



L'Union européenne et les enjeux migratoires

Catherine Wihtol de Wenden

Depuis plus de dix ans, les images télévisuelles donnent à voir des clandestins venus d'Albanie, du Moyen Orient, de Chine, d'Afrique sub-saharienne débarquant sur les côtes d'Europe du sud ou entassés dans des containers avec pour destination un pays européen. Au cours de ces dernières années, l'Europe, qui peine à contrôler ses frontières et tente d'associer à cette tâche ses voisins du sud, est devenue l'une des plus grandes régions d'immigration du monde. Mais elle tarde à se reconnaître comme telle car elle a longtemps considéré l'immigration comme un phénomène provisoire, et qu'elle a ensuite donné la priorité à la sécurité sur les besoins de main d'œuvre et d'inclusion sociale sans prendre en compte le vieillissement de sa population.

I – l'Europe, un continent d'immigration malgré lui :

L'Union européenne est la seule grande région d'immigration du monde où l'immigration de travail est fermée depuis plus de trente ans. Entre 1973 et 1974, les pays européens d'alors décident de fermer leurs frontières aux travailleurs salariés dans un contexte de hausse des prix pétroliers, de chômage et de poussées de racisme, le Royaume Uni les ayant précédés dès 1962. On pensait alors que c'était la fin de l'immigration, le temps du retour au pays des immigrés, de la substitution de la main d'œuvre nationale aux travailleurs étrangers. Seuls les immigrés qui avaient un espoir dans l'évolution de leur pays après les dictatures, comme les Espagnols et les Portugais sont retournés chez eux, les autres faisant au contraire venir leurs familles par crainte de ne plus pouvoir revenir après leur retour au pays. On anticipe alors sur la mobilité interne des Européens comme alternative à la migration : c'est l'esprit des accords de Schengen de 1985, qui suppriment les frontières intérieures de l'Union pour les Européens alors qu'ils renforcent les frontières extérieures pour l'entrée des non communautaires par un système commun de visas. Mais la mobilité interne va se révéler plus faible que prévu, alors que la pression sur les frontières externes se poursuit malgré la crise car des pénuries de main d'œuvre se perpétuent dans les secteurs peu attractifs avec des niches d'emploi pour les clandestins. A partir des années 1980 en France et 1990 dans les

pays voisins, le phénomène des « secondes générations » se profile dans les périphéries urbaines avec des poches d'exclusion et la montée de l'islam. On compte aujourd'hui environ douze millions de musulmans en Europe sur quelques vingt millions d'étrangers, presque tous « importés » par l'immigration dont plus de cinq millions en France, pays où ils sont les plus nombreux. Europe.

Les années 1990 voient affluer de nouveaux profils de migrants car l'immigration se diversifie, notamment avec les demandeurs d'asile (438 000 en Allemagne pendant la seule année 1992, pic des arrivées de réfugiés potentiels) du fait de la multiplication des crises dans le monde avec des victimes qui ont des liens avec tel ou tel pays européen : crise yougoslave, question kurde, crise des grands lacs en Afrique, au Sri Lanka et en Haïti, en Afghanistan, au Proche et Moyen Orient, Tchétchénie. 500 000 demandeurs d'asile frappent chaque année aux portes de l'Europe pendant la décennie, soit le double de la demande vers les Etats-Unis et le Canada, pour se réduire aujourd'hui à 240 000 en 2005 dans l'Europe des vingt cinq contre 380 000 en 2004 pour l'Europe des quinze. 80% d'entre eux sont déboutés, alimentant le flux des sans papiers. Outre le regroupement familial, qui constitue la moitié des entrées légales annuelles, arrivent aussi des étudiants, des femmes et des enfants isolés, des élites qualifiées, des migrations ethniques venues à la faveur de la chute du mur de Berlin (deux millions d'Aussiedler en Allemagne).

