

Démographie, Immigration, Intégration

Catherine WIHTOL de WENDEN est directrice de recherche au CNRS (CERI-Sciences-Po). Elle vient de publier (avec Bertrand Badie et al.), *Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale* (Paris, La découverte, 2008). A paraître également *l'Atlas des migrations dans le monde* (Paris, Autrement, 2^e édition, janvier 2009).

Introduction

L'évolution démographique des pays de l'Union européenne au sein d'un monde en mouvement est riche de conséquences sur sa place dans le monde. Beaucoup d'analystes « refusent de voir » le lien entre croissance économique et dynamisme démographique et ne cherchent donc pas à le vérifier. Pour compenser son déficit démographique, l'Union européenne va devoir ouvrir ses frontières à une forte immigration, pensée comme fruit d'un choix sélectif, et s'attacher à réussir l'intégration. Au cours de ces dernières années, l'Europe, qui peine à contrôler ses frontières, range l'immigration dans les questions sécuritaires et tente d'associer à cette tâche ses voisins du Sud, alors qu'elle 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 elle a ensuite donné la priorité à la sécurité sur les besoins de main d'œuvre et sur les impératifs d'inclusion sociale plutôt que de prendre en compte le vieillissement de sa population. La poursuite de l'arrivée clandestine de nouveaux arrivants est vécue comme une « invasion de pauvres » venant s'installer dans une Europe impuissante à protéger ses frontières. Tous les éléments parfois contradictoires qui lui sont posés par cette nouvelle donne (problème démographique, immigration nécessaire, intégration indispensable) nourrissent pourtant la conviction qu'il s'agit là d'un atout à saisir particulièrement important.

Quels liens peut-on faire entre tendances démographiques, besoin d'immigration et nécessité de vivre ensemble ? Les démographes s'accordent pour constater que l'Europe est entrée dans une phase de vieillissement démographique qui va s'accroître avec l'arrivée à l'âge de la retraite des « baby boomers » à l'horizon 2010. Aussi, l'immigration est-elle considérée à la fois comme un facteur de croissance démographique de l'Europe à l'horizon 2030 et comme une réponse aux besoins de main d'œuvre, tant dans des secteurs ne pouvant pas être délocalisés à l'étranger que dans ceux qui affrontent la concurrence mondialisée où les profils d'immigrés les plus recherchés peuvent apporter un élément de dynamisme économique et de créativité dans une concurrence mondialisée pour le recrutement des plus compétents. Mais l'immigration est surtout vécue comme un traumatisme dans la plupart des pays européens. L'idée qu'il faut trouver des solutions pour vivre ensemble, de façon plus harmonieuse et dans le respect des droits de l'Homme, avec une population étrangère qui bouge mais qui peut s'installer est encore assez peu partagée. Comment résoudre cet ensemble de paradoxes ?

Au moment de la présidence française de l'Union européenne, de la mise en œuvre du Pacte européen sur l'immigration et du lancement du projet d'Union pour la Méditerranée, il importe d'aller plus avant dans cet ensemble de questionnements liant démographie, immigration et intégration. Après avoir brossé un tableau des tendances démographiques de l'Union européenne (I), nous procéderons à une analyse des réponses européennes en

termes de migrations (II), puis nous dresserons un bilan des expériences du « vivre ensemble » (III).

I – L'Europe, peuple ou population ?¹

Sur les quelque 495 millions d'habitants que compte l'Union européenne, ses 27 Etats membres se caractérisent par une très grande disparité quant à la taille de leurs populations respectives. Ils peuvent être classés en quatre groupes : les « grands pays » ayant une population supérieure à 50 millions d'habitants (Allemagne 82 millions, France 60 millions, Italie 57,8 millions, Royaume-Uni 57,5 millions), les pays ayant une population comprise entre 20 et 40 millions d'habitants (Espagne 39,8 millions, Pologne 38,7 millions, Roumanie 22,5 millions), les pays ayant une population se situant autour de 10 millions d'habitants (Pays-Bas 15,7 millions, Grèce 10,6 millions, République tchèque 10,3 millions, Belgique et Hongrie 10,2 millions, Portugal 10,1 millions, Suède 8,9 millions, Bulgarie 8,3 millions, Autriche 8,1 millions), les « petits pays » au regard de leur population, inférieure ou égale à 5 millions d'habitants (Slovaquie 5,4 millions, Danemark 5,3 millions, Finlande 5,2 millions, Lituanie 3,7 millions, Irlande 3,5 millions, Lettonie 2,3 millions, Slovénie, 2 millions, Estonie 1,5 million, Chypre 752 000, Luxembourg 420 000, Malte 389 000). De telles disparités pourraient cacher des tendances démographiques radicalement différentes. Il semble bien que ça ne soit pas le cas.

1) Vers la convergence des profils démographiques des Européens

Chaque population peut être décrite, d'un point de vue démographique, en termes de structure et de dynamiques naturelles et migratoires. Or, il semble que les diverses populations nationales tendent vers une population européenne relativement uniforme, caractérisée par un profil démographique commun. Nous considérerons ici l'évolution des profils démographiques des États membres en comparant six groupes de pays, correspondant chacun à un certain stade d'évolution de l'Union : à 6, à 10, à 12, à 15, à 25 et à 27 (représenté par les symboles CE 6, CE 10, CE 12, CE 15, CE 25, CE 27). Pour décrire les profils démographiques des populations européennes, nous avons pris comme référence les indicateurs suivants : taux de natalité, taux de mortalité, taux de mortalité infantile, taux de fécondité totale, taux d'accroissement naturel, espérance de vie à la naissance par sexe. Pour chacun des 27 Etats membres, nous avons considéré les séries historiques de ces indicateurs (et éventuellement celles des données absolues de stocks et de flux dont ils dérivent pour les années comprises entre 1961, date de la 1^{ère} conférence démographique européenne et 2004). Ces données sont celles de la Banque de données du Conseil de l'Europe (2006), complétée par celles d'Eurostat. Nous avons ainsi tracé les profils démographiques communs de l'Union européenne à ses différents stades d'adhésion. Dans le cas de la natalité, de la mortalité, de l'accroissement naturel et de la mortalité infantile, nous avons pu procéder en calculant les taux ramenés au niveau de la population européenne totale. Pour le taux de fécondité totale et l'espérance de vie à la naissance, il a fallu élaborer des données pour déterminer les composantes au niveau de la population européenne totale. Pour vérifier si les différentes populations européennes convergent effectivement vers un profil démographique commun, nous avons mesuré la variabilité interne pour chaque groupe de pays identifié par la date d'adhésion et pour chaque indicateur déterminé. Dans le cas des taux de natalité, de mortalité, d'accroissement naturel ou de mortalité infantile, nous avons pondéré les différences entre chaque taux et le taux moyen avec des poids proportionnels aux populations de chacun des pays. Ainsi, si l'on compare l'Union européenne, en 1961 et 2004, avant l'appartenance des pays à l'Union à ces différentes périodes, nous constatons que la convergence des profils démographiques est bien moindre dans le passé qu'actuellement et que le passage de 10 à 15, puis de 15 à 25, et enfin de 25 à 27 a d'abord marqué des disparités qui se sont estompées ensuite. C'est lorsque l'Europe était à 6 et à 10 que l'homogénéité des profils démographiques était la plus forte si l'on compare la convergence des critères de variabilité retenus.

¹ Raimondo Cagiano de Azevedo, Maria Rita Sebastiani, « Europe : people or population ? », Giornate di Studio sulla Popolazione, VII edizione, Latina, Facoltà di Economia, 14-16 febbraio 2007,

L'analyse de l'évolution des profils démographiques des populations nationales suggère que celles-ci tendent, avec le temps, à marquer des comportements semblables. Ces affinités sont particulièrement nettes dans le cas de la natalité, de la fécondité totale et de la mortalité infantile. Du point de vue territorial, les similarités sont plus fortes dans le cas des regroupements formés par les populations des pays occidentaux (CE 6, CE 10, CE 12, CE 15). À l'intérieur des groupes CE 25 et CE 27 il y a des différences significatives entre les profils démographiques des populations occidentales et orientales, surtout en matière de mortalité. Mais certains signaux laissent présupposer que, dans l'avenir, les populations d'Europe centrale et orientale tendront à présenter des caractéristiques démographiques semblables à celles des populations occidentales (comme l'espérance de vie à la naissance, qui augmente après la crise des années 1990 suite à la chute du mur de Berlin). Sur la base de l'hypothèse de l'homogénéité interne propre à chacun des six groupes, nous avons tracé les profils démographiques communs pour chacun groupe. En général, ils semblent, avec le temps, se rapprocher les uns des autres, confirmant l'hypothèse de l'existence d'une évolution commune. C'est notamment le cas pour la natalité, la mortalité, l'accroissement naturel et la mortalité infantile. Pour ce qui est de la fécondité totale et de l'espérance de vie à la naissance par sexe, les profils communs qui correspondent à l'Europe centrale et orientale tendent à coïncider entre eux, se séparant plus ou moins nettement des deux profils communs associés à l'Europe élargie. Ce décrochage rend visible le retard entre les stades de transition démographique des deux blocs de populations, à l'Est et à l'Ouest de l'Europe, l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne ayant encore accentué le décalage des profils démographiques à court terme. L'analyse des variables communes confirme que les divers groupes de populations nationales convergent vers un modèle démographique commun. La rapidité de convergence est plus élevée pour les composantes démographiques caractérisées par une faible variabilité territoriale (natalité, fécondité totale et mortalité infantile). Elle est plus faible pour les comportements qui présentent une plus grande différenciation géographique (mortalité générale et espérance de vie à la naissance). En général, la convergence est rapide pour les groupes formés par les populations occidentales, elle est plus lente dans le cas des groupes incluant les populations d'Europe orientale (CE 25, CE 27). Les différences entre les séries territoriales tendent à diminuer avec le temps, à l'exception de l'espérance de vie à la naissance, mais nous pouvons raisonnablement faire l'hypothèse que cette différence devrait se réduire dans un avenir proche.

