PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

2008/2331(INI)

11.2.2009

PROJET DE RAPPORT

sur une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments
(2008/2331(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Simon Busuttil

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 10

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments
(2008/2331(INI))

Le Parlement européen,

– vu la communication de la Commission du 17 juin 2008, intitulée "Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments" (COM(2008)0359),

– vu l'avis du Comité des régions sur une politique commune de l'immigration pour l'Europe, du 26 novembre 2008[1],

– vu le pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen les 15 et 16 octobre 2008[2],

– vu la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier[3],

– vu le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 11 juillet 2007, instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières[4],

– vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (COM(2008)0820),

– vu la communication de la Commission du 17 octobre 2008 intitulée "Un an après Lisbonne: le partenariat Afrique-UE en action" (COM(2008)0617),

– vu le document de travail de la Commission intitulé "Évaluation et suivi de la mise en œuvre du plan de l'UE concernant les meilleures pratiques, normes et procédures pour prévenir et combattre la traite des êtres humains" (COM(2008)0657),

– vu la stratégie commune Afrique-UE et son premier plan d'action (2008-2010) – le partenariat stratégique – convenu lors du sommet Afrique-UE des 8 et 9 décembre 2007 à Lisbonne[5],

---

[1] CDR/2008/210.
[2] Document 13440/08 du Conseil.
[3] JO L 348 du 24.12.2008, p. 98.
[4] JO L 199 du 31.7.2007, p. 30.
[5] Document 7204/08 du Conseil du 3 mars 2008.

– vu la communication de la Commission du 30 novembre 2006 intitulée "L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations" (COM(2006)0735),

– vu le programme de La Haye sur le renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice dans l'Union européenne, adopté lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004,

– vu le programme de Tampere adopté lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre 1999, établissant une stratégie cohérente dans le domaine de l'immigration et de l'asile,

– vu sa résolution du 18 décembre 2008 sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR[1],

– vu sa résolution du 20 novembre 2008 sur la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié[2],

– vu sa résolution du 20 novembre 2008 sur la proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre[3],

– vu sa résolution du 2 septembre 2008 sur l'évaluation du système de Dublin[4],

– vu sa résolution du 23 avril 2008 sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale[5],

– vu sa résolution du 26 septembre 2007 sur le programme d'action relatif à l'immigration légale[6],

– vu sa résolution du 26 septembre 2007 sur les priorités politiques dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers[7],

– vu sa résolution du 6 juillet 2006 sur les stratégies et moyens pour l'intégration des immigrants dans l'Union européenne[8],

– vu le traité d'Amsterdam, qui confère à la Communauté des pouvoirs et des responsabilités dans les secteurs de l'immigration et de l'asile, et l'article 63 du traité CE,

---

[1] Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0633.
[2] Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0557.
[3] Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0558.
[4] Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0385.
[5] Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0168.
[6] JO C 219 E du 28.8.2008, p. 215.
[7] JO C 219 E du 28.8.2008, p. 223.
[8] JO C 303 E du 13.12.2006, p. 845.

– vu l'article 45 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et les avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de la culture et de l'éducation et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A6-0000/2009),

A. considérant qu'une stratégie commune de l'immigration dans l'Union européenne est devenue indispensable, d'autant plus dans un espace commun sans contrôles aux frontières intérieures où l'action ou l'absence d'action de la part d'un État membre a une incidence directe sur les autres,

B. considérant que la migration légale représente une opportunité dont les migrants aussi bien que les États membres peuvent profiter; considérant néanmoins que les progrès réalisés dans le domaine de la migration légale doivent aller de pair avec des actions efficaces de lutte contre l'immigration illégale,

C. considérant que les politiques européennes de la migration doivent respecter les normes du droit international, en particulier celles ayant trait aux droits de l'homme, à la dignité humaine et aux droits d'asile,

Considérations générales

1. soutient résolument l'élaboration d'une politique européenne commune de l'immigration, basée sur un degré élevé de solidarité politique et opérationnelle, de confiance mutuelle, de transparence, de responsabilité partagée et d'efforts conjugués;

