



7

MAI 2010

10 PAPERS

FOR BARCELONA 2010

Les dynamiques de mouvement de personnes

Bichara Khader et Catherine de Wenden

Avec une introduction de Erwan Lannon



L'Institut d'Etudes de Sécurité (IESUE)

est devenu une agence autonome de l'Union européenne en janvier 2002 et basé à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, modifiée par l'Action commune du 21 décembre 2006, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PSDC. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux.

L'Institut européen de la Méditerranée (IEMed)

est un centre d'études et d'analyses qui a pour missions l'identification et l'évaluation des défis concernant la zone euro-méditerranéenne et l'élaboration de propositions destinées à y faire face. L'IEMed a mis en place des espaces de réflexion et de débat, ainsi que des dispositifs de conseil et d'aides aux projets culturels et de coopération développés au sein de la région méditerranéenne. L'Institut encourage, à travers divers réseaux, la participation de la société civile dans l'espace euro-méditerranéen en collaboration avec des organisations de caractère social, économique et culturel.

Les différents numéros de cette série *10 Papers for Barcelona 2010* seront publiés alternativement par

l'IEMed:

- Energy and Global Economic Crisis: The Chances for Progress.
- Education, research and gender. The sources of progress.
- Assessment of the Barcelona Process in the light of the new international and regional situation.
- A deeper Free Trade Area.
- Environmental and sustainable development in the Mediterranean.

et l'IESUE :

- No Euro-Mediterranean Community without peace.
- Human security: a new perspective for Euro-Mediterranean cooperation.
- Why Europe must engage with political Islam.
- Les dynamiques de mouvement de personnes.
- Human rights, identities and mutual understanding.

© Institut européen de la Méditerranée & Institut d'Études de Sécurité de l'UE 2010. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

Publié par l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE et l'Institut européen de la Méditerranée, imprimé à Condé-sur-Noireau (France) par Corlet Imprimeur. Conception graphique : Hanno Ranck en coopération avec Metropolis (Lisbonne).



10 PAPERS FOR BARCELONA 2010

MAI 2010 **7**

Les dynamiques de mouvement de personnes

Par Bichara Khader et Catherine de Wenden

Avec une introduction de Erwan Lannon



Sommaire

Introduction : Les dynamiques migratoires euro-méditerranéennes	5
<i>Erwan Lannon</i>	
La question migratoire : une question éminemment politique	5
L'évolution des tendances en matière migratoire	6
L'échec des politiques migratoires européennes	6
La portée de la communautarisation des questions migratoires	7
La Méditerranée demeure au centre des préoccupations	8
L'impact de la Politique européenne de voisinage	8
1. L'UE en situation migratoire : l'inefficacité de la police à distance	
<i>Bichara Khader</i>	
Introduction	11
L'Europe en situation migratoire	11
Les derniers développements en matière de politique migratoire européenne (1999-2009)	16
La Méditerranée au cœur du dispositif de contrôle	19
Pays de départ, pays de transit : les nouvelles fonctions de la frontière	21
La frontière interne	24
Conclusion	27
2. L'Europe, un continent d'immigration malgré lui	
<i>Catherine de Wenden</i>	
Introduction	31
L'Europe, ses frontières et ses migrations	33
Réponses européennes : une européanisation à reculons	36
L'européanisation des politiques migratoires	37
Politiques des États	39
Conclusion – Perspectives et prospective : co-développement, quotas, droit à la mobilité	41
Annexe	43
Les auteurs	43

Erwan Lannon est professeur à l'Université de Gand et au Collège d'Europe, ainsi que chercheur associé à l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE.

Introduction : Les dynamiques migratoires euro-méditerranéennes

Erwan Lannon

Les deux contributions de ce numéro des *10 Papers for Barcelona 2010* nous interpellent sur l'une des questions les plus sensibles des relations euro-méditerranéennes. La circulation des personnes demeure en effet au cœur des débats euro-méditerranéens.

On voit ainsi l'Union européenne tenter d'exporter son « espace de liberté, sécurité et justice » mais sans la « liberté ». Pourtant cette question de la libre circulation des personnes et des travailleurs est au cœur même du projet européen.

La question migratoire : une question éminemment politique

La question migratoire est en effet une question éminemment politique bien qu'elle ait également un caractère socio-économique, sociétal, fondamental. En d'autres termes, la gestion de la question migratoire est souvent conjoncturelle, elle n'est pas forcément rationnelle et souffre toujours du manque d'harmonisation des législations entre les 27 Etats membres.

Dans son étude sur les « politiques migratoires de l'UE (2000-2009) : Les usages de la frontière », Bichara Khader dresse un état des lieux de la situation et passe en revue les politiques migratoires de l'Union européenne tout en mettant en exergue les contradictions flagrantes entre les « discours généreux » et les « réalités observables sur le terrain ».

C'est effectivement ce qui frappe avant tout. Les questions migratoires qui devraient être traitées au niveau des « grandes politiques », c'est-à-dire dans le cadre d'analyses stratégiques de long terme sont souvent abordées, au niveau des Etats membres, dans le cadre de « petites politiques » de court terme qui se

centrent essentiellement sur les échéances électorales et qui se fondent souvent sur des analyses par trop subjectives.

L'évolution des tendances en matière migratoire

Catherine de Wenden souligne, quant à elle, dans le cadre de son étude intitulée « L'Europe, un continent d'immigration malgré lui », que les Etats membres ne sont pas tous dans la même situation face aux questions migratoires, loin s'en faut. Si l'Allemagne est le premier pays d'immigration, suivi par la France, l'Espagne et le Royaume-Uni, des pays comme le Luxembourg ont une proportion d'étrangers de près de 30%. Autre élément mis en avant par l'auteur : « 60% des étrangers ne proviennent que de quatre ou cinq pays de départ, même si l'on s'achemine vers une diversification des pays d'émigration et des types de migrants ».

Il faut en effet observer avec attention les changements qui sont en cours. Le déplacement des frontières de l'Union européenne avec les deux derniers élargissements a entraîné progressivement plusieurs évolutions importantes. Malte, la Pologne ou Chypre deviennent de nouvelles portes d'entrée et de nouveaux mouvements migratoires voient le jour au sein même de l'UE élargie. Ces « migrations ethniques de retour », notamment celle des « *Aussiedler en Allemagne* » ou « celle des Bulgares retournés en Turquie » ne doivent pas occulter le fait que les pays d'Europe centrale et orientale « représentent surtout une migration vers l'Europe de l'Ouest ».

On assiste également à des migrations de proximité, de voisinage ou dites « pendulaires ». Ces changements touchent bien entendu la Méditerranée à commencer par la Turquie qui subit une pression de plus en plus forte en provenance des zones de turbulences et de conflits en Asie. La diversification des profils des migrants est un autre facteur à prendre en compte. Ce qu'il faut retenir – et c'est un constat clair des deux auteurs – est que : « plus les frontières sont fermées, plus les gens s'installent, faute de pouvoir repartir et revenir, plus elles sont ouvertes ou entrouvertes, plus ils circulent et moins ils s'installent ».

L'échec des politiques migratoires européennes

Qu'il s'agisse de l'aide au retour ou de la fermeture des frontières, force est de constater le peu d'effets, voire l'échec pur et simple, des politiques menées par les Etats membres. Les flux migratoires n'ont en effet pas pu être endigués. Au contraire, Bichara Khader souligne par exemple qu'à l'exception de « l'Estonie, de la Lituanie, des Pays-Bas et de la Pologne, tous les autres pays membres connaissent une migration positive nette, estimée à près de un million d'entrées par an dans la décennie 1990 et près de deux millions dans la décennie 2000 ».

Ainsi, en Italie, le nombre d'immigrés a été multiplié par trente entre 1970 et 2007 et par trois entre 2000 et 2007. Par définition, il est toutefois particulièrement difficile d'obtenir une bonne estimation du nombre de migrants en situation irrégulière ce qui permet, bien évidemment, d'instrumentaliser dans un sens, ou dans l'autre, le discours politique. Il faut constater que, contrairement à certaines statistiques régulièrement affichées, l'immigration

continue à s'accroître et ce, d'autant plus que dans bon nombre d'Etats membres « la demande de main-d'œuvre est bien réelle ».

Pour ce qui est des politiques d'asile et de visa, le constat est que la « sécurisation des frontières a réduit considérablement le nombre des demandeurs d'asile ». On peut toutefois encore douter de l'efficacité des politiques d'asile. Un constat similaire est réalisé pour les politiques en matière de visas : « le visa limite la mobilité temporaire et semble, à l'inverse, encourager à la fois l'immigration clandestine et l'installation définitive ».

Comme le souligne Catherine de Wenden, les effets pervers de ces politiques sont très nombreux : « entrées clandestines, sédentarisation des sans-papiers, esclavage moderne, détournement de la demande d'asile et du mariage à des fins de travail ».

La portée de la communautarisation des questions migratoires

La lente communautarisation de la gestion des migrations a-t-elle porté ses fruits ? Le constat est encore une fois plus que mitigé car ce sont avant tout les préoccupations sécuritaires qui prédominent et « l'acharnement législatif » tend à occulter les « apports positifs des flux migratoires sur les plans économique, démographique et culturel ».

Catherine de Wenden souligne combien « l'Europe peine à définir ses politiques de flux et les modalités du vivre ensemble » et qu'il faut « craindre que l'esprit sécuritaire domine encore sur la volonté d'harmoniser les politiques migratoires d'Etats souverains solidaires entre eux ». Cela est d'autant plus paradoxal que l'UE est « confrontée au double défi du vieillissement des Européens et des pénuries sectorielles de main-d'œuvre ».

L'auteur rappelle également l'importance de la communautarisation du troisième pilier de l'ancien traité d'Amsterdam qui implique notamment le passage du vote à l'unanimité à la majorité qualifiée. Toutefois, si « les législations nationales relatives à l'entrée et à l'asile s'harmonisent peu à peu (...) la communautarisation est empreinte d'une idéologie sécuritaire et restrictive ». Cette communautarisation est toutefois a priori un « instrument plus performant que les politiques étatiques pour y répondre mais elle reste empreinte de bien des confusions ».

De plus, chaque pays « cherche à donner l'illusion, auprès de son opinion publique, qu'il reste maître de sa politique migratoire. » C'est bien là toute l'ambiguïté. La communautarisation implique clairement un transfert de souveraineté que les Etats membres ne sont pas prêts à reconnaître puisque la question migratoire constitue le fond de commerce de bien des partis politiques en Europe. On pourra à cet égard se référer à la contribution de Bichara Khader, qui analyse les dérives d'une telle approche et les « discriminations ouvertes ou déguisées dont souffrent les populations d'origine immigrée » qui se sont « multipliées depuis les années 1990 et particulièrement après le 11 septembre ». Ainsi la « stigmatisation ethnique s'est doublée d'une stigmatisation plus insidieuse encore car elle se fixe sur un nouvel attribut : l'origine musulmane de ces migrants anciens et nouveaux ».

La Méditerranée demeure au centre des préoccupations

La Méditerranée, quant à elle, demeure « au cœur du dispositif de contrôle » car, sur près de « 19 millions d'étrangers installés dans les États de l'UE, le contingent méditerranéen (essentiellement du Maghreb et de la Turquie) représente près de 5,7 millions ». Il faut, à l'instar de Bichara Khader, rappeler la contradiction qui existe à vouloir bâtir une zone de libre échange sans libre circulation des personnes, ni même des travailleurs, bien que la facilitation de l'octroi de visas pour certaines catégories de personnes soient envisagée par certains accords euro-méditerranéens d'association.

Une fois de plus c'est essentiellement l'immigration illégale, qualifiée plus pudiquement aujourd'hui « irrégulière », qui fait l'objet des dispositions de la déclaration de Barcelone ou des accords euro-méditerranéens, voire des réunions interministérielles euro-méditerranéennes.

Pour ne prendre que le cas du Maroc, voilà des années que l'idée d'un accord de réadmission communautaire est sur la table et pourtant il n'est toujours pas conclu. L'instrumentalisation de la question migratoire est ici particulièrement problématique.

D'autre part, la situation au niveau des pays du Sud de la Méditerranée a évolué au cours des dernières années. Les pays partenaires méditerranéens sont devenus des pays de transit voire de destination finale dans certains cas. C'est là tout le paradoxe. Nos partenaires se trouvent confrontés aux mêmes problèmes, aux mêmes questions que certains États membres de l'UE, à travers sa politique de voisinage, tend à exporter un modèle et des politiques qui n'ont pas fonctionné correctement.

L'impact de la Politique européenne de voisinage

Avec la mise en œuvre, à partir de 2007, de la politique européenne de voisinage on assiste effectivement au Sud à un renforcement de l'approche sécuritaire. Bichara Khader évoque le passage à une « politique d'externalisation, fondée sur la gestion à distance par les pays de départ et de transit, et focalisée sur la sécurisation des frontières extérieures ». Nos voisins deviennent ainsi progressivement les douaniers de l'Union européenne élargie.

Les craintes quant à la constitution de zones tampons se concrétisent bien qu'il soit évident que ce type d'approche soit une fois de plus inefficace. Pire, ce renforcement des contrôles tend à rendre le passage de la frontière plus difficile et donc plus dangereux. Il y a 20 ans, la plage de Tarifa au Sud de l'Espagne était le paradis des véliplanchistes, puis régulièrement on y a retrouvé au petit matin les cadavres de jeunes Africains qui avaient tenté, au péril de leur vie, de franchir le détroit de Gibraltar. Ensuite, le trafic d'êtres humains s'est professionnalisé et, comme le souligne Catherine de Wenden, les routes clandestines ont peu à peu changé. Les îles Canaries et siciliennes sont ainsi désormais préférées au détroit de Gibraltar.

Le lecteur aura compris que les deux contributions de ce numéro de la série *10 Papers for Barcelona 2010* dressent un bilan alarmant de la situation, mais permettent surtout de mieux comprendre les défis qui se posent non seulement au niveau des relations euro-méditerranéennes mais aussi au-delà. Elles nous interpellent car le constat est le même : les contradictions entre les objectifs et les moyens mis en œuvre, et entre les discours et les réalités, semble s'aggraver. Comme le précise justement Catherine de Wenden, pour l'Europe, « l'enjeu consiste à trouver un compromis entre la fermeture et l'ouverture, entre la logique sécuritaire et celle des marchés ».