Les profils démographiques communs, se référant à divers stades d'agrégation de l'Union, évoluent vers des modèles de populations à croissance zéro. La natalité décroît dans le temps, en se stabilisant dès les années 1990 à des niveaux moyens légèrement supérieurs à 10 pour mille. De la même façon, le taux de fécondité totale se réduit, à des valeurs au-dessous du niveau de substitution. À partir de la seconde moitié des années 1970, les taux moyens de mortalité tendent à diminuer graduellement. La mortalité infantile décroît constamment au cours du temps, autour de valeurs moyennes inférieures à 5 pour mille. Les profils communs convergent pour décrire une population caractérisée par un vieillissement croissant et par une espérance de vie moyenne élevée à la naissance. La convergence des parcours démographiques s'accompagne certainement de l'émergence de la dimension européenne des politiques sociales qui leur sont liées : la formation de couples et de nouveaux rapports intergénérationnels (dialogue parents/enfants plutôt que relations d'autorité et de respect), le vieillissement démographique avec la réforme des retraites, la distinction entre la mobilité interne et les migrations de voisinage avec la prise de conscience des problèmes d'intégration : autant de défis et de nouvelles frontières de l'État providence communautaire qui devraient caractériser de nouvelles politiques communes cohérentes avec le modèle social européen. La nouvelle population européenne qui se dessine après les bouleversements politiques dans l'est de l'Europe apparaît profondément différente de la somme des précédentes populations nationales, comme cela a été le cas dans l'Union européenne où un modèle de démographie plutôt uniforme s'est superposé de plus en plus aux précédentes caractéristiques nationales. Les populations de l'Europe, dans leur diversité, présentent de plus en plus de caractéristiques démographiques communes. L'homogénéité des comportements démographiques des Etats membres de l'Union européenne indique ainsi qu'une population européenne est

née ; le processus d'adaptation des nouvelles populations d'Europe centrale et orientale est déjà commencé et il se poursuivra dans les prochaines années, confortant l'existence d'un peuple européen.

2) L'Europe et le monde : une lente prise de conscience²

À l'échelle mondiale, le décalage entre l'émergence de grands géants démographiques (Chine 1,293 milliard de personnes, Inde 1,007 milliard d'habitants, Indonésie 212 millions d'habitants) et le vieillissement démographique de l'Europe, de la Russie et du Japon crée de profondes lignes de fracture. D'un côté, se profilent les grands réservoirs démographiques du monde et de l'autre, des pays ou blocs de pays vieillissants, dont l'Europe. Au milieu du siècle, l'Inde dépassera 1,6 milliard d'habitants, le continent africain s'acheminera vers les 2 milliards prévus pour la fin du XXIème siècle tandis que la Chine commencera à voir sa population se stabiliser autour d'1,3 milliard à cause des effets de la politique de l'enfant unique. En 2000, un rapport du département de démographie des Nations unies sur les migrations de remplacement alertait déjà l'Europe sur cette nouvelle donne et sur les conséquences que l'Europe devrait en tirer dans son attitude à l'égard des flux migratoires. Dans un discours au Parlement européen en juillet 2004, le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, disait que l'Europe ne pouvait plus se fermer à l'immigration et qu'elle devait devenir une terre d'immigration.

La mer Méditerranée constitue une illustration de ces lignes de fracture : sur sa rive sud, 50% de la population a moins de 25 ans et l'âge médian en Afrique est de 19 ans. Dès 2030, la planète atteindra 8 milliards d'habitants et l'Afrique aura dépassé, par sa population, la Chine et l'Inde dès 2030 pour atteindre 2 milliards d'habitants à la fin du siècle. Ce continent génère, chaque année, 20 à 25 millions de jeunes sur le marché du travail, avec un exode rural de 40% de jeunes au chômage qui s'acheminent vers de grandes villes comme Dakar (3 millions d'habitants).

Aux États-Unis, dont la population de 284 millions en 2007 s'élèvera à 400 millions en 2050, un Américain sur 7 est hispanique contre un sur 6 de nos jours. La Californie absorbe actuellement 30% des immigrés. En 2050, les Anglo-américains ne représenteront plus que 53% de la population, selon le rapport 2007 du SOPEMI (OCDE).

Mais l'épicentre de la population est en Asie : en 2030, l'Inde et la Chine représenteront le tiers de l'humanité et en 2050 on comptera 1,3 milliard d'habitants en Chine et 1,6 milliard d'habitants en Inde, qui sera le pays le plus peuplé de la planète. Ces pays asiatiques sont prêts à faire d'énormes investissements en Afrique, ce qui crée une poussée migratoire chez les Africains privés d'emplois sur place par la main d'œuvre chinoise ou indienne amenée par les entreprises. La population mondiale devrait se stabiliser autour de 2030-2050 pour décroître ensuite, se stabilisant autour de 8 à 9 milliards d'habitants.

L'Europe ne semble pas avoir pris la mesure de ces changements tout en étant obligée de trouver une solution : il faut un dialogue et des processus de décision multilatéraux sur les migrations pour éviter l'exode des cerveaux venus du tiers monde et notamment d'Afrique et l'arrivée clandestine des 27 000 Sénégalais qui, en un an en 2006, ont atteint les îles Canaries. La libre circulation des hommes fait partie de ce dialogue. En 2030, on considérera peut-être les migrations comme une opportunité plus qu'une menace, car la compétition sera plus rude pour obtenir les travailleurs immigrés les plus recherchés. L'Allemagne est dans un état d'urgence démographique : elle risque de perdre, en 25 ans, de 4 à 7 millions d'habitants, un tiers des femmes n'ont pas d'enfant, et même 40% des femmes diplômées ; 3% des hommes se sont fait stériliser. Le poids du nazisme qui prônait la famille nombreuse, le système scolaire où les enfants sortent de l'école à 13 heures et la volonté des mères d'assumer pleinement leur rôle en étant à la maison pour leurs enfants concourent à ce comportement malthusien qui aura des conséquences graves sur les systèmes de retraites, mais aussi sur la diffusion de la culture allemande, voire sur la disparition du peuple allemand annoncée par les plus pessimistes vers 2300... Il faudrait 3,2 millions d'immigrés par an d'ici 2050 pour maintenir la pyramide des âges telle qu'elle est dorénavant. L'Italie et l'Espagne sont aussi dans une situation critique :

² Catherine Wihtol de Wenden, « Vers un big bang démographique », in Mathieu Vidard, *Abécédaire pour les curieux. Les têtes au carré*, Auxerre, Sciences Humaines, Editions 2008.

entrées brutalement dans une société post-industrielle avancée, leur population se caractérise par la chute de la natalité, le vieillissement et l'augmentation des flux migratoires, bouleversant la politique sociale et économique sur la longue période. Là encore, l'existence de la population peut paraître en jeu. Umberto Eco ne disait-il pas, dans une conférence à l'UNESCO, qu'à ce rythme dans un siècle il n'y aurait plus d'Italiens.

Dans le cas français, malgré l'« exception française », constituée par son dynamisme démographique et son taux de remplacement des générations avec près de deux enfants par femme (1,9) et 800 000 naissances par an, le vieillissement des générations ne manquera pas néanmoins de s'aggraver entre 2015 et 2030 : le passage à la retraite des générations du « baby boom » aura pour effet de créer un nombre d'inactifs supérieur à celui des actifs, parallèlement à l'accroissement du quatrième âge dû au rallongement de la durée de la vie. Il en résultera des pénuries de main d'œuvre, un moindre dynamisme économique et un besoin de métiers de soins aux personnes âgées (dits du « care ») lié au vieillissement. L'immigration deviendra donc le principal facteur de dynamisme démographique d'ici 30 ans³. Il y aura moins de naissances et plus de décès, alors que la France compte, à présent, 300 000 naissances de plus que de décès, ce qui ne durera pas. On atteindra un solde négatif quand le nombre des « baby boomers » arrivera en fin de vie. Même si l'immigration reste à un niveau modéré (100 000 entrées par an), elle sera le principal moteur de croissance de la population française. La seule incertitude est sur la date à laquelle cela se passera. L'immigration constitue actuellement 8% de la population sur près de 60 millions d'habitants en France métropolitaine. Elle en comptait 3% en 1911, 5% en 1945, 7,5% entre 1975 et 1999 et 8% en 2004. La croissance de la population est due actuellement pour un quart au solde migratoire alors que dans les autres pays européens, elle est due parfois pour les trois quarts à l'immigration. La population immigrée constitue en France 10% de la population d'âge actif. Les naissances de mères étrangères sont au nombre de 100 000 sur les 800 000 annuelles (12%) et en moyenne, chez les mères étrangères, l'on compte 3,3 enfants par femme. La croissance de la population n'est certes pas seulement due à l'immigration mais le rôle de celle-ci va s'accroître dans les années à venir à cause du profil de la pyramide des âges. En 2030, la France comptera 67 millions d'habitants, mais un Français sur 2 aura plus de 50 ans et un Français sur 10 plus de 80 ans. Le vieillissement signifie une moindre croissance économique, un coût accru du quatrième âge. Le nombre de personnes actives pour un retraité était de 8 pour un retraité en 1945, de 2,5 en 2000 et devrait être de 0,8 en 2050.

