

L'Europe en mal de migrations ?

Christophe Bertossi

En 1973-1974, les pays ouest-européens décident d'arrêter toute immigration de travailleurs étrangers. La croissance des trente glorieuses est finie, le chômage monte inexorablement. Dans le même temps, ces pays qui ferment brutalement leur porte doivent accepter de la laisser entrouverte ; ainsi autorisent-ils le regroupement familial et les demandes d'asile. L'immigration, en principe bloquée, emprunte alors d'autres voies, tandis qu'apparaissent des migrants clandestins.

Trente ans ont passé. L'Europe découvre qu'elle a à nouveau besoin de travailleurs étrangers. Elle vieillit et fait trop peu d'enfants. Les pénuries de main-d'œuvre, déjà visibles, sont appelées à s'aggraver d'ici dix ans. D'un point de vue plus général, le monde a radicalement changé. Les flux d'hommes se diversifient, se globalisent et s'accélèrent. Le migrant devient un acteur visible : il prend la parole, investit l'espace public, revendique ses droits. Ainsi, le 1^{er} mai 2006, les migrants hispaniques des États-Unis se mobilisent-ils pour la régularisation de 11 millions de « sans-papiers ».

La définition d'une politique migratoire pour l'Europe soulève des défis inédits. Il s'agit de dépasser l'approche sécuritaire du contrôle des frontières, de s'interroger sur les

capacités d'intégration des pays européens, sur le co-développement et les relations de l'Union européenne (UE) avec les pays du Sud. L'Union doit prendre conscience qu'elle est en compétition avec toutes les autres régions du monde dans sa recherche de la main-d'œuvre nécessaire à son développement et à sa prospérité.

1. Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin des migrations ?

L'Europe vieillit et va connaître des pénuries de main-d'œuvre, déjà mesurables aujourd'hui, mais qui vont s'aggraver d'ici 10 à 15 ans. Dans ce contexte, le recours à l'immigration s'impose.

CRISE DÉMOGRAPHIQUE EN EUROPE ET IMPORTANCE DES MIGRATIONS

Vieillesse et diminution des populations en Europe

Les Européens vieillissent. De tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ce sont ceux de l'UE et le Japon qui voient la part

des plus de 65 ans augmenter le plus dans leur population. Les projections montrent qu'en 2020, il n'y aura que deux actifs pour un retraité en France, en Italie ou en Hongrie ; la Pologne, la Belgique, la Finlande ou la Grèce connaîtront des taux comparables. À titre d'exemple, aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande ou au Canada, on comptera à cette date trois actifs pour un retraité. Seules exceptions, l'Irlande, l'Espagne ou le Portugal vieilliront moins vite que la moyenne européenne.

Ce vieillissement en Europe aura principalement un impact négatif sur l'offre de main-d'œuvre et sur la performance macro-économique qui soutient l'expansion économique et maintient la protection sociale à son niveau actuel. Autre conséquence, cette crise de l'État providence, de plus en plus difficile à financer, va générer des difficultés pour l'intégration des populations les plus fragilisées socialement, notamment les jeunes et les minorités ethniques.

La population européenne va non seulement vieillir, mais également diminuer. Les taux de fécondité sont trop faibles pour permettre le renouvellement naturel des populations – avec une moyenne de 1,5 enfant par femme quand il en faudrait un minimum de 2,2 – et ils continuent de baisser. Selon l'Organisation des Nations unies (ONU), le pays européen où la population régressera le moins vite est la France (- 8 % d'ici à 2050) et celui où elle régressera le plus vite, l'Italie (- 42 %).

L'immigration dans la croissance démographique

L'immigration participe à la croissance démographique de deux façons : d'abord, les entrées d'étrangers contribuent à l'accroissement de la population nationale, quand ceux qui entrent sont plus nombreux que ceux qui sortent (solde migratoire net) ; ensuite, la

fécondité de ces populations immigrées peut contribuer à la croissance démographique du pays d'accueil, même si elle n'est pas toujours supérieure à celles des populations locales, comme en France.