Nous ajouterons qu'il ne faut jamais perdre de vue que toute politique doit avant tout être conçue dans le respect des valeurs de l'Union européenne telles qu'institutionnalisées dans la Charte des droits fondamentaux. Il en va de la crédibilité de l'Union européenne du Traité de Lisbonne mais aussi de l'Union pour la Méditerranée dont le projet initial a largement occulté la question de la conditionnalité.



1. L'UE en situation migratoire : l'inefficacité de la police à distance

Bichara Khader

Introduction

La fin des « Trente Glorieuses » de l'économie européenne, à partir du premier choc pétrolier de 1973, a conduit les États européens à adopter de nouvelles législations plus restrictives en matière migratoire. Mais les flux se sont poursuivis tantôt en empruntant des voies légales (regroupement familial), tantôt en profitant de la porosité des frontières (immigration clandestine). Celle-ci a pris de telles proportions, à partir des années 1980, que les pays européens, qui y sont les plus exposés, ont cru utile de se protéger en dressant de nombreux murs de sécurité (barbelés, barrières, blindage des espaces maritimes, surveillance de toutes sortes, etc.). Leur point commun consiste, comme le rappelle Evelyne Ritaine, à « enfermer dehors les indésirables »¹. C'est ce qu'on appelle l'externalisation des politiques de contrôle ou la police à distance.

Notre objectif est ici de passer en revue les politiques migratoires de l'Union européenne, au cours de la dernière décennie, et à analyser leur incidence sur l'espace méditerranéen, notamment en termes d'externalisation de ces politiques de contrôle.

L'Europe en situation migratoire

Depuis la fermeture des frontières aux nouvelles migrations de travail, aucun pays européen n'a réellement réussi à endiguer les nouvelles arrivées de migrants. On a certes fermé les portes, mais les fenêtres sont demeurées entrouvertes. Ni le visa obligatoire, ni l'externalisation du contrôle des frontières, ni la politique restrictive d'asile, ni les sanctions pour les transporteurs ou d'autres mesures, n'ont pu enrayer la mobilité.

1. Evelyne Ritaine, « Des migrants face aux murs d'un monde-frontière », in Christophe Jaffrelot et Christian Lequesne, *L'enjeu mondial : les migrations*, Presses de la Fondation de Sciences Po, Paris, 2009, p.157.

Dans certains pays du Sud de l'Europe, comme l'Espagne et l'Italie ainsi que, plus récemment, la Grèce, l'augmentation du nombre de migrants devient presque paradigmatique par son ampleur. Les autres pays de l'Union n'ont pas échappé au gonflement de leur population étrangère, quoique dans une moindre mesure.

L'UE reconnaît elle-même qu'en janvier 2006, le nombre des ressortissants de pays tiers résidant dans les 25 pays de l'Union s'élevait à environ 18,5 millions de personnes, soit 3,8% de la population totale (près de 470 millions de personnes). N'étaient inclus dans cette estimation ni les ressortissants roumains et bulgares installés dans l'UE ni, a fortiori, les immigrés « clandestins ».

Dans la majorité des pays de l'UE, l'immigration demeure le principal facteur de développement démographique. Et, à l'exception de l'Estonie, de la Lituanie, des Pays-Bas et de la Pologne, tous les autres pays membres connaissent une migration positive nette, estimée à près de un million d'entrées par an pendant la décennie 1990 et près de deux millions pendant la décennie 2000.

Le cas de l'Espagne constitue à cet égard un « cas d'école » puisque sa population étrangère a été multipliée par plus de huit entre 1992 et 2007 (passant de 500 000 à 4 200 000 en 2007). La même évolution s'est produite également en Italie où le nombre d'immigrés a été multiplié par trente entre 1970 et 2007 et par trois entre 2000 et 2007 (passant de 1 341 000 en 2000 à 3 330 000 en 2007). Si, dans le cas espagnol, il est question ici de « population étrangère », et non de « population immigrée », c'est parce qu'un pourcentage très important des entrées est constitué de ressortissants de l'Europe du Nord venus s'installer en Espagne. Ces entrées ne participent pas au développement du phénomène de la clandestinité, lequel a pris une telle ampleur que les deux pays se sont vus contraints de procéder à des régularisations importantes. Les autres pays européens y ont eu également recours (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas,) mais, quelquefois, en les limitant à certaines catégories d'immigrants.

Les statistiques relatives aux « ressortissants des pays tiers » n'incluent pas tous les citoyens « nés à l'étranger », mais ayant été naturalisés ou, a fortiori, les ressortissants de pays tiers, résidant dans l'Union, de manière « irrégulière ». Qu'ils soient clandestins *indocumentados* ou « sans-papiers », ils sont plusieurs millions. Combien au juste ? Personne ne peut donner un chiffre exact étant donné le caractère « irrégulier » de leur présence. Mais si l'on devait risquer une estimation, on pourrait facilement avancer le chiffre de 6 à 8 millions comme seuil minimum.

Si l'on se limite aux étrangers en provenance de l'espace méditerranéen, leur nombre est estimé à 5 742 679 soit un cinquième du total des étrangers dans l'UE (30 048 773 en 2007)² et un tiers des étrangers ressortissants de pays tiers (près de 19 millions en 2007). Ce chiffre n'a que peu évolué entre 1997 et 2007. Cela pourrait laisser croire que les politiques restrictives de l'UE ont permis de juguler les nouveaux flux. Or la réalité est tout autre : si le nombre des étrangers des pays tiers (19 millions), notamment des pays partenaires méditerranéens (5,7 millions), continue à osciller dans une faible

2. Source MED-2008, IEMED_CIDOP, Barcelone, tableau p.408.

fourchette, c'est surtout parce que les millions d'étrangers qui ont été naturalisés et qui ne figurent plus dans les statistiques des ressortissants étrangers ont été remplacés par des millions de nouveaux étrangers récemment régularisés. Cela explique pourquoi le nombre des étrangers demeure stable alors que la population européenne d'origine étrangère s'accroît.

Les statistiques européennes portent sur les ressortissants « étrangers » et non sur les « Européens d'origine étrangère ». Seule la Grande-Bretagne procède à des enquêtes sur les minorités ethniques (*ethnic minority survey*) ; les autres pays européens ont refusé, jusqu'ici, de s'engager sur cette voie.

Le cas de la Belgique est, à cet égard, symptomatique. En effet, selon les statistiques officielles (2007), le total des étrangers est estimé à 1 046 839 personnes et celui des étrangers des pays partenaires méditerranéens à seulement 143 162, dont 80 588 Marocains. Or nous savons pertinemment que le nombre des Marocains installés en Belgique (naturalisés ou ayant la double nationalité) dépasse le chiffre de 350 000. Cela veut dire que sur quatre Marocains vivant en Belgique, trois sont désormais naturalisés : ceux-ci sortent des statistiques, mais sans être à l'abri, pour autant, des difficultés d'une intégration inachevée.

Ainsi les statistiques cachent plus qu'elles ne révèlent. En réalité, l'immigration continue inexorablement à s'accroître. Cette augmentation dément indéniablement l'un des présupposés de l'orthodoxie restrictive selon lequel l'économie européenne n'a pas besoin de main-d'œuvre étrangère. On constate, tous les jours, que, dans tous les secteurs économiques, l'on a besoin de main-d'œuvre étrangère et ce, en dépit de taux de chômage se situant autour de 10% (pour l'UE) et de 18% en ce qui concerne l'Espagne, un pays durement frappé par la crise. Avant que cette dernière n'éclate (en 2008), la ventilation de l'immigration en Espagne indiquait que pratiquement 90% des immigrants étaient employés dans les secteurs de l'aide à domicile, du bâtiment, des services touristiques et des secteurs inférieurs de l'industrie manufacturière, ainsi que dans le secteur agricole. Cela vaut pour tous les immigrants, surtout pour les Marocains en Espagne³.

Dans tous les pays d'Europe, et plus particulièrement dans l'Europe du Sud, la demande de main-d'œuvre est bien réelle, même si les pouvoirs politiques s'obstinent à ne pas la reconnaître. Il est vrai, cependant, qu'il existe d'importants contrastes entre pays. En effet si l'immigration liée à l'emploi représente près de 40% des flux d'entrée au Royaume-Uni, elle dépasse à peine 10% en France où les entrées par « regroupement familial » semblent prédominer. En Espagne et en Italie, la part des immigrants dans la population active a été multipliée par cinq au cours des cinq dernières années.

On retrouve ces disparités dans le poids de l'immigration dans les pays européens. Selon Philippe Merlant⁴, « cela va de 45% au Luxembourg à seulement 2,7% en Finlande », mais « 10,1% au Royaume-Uni, et 11% en France ».

3. Bernabé Lopez et Mohamed Berriane (dir.), *Atlas de l'immigration marroqui en Espana*, Madrid, UA ediciones, 2004.

4. Philippe Merlant, « Le marché du travail immigré », in *Le Monde : Atlas des migrations*, numéro hors-série, 2008-2009, p.64.

Il existe donc bien un facteur d'attraction (*pull factor*) expliquant l'échec des politiques de contrôle de l'immigration clandestine, mais qui s'appuie sur deux éléments significatifs :

1. la majorité des immigrés irréguliers disposent déjà de contacts et de filières d'amis ou de parents déjà résidents dans les pays d'accueil ;
2. l'économie souterraine dans les pays européens, surtout ceux du Sud, continue à contribuer pour au moins 20 à 25% du PNB. Or un contrôle officiel des migrations irrégulières supposerait le développement de contrôles intérieurs centrés sur l'accès au marché du travail, chose à laquelle résistent tous les gouvernements.

On peut d'ailleurs se poser la question de savoir si la participation des « clandestins » à l'économie souterraine n'est pas plutôt un effet qu'une cause des politiques restrictives. C'est en tout cas ce que démontre Carfagna dans le cas italien⁵. Ainsi, l'absorption des immigrés, clandestins ou régularisés (*Sommersi e Sanati*) dans l'économie européenne apporte la preuve que la demande de travail étranger n'a pas disparu : elle s'est simplement redistribuée suivant l'évolution des marchés de travail européens.

Mais si la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine ne semble guère avoir été convaincante, est-ce que la coordination des politiques d'asile et des visas a donné des résultats plus probants ?

Il est évident que la sécurisation des frontières a réduit considérablement le nombre des demandeurs d'asile. En effet comme le rappelle Claire Rodier⁶, « *Les directives régissant l'accueil des demandeurs, les procédures qui leur sont applicables ou désignant le pays chargé de les mettre en œuvre, font de la politique d'asile un dispositif de dissuasion plus que de protection* ». De fait, le nombre des demandeurs d'asile a chuté de moitié dans l'Europe des quinze, passant de 375 495 à 173 030 de 2001 à 2006. Cette chute serait due à une triple tendance :

- la pression exercée par l'Union sur certains pays membres désireux d'intégrer l'espace Schengen : ainsi, la Grèce a dû se montrer plus stricte en ce qui concerne les demandes d'asile avec un rejet de demandes atteignant près de 99% en 2003 ;
- le déplacement en amont de l'examen des demandes d'asile (par exemple, lorsque des officiers de liaison européens contrôlent les passeports et les visas dans les aéroports) ;
- enfin, la sous-traitance de la surveillance par les fonctionnaires du pays de départ ou de transit. Au total, les politiques d'asile ont été efficaces en termes de diminution du nombre des demandeurs. Ont-elles été plus humaines ? On peut en douter.

Qu'en est-il de la politique des visas ? Selon le Traité d'Amsterdam et conformément aux normes de la Convention de Schengen (1990) l'entrée et la circulation sur le territoire

5. Marco Carfagna, « I sommersi e i sanati : le regolarizzazioni degli immigrati in Italia », in Asher Colombo et Giuseppe Sciortino (eds), *Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino, 2002.

6. Claire Rodier, « Immigration : le double jeu de l'Europe », in Bertrand Badie et Sandrine Tolotti, *L'État du Monde 2009*, Paris, La Découverte, p. 186.

de l'UE relèvent de la politique commune des visas. Depuis le 15 mars 2001, un règlement du Conseil établit la liste des États tiers dont les ressortissants doivent avoir un visa. Aujourd'hui, les États arabes figurent sur la liste des 134 États dont les nationaux sont soumis au visa Schengen. 44 autres États en sont dispensés dont certains pays de l'Amérique du Sud à l'exception de l'Équateur et de la Colombie auxquels le visa a été imposé en 2002.

Pour beaucoup de ressortissants des pays tiers l'obtention d'un visa est un chemin de croix qui commence par les files interminables devant les portes des consulats européens, le « premier barrage à la source ». L'ancien ministre français des affaires étrangères le reconnaissait de manière candide : « *la frontière commence à nos consulats*⁷. Ainsi le consulat, en faisant la police à distance, fonctionne comme le premier filtre des demandes de circulation dans l'espace Schengen. Les critères pris en compte pour l'obtention d'un visa sont si nombreux que peu de demandes aboutissent.

Mais le visa Schengen, comme le reconnaissent les auteurs de l'*Atlas des Migrations en Europe*⁸ sert aussi de « *monnaie d'échange avec les pays tiers (...) les gouvernements européens peuvent augmenter le nombre de visas délivrés aux ressortissants d'un État, à condition que ce dernier contrôle mieux ses frontières et accepte la réadmission des personnes en situation irrégulière venues de son territoire* ».

