

Catherine Wihtol de Wenden (CNRS, CERI Sciences-Po)
avec le concours de
Raimondo Cagiano de Azevedo (Université La Sapienza, Rome)

Démographie, Immigration, Intégration

Paper for the conference

The EU and its Neighbours: In Search for New Forms of Partnership

Sounio – Greece, July 3-6. 2008

With the support of:
European Commission, DG Education and Culture, Jean Monnet Action

Introduction

L'évolution démographique des pays de l'Europe des vingt-sept au sein d'un monde en mouvement est riche de conséquences sur la place de l'Europe dans le monde. Beaucoup d'analystes « refusent de voir » le lien entre croissance économique et dynamisme démographique et ne cherchent donc pas à le vérifier. Pour compenser son déficit démographique, l'Europe va devoir ouvrir ses frontières à une forte immigration, pensée aujourd'hui comme fruit d'un choix sélectif et s'attacher à réussir l'intégration. Au cours de ces dernières années, l'Europe, qui peine à contrôler ses frontières, range l'immigration dans les questions sécuritaires et tente d'associer à cette tâche ses voisins du sud, alors qu'elle est devenue l'une des plus grandes régions d'immigration du monde. Mais elle tarde à se reconnaître comme telle car elle a longtemps considéré l'immigration comme un phénomène provisoire et elle a ensuite donné la priorité à la sécurité sur les besoins de main d'œuvre et les impératifs d'inclusion sociale sans prendre en compte le vieillissement de sa population. Par ailleurs, la poursuite de l'arrivée clandestine de nouveaux arrivants est vécue comme une « invasion de pauvres » venant s'installer en Europe, face à son impuissance à gérer ses frontières. De tous les éléments parfois contradictoires qui lui sont posés par cette nouvelle donne (problème démographique, immigration nécessaire, intégration indispensable), la conviction qu'il s'agit là d'un atout à saisir est sans doute le plus important.

Quels liens peut-on faire aujourd'hui entre tendances démographiques, besoin d'immigration et nécessité de vivre ensemble ? D'un côté, les démographes s'accordent pour constater que l'Europe est entrée dans une phase de vieillissement démographique qui va s'accroître avec l'arrivée à l'âge de la retraite des « baby boomers » à l'horizon 2010. De l'autre, l'immigration est considérée à la fois comme un facteur de croissance démographique de l'Europe à l'horizon 2030 et comme une réponse aux besoins de main d'œuvre dans des secteurs que l'on ne peut pas délocaliser à l'étranger ainsi que, pour les profils les plus recherchés, un élément de dynamisme économique et de créativité dans une concurrence mondialisée pour le recrutement des plus compétents. Enfin, l'immigration est vécue dans la plupart des pays européens comme un traumatisme et l'idée qu'il faut trouver des solutions pour vivre ensemble de façon plus harmonieuse et dans le respect des droits de l'homme avec une population qui bouge mais qui s'installe aussi est encore peu partagée. Comment résoudre cet ensemble de paradoxes ?

A la veille de la présidence française de l'Union européenne à partir du 1^{er} juillet 2008, de la mise en œuvre du Pacte européen sur l'immigration et du lancement du projet d'Union pour

la méditerranée, il importe d'aller plus avant dans cet ensemble de questionnements liant démographie, immigration et intégration. Après avoir brossé un tableau des tendances démographiques de l'Europe des 27 (I), nous procéderons à une analyse des réponses européennes en termes de migrations (II), puis nous dresserons un bilan des expériences du « vivre ensemble » (III).

Démographie, Immigration, Intégration

Catherine Wihtol de Wenden (CNRS, CERI Sciences-Po) avec le concours de Raimondo Cagiano de Azevedo (Université La Sapienza, Rome)

I – L'Europe, peuple ou population?¹

Sur les quelques 480 millions d'habitants que compte l'Union européenne, les pays européens se caractérisent par une très grande disparité quant à la taille de leurs populations respectives. On peut les classer en quatre groupes de pays : les « grands pays » européens ayant une population supérieure à 50 millions d'habitants (Allemagne 82 millions, France 60 millions, Italie 57,8 millions, Royaume Uni 57, 5 millions), les pays ayant une population comprise entre 20 et 40 millions d'habitants (Espagne 39,8 millions, Pologne 38,7 millions, Roumanie 22,5 millions), les pays ayant une population se situant autour de 10 millions d'habitants (Pays-Bas 15,7 millions, Grèce 10,6 millions, République tchèque 10,3 millions, Belgique 10,2 millions, Hongrie 10,2 millions, Portugal 10,1 millions, Suède 8,9 millions, Bulgarie 8,3 millions, Autriche 8,1 millions), les « petits pays » au regard de leur population, inférieure ou égale à 5 millions d'habitants (Slovaquie 5,4 millions, Danemark 5,3 millions, Finlande 5,2 millions, Lituanie 3,7 millions, Irlande 3,5 millions, Lettonie 2,3 millions, Slovénie, 2 millions, Estonie 1,5 million, Chypre 752 000, Luxembourg 420 000, Malte 389 000). Ces disparités cachent-elles des tendances démographiques radicalement différentes ? Il semble que non.