Cet apport de l'immigration à la démographie européenne n'est pas nouveau. Sans immigration, l'Allemagne depuis les années 1970 ou l'Italie depuis les années 1990 auraient vu leur population décroître. En 2001, l'immigration représentait 150 % de l'accroissement démographique de l'Allemagne, entre 90 et 100 % en Suède, en Grèce, en Italie, en Autriche et au Portugal, entre 70 et 80 % en Espagne, en Belgique, au Royaume-Uni, mais seulement 20 % en France. Les trois pays baltes, qui enregistrent à la fois un déficit migratoire net et une fécondité insuffisante, représentent une exception.

PÉNURIES DE MAIN-D'ŒUVRE ET POLITIQUES MIGRATOIRES

Des secteurs entiers de l'économie européenne souffrent d'une pénurie structurelle de main-d'œuvre. La restauration, l'hôtellerie, l'agriculture, le bâtiment, mais aussi des secteurs nécessitant des qualifications plus importantes comme la santé, l'électronique, l'informatique et la communication, l'assurance ou la finance, vont devoir faire appel à l'immigration au cours de la prochaine décennie. De nouveaux métiers, liés au vieillissement des populations (comme l'aide à domicile), vont également nécessiter une importation de main-d'œuvre. Enfin, dans la perspective des objectifs définis par la stratégie de Lisbonne¹, l'Europe manque de scientifiques et de chercheurs. Un déclin rapide de la population active européenne devrait intervenir dès 2015.

1. Lancée lors du Conseil européen les 23 et 24 mars 2000, la stratégie de Lisbonne vise à faire de l'Europe, en 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » d'ici 2010 (NDLR).

Un retournement des politiques migratoires en Europe

Les gouvernements européens ont pris la mesure de ce défi. Depuis quelques années, et à la suite des politiques d'« immigration zéro » décidées au milieu des années 1970 pour faire face à la crise économique consécutive au premier choc pétrolier, de nouvelles priorités ont été définies : ouvrir à nouveau les frontières à l'immigration économique, réduire les migrations familiales et accélérer le traitement des demandes d'asile.

Pourtant, les difficultés sont nombreuses : les opinions publiques sont peu enclines à accueillir plus d'immigrés ; les débats, souvent populistes, sur les identités culturelles (sur la Turquie ou l'islam par exemple) se multiplient ; les États-nations résistent à transférer leurs compétences en matière migratoire aux institutions européennes, car il s'agit d'une dimension importante de leur souveraineté ; les pratiques des pays de l'UE sont parfois contradictoires, notamment en matière de régularisation des migrants clandestins. Cela rend difficile la définition d'une réelle politique migratoire, inexistante en Europe à la différence des autres destinations importantes des migrations internationales comme les États-Unis et le Canada (quotas d'immigration et système à points suivant la profession, l'âge et les langues maîtrisées).

Vers une convergence européenne

On peut cependant distinguer trois grandes tendances, esquissant une « européanisation » des politiques migratoires dans les pays de l'UE :

- augmentation du nombre de visas saisonniers, signe de tensions sur les marchés du travail dans certains secteurs employant une main-d'œuvre non qualifiée : au Royaume-

Uni, une nouvelle loi a été votée en 2003 concernant la restauration et la filière agricole, notamment suite à l'élargissement de l'UE le 1^{er} mai 2004. Seuls la Suède, l'Irlande et le Royaume-Uni n'ont pas adopté de période transitoire pour accorder la liberté de circulation et de travail aux ressortissants des dix nouveaux États membres ; la France, la Belgique et le Luxembourg ont pris des mesures similaires au printemps 2006 pour certains secteurs d'emplois ; en Allemagne, on a enregistré en 2002 le plus important taux de travailleurs saisonniers depuis la signature de l'accord bilatéral avec la Pologne en 1990 ;

- libéralisation des conditions d'entrée pour les migrants hautement qualifiés : programme à points en République tchèque depuis 2003 pour recruter des migrants très qualifiés ; loi allemande de mai 2004 facilitant l'entrée des plus qualifiés, avec des possibilités d'installation permanente et des accords avec la Croatie et la Slovénie pour recruter des infirmières ; simplification de la procédure d'entrée au Danemark depuis juillet 2002 pour certaines professions (ingénieurs, scientifiques, médecins et infirmières) ;

- limitation de l'immigration familiale : loi Bossi-Fini de juillet 2002 en Italie ; une loi néerlandaise, adoptée en 2000, élève de 18 à 21 ans l'âge des épouses autorisées à rejoindre leur conjoint, avec des conditions de ressources plus sévères ; au Danemark, augmentation à 24 ans de l'âge pour les conjoints, ce qui s'est traduit par une chute spectaculaire de l'immigration familiale, passant de 12 000 arrivées en 2001 à 4 800 en 2003.