Couplé aux technologies de reconnaissance physique et biologique des individus (biométrie), le visa est censé assurer la sécurité des citoyens européens en prévenant les actes de terrorisme et l'immigration clandestine. Mais force est de reconnaître que ces deux objectifs sont loin d'avoir été atteints, comme l'attestent les attentats terroristes perpétrés en Europe, et la multiplication du nombre d'immigrés et d'étrangers dans tous les pays européens, notamment sur le pourtour méditerranéen. Le visa limite la mobilité temporaire et semble, à l'inverse, encourager à la fois l'immigration clandestine et l'installation définitive. La suppression du visa pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), avant et après l'adhésion⁹, et pour certains pays d'Amérique du Sud ne s'est pas traduite par un afflux massif d'immigrés. Il est dès lors légitime de s'interroger sur l'utilité du visa et de se demander si la suppression du visa ne s'impose pas plutôt comme une politique réaliste pour faciliter le processus circulatoire en Méditerranée, voire même la disparition naturelle des filières mafieuses de passeurs.

Conscient de tout cela, le Parlement européen a tenté d'en tenir compte sans toutefois aller jusqu'à proposer la suppression des visas. En effet, réagissant à une Communication de la Commission sur les « Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers pour des raisons de travail », le Parlement a jugé plus opportun d'instaurer un système flexible de visas (janvier 2003).

Quelles conclusions peut-on tirer de ces constats ? Tout d'abord, la fermeture des frontières européennes à l'immigration salariée et l'imposition du visa Schengen n'ont pas produit les résultats espérés. Pire, la gestion sécuritaire de la frontière a produit des effets pervers

7. Le Figaro du 18 janvier 2006, cité par Migreurop : *Atlas des migrations en Europe*, Armand Collin, Paris, 2009, p.28.

8. *Atlas des migrations en Europe*, op.cit. p.29

9. Bichara Khader, « Élargissement à l'Est et impact sur les pays arabes et méditerranéens », in *Euromesco Papers*, Lisbonne, 2003.

qui, pour Catherine de Wenden, sont « *les entrées clandestines, la sédentarisation des sans-papiers, l'esclavage moderne, le détournement de la demande d'asile et le mariage à des fins de travail* »¹⁰.

Ainsi l'Europe, malgré ses millions de chômeurs, demeure en situation migratoire : la réalité des flux migratoires, réguliers et irréguliers, dément, tous les jours, les politiques européennes fondées sur le contrôle.

Les derniers développements en matière de politique migratoire européenne (1999-2009)

Pendant les premières décennies de la construction européenne, la question migratoire relevait quasi exclusivement de la compétence des États membres. Le passage du cadre intergouvernemental au cadre communautaire a été lent et graduel. L'adoption de l'Acte unique en 1985 constitue, sans contexte, une étape décisive dans la progressive communautarisation de la gestion des migrations, attestée par la signature des accords de Schengen (1985) et la Convention de Schengen introduisant le « visa unique ».

C'est néanmoins le Conseil européen de Tampere (Finlande) en 1999 qui constitue la première ébauche d'une politique migratoire globale de l'Union. Les États européens s'entendent à Tampere sur une approche exhaustive de la gestion des flux migratoires et préconisent des partenariats avec les pays d'origine. Dans la foulée, la Commission présente, en 2000, une Communication dans laquelle elle recommande de mettre au point « *une approche commune en matière de gestion de l'immigration* ». Dans celle-ci, la Commission propose de tenir compte du développement économique et démographique de l'Union, la capacité d'accueil de chaque État membre, la situation des pays d'origine. Cette Communication est suivie, en juillet 2001, d'une autre Communication proposant « *une méthode ouverte de coordination* » de la politique migratoire de l'UE afin d'encourager les échanges d'informations.

La mise en œuvre de l'agenda de Tampere est laborieuse, mais elle a comme champ d'application à la fois les questions relatives à l'immigration légale notamment en ce qui concerne le regroupement familial¹¹, le statut de président de l'UE de longue durée¹², les étudiants¹³ ainsi que les chercheurs¹⁴, et celles relatives aux politiques d'intégration notamment par le renforcement des efforts d'intégration¹⁵, la mise en place d'un réseau de points de contact nationaux sur l'intégration pour échanger les meilleures pratiques¹⁶. Ici, il convient de mentionner l'adoption par le Conseil, en 2004, du Programme de la

10. Catherine Wihtol de Wenden, *La globalisation humaine*, PUF, Paris, 2009, p.47.

11. Directive du Conseil 2003/86/CE Du 22 septembre 2003, entrée en vigueur le 3 octobre 2003.

12. Directive du Conseil 2003/109/CE du 25 novembre 2003.

13. Directive du Conseil 2004/114/CE du 13 décembre 2004.

14. Directive du Conseil 2005/71/CE du 12 décembre 2005.

15. COM(2003)336.

16. Avec notamment la publication en novembre 2004 d'un manuel sur l'intégration.

Haye renforçant la liberté, la sécurité et la justice¹⁷ et la présentation par la Commission, en septembre 2005, d'un Programme commun pour l'intégration¹⁸. La réunion informelle des ministres chargés de l'intégration, tenue à Postdam en mai 2007, et surtout le Conseil européen, dans sa réunion de juin 2007, renforcent les nouvelles orientations, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux, la non-discrimination et l'égalité des chances.

Les années 2000 sont surtout marquées par les politiques du renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine et des premiers accords de réadmission conclus avec un certain nombre de pays. En effet, le 28 février 2002, le Conseil des ministres de l'UE adopte un plan global de lutte contre l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains. Quelques mois plus tard, dans sa Communication du 7 mai 2002, la Commission propose l'établissement d'un « corps européen de gardes-frontières » afin d'assurer des missions de surveillance. C'est dans cet esprit d'ailleurs que le 13 juin 2002, le Conseil adopte un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration. Au Conseil de Séville (21-22 juin 2002), les chefs d'État et de gouvernement proposent aux pays tiers un partenariat pour tarir les flux migratoires à la source et vont même jusqu'à brandir la menace de « lier l'aide au développement à la maîtrise de l'immigration de départ », voire de sanctionner les États récalcitrants.

Sur un autre plan, le 14 octobre 2002, la Commission publie sa communication¹⁹ sur la politique européenne de retour pour les clandestins, sur base volontaire (retour) ou par la force (éloignement). Le 22 novembre 2002, le Conseil adopte un programme d'action en matière de retour. Finalement, c'est une proposition de directive retour que le Parlement européen adopte le 18 juin 2008²⁰, et dont l'objectif premier est de fixer « *les normes et procédures communes à appliquer dans les États membres au retour des ressortissants en séjour irrégulier* » (art.1).

Pour ce qui est de la réadmission, on assiste au cours de 2004 à la multiplication d'accords avec les pays tiers. Le 10 mars 2004 un règlement est adopté par le Parlement européen et le Conseil établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur des pays tiers dans les domaines de la migration et de l'asile (AENEAS). Mais le fait le plus notable demeure l'adoption par le Conseil, le 24 octobre 2004, du règlement²¹ portant création d'une Agence internationale pour la gestion et la coopération opérationnelles aux frontières extérieures des États Membres de l'UE.

Ainsi, le dispositif du contrôle des frontières extérieures devient de plus en plus sophistiqué. Le 13 décembre 2004, le Conseil adopte un règlement établissant l'obligation faite aux services nationaux de procéder au « compostage » systématique des documents de voyage à l'entrée de l'espace Schengen. Tandis que la Commission présente le 28 décembre 2004, le système d'information sur les visas (SIV ou VIS) pour améliorer le contrôle aux

17. Document 16054/04 du Conseil.

18. COM (2005)389 final.

19. COM(2002)564 final.

20. Pour une analyse juridique et critique de la directive, voir Jean-Yves Carlier, « La 'directive retour' et le respect des droits fondamentaux », in « L'Europe des libertés », *Revue d'actualité juridique*, n. 26, pp.13-21.

21. CE/no.2007/2004.

frontières extérieures. Le but est de permettre aux gardes-frontières d'accéder à une base de données relative :

- aux visas (visas délivrés, annulés et refusés) ;
- aux données biométriques du titulaire.

Le contrôle des frontières est mené aux points de passages autorisés sur tout le pourtour de l'UE et au sein même de l'UE (aéroports et gares ferroviaires). Mais il est aussi délocalisé à l'extérieur de l'UE dans le sens où « *la surveillance ne s'effectue plus uniquement à la frontière des États européens mais bien en amont* » dans les pays de départ, grâce à des officiers européens de liaison dont la mission est de traquer les migrants clandestins²².

Pour améliorer davantage le dispositif de contrôle, l'UE met sur pied une agence communautaire *ad hoc*, prévue par le règlement du 24 octobre 2004 : c'est Frontex, dont le siège se trouve à Varsovie. Entrée en fonction en mai 2005, Frontex voit son budget passer de 6 à 70 millions d'euros en 2008. Très rapidement, cette agence intègre les centres créés dans le cadre de projets pilotes menés par les États membres, en l'occurrence :

- projet de Berlin (frontières terrestres) ;
- projet de Rome (frontières aériennes) ;
- projet du Pirée (frontières maritimes) ; et
- projet de Madrid (frontières de la Méditerranée occidentale).

Franchissant un pas de plus dans la sophistication des contrôles, l'Union crée des « Équipes d'intervention rapide aux frontières », appelées « Rabbit » (de l'anglais : *rapid border intervention teams*) pour empêcher le franchissement non autorisé de la frontière. Le 16 octobre 2008, les vingt-sept pays de l'UE adoptent le « Pacte européen sur l'immigration et l'asile » et conviennent, dans le cadre de ce pacte, de créer au cours du premier semestre de 2009, un « bureau d'appui européen » ayant pour mission de « favoriser une connaissance partagée des pays d'origine », sans doute pour élaborer des politiques plus ciblées en termes de contrôle des frontières.

Dans la même foulée, les États européens renforcent leur dispositif législatif dans un sens plus restrictif : la Ley d'Extranjeria espagnole de 2003 durcit les critères de sélection, le projet de loi allemande « Refondation de la gestion de l'immigration », adopté en 2004, va dans le sens d'une ouverture sélective, tandis que la loi anglaise de novembre 2002 « Nationalité, Immigration et Droit d'Asile » vise à lutter contre l'immigration clandestine et limiter le droit d'asile, etc.

Derrière cet acharnement législatif et les mesures de contrôle ou de surveillance préconisées et adoptées par les instances communautaires et les politiques restrictives adop-

22. En 2007, les agents de liaison français ont refusé à près de 6 000 migrants l'embarquement dans des aéroports d'Afrique de l'Ouest et de Chine. Voir *Atlas des migrations en Europe*, op. cit. p.35.

tées par les États membres, il y a une préoccupation sécuritaire, qui, surtout après le 11 septembre 2001, sous-tend toute l'approche communautaire de la libre circulation. Mais il y a, à l'évidence, d'autres préoccupations. Citons dans le désordre : la dégradation de l'environnement qui résulterait d'un afflux massif de population étrangère ; le risque excessif de pression sur les systèmes de protection sociale ; le danger d'une « érosion » de l'identité collective par absorption d'une population étrangère aux caractéristiques socioculturelles et religieuses différentes ; une possible concurrence sur le marché de l'emploi et une forte pression à la baisse des salaires. Autant d'arguments qui occultent les apports positifs des flux migratoires sur les plans économique, démographique et culturel.

Si l'Union se met à « légiférer » et à multiplier les plans d'action et les règlements en matière de libre circulation, c'est parce qu'il s'est révélé difficile de « réaliser la libre circulation » à l'intérieur de « la maison européenne » et ne pas devoir, en même temps s'accorder sur les modalités d'accès à cette maison commune²³. C'est donc dans le troisième pilier de Maastricht (1992), « Justice et Affaires intérieures » (JAI), puis dans le titre IV du traité d'Amsterdam (1997) que trouve naissance la politique européenne d'immigration et d'asile, complément logique de la libre circulation.

La Méditerranée au cœur du dispositif de contrôle

Il ne faut pas se leurrer : si les textes normatifs européens concernent l'immigration et la libre circulation, en général, c'est bien la Méditerranée du Sud qui est l'objet de tous les contrôles, de toutes les attentions, de toutes les préoccupations. En effet, sur près de 19 millions d'étrangers installés dans les États de l'UE, le contingent méditerranéen (essentiellement du Maghreb et de la Turquie) en représente près de 5,7 millions. Il est à prévoir que le différentiel démographique entre les deux rives, les différentes structures par âge (les moins de vingt ans représentent près de 46% de la population arabe de la Méditerranée et 43% de la population turque) et le faible potentiel de création d'emplois accroissent davantage le désir de migration. Mais, en Méditerranée, cette « mer blanche entre les terres », comme l'appellent les Arabes, on ne circule pas à sa guise.

En effet, dans son format actuel et la philosophie générale qui lui sert de soubassement, le partenariat euro-méditerranéen peut difficilement déboucher sur une véritable zone de libre-échange où tout circule. Certes, les marchandises, les capitaux, les services, peuvent circuler mais les produits agricoles ne circulent pas librement et les personnes du Sud doivent rester chez elles. Et c'est bien la critique légitime adressée au partenariat : le souci politique de protéger les États européens l'a emporté sur le souci humaniste de protéger les personnes. Cela est attesté, au quotidien, par ce que les Espagnols appellent « *las espaldas mojadas* » pour désigner ces jeunes du Maghreb ou d'Afrique qui tentent de traverser la mer au péril de leur vie, et surtout par la proposition insensée d'organiser des « camps » et des sélections des demandeurs d'asile, en dehors de l'UE, dans les pays d'origine ou à proximité de ces pays. Ainsi, sous couvert de gestion rationnelle, l'extra-territorialisation de l'examen des demandes d'asile à la source plutôt qu'à l'arrivée, déplace le problème en

23. Jean-Yves Carlier, « Union européenne : quelle politique migratoire ? », in *La Revue Nouvelle*, Bruxelles, mars 2005, p.85.

amont et permet d'éloigner des opinions publiques les pratiques européennes, peu démocratiques, hors de son propre espace.

Aujourd'hui, le plus gros contingent d'immigrés en provenance de la Méditerranée du Sud est composé de « clandestins » comme le révèlent les régularisations organisées périodiquement par l'Espagne, l'Italie, la Belgique et d'autres pays. La dernière régularisation organisée en Espagne (mai 2005) a concerné près de 650 000 clandestins.

