

## L'EUROPE, UN CONTINENT D'IMMIGRATION MALGRE LUI

PAR

Catherine WIHTOL DE WENDEN\*

L'Europe a longtemps été une terre de départ avant d'être une terre d'accueil. En devenant l'une des premières destinations pour l'immigration au monde, l'Europe peine à définir sa politique d'immigration et de vivre ensemble, aux prises avec les influences contradictoires du vieillissement, des pénuries de main-d'œuvre, du contrôle d'une opinion publique gagnée par le syndrome sécuritaire et les défis de l'ethnicisation de la pauvreté. Confronté à la mondialisation des flux migratoires, le Vieux Continent continue souvent à considérer l'immigration comme une donnée temporaire, alors qu'elle est devenue constitutive de son identité. En octobre 2008, la présidence française de l'Union européenne (UE) a fait adopter un Pacte européen sur l'immigration et l'asile, suivi de l'Union pour la méditerranée, mais on peut craindre que l'esprit sécuritaire domine sur la volonté d'harmoniser les politiques migratoires entre les Etats.

Les flux qui touchent l'Europe sont le fruit de la conjonction d'une pluralité de facteurs survenus depuis ces vingt dernières années :

- le passage de pays d'émigration à des pays d'immigration ou de transit dans l'Europe du Sud et de l'Est, certains pays étant devenus l'un et l'autre à la fois ;
- la généralisation progressive des passeports, à l'exception de rares pays qui les distribuent encore parcimonieusement, entraînant une généralisation du droit de sortie, alors que le droit d'entrer dans les pays riches devenait de plus en plus contrôlé (visas) ;
- l'explosion de la demande d'asile dans les années 1990, dans des proportions inconnues jusque-là (Afrique des grands lacs, Balkans, Proche- et Moyen-Orient, Amérique caraïbe), atteignant plus de 500 000 demandes par an avant de connaître une rapide décrue depuis les années 2000 ;
- l'activation de réseaux transnationaux légaux et illégaux, à l'origine de migrations en chaîne<sup>1</sup>, d'origine diasporique ou résultant d'une économie du passage ;
- le développement de migrations pendulaires<sup>2</sup> d'allers-retours, où on ne part plus définitivement, mais pour de courtes durées quand la liberté de circulation le permet (migrations Est-Ouest en Europe) ;
- la proximité géographique, rendue plus aisée par la baisse généralisée du coût des transports, par l'image de l'Europe véhiculée par les télévisions et radios reçues dans les pays de départ, par les marchés locaux approvisionnés en produits manufacturés occidentaux et

---

\* Directrice de recherche au Centre d'études et de recherches internationales (CERI, France).

<sup>1</sup> On appelle « migrations en chaîne » la spirale des migrations induite par la mobilité : le départ des uns entraîne des besoins de main-d'œuvre, donc de nouveaux migrants, dans les zones de départ, tout en construisant une chaîne migratoire vers les pays d'accueil

<sup>2</sup> Ce terme a surtout été utilisé pour analyser les migrations Est-Ouest en Europe lors de la chute du Mur de Berlin.

les transferts de fonds des migrants (14 milliards d'euros envoyés par les immigrés d'Europe vers leurs pays d'origine en 2005). Tout cela suscite une « envie d'Europe ».

Le profil des migrants s'est beaucoup diversifié au cours de ces dernières années. Ceux qui partent sont ceux qui disposent d'un réseau, de famille installée à l'étranger, d'un pécule, quand le franchissement des frontières est impossible par les voies légales : s'il n'y a pas de réseau, point de migrations. La seule exception à cette mobilité transnationalisée est la migration forcée des réfugiés. Enfin, beaucoup de nouveaux migrants, de l'Est notamment mais aussi du Sud, s'inscrivent dans une stratégie de co-présence<sup>3</sup>, ici et là-bas, surtout quand leurs titres de séjour et l'absence de visas le leur permet.

L'Europe continue à arborer une attitude frileuse face aux migrations, tandis qu'elle est confrontée au double défi du vieillissement des Européens et des pénuries sectorielles de main-d'œuvre, deux réalités mises en évidence par un rapport des Nations Unies de 2000, suivi par un Livre vert européen de 2005. Aussi les contradictions sont-elles légion. Ainsi, depuis 1974, la plupart des pays européens de l'Ouest ont suspendu l'accès de leurs frontières à l'immigration salariée – un régime d'exception comparé aux autres régions d'immigration du monde –, ce qui n'est pas sans effets pervers : entrées clandestines, sédentarisation des sans-papiers, esclavage moderne, détournement de la demande d'asile et du mariage à des fins de travail. Les secteurs qui manquent de main-d'œuvre comme le bâtiment et les travaux publics, les métiers du tourisme, les services domestiques et aux personnes âgées, l'agriculture, l'habillement font appel à un volant d'immigration clandestine.