La France se met à son tour au diapason européen avec une nouvelle loi en 2006, prolongeant la loi de 2003 qui renforçait la lutte contre l'immigration irrégulière. L'objectif est de favoriser une immigration de travail en rapprochant le système français des politiques allemande ou britannique.

Une difficile communautarisation

Malgré ces convergences, les États membres ne souhaitent pas transférer plus de pouvoir aux institutions européennes, même si ces dernières promeuvent une plus grande harmonisation en la matière.

Le 11 janvier 2005, la Commission européenne publiait un *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*². La Commission souhaitait proposer la création de critères communs à l'UE, sur le modèle de la directive proposée en 2001 sur le regroupement familial, la résidence de longue durée et les conditions d'entrée et de séjour (que le Conseil n'a toujours pas adoptée). En décembre 2005, le résultat a été l'adoption d'un « programme d'action » pour la période du programme de La Haye (2006-2009) : la Commission européenne y projette une directive générale sur les droits fondamentaux des travailleurs migrants admis dans l'UE et quatre directives spécifiques traitant des conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories d'immigrants (travailleurs hautement qualifiés, travailleurs saisonniers, personnes transférées au sein de leur entreprise, stagiaires rémunérés).

Le principe retenu est que les États membres restent compétents pour fixer le volume d'entrées nécessaires pour leur marché du travail interne. Une réforme de l'usage des services publics de l'emploi et du portail EURES³ contribuera à mutualiser un peu plus les données en la matière. La Commission propose, enfin, plusieurs mesures pour renforcer la coopération avec les pays d'origine des immigrants : contrôle des flux, limitation de la « fuite des cerveaux » au profit d'une meilleure circulation migratoire faite d'allers et retours, structures de formation dans les pays d'origine sous la responsabilité des autorités locales et des organisations non gouvernementales (ONG), etc.

LES LIMITES DE L'APPROCHE

Cette réouverture des frontières aux migrations de travail ne va pas sans difficultés, car certaines orientations retenues ne correspondent pas à la réalité.

L'immigration seule ne suffira pas

En premier lieu, l'immigration ne peut être la seule réponse à la crise démographique. Les projections réalisées par l'ONU en 2000 ont montré que, si le rapport entre la population active et les retraités était maintenu au même niveau, il faudrait faire appel à 674 millions d'immigrés entre 2000 et 2050 (soit 13 millions par an) pour continuer à financer le système de sécurité sociale pour les seuls pays de l'UE.

Cette estimation montre par l'absurde que la survie de l'État providence ne peut dépendre seulement des migrations, mais concerne d'autres problématiques : augmentation de l'âge de la retraite, intégration dans la vie active des populations reléguées comme les plus jeunes, les femmes, les personnes à temps partiel subi, mais également les migrants déjà installés (parmi lesquels des demandeurs d'asile très hautement qualifiés, mais sans droit au travail) et les nouveaux citoyens.

L'intégration des migrants déjà installés

Il existe une force de travail déjà présente dans les pays européens mais qui est aujourd'hui marginalisée. Elle est constituée par les populations résidentes, issues de l'immigration. Aux Pays-Bas, le taux de chômage des étrangers originaires du Maroc, de Turquie ou des Antilles est le double de celui des étrangers originaires des pays de l'OCDE

2. COM (2004) 811 final, disponible sur ec.europa.eu.

3. Portail européen sur la mobilité de l'emploi, accessible sur eures.europa.eu.

(14 % contre 7 %) et le triple des nationaux (4 %). Rapporté à celui des nationaux, le chômage des immigrés est deux fois plus élevé en France, en Belgique, en Suisse, en Suède ou en Norvège – il reste plus modeste dans les nouveaux pays d'immigration que sont l'Irlande, l'Italie, l'Espagne, la Grèce ou la Hongrie.