La politique d'immigration et d'asile s'europeanise avec les accords de Dublin sur l'asile de 1990 (complétée par Dublin II en 2003), de Maastricht en 1992 (définition, à l'article 8, de la citoyenneté européenne introduisant une nouvelle distinction entre Européens et non Européens), d'Amsterdam en 1997 (communautarisation du processus de décision) et de Nice en 2000. D'anciens pays de départ deviennent des pays d'accueil comme dans l'Europe du sud, adoptant à la hâte des politiques d'immigration et de régularisation des illégaux avec la mise en œuvre « à la carte » des traités européens selon un calendrier négocié. A Bruxelles, le dispositif de contrôle des frontières se durcit, sous la pression d'une vague sécuritaire dictée par l'opinion publique des Etats d'accueil et l'influence de l'extrême droite et d'attentats terroristes aggravés par l'impact du 11 septembre 2001. Dans la mouvance des ministres de l'Intérieur des pays européens, les sommets de Séville (2002), de Thessalonique (2003), de La Haye (2004) tendent à réduire la question de l'immigration au contrôle des frontières et à la lutte contre l'immigration clandestine. L'« acquis communautaire », c'est à dire l'ensemble du dispositif européen de contrôle est imposé aux dix nouveaux entrants en mai 2004. L'Europe de la sécurité se construit plus rapidement que l'Europe de la mobilité grâce à l'échange des informations sur le franchissement illégal des frontières : SIS (système d'information Schengen, SIVE (système intégré de vigilance externe), Eurodac (contrôle biométrique des demandeurs d'asile), Frontex (système solidaire de contrôle des frontières). On compte plus de morts à Gibraltar (3000 entre 1997 et 2001) que le 11 septembre 2001 et de 1992 à 2002 5000 personnes auraient trouvé la mort en méditerranée, des chiffres sous estimés. Des pays garde frontières aux portes de l'Europe doivent signer des accords de réadmission des clandestins en échange d'assistance pour le contrôle de leurs propres frontières et d'aide au développement. Des camps sont mis en place pour assurer le « containment » sur la rive sud de la méditerranée. Le coût diplomatique et économique d'une telle politique pèse dans les relations de l'Europe avec le sud : les migrations sont le thème central du 13^{ème} sommet des chefs d'Etat d'Afrique et de France à Bamako en décembre 2005 et de la conférence eurafricaine de Rabat de Juillet 2006.

Dans le même temps, les migrations en Europe se mondialisent, fruit de la généralisation de la délivrance des passeports depuis les années 1990 dans presque tous les pays du monde, qui a créé un « droit de sortie » alors que le droit d'entrée se durcissait et d'une économie du voyage avec de nouvelles routes pour les filières clandestines (Egypte, Turquie, Grèce, Iles

Canaries, Ile de Lampedusa, Niger). Ceux qui viennent en Europe sont ceux qui entretiennent déjà souvent des réseaux transnationaux avec les pays européens : familiaux, matrimoniaux, économiques, linguistiques, culturels. Deux modèles de configurations migratoires prévalent dans les pays européens : le « couple migratoire » quand une seule nationalité est prédominante dans un seul pays et les quasi diasporas. Le couple migratoire concerne les migrations d'origine coloniale : plus de 90% des Algériens en Europe sont en France, l'essentiel des Indiens et des Pakistanais en Europe sont au Royaume Uni, les Africains des anciennes colonies portugaises vont en priorité au Portugal. Le modèle quasi-diasporique existe quand une nationalité entretient des liens forts entre plusieurs pays européens où elle est implantée : c'est le cas des Turcs, première nationalité non européenne en Europe par le nombre (plus de trois millions), répartis entre plusieurs pays, mais aussi des Marocains qui figurent parmi les nationalités les plus nombreuses en France, en Espagne, en Italie, en Belgique et aux Pays Bas. Les migrants et les populations qui en sont issues tissent des réseaux associatifs qui cherchent à interpeller les institutions européennes et les pays européens avec le concours de nouveaux électeurs, souvent double nationaux, tout en permettant aux pays d'origine des parents d'exercer une influence, par leur présence interposée, sur les pays d'accueil, à l'instar des Mexicains et des Chicanos aux Etats-Unis. Ils définissent des identités collectives qui tendent à infléchir les identités nationales en y introduisant le multiculturalisme, une tendance fortement remise en cause depuis plusieurs années en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark et au Royaume Uni .

II – L'Europe des migrations aux prises avec un conflit de priorités :

Depuis 2000, un débat nouveau est venu bousculer le consensus sécuritaire et le credo de l' « immigration zéro » : un terme introduit en 1993 par Charles Pasqua et adopté comme ligne de conduite par les pays européens. Un rapport des Nations Unies de 2000 sur les migrations de remplacement pointe le vieillissement de la population européenne à l'horizon 2030 ainsi que les pénuries de main d'œuvre et les déséquilibres entre la part des actifs et des inactifs : selon les scénarii proposés, il faudrait introduire plusieurs millions d'immigrés en Europe pour répondre aux besoins du marché du travail, augmenter le nombre des actifs ou rééquilibrer la pyramide des âges. Une réalité difficilement acceptée par les pays européens et souvent résolue par le recours à l'immigration clandestine mais pourtant rappelée par Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies dans un discours au Parlement européen de juillet 2004 : l'Europe ne doit pas fermer ses frontières à l'immigration et prendre en compte cette réalité dans la définition de l'identité européenne en construction. En 2005, sur près de 200 millions de migrants dans le monde, 61% des migrants vivaient dans des pays développés dont 34% en Europe contre 23% en Amérique du Nord. Tandis que l'Union européenne continue à afficher, au fil des sommets européens, sa dimension sécuritaire, elle a néanmoins adopté un nouveau discours sur l'entr'ouverture des frontières qui peut apparaître contradictoire avec le premier.