La fermeture est liée au fait que les politiques européennes ont été définies autour d'une série de scénarios qui n'ont pas eu lieu. Il y a vingt-cinq ans, la plupart des pays européens pensaient que l'ère des grandes migrations de masse était terminée, que l'heure était à la substitution de la main-d'œuvre nationale à la main-d'œuvre étrangère et à la nouvelle division internationale du travail, aux politiques de retour et de réinsertion des non-Européens dans leurs pays d'origine, à la mobilité interne des Européens dans une Europe sans frontières intérieures et au co-développement comme alternative à la migration. A partir des années 1990, les Etats ont concentré leurs objectifs sur le contrôle des frontières, la lutte contre l'immigration clandestine, le terrorisme, la criminalité organisée et l'obsession des défis à l'« intégration ». Ainsi, les politiques d'immigration sont en permanent décalage avec la réalité des flux, la politique de fermeture coexistant avec la reprise des migrations de travail (« immigration choisie » en France depuis 2006, politique des permis à points en Allemagne depuis 2005, accords bilatéraux de main-d'œuvre dans l'Europe du Sud, ouverture aux travailleurs de l'Est depuis 2004 au Royaume-Uni, en Irlande et en Suède, annonce en 2008 de la mise en œuvre de la *Blue Card* européenne, à l'instar de la *Green Card* américaine). Les contradictions cristallisent les crispations chez les décideurs et dans l'opinion publique, encore peu acquis à l'idée de la mondialisation du phénomène migratoire dont l'Europe serait l'un des terrains d'élection.

---

<sup>3</sup> Selon le terme de Serge WEBER, *Des chemins qui mènent à Rome*, Thèse de Géographie, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), déc. 2004. Cela s'oppose à la « double absence » des migrants des années 1960 et 1970 décrits par Abdelmalek Sayad et signifie l'existence d'une double vie entretenue par des liens permanents économiques, familiaux et affectifs.

## L'EUROPE ET SES MIGRATIONS

La fermeture des frontières aux travailleurs étrangers, voilà plus de trente ans, a eu pour effet d'accélérer le regroupement familial (plus de 50 % des entrées légales annuelles), de provoquer la sédentarisation de ces migrants et n'a pas empêché la venue d'autres flux (réfugiés, illégaux, experts, étudiants...), un phénomène où, contrairement au passé, quand entraient surtout des « bras », les facteurs d'attraction (*pull*) sont devenus plus puissants que les facteurs qui poussent les gens hors de chez eux (*push*). L'Europe attire donc par elle-même. Aussi les migrants sont-ils moins des ruraux analphabètes que du temps des migrations de masse des années 1960, mais davantage des urbains scolarisés issus des classes moyennes. Outre la migration familiale, la demande d'asile est la source qui a le plus augmenté au cours des quinze dernières années notamment en Allemagne, au Royaume-Uni et en France. L'Afghanistan, l'Iraq, la Turquie, l'ex-Yougoslavie, la Chine et l'Afrique subsaharienne y figurent en bonne place. Comparées aux principaux réservoirs démographiques d'immigration potentiels que constituent la Chine ou l'Inde, les migrations intra-européennes, qui bénéficient pourtant de toutes les libertés d'installation, de circulation et de travail, restent faibles. Cette mobilité interne à l'Europe est la plus élevée au Luxembourg, suivi de la Suisse, de l'Irlande, du Royaume-Uni, de la Belgique, du Portugal, de la Suède, de l'Espagne et de la Grèce. En revanche, depuis une vingtaine d'années, la part des étrangers originaires de pays tiers a augmenté et des nationalités nouvelles s'affirment dans le paysage migratoire.