Ces chiffres illustrent moins une inadaptation des populations issues de l'immigration aux marchés du travail en Europe (du fait de l'âge, du niveau d'éducation, etc.) que le niveau de discrimination auquel elles sont confrontées, singulièrement les jeunes et les femmes. Si les politiques de lutte contre les discriminations initiées par le traité d'Amsterdam (article 13) ont pris la mesure de ce problème, les discriminations dans certains pays restent très élevées. Certaines populations immigrées cherchent alors refuge dans des niches de travail indépendant (« emplois ethniques ») de plus en plus importantes.

Un lien relatif entre le niveau de qualification et la capacité d'intégration des migrants

Une autre idée voudrait que le niveau élevé de qualification des nouveaux migrants soit le garant de leur capacité à s'intégrer dans les sociétés d'accueil. La première étape du processus d'intégration est l'accès à l'emploi. Pourtant, si l'intégration au marché du travail des migrants les plus qualifiés est plus forte que celle des migrants les moins qualifiés, cette intégration reste inférieure à celle des nationaux, à niveau de qualification égal. Qui plus est, les immigrés sans qualification travaillent souvent plus que les nationaux les moins qualifiés, comme c'est le cas en Autriche, en Hongrie, en Allemagne, en République tchèque, en Grèce, en Espagne ou au Portugal.

En fait, ces écarts d'« intégration » concernent moins les origines nationales ou culturel-

les de ces populations que les réseaux qu'ils peuvent mobiliser parmi les populations déjà installées dans le même pays. Par exemple, la participation au marché du travail des Latino-Américains est très forte aux États-Unis ou en Espagne, importante en France, mais faible en Allemagne. Ce sont aussi les stéréotypes (racisme, mémoire coloniale, etc.) dont ils font l'objet dans la société d'accueil qui offrent aux migrants plus ou moins d'opportunités : le taux d'emploi des migrants subsahariens est très élevé aux États-Unis, moins fort en France, mais très faible en Suède ; au contraire, celui des Maghrébins est très fort en Suède, mais relativement faible en France et très faible aux Pays-Bas.

Enfin, les politiques d'ouverture des frontières aux migrants qualifiés au détriment des migrants familiaux et des demandeurs d'asile posent un problème épineux, car ces derniers flux sont encadrés par les droits fondamentaux des États (droit de mener une vie normale en famille, droit d'asile) reconnus par leurs constitutions et les textes internationaux qu'ils ont signés. On peut s'interroger sur la capacité des États à contrevenir à ces principes qu'ils se sont engagés à respecter.

2. L'Europe, continent d'immigration involontaire ?

L'Europe est depuis longtemps une destination de migrations internationales, mais aujourd'hui la situation évolue car les migrations sont devenues plus globales, plus diversifiées et concernent des pays qui étaient, jusque dans les années 1990, surtout des pays d'émigration et non d'immigration. Face à cette importance croissante de l'immigration vers l'Europe, les politiques se sont principalement concentrées sur une approche sécuritaire des frontières.

MONDIALISATION DES MIGRATIONS

Depuis la fin de la guerre froide, le nombre de migrants dans le monde a quasiment doublé, passant de 120 millions en 1990 à 200 millions en 2005, composé à part égale de migrants familiaux, de migrants de travail et de demandeurs d'asile ou de populations déplacées. Le Nord accueille un peu moins de 40 % de ces migrations internationales, l'immense majorité restant dans les zones régionales d'émigration : l'hémisphère sud est aujourd'hui la principale destination des migrations internationales.

Dans ce contexte, les politiques sélectives d'immigration – ciblant certains profils de migrants et en refusant d'autres, renforçant la sécurité des frontières – n'ont que peu d'effets concrets sur les flux migratoires, compte tenu de la mondialisation de la mobilité humaine et des forces du marché.

De nouvelles routes pour plus de migrants

Longtemps limitées à quelques pays d'accueil et régions de départ, marquées par les héritages coloniaux, les migrations vers l'Europe, l'Australie ou l'Amérique du Nord se sont accélérées à la fin des années 1980, créant de nouvelles formes de mobilité (pendulaire, transnationale, etc.) avec des migrants originaires de zones jusque-là peu reliées aux migrations internationales : Europe de l'Est et ancienne Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), Asie centrale et orientale, Afrique centrale.