Cette nouvelle inflexion, qui s'adresse aux migrants qualifiés et très qualifiés, aux experts, aux artistes et autres chercheurs de haut niveau (ne pas « rater » un second Einstein ») s'inspire d'une seconde priorité en faveur de l'ouverture : la compétition mondiale pour l'attraction des compétences et des talents, face aux Etats-Unis et au Canada. La « stratégie de Lisbonne », lancée au Conseil européen de mars 2000 cherche à favoriser en Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010. De leur côté et sans véritable concertation, les pays européens cherchent à rouvrir leurs frontières à l'immigration de travail dans les secteurs de pointe comme l'informatique, dans les emplois qualifiés où la main d'œuvre est rare (infirmières, syndrome du « plombier polonais ») et dans les emplois non qualifiés grâce au recours aux saisonniers par des méthodes diverses : permis « à points » comme en Allemagne (entrés en vigueur le 1^{er}

janvier 2005) en république tchèque, quotas de saisonniers (Autriche, Italie, Espagne, Portugal), immigration « choisie » (loi du 24 juillet 2006 en France à destination des plus qualifiés et des saisonniers), régularisations massives de sans papiers (Italie, Espagne) dans les secteurs où ils sont particulièrement recherchés comme la garde des personnes âgées (les « badanti » en Italie), l'agriculture, les métiers de l'hôtellerie et du tourisme, la construction. Au Royaume Uni, une politique de libéralisation du travail est entrée en vigueur par une nouvelle loi en 2003. Dans huit des dix nouveaux pays de l'Union, l'accès au marché du travail de leurs ressortissants dans l'Europe des vingt cinq s'effectuera selon un calendrier échelonné dans le temps en fonction des décisions des quinze d'ouvrir immédiatement ou progressivement leurs frontières aux nouveaux travailleurs (voir carte). Le 11 janvier 2005, le « Livre vert » sur l'immigration a défini une approche communautaire de la gestion des migrations économiques dans le sens de l'entr'ouverture des frontières, sans que l'Union européenne soit pour l'instant en mesure de définir les besoins de main d'œuvre à l'échelon européen.

Dans le même temps, sous la pression d'une partie de l'opinion publique sensible au thème du coût social de l'immigration et aux limites des capacités d'intégration, l'immigration familiale connaît des restrictions renforcées en Italie (loi Bossi Fini), en France (lois « Sarkozy » de 2003 et de 2006), aux Pays-Bas et au Danemark ainsi que l'asile, dont les liens avec l'immigration conduisent à plus de suspicion. L'absence de concertation amène même certains pays européens à reprocher à d'autres de constituer un « facteur d'appel » quand ils décident unilatéralement de régulariser leurs sans papiers. Ainsi lorsque l'Espagne (qui a reçu en 2003 plus du tiers de toute l'immigration à destination de l'Union européenne, devenant au cours de ces dernières années le premier pays pour le volume annuel de ses entrées), a décidé de procéder à deux régularisations successives, le ministre de l'Intérieur français Nicolas Sarkozy lui a reproché d'être une porte d'entrée pour l'immigration africaine. Le gouvernement Zapatero lui a répondu que plus de la moitié des régularisés étaient des latino-américains.