Pour réprimer ce type de migration et le tarir à la source, la législation européenne multiplie les mécanismes de sanction ou de contrôle : sanctions à charge des transporteurs qui acheminent des personnes non munies de visas, transmission de données relatives aux passagers, expulsions individuelles ou collectives, accords de réadmission conclus avec les pays d'origine. Cette attitude frileuse de l'UE explique sans doute pourquoi la convention internationale des droits de travailleurs migrants et des membres de leurs familles, adoptée à l'ONU en 1990 et entrée en vigueur en 2003, n'a été ratifiée par aucun pays européen, contrairement au Maroc et à d'autres pays méditerranéens qui l'ont ratifiée.

Toutes ces incohérences jettent un voile de doute sur les bonnes intentions exprimées par la Déclaration de Barcelone en 1995. En effet, dans le troisième volet de ce document, les vingt-sept pays signataires font la différence nette entre les migrations légales et les « immigrations illégales ». Toutefois, dans les années 1990, l'immigration légale en provenance des partenaires méditerranéens représente seulement 8 à 10 % du total de l'immigration en direction des pays de l'UE. C'est donc l'immigration irrégulière qui fournit le plus gros contingent des nouvelles « migrations ». On comprend, dès lors, pourquoi les vingt-sept partenaires tout en reconnaissant dans la Déclaration de Barcelone « *le rôle important que jouent les migrations dans leurs relations* », prennent soin d'ajouter, néanmoins, qu'ils conviennent de coopérer pour « *réduire les pressions migratoires au moyen, entre autres, de programmes de formation professionnelle et d'assistance à la création d'emplois* ».

La Déclaration de Barcelone rappelle la protection des droits des « immigrés installés », mais, dès qu'il s'agit de « l'immigration clandestine », les dispositions deviennent précises voire inscrites dans les Accords d'Association : conditions de *retour* des personnes en situation irrégulière (art. 69 accord Maroc-UE), *réinsertion* des personnes rapatriées (art. 71), *réadmission*. Cette dernière disposition ne figure pas dans l'Accord Tunisie-UE alors que ce pays fournit une partie importante du contingent des immigrés clandestins vers l'Italie. Tandis que les dispositions se font plus précises comme dans l'Accord Égypte-UE, conclu après le Conseil européen de Tampere (15-16 octobre 1999). Dans l'article 68 de cet accord signé en mars 2001, les deux parties conviennent de « *prévenir et contrôler l'immigration illégale* ». L'Accord Jordanie-UE va plus loin puisque les deux parties non seulement conviennent « *d'autoriser le rapatriement de ses ressortissants illégalement présents sur le territoire de l'autre* », mais s'engagent aussi à « *autoriser le rapatriement des ressortissants des autres pays et des apatrides arrivés sur le territoire d'une patrie en provenance d'une autre patrie* ». En somme, si « un Chinois » a immigré illégalement en Grèce en provenance de Jordanie, celle-ci se trouve dans l'obligation de le « ré-accueillir ». Ainsi, la question de la « réadmission » figure en bonne place dans les Accords d'association UE-Pays partenaires méditerranéens, sans que cela n'empêche d'ailleurs certains pays de l'UE de signer

des accords nationaux de réadmission avec les mêmes pays, tels que l'Accord Espagne-Maroc.

Les dispositions de lutte contre l'immigration illégale se font plus nombreuses au fil des ans. À l'issue de la conférence euro-méditerranéenne de Marseille de novembre 2000, les ministres évoquent pour la première fois « *un programme régional dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures* » et décident même d'organiser une opération pilote de contrôles conjoints en mer en 2001. Tout concourt ainsi à favoriser la construction d'un dispositif de contrôle renforcé aux frontières de l'Europe, afin de mettre en place « *un nouvel espace de sécurité européenne* ». Cela transparaît à la lecture du Plan d'Action du Sommet de Valence (2002), des recommandations du Sommet intermédiaire de Crète (mai 2003) et surtout celles du Sommet euro-méditerranéen de Naples (décembre 2003) et se concrétise par la création de Frontex.

Ainsi, en dépit des vœux pieux et des discours dithyrambiques sur la fraternité euro-méditerranéenne et le « co-développement », la logique d'une « Europe aux Européens » semble l'emporter sur la liberté de circulation. Rarement, la question de « l'identité européenne » n'a été posée dans des termes aussi conflictuels entre « Nous » et « Les Autres », que les « Autres » soient « la banlieue externe » de l'Europe ou ses banlieues internes. En témoigne la vigueur des débats sur l'admission de la Turquie à l'UE²⁴. En réalité, le problème que pose la Turquie à l'Europe ne relève pas de la géographie physique mais bien davantage de la géographie mentale, où des « limes » imaginaires séparent l'Europe de ses « étrangers intimes ». Le problème que pose l'immigration, sous toutes ses formes, à l'Union européenne est donc fondamentalement *d'ordre culturel* : il aurait été légitime de voir la question migratoire figurer dans le volet « social et culturel » du partenariat euro-méditerranéen. Mais, malheureusement, elle y figure en mauvaise compagnie : trafic de drogue et criminalité organisée, qui sont, eux, des vrais « risques transnationaux ».

Pays de départ, pays de transit : les nouvelles fonctions de la frontière

Pour résumer, depuis les années 2000, la tendance sécuritaire dans la gestion des flux migratoires, surtout clandestins, se confirme et se renforce, surtout après les Sommets de Thessalonique (2003) et de la Haye (2004). Comme on l'a vu précédemment, on assiste à la multiplication des accords de réadmission avec de nombreux pays, méditerranéens et non méditerranéens et la naissance de l'Agence Frontex (2005).

A partir de 2005, l'UE franchit un nouveau palier avec la multiplication des réunions officielles au niveau ministériel, voire au niveau des chefs d'État. Ainsi, En 2006, 57 pays européens et africains se réunissent à Rabat, au niveau des ministres des affaires

24. Voir le dossier de Questions Internationales sur « La Turquie et l'Europe », in *La Documentation française*, Paris, n. 12, mars-avril 2005.

étrangères²⁵, dans le but de convenir d'un plan de lutte contre l'immigration clandestine, en focalisant leur attention sur les routes migratoires occidentales et centrales. Au cours de la même année, la Commission multiplie les réunions avec des pays africains (Mauritanie et Sénégal en mai 2006 et Mali en septembre). Le Commissaire Frattini se rend en Libye pour les mêmes raisons : cadenasser les frontières et examiner avec les autorités libyennes les mesures à prendre pour contrôler le passage des migrants clandestins. La Libye va jusqu'à organiser sur son sol une conférence ministérielle UE-Afrique sur la migration et le développement (novembre 2006).

Une réunion EuroMed de hauts fonctionnaires sur les migrations est organisée en juin 2006. A partir du même mois, des réseaux d'officiers de liaison en matière d'immigration sont mis en place le long des grandes routes migratoires. En juillet 2006, la Commission propose de mettre en place des équipes d'intervention rapide aux frontières, gérées par Frontex et composées d'experts nationaux des différents pays de l'UE. Dans la foulée, Frontex présente une étude de faisabilité concernant le réseau des patrouilles côtières en Méditerranée (MEDSEA).

Pour ne pas donner l'impression de trop se focaliser sur la sécurisation des frontières, la Commission publie, le 16 mai 2007, une communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité²⁶. Le but est de faciliter, voire d'encourager les migrations temporaires. Pour bien expliquer ces nouvelles orientations en matière d'immigration, une première réunion ministérielle sur les migrations est tenue, en novembre 2007, dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, suivie en décembre 2007, par un sommet UE-Afrique.

La lutte contre l'immigration clandestine et les politiques de co-développement sont liées dans les nouveaux textes relatifs à l'immigration. Mais, comme le reconnaît le coordinateur espagnol à la Conférence de Rabat, Jesus Atienza, « *le temps du développement est long, alors que le temps de la gestion des flux est court* »²⁷, ce qui revient à dire qu'il faut parer au plus pressé et gérer les flux. Ce sont donc les politiques du contrôle qui priment et qui bénéficient d'une mobilisation des moyens diplomatiques (pression sur les États de transit), logistiques (patrouilles), techniques (aide pour améliorer les capacités techniques de contrôle des pays de transit) et financiers (aide aux pays de transit).

Dans cette logique, c'est la fonction même de la Méditerranée qui se trouve bouleversée. Historiquement, cette mer a été une passerelle et participait d'un système migratoire complexe où se mêlaient le passé colonial, les représentations collectives, le désir d'Europe, l'envie d'ailleurs, et les dynamiques économiques et démographiques. Aujourd'hui, l'UE craint qu'elle ne devienne une passoire, et elle fait tout pour endiguer les nouvelles mobilités. Mais, chose nouvelle, elle presse les pays du Maghreb et autres pays de transit de jouer les gardes-frontières pour le compte de l'Union. Cela a pour effet de déplacer les routes migratoires à l'Est (vers la Libye et l'Égypte) et plus au Sud en Mauritanie et au Sénégal. Ce n'est pas par hasard si le port mauritanien, Nouadhibou, est devenu la nouvelle plateforme

25. L'Algérie ne participe pas à la réunion dont l'initiative revient au Maroc et à l'Espagne, suite aux incidents mortels de Ceuta et Melilla (2005).

26. COM(2007)248 final.

27. Interview dans IDEAS/AFKAR, Madrid, été 2006, p.27.

des migrations clandestines surtout vers les Iles Canaries, allongeant la traversée de plusieurs centaines de kilomètres.

Au cours de la dernière décennie, la politique migratoire européenne est transformée. Avec le programme de la Haye (2004), intitulé « justice, liberté et sécurité », on passe d'une politique extérieure européenne en matière d'immigration à une politique d'externalisation, fondée sur la gestion à distance par les pays de départ et de transit, et focalisée sur la sécurisation des frontières extérieures. Grosso modo, le blindage de la frontière peut comporter plusieurs formes de contrôle : barrière physique, tri aux postes-frontière, rétention, enfermement (zones d'attente ou camps). Il s'agit, commente Evelyne Ritaine « *d'une véritable militarisation du rapport de voisinage* »²⁸. C'est ce qui fait dire à un auteur que le programme de la Haye « *compte en fait 10% de justice et de liberté et 90% de sécurité* »²⁹.

Outre son inefficacité, cette politique d'externalisation cause des tragédies humaines (plus de 2 000 noyés par an), favorise des trafics d'êtres humains, et déplace les routes migratoires. Les pays méditerranéens du Sud et de l'Est, de la Turquie au Maroc, sont mis à contribution pour assurer le contrôle des migrations pour le compte de l'UE. C'est la fonction de la frontière Sud-Sud qui se trouve ainsi chamboulée. La frontière est entendue ici non pas comme la ligne de démarcation, mais comme le lieu vivant qui relie et met en réseau des territoires, des projets, des communautés, des personnes. Or ce que demande l'UE aux pays du Sud, c'est de transformer une frontière vivante, interdépendante et intégrée en une zone frontalière « aliénée » (*alienated borderland*) pour emprunter l'expression de Donnan et Wilson³⁰.

L'externalisation sécuritaire de la frontière transforme la nature de celle-ci : la frontière comme continuité, contiguïté et ouverture devient limite et rupture³¹. Ce qui est demandé aux pays méditerranéens du Sud et de l'Est, c'est de mettre en place, contre promesse de financement et d'aides diverses, des dispositifs frontaliers supposés filtrer, contrôler, sécuriser et défendre. Ces dispositifs peuvent prendre des formes diverses : clôtures matérielles (Ceuta et Melilla), barrières juridico-administratives (centres de rétention, de détention, de tri) ou patrouilles conjointes (en Méditerranée et dans l'Atlantique).

Mais ils produisent les mêmes effets – casser les continuités sociales et les opportunités économiques de l'espace frontalier –, voire même des effets paradoxaux, puisque les barrières constituent, en soi, un appel à leur transgression. Karine Bennafla souligne ce dernier point : « (...) *en dépit du durcissement législatif et administratif des contrôles, malgré les velléités*³² de

28. Evelyne Ritaine, art.cit. in Jaffrelot et Lequesne, op.cit. p.158. L'auteur fait remarquer d'ailleurs que la politique européenne n'est pas unique en son genre : d'autres pays développés recourent aux mêmes méthodes. Elle cite l'exemple de l'Australie qui repousse à l'extérieur la sécurisation de la frontière (*offshore border*) grâce au contrôle électronique des visas au départ et à la création de centres de rétention dans les îles du Pacifique, et celui des États-Unis qui ont multiplié les mesures de contrôle à la frontière mexicaine avec, dès les années 1990, la mise en place d'une stratégie préventive de surveillance de la frontière et, à partir de 2006, l'élaboration du *Secure Border Act*, qui prévoit la construction d'un double mur sur 1 000 kilomètres ainsi que la construction d'un réseau de surveillance électronique (*Secure Border Initiative Network*).

29. Entretien avec Jérôme Valluy, *L'humanité*, 6 octobre 2009.

30. Hastings Donnan et Thomas Wilson, *Borders, frontiers, identity, nation and state*, Berg, Oxford, 2001, p.31.

31. Voir l'article de Jean-Pierre Cassarino, « Approaching borders and frontiers: notions and implications », in *Carim Research Reports*, Institut européen de Florence, 2006/3.

32. Karine Bennafla et Michel Peraldi, « Frontière et logiques du passage : l'ordinaire de la transgression », in *Frontières et logiques de passage, Cultures et Conflits*, no 62, l'Harmattan, Paris, 2009, p. 9.

bouclage et de filtrage aux frontières, jamais les flux d'hommes, d'idées, de marchandises, de capitaux n'ont été aussi intenses et banalisés qu'aujourd'hui ».

Ainsi, non seulement l'efficacité de la frontière « aliénée », sécurisée et externalisée est douteuse, mais, en plus, les nouvelles barrières produisent un usage de la frontière que Catherine de Wenden appelle, fort opportunément, les « niches d'opportunité »³³ : économie de passage, prostitution, contrefaçon, contrebande, métiers ethniques et réseaux transnationaux qui « créent une économie de la frontière à la mesure de la difficulté de son franchissement ».