En 2004, les Russes représentent la première nationalité pourvoyeuse de demandeurs d'asile dans les pays de l'OCDE à cause du conflit en Tchétchénie et les migrations en Europe de l'Est ont augmenté, le dernier élargissement de l'UE ayant modifié ses frontières, créant des flux de migrations de transit en République tchèque, en Hongrie, en Pologne

ou en Slovaquie, comme en Roumanie et en Bulgarie. Les migrations en provenance de l'Est se dirigent plutôt vers l'Italie, l'Allemagne et surtout vers l'Autriche où elles constituent 80 % de la population étrangère en 2003.

L'Asie est également devenue un espace d'émigration et d'immigration : plus du tiers des immigrants aux États-Unis en sont issus, principalement d'Inde et de Chine, comme la moitié des entrées en Australie et au Canada, et dans une bien moindre mesure dans l'UE.

L'Afrique subsaharienne, enfin, est un espace migratoire majeur, même s'il concerne essentiellement des mouvements intra-régionaux (travailleurs, réfugiés et personnes déplacées). L'émigration vers l'Europe reste attachée aux héritages coloniaux (Cap-Verdiens et Angolais au Portugal, Africains du Centre et de l'Ouest en France). La nouveauté de ces flux est le tracé de nouvelles routes, passant par l'Espagne, l'Italie mais aussi les pays du Maghreb. Traditionnel réservoir d'émigration vers l'Europe, le Maghreb est devenu un espace de transit, voire d'installation, pour les migrants subsahariens mais aussi pour de nouveaux groupes nationaux (Pakistanaï, Indiens, Chinois), qui utilisent l'Afrique du Nord et de l'Ouest comme une plate-forme de transit pour atteindre l'espace Schengen.

Le poids de l'Europe dans les migrations internationales

La mondialisation des migrations a un autre effet : les principales régions de destination se retrouvent en concurrence directe pour attirer les « meilleurs » migrants. Parmi ceux-là, les étudiants étrangers constituent une cible privilégiée. Si les États-Unis restent la première destination pour les étudiants (583 000 en 2002, soit une augmentation de 23 % par rapport à 2001), l'Europe occupe une place importante, principalement la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne (avec respecti-

Tableau 1
Les étrangers en Europe

	Nombre d'étrangers	
	En % de la population totale	En milliers
Luxembourg	38,1	170,7
Allemagne	8,9	7 335,6
Autriche	8,8	707,9
Belgique	8,2	850,1
Grèce	7,0	762,2
France	5,6	3 263,2
Suède	5,3	474,1
Danemark	4,9	265,4
Irlande	4,8	187,7
Royaume-Uni	4,5	2 681
Pays-Bas	4,3	700
Portugal	4,0	431,3
Espagne	3,1	1 324
Italie	2,6	1 512,3
République tchèque	2,3	231,6
Finlande	2,0	103,7
Hongrie	1,1	115,9
Slovaquie	0,5	29,5
Pologne	0,1	49,2

Note : Chiffres pour 2002 sauf France (1999) et Grèce (2001).
Source : OCDE/SOPEMI (2004).

vement 227 000, 219 000 et 165 400 étudiants étrangers en 2003). Ces chiffres progressent rapidement.

Au total, les 15 membres de l'UE comp-
taient en 2004 environ 15 millions d'étrangers
non européens, sans prendre en considération
ceux qui ont acquis la nationalité du pays d'ac-
cueil, dont plus de 60 % avaient plus de dix
ans de résidence.

On observe également des variations entre
les pays européens : certains sont d'anciens
pays d'immigration (Allemagne, Royaume-
Uni, France), d'autres plus récents (Portugal,
Espagne, Italie, Grèce), d'autres enfin restent
peu concernés. À l'est de l'UE, les chiffres
de l'immigration sont faibles et parfois les
soldes migratoires sont négatifs (pays bal-
tes, Pologne), mais ces disparités évoluent
rapidement : la part d'étrangers dans la popu-

lation croît parfois très vite, à un rythme
annuel de + 10 % au Portugal, en Finlande,
en République tchèque et en Slovaquie, et un
peu moins en Irlande et au Royaume-Uni. En
2003, l'Espagne a reçu plus du tiers de toute
l'immigration nette à destination de l'UE
élargie (35,2 %).