II – L'Europe a-t-elle besoin d'immigration ?

Les réponses européennes à cette nouvelle donne démographique sont lentes et frileuses, car l'Europe ne s'est jamais pensée auparavant comme un continent d'immigration. Elle a longtemps été, dans le passé, une terre d'émigration et de conquêtes territoriales : il suffit d'évoquer les croisades, les grandes découvertes, la colonisation, les missions religieuses, le commerce international, etc. Aussi peine-t-elle à penser son identité comme évolutive, en tenant compte des migrations comme le fait le nouveau monde (États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) et la prise en compte de sa perte d'influence dans la gouvernance du monde, liée en partie au déclin de son poids démographique, est également tardive.

1) De nouvelles tendances accentuant le décalage entre politiques restrictives et valorisation de la mobilité

Le modèle fondamental affectant les dynamiques migratoires futures sera le changement démographique. Dans le monde, le face-à-face démographique et économique se poursuit. Le dernier rapport du SOPEMI⁴ souligne que les migrations internationales ont continué d'augmenter dans 17 pays de l'OCDE. Pour l'immigration légale, les plus fortes

³ François Héran, *Le temps des immigrés*, Paris, Seuil, 2006

⁴ SOPEMI : Système d'observation permanent de l'immigration, à l'initiative de l'OCDE.

progressions entre 2005 et 2007 ont été observées aux États-Unis, en Espagne, au Royaume-Uni, en Italie, en Irlande et en Nouvelle-Zélande. Dans la plupart des pays, l'immigration familiale représente entre 45 et 60% des migrations permanentes (70% aux États-Unis). Les migrations humanitaires constituent entre 15 et 20% de l'immigration au Royaume-Uni, en Norvège et au Canada et près de 30% aux Pays-Bas. Les migrations ethniques demeurent importantes au Japon (*Nikkeijins* : Japonais émigrés en Amérique latine et retournés au Japon) et en Allemagne (*Aussiedler* : Allemands « ethniques » vivant à l'est des frontières allemandes : Russie, Ukraine, pays baltes) tandis que les migrations de retraités sont croissantes en France, en Espagne et au Portugal. En Espagne, la cinquième nationalité étrangère est formée par les Britanniques, qui sont la sixième au Portugal. En Europe, la Pologne et la Roumanie sont devenues les principaux pays de départ à destination du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Irlande et de l'Autriche. Quant aux Africains, ils ont pour première destination l'Europe, avec un partage des destinations selon les aires linguistiques, les francophones se dirigeant vers la France et la Belgique, les anglophones vers le Royaume-Uni. Mais les pays européens sont différemment affectés par les migrations, en nombres absolus et en proportion de leur population totale.

En nombres absolus, l'Allemagne compte le plus grand nombre d'étrangers (6,7 millions en 2005, 8,8% de la population), suivie par la France (4 millions, 8%), le Royaume-Uni (3 millions, 5,2%), l'Espagne (2,7 millions, 6,2%), l'Italie (2,6 millions, 4,6%), la Suisse (1,5 million, 20,3%), la Belgique (900 000, 8,6%), l'Autriche (801 000, 9,7%), les Pays-Bas (691 000, 4,2%), la Grèce (553 000, 5,2%), la Suède (479 000, 5,3%), le Portugal (432 000, 4,1%), la République tchèque (278 000, 2,7%) le Danemark (270 000, 5%), l'Irlande (259 000, 6,3%), la Norvège (222 000, 4,8%), le Luxembourg (181 000, 3,9%), la Hongrie (154 000, 1,5%) et la Finlande (113 000, 2,2%).

Deux de ces pays (la Suisse et la Norvège) ne font pas partie de l'Union européenne, mais celle-ci est elle-même en proie à de plus fortes disparités si nous prenons en compte non plus les nombres absolus mais les proportions dans la population totale : près de 40% d'étrangers au Luxembourg, et près de 10% en Autriche et en Belgique contre 2% en Finlande.

La répartition par nationalité des immigrants est encore plus diversifiée. Tandis que certains pays européens sont fortement marqués par leur passé colonial (France, Royaume-Uni, Portugal, Espagne, Belgique), d'autres sont le reflet de la nouvelle mondialisation des migrations et de l'ouverture à l'Est (Italie, Grèce). Deux profils dominent : les « couples migratoires », c'est-à-dire la présence d'une nationalité dans un seul pays : 95% des Algériens et 70% des Tunisiens en Europe sont en France, alors que 68% des Turcs sont en Allemagne et que l'essentiel des ressortissants du Commonwealth se trouvent au Royaume-Uni. Les Albanais ne se rencontrent guère qu'en Italie et en Grèce, de même que les Brésiliens au Portugal.

L'autre configuration est celle des « quasi-diasporas » : une nationalité présente dans de nombreux pays européens et qui tisse entre ses différents groupes de puissants réseaux transnationaux économiques, culturels, religieux, familiaux et matrimoniaux, indépendamment même des tentatives officielles du pays d'origine. L'exemple le plus emblématique est celui des Turcs, au nombre de près de 3 millions en Europe. Alors qu'ils forment plus de la moitié de l'immigration extra-européenne en Allemagne, ils sont présents, de façon minoritaire, dans de nombreux autres pays européens (France, pays nordiques, Suisse, Autriche). Ils sont suivis par une autre quasi-diaspora : les Marocains qui sont 500 000 en France, mais qui sont la première ou la seconde nationalité étrangère en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas. Dans le passé, les Italiens correspondaient à ce profil et, à un moindre degré, les ex-Yougoslaves.

Un autre phénomène récent est celui des migrations ethniques : 2 millions d'*Aussiedler* (Allemands de l'extérieur) sont venus s'installer en Allemagne depuis la chute du Mur de Berlin et y ont acquis la nationalité allemande, fondée sur le droit du sang jusqu'en 1999. 350 000 Turcs de Bulgarie sont revenus en Bulgarie depuis 1989, quelques dizaines de milliers de Finnois de Carélie sont en Finlande, d'autres « désenchevêtrements » des nationalités (migrations ethniques de retour vers la terre natale des ancêtres) sont survenus entre la Roumanie et la Hongrie (Hongrois de Transylvanie). Les Roms, qui constituent 10% de la population en Roumanie (2 millions) et en Bulgarie (700 000), ont

retrouvé leur mobilité et circulent légalement, depuis la libre circulation accordée aux ressortissants de Bulgarie (31 décembre 2000) et de Roumanie (31 décembre 2001). Des nationalités qui avaient peu de liens avec les pays de l'Union européenne ont tissé des réseaux migratoires récents (Sri Lankais, Pakistanais et Tchétchènes en France, Roumains, Polonais et Philippins en Italie depuis les années 1990, Ukrainiens en Espagne et au Portugal). Seuls les pays d'Europe du Nord et d'Europe centrale et orientale sont encore peu affectés par les migrations massives.

La plupart des pays de l'OCDE s'inquiètent de la pénurie d'immigrés hautement qualifiés car leurs économies reposent de façon croissante sur le savoir. L'emploi immigré se concentre dans les services et dans les emplois peu qualifiés, qu'on cherche à attirer avec une immigration saisonnière. Avec le vieillissement démographique des 15 prochaines années en Europe et au Japon, le nombre des inactifs dépassera celui des actifs. Faute de migrations, la population d'âge actif commencera alors à décliner dans un contexte de demande accrue de biens et de services et, à l'horizon 2030, dans tous les pays européens, l'immigration sera le seul facteur de croissance de la population. Or, un pourcentage croissant de la population mondiale vit dans les 175 pays en voie de développement, tandis que la richesse reste concentrée dans les 25 pays les plus développés.