En déplaçant la frontière des contrôles plus au Sud, l'UE reproduit sa politique migratoire interne au niveau externe, puisque les pays du Sud sont priés de signer les accords de réadmission, d'ouvrir des « centres d'accueil », de contrôler leur propre frontière et de se doter de leur propre politique migratoire. Ainsi, le Maroc a été amené à élaborer une loi sur les migrations (loi 02/93), qui est une réplique de la loi espagnole en la matière (A/2000).

Cette délocalisation du contrôle n'offre aucune garantie en matière des exigences démocratiques, met souvent à mal le droit internationalement reconnu de demander le droit d'asile, et force les migrants à se reporter sur des itinéraires onéreux et dangereux. « C'est pourtant le plus souvent derrière un masque vertueux » que cette délocalisation du contrôle est présentée : l'UE dit vouloir leur épargner « une traversée périlleuse » et « les arracher aux griffes des passeurs et des trafiquants ». La réalité est plus cruelle : elle est résumée par le quotidien sénégalais, qui en titrait à la une, à la veille de la Conférence de Rabat de juillet 2006 : « *l'Europe ferme nos frontières* ». On ne peut mieux qualifier la politique d'« externalisation »³⁴.

La frontière interne

Le visa permet de franchir légalement la frontière externe, mais qu'en est-il de la frontière interne représentée par la citoyenneté ? En droit, le franchissement de la frontière externe sans autorisation (visa) est un délit. C'est ainsi que l'immigration clandestine est rangée parmi les « menaces » auxquelles l'Europe doit faire face. En revanche, la citoyenneté, quant à elle, est conçue comme un privilège. Elle est la qualité de citoyen qui lui-même appartient à une cité, en reconnaît la juridiction, est habilité à jouir, sur son territoire, du droit de cité et est astreint aux devoirs correspondants.

La citoyenneté désigne donc à la fois un statut actif : la participation par l'exercice des droits politiques, mais subordonnée à la nationalité ; et un statut attributif ou passif qui garantit à tout résident permanent, national ou étranger des droits et des libertés opposables à l'État. C'est ce qu'on appelle la nouvelle citoyenneté.

Sur ces deux questions, frontière et citoyenneté, les paradoxes ne manquent pas. En effet si le franchissement de la frontière est un délit, la régularisation de la situation de

33. Catherine de Wenden, op.cit.p. 101.

34. Cité par MIREUROP, op.cit. p.47.

l'immigré dit « irrégulier » n'est-elle pas son effacement ? De même, si la citoyenneté est résidence et la nationalité est « appartenance », un étranger régulièrement résident dans un pays européen voit ses droits sociaux et culturels garantis et ses droits politiques fondamentaux restreints. Cela pose alors la question suivante : la nationalité fonctionne-t-elle comme un check-point, un poste de contrôle interne ? En d'autres termes, est-il légitime que l'appartenance nationale soit un point de passage obligé pour participer à la démocratie ?

Allons plus loin. Supposons qu'un immigré a pu franchir la frontière clandestinement, a été régularisé et finit par obtenir la nationalité et que, dès lors, il est devenu à la fois citoyen et national, sera-t-il pour autant intégré ? C'est ici qu'il convient d'introduire la distinction entre intégration formelle (nationalité) et intégration réelle, c'est-à-dire la socialisation et l'insertion dans la vie collective par l'école, le logement, le travail.

En effet, si l'accès à la nationalité fait sortir l'immigré naturalisé des statistiques des ressortissants étrangers, il ne fait pas sauter, pour autant, tous les verrous des exclusions sociales. Il ne garantit pas automatiquement la mobilité sociale, c'est-à-dire la circulation dans l'espace social, car partout se dressent des murs qui ne sont ni manifestes ni intentionnellement mis en place et qui sont parfois difficilement visibles, mais souvent à l'origine des émeutes sociales (Brixton en 1981, Birmingham en 1986, banlieues françaises en 2005, quartier bruxellois de Molenbeek en 2009, etc.) soulignant la polarisation et la ségrégation sous toutes ses formes.

Ces murs invisibles³⁵ sont les formes multiples de discriminations ouvertes ou déguisées dont souffrent les populations d'origine immigrée, surtout celles d'origine arabe et musulmane, dans les pays européens. Ces discriminations ont toujours existé, mais elles se sont multipliées depuis les années 1990 et particulièrement après le 11 septembre. Elles résultent de l'aggravation de deux processus : la différenciation et la stigmatisation ethniques³⁶. Pour André Réa, la différenciation ethnique réside dans l'opposition, entre le « nous » et le « eux », d'une spécificité imaginaire mobilisant de part et d'autre des référents culturels. Elle découle soit d'une souscription identitaire (autodéfinition ethnique) soit d'une prescription identitaire (des individus d'un groupe minorisé se voient assigner une identité ethnique par ceux du groupe majoritaire). Cette différenciation identitaire peut relever d'une simple ethnicité symbolique. Elle peut prendre aussi des formes plus affirmées sous forme de « replis communautaires ». Mais les communautés ainsi produites ne deviennent des minorités ethniques que lorsque la différenciation se double d'une infériorisation dès lors que l'attribut ethnique (par ex : marocain ou turc) est érigé en stigmat. En Europe, depuis l'arrêt de l'immigration en 1974 et les politiques de regroupement familial avec les transformations induites en termes de féminisation de l'immigration, de rajeunissement, de ghettoïsation urbaine, la stigmatisation des Turcs, des Pakistanais et des Marocains est devenue monnaie courante. Plus grave, depuis la fin du système bipolaire, la disparition de l'Union soviétique et, surtout, depuis le 11 septembre 2001, la stigmatisation ethnique s'est doublée d'une stigmatisation plus insidieuse encore car elle se fixe sur un nouvel attribut : l'origine musulmane des migrants anciens et nouveaux. Au point que dans tous les

35. Bichara Khader, *El muro invisible*, Barcelona, Icaria, 1995.

36. André Réa, « Discriminations positives entre fragmentation sociale et normalisation », in *Revue Nouvelle*, mars 2005.

pays européens, mais à des degrés divers, l'interrogation sur l'Islam s'est transformée en « angoisse collective ».

Cette perception conflictuelle se traduit dans des sondages d'opinion réalisés dans les pays européens, quoique avec des disparités criantes. Ainsi, dans un sondage publié par le *Financial Times*, le 19 août 2007, deux mois après les attentats déjoués de Londres et de Glasgow à la fin du mois de juin, sur la perception des musulmans dans les cinq grands pays de l'UE, on apprend que près de 40% des Britanniques (mais seulement 20% des Français) estiment que la présence des musulmans faisait peser une menace pour la sécurité nationale. Près de 40% des Britanniques et des Allemands s'opposent au mariage d'un de leurs enfants avec un(e) musulman(e), contre 18% des Français. En outre, 46% des Britanniques estiment que les musulmans ont trop de pouvoir politique contre seulement 10% en France. Enfin, si 80% des Français ne voient aucun problème à être simultanément musulman et citoyen, moins de 60% des Britanniques le pensent³⁷. Quoique contrastés, ces résultats ne sont pas moins révélateurs d'une inquiétude, voire d'une peur, face à la présence musulmane en Europe.

Certains hommes politiques, et pas seulement d'extrême droite, capitalisent sur cette peur en agitant l'épouvantail de l'invasion à propos de l'immigration et en déclarant l'Islam « inassimilable », « non intégrable » et « incompatible » avec les valeurs démocratiques des sociétés européennes, voire en le considérant comme une « menace identitaire ». C'est ainsi qu'est définie la frontière interne, supposée infranchissable pour des raisons culturelles, alors que ceux qui veulent franchir ces frontières le font en fonction d'une volonté individuelle d'intégration à l'espace européen, notamment en raison de l'image économique et culturelle qu'il projette à l'extérieur³⁸.

Dans un contexte marqué par de telles « peurs irrationnelles », parler d'intégration rapide et réussie des immigrés et de leurs descendants dans les sociétés d'accueil de l'Union européenne relève presque du vœu pieux. Les difficultés d'intégration des immigrés et de leurs descendants posent, dans toute son acuité, la question des « murs invisibles ». Car la conception courante de l'intégration est souvent définie en *termes culturels*, alors qu'en réalité, les immigrés et leurs descendants font, tous les jours, l'expérience douloureuse de mécanismes ségrégatifs institutionnels (accès à l'école, à l'emploi, au logement, aux infrastructures, aux loisirs et à une justice pénale neutre).

Certes les États européens se mobilisent pour lutter contre les pratiques discriminatoires à l'égard de la population immigrée, et des dispositifs censés favoriser l'intégration sont adoptés ici et là. Ainsi en France, une Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) a été mise sur pied. L'UE, elle-même, propose une carte de longue durée (*blue card*) pour attirer des personnes qualifiées. Et, dernièrement, la Commission s'est déclarée favorable au « droit à la mobilité », prévoyant l'accès libre des résidents étrangers, en situation régulière, au marché de l'emploi dans tous les pays européens. Toutes ces mesures sont louables, mais elles sont trop fragmentaires et trop peu harmonisées, à l'échelle de l'UE, pour venir à bout des multiples formes de discriminations réelles et déguisées.

37. Résultats reproduits dans Gilles Kepel, *Terreur et Martyre : Relever le défi de civilisation*, Paris, Flammarion, 2008, p. 273.

38. Rémy Leveau, « Espace, culture, frontière : projection de l'Europe à l'extérieur », in Riva Kastoryano, *Quelle identité pour l'Europe ?*, Paris, Sciences Po Presses, 2005, p. 333.

Or ces discriminations et les réactions de rejet dont souffrent les immigrés contrastent avec l'image attirante que projette l'Europe d'elle-même à l'extérieur sous l'effet des « *images télévisées* » captées grâce aux antennes paraboliques, et qui explique largement la fascination qu'éprouvent des millions de jeunes du Maghreb et de l'Afrique sub-saharienne pour l'eldorado européen.

Mais cette fascination est problématique car elle produit chez les jeunes scolarisés, souvent inemployés, une sorte de désir ardent de départ, mais désir frustré et exaspéré par l'impossibilité d'aller et venir et de participer à cette sorte de festin de la modernité. Ce décalage entre le « désir d'ailleurs » et sa « répression quotidienne » attestée par les interminables files d'attentes des demandeurs de visa devant les guichets des consulats et ambassades des pays d'Europe, produit une relation trouble d'attraction et de rejet, presque une relation pathologique où l'Europe est à la fois aimant et repoussoir, objet de désir et de rejet.

Nous avons tenu ici à mettre en exergue les deux manières d'envisager la libre circulation : *au sens physique* (le franchissement de la frontière externe de l'UE) et *au sens social* (le franchissement des murs des exclusions). Assez naturellement, ce sont toujours les plus dynamiques et les plus audacieux des immigrés nouveaux qui parviennent à franchir la première (*la frontière*) ou des immigrés anciens qui cherchent à vaincre les secondes (*les exclusions*) dans la quête légitime, pour les premiers, de pénétrer dans l'espace interdit (*le territoire*) et, pour les seconds, de gravir l'échelle de la mobilité sociale.

Conclusion

Si les portes officielles de l'immigration ont été verrouillées, les fenêtres sont demeurées entrouvertes. Comme le dit si bien Giuseppe Sciortino : « *La "forteresse Europe" n'a jamais réellement relevé ses pont-levis* »³⁹. C'est dire l'écart persistant entre un discours politique restrictif – à finalité électoraliste – et des pratiques politiques pragmatiques de régularisation. Le vrai problème ne réside donc pas dans la question migratoire elle-même, mais dans la manière dont celle-ci est regardée par les États européens et leurs citoyens. L'interprétation sécuritaire qui en est faite est le résultat empoisonné de stratégies de partis politiques enclins à instrumentaliser la question migratoire selon des tendances caractérisées par l'exclusion et les replis sur soi. Cette crispation sécuritaire sur l'Étranger, surtout le plus proche, comme c'est le cas des Maghrébins, se heurte à la pérennisation du fait migratoire et à la réalité démographique et économique de l'immigration sur un continent vieillissant. Mais elle est également le symptôme de la perte des repères. Cela explique les écarts entre discours et politiques, entre logique sécuritaire et logique économique, entre souveraineté nationale et droit international, qui conduisent les États à évoquer tantôt « des centres de rétention », tantôt des « centres de tri » et tantôt des « portails d'immigration ».

Ainsi, en Méditerranée comme ailleurs, un processus social (l'immigration) qui s'est toujours produit, depuis la nuit des temps, est devenu une « question collective, puis un problème public, un enjeu politique enfin »⁴⁰. Il n'est pas étonnant, dès lors, que l'immigration agisse

39. Sciortino, *op. cit.*, p. 256.

40. *Ibid.*, p. 2.

comme un révélateur de toutes les ambiguïtés – puisque l’immigration est vue comme « risque transnational » au même titre que le trafic de drogues –, et de toutes les incohérences puisque les discours sont restrictifs, mais les politiques pragmatiques.

Qualifié d’« extracommunautaire », l’immigré est d’abord ce qui n’est pas de la « Communauté européenne ». Le paradoxe étant que les retraités allemands ou scandinaves qui vivent en Espagne sont moins empressés d’apprendre la langue espagnole que les immigrés marocains, alors que la connaissance de la langue est un levier de participation à la vie en société. Il est vrai, cependant, que, pour les premiers, l’Espagne représente le soleil bon marché et, pour les seconds, tout simplement la bouée de sauvetage et l’espérance.

C’est dire combien il est urgent d’expurger le langage et les textes des mots qui tuent (*kill-ing words*), si on veut appréhender l’immigration comme un fait social, normal, légitime et global, et non comme un risque, une épine irritante, voire une menace.

En ce qui concerne l’immigration clandestine, le syndrome sécuritaire, qui se manifeste à travers la police à distance, structure la position européenne sans apporter de solution véritable à un problème qui n’est pas nouveau mais qui est complexe⁴¹. Aussi, au lieu de se braquer sur une lecture alarmiste du phénomène, convient-il d’en étudier les causes afin d’y remédier ou, du moins, d’en atténuer les effets, et cela de manière humaine et coopérative. Il serait d’ailleurs souhaitable d’améliorer les méthodes statistiques pour bien saisir l’importance du phénomène.