LA SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES

En fait, si l'Europe ouvre ses frontières aux
migrations de travail, elle promeut en même
temps la lutte contre les migrations irréguliè-
res et les trafics d'êtres humains, en jouant à
la baisse sur les demandes d'asile, souvent
perçues comme suspectes.

« L'Europe forteresse »

Le traitement politique de la question migra-
toire montre combien, aujourd'hui, l'Europe

de la sécurité se construit plus rapidement que l'Europe de la mobilité, voire que celle de la citoyenneté. Lors du Conseil européen de Séville, les 21 et 22 juin 2002, les États membres ont mesuré le manque d'harmonisation de leurs politiques migratoires et se sont accordés sur la priorité de lutter contre les flux clandestins : clauses de réadmission, opération « Ulysse » de lutte contre l'immigration clandestine en Méditerranée, volonté d'externaliser le contrôle des frontières dans les pays de transit et d'origine. La construction de l'« Europe forteresse » est symbolisée par le « Système intégré de vigilance externe » (SIVE), un système de radar ultra-sophistiqué contrôlant la rive sud de l'Andalousie et qui a été étendu aux îles Canaries.

C'est aussi dans les pays d'origine que s'opère le contrôle des frontières européennes.

La France a par exemple mis en place 17 officiers de liaison sur l'immigration, spécialisés dans la fraude documentaire. Cette action en amont de la migration est renforcée dans certains pays considérés comme sensibles (Chine, Mali, Sénégal, Algérie, République démocratique du Congo, etc.). Censé fonctionner en partenariat avec les pays d'origine ou de transit, ce dispositif se heurte parfois à la faible collaboration des polices locales ou à la sensibilité diplomatique du dossier des migrations irrégulières (notamment avec la Libye).

Le traitement sécuritaire des migrations s'est renforcé après le 11 septembre 2001, au gré d'amalgames entre migrations clandestines, filières, trafics d'armes ou de drogue, terrorisme international, amalgames parfois traduits dans les politiques de police

Tableau 2
Principales régularisations dans les pays du sud de l'UE

Pays	Année de la régularisation	Nombres de régularisations	Principales nationalités concernées
Grèce	1997-1998	371 000	Albanais
	2001	351 000	Nd
Italie	1987-1988	118 700	Marocains, Sri-Lankais, Philippins, Tunisiens
	1990	217 700	Marocains, Tunisiens, Sénégalais, ex-Yougoslavie
	1996	244 500	Marocains, Albanais, Philippins, Chinois
	1998	217 100	Albanais, Roumains, Marocains, Chinois
	2002	634 700	Roumains, Ukrainiens, Albanais
Portugal	1992-1993	39 200	Angolais, Guinéens, Cap-Verdiens
	1996	21 800	Angolais, Cap-Verdiens
	2001	179 200	Ukrainiens, Brésiliens, Moldaves, Roumains
Espagne	1985-1986	43 800	Marocains, Portugais, Sénégalais, Argentins, Britanniques
	1991	110 100	Marocains, Argentins
	1996	21 300	Marocains
	2000	163 900	Marocains, Équatoriens, Colombiens
	2001	234 600	Équatoriens, Colombiens, Marocains, Roumains
	2005	800 000	Nd

Nd : données non disponibles. Source : OCDE/SOPEMI (2004), p. 98.

des États européens, et dans la généralisation du contrôle biométrique des identités dans le cadre d'EURODAC⁴.

Des politiques d'opinions plus que de migration

La « sécuritarisation » de l'immigration montre une erreur d'optique : la pression migratoire existe moins aux frontières que dans les aéroports des grandes villes européennes et l'essentiel des clandestins le sont devenus en changeant de statut au cours de leur résidence (déboutement du droit d'asile, fin de la validité du titre de séjour et impossibilité d'accéder à un droit de résidence permanent). Elle résulte aussi d'une erreur d'analyse : les migrations ne constituent pas une menace de déstabilisation des États mais une donnée structurelle des relations internationales que les États-nations doivent prendre en considération.

Bref, ces politiques sont plus destinées à rassurer les opinions publiques européennes qu'à « gérer » réellement les migrations. Or, cette approche a un coût : celui des reconduites aux frontières, plus spectaculaires qu'efficaces ; des zones de non-droit qui se généralisent, de la précarisation et du développement d'économies parallèles ; un coût humain aussi, avec 3 000 morts sur les rives du détroit de Gibraltar entre 1997 et 2001, un chiffre très sous-estimé.