De leur côté, les migrations se modifient. On parle dorénavant de circulation migratoire : beaucoup de migrants aspirent à circuler sans nécessairement se sédentariser définitivement et beaucoup de pays d'accueil croient pouvoir résoudre ainsi le difficile problème de l'intégration. C'est la conséquence d'une plus grande mobilité des facteurs de production, comme le capital et la main d'œuvre très qualifiée, mais aussi d'une plus grande facilité de partir, revenir et repartir. Ceux qui circulent ont souvent un statut de résident privilégié ou des titres de séjour à entrées multiples, ils peuvent être double nationaux, une situation qui tend à se développer en Europe. Plus les frontières leur sont ouvertes, plus ils circulent et moins ils s'installent car ils peuvent aller et venir. Ceux qui se sédentarisent de façon aléatoire sont ceux pour qui les frontières sont fermées, qui sont entrés clandestinement ou qui ont un statut précaire : s'ils repartent chez eux, ils ne pourront plus revenir. Donc ils restent. Plus les frontières leur sont fermées, plus ils s'installent. D'autant plus que, chez eux, il n'y a souvent aucun espoir de voir leur existence changer à l'échelle d'une vie.

L'Europe attire par elle-même : les facteurs d'attraction « *pull factors* » sont souvent plus importants que les facteurs qui poussent les gens hors de chez eux « *push factors* », comme la pression démographique et la pauvreté. L'information reçue des pays européens par la télévision et Internet, les biens de consommation importés par les migrants en congés ou de retour, l'offre de passage par des officines qui ont fait de la frontière une ressource, la valorisation de la mobilité parmi des jeunes de plus en plus urbanisés et scolarisés, mais voués au chômage, tout cela nourrit une envie d'Europe et alimente les imaginaires migratoires.

Un autre élément de nouveauté est le changement de regard économique des pays d'accueil et de départ sur la migration : longtemps considérés comme peu productifs, les transferts de fonds sont regardés actuellement comme un facteur essentiel du développement des pays d'origine. D'après la Banque mondiale, les envois de fonds ont plus que doublé au cours de la décennie écoulée, passant de 102 milliards \$ en 1995 à 250 en 2006. 14 milliards € ont été envoyés par les migrants travaillant en Europe en 2005 vers leurs régions d'origine. Des associations de développement sont soutenues par l'Union européenne pour canaliser cette manne. Mais cette approche est souvent en décalage par rapport aux politiques migratoires des États européens qui justifient leurs politiques restrictives par une dépendance réelle ou supposée à l'égard de leurs opinions publiques devenues les arbitres de leurs décisions.

2) La reprise de l'immigration de travail⁵

Durant les années 1960, le remède aux pénuries de main d'œuvre dans une Europe en pleine croissance économique, notamment dans les régions les plus industrialisées (Allemagne, Benelux, France), a été le recours à une immigration d'abord gérée par l'État, puis recrutée directement par les employeurs dans les pays d'origine et souvent entrée clandestinement, puis régularisée ensuite au cas par cas. Ce système, où la conquête de l'égalité des droits s'est faite de haute lutte dans l'entreprise puis dans la société marquée par un mouvement d'allers et retours d'hommes isolés entre pays d'accueil et pays d'origine (la *noria*), a trouvé son point d'orgue à partir de 1973-1974 quand, suivant l'Allemagne, la France et le Benelux, la plupart des pays européens ont décidé de suspendre provisoirement l'immigration de travail salarié dans un contexte de crise pétrolière, de chômage et de désindustrialisation massive. On pensait alors que les immigrés allaient rentrer chez eux et seraient remplacés par les Européens bénéficiant de la liberté de circulation, d'installation et de travail en Europe et les nationaux au chômage. Il n'en a rien été. La fermeture de l'immigration de travail, qui a duré plus de 30 ans, a suscité, en réalité, de nombreux effets pervers : poursuite et parfois accélération du regroupement familial commencé plus tôt, immigration clandestine, persistance de besoins de main d'œuvre dans les secteurs où le travail est mal payé, pénible, soumis aux intempéries, irrégulier dans l'année avec des temps morts et des périodes de pointe et surtout où il n'est pas délocalisable (notamment bâtiment et travaux publics, agriculture, hôtellerie et restauration, soins à la personne et services domestiques). Compte tenu de la fermeture des frontières aux salariés étrangers, l'essentiel de ce travail a continué d'exister dans la clandestinité. La plupart des pays européens ont tardé à se reconnaître comme pays d'immigration : il a fallu attendre 1998 en Allemagne et plus longtemps en France où « *l'immigration zéro* » a été la norme entre 1993 et 2006, avant d'être remplacée par l'« *immigration choisie* » de la seconde loi dite Sarkozy du 24 juillet 2006. Dans l'Europe du Sud, ancienne terre de départ devenue terre d'accueil au cours des années 1980, la contradiction a été résolue par des régularisations massives entre 1985 et 2005, par « paquets » de 500 000 à 1 000 000 de personnes (Italie, Espagne, Grèce, Portugal).

Les années 1990 ont été marquées, à l'échelon européen, par un durcissement des politiques d'entrée : reprise en main par les ministères de l'Intérieur des questions migratoires à travers la gestion du système de Schengen, constitution de gardes-frontières aux portes de l'Europe pour filtrer les migrations clandestines, multiplication d'instruments de contrôle plus sophistiqués comme le Système d'information Schengen (SIS), la dactyloscopie des empreintes digitales des demandeurs d'asile (Eurodac), le système informatisé des visas européens (SIVE), le réseau FRONTEX de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, les passeports biométriques et les visas de transit aéroportuaires, etc.

Le droit d'asile a été instrumentalisé pour concourir au contrôle des flux migratoires, par une série de restrictions depuis 1990 (Dublin I et II, asile interne, liste de pays sûrs). Aux portes de l'Union européenne, des camps maintiennent sur place des candidats irréguliers au passage des frontières et des morts s'accumulent en mer Méditerranée, tandis que les pays riverains sont mis à contribution par des accords bilatéraux et de réadmission dans cette vaste opération de contrôle, de dissuasion et de répression.

Dans le même temps, l'Union européenne entrouvre ses frontières, suite au rapport des Nations Unies de 2000 sur le vieillissement et les pénuries de main d'œuvre et au Livre vert européen de 2005. Le coup d'envoi est lancé par l'Allemagne, en 2001, avec le rapport Süssmuth qui expose que l'Allemagne, devenue depuis longtemps un pays d'immigration, aurait besoin d'une immigration de travail, qualifiée et non qualifiée. Au Royaume-Uni, après 30 ans d'absence d'analyse économique sérieuse de l'immigration, le ministère de l'Intérieur a publié, en 2001, un rapport soulignant les bénéfices potentiels de la migration de travail. Des économistes européens recommencent à se livrer à une

⁵ Stephen Castles, « Guestworkers in Europe: a Resurrection? », *International Migration Review*, volume 40 Number 4 (Winter 2006), p. 741-766.

analyse des coûts et bénéfices de l'immigration, à l'instar des années 1975, comme les États-Unis, le Canada et l'Australie l'ont fait depuis plusieurs années.

Deux facteurs ont conduit à ce changement de perspective. Un facteur économique d'abord : la prise de conscience que les pays développés ne pouvaient pas se contenter d'utiliser la main d'œuvre faiblement qualifiée des pays à bas salaires. Si les voitures, les ordinateurs, les vêtements peuvent être fabriqués en Chine, au Brésil ou en Malaisie, le bâtiment, l'hôtellerie, la restauration, les hôpitaux doivent rester là où se trouvent les consommateurs et usagers. Un facteur démographique ensuite : la prise de conscience que les taux de fertilité ont chuté fortement. Les projections d'Eurostat montrent que la population de l'Europe baissera de 1,5% entre 2004 (457 millions) et 2050 (450 millions). Le déclin sera plus fort en Allemagne (9,6%), en Italie (8,9%) et dans les pays d'Europe centrale et orientale (11,7%). Plus préoccupant encore est le déclin de la population d'âge actif (15-64 ans) : 67% de nos jours pour 16% de personnes de + de 65 ans mais en 2050, 57% des actifs devront supporter 30% de personnes de + de 65 ans.

Ces mêmes facteurs se déclinent sous d'autres aspects pour venir appuyer le besoin d'immigration : l'économie informelle (organisée dans l'illégalité, dans des niches d'emploi non répertoriés officiellement avec des travailleurs souvent sans papiers), qui a beaucoup augmenté ces dernières années, accreditant l'idée d'un marché du travail flexible ; les changements sociaux induits par les transformations démographiques : baisse du nombre des 0-14 ans, passant de 16,4% en 2004 à 13,4% en 2050, avec des attentes de meilleure éducation et donc peu ouverts aux emplois peu qualifiés ; l'accroissement des inégalités dans le monde, qui pousse à la migration dans l'espoir que les pays développés concourent à un meilleur développement du Sud et procèdent à la réouverture des canaux de migration légale ; la recherche d'une gestion négociée de l'immigration avec les pays du Sud dans les secteurs où il y a des risques d'exode des cerveaux et de pénuries de personnel dans les métiers des soins (« *care* » : éducation, santé) et dans l'administration ; la prise de conscience au Sud que beaucoup de migrants fuient à la fois la pauvreté et la répression chez eux où ils sont confrontés aux questions des droits de l'Homme et de la démocratie.