2. estime qu'une politique commune de l'immigration requiert aussi obligatoirement la mise en place d'une politique commune en matière d'asile et se félicite du rapport sur l'avenir du régime d'asile européen commun (RAEC);

3. rappelle que la gestion des migrations nécessite un partenariat et une coopération véritables avec les pays tiers d'origine et de transit;

4. estime que l'immigration vers l'Union européenne n'est pas la solution pour surmonter les problèmes auxquels sont confrontés les pays en développement et qu'une politique commune de l'immigration doit aller de pair avec une politique efficace du développement;

5. se félicite de l'adoption du pacte européen sur l'immigration et l'asile par le Conseil européen le 16 octobre 2008 ainsi que des mesures, des instruments et des propositions présentés par la Commission dans sa communication susmentionnée sur une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments; invite le Conseil et la Commission à en venir rapidement à la phase de mise en œuvre de ces engagements;

Prospérité et immigration

Migration légale

6. estime que la migration légale est nécessaire pour subvenir aux besoins de l'Europe en termes démographiques ainsi qu'en matière de marché du travail et de compétences et qu'elle contribue également au développement des pays tiers, en particulier grâce aux envois de fonds effectués par les émigrés vers leur pays d'origine; demande la mise en œuvre de systèmes sûrs qui facilitent ces transferts financiers vers les pays tiers;

7. estime que la migration légale pourrait aussi constituer une alternative à l'immigration illégale puisqu'elle offre une entrée légale, sûre et organisée dans l'Union européenne;

8. souligne la nécessité de réaliser une évaluation complète des besoins de l'Union en termes de compétences et de marché; estime cependant que chaque État membre devrait garder le contrôle sur le nombre de personnes dont son marché du travail a besoin;

9. rappelle la nécessité d'augmenter l'attrait de l'Union européenne pour les travailleurs hautement qualifiés, en tenant compte des implications que cela peut avoir sur la fuite des cerveaux dans les pays d'origine, qu'il est possible d'atténuer par la migration temporaire ou circulaire;

10. invite la Commission à diffuser davantage d'informations dans les pays d'origine sur les possibilités de migration légale qu'offre l'Union européenne et sur les droits et obligations qu'auront les migrants lorsqu'ils y vivront;

Intégration

11. soutient les efforts d'intégration déployés par les migrants légaux et les bénéficiaires d'une protection internationale, en tenant compte du respect de l'identité et des valeurs de l'Union et de ses États membres, y compris des droits de l'homme, de l'état de droit, de la démocratie, de la tolérance et de l'égalité; reconnaît que l'intégration est plus difficile à obtenir dans les pays exposés à de fortes pressions migratoires;

12. souligne que l'intégration devrait se fonder sur l'inclusion sociale, la lutte contre la discrimination, la garantie d'opportunités égales, l'éducation, le dialogue interculturel et la gestion de la diversité dans les écoles et sur le lieu de travail;

Sécurité et immigration

Gestion intégrée des frontières

13. estime que la gestion intégrée des frontières extérieures est indispensable à une politique commune efficace en matière d'immigration, et qu'elle doit être développée en relation avec d'autres politiques, notamment en ce qui concerne les contrôles douaniers et la prévention des menaces liées à la sécurité et à la protection des personnes;

14. souligne que la gestion intégrée des frontières requiert davantage d'investissements dans les nouvelles technologies telles que la biométrie, mais doit tenir compte des lois relatives à la protection des données et au respect de la vie privée;

15. demande le remplacement des visas Schengen nationaux actuels par un modèle type de visa Schengen européen, pour garantir l'égalité de traitement entre tous les demandeurs de

visa, ainsi que la réalisation d'une étude sur la mise en place d'un système requérant des ressortissants de pays tiers d'obtenir une autorisation électronique avant de se rendre sur le territoire de l'Union;

Immigration clandestine

16. déplore vivement que, malgré les demandes répétées du Parlement en ce sens, les progrès accomplis dans la lutte contre l'immigration illégale demeurent lents et insuffisants;