3. Migration : des enjeux politiques pour l'Europe

Si l'Europe veut attirer à elle les populations dont elle a besoin, il lui faut adapter sa gestion des migrations à leur juste dimension. Plus que le simple contrôle des flux,

cela concerne l'intégration et les droits des migrants, le développement des pays du Sud, l'intervention de sociétés civiles et d'acteurs transnationaux entre l'UE et les pays d'origine, les relations entre l'UE et les pays d'émigration.

IMAGINAIRES MIGRATOIRES ET VALEURS EUROPÉENNES

Les futurs émigrants choisissent le pays de destination en fonction des images qu'ils en ont et qui naissent à partir des télévisions par satellite, d'Internet ou des allers et retours des migrants vers leur pays d'origine. Aujourd'hui, les États-Unis conservent plutôt l'image d'un pays d'immigration, malgré les contrôles renforcés aux frontières après le 11 septembre 2001 ; le Canada est perçu comme un pays ouvert grâce à ses politiques « à points » et de multiculturalisme, en dépit des changements récents. Comment, dans cette concurrence, l'Europe saura-t-elle trouver « ses nouveaux migrants » ?

L'intégration

Si les nouvelles politiques migratoires en Europe mettent l'accent sur les migrants que l'on espère voir « bien » s'intégrer, le sort des populations issues de l'immigration déjà présentes en Europe peut aussi jouer sur les motivations des futurs immigrés. Certains événements marquent les opinions des pays de départ, comme les débats sur la laïcité et la colonisation en France, la publication de caricatures sur l'islam dans le journal danois *Jyllands-Posten* en septembre 2005, le traitement médiatique des événements dans les banlieues françaises en novembre 2005 ou les

4. Depuis janvier 2003, ce système européen automatisé d'identification d'empreintes digitales permet de savoir dans quel pays un demandeur d'asile a initialement posé sa demande (NDLR).

débats sur l'entrée de la Turquie dans l'UE : tout cela conduit à la perception d'une Europe s'apparentant à un « club chrétien », qui définit son identité autour du racisme, de la xénophobie ou de l'islamophobie.

Le besoin d'une « Europe des valeurs » pour soutenir les politiques migratoires

Si l'Europe veut attirer sa future main-d'œuvre, il lui faut montrer qu'elle promeut des valeurs de citoyenneté, de respect de la diversité culturelle et religieuse et de refus d'une lecture qui traduit les frontières géographiques et politiques en fractures culturelles et ethniques. C'est là peut-être un effet indirect de l'échec des référendums français et néerlandais du printemps 2005 : la panne institutionnelle de l'UE risque de ne plus contrebalancer les politiques des identités des États membres, marquées par la montée des droites extrêmes et populistes au début des années 2000 (Pays-Bas, Italie, France, Danemark, etc.) alors que l'Union s'est construite sur les principes d'égalité dans la diversité (« unité dans la diversité » était la devise proposée par le Traité constitutionnel). Si l'intégration européenne ne parvient pas à soutenir un tel projet, l'Europe risque de perdre des candidats à l'immigration au profit d'autres régions, y compris au sein de son réservoir traditionnel de migrants (Maghreb, Commonwealth, Afrique subsaharienne).

UNE APPROCHE INTERNATIONALE DES MIGRATIONS ?

Devenues un élément constitutif des relations internationales, les migrations appellent de plus en plus un traitement global, car elles sont au croisement de nombreuses problématiques, dont celles du développement ou des relations extérieures de l'UE avec les pays du Sud.

Un enjeu Sud-Nord

Ce n'est pas un hasard si les migrations ont été le thème central du 23^e sommet des chefs d'État d'Afrique et de France à Bamako les 3 et 4 décembre 2005. Héritage postcolonial, mais surtout politique européenne des visas et de lutte contre les migrations irrégulières se sont imposés dans les discussions officielles ainsi que dans les débats d'une société civile africaine mobilisée (« sommet alternatif citoyen Afrique-France » organisé par la Coalition des alternatives dette et développement [CAD-Mali]).