La réponse des pays européens est la migration temporaire, parfois qualifiée de « circulaire » avec des mesures de lutte contre le travail illégal ; l'incitation à ne recruter que lorsque les tentatives d'emploi de travailleurs locaux ont été épuisées ; la hiérarchisation des droits des migrants selon les secteurs d'activité, la qualification et la durée antérieure du séjour ; une analyse des coûts sociaux de la migration ; les incitations au retour pour les travailleurs temporaires dont le contrat est expiré. On observe actuellement une tendance globale en faveur de la migration temporaire, circulaire et sélective. Les réponses vont des permis à points (« *green card* » en Allemagne en 2000) aux accords bilatéraux de main d'œuvre (Italie, Espagne, Portugal) en passant par l'ouverture des frontières acquise pour tous les ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne et l'ouverture du marché du travail à ces personnes (au Royaume-Uni, en Irlande, en Suède), et par l'immigration « choisie » pour la France depuis le 1^{er} janvier 2008. En Allemagne, la *green card*, qui n'a permis ni la résidence de longue durée ni le regroupement familial, n'a pas atteint le nombre de travailleurs attendus (5 000 contre 20 000 espérés). Au Royaume-Uni, l'attraction des migrants hautement qualifiés s'est faite grâce à des possibilités de regroupement familial et d'installation permanente. Pour les moins qualifiés, beaucoup de pays européens jouent sur la période provisoire précédant l'égalité d'accès au marché du travail européen et au droit d'installation des ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne : en France, une liste de métiers non ou peu qualifiés a été dressée en février 2008 pour les attirer, et les pays d'Europe occidentale comptent à terme sur les surplus de main d'œuvre de la Pologne, de la Bulgarie et de la Roumanie. L'Allemagne, qui a beaucoup eu recours à la migration temporaire, fait fortement appel à des travailleurs saisonniers (278 000 en 2001) grâce à des accords conclus avec ses voisins orientaux. Ils sont soumis à la « *préférence communautaire à l'emploi* ». D'autres sont recrutés par des entreprises dont les travailleurs restent employés par les compagnies du pays d'origine ou par le biais de la sous-traitance. Ceci n'exclut pas l'existence de travailleurs illégaux, dont le nombre était estimé de 500 000 à 1,1 million en 2005. Le Royaume-Uni a eu recours à

des programmes de travailleurs temporaires et permanents pour faire face aux pénuries de personnel très qualifié dans les périodes de croissance et de travailleurs peu qualifiés dans l'agriculture, l'industrie agro-alimentaire, l'hôtellerie et le nettoyage dès 1997, grâce à un système de permis fondé sur la demande des employeurs (« *managed migration* ») : 124 000 admissions de permis de travail en 2004, dont les 2/3 très qualifiés, ont été délivrés. Mais il n'y a pas d'équivalent pour recruter les migrants faiblement qualifiés, hormis des systèmes de travail saisonnier, étudiant, agricole et domestique, ce qui n'a pas permis de satisfaire la demande de travailleurs peu qualifiés au Royaume-Uni. La population des « sans-papiers » y est estimée dans une fourchette allant de 50 000 à 500 000 personnes en 2005. Le ministère de l'Intérieur préfère cette solution à la mise en œuvre de programmes de migration légale dans ces secteurs, par crainte des campagnes de la presse populaire de droite (dite *tabloïd*). Suite à l'élargissement de l'Union européenne en 2004, le Royaume-Uni, qui, comme l'Irlande et la Suède, et contrairement à la plupart des autres pays européens, n'a pas introduit de période d'attente pour admettre les travailleurs des nouveaux États membres sur son marché du travail, en a admis 277 000 entre mai 2004 et septembre 2005.

En France, l'immigration choisie a été lancée en juin 2005 par Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, qui a dû faire accepter à son parti, l'UMP, le principe de la réouverture des frontières alors que ce parti était habitué aux discours sur l'immigration zéro introduit par l'ancien ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, en 1993. L'immigration choisie est une politique de quotas qui ne dit pas son nom, fondée sur une hiérarchie entre les « bons » et les « mauvais » immigrés et mise en œuvre dans la loi CESEDA du 24 juillet 2006⁶. Elle s'oppose à l'immigration « *subie* », c'est-à-dire pour l'essentiel celle des familles et des réfugiés, protégés par des textes constitutionnels (droit de vivre en famille) et des traités internationaux (Convention de Genève de 1951 sur l'asile). Cette dernière orientation est d'ailleurs reprise par la loi Hortefeux de 2007 qui cherche à accroître les entrées de travailleurs et diminuer l'immigration familiale. La loi CESEDA de 2006 instaure une carte « compétences et talents » pour les migrants hautement qualifiés ainsi que les artistes et créateurs et une carte de travailleur saisonnier valable 3 ans à la condition de travailler pendant 6 mois chaque année. Elle permet en outre aux étudiants de prolonger leur séjour par un accès limité dans le temps au marché du travail. Mais elle supprime les régularisations, sauf à titre exceptionnel et humanitaire. Les reconductions à la frontière sont renforcées (un objectif de 25 000 a été fixé en 2007 mais il n'a pas été rempli) et des accords bilatéraux sont signés avec les pays d'origine, proposant des embauches sectorielles, des politiques de retour et de co-développement en échange de la réadmission des sans-papiers dans ces pays et de leur coopération au contrôle des frontières. 2 listes de métiers ont été affichées fin 2007 : l'une répertorie 30 professions « susceptibles d'être proposées aux ressortissants des pays non membres de l'Union européenne » (informaticien ou géomètre par exemple) ; l'autre concerne les 152 métiers qui seraient ouverts aux ressortissants des nouveaux États membres : il s'agit surtout de métiers non qualifiés comme laveur de vitres, bûcheron ou serveur. Le nombre de postes est évalué métier par métier, région par région : pour ceux-là, on supprime l'opposabilité de l'emploi, une mesure protectionniste instaurée en France en 1974 suite à la fermeture des frontières à l'immigration de travail et étendue ensuite à l'espace européen en 1994 (*préférence européenne à l'emploi*).

En Europe du Sud, le système des quotas, adopté en Espagne en 2002 pour introduire des migrants aux permis à court terme, a été d'ampleur réduite et de peu d'effet, concurrencé par les régularisations et les possibilités de résidence de plus longue durée de celles-ci. La dernière régularisation effectuée par José Luis Rodriguez Zapatero en 2006 a consisté surtout en une légalisation du séjour de Latino-américains installés de longue date, sans effet d'appel notoire de nouveaux illégaux dans d'autres pays européens. De l'avis du gouvernement espagnol, elle a aussi permis de faire entrer des cotisations sociales dans les caisses de l'État. L'idée de « travailleurs hôtes » n'a jamais été envisagée en Espagne, les permis initiaux d'un an sont renouvelables, si le migrant a trouvé du travail ; ils leur permettent de prétendre à un statut de résident au bout de 5 ans. En Italie, les

⁶ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, dite loi CESEDA (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

régularisations menées sous le gouvernement Berlusconi en 2005 ont surtout concerné les « *badanti* », ces femmes qui gardent des personnes âgées dans ce pays fortement touché par le vieillissement : les employeurs de ces femmes issues des Philippines et d'Europe orientale (Pologne, Roumanie, Ukraine) étaient en partie ses électeurs.

Le caractère limité et de peu d'effet du système des « travailleurs hôtes » dans sa version actuelle en Europe explique la préférence pour le séjour et l'emploi illégaux. Le nombre des clandestins en Europe est estimé de 5 à 7 millions, contre 12 millions aux États-Unis. Le Livre vert européen sur la gestion de l'immigration de janvier 2005 a été la réponse de la Commission européenne au programme de La Haye sur la politique migratoire. Il prévoit de mettre fin à l'objectif « d'immigration zéro » lancé en 1993 et d'entrouvrir les frontières en fonction des besoins de main d'œuvre et d'inscription de l'Europe dans la compétition mondiale pour le recrutement des plus qualifiés. Son objectif était de lancer un débat approfondi tant sur les mesures les plus appropriées pour admettre des migrants économiques que sur la valeur ajoutée d'un schéma commun, dans un contexte où la population européenne va perdre 20 millions de personnes entre 2010 et 2030. La Commission considère qu'il est temps de revoir les approches restrictives de l'immigration, car l'absence de politiques appropriées peut conduire à l'accroissement des flux irréguliers. Tout en reconnaissant que les décisions d'admission de migrants économiques relèvent de la responsabilité des États membres, la Commission appelle à des règles communes plus transparentes et à des critères d'admission communs. 4 directives spécifiques⁷ sont issues de son plan d'action : le recrutement de travailleurs hautement qualifiés, auxquels sont offertes des conditions attractives, soumis à des procédures communes de sélection et d'admission ; le recrutement de travailleurs saisonniers pour l'agriculture, le bâtiment, le nettoyage pour un nombre limité de mois pendant une durée de 4 à 5 ans, sans possibilité de transfert à un statut permanent d'emploi ni de résidence ; la reconnaissance des emplois d'entreprises internationales qui impliquent une certaine mobilité, auxquels seraient accordés une résidence temporaire ; enfin des stagiaires rémunérés, pour une période temporaire dans des entreprises.