17. se déclare bouleversé par les tragédies humaines causées par les déplacements migratoires maritimes clandestins, notamment aux frontières maritimes méridionales de l'Union, de *boat people* qui quittent les côtes de l'Afrique pour entamer un périlleux voyage vers l'Europe; demande instamment que des mesures soient prises de toute urgence pour faire cesser ces tragédies humaines une fois pour toutes;

18. estime que, malgré les augmentations répétées de ses moyens budgétaires sur l'insistance du Parlement, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) est encore loin d'assurer une coordination efficace des frontières extérieures de l'Union;

19. se félicite de l'initiative de la Commission de proposer la révision du mandat de Frontex et estime qu'il est urgent de renforcer cette agence, en particulier en augmentant ses capacités opérationnelles et sa compétence pour entreprendre des missions permanentes dans des zones exposées à de fortes pressions migratoires;

20. estime que Frontex a besoin de ressources adéquates, pas seulement en termes financiers, pour remplir son mandat efficacement, et invite, d'une part, les États membres à mettre davantage de moyens techniques en commun et, d'autre part, la Commission à faire des propositions législatives afin d'établir une solidarité obligatoire pour l'inventaire central des équipements techniques (CRATE) sur la même base que celle envisagée pour les équipes d'intervention rapide aux frontières;

21. invite Frontex et la Commission à mener une étude évaluant la possibilité pour Frontex d'acquérir ses propres équipements et de devenir éventuellement le garde-côte de l'Union;

22. estime que Frontex ne peut être pleinement efficace que si les efforts déployés s'intensifient sur les mesures complémentaires telles que la réadmission et la coopération avec les pays tiers; invite la Commission à soutenir Frontex à cet égard;

23. soutient l'établissement de bureaux spécialisés des agences, pour tenir compte de la diversité des situations, notamment en ce qui concerne les frontières terrestres à l'Est et les frontières maritimes au Sud;

24. rappelle que l'immigration clandestine est souvent organisée par des réseaux criminels qui se sont jusqu'à présent révélés plus efficaces que les mesures européennes communes; est convaincu que ces réseaux, dans leur cynisme, sont responsables de la mort de centaines de personnes qui perdent la vie en mer chaque année; invite par conséquent la Commission et le Conseil à redoubler d'efforts dans la lutte contre le crime organisé et le trafic d'êtres humains;

Retour

25. estime que les migrants séjournant illégalement sur le territoire des États membres et n'ayant pas droit à la protection internationale doivent être tenus de partir; se félicite, à cet égard, de l'adoption de la directive sur le retour et exhorte les États membres à la transposer dès que possible; invite les États membres à faire en sorte que les retours soient effectués dans le respect du droit et de la dignité des personnes concernées, en privilégiant le retour volontaire;

26. invite la Commission à poursuivre la mise en œuvre effective de l'obligation pour les États tiers de réadmettre leurs ressortissants séjournant illégalement sur le territoire de l'Union, tel que le prévoit l'article 13 de l'accord de Cotonou signé le 23 juin 2000; demande que ces dispositions soient renforcées à l'occasion des négociations relatives au nouvel accord ACP (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique);

27. souligne la nécessité de donner une véritable dimension européenne à la politique du retour, en appliquant la reconnaissance mutuelle des décisions de retour; appelle à davantage de coopération entre les États membres dans la mise en œuvre des retours et au renforcement du rôle de Frontex dans les opérations communes de retour;

28. demande un renforcement de la coopération, y compris à l'aide de la coopération consulaire, avec les pays d'origine propre à faciliter les procédures de réadmission et invite la Commission à évaluer les accords de réadmission existants pour faciliter leur application et à en tirer des enseignements pour la négociation de futurs accords;

Solidarité et immigration

Coordination entre les États membres

29. déplore vivement que les États membres aient fait preuve d'une solidarité insuffisante face au défi croissant de l'immigration; demande une révision urgente du programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013[1] et de ses quatre instruments de financement, telle qu'ils puissent refléter les nouvelles situations créées par des pressions migratoires croissantes et qu'ils soient utilisés pour répondre à des besoins pressants, comme dans le cas de flux massifs d'immigrants;