Le développement des pays du Sud est également un enjeu des politiques migratoires des pays du Nord : fuite des cerveaux ou circulation des compétences ? Développement comme alternative ou comme complément à la migration ? Pendant longtemps, l'idée a été de promouvoir le développement des pays d'origine pour limiter la pression migratoire, mais ces programmes, notamment ceux d'aide au retour, n'ont jamais fonctionné.

En fait, les migrations contribuent directement au développement des pays d'origine : les transferts financiers des migrants s'élèvent aujourd'hui à 150 milliards de dollars selon la Banque mondiale, un chiffre en croissance rapide, qui représente trois fois le montant de l'aide publique au développement (APD) et est la deuxième source de financement après les investissements directs étrangers (IDE) pour les pays en développement. Les migrations contribuent également à la circulation des compétences, des styles de vie et des valeurs démocratiques. À l'inverse, le développement des sociétés d'origine peut également produire plus de migration, que ce soit *via* l'exode rural ou l'émergence d'une classe moyenne qui trouve le capital nécessaire pour « investir » dans les migrations.

Encadré 1 Vers une approche multilatérale des migrations ?

Dans son rapport de février 2004, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (World Commission on the Social Dimension of Globalization, WCSDG) écrivait : « L'immigration sera un dossier essentiel de cette politique en devenir, pour réconcilier la fluidité des mouvements de capitaux, de marchandises, d'échanges culturels avec la mobilité humaine qui caractérise le monde contemporain. Des règles équitables pour le commerce et pour les flux de capitaux doivent s'accompagner de règles équitables concernant les mouvements transfrontières de personnes. Les pressions migratoires internationales se sont accrues et des problèmes tels que la traite des êtres humains ou l'exploitation des travailleurs immigrés se sont intensifiés. Des mesures doivent être prises pour mettre en place un cadre multilatéral qui soumette à des règles uniformes et transparentes ces mouvements et préserve les intérêts des migrants eux-mêmes, des pays d'origine et de destination. Tous les pays tireront profit d'un processus ordonné et bien géré de migration internationale qui pourra accroître la productivité mondiale et mettre un terme à l'exploitation. [...] Nous pensons que le projet d'un cadre multilatéral pour les mouvements internationaux de personnes est réalisable en raison des avantages évidents qu'il peut procurer. »

Source : *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, Genève, BIT, 2004, <www.ilo.org/public/french/wcsdg/docs/report.pdf>, p. 13 et 131.

Le nouveau « Sud » migratoire de l'Europe

Les événements très médiatisés qui se sont déroulés fin 2005 dans les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla ont montré des Africains subsahariens risquant leur vie pour atteindre les rives de l'UE. Spectaculaires et dramatiques, ces mouvements de populations s'inscrivent en fait dans des migrations internes à la région sahélienne, essentiellement entre les pays de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), réunissant 21 pays dont le Mali, le Niger, le Soudan et la Libye, carrefours des routes migratoires de la région (Agadez, Sebha, Koufra, etc.).

En fait, lorsqu'il est question des migrations, la « bordure » sud de l'UE se déplace des rives de la Méditerranée vers le Sahara, espace d'intense mobilité humaine et marchande. Dans ces conditions, les migrations sont devenues un enjeu de relations extérieures pour l'UE élargie, qui dispose d'outils encore limités pour inventer un modèle de gouvernance des migrations en partenariat avec les pays d'origine (processus de Barcelone pour la région euro-méditerranéenne, nouvelle politique européenne de voisinage). Les migrations ne peuvent plus se « gérer » sur un mode bilatéral et l'approche euro-méditerranéenne est également dépassée par la réalité. La conférence euro-africaine sur le sujet, tenue au Maroc les 10 et 11 juillet 2006, en est la preuve.

Bibliographie

- B** Bertossi, Ch. (dir.) (2006), *European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship : France and Britain*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan.
- H** Helly, D. (2005), *Les Politiques d'immigration canadiennes sont-elles exportables en France et en Europe ?*, Paris, Ifri,
- « Policy Paper » n° 15, août, <www.ifri.org>.
- Héran, F. (2004), « Cinq idées reçues sur l'immigration », *Populations et sociétés*, n° 397, janvier.
- O** OCDE, Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI) (2004), *Tendances des migrations internationales*.
- W** Wihtol de Wenden, C. (2005), *Atlas des migrations dans le monde : réfugiés ou migrants volontaires*, Paris, Autrement.