L'accent est surtout mis sur les salariés hautement qualifiés, bien que le recrutement de professions clés (le « plombier polonais », les infirmières) et de non qualifiés soit tout aussi problématique et que ces personnes, qualifiées ou non, commencent à faire défaut dans leurs pays d'origine (on parle non seulement de « *brain drain* » mais de « *care drain* » en Pologne et en Roumanie, tout en souhaitant un « *brain gain* » gagnant-gagnant). Le problème se pose surtout pour le personnel médical : il y a plus de médecins du Malawi dans la seule ville britannique de Manchester qu'au Malawi, frappé par le sida). Les services de santé au Royaume-Uni avaient plus de 30 000 infirmières étrangères en 2002, et ils sont lourdement dépendants du recrutement d'employés venant d'Afrique et d'Asie. Le Ghana a perdu 61% de ses diplômés de sa principale école de médecine entre 1986 et 1996.

Le Plan européen a échoué dans son projet de définir une politique à long terme de l'immigration. Il offre une solution aux pénuries d'emploi dans des catégories limitées : les très qualifiés, les saisonniers des secteurs spécifiques, les employés des entreprises internationales et les stagiaires rémunérés. Mais la question des emplois non qualifiés n'est pas traitée, comme si elle devait et pouvait être laissée aux travailleurs d'Europe centrale et orientale pendant la période transitoire avant leur accès à la liberté d'installation et de travail ainsi qu'aux sans-papiers. Quant aux emplois induits par les transformations démographiques et économiquement structurelles de l'Europe, les expériences de rotation ont échoué car les employeurs voulaient retenir les travailleurs expérimentés. Les non qualifiés n'auront donc guère d'autre choix que de travailler illégalement. Quant aux tentatives « gagnant-gagnant », elles restent assez superficielles et peu susceptibles d'induire un vrai développement grâce aux migrations. Une fois de plus, on navigue à vue, faute de solution trouvée pour les faiblement qualifiés dont le besoin va croître dans les années à venir. Tout cela atteste de la grande hypocrisie de la politique d'immigration qui recourt, sans le dire, à l'immigration clandestine. Construire des murs ou accroître les patrouilles aux abords de l'Europe ne résout pas le problème. Une fois de plus, on continue à importer de la main d'œuvre mais pas une population. Il y

⁷ Commission européenne, *Programme d'action relatif à l'immigration légale*, 21 décembre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:FR:PDF>, pp. 7-9.

a 40 ans, on cherchait à recruter des non qualifiés ; on cherche maintenant à recruter des très qualifiés mais sans véritable perspective à long terme. Quelles sont les alternatives ?

La première est de savoir si les pays européens ont réellement besoin de travailleurs faiblement qualifiés. Si les conditions de travail dans les métiers où ils sont employés étaient améliorées, les travailleurs locaux pourraient accepter sans doute ces emplois en s'efforçant d'améliorer la productivité dans ces secteurs. Éliminer le travail faiblement qualifié et revaloriser son statut pourraient dépendre d'une régulation stricte du marché du travail. Si l'on a besoin de migrants, ils devraient avoir le droit de changer d'emplois, de faire venir leurs familles et de s'installer de façon permanente s'ils le souhaitent. Ceci pourrait être la base de la migration circulaire qui a d'autant plus de chances de se développer que les migrants ont un statut « confortable » permettant la mobilité (titres de résidence de longue durée, visas à entrées multiples, double nationalité) et qu'ils espèrent que la situation va s'améliorer chez eux. Mais si cette évolution se concrétise chez les nouveaux Européens, grâce à l'Union qui apporte un changement visible à l'Est, il n'est pas de même au Sud où beaucoup de migrants considèrent qu'il n'y a aucun espoir de voir leur situation s'améliorer à l'échéance d'une vie, la leur.

La seconde alternative se réfère à la gouvernance mondiale des migrations. L'idée d'une gestion multilatérale associant gouvernements et sociétés civiles pour combattre les atteintes aux droits fondamentaux est séduisante, d'autant plus que la migration pourrait être un instrument de réduction de la pauvreté dans les pays de départ. Mais ceci requiert 2 conditions : la volonté des pays d'accueil de travailler avec les pays de départ pour réaliser des bénéfices partagés et l'introduction de systèmes effectifs de régulation du marché du travail en investissant suffisamment pour recruter une armée d'inspecteurs du travail, ce qui impliquerait une prise de distance à l'égard de la dérégulation néo-libérale et une campagne d'information de l'opinion publique sur la nécessité de l'immigration alors qu'elle est persuadée du contraire. Les divergences d'intérêts et le manque de volonté politique rendent difficile la réalisation de ces conditions. La première étape est donc de créer la volonté politique pour faciliter le changement de regard de l'opinion.

Les statistiques de l'immigration sont-elles alarmantes quant aux nouvelles entrées ? En France, la plupart des démographes s'accordent à dire que non. Ainsi, Hervé Le Bras⁸ estime que, contrairement aux idées reçues, le nombre d'étrangers diminue en France, car on ne prend pas en compte les très nombreuses sorties du territoire. La modification des modes de recensement de l'INSEE (abandon du principe du recensement exhaustif) qui ne permet plus de compter le solde migratoire (la différence entre les entrées et les sorties) laisse le champ libre à des dérives idéologiques.

L'Espagne est le pays européen où la progression des flux a été la plus forte au cours de ces 10 dernières années et elle a atteint un nombre d'étrangers à hauteur du Royaume-Uni. Ces étrangers, régularisés à plusieurs reprises, ont contribué à la forte croissance du pays enregistrée au cours de ces années. Qu'en est-il des pénuries de main d'œuvre⁹ ? La mobilité intra-européenne reste modérée malgré les facilités légales offertes aux Européens : seuls 2% des Européens vivent et travaillent dans un pays de l'Union européenne autre que le leur (1,5 million en 2007). Ce sont les plus qualifiés qui en tirent le plus d'avantages ainsi que les ressortissants d'Europe centrale et orientale. S'il est difficile de chiffrer les nouveaux besoins à moyen terme (à l'horizon 2015), il est clair que les tendances démographiques des pays européens vont amener une demande de métiers liés au vieillissement (services à la personne, médecins, infirmières), que le développement du tourisme (75 millions par an en France) demande aussi du personnel adapté, que dans le BTP, les tensions concernent le moyen encadrement (chefs de chantier) et sont résolues par des hausses de salaires. Pour les ouvriers intérimaires, les tensions ne sont pas résolues par des hausses de salaires mais par la précarité de la situation des salariés : immigrés peu qualifiés ou en situation irrégulière. Le recours à l'immigration fait figure de variable d'ajustement.

⁸ Hervé Le Bras (avec Jack Lang), *Immigration positive*, Paris, Odile Jacob, 2006.

⁹ Aurélie Bray, Soraya Thabet, « L'Europe face aux phénomènes migratoires. De l'art de regarder où le problème n'est pas », École des Mines de Paris, Mars 2008.

La mise en œuvre de systèmes de quotas à l'échelon européen, par profession, région, ou secteur d'activité, semble être « à la mode » car elle se présente comme la solution aux pénuries de main d'œuvre qualifiée et non qualifiée après 30 ans de fermeture des frontières à l'immigration de travail. La « *blue card* », introduite à l'automne 2007 par la Commission européenne à destination surtout des étudiants qualifiés des pays tiers candidats à un emploi, introduit une ouverture des frontières aux plus qualifiés. Une politique d'immigration à deux vitesses se profile : lutter contre l'immigration clandestine de façon concertée entre pays européens tout en tolérant que certains emplois peu qualifiés soient remplis par des travailleurs précaires, attirer les plus qualifiés dans un contexte de concurrence mondiale par des politiques de quotas (bien qu'elles n'aient pas toujours fait leurs preuves à l'étranger) et par la facilitation d'une migration de circulation grâce à des titres de séjour avantageux et à la restriction des conditions de l'immigration familiale et du droit d'asile.

La politique européenne de l'immigration est aussi à 2 vitesses entre ressortissants communautaires et non communautaires : alors que la liberté de circulation, d'installation et de travail des Européens est valorisée en termes de circulation migratoire, la mobilité des non Européens est criminalisée pour le plus grand nombre et reste une « chasse gardée » à usage des seuls États membres. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile est l'une des priorités de la présidence française de l'Union européenne. Son programme est triple : lutter contre l'immigration clandestine, réguler les formes légales de migration et contribuer au développement. L'Union pour la Méditerranée proposée par la France aurait pu être un laboratoire de ce programme ambitieux et l'on peut s'étonner de la frilosité avec laquelle la question des migrations y est abordée, comme du refus de revoir le système des visas, principale revendication des habitants de la rive sud pour satisfaire leur volonté de mobilité, condition d'un vrai dialogue. Ceux qui s'installent sur la rive nord sont souvent ceux qui ont les statuts les plus précaires car ils ne peuvent plus retourner librement dans leur pays ni en repartir ensuite.

