombre accru d'utilisateurs des services publics, et elle peut aussi signifier que ces utilisateurs plus nombreux ont des besoins particuliers, notamment en raison de la maîtrise limitée de la langue du pays d'accueil. Cela fait peser de nouvelles contraintes sur les services et génère un besoin de ressources supplémentaires. Ces charges sont coûteuses, immédiates et très visibles. Le bénéfice de telles dépenses survient au contraire sur le long terme et est relativement imperceptible. Le



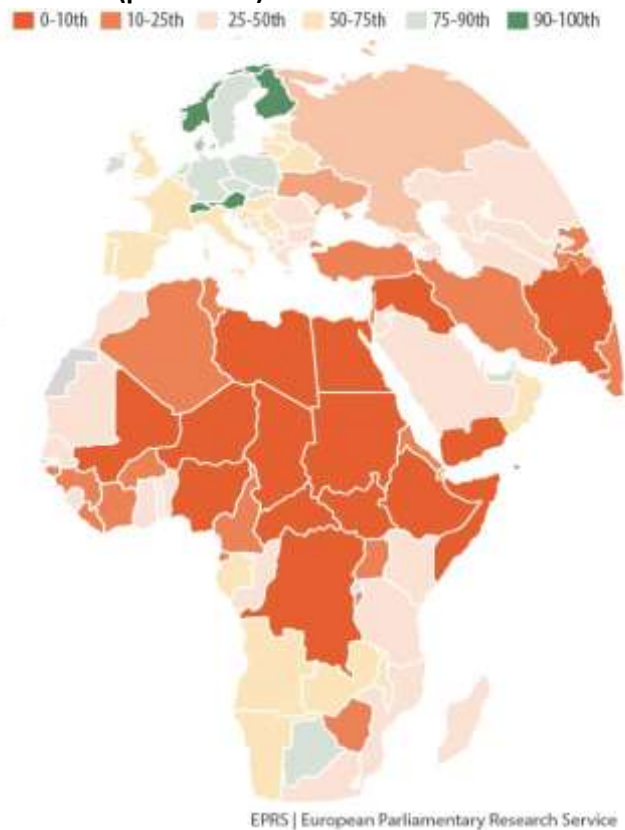
débat public actuel fait apparaître la nécessité de mettre en valeur la croissance économique de long terme associée à l'immigration. Cependant, à court terme, il existe peu d'autres choix que de fournir des financements supplémentaires en matière de santé, d'éducation et de services de protection sociale, qui servent aussi à prévenir le ressentiment de la collectivité à l'égard de la concurrence exercée par les migrants sur des services qui se raréfient.

Sur la durée, des services financés de manière adéquate peuvent améliorer l'intégration. Toutefois, l'attribution de fonds ne constitue pas en soi une garantie de succès. La mise en œuvre effective de politiques et programmes en faveur de l'intégration est impérative. Ceci implique une capacité à effectuer des analyses d'impact rigoureuses et systématiques; les données objectives pour l'évaluation des politiques restent assez rudimentaires. Des investissements ciblés dans la recherche en matière de politiques publiques - en particulier s'ils sont coordonnés entre plusieurs pays - pourraient se révéler payants en évitant ou supprimant des programmes inefficaces et en orientant les ressources limitées vers les domaines où elles auront le plus fort impact¹⁹.

Dimension internationale

La migration relève d'une double dimension, à la fois de politique intérieure et de politique extérieure; ce constat est devenu de plus en plus clair au cours de l'année 2015. La force d'attraction de la prospérité européenne et les besoins du marché du travail constituent une première dimension; la répulsion provoquée par les problèmes économiques, sociaux et politiques à l'étranger en est une autre. Le rapport d'ESPAS a déterminé que "la localisation et l'intensité des flux migratoires dépendra de facteurs variables comme la situation économique et la proximité de conflits". Le panorama de la situation humanitaire mondiale 2016 de l'ONU souligne que les crises deviennent plus longues²⁰. De nombreux pays, dans les régions voisines de l'Europe, ont été déstabilisés. Il est clairement nécessaire de mener un développement économique efficace et des politiques de prévention des conflits.

Graphique 2: indicateurs de gouvernance mondiaux: stabilité politique en 2014 (par centile)



Source des données: www.govindicators.org. Voir Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, 2010.

La mise au point d'une stratégie globale de l'Union fait partie de la réponse que l'Union européenne peut apporter²¹. La focalisation actuelle sur la dimension sécuritaire des relations avec les régions voisines ne doit pas détourner l'attention d'une approche supposée "plus souple" sur la responsabilité démocratique, les droits de l'homme et l'état de droit. Comme l'a décrit un rapport de l'Institut de l'Union européenne pour les études stratégiques²², les relations de l'Union avec l'Afrique de l'Ouest illustrent une tendance émergente, consistant à inclure dans un accord portant sur le commerce et l'aide des dispositions relatives à la sécurité, à l'application du droit et à la lutte contre la criminalité. Si la coopération avec les acteurs publics et les services répressifs compétents est essentielle, elle ne doit pas pour autant reléguer au second plan une coopération plus large avec la société civile. Les efforts pour cultiver une

société civile solide restent un élément important du développement durable à long terme.