Bien entendu, l’UE ne peut ouvrir ses portes à deux-battants, mais elle ne peut pas, non plus les fermer à double tour. Car, comme le reconnaît Didier Bigo, une politique prohibitionniste, outre son inefficacité, « crée plus de problèmes qu’elle n’en résout, coûte cher au contribuable, ne stoppe pas la fraude mais la professionnalise et contribue fortement à la détérioration de l’accueil des étrangers, ce qui a des effets en termes de politique étrangère et même de sécurité »⁴².

Le partenariat euro-méditerranéen ne peut plus se limiter à gérer les « contraintes » qui découlent des phénomènes migratoires. Il faut aller au-delà pour penser une relation d’échange, où la mobilité devient un atout et non un risque. C’est pour cela qu’une politique de visa flexible comme le suggère d’ailleurs le Parlement européen, voire même la suppression du visa d’entrée, doit être envisagée. Après l’adhésion des PECO (pays d’Europe centrale et orientale), on n’a pas assisté à l’invasion massive tant redoutée. Pourquoi les Polonais, les Tchèques ou les Hongrois émigreraient-ils à grande échelle, alors que les perspectives économiques sont bonnes chez eux⁴³ ? C’est la raison pour laquelle le développement en Méditerranée du Sud, sans être un antidote à la migration (il est même prouvé qu’un pays dans la première phase de son développement dégage un potentiel migratoire), est certainement un frein à l’installation définitive que les opinions publiques européennes semblent craindre. Les restrictions actuelles et les multiples contrôles (aux frontières de l’UE ou en amont dans les pays de départ) n’éradiquent jamais le désir de migrer, ils rendent sa réalisation plus coûteuse, plus dangereuse et plus juteuse pour les filières de passeurs. En

41. Fouad Ammor, *Le partenariat euro méditerranéen à l’heure de l’élargissement, perceptions du Sud*, Rabat, GERM, 2004, pp. 36-38.

42. Didier Bigo, « Contrôle migratoire et libre circulation en Europe », in Jaffrelot et Lequesne, op.cit. p.167.

43. Voir la section sur l’impact de l’élargissement sur les migrations méditerranéennes et arabes.

outre, l'interdiction de mobilité et de circulation migratoires favorise l'installation. Comme le souligne fort opportunément un ouvrage récent, plus les frontières sont ouvertes aux immigrés « *plus ils circulent, moins ils s'installent puisqu'ils peuvent aller et venir. Ceux qui se sédentarisent de façon aléatoire et non prévue sont ceux pour qui les frontières sont fermées, ceux qui sont entrés clandestinement ou ont un statut précaire : s'ils repartent chez eux, ils ne pourront plus revenir* »⁴⁴.

44. B. Badie, R. Brauman, E. Decaux, G. Devin et C. Wihtol de Wenden, *Pour un autre regard sur les migrations : construire une gouvernance mondiale*, La Découverte, Paris, 2008, p. 26.



2. L'Europe, un continent d'immigration malgré lui

Catherine de Wenden

Introduction

L'Europe a longtemps été une terre de départ vers le nouveau monde et les colonies avant de devenir, dans le désordre, une terre d'accueil. En devenant l'une des premières destinations pour l'immigration au monde, l'Europe peine à définir ses politiques de flux et les modalités du vivre ensemble, aux prises avec les difficultés de l'Union à mettre en œuvre des instruments de régulation des flux en commun avec les pays proches, avec les influences contradictoires du vieillissement, des pénuries de main d'œuvre, du contrôle d'une opinion publique gagnée par le syndrome sécuritaire et les défis de l'ethnisation de la pauvreté. Confrontée à la mondialisation des flux migratoires, l'Europe est un carrefour de liens : familiaux, économiques, géographiques, historiques, culturels divers avec les régions de départ et de transit mais continue souvent à considérer l'immigration comme une donnée temporaire alors qu'elle est devenue constitutive de son identité. En octobre 2008, la présidence française de l'Union européenne a fait adopter un Pacte européen sur l'immigration et l'asile, suivi de l'Union pour la méditerranée, mais on peut craindre que l'esprit sécuritaire domine encore sur la volonté d'harmoniser les politiques migratoires d'États souverains solidaires entre eux.

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

- le passage, pour les pays d'Europe du Sud et de l'Est, de pays d'émigration à des pays d'immigration ou de transit, certains pays étant devenus l'un et l'autre à la fois ;
- la généralisation progressive des passeports, à l'exception de rares pays qui les distribuent encore parcimonieusement. Ce phénomène a entraîné une généralisation du droit de sortie, alors que le droit d'entrer dans les pays riches devenait de plus en plus contrôlé (visas) ;

- l'explosion de la demande d'asile dans les années 1990, dans des proportions inconnues jusque là (Afrique des Grands Lacs, Balkans, Proche et Moyen-Orient, Amérique caraïbe), atteignant plus de 500 000 demandes par an avant de connaître une rapide décroissance depuis les années 2000 ;
- l'activation de réseaux transnationaux légaux et illégaux, à l'origine de migrations en chaîne¹, d'origine diasporique ou résultant d'une économie du passage ;
- le développement de migrations pendulaires² d'allers-retours où l'on ne part plus définitivement mais pour de courtes durées avec pour but de rester dans de meilleures conditions chez soi, d'Est en Ouest de l'Europe, notamment car la liberté de circulation le permet;
- la proximité géographique, rendue plus aisée par la baisse généralisée du coût des transports, aériens notamment, par une image de l'Europe véhiculée par les chaînes de télévision et de radio reçues dans les pays de départ, par les marchés locaux approvisionnés en produits manufacturés occidentaux et les transferts de fonds des migrants (14 milliards d'euros envoyés par les immigrants d'Europe vers leurs pays d'origine en 2005). Tout cela suscite une « envie d'Europe » dans les régions d'origine les plus enclavées.

Le profil des migrants s'est considérablement diversifié au cours de ces dernières années. Ceux qui partent sont ceux qui disposent d'un réseau, de famille installée à l'étranger, d'un pécule quand le franchissement des frontières est impossible par les voies légales : s'il n'y a pas de réseau, point de migrations. La seule exception à cette mobilité transnationalisée est la migration forcée des réfugiés. Ce sont moins la pression démographique (d'ailleurs en baisse, notamment au Maghreb) et la pauvreté qui poussent les gens hors de chez eux que l'attraction pour d'autres horizons, l'absence d'espoir sur place, le désir de se réaliser, la visibilité, à travers les migrants de retour le temps des vacances, d'une société de consommation et de liberté d'expression. Enfin et surtout, nombre de nouveaux migrants, de l'Est notamment mais aussi du Sud, s'inscrivent dans une stratégie de « co-présence »³, ici et là bas, surtout quand leurs titres de séjour et l'absence de visas le leur permettent : plus les frontières sont fermées, plus les gens s'installent, faute de pouvoir repartir et revenir, plus elles sont ouvertes ou entrouvertes, plus ils circulent et moins ils s'installent.

L'Europe continue à arborer une attitude frileuse face aux migrations, sous la pression de la politique de sécurisation des frontières, tandis qu'elle est confrontée au double défi du vieillissement des Européens et des pénuries sectorielles de main-d'œuvre, deux réalités mises en évidence par un rapport des Nations unies sur les migrations de remplacement de mars 2000, suivi par un Livre vert européen de 2005. Les contradictions sont légion : depuis 1974, la plupart des pays européens de l'Ouest ont suspendu l'accès de leurs frontières à l'immigration salariée, un régime d'exception comparé aux

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

2. Ce terme a surtout été utilisé pour analyser les migrations Est-Ouest en Europe lors de la chute du mur de Berlin.

3. Terme de Serge Weber ; voir « Des chemins qui mènent à Rome », Thèse de géographie, Université Paris I, décembre 2004. La « co-présence » s'oppose à la « double absence » des migrants des années 1960 et 1970 décrits par Abdelmalek Sayad et signifie l'existence d'une double vie entretenue par des liens permanents économiques, familiaux et affectifs.

autres régions d'immigration du monde. Les effets pervers sont nombreux : entrées clandestines, sédentarisation des sans-papiers, esclavage moderne, détournement de la demande d'asile et du mariage à des fins de travail. Les secteurs qui manquent de main d'œuvre comme le bâtiment et les travaux publics, les métiers du tourisme, les services domestiques et aux personnes âgées, l'agriculture, l'habillement font appel à un volant d'immigration clandestine. La fermeture est liée au fait que les politiques européennes ont été progressivement définies autour d'une série d'idées fausses dont les scénarios n'ont pas eu lieu. Il y a vingt-cinq ans, la plupart des pays européens pensaient que l'ère des grandes migrations de masse était terminée, que l'heure était à la substitution de la main-d'œuvre nationale à la main-d'œuvre étrangère et à la nouvelle division internationale du travail, aux politiques de retour et de réinsertion des non-Européens dans leurs pays d'origine, à la mobilité interne des Européens dans une Europe sans frontières intérieures et au co-développement, comme alternative à la migration. Ces prévisions ont été largement démenties par les faits et les politiques européennes, de même que celles des États, ont concentré leurs objectifs sur le contrôle des frontières, dans une vision sécuritaire habitée par le risque migratoire, le terrorisme, la criminalité organisée et l'obsession des défis à « l'intégration ». Ainsi, les politiques d'immigration sont en permanent décalage avec la réalité des flux. Ce décalage est aujourd'hui accentué par les négociations en cours sur la reprise des migrations de travail (« immigration choisie » en France depuis 2006, politique des permis à points en Allemagne depuis 2005, accords bilatéraux de main-d'œuvre dans l'Europe du Sud, ouverture aux travailleurs de l'Est depuis 2006 au Royaume Uni, en Irlande et en Suède, mise en œuvre de la *blue card* – à l'instar de la *green card* américaine – à compter de novembre 2007), le souci de tisser des liens entre l'Europe et ses voisins (poursuite tolérée de l'immigration frontalière à l'Est de la Pologne et de la Roumanie, le projet français d'Union méditerranéenne et de co-développement incluant les migrations) et la poursuite de la lutte contre l'immigration clandestine. Les contradictions entre ces politiques et l'absence de consensus entre les États européens sur un thème crucial pour l'identité européenne cristallisent les attentions et les crispations chez les décideurs et dans l'opinion publique, encore peu acquis à l'idée de la mondialisation du phénomène migratoire dont l'Europe est l'un des terrains d'élection.

L'Europe, ses frontières et ses migrations

La fermeture des frontières aux travailleurs étrangers, voici près de trente ans, a eu pour effet d'accélérer le regroupement familial (plus de 50% des entrées légales annuelles), de provoquer leur sédentarisation, et n'a pas empêché la venue d'autres flux (réfugiés, illégaux, experts, étudiants, etc.) : un phénomène où, contrairement au passé, alors qu'entraient surtout des « bras », les facteurs d'attraction (*pull*) sont devenus plus puissants que les facteurs poussant les gens hors de chez eux (*push*). L'Europe attire donc par elle-même. Aussi, les migrants sont-ils moins des ruraux analphabètes que du temps des migrations de masse des années 1960, mais davantage des urbains scolarisés issus des classes moyennes. Outre la migration familiale, la demande d'asile est la source qui a le plus augmenté au cours des quinze dernières années notamment en Allemagne, au Royaume-Uni et en France. L'Afghanistan, l'Irak, la Turquie, l'ex-Yougoslavie, la Chine et l'Afrique sub-saharienne y figurent en bonne place. Comparées aux principaux rés-

ervoirs démographiques d'immigration potentiels que constituent la Chine, l'Inde ou l'Irak, les migrations intra-européennes qui bénéficient pourtant de toutes les libertés d'installation, de circulation et de travail, restent faibles. Cette mobilité interne à l'Europe est la plus élevée au Luxembourg, suivi de la Suisse, de l'Irlande, du Royaume-Uni, de la Belgique, du Portugal, de la Suède, de l'Espagne et de la Grèce. On constate en revanche que, depuis une vingtaine d'années, la part des étrangers originaires de pays tiers a augmenté et que certaines nationalités ont gagné en importance (migrants originaires des pays d'Europe centrale et orientale en Allemagne, Marocains et Sénégalais en France, ex-Yougoslaves aux Pays-Bas), tandis que des nationalités nouvelles s'affirment dans le paysage migratoire : Pakistanais, Vietnamiens, Iraniens, Sri Lankais, Chinois.

Quant aux personnes installées, dans l'Europe des 27, sur 450 millions d'habitants, on compte environ 25 millions d'étrangers, dont un quart d'Européens communautaires. Ces étrangers sont inégalement répartis dans les pays d'accueil : l'Allemagne est ainsi le premier pays d'immigration, avec 7,5 millions d'étrangers, 9% de sa population totale, suivie par la France (3,5 millions, 6% de la population totale), l'Espagne (passée de 1,5 million en 2002 à plus de 4 millions aujourd'hui) et le Royaume-Uni (2,8 millions, 4% de la population totale), la Suisse (1,4 million, près de 20% de la population), l'Italie (1,5 million d'étrangers, 2,4% de la population) et la Grèce (800 000 étrangers, 8% de la population totale). La proportion d'étrangers n'est pas toujours liée à leur poids numérique (Luxembourg : 30% d'étrangers ; Autriche : 10% ; Finlande : 2%). Malgré la mondialisation, chaque pays a un peu « ses » étrangers, fruits de l'héritage colonial, de relations bilatérales privilégiées ou de la proximité géographique. Dans la plupart des pays européens, 60% des étrangers ne proviennent que de quatre ou cinq pays de départ, même si l'on s'achemine vers une diversification des pays d'émigration et des types de migrants et qu'une dizaine de pays européens d'accueil seulement concentrent la presque totalité des immigrés : Allemagne, France, Espagne, Royaume Uni, Italie, Suisse, Belgique, Grèce, Autriche, Pays-Bas par ordre décroissant du nombre d'étrangers.