Dans l'Europe des 27, on compte environ 30 millions d'étrangers, dont moins d'un quart d'Européens communautaires. Ces étrangers sont inégalement répartis dans les pays d'accueil : ainsi, l'Allemagne est le premier pays d'immigration, avec 6,7 millions d'étrangers (9 % de sa population totale), suivie par la France (3,5 millions, 6 % de la population totale), l'Espagne (passée d'1,5 million en 2002 à près de 4 millions aujourd'hui) et le Royaume-Uni (2,8 millions, 4 % de la population totale), la Suisse (1,4 million, soit près de 20 % de la population), l'Italie (1,5 million d'étrangers, 2,4 % de la population) et la Grèce (800 000 étrangers, 8 % de la population totale). Cependant, la proportion d'étrangers n'est pas toujours liée à leur poids numérique (30 % d'étrangers au Luxembourg, 10 % en Autriche 2 % en Finlande). Malgré la mondialisation, chaque pays a un peu « ses » étrangers, fruits de l'héritage colonial, de relations bilatérales privilégiées ou de la proximité géographique. Dans la plupart des pays européens, 60 % des étrangers ne proviennent que de quatre ou cinq pays de départ, même si on s'achemine vers une diversification des pays d'émigration et des types de migrants, et une dizaine de pays européens d'accueil seulement concentrent la presque totalité des immigrés : Allemagne, France, Espagne, Royaume-Uni, Italie, Suisse, Belgique, Grèce, Autriche, Pays-Bas, par ordre décroissant du nombre d'étrangers.

En Europe de l'Est, la chute du Mur de Berlin a donné lieu à des migrations ethniques de retour, notamment celle des *Aussiedler* en Allemagne (2 millions), des Allemands installés depuis plusieurs siècles à l'Est de la frontière allemande, en Pologne, dans les pays baltes, en Russie, en Sibérie, celle des Bulgares retournés en Turquie (près d'un demi-million), des Finnois de Carélie en Finlande<sup>4</sup>, des Grecs pontiques<sup>5</sup> en Grèce (131 600), des Hongrois de

---

<sup>4</sup> La délimitation, par Molotov, de la frontière entre la Russie et la Finlande après la Seconde Guerre mondiale selon un découpage non rectiligne – le « doigt de Molotov » dépassant de la règle qui a servi à la délimiter – a mis du côté soviétique une partie des Finlandais, lesquels sont pour partie retournés ensuite en Finlande depuis 1990.

Transylvanie (Roumanie) vers la Hongrie, des Italiens d'Argentine mais aussi d'ailleurs vers l'Italie (306 000), l'Autriche ayant aussi connu quelque 380 000 retours ethniques. Cela étant, les pays d'Europe centrale et orientale ont surtout suscité une migration vers l'Europe de l'Ouest, tout en accueillant une population venant d'Ukraine, de Biélorussie et de Roumanie. Contrairement aux idées reçues, la grande déferlante ne s'est pas produite et il s'est agi surtout de migrations pendulaires (Polonais en Allemagne, Roumains en Italie, Ukrainiens en Espagne et au Portugal), de la part de gens qui s'installent dans la mobilité comme mode de vie. Le groupe le plus important est celui des Polonais, suivis des Roumains et des Ukrainiens. Autre nouvelle migration : les Roms. Au nombre de 8 à 12 millions en Europe – les chiffres varient fortement d'une source à l'autre –, les Roms sont surtout présents en Roumanie (2 millions), en Slovaquie, en Bulgarie et en Hongrie.

Au Sud, on trouve le même phénomène de migrations en chaîne : la Turquie est devenue une zone de migrations et de transit pour les migrations de voisinage venues d'Iraq, de Moldavie, d'Iran, d'Afghanistan, tandis que le Maghreb constitue une zone de départ et d'accueil ou de transit pour une migration sub-saharienne venue du Sénégal, du Mali et de Mauritanie. La fermeture des frontières appliquée par les pays du Maghreb en application des dispositifs européens d'externalisation des frontières conduit les migrants illégaux à changer leurs parcours et à partir des côtes africaines par mer jusqu'aux îles Canaries ou à traverser le désert et tenter les îles siciliennes, ce qui rend le voyage plus dangereux, avec plusieurs milliers de morts aux abords de l'Europe depuis 2000.

Partout, la mobilité est régie par des réseaux transnationaux d'origine familiale, économique, commerçante, ainsi que mafieuse, qui ne sont que superficiellement affectés par les politiques de contrôle des frontières. La fascination pour l'Eldorado occidental est grande et l'« envie d'Europe » aussi, surtout pour tous ceux qui considèrent qu'il n'y a aucun espoir chez eux. L'exode rural se dirige vers de grandes métropoles de départ, qui sont des espaces d'échanges où prospère une économie liée à la frontière et à sa fermeture : trafics de main d'œuvre, d'êtres humains, de drogue, produits de contrebande, mais aussi commerce tout court. De grands marchés viennent matérialiser ces zones de friction et de rencontre entre deux mondes, au départ ou à l'arrivée. Ce sont des plaques tournantes pour la migration, souvent à proximité des frontières. Parfois, c'est le mariage, moins souvent blanc que traditionnel ou mixte d'ailleurs, ou les réseaux religieux (chrétiens comme musulmans) qui servent de ticket d'entrée vers le rêve européen, puisque les frontières ne sont ouvertes qu'aux plus nantis (commerçants et hommes d'affaires, experts, universitaires munis de visas à entrées multiples, titulaires de titres de séjour de longue durée ou de la nationalité d'un pays d'accueil et ainsi dispensés de visas, étudiants).