Alors que l'immigration est inscrit à l'agenda politique européen (3 millions de migrants légaux entrent chaque année en Europe), la réponse est encore très timide et s'inspire moins des ruptures que des continuités (approche sécuritaire, dépendance à l'égard de l'opinion publique, coût social de l'immigration).

III – L'intégration : une question mal posée

Si l'urgence de la maîtrise des flux migratoires fait consensus tant chez les responsables politiques que dans l'opinion publique, la question de la nécessité du vivre ensemble n'est, en revanche, pas encore totalement partagée.

En France, un rapport de la Cour des Comptes de 2004 soulignait que les moyens consacrés à la maîtrise des flux migratoires étaient très supérieurs à ceux consacrés aux politiques d'intégration. Même si le terme d'intégration n'est pas très heureux car il provient d'un usage administratif utilisé notamment par la France en Algérie coloniale avant d'être repris par Paul Dijoud, secrétaire d'État à l'Immigration de Valéry Giscard d'Estaing en 1974, il a fait son chemin en Europe pour désigner le « *vivre ensemble* ».

Les politiques d'intégration relèvent, dans les pays européens, de la subsidiarité, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de politique européenne commune de l'intégration et que cette dernière relève des États, voire d'autres échelons, comme les Länder en Allemagne, jugés plus proches du terrain. Curieusement, alors que la marge de manœuvre des États et des collectivités est assez large et que les clivages politiques pourraient s'exprimer plus fortement que pour les questions qui relèvent des compétences communautaires (entrées et asile), on observe un large consensus entre les pays européens sur les politiques mises en œuvre. Celles-ci sont de plus en plus comparées entre elles à l'échelon européen qui s'efforce de dégager les meilleures pratiques et compare les indices d'intégration. Non sans difficultés d'ailleurs, car on ne compte plus le nombre d'« *Integration index* » dans les différents champs de la politique d'intégration, ni les listes des « *best practices* », animées d'objectifs d'inclusion, de citoyenneté, d'égalité des chances, de lutte contre les discriminations, d'égalité des sexes ou de mixité sociale.

La réalité est plus âpre. Parmi les tabous les plus tenaces, figurent la résistance à l'idée du pluralisme culturel, l'idée que les clandestins gênent l'intégration des immigrés légaux, la

confusion entre les « stocks et les flux » et la conviction que les politiques d'intégration les plus généreuses sont un facteur d'appel pour de nouveaux flux.

1) Immigration et intégration : un faux amalgame

Tout d'abord, le lien entre flux migratoires et intégration tend à s'estomper dans les pays d'immigration ancienne. Les générations issues de l'immigration n'y ont plus beaucoup de rapport avec les flux migratoires, mais sont de nouveaux nationaux (depuis deux ou trois générations) confrontés non pas à la précarité du séjour, ni à l'intégration culturelle, mais à l'intégration économique et à la non reconnaissance par une partie des nationaux de leur qualité de nationaux à part entière.

La plupart des pays européens d'accueil ont cependant reconnu implicitement qu'ils sont devenus, non seulement des pays d'immigration de travail mais aussi des pays d'immigration d'installation car, au tournant des années 1990, la majorité d'entre eux, s'ils ne l'avaient pas déjà fait, ont modifié leur droit de la nationalité pour faire une plus large part au droit du sol.

La plupart des pays européens étaient auparavant des pays de droit du sang, selon un code civil inspiré du code napoléonien lié aux conquêtes impériales (à l'exception des pays qui n'ont pas été conquis, comme le Royaume-Uni et l'Irlande) et qu'ils ont introduit un peu de droit du sol pour des raisons démographiques et d'inclusion politique et juridique des générations issues de l'immigration. Il en va ainsi notamment de l'Allemagne, pays emblématique du droit du sang, qui a modifié son droit de la nationalité en 1999.

Parmi les autres instruments d'inclusion, citons la progressive égalité des droits sociaux entre non Européens et Européens : reconnaissance de l'égalité des droits dans le monde du travail (représentation dans l'entreprise et représentation syndicale, égalité des prestations sociales à l'exception de la liberté d'installation et de travail dans un autre État de l'Union que celui où l'on est résident), la frontière des droits s'étant déplacée après le traité de Maastricht, de nationaux et étrangers à celle entre Européens et non Européens au regard de l'installation et de la mobilité du travail dans l'Union, la reconnaissance des droits politiques locaux dans les pays qui y ont procédé (Suède, Danemark, Pays-Bas, Belgique, sans oublier la Norvège et la Suisse dans quelques cantons, ainsi que le Royaume-Uni et l'Irlande qui accordent tous les droits politiques à tous les niveaux à leurs ressortissants du Commonwealth), la lutte contre les discriminations qui, quoique tardive dans certains pays comme la France, est encadrée par des textes européens (article 13 du traité d'Amsterdam et Charte des droits fondamentaux du traité de Nice) et les programmes d'égalité des chances et de lutte contre l'exclusion (programmes européens *Equal*).

Des lacunes subsistent. Tout d'abord, la non reconnaissance de l'égalité des droits à la liberté d'installation et de travail des non Européens résidents : une disposition contraire à la valorisation de la mobilité et qui trouve peu de justifications économiques. Ensuite, le fait que les qualifiés aient plus de droits fondamentaux (notamment le droit de travailler dans un marché du travail européen et de vivre en famille) que les non qualifiés. Enfin, l'existence d'une hiérarchie des droits comportant huit degrés du plus favorable au plus précaire : les nationaux, les Européens résidents, les Européens non résidents, les non Européens résidents, les non Européens au séjour temporaire, les demandeurs d'asile, les sans-papiers non expulsables et les sans-papiers expulsables.

Une autre hiérarchie caractérise l'accès à la mobilité : avec le régime des visas, la question de la démocratisation du droit à la mobilité est posée. Pour l'instant, la mobilité ne profite qu'aux nantis de compétences, de diplômes (experts, universitaires, etc.) et d'argent (entrepreneurs, commerçants, hommes d'affaires, etc.) dotés de visas à entrées multiples ou de la double nationalité.

Pour éviter les facteurs d'appel plus que par souci des droits de l'Homme, l'égalité des droits sociaux des migrants non Européens progresse entre les Etats membres de l'Union notamment pour le regroupement familial et les demandeurs d'asile.

Ainsi, les pays européens les plus généreux en matière d'État providence ne se trouveront pas pénalisés parce qu'ils apparaîtraient ainsi plus désirables et désirés par les candidats à l'immigration.

2) Comment créer un « nous » suffisamment inclusif pour les Européens tout en restant ouvert aux autres ?

Un autre questionnement soulevé par les relations entre démographie, immigration et intégration relève des caractéristiques mêmes de l'identité européenne. L'Europe ne s'est jamais pensée, dans le passé, comme une terre d'immigration et sa définition de l'identité est celle d'une identité construite sur des valeurs communes définies à l'avance et à laquelle les nouveaux arrivants doivent se conformer.

Ces valeurs partagées entre Européens tiennent d'ailleurs presque dans les doigts des mains car le noyau dur de l'identité reste propre à chacun des pays dans leur diversité. Il s'agit de l'économie de marché, de l'universalisme, des droits de l'Homme, de la démocratie, de la sécularisation, de la solidarité d'un État-providence et de l'individualisme. C'est aussi la conception que la plupart des pays européens ont de la définition de leur identité nationale : une identité préconstruite et non pas évolutive en fonction des cultures des nouveaux arrivants.

À cet égard, l'Europe, tout en étant devenue l'une des plus grandes régions d'immigration du monde, se différencie nettement des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande où le multiculturalisme est devenu une partie des facettes de la citoyenneté. Alors que la citoyenneté « à la française », dans sa version originelle qui a inspiré de nombreux pays européens, était un projet politique, elle s'ethnicise de plus en plus autour de lignes de fracture qui sont moins culturelles que sociales mais qui sont définies comme telles. On assiste à une ethnicisation de la pauvreté (apparition de quartiers mêlant une population de plus en plus pauvre et de plus en plus ethniquement différenciée des Européens au regard de la visibilité et des discriminations) contre laquelle les politiques d'intégration des pays européens semblent timides. L'urgence consiste à définir, à l'échelon européen, un modèle et des instruments du *vivre ensemble* plutôt que consacrer autant d'énergie à la maîtrise des frontières, qui ne trouvera pas de solutions tant que les inégalités dans le monde resteront ce qu'elles sont.

Les philosophies du *vivre ensemble* diffèrent entre pays européens autour de deux pôles : les pays comme le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Allemagne et les Pays-Bas qui ont fait une large place au multiculturalisme et procèdent à une analyse critique de ses dérives communautaires et identitaires ; et les pays qui considèrent l'intégration comme un contrat social autour de valeurs partagées, comme en France et, à un moindre degré, en Belgique ou en Suisse. Les pays d'Europe du Sud, entrés plus tard dans la logique migratoire, n'ont pas de modèle d'intégration fortement défini et ceux d'Europe centrale et orientale encore moins.