Des éléments tels que le soutien à la bonne gouvernance, la résolution des conflits et l'instauration de la confiance post-conflit restent pertinents. La lassitude ressentie à l'égard de l'aide ne doit pas mettre un coup d'arrêt aux efforts menés dans ce domaine. Toutefois, une approche plus systématique consistant à tirer les leçons du passé semble appropriée. Dans les situations post-conflit, par exemple, la nécessité de dépasser les différends du passé par des processus de vérité et de réconciliation soigneusement élaborés a été bien démontrée. L'idée consistant à créer une équipe spéciale d'élite pour les crises les plus difficiles à surmonter a également pris de l'ampleur. Il semble plus difficile de mettre fin aux initiatives louables qui ne fonctionnent pas: ceci met en lumière la nécessité d'un mécanisme plus strict qui oriente les ressources vers les approches ayant démontré leur efficacité.

Il y a eu de nombreuses discussions sur les leviers dont l'Union dispose pour encourager et récompenser les engagements constructifs pris par des pays tiers dans la gestion de crise et la résolution de conflit. L'Union se trouvant dans une phase de consolidation plutôt que d'élargissement, il conviendrait de mettre au point des alternatives viables et attractives à l'adhésion, comme des formes renforcées d'association. Ce point peut être étayé en menant une évaluation indépendante de l'impact social et économique des accords extérieurs de l'Union dans les pays partenaires. Les accords de l'Union avec les pays en développement poursuivent un objectif de développement durable. Il est toutefois difficile d'affirmer qu'ils atteignent cet objectif. Les données fiables à cet égard font souvent défaut; près de 50 pays en Afrique subsaharienne n'ont pas effectué de recensement de leur population au cours des dix dernières années. La capacité à mener une évaluation d'impact rigoureuse reste sous-développée. Des investissements stratégiques

peuvent remédier à ces deux défaillances.

Les diasporas créent des liens économiques, sociaux et culturels entre leurs anciens pays et nouveaux pays. Les statistiques des balances des paiements montrent, par exemple, que les transferts de fonds des migrants dépassent largement l'aide internationale au développement - ce qui crée d'ailleurs en soi une incitation à envoyer davantage de citoyens à l'étranger. Malgré cela, peu d'initiatives ont été prises pour impliquer les communautés de migrants dans l'effort de reconstruction de la stabilité et de la prospérité au sein de leur pays d'origine. La dimension sécuritaire - le financement des conflits ou même la participation directe aux conflits - constitue une préoccupation légitime. Il est urgent de porter un regard différent sur les diasporas, pour examiner, par exemple, la possibilité de leur contribution à la reconstruction et à la réconciliation post-conflit.

Répondre aux flux urgents de réfugiés

La crise actuelle des réfugiés a donné lieu à un énorme effort pour maîtriser des défis inattendus. Une série d'instruments et d'innovations ont été élaborés²³. Il existe un vaste consensus sur la nécessité d'une meilleure coordination et d'un meilleur dialogue parmi les nombreux acteurs concernés, qui incluent les différentes agences de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures, les agences des États membres et les missions à l'étranger de l'Union et des États membres. Ce besoin est d'autant plus aigu lorsque l'efficacité des réponses requiert une action à travers de nombreux secteurs, comme dans ce domaine. Des questions aussi diverses que le développement économique, le changement climatique et la sécurité alimentaire auront un impact sur l'ampleur et les parcours des futurs flux migratoires.

Même au cœur d'une crise, il reste important de penser au long terme. Les réformes actuelles doivent mieux préparer l'Union aux futures urgences, tandis que d'autres questions nécessitent également notre attention. L'une porte sur les besoins de financement à long terme et à grande échelle. Une autre concerne la répartition des compétences entre les différentes entités politiques et administratives. Une troisième est la nécessité de renforcer la capacité à partager les analyses entre les différentes institutions et agences, comme un moyen de mieux équiper l'Union pour anticiper les futurs défis. Comme le suggère le rapport d'ESPAS, et comme le montre la crise des réfugiés, l'Union a absolument besoin de capacités interinstitutionnelles renforcées pour mettre au point et poursuivre des politiques et stratégies communes sur la migration.

Conclusion

Le résultat souhaitable de la politique de l'Union en matière de migration est un avenir offrant stabilité, prospérité et sécurité à tous. Il s'ensuit que sa réussite à moyen et long terme sera évaluée à l'aune de multiples critères. Ces derniers incluent:

- l'échelle des flux migratoires entrants;
- la capacité à protéger les frontières de l'Union;
- la contribution positive des migrations à la croissance économique;
- la réussite des efforts menés pour encourager l'intégration et empêcher la ghettoïsation;
- la réussite des efforts menés pour lutter contre les causes profondes des crises de réfugiés;
- le respect des obligations prévues par le droit humanitaire international.