Quelques profils dominant dans ces nouveaux types de migrants : des hommes jeunes et diplômés, issus des classes moyennes urbaines, nourris d'aspirations diffuses à la modernité occidentale ; des femmes isolées, scolarisées, accédant à une indépendance économique et personnelle, mais parfois aussi cherchant une liberté d'expression ; des mineurs, souvent victimes d'exploitation en tout genre ; des élites très qualifiées, à la recherche d'une réalisation professionnelle à la mesure de leurs compétences ou de leurs talents ; des hommes prêts à offrir leurs bras pour améliorer leur condition ; des groupes installés dans la mobilité comme les paysans maliens de la région de Kayes, les Chinois de Wenzhou, les Roumains du pays d'Oas. Hormis les réfugiés et l'immigration matrimoniale,

---

<sup>5</sup> Il s'agit de colonies grecques installées de longue date dans la région dite du Pont Euxin, c'est-à-dire à l'est de la mer Noire, en Turquie.

beaucoup de ces nouveaux migrants aspirent davantage à la mobilité qu'à l'installation définitive. Ils considèrent parfois leur séjour comme un passage vers d'autres destinations plus convoitées (Etats-Unis, Canada) ou comme un aller-retour entre « ici » et chez eux. Tout porte à croire que ces tendances vont se poursuivre, compte tenu de la persistance des déséquilibres mondiaux, de la rencontre d'un désir d'individualisme avec un sentiment d'absence de perspectives dans les pays de départ. Cette mobilité est une source de dynamisme économique et démographique pour l'Europe – 50 % de la population sur la rive sud de la Méditerranée ont moins de 25 ans –, mais elle se heurte à la frilosité des pays européens.

La Méditerranée fait un peu figure de Rio Grande, de ligne de fracture géopolitique entre l'Afrique et l'Europe. La fermeture des frontières s'y conjugue avec la libéralisation accrue des échanges commerciaux – tels étaient les objectifs du Processus de Barcelone, entre 1995 et 2005 –, mais aussi avec l'absence d'alternative véritable à la migration. Dans le même temps, les pays d'immigration européens cherchent à limiter la part de l'immigration familiale par rapport à la migration de travail salarié, réintroduite dans plusieurs pays, en souhaitant une immigration temporaire répondant à la segmentation du marché du travail. Cependant, ils peinent à définir collectivement leurs besoins de main-d'œuvre dans le long terme et renforcent leur fermeture vis-à-vis des pays du Sud. Pourtant, la dépendance des pays européens à l'égard de l'immigration a des chances de s'accroître, compte tenu des faibles ressources démographiques des pays européens de l'Est nouvellement entrés dans l'Union

## REPONSES EUROPEENNES

L'Union européenne définit les politiques de maîtrise des flux, qui passent de l'échelon intergouvernemental à la communautarisation des décisions, malgré les divergences entre les politiques nationales, entre les pays signataires des Accords de Schengen et ceux qui n'en sont pas signataires, la superposition de plusieurs espaces normatifs de référence, comme le Marché nordique du travail, dont font partie deux pays non membres de l'UE. L'harmonisation des politiques européennes est porteuse de restriction des droits fondamentaux, comme l'asile politique, du fait de la recevabilité de la demande dans un seul pays. Elle détourne les Accords de Schengen de leur finalité initiale, un espace de liberté de circulation, au profit du contrôle des frontières externes ; elle aggrave la différence des droits entre Européens et extra-Européens.

Alors qu'une communautarisation accrue des politiques d'immigration et d'asile dépend d'une plus grande confiance dans les instruments européens et d'une solidarité entre les pays membres, chaque pays cherche à donner l'illusion qu'il reste maître de sa politique migratoire, vis-à-vis de son opinion publique.

### *L'eupéanisation des politiques migratoires*

La construction de l'espace migratoire européen s'est effectuée en plusieurs étapes. Depuis la signature du Traité de Rome en 1957 et la mise en place progressive de la liberté de circulation des travailleurs (1968), un étape décisive a été franchie en 1985 avec l'adoption de l'Acte unique européen, qui définit un espace européen sans frontière grâce à la liberté de

circulation des personnes – et non plus seulement des travailleurs – et la signature des Accords de Schengen (1985), qui avaient pour objet de réaliser le laboratoire pour l'Acte Unique.