30. se félicite des engagements pris par les États membres dans le pacte européen susmentionné sur l'immigration et l'asile, au nom de la solidarité nécessaire; se félicite en particulier de l'inclusion d'un mécanisme volontaire de partage des charges permettant de rediriger des bénéficiaires d'une protection internationale au sein de l'Union européenne depuis des États membres dont les systèmes nationaux d'asile sont confrontés à des pressions spécifiques et disproportionnées, notamment en raison de leur situation géographique ou démographique, vers d'autres États membres; se félicite également de l'affectation de 5 millions d'euros à cet objectif dans le budget 2009 de l'Union au titre du Fonds européen pour les réfugiés; invite la Commission à mettre immédiatement ce mécanisme en œuvre et à proposer sans attendre une initiative législative pour établir un tel mécanisme permanent au niveau européen;

[1] (COM(2005)0123).

31. soutient la révision du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil (le "règlement de Dublin")[1] qui vise à assurer une meilleure attribution des responsabilités dans l'examen des demandes d'asile;

Coopération avec les pays tiers

32. déplore que la coopération avec les pays tiers n'ait pas donné lieu à des résultats suffisants, à l'exception notable de la coopération de l'Espagne avec des pays tiers comme le Sénégal; demande qu'une aide ciblée soit apportée aux pays tiers de transit et d'origine pour les aider à mettre en place des capacités de gestion efficace des frontières, en associant Frontex aux missions d'assistance aux frontières dans ces pays;

33. souligne que tous les accords conclus avec les pays d'origine et de transit devraient comprendre des chapitres sur la coopération en matière d'immigration et demande l'élaboration d'une politique ambitieuse avec les pays tiers sur la coopération policière et judiciaire, permettant de lutter contre les organisations criminelles impliquées dans le trafic d'êtres humains et de traduire les personnes concernées devant la justice; invite également la Commission à renforcer son aide, y compris son assistance financière et technique, en faveur des pays tiers;

34. souligne l'importance d'une politique de développement dans les pays tiers d'origine ou de transit comme moyen de traiter le problème de l'immigration à la racine; demande une meilleure coordination des politiques de l'Union en matière d'immigration et de développement, tenant pleinement compte des objectifs stratégiques tels que les objectifs du Millénaire pour le développement;

35. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

[1] JO L 50 du 25.2.2003, p. 1

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

Il ne fait aucun doute que l'immigration est l'un des défis principaux qui se posent actuellement à l'Europe. En réponse à ce défi, nous pouvons soit adopter des politiques pour en faire une opportunité, soit opérer une mauvaise gestion de la situation, avec des conséquences fâcheuses pour toutes les personnes concernées.

L'expérience a montré que l'immigration était un sujet de préoccupation commune, autour duquel les pays de l'Union pouvaient et devaient agir de concert pour leur bénéfice mutuel. Différents pays, quelle que soit leur taille, se sont efforcés, qui plus est dans un espace de liberté de circulation et dans l'espace Schengen, d'apporter seuls une réponse adéquate.

Comme les frontières extérieures sont communes, les actions ou l'absence d'actions de la part d'un État membre affectent les intérêts des autres États. De même, les pressions migratoires dont un État membre donné fait l'objet sont également un sujet de préoccupation pour l'ensemble de l'Union. L'Union est par conséquent invitée à jouer un rôle déterminant dans l'élaboration d'une politique européenne commune de l'immigration.

Votre rapporteur estime que le mouvement visant à élaborer une politique véritablement commune de l'immigration a désormais atteint une dynamique qu'on ne peut freiner, et que l'Union européenne devrait saisir l'occasion pour présenter une telle politique, sans quoi nous le regretterons tous un jour.

D'importantes avancées ont été réalisées grâce aux programmes de Tampere (1999-2004) et de La Haye (2004-2009), et la contribution du Parlement européen tout au long de ceux-ci est bienvenue. La politique de l'immigration demeure cependant fragmentée et il convient de réunir les différentes parties en un ensemble cohérent et complet. Mais il reste également d'autres choses à accomplir. Il faut une vision politique commune, se fondant sur les réalisations passées mais se projetant également dans l'avenir. Pour parvenir à cela, davantage d'ambition est nécessaire, et les pays de l'Union doivent laisser la fierté nationale de côté et accepter de mieux collaborer ensemble.