Le défi est complexe et comporte des dimensions économiques, sociales et géopolitiques. Les politiques de migration se recoupent avec de nombreux autres domaines. Ceci met en lumière la nécessité d'adopter des paquets politiques stratégiques et un vaste accord sur la division du travail, le partage des charges et la répartition des compétences entre les institutions de l'Union, les États membres et les autres organismes

compétents.

La situation actuelle milite pour une analyse politique partagée et stratégique entre les institutions de l'Union européenne. Un dialogue continu, permettant de partager des perspectives différentes et centré sur le moyen et le long terme, constitue une voie vers une compréhension commune des défis et des décisions à prendre.

Le phénomène migratoire est amené à perdurer. Il s'agit peut-être de notre seule certitude. Comme l'a souligné Ban Ki-moon, "la migration est l'expression de l'aspiration humaine à la dignité, à la sécurité et à un meilleur avenir. Elle fait partie de notre tissu social, de ce qui fait de nous une seule et même famille humaine"²⁴.

Références principales

- ESPAS (Système européen d'analyse stratégique et politique), Tendances mondiales d'ici à 2030: Can the EU meet the challenges ahead? 2015.
- Hoorens, Stijn et al., Europe's Societal Challenges. An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the EU, RAND, Bruxelles, 2013.
- Commission européenne, A European Agenda on Migration (un agenda européen en matière de migration), COM (2015) 240 final, 13 mai 2015.
- OCDE/Union européenne, indicateurs de l'intégration des immigrés, OCDE, Paris, 2015.

Notes

- ¹ [ESPAS, Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?](#), p. 79, voir aussi Hoorens et al., [Europe's Societal Challenges](#), RAND, 2013.
- ² ESPAS, Global Trends to 2030, p.17
- ³ ESPAS, Global Trends to 2030, p.37
- ⁴ Commission européenne, [Un agenda européen en matière de migration](#), COM(2015) 240 final, 13.5.2015, p. 2, et Hoorens et al., [Europe's Societal Challenges](#), p. 30.
- ⁵ Eatock, The silver economy. Opportunities from ageing, EPRS, juillet 2015; Delivorias and Sabbati, EU demographic indicators, EPRS, mars 2015.
- ⁶ Hoorens et al., [Europe's Societal Challenges](#), p. 17 et suivantes.
- ⁷ Commission européenne, [Un agenda européen en matière de migration](#), COM(2015) 240 final, 13.5.2015, p. 51.
- ⁸ Commission européenne, [The 2015 Ageing Report](#) (rapport 2015 sur le vieillissement), 2015.
- ⁹ Hoorens et al., [Europe's Societal Challenges](#), p. xv.
- ¹⁰ Frey and Osborne, [The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?](#), 2013.
- ¹¹ Cf. Comité des régions, Avis, Une vision territoriale pour 2050: quel avenir?, 3-4 décembre 2015, sur la nécessité d'améliorer les données, en particulier au niveau local.
- ¹² [OCDE/UE](#), Les indicateurs de l'intégration des immigrés, 2015.
- ¹³ OCDE, Les clés de l'intégration 2016, http://www.oecd-ilibrary.org/fr/social-issues-migration-health/les-cles-de-l-integration_9789264258365-fr.
- ¹⁴ Un exemple des nombreuses études existantes: Wood et al., [A test for racial discrimination in recruitment practice in British cities](#), 2009.
- ¹⁵ Wollscheid et al, [Effect of Interventions to Facilitate Communication between families of single young people with minority language background and public services: A systematic review](#), 2015.
- ¹⁶ [OCDE/UE](#), Les indicateurs de l'intégration des immigrés, 2015, en particulier p.11-12.
- ¹⁷ Migrant Integration Policy Index 2015, <http://www.mipex.eu/>.
- ¹⁸ Commission européenne, [European Fund for the Integration of third-country nationals](#), Integration Fund 2007-2013.
- ¹⁹ Cf. The PEW Charitable Trusts, Evidence-Based Policymaking: [A Guide for Effective Government](#), 2014 et NESTA, [Evidence for Social Policy and Practice](#), 2011.
- ²⁰ ONU, OCHA, [Global Humanitarian Overview](#), 2016.
- ²¹ [Conclusions du Conseil européen](#), 25-26 juin 2015.
- ²² Brady and Parkes, [EU home affairs diplomacy: why, what, where – and how](#), EUISS 2015, pp. 53-54.
- ²³ Notes stratégiques de l'EPSC, Legal Migration in the EU, 2/2015. [Un agenda européen en matière de migration, State of play 14 October 2015](#).
- ²⁴ Remarques du Secrétaire général de l'ONU sur le dialogue de haut niveau relatif aux migrations internationales et au développement, octobre 2013. <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=7175>.

Pour contacter l'unité «Cycle politique», veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: EPRS-GlobalTrend@ep.europa.eu



Manuscrit achevé en mai 2016. Bruxelles © Union européenne, 2016.

Crédits photographiques: Kagenmi/Fotolia.com (p. 1); wavebreakmedia/Shutterstock.com (p. 4).

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de leur ou leurs auteurs et ne constituent pas la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/home.html> (Internet) www.eptthinktank.eu (blog)
www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)