Ses principaux instruments comprennent l'adoption d'un visa unique de moins de trois mois, obligatoire pour les non- communautaires qui veulent pénétrer et circuler en touristes dans l'espace Schengen. A cela s'ajoutent la liberté de circulation à l'intérieur des frontières européennes pour les Européens et les détenteurs (non communautaires) d'un visa Schengen et le renforcement des frontières extérieures de l'Union grâce à l'adhésion progressive au système Schengen des nouveaux entrants et à la solidarité entre les pays européens dans les contrôles externes menés par les pays situés sur les frontières extérieures de l'Europe. Des accords de réadmission sont signés à partir de 1991 avec les pays non communautaires riverains ou voisins de l'Union européenne, en vertu desquels ces Etats s'engagent à reprendre sur leur territoire les clandestins dont on a pu établir qu'ils étaient leurs ressortissants ou qu'ils avaient transité par chez eux

En outre, l'adoption d'un système informatisé de contrôle, le Système d'information Schengen (SIS), pour la mise en ligne des données nationales sur les « indésirables » (clandestins, déboutés du droit d'asile) oblige tous les Etats européens à leur refuser le droit au séjour et à les expulser. Une politique d'asile commune, définie en 1990 par les Accords de Dublin à l'échelon de l'Europe des Quinze, est assortie d'un dispositif de filtrage renforcé : notion de pays sûr, d'où on ne peut pas demander l'asile, de demande manifestement infondée, de sanctions contre les transporteurs, solidarité entre pays européens dans le contrôle à l'entrée, un demandeur d'asile débouté ne pouvant, sauf exception, demander l'asile dans un autre pays de l'Union – pour éviter les demandes d'asile multiples et « en orbite ». Le Protocole Aznar spécifie qu'il n'est désormais plus possible de demander l'asile en Europe quand on est originaire d'un pays de l'Union européenne (1997). Les Accords de Dublin II de 2003 ajoutent que les demandeurs d'asile doivent être examinés dans le premier pays de l'Union où ils mettent le pied (« *one stop, one shop* »).

En ce qui concerne la lutte contre l'immigration clandestine, des règles communes sont définies à l'échelon européen pour lutter contre le séjour illégal (1990), harmoniser le regroupement familial et définir une « préférence européenne » à l'emploi (1994) qui protège l'emploi des nationaux et des Européens des nouveaux entrants non communautaires sur le marché du travail. En décembre 2000, une convention (Eurodac) sur l'asile a été établie pour le contrôle des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière à partir d'une base de données informatique. L'accès à l'information est ouvert à chaque Etat membre de l'Union européenne. Le contrôle renforcé des frontières est aussi symbolisé par le Système intégré de vigilance externe (SIVE) à l'aide de radars entre l'Espagne et les côtes africaines. A Séville, en juin 2002, les Etats européens ont décidé d'accélérer le processus d'harmonisation des politiques migratoires dans le sens de plus d'« équilibre », mais ils se sont surtout focalisés sur la lutte contre l'immigration clandestine et l'abus des demandes d'asile : clauses de réadmission, gestion conjointe des flux migratoires (Opération « Ulysse » coordonnée par l'Espagne, visant à lutter contre l'immigration illégale en mer). Cette tendance sécuritaire a été confirmée par les sommets de Thessalonique (2003) et de La Haye (2004). Des accords de réadmission entre l'Union européenne tendent à faire de nombreux Etats-tampons les « garde-frontières » de l'espace européen, d'autres Etats (africains notamment) étant déjà liés par une clause de réadmission obligatoire. Des officiers de liaison immigration et asile à travers le programme Frontex,

formalisé dans une agence spécialisée, assurent un contrôle renforcé des frontières externes et le rapatriement communautaire – c'est-à-dire par plusieurs pays de l'Union, qui joignent leurs efforts de façon conjointe – est considéré comme un signal fort de dissuasion.

La citoyenneté européenne, définie en 1992 par le Traité de Maastricht, a pour attributs essentiels la liberté de circulation, d'installation et de travail (art. 8) et le droit de vote et l'éligibilité locale et au Parlement européen pour les Européens résidant dans un autre pays que celui dont ils ont la nationalité.