Votre rapporteur se félicite de l'adoption, par le Conseil européen du 16 octobre 2008, du pacte européen sur l'immigration et l'asile reconnaissant en termes clairs la nécessité, pour l'Europe, d'aller de l'avant en ce qui concerne la politique commune. Les principes, les actions et les instruments d'une politique commune de l'immigration sont enfin en train d'être définis et, la législature du Parlement européen pour 2004-2009 touchant à sa fin, votre rapporteur souhaite esquisser, dans le présent rapport, les lignes directrices sur lesquelles la vision du Parlement d'une politique européenne commune de l'immigration devra s'appuyer dans les années à venir.

Ce rapport vise à couvrir tous les aspects de l'immigration pour en donner une image exhaustive. Toutefois, une nouvelle analyse en profondeur est requise en ce qui concerne les instruments et actions individuels.

L'Europe risque d'être dépassée par les événements

À moins que l'Europe ne progresse rapidement dans l'élaboration d'une politique commune de l'immigration, elle risque d'être dépassée par les événements. Les événements tragiques qui se produisent autour de nous ont prouvé que nous accusions déjà du retard. Ces dernières années, les pressions migratoires se sont accrues aux nouvelles frontières orientales et méridionales de l'Union. Au Sud, les pressions ont été particulièrement fortes, avec le phénomène des *boat people* embarquant pour de périlleux voyages dans l'espoir d'atteindre le continent européen.

Une tragédie humaine causant des morts est en train de se produire, des centaines de personnes perdant la vie chaque année en mer et – ce qui est choquant – cette tragédie pourrait passer presque inaperçue – en 2007, un nombre plus grand de personnes auraient perdu la vie en Méditerranée et au large des îles Canaries que pendant la guerre au Liban, tandis qu'en 2008, davantage de migrants ont perdu la vie en mer que pendant la guerre à Gaza. Il faut mettre un terme à cette tragédie humaine sans attendre.

Des milliers d'immigrants sont sauvés en mer, et les pays de l'Union européenne portent une part importante de responsabilité à cet égard. Par exemple, sur les 2 700 immigrants arrivés à Malte en 2008, plus de 2 000 ont été sauvés en mer lorsque des bateaux entiers se sont trouvés en danger pendant le trajet en direction de Lampedusa (Italie), et ont été secourus par les escadrilles militaires des forces armées maltaises, qui réalisent régulièrement des opérations de sauvetage à haut risque au large.

Certains pays sont plus fortement exposés aux pressions migratoires que d'autres. Les îles Canaries (Espagne), Lampedusa (Italie), Malte et Chypre ont été particulièrement touchés, tout comme d'autres État membres comme la Grèce. Mais tandis que les immigrants arrivant à Lampedusa ou aux îles Canaries peuvent être rapidement transférés vers l'Italie ou l'Espagne du continent, ceux qui arrivent à Malte ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert puisque la politique européenne de l'immigration ne prévoit pas encore ce genre de transfert intracommunautaire.

La politique européenne commune de l'immigration doit par conséquent aussi se traduire par une politique de solidarité avec les États membres qui se trouvent aux frontières extérieures de l'Union, puisqu'ils protègent également ces frontières. Une fois arrivés dans ces pays, les migrants, à terme, tendent à se rendre dans d'autres régions de l'Union.

1. Prospérité et immigration

À moins que l'Europe ne veuille devenir un continent "forteresse" qui vivrait en ignorant l'attrait manifeste qu'il présente en matière d'immigration pour les pays tiers, une politique commune de l'immigration doit obligatoirement inclure des règles d'entrée légale en Europe. En effet, un accès légal à l'Europe signifie également une importante réduction de l'immigration clandestine et de la tentation que celle-ci présente.