En Europe de l'Est, la chute du mur de Berlin a donné lieu à des migrations ethniques de retour, notamment celle des *Aussiedler* en Allemagne (deux millions), des Allemands installés depuis plusieurs siècles à l'Est de la frontière allemande, en Pologne, dans les Pays baltes, en Russie, en Sibérie, celle des Bulgares retournés en Turquie (près d'un demi-million), des Finnois de Carélie en Finlande⁴, des Grecs pontiques⁵ en Grèce (131 600), des Hongrois de Transylvanie (Roumanie) vers la Hongrie, des Italiens d'Argentine mais aussi d'ailleurs vers l'Italie (306 000), l'Autriche ayant aussi connu quelques 380 000 retours ethniques. Mais les PECO représentent surtout une migration vers l'Europe de l'Ouest, tout en accueillant une population venant d'Ukraine, de Pologne et de Roumanie. Contrairement aux idées reçues, la grande déferlante ne s'est pas produite et il s'est agi surtout de migrations de voisinage et plus encore de migrations pendulaires (Polonais en Allemagne, Roumains en Italie, Ukrainiens en Espagne et au Portugal), de la part de personnes qui s'installent dans la mobilité comme mode de vie. Le groupe le plus important est celui

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

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

des Polonais, suivis des Roumains et des Ukrainiens. Autre nouvelle migration : les Roms. Au nombre de 8 à 12 millions en Europe (les chiffres varient fortement d'une source à l'autre), les Roms sont surtout présents en Roumanie (deux millions), en Slovaquie, en Bulgarie, et en Hongrie.

Au Sud, on trouve le même phénomène de migrations en chaîne, la Turquie étant devenue une zone de migrations et de transit pour les migrations de voisinage (soit environ 250 000 étrangers, venus d'Irak, de Moldavie, d'Iran, d'Afghanistan) et le Maghreb une zone de départ et d'accueil ou de transit pour une migration sub-saharienne venue du Sénégal, du Mali et de Mauritanie. La fermeture des frontières appliquée par les pays du Maghreb en application des dispositifs européens d'externalisation des frontières conduit les migrants illégaux à changer leurs parcours et à partir des côtes africaines par mer jusqu'aux îles Canaries plutôt que Gibraltar ou à traverser le désert et tenter les îles siciliennes plutôt que Brindisi, ce qui rend le voyage plus dangereux et a provoqué la mort de plusieurs milliers d'entre eux aux abords de l'Europe depuis 2000.

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

Quelques profils dominant dans ces nouveaux types de migrants : des hommes jeunes et diplômés issus des classes moyennes urbaines, nourris d'aspirations diffuses à la modernité occidentale, des femmes isolées, scolarisées, accédant à une indépendance économique et personnelle mais parfois aussi cherchant une liberté d'expression, des mineurs, souvent victimes d'exploitation en tous genres, aux motivations difficiles à démêler, des élites très qualifiées à la recherche d'une réalisation professionnelle à la mesure de leurs compétences ou de leurs talents, des hommes prêts à offrir leurs bras pour améliorer leur condition, des groupes installés dans la mobilité comme les paysans maliens de la région de Kayes, les Chinois de Wenzhou, les Roumains du pays d'Oas. Hormis les réfugiés et l'immigration matrimoniale (mariages et regroupement familial), beaucoup de ces nouveaux migrants aspirent davantage à la mobilité qu'à l'installation définitive. Ils considèrent parfois leur séjour comme un passage vers d'autres destinations plus convoitées (États-Unis, Canada) ou comme un aller-retour entre « ici » et chez eux. Tout porte à croire que ces tendances vont se poursuivre, compte tenu de la persistance des déséquilibres mondiaux, de la rencontre d'un désir d'individualisme

avec un sentiment d'absence de perspectives dans les pays de départ. Cette mobilité est une source de dynamisme économique et démographique (50% de la population sur la rive Sud de la méditerranée a moins de 25 ans) mais elle se heurte à la frilosité des pays européens à prendre en compte cette nouvelle donne.

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

Réponses européennes : une européanisation à reculons

L'Union européenne définit le cadre des politiques de maîtrise des flux, qui passent de l'échelon intergouvernemental à la communautarisation des décisions, mais de façon désordonnée du fait des divergences et des convergences entre les politiques nationales, de la solidarité institutionnelle entre les pays signataires des accords de Schengen par rapport à ceux qui n'en sont pas signataires, de la superposition de plusieurs espaces normatifs de référence, notamment à propos du marché nordique du travail dont font partie deux pays non membres de l'Union européenne. De plus, l'harmonisation des politiques européennes de migration est porteuse de restriction des droits fondamentaux comme l'asile politique du fait de la recevabilité de la demande dans un seul pays. Elle détourne les accords de Schengen de leur finalité initiale qui était celle d'un espace de liberté de circulation, elle aggrave l'écart, quant aux droits, entre Européens et extra-Européens, substituant une nouvelle frontière juridique à celle qui opposait les nationaux des étrangers.

La dilution de la souveraineté nationale dans les processus de décision européens, la perte de pertinence de la notion de frontières et les difficultés de l'Europe à s'affirmer comme objet politique semblent compensées par une affirmation de la souveraineté de l'Union sur le contrôle de ses frontières externes. Alors que le bien fondé d'une communautarisation accrue des politiques d'immigration et d'asile dépend d'une plus grande confiance dans les instruments européens, chaque pays cherche à donner l'illusion, auprès de son opinion publique, qu'il reste maître de sa politique migratoire.

L'européanisation des politiques migratoires

La construction de l'espace migratoire européen s'est effectuée en plusieurs étapes. Depuis la signature du traité de Rome en 1957 et la mise en place progressive de la liberté de circulation des travailleurs (1968), une étape décisive a été franchie en 1985 avec l'adoption de l'Acte unique européen qui définit un espace européen sans frontière grâce à la liberté de circulation des personnes et non plus seulement des travailleurs et la signature des accords de Schengen (1985) qui avaient pour objet de réaliser le laboratoire pour l'Acte unique. Ses principaux instruments sont :

- l'adoption d'un visa unique de moins de trois mois, obligatoire pour les non-communautaires qui veulent pénétrer et circuler en touristes dans l'espace Schengen ;
- la liberté de circulation à l'intérieur des frontières européennes pour les Européens et les détenteurs (non communautaires) d'un visa Schengen et le renforcement des frontières extérieures de l'Union grâce à l'adhésion progressive au système Schengen des nouveaux entrants et à la solidarité entre les pays européens dans les contrôles externes menés par les pays situés sur les frontières extérieures de l'Europe. Des accords de réadmission sont signés à partir de 1991 avec les pays non communautaires riverains ou voisins de l'Union européenne en vertu desquels les États s'engagent à reprendre sur leur territoire les clandestins dont on a pu établir qu'ils étaient leurs ressortissants ou qu'ils avaient transité par chez eux ;
- l'adoption d'un système informatisé de contrôle, le SIS (système d'information Schengen) pour la mise en ligne des données nationales sur les « indésirables » (clandestins, déboutés du droit d'asile), obligeant tous les États européens à leur refuser le droit au séjour et à les expulser ;
- une politique d'asile commune, définie en 1990 par les accords de Dublin à l'échelon de l'Europe des Quinze, assortie d'un dispositif de filtrage renforcé : notion de pays sûr, d'où on ne peut pas demander l'asile, de demande manifestement infondée, de sanctions contre les transporteurs, solidarité entre pays européens dans le contrôle à l'entrée, un demandeur d'asile débouté ne pouvant, sauf exception, demander l'asile dans un autre pays de l'Union (pour éviter les demandes d'asile multiples et « en orbite »). Le protocole Aznar spécifie qu'il n'est désormais plus possible de demander l'asile en Europe quand on est originaire d'un pays de l'Union européenne (1997). Le règlement Dublin II adopté en 2003 ajoute que les demandeurs d'asile doivent être examinés dans le premier pays de l'Union où ils mettent le pied (« *one stop, one shop* ») ;
- la lutte contre l'immigration clandestine. Des règles communes sont définies à l'échelon européen pour lutter contre le séjour illégal (1990), harmoniser le regroupement familial et définir une « préférence européenne » à l'emploi (1994) qui protège l'emploi des nationaux et des Européens des nouveaux entrants non communautaires sur le marché du travail. En décembre 2000, une convention (Eurodac) sur l'asile a été établie pour le contrôle, grâce à une base de données informatique, des

empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière. L'accès à l'information est ouvert à chaque État membre de l'Union européenne. Le contrôle renforcé des frontières est aussi symbolisé par le SIVE (Système intégré de vigilance externe) à l'aide de radars entre l'Espagne et les côtes africaines. A Séville, en juin 2002, les États européens ont décidé d'accélérer le processus d'harmonisation des politiques migratoires dans le sens d'un plus grand « équilibre », mais ils se sont surtout focalisés sur la lutte contre l'immigration clandestine et l'abus des demandes d'asile : clauses de réadmission, gestion conjointe des flux migratoires (opération « Ulysse » coordonnée par l'Espagne visant à lutter contre l'immigration illégale en mer). Cette tendance sécuritaire a été confirmée par les sommets de Thessalonique (2003) et de La Haye (2004). Des accords de réadmission entre l'Union européenne tendent à faire de nombreux États tampons les « gardes-frontières » de l'espace européen, d'autres États (africains notamment) étant déjà liés par une clause de réadmission obligatoire. Des officiers de liaison immigration/asile à travers le programme Frontex, formalisé dans une agence spécialisée, assurent un contrôle renforcé des frontières externes et le rapatriement communautaire (c'est-à-dire par plusieurs pays de l'Union, qui joignent leurs efforts de façon conjointe) est considéré comme un signal fort de dissuasion :

- la citoyenneté européenne, définie en 1992 par le traité de Maastricht qui fait de la liberté de circulation, d'installation et de travail l'un des attributs essentiels de celle-ci, en son article 8, avec le droit de vote et l'éligibilité locale et au Parlement européen pour les Européens résidant dans un autre pays que celui dont ils ont la nationalité ;
- le passage du « troisième pilier intergouvernemental de l'immigration et de l'asile »⁶ au premier pilier communautaire avec, en 1997, le traité d'Amsterdam qui intègre « l'acquis Schengen » dans le traité de l'Union européenne. Mis en œuvre, à partir de 1999 pendant une période transitoire de cinq ans, ce dispositif introduit un changement du processus de décision, passant de l'unanimité à la majorité qualifiée. Ce dispositif sera mise en œuvre de façon conjointe entre la Commission (à la majorité qualifiée) et le Parlement européen à partir de la mise en œuvre du traité de Lisbonne de 2007. Les législations nationales relatives à l'entrée et à l'asile s'harmonisent peu à peu mais la communautarisation est empreinte d'une idéologie sécuritaire et restrictive ;
- la définition, avec, en 1999, le sommet de Tampere d'une politique d'immigration commune à partir d'une évaluation des besoins économiques et démographiques de l'Union européenne et de la situation des pays d'origine, et l'abandon de l'objectif de « l'immigration zéro ». A Laeken (décembre 2001), les pays européens ont évoqué un « équilibre nécessaire » entre la protection des réfugiés, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la « capacité d'accueil des États membres ». Cette évolution est interprétée comme une reprise de l'immigration de main-d'œuvre légale malgré l'ambiguïté maintenue sur la question des quotas : en 2007 le commissaire européen à l'immigration, M. Frattini a annoncé le lancement de la « *blue card* »⁷, symbole de

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

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

la reprise de l'immigration de travail vers l'Europe en fonction des besoins européens. Mais beaucoup d'États membres continuent de « faire leur marché » de main d'œuvre, qualifiée ou non, sur la scène internationale, sous la forme d'accords bilatéraux de voisinage, de sous-traitance et de travail au noir plus ou moins toléré selon les secteurs. Pour les très qualifiés, la « stratégie de Lisbonne », lancée au Conseil européen de 2000 cherche à favoriser en Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde d'ici 2010.

La complexité du système européen renforce le registre du contrôle (coopération européenne renforcée, adoption de l'acquis communautaire par les États entrés dans l'Union), tout en faisant progresser lentement l'harmonisation des politiques européennes. La superposition de plusieurs espaces normatifs de référence et de sous-systèmes partiellement intégrés à l'Union tend à créer une « Europe à la carte ». Le Royaume-Uni, l'Irlande du Nord et la république d'Irlande ne participent pas à la politique commune d'immigration et d'asile, bien qu'ils aient signé la Convention de Dublin sur l'examen des demandes d'asile. Quant au Danemark, membre de Schengen, il n'a pas souhaité être partie prenante des délibérations sur le Titre IV du traité d'Amsterdam relatif à l'immigration et au droit d'asile, bien qu'il participe à la politique commune des visas. L'Islande et la Norvège, qui appartiennent à l'Union douanière nordique et les nouveaux pays entrés dans l'Union européenne sont en revanche tenus d'adopter l'intégralité de l'acquis Schengen et de la coopération en matière de Justice et d'Affaires intérieures. Les politiques européennes qui ont ouvert les frontières de l'Union à la libre circulation des Européens de l'Est (y compris de l'Allemagne d'aujourd'hui) dès 1991 (pays dits de Visegrad exemptés de visas de court séjour : Pologne, Hongrie, république tchèque, puis Slovaquie et Estonie, les derniers en date étant la Bulgarie au 31 décembre 2000 et la Roumanie au 31 décembre 2001) leur accordent la liberté d'installation et de travail en ordre dispersé, selon les pays d'accueil et les pays de départ. Les accords sur le libre accès au marché du travail des Européens de l'Est prévoient un temps d'attente d'ici 2009 mais certaines nationalités peuvent déjà travailler légalement dans certains pays (Suède, Irlande et Royaume Uni depuis 2004 où les Polonais sont venus nombreux).

Les événements du 11 septembre 2001, s'ils n'ont pas eu d'impact majeur sur les politiques migratoires européennes, ont néanmoins renforcé le volet sécuritaire et associé les représentations de l'immigration à la criminalité et au terrorisme islamiste : une tendance qui s'inscrit de longue date, depuis que les ministères de l'intérieur des États membres ont tenté, au tournant des années 1990, de s'approprier la « gouvernance » des questions migratoires. Pourtant, les défis sont tout autres et parfois contradictoires : démographie, intégration, pénuries de main-d'œuvre, maintien de l'État-providence, libéralisme économique, respect des droits de l'homme.