Une autre dissonance vient des pays du sud. En 2005, les migrants en Europe ont envoyé 14 milliards d'euros de transferts de fonds à destination de leurs pays d'origine, ce qui constitue l'une des premières sources de devises pour ces pays. Sur la rive sud de la méditerranée, 50% de la population a moins de vingt cinq ans, mais les pays du Maghreb ont entamé leur déclin démographique, ce qui n'est le cas ni pour l'Asie, principal réservoir de population du monde, ni pour l'Afrique, qui représente aujourd'hui un habitant sur huit et demain un habitant sur quatre et se trouve, comme l'Amérique latine, au-dessous de l'auto-suffisance alimentaire. Le migrant « moyen » est asiatique et vit dans un autre pays du Tiers Monde. Plusieurs pays de départ vers l'Europe sont devenus des pays d'accueil ou de transit, comme le Maroc, la Turquie et, à l'est, l'Ukraine. Mais, l'Afrique constitue un face-à-face pour l'Europe qui cherche à associer les pays africains de départ dans la lutte contre l'immigration clandestine, comme récemment le Sénégal et à mener des partenariats de co-développement. Les accords de Barcelone de 1995, à travers le programme MEDA avaient cherché à faire entrer les associations dans le dialogue euro-méditerranéen en les associant à des initiatives de développement local, sans parvenir à renverser la dynamique des départs et des retours car c'est souvent une goutte d'eau dans la ligne de fracture économique, politique, sociale, culturelle que constitue la méditerranée. Les facteurs de mobilité ne sont pas seulement économiques : c'est souvent l'information télévisée et les biens de consommation rapportés par les immigrés qui suscitent l'envie d'Europe et il existe sur place une offre de voyage (clandestin) de la part de ceux qui ont fait de la frontière une ressource. Très souvent la migration alimente le développement (ou du moins améliore la subsistance des familles par l'argent envoyé) à court terme par les formes de modernisation qu'elle induit (adduction d'eau et d'électricité, modernisation et européanisation des mentalités comme ce fut le cas

jadis pour l'Espagne et le Portugal) tout autant que le développement peut provoquer la migration car l'urbanisation rapide du Tiers Monde est le fruit de l'exode rural induit par la transformation des secteurs d'activité et devient le creuset des projets migratoires. L'immigration apparaît à beaucoup de jeunes hommes comme une odyssee moderne car ils considèrent qu'il n'y a aucun espoir de voir leur situation s'améliorer à court et moyen terme dans des pays figés dans l'immobilisme, l'autoritarisme et le népotisme, même pour les plus diplômés. Ces pays forment souvent d'ailleurs plus d'élites qu'ils ne peuvent en absorber sur leur marché du travail et comptent à demi-mots sur la migration pour limiter le chômage, la contestation sociale et envoyer des fonds. L'entr'ouverture des frontières de l'Europe aux plus qualifiés permet d'ailleurs une plus grande mobilité pour ceux qui décident de faire de la co-présence un mode de vie. Des migrants de l'est ont adopté ce mode de vie dès la chute du mur de Berlin, des migrants du sud inscrits dans des réseaux économiques transnationaux de commerce ou d'entreprises de part et d'autre de la méditerranée s'y emploient également. Le rapport de l'ONU de 2006 sur migrations et développement révèle les effets bénéfiques des migrations pour les sociétés de départ et d'accueil et souligne que les pays qui tireront le meilleur parti de ces migrations sont ceux qui sauront le mieux les intégrer, même si ce n'est pas pour un séjour définitif et qui sauront limiter les effets pervers de la fermeture des frontières.

La question de l'inclusion est en effet un autre défi pour les pays européens qui redécouvrent, à travers l'ethnisation de la pauvreté dans des zones urbaines périphériques, la question sociale. Après avoir valorisé diverses expériences d'expression d'identités collectives, les pays européens mettent aujourd'hui l'accent sur les valeurs communes partagées, sur l'apprentissage de la langue pour les nouveaux arrivants, sur l'accès à la nationalité des générations issues de l'immigration par l'introduction du droit sol, au tournant des années 1990 dans la plupart des pays de droit du sang (dont notamment l'Allemagne, en 1999), sur la lutte contre les discriminations introduite par l'article 13 du traité d'Amsterdam et désormais entrée dans la législation des pays de l'Union, sur les tentatives de faire sortir l'islam de la marginalité : l'explosion des banlieues dans la France de novembre 2005 comme celle du terrorisme à Londres en juillet 2005 ont servi de révélateur des dangers d'un vivre ensemble mal maîtrisé.

Conclusion :

L'Europe se découvre tardivement terre d'immigration : le passage d'une immigration de travail des années de croissance à une immigration d'installation suite à la fermeture des frontières s'est effectuée souvent douloureusement. La poursuite de l'arrivée clandestine de nouveaux arrivants est vécue comme une « invasion de pauvres » venant s'installer à la table des Etats providence, face à son impuissance à gérer ses frontières. Aucun pays du monde n'a d'ailleurs pour l'instant de réponse à court terme à la poursuite de l'immigration. De tous les éléments parfois contradictoires qui lui sont posés par cette nouvelle donne, la conviction dans l'opinion publique qu'il s'agit là d'un atout à saisir est sans doute le plus important.