Le passage du « troisième pilier intergouvernemental de l'immigration et de l'asile »<sup>6</sup> au premier pilier communautaire dans le Traité d'Amsterdam de 1997, qui intègre l'« acquis Schengen » dans le Traité de l'Union européenne, est un autre instrument de l'espace migratoire européen. Lancé en 1999, pendant une période transitoire de cinq ans, ce dispositif introduit un changement du processus de décision, passant de l'unanimité à la majorité qualifiée. Il sera mis en œuvre de façon conjointe entre la Commission – à la majorité qualifiée – et le Parlement européen, à partir de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne de 2007.

En 1999, au Sommet de Tampere, a été définie une politique d'immigration commune, à partir d'une évaluation des besoins économiques et démographiques de l'Union européenne et de la situation des pays d'origine, tandis que l'objectif d'« immigration zéro » a été abandonné. A Laeken (décembre 2001), les pays européens ont évoqué un « équilibre nécessaire » entre la protection des réfugiés, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la « capacité d'accueil » des Etats membres. Cette évolution est interprétée comme une reprise de l'immigration de main-d'œuvre légale : en 2007 le Commissaire européen à l'immigration, Frattini a annoncé le lancement de la *Blue Card*<sup>7</sup>, symbole de la reprise de l'immigration de travail vers l'Europe en fonction des besoins européens. Cependant, beaucoup d'Etats membres continuent à « faire leur marché » de main-d'œuvre, sous la forme d'accords bilatéraux de voisinage, de sous-traitance et de travail au noir selon les secteurs. Pour les très qualifiés, la Stratégie de Lisbonne, lancée au Conseil européen de 2000, cherche à favoriser en Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde d'ici 2010.

La complexité du système européen renforce le registre du contrôle (coopération européenne renforcée, adoption de l'acquis communautaire par les Etats entrés dans l'Union), tout en faisant progresser l'harmonisation des politiques européennes. La superposition de plusieurs espaces normatifs de référence et de sous-systèmes partiellement intégrés à l'Union tend à créer une « Europe à la carte ». Le Royaume-Uni, l'Irlande du Nord et la République d'Irlande ne participent pas à la politique commune d'immigration et d'asile, bien qu'ils aient signé la Convention de Dublin sur l'asile. Quant au Danemark, membre de Schengen, il n'a pas souhaité être partie prenante aux délibérations du Titre IV du Traité d'Amsterdam sur l'immigration et l'asile, bien qu'il participe à la politique commune des visas. L'Islande et la Norvège, qui appartiennent à l'Union douanière nordique, et les nouveaux pays entrés dans l'Union européenne sont en revanche tenus d'adopter l'intégralité de l'acquis Schengen et de la coopération en matière de Justice et d'Affaires intérieures. Les

<sup>6</sup> On entend par « pilier » un champ de compétence communautaire correspondant à une étape de la communautarisation des décisions, le premier étant l'économie, le deuxième la politique étrangère et le troisième la justice et les affaires intérieures

<sup>7</sup> Il s'agit d'une carte de séjour portant autorisation de travail salarié dans les secteurs qualifiés dont l'Europe a besoin et pour lesquels elle lève la préférence européenne à l'emploi, un système institué en 1994 pour protéger le travail des Européens de l'Union

politiques européennes qui ont ouvert les frontières de l'Union à la libre circulation des Européens de l'Est dès 1991 (pays dits de Visegrad, exemptés de visas de court séjour : Pologne, Hongrie, République tchèque, puis Slovaquie et Estonie, les derniers en date étant la Bulgarie au 31 décembre 2000 et la Roumanie au 31 décembre 2001) leur accordent la liberté d'installation et de travail en ordre dispersé, selon les pays d'accueil. Les accords sur le libre accès au marché du travail des Européens de l'Est prévoient un temps d'attente, mais certaines nationalités peuvent déjà travailler légalement dans certains pays (Suède, Irlande et Royaume-Uni, depuis 2004, où les Polonais sont venus nombreux).