Il ne fait nul doute que la migration légale peut contribuer à la croissance économique de l'Union, notamment dans les États membres qui ont besoin d'immigrés en raison de la situation de leur marché du travail ou de leur démographie. En outre, les migrants envoient des fonds dans leur pays d'origine, contribuant ainsi au développement de ces pays. C'est pourquoi la migration légale, organisée correctement, pourrait dès lors être profitable pour tous.

1.1 Migration légale

La migration légale devrait être régie par des règles claires, transparentes et équitables, bien qu'à ce stade du développement, il soit évident que chaque État membre devrait garder le contrôle du nombre de travailleurs qu'il est en mesure d'intégrer à son marché du travail, en tenant dûment compte de la préférence communautaire. Après l'adoption de la "carte bleue", il est désormais temps d'aller plus loin et d'offrir des perspectives aux travailleurs moins qualifiés et aux travailleurs saisonniers.

Les conséquences de la fuite des cerveaux devraient également être prises en considération, mais, compte tenu du fait que les travailleurs hautement qualifiés venant de pays tiers quittent ceux-ci de toute façon, il n'y a pas lieu, pour l'Europe, de se priver d'une telle main d'œuvre. Afin d'atténuer les effets négatifs, votre rapporteur propose la "circulation des cerveaux" en encourageant la migration temporaire ou circulaire.

1.2 Intégration

L'intégration des immigrés pénétrant de façon légale sur le territoire de l'Union et pouvant y demeurer à long terme devrait être encouragée car elle est bénéfique à la fois pour les migrants eux-mêmes et pour la société qui les accueille. Les instruments politiques devraient permettre aux migrants en phase d'intégration de participer à leur communauté locale, favoriser la diversité sur le lieu de travail ainsi que dans les écoles et lutter contre la discrimination. Néanmoins, les migrants qui souhaitent s'intégrer doivent être prêts à respecter l'identité et les valeurs de l'Union et de ses États membres, ce qui inclut le respect des droits de l'homme, l'état de droit, la démocratie, la tolérance et l'égalité. Il est évident que l'intégration est plus difficilement possible dans les pays qui sont confrontés à des pressions migratoires exceptionnelles, car ceux-ci ne disposent pas des capacités nécessaires pour intégrer un grand nombre de migrants et, en tout état de cause, ces derniers tendent souvent à se rendre dans d'autres régions de l'Europe.

2. Sécurité et immigration

L'Union européenne ne peut être crédible en matière de migration légale que si elle fait d'abord la preuve de sa capacité à lutter contre l'immigration clandestine. Votre rapporteur est convaincu que l'Europe a fait trop peu, collectivement, pour combattre l'immigration clandestine et que les progrès demeurent lents et insuffisants. Cela est dû dans une grande mesure à l'absence chronique d'instruments européens communs visant à prendre des mesures rigoureuses à l'égard des moyens illégaux d'entrer sur le territoire de l'Union. Comme on peut s'y attendre, les itinéraires d'immigration passent par les "maillons faibles". L'Europe doit assumer un rôle de chef de file pour faire cesser l'immigration illégale une fois pour toutes, en particulier quand celle-ci repose sur le crime organisé ou le trafic d'êtres humains et qu'elle cause la mort d'innombrables victimes.

2.1 Gestion intégrée des frontières

Les États membres devraient garder le contrôle total de leurs frontières. L'expérience a pourtant montré que les États exposés à des pressions migratoires – quelle que soit leur taille – n'étaient pas en mesure de protéger leurs propres frontières de façon efficace. L'Europe doit par conséquent utiliser tous les instruments appropriés, en particulier les nouvelles

technologies telles que la biométrie, pour les aider dans cette tâche.