Mais les convergences l'emportent sur les divergences. Seuls les instruments diffèrent, dans la priorité accordée à telle ou telle mesure, largement liée d'ailleurs aux modes de négociation entre les différents États d'accueil avec les populations immigrées et issues de l'immigration qu'ils ont en face d'eux. Le modèle français est resté marqué par l'assimilation républicaine (c'est-à-dire la référence constante aux valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité valorisant l'inclusion de l'individu) car ce sont les Maghrébins, façonnés par un siècle de colonisation à la française qui donnent le ton, dans le loyalisme comme dans l'opposition face à l'État.

À l'inverse, le multiculturalisme anglo-saxon, caricaturé en communautarisme, n'est pas sans lien avec le mode de relations de l'empire britannique avec ses anciennes colonies. En Allemagne, le multiculturalisme doit beaucoup aux modes de présence des Turcs, vivants sur un mode communautaire transnational, qui diffère peu entre les pays européens où ils sont installés. Ce sont surtout les instruments de l'intégration qui diffèrent, selon la priorité donnée à la lutte contre les discriminations comme au Royaume-Uni, à la politique territorialisée de lutte contre les inégalités sociale comme en France (politique de la Ville), à l'apprentissage de la langue comme en Allemagne, à l'accès à l'État-providence comme aux Pays-Bas ou aux droits politiques locaux comme en Europe du Nord : autant d'outils emblématiques de l'intégration.

D'autres convergences se font jour, comme l'institutionnalisation du dialogue avec l'islam, les cours de langue pour les primo-migrants, les programmes d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'immigration.

La difficulté pour les pays européens consiste à concilier la mise en œuvre d'un « modèle » de « bonnes pratiques » tout en continuant à affirmer la diversité de leurs situations migratoires et de leurs conceptions du *vivre ensemble*. Mais, quelles que soient les méthodes adoptées, les pays européens qui tireront le plus grand profit de la mobilité seront ceux qui sauront en tirer le meilleur parti économique et culturel tout en assurant aux migrants et à leurs enfants les meilleures chances d'accès aux droits et à la promotion sociale. Les risques de ghettoïsation sont légion : sans une détermination très forte pour lutter contre toutes les discriminations (à l'emploi, à l'école, dans le logement, dans la relations aux institutions d'autorité comme la police et la justice) et assurer une meilleure égalité des chances aux populations issues de l'immigration, les violences urbaines et les comportements de fuite dans l'islamisme, la drogue, la déviance et l'anomie seront autant de défis aux sociétés « d'accueil ».

Les politiques européennes s'acheminent vers une intervention plus forte des institutions communautaires dans ces domaines, tout en accordant aux « flux » un intérêt infiniment plus soutenu qu'aux « stocks », c'est-à-dire à ceux qui sont là, habitués à regarder l'immigration comme non définitive.

Conclusion

Comment faire de l'immigration un atout à saisir pour l'Europe et non un fardeau, en remplaçant une attitude défensive où l'immigration est rangée dans le registre de la sécurité par une attitude volontariste à l'égard de la mobilité ?

La première condition devrait être la nécessaire prise de conscience que l'immigration va se poursuivre, compte tenu des déséquilibres du monde, des transformations démographiques qui s'y jouent et de la très grande inégalité de la répartition des richesses.

La deuxième condition est de considérer la mobilité comme un bien public mondial à défendre, à accompagner et à sécuriser pour assurer des retombées positives dans les régions de départ et d'accueil, selon une approche gagnant-gagnant, sans considérer que le développement puisse constituer, à court terme, une alternative à la migration.

La troisième condition est de changer d'échelle : l'État n'est pas en mesure de faire face, seul, à l'enjeu mondialisé de l'immigration, ni de mettre en œuvre des mesures plus adaptées à l'échelon local.

L'europanisation des politiques d'entrée, d'accueil et d'asile s'impose pour assurer plus de cohérence aux dispositifs communautaires et la décentralisation du *vivre ensemble* peut, seule, assurer plus de flexibilité au cas par cas. Sans oublier que la dépendance excessive à l'égard d'opinions publiques restrictives risque fort d'empêcher d'apporter une réponse durable au défi des nouvelles mobilités. Le décalage entre la réalité des flux migratoires et du *vivre ensemble* des populations installées avec les politiques d'immigration et d'intégration qui tendent à les réguler, s'appuyant en priorité sur l'opinion publique dans un contexte de mutations démographiques, risque d'introduire des rigidités préjudiciables à une meilleure adéquation entre les mouvements migratoires, les attentes des migrants et de ceux qui en sont issus et les opportunités offertes par les sociétés d'accueil.

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, lancé à l'occasion de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, poursuit le paradoxe d'une politique libérale empreinte d'accents sécuritaires, dans un esprit de concertation et de solidarité entre les États membres. L'entrouverture des frontières pour les uns s'accompagne d'un contrôle renforcé pour les autres.

Ce pacte prend 5 engagements :

- mieux protéger l'Europe en contrôlant ses frontières extérieures dans un esprit de solidarité (généralisation des visas biométriques, renforcement de l'agence Frontex, coopération policière avec les pays voisins de l'Union européenne) ;
- organiser l'immigration légale en fonction des capacités d'accueil de chaque État membre dans un esprit de responsabilité (fin des régularisations massives, absence de quotas européens, appel à une immigration « choisie » et qualifiée, chaque État décidant du nombre de migrants autorisés à s'établir sur son territoire, renforcement des critères d'admission au regroupement familial, obligation du contrat d'intégration) ;

- organiser l'éloignement effectif hors de l'Union européenne des étrangers qui y séjournent irrégulièrement (solidarité entre États européens dans la reconduction des sans-papiers, coopération renforcée avec les pays limitrophes, développement des accords de réadmission avec les pays d'origine, aide au retour, sanctions contre les trafics de main d'œuvre et d'êtres humains) ;
- bâtir une Europe de l'asile (élaboration d'un statut d'asile uniforme d'ici 2010) ;
- promouvoir le co-développement et l'aide au développement (échange de titres de séjour d'étudiants et de personnes qualifiées contre la lutte contre l'immigration clandestine dans les pays de départ, lutte contre le pillage des cerveaux, facilitation de la circulation migratoire pour les professionnels qualifiés et soutien aux initiatives de participation des migrants au développement de leurs pays d'origine).

Les États européens abandonnent définitivement l'objectif de l'immigration zéro qui prévalait dans les années 1990 pour les nouveaux entrants économiques, ils prennent acte que l'Europe, pour des raisons économiques et démographiques, compte une composante migratoire qui va se poursuivre et qui s'inscrit dans les relations extérieures de l'Union, ils soulignent les besoins d'immigration qualifiée et très qualifiée de l'Europe qu'ils mettent en regard avec les capacités d'accueil des États.

Une évaluation collective des engagements du pacte est prévue. Par delà la prise en compte de réalités auparavant niées, on peut néanmoins s'étonner que l'immigration ait été quelque peu placée en retrait du projet de l'Union pour la Méditerranée, lui aussi lancé par la France au même moment.

Bibliographie

- Bertrand Badie, Rony Brauman, Emmanuel Decaux, Guillaume Devin, Catherine Wihtol de Wenden, *Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale*, Paris, La découverte, 2008.
- Stefano Baldi, Raimondo Cagiano de Azevedo, *La popolazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Sophie Body-Gendrot, *La peur détruira-t-elle la ville ?*, Paris, Bourin Editeur, 2008.
- Aurélié Bray, Soraya Thabet, « L'Europe face aux phénomènes migratoires », Ecole des Mines de Paris, Mars 2008.
- Raimondo Cagiano de Azevedo, Maria Rita Sebastiani, « Europe : people or population ? » Giornate di studio sulla Popolazione, VII edizione, Latina, 14-16 dicembre 2007.
- Stephen Castles, « Guestworkers in Europe: a resurrection », *International Migration Review*, Vol. 40, N° 4, Winter 2006.
- Centre d'Analyse Stratégique, *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*, Paris, La Documentation française, juin 2006.
- Centre d'Analyse Stratégique, « Mouvements des hommes et des activités », *Horizons stratégiques*, N° 1, juillet 2006.
- François Héran, *Le temps des immigrés*, Paris, Seuil, 2007.
- Jack Lang, Hervé Le Bras, *Immigration positive*, Paris, Odile Jacob, 2006.
- « Migrations internationales. Chaînon manquant de la mondialisation », *Courrier de la Planète*, N° 81-82, Juillet-décembre 2006.
- Antoine Pécoud, Paul de Gutcheneire (eds), *Migration without borders. Essays on the free movement of people*, UNESCO/Berghahn Books, 2007.
- SOPEMI, *Perspectives des migrations internationales*, Paris, OCDE, 2007.
- Anne de Tinguy, *La grande migration*, Paris, Plon, 2004.
- Patrick Weil, *Liberté, égalité, discriminations*, Paris, Grasset, 2008.
- Catherine Wihtol de Wenden, *Atlas des migrations dans le monde*, Paris, Autrement, 2005.
- Catherine Wihtol de Wenden, « L'Union européenne et les enjeux migratoires », in Thierry Chopin et Michel Foucher (dir.), *L'Etat de l'Union 2007. Rapport Schuman sur l'Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman, Ed. Lignes de repères, 2007.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.