C'est dans ce contexte contradictoire que s'inscrit le Pacte européen pour l'immigration et l'asile d'octobre 2008, qui fixe cinq engagements à mettre en œuvre dans le programme qui succédera en 2010 à celui de La Haye : organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration ; lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leurs pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ; renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ; bâtir une Europe de l'asile ; créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement. La solidarité domine : malgré l'absence de texte juridique en forme de traité engageant les Etats, les compromis sont légion entre les préoccupations humanitaires, sécuritaires et économiques, oscillant entre technocratie et populisme. Le Pacte est une initiative purement française, non contraignante juridiquement, mais qui engage politiquement les Etats, où la souveraineté des Etats européens reste intacte. Il tente de renouveler la méthode de travail à l'échelon européen (un débat annuel et un rapport de la Commission) avec des propositions nouvelles (un bureau d'appui européen sur la coopération en matière d'asile incluant le « partage du fardeau » notamment à Malte, l'inscription du partenariat et du lien entre migrations et développement), mais d'inspiration restrictive. La France tente de faire progresser le processus législatif sur plusieurs directives (Carte bleue, droits des travailleurs de pays tiers, sanctions contre les employeurs de sans-papiers, régime européen des visas). Toutefois, on peut douter de la capacité de répondre aux contradictions qui sous-tendent la politique migratoire, notamment dans un contexte de crise. En juin 2008, à la veille de la présidence française, une directive « retour » a été adoptée par le Parlement européen, allongeant jusqu'à 18 mois maximum le maintien des personnes reconductibles à la frontière dans des centres de rétention. En novembre 2008, alors que l'immigration était l'une des priorités de la présidence française de l'Union, ce thème a été progressivement effacé de l'Union pour la Méditerranée, dont la circulation des personnes constitue l'un des enjeux essentiels.

### ***Politiques des Etats***

La marche à l'euphorie est entravée par la forte dépendance de chacun des Etats à l'égard de son opinion publique, de son marché du travail, de sa démographie, de son voisinage avec des pays faisant ou non partie de l'Union européenne.

La plupart des pays européens ont répondu à la pression migratoire sous la forme de modifications fréquentes des lois en vigueur sur l'entrée, le séjour et la nationalité ainsi que par des vagues de régularisations. Malgré la faveur actuelle de la politique d'immigration choisie, la migration est considérée comme une exception historique, avec vocation éventuelle au retour. Les politiques d'entrée s'inspirent de cette réticence à reconnaître la légitimité de la présence étrangère : introduction de tests linguistiques et d'apprentissage de

valeurs civiques dans les politiques d'entrée. Si les procédures sont harmonisées à l'entrée ou en passe de l'être, les dispositions relatives au séjour restent du ressort de la souveraineté des Etats – en fonction de la règle de la subsidiarité. Elles sont à l'origine de disparités entre les pays d'accueil : durée des titres de séjour variable, admission au travail immédiatement après l'entrée ou à la suite d'un temps de présence défini, accès variable aux droits sociaux, diversité de l'interprétation de la Convention de Genève relative à l'asile, du traitement social des demandeurs d'asile en cours de procédure – avec ou non droit au travail –, pluralité des modalités du regroupement familial – quant aux ayants droits – et des codes de la nationalité donnant accès à l'acquisition de celle du pays d'accueil. Tous ces éléments viennent s'ajouter à l'attraction diverse et sélective du marché du travail, des salaires, des prestations sociales, des niches d'emploi sectorielles ou de l'installation, préalable ou non, de réseaux familiaux ou relationnels sur place dans chaque pays d'accueil.

Ce sont les pays d'Europe du Sud, entrés plus tardivement dans l'immigration (Italie, Espagne, Portugal et Grèce) qui ont régularisé le plus les clandestins. Certains pays du Nord y ont vu un facteur d'appel, sans que la démonstration en ait été faite. Ainsi, l'Italie (1986, 1990, 1995, 1998, 2003, 2005) y a procédé abondamment, suivie de l'Espagne (1991, 1996, 2000, 2006), du Portugal (1993, 1996) et de la Grèce. Et d'autres pays européens y ont eu recours aussi : la France (1981 et 1997) et la Belgique (en 2000), y compris l'Allemagne aujourd'hui.

Il en va de même pour l'asile. Les pays européens sont diversement confrontés au phénomène des réfugiés. A cela s'ajoutent de sensibles différences juridiques quant à l'interprétation du droit d'asile et aux critères donnant droit au statut, ce qui rend difficile le traitement de la question à l'échelle communautaire. Ainsi, depuis 1945, l'Allemagne de l'Ouest a accueilli à elle seule près de la moitié de l'ensemble de demandeurs d'asile qui frappent aux portes de l'Europe occidentale du fait de son droit d'asile constitutionnel (article 16.2 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949, modifié par la loi de 1993). Les pays européens les plus concernés (Allemagne, Autriche), sont favorables à un « partage du fardeau ».