2.2 Frontex

Votre rapporteur est convaincu que l'agence Frontex demeure l'outil idéal pour canaliser la réponse collective de l'Europe à l'immigration clandestine. Le Parlement a déjà apporté son soutien à cette agence en augmentant son budget opérationnel de plus de 50 millions d'euros. Pourtant, elle n'a pas été suffisamment efficace et elle devrait être encore renforcée aussi bien en termes de ressources financières qu'au niveau de sa capacité à agir. Dans ce but, il est également nécessaire d'établir un système de solidarité obligatoire, dans lequel les États membres qui engagent des fonds dans l'inventaire de l'agence (CRATE) tiennent réellement leurs promesses et participent à ses missions. Malheureusement, l'expérience a prouvé jusqu'à présent que les missions de Frontex, notamment ses patrouilles maritimes, échouaient car les États membres de l'Union manquaient à leurs engagements ou ne participaient pas. Cela nécessite de repenser ces missions et de se demander si l'agence ne devrait pas disposer de ses propres moyens. Par ailleurs, l'agence Frontex ne peut être pleinement performante sans un niveau adéquat de coopération de la part des pays tiers et avec eux.

2.3 Retour

Les ressortissants des pays tiers séjournant illégalement sur le territoire de l'Union doivent partir ou être renvoyés. Des mesures efficaces de retour sont par conséquent indispensables. Les départs volontaires devraient être privilégiés et les États membres devraient collaborer pour les retours, y compris en organisant des opérations communes de retour associant Frontex.

3. Solidarité et immigration

Une politique commune de l'immigration devrait se fonder sur la solidarité, mais celle-ci a fait défaut jusque-là et les États membres soumis à de fortes pressions migratoires n'ont que trop souvent été livrés à eux-mêmes. Cela a eu pour conséquence de saper la confiance dans l'Europe. Le traité de Lisbonne pourrait insuffler de nouveau la confiance en l'Union car ses dispositions favorisent le renforcement de la capacité de celle-ci à agir en coopération dans le domaine de l'immigration.

3.1 Coordination entre les États membres

Les instruments financiers du programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires" (2007-2013) ont constitué un pas en avant dans la bonne direction mais leur démarrage a été trop lent; ils devraient être révisés pour tenir compte des nouvelles situations engendrées par des réalités en pleine évolution.

Votre rapporteur estime que le mécanisme de partage des tâches envisagé dans le pacte européen sur l'immigration et l'asile devrait être mis en œuvre dès que possible, et invite la Commission européenne à lancer ce mécanisme sans attendre. Il consistera tout d'abord en un programme volontaire permettant de rediriger les bénéficiaires d'une protection internationale au sein de l'Union européenne depuis des États membres dont les systèmes nationaux d'asile sont confrontés à des pressions spécifiques et disproportionnées vers d'autres États membres. Le Parlement a déjà voté pour allouer 5 millions d'euros du budget 2009 de l'Union à cet

objectif au titre du Fonds européen pour les réfugiés. Forte de cette expérience, la Commission devrait proposer dès lors une manière de convertir ce mécanisme en un instrument contraignant et permanent.

La solidarité devrait s'exercer dans le cas d'opérations de sauvetage dans les zones maritimes relevant de la compétence des pays tiers ainsi qu'à l'occasion du réexamen du règlement de Dublin.

3.2 Coopération avec les pays tiers

Pour conclure, une politique commune de l'immigration ne peut fonctionner sans un véritable partenariat avec les pays tiers, qu'ils soient des pays d'origine ou de transit.

Le rôle déterminant de la coopération avec les pays tiers a déjà largement été prouvé. En 2008 par exemple, en conséquence de la coopération de l'Espagne avec le Sénégal et la Mauritanie, le nombre d'arrivées dans les îles Canaries a enregistré une baisse, notable, de 70 %. À l'inverse, dans la région centrale de la Méditerranée, la Libye s'est montrée moins ouverte à la coopération et le nombre d'arrivées a connu une ascension très nette.

Les questions d'immigration doivent par conséquent faire partie intégrante de la politique de l'Union en matière de coopération au développement et de ses autres politiques extérieures. Dans cet esprit, votre rapporteur est convaincu que tous les accords avec les pays tiers devraient comprendre des chapitres sur la coopération en matière d'immigration, et prévoir des dispositions sur les opportunités d'immigration légale, sur le contrôle de l'immigration clandestine et sur la réadmission. Des bureaux régionaux devraient être ouverts dans certains pays tiers pour fournir une assistance technique dans le domaine de la migration légale et du retour volontaire des immigrés.