Politiques des États

La marche à l'europanisation est entravée par la forte dépendance de chacun des États à l'égard de son opinion publique, de son marché du travail, de sa démographie, de son voisinage avec des pays faisant ou non partie de l'Union européenne, de sa diplomatie, de la diversité de ses flux migratoires du fait de l'histoire (ancienneté ou non de la migra-

tion, passé colonial ou non), de la géographie (insularité ou frontières terrestres), et des réseaux familiaux, économiques, culturels, linguistiques existants avec telle ou telle région du monde.

La plupart des pays européens ont répondu à la pression migratoire sous la forme de modifications fréquentes des lois en vigueur sur l'entrée, le séjour et la nationalité ainsi que par des vagues de régularisations successives : durcissement des politiques d'entrée et du droit d'asile, externalisation des frontières à distance, maintien de l'opposabilité de l'emploi pour les non-Européens qui cherchent à entrer sur le marché du travail lors de leur arrivée, restrictions temporaires apportées à l'accès au marché du travail des nouveaux Européens de l'Est.

Malgré la faveur actuelle de la politique d'immigration choisie (y compris dans les nouvelles politiques d'immigration des pays d'Europe de l'Est), la migration de masse est considérée comme une exception historique, avec vocation éventuelle au retour, malgré la sédentarisation du plus grand nombre. Les politiques d'entrée s'inspirent de cette réticence à reconnaître la légitimité de la présence étrangère : pressions de l'opinion publique, introduction de tests linguistiques et d'apprentissage de valeurs civiques dans les politiques d'entrée, manifestations de xénophobie, crainte d'une invasion venue du Sud et de l'Islam.

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

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

Il en va de même pour l'asile. Les pays européens sont, du fait de leur passé colonial pour certains, de leur situation géographique pour d'autres, de leur tradition en matière d'asile pour d'autres encore, diversement confrontés au phénomène des réfugiés. S'y ajoutent de sensibles différences juridiques sur l'interprétation du droit d'asile et sur les critères donnant droit au statut, ce qui rend difficile le traitement de la question à l'échelle communautaire. Ainsi, depuis 1945, l'Allemagne de l'Ouest a accueilli à elle seule près de la moitié de l'ensemble de demandeurs d'asile qui frappaient aux portes de l'Europe occidentale du fait

de son droit d'asile constitutionnel (article 16.2 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949, modifié par la loi de 1993). Les pays européens les plus concernés (Allemagne, Autriche), sont favorables à un « partage du fardeau ».

Les réponses des pays d'accueil aux nouveaux profils de demandeurs d'asile, qui fuient à la fois la pauvreté, la crise politique ou la guerre civile sont variables car ils rechignent souvent à reconnaître la situation des pays de départ comme définitive, de peur de cautionner ainsi la victoire contestée d'un groupe ou d'une ethnie. D'où l'apparition de réfugiés humanitaires, au séjour temporaire, le développement de l'asile externe au gré des États d'accueil, l'assignation dans des camps, la délivrance de visas de transit vers d'autres destinations, la création de zones internationales dans les aéroports : autant de dispositifs aussi provisoires que discrétionnaires, dépendant de politiques publiques nationales, alors que la politique d'asile se veut européenne. Les grandes tendances à la baisse du taux de reconnaissance du statut de réfugié s'inscrivent aussi dans l'absence d'harmonisation des critères à l'échelon européen et la difficulté d'homogénéiser des procédures souvent juridictionnelles, donc indépendantes.

Enfin, d'autres disparités proviennent des situations migratoires dans les pays d'accueil. Disparité quant au volume et à la concentration des nationalités. Si les Turcs (plus de trois millions) sont les plus nombreux, suivis des Marocains, certaines nationalités ne vivent que dans un seul pays (97% des Algériens, les deux tiers des Portugais et des Tunisiens et 50% des Marocains immigrés en Europe vivent en France), 80% des Grecs, 72% des Turcs, 68% des Polonais et des ex-Yougoslaves vivent en Allemagne ; la presque totalité des Irlandais et des ressortissants du Commonwealth se trouvent au Royaume-Uni. On trouve alors des implantations de type quasi-diasporique, entretenant des réseaux entre elles et les pays d'origine et d'autres qui se trouvent dans une relation de couple migratoire avec le pays d'accueil, situation souvent héritée d'un passé colonial (Indo-Pakistanaï au Royaume-Uni, Maghrébins en France, Turcs en Allemagne). Mais les pays européens doivent aussi faire face à une immigration plus mobile qui n'aspire plus nécessairement à la sédentarisation. De plus, malgré la marche vers une certaine convergence des droits des résidents, et du droit de la nationalité vers un équilibre entre le droit du sol et le droit du sang, d'autres frontières intérieures se construisent autour de la ségrégation urbaine et des discriminations où les politiques locales ont un rôle essentiel. Elles relèvent du principe de subsidiarité, inspiré du système fédéral allemand, en vertu duquel l'intervention de l'Union européenne se limite aux domaines pour lesquels l'action engagée ne peut être réalisée de manière suffisante par les États membres.

Aujourd'hui les pays européens semblent hésiter entre le modèle de l'immigration d'installation et celui des travailleurs hôtes.

Conclusion – Perspectives et prospective : co-développement, quotas, droit à la mobilité

Depuis 2000, un débat nouveau est venu bousculer le consensus sécuritaire et le credo de l'« immigration zéro » : le vieillissement à l'horizon 2030 de la population européenne, les pénuries sectorielles de main-d'œuvre et les déséquilibres entre la part des actifs et des

inactifs nécessitent une autre approche des migrations, fondées sur la libre circulation, la sécurisation des parcours et le multilatéralisme de la décision dans la gouvernance des migrations. Ce constat est difficilement accepté par les États européens, habitués à la fermeture. Mais l'entrouverture est néanmoins entrée dans l'agenda de la politique européenne des migrations. Cette nouvelle inflexion s'inspire d'une seconde priorité affichée en faveur de l'ouverture : la compétition mondiale pour l'attraction des plus qualifiés, la croissance de la population en Europe mais aussi l'inscription de la mobilité d'une population jeune parmi les « biens publics mondiaux ». Un autre objet de controverse réside dans les relations que la migration entretient avec le développement dans les pays de départ.

A court terme (c'est-à-dire celui des politiques migratoires), le temps des migrations ne coïncide pas avec les stratégies de développement : plus il y a de développement, plus il y a de migration et plus il y a de migration, plus il y a de développement du fait des transferts de fonds et du mieux être apporté par l'immigration même s'il ne s'agit pas de développement durable créateur d'emplois. Pour le candidat au départ, nourri d'imaginaire, l'anticipation d'un éventuel développement de sa région à long terme passe souvent après la tentation migratoire, même périlleuse ou mortelle. Il en va de même des élites qui ne s'estiment pas toujours devoir servir un pays qui ne leur offre rien. Sous l'effet de la mondialisation, les pauvres ont connaissance de la richesse du Nord et savent que si elle ne vient pas à eux, c'est eux qui s'efforceront d'aller à elle grâce aux réseaux qui les mettent en mouvement. La question de l'inclusion est un autre défi pour les pays européens.

Face au décalage entre les mécanismes européens de maîtrise des flux migratoires et les réalités qui se dessinent, la communautarisation des décisions européennes est un instrument plus performant que les politiques étatiques pour y répondre mais elle reste empreinte de bien des confusions et des hypocrisies. On assiste aujourd'hui à une reprise des migrations économiques. Pour l'Europe, l'enjeu consiste à trouver un compromis entre la fermeture et l'ouverture, entre la logique sécuritaire et celle des marchés. Dans le même temps, le droit à la mobilité, la démocratisation des frontières font partie des droits émergents et se profilent des tentatives de gouvernance mondiale des migrations (Conférences de New York de septembre 2006 et de Bruxelles de juillet 2007) associant pays de départ, d'accueil, OIG et ONG, associations de migrants, pour que la porte de service ne soit plus systématiquement utilisée à défaut de la porte principale.

Annexe

Les auteurs

Bichara Khader est chercheur et enseignant, spécialiste du monde arabe. Professeur à la Faculté de sciences politiques, économiques et sociales de l'Université catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve), en Belgique. Il y dirige le Centre d'Etudes et de Recherches sur le Monde Arabe Contemporain (CERMAC). Il a été membre du Groupe des Hauts Experts sur la PESC et membre du Groupe des Sages pour le Dialogue Culturel en Méditerranée durant la Présidence de Romano Prodi. Il est l'auteur et l'éditeur de 26 ouvrages sur le Monde arabe, la Méditerranée et les relations euro-arabes et euro-méditerranéennes, dont *L'Europe pour la Méditerranée – De Barcelone à Barcelone* (L'Harmattan, 2009) et *Le Monde arabe expliqué à l'Europe* (L'Harmattan, 2009).

Catherine de Wenden est une politologue et une juriste française. Directrice de recherche au CNRS (CERI) et docteur en science politique (Institut d'études politiques de Paris), elle est une spécialiste des migrations internationales sur lesquelles depuis une vingtaine d'année, elle a mené différents travaux, mené de nombreuses études de terrain et dirigé différentes recherches comparatives, surtout européennes. Elle a été consultante auprès de l'OCDE, du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne et « expert externe » auprès du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Elle a également été membre de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

PUBLICATIONS RÉCENTES DE L'IEMed

- Livres** **Europa por el Mediterráneo. De Barcelona a Barcelona (1995-2009)**
Bichara Khader; préface de Senén Florensa et Darío Valcárcel, 2009
- Monographies** **n° 7 Europe-Méditerranée. Enjeux, stratégies, réformes**
Larabi Jaïdi, Andreu Bassols, Henry Marty-Gauquié, Iván Martín, Abdelkrim Dahmen, Eneko Landaburu, Diego López Garrido, Senén Florensa et al, 2010
- Documents** **n° 5 Comment faire avancer le Statut avancé UE-Maroc ?**
Larabi Jaïdi, Iván Martín, IEMed - GERM, 2010
- n° 3 Report On The Euro-Mediterranean Partnership. Status & Progress 2009**
Erwan Lannon, Iván Martín, 2010
- Papers** **n° 9 Climate Change and Mediterranean Security**
Hans Günter Brauch, 2010
- Annuaire de la Méditerranée** Publié conjointement par l'IEMed et la Fundació CIDOB en anglais, français, arabe, espagnol et catalan. Analyse les événements majeurs en Méditerranée.
Med.2009
Hassan Abouyoub, Sergio Alesandrini, Paul Balta, Taïb Fassi-Fihri, Benita Ferrero-Waldner, Senén Florensa, Ian Lesser, Miguel Ángel Moratinos, Josep Piqué, Larbi Sadiki, Javier Solana, Álvaro de Vasconcelos, Richard Youngs et al, 2009

PUBLICATIONS RÉCENTES DE L'IESUE

- Livres** **The Obama Moment – European and American perspectives**
Alexandra Bell, John Bruton, Tom Cargill, Joseph Cirincione, James F. Dobbins, Nikolas Foster, Daniel S. Hamilton, Bruce Jones, Erik Jones, Ibrahim Kalin, Andrew C. Kuchins, Michael O Hanlon, Rouzbeh Parsi, Glen Rangwala, Pawel Swieboda, Álvaro de Vasconcelos, Alex Vines, Marcin Zaborowski; edited by Álvaro de Vasconcelos and Marcin Zaborowski, 2009
- Cahiers de Chaillot** **n° 120 Nuclear weapons after the 2010 NPT Review Conference**
Ian Anthony, Camille Grand, Łukasz Kulesa, Christian Molling, Mark Smith; edited by Jean Pascal Zanders, April 2010
- Occasional Papers** **n° 83 The EU in Bosnia and Herzegovina: Powers, decisions and legitimacy**
Bart M.J. Szewczyk, March 2010
- Rapports** **n°06 Post-2011 scenarios in Sudan: What role for the EU?**
Suliman Baldo, Maria Gabrielsen, Fabienne Hara, Damien Helly, Fouad Hikmat, Michael Kevane, Roland Marchal, Tim Murithi and Luke Patey; edited by Damien Helly, November 2009
- Policy Brief** **n° 05 Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999**
Daniel Keohane and Charlotte Blommestijn, December 2009

Toutes les publications de l'IESUE et de l'IEMed sont disponibles sur les sites respectifs des deux instituts : www.iss.europa.eu et www.iemed.org

Cette étude est la septième d'une série de dix documents publiés conjointement par l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE (IESUE) et l'Institut européen de la Méditerranée (IEMed) sur dix aspects majeurs des relations euro-méditerranéennes. Ces études ont été demandées dans le but de formuler des options politiques sur un ensemble de questions cruciales au regard des objectifs fixés dans la Déclaration de Barcelone de 1995 et dans la Déclaration de Paris de 2008, et de définir de nouvelles orientations pour 2020 dans les domaines politique, économique et social.

Ce 7^{ème} numéro des *10 Papers for Barcelona 2010* nous interpelle sur l'une des questions les plus sensibles des relations euro-méditerranéennes. Car la problématique migratoire n'est pas seulement d'ordre sociétal et économique : elle est éminemment politique. Pourtant la libre circulation des personnes et des travailleurs souffre du manque d'harmonisation des législations entre les 27 Etats membres. Plutôt que d'être liée au calendrier électoral, cette question devrait être traitée au niveau des « grandes politiques », c'est-à-dire dans le cadre d'analyses stratégiques de long terme au cœur même du projet européen.

ISBN 978-84-393-8119-8

Institut européen de la Méditerranée
Girona 20
08010 Barcelona
Espagne
tél : + 34 93 244 98 50
fax : + 34 93 247 01 65
mél : info@iemed.org
www.iemed.org

ISBN 978-92-9198-152-6
QN-80-10-007-FR-C

Institut d'Études de Sécurité de l'UE
43 avenue du Président Wilson
75775 Paris cedex 16 – France
tél : + 33 (0) 1 56 89 19 30
fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31
mél : info@iss.europa.eu
www.iss.europa.eu