Les réponses des pays d'accueil aux nouveaux profils de demandeurs d'asile, qui fuient à la fois la pauvreté, la crise politique ou la guerre civile, sont variables, car ils rechignent souvent à reconnaître la situation des pays de départ comme définitive, de peur de cautionner ainsi la victoire contestée d'un groupe ou d'une ethnie. D'où l'apparition de réfugiés humanitaires, au séjour temporaire, le développement de l'asile interne dans les pays de départ, l'assignation dans des camps, la création de zones internationales dans les aéroports, dans une tendance générale à la baisse du taux de reconnaissance du statut de réfugié

Enfin, d'autres disparités proviennent des situations migratoires dans les pays d'accueil. Disparité quant au volume et à la concentration des nationalités. Si les Turcs (plus de 3 millions) sont les plus nombreux, suivis des Marocains, certaines nationalités ne vivent que dans un seul pays – 97 % des Algériens, les deux-tiers des Portugais et des Tunisiens et 50 % des Marocains immigrés en Europe vivent en France, tandis que 80 % des Grecs, 72 % des Turcs, 68 % des Polonais et des ex-Yougoslaves vivent en Allemagne et la presque totalité des Irlandais et des ressortissants du Commonwealth se trouvent au Royaume-Uni. On trouve alors des implantations de type quasi diasporique, entretenant des réseaux entre elles et les pays d'origine, et d'autres qui se trouvent dans une relation de couple migratoire avec le

pays d'accueil, situation souvent héritée d'un passé colonial (Indo-Pakistanaï au Royaume-Uni, Maghrébïns en France, Turcs en Allemagne). Cependant, les pays européens doivent aussi faire face à une immigration plus mobile, qui n'aspire plus nécessairement à la sédentarisation. Malgré une certaine convergence des droits des résidents et du droit de la nationalité vers un équilibre entre le droit du sol et le droit du sang, d'autres frontières intérieures se construisent autour de la ségrégation urbaine et des discriminations, où les politiques locales ont un rôle essentiel. Elles relèvent du principe de subsidiarité, inspiré du système fédéral allemand, en vertu duquel l'intervention de l'Union européenne se limite aux domaines pour lesquels l'action engagée ne peut être réalisée de manière suffisante par les Etats membres.

Aujourd'hui, les pays européens semblent toujours hésiter entre le modèle de l'immigration d'installation et celui des travailleurs hôtes, nommé aujourd'hui circulation migratoire.

\* \*

\*

Depuis 2000, un débat nouveau est venu bousculer le credo de l'« immigration zéro » : le vieillissement à l'horizon 2030 de la population européenne, les pénuries sectorielles de main-d'œuvre et les déséquilibres entre la part des actifs et des inactifs. Cette nouvelle inflexion s'inspire d'une seconde priorité affichée en faveur de l'ouverture : la compétition mondiale pour l'attraction des plus qualifiés, la croissance de la population en Europe, mais aussi l'inscription de la mobilité d'une population jeune parmi les « biens publics mondiaux ».

Face au décalage entre les mécanismes européens de maîtrise des flux migratoires et les réalités qui se dessinent, la communautarisation des décisions européennes est un instrument plus performant que les politiques étatiques pour y répondre, mais elle reste empreinte de bien des confusions et des hypocrisies. On assiste aujourd'hui à une reprise des migrations économiques. Pour l'Europe, l'enjeu consiste à trouver un compromis entre la fermeture et l'ouverture, entre la logique sécuritaire et économique. Dans le même temps, le droit à la mobilité, la démocratisation des frontières font partie des droits émergents et se profilent des tentatives de gouvernance mondiale des migrations associant pays de départ, d'accueil, OIG et ONG, associations de migrants. Peut-on espérer que le réalisme présidera enfin à la dépendance électorale des politiques migratoires ?

## ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

Face à l'abondance de la production scientifique sur le sujet, nous avons choisi de ne citer que quelques références.

Klaus BADE, *L'Europe en mouvement*, Seuil, Paris, 2002.

Bertrand BADIE / Roy BRAUMAN / Emmanuel DECAUX / Guillaume DEVIN / Catherine WIHTOL DE WENDEN, *Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale*, La découverte, Paris, 2008.

Emmanuelle BRIBOSIA / Andrea REA (dir.), *Les Nouvelles Migrations. Un enjeu européen*, Complexe, Bruxelles, 2002.

Stephen CASTLES, « Guestworkers in Europe : a resurrection ? », *International Migration Review*, vol. XL, n° 4, hiv. 2006, pp. 741-766.

OCDE, *Tendances des migrations internationales*. SOPEMI, 2009.

Anne DE TINGUY, *La Grande Migration*, Plon, Paris, 2004.

Catherine WIHTOL DE WENDEN, *Atlas mondial des migrations*, Autrement, Paris, 2009.

Catherine WIHTOL DE WENDEN, « L'Union européenne et les enjeux migratoires », in Thierry CHOPIN / Michel FOCHE (dir.), *L'Etat de l'Union 2007*, Fondation Robert Schuman, Paris, 2007, pp. 111-117.