1. Vers la convergence des profils démographiques des Européens :

Chaque population peut être décrite, d'un point de vue démographique, en termes de structure et de dynamiques naturelles et migratoires. Il semble que les diverses populations nationales tendent vers une unique population européenne, caractérisée par un profil démographique commun. On considérera ici l'évolution des profils démographiques des pays européens adhérents à l'Union européenne et on mesurera le degré d'homogénéité interne à chaque groupe d'Etats correspondant à une tendance démographique commune. On a pris ici six groupes de pays, correspondant chacun à un certain stade d'évolution de l'Union : à six, à dix, à douze, à quinze, à 25 et à 27 (représenté par les symboles CE 6, CE 10, CE12, CE 15, CE 25, CE 27). Pour mesurer les profils démographiques des populations européennes, on a pris comme référence les indicateurs suivants : taux de natalité, taux de mortalité, taux de mortalité infantile, taux de fécondité totale, taux d'accroissement naturel, espérance de vie à la naissance

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

par sexe. Pour chacun des pays membres de l'Union, on a considéré les séries historiques de ces indicateurs et éventuellement celles des données absolues de stocks et de flux dont ils dérivent pour les années comprises entre 1961 (1^{ère} conférence démographique européenne) et 2004. Ces données proviennent de la Banque de données du Conseil de l'Europe (2006), complétée par celles de l'Eurostat. On a ainsi tracé les profils démographiques communs de l'Union européenne correspondant aux différents stades d'adhésion. En particulier, dans le cas de la natalité, de la mortalité, de l'accroissement naturel et de la mortalité infantile, on a pu procéder en calculant les taux ramenés au niveau de la population européenne totale. Pour le taux de fécondité totale et l'espérance de vie à la naissance, pour déterminer les composantes au niveau de la population européenne totale, il faut élaborer des données. Pour vérifier si les différentes populations européennes convergent effectivement vers un profil démographique commun, on a mesuré la variabilité interne pour chaque groupe de pays correspondant à un stade donné de formation de l'Union, à six, dix, douze, quinze, vingt cinq, vingt sept et à un indicateur déterminé. Dans le cas des taux de natalité, de mortalité, d'accroissement naturel ou de mortalité infantile, on a pondéré les différences entre chaque taux et le taux moyen avec des poids proportionnels aux populations de chacun des pays. Ainsi, si l'on compare l'Europe des vingt-sept, en 1961 et 2004, avant l'appartenance des 27 pays à l'Union à ces différentes périodes, on constate que la convergence des profils démographiques est bien moindre dans le passé qu'aujourd'hui et que le passage de 10 à 15, puis de 15 à 25, enfin de 25 à 27 a d'abord marqué des disparités qui se sont estompées ensuite. C'est lorsque l'Europe était à six et à dix que l'homogénéité des profils démographiques était la plus forte.

L'analyse de l'évolution des profils démographiques des populations nationales suggère qu'elles tendent avec le temps à marquer des comportements semblables. Ces affinités sont particulièrement nettes dans le cas de la natalité, de la fécondité totale et de la mortalité infantile. Du point de vue territorial, les similarités sont plus fortes dans le cas des regroupements formés par les populations des pays occidentaux (CE 6, CE 10, CE 12, CE 15). A l'intérieur des groupes CE 25 et CE 27 il y a des différences significatives entre les profils démographiques des populations occidentales et orientales, surtout en matière de mortalité. On peut faire état de signaux qui laissent présupposer que dans l'avenir les populations d'Europe centrale et orientale tendront à présenter des caractéristiques démographiques semblables à celles des populations occidentales (comme l'espérance de vie à la naissance, qui augmente après la crise des années 1990 suite à la chute du mur de Berlin). Sur la base de l'hypothèse de l'homogénéité interne propre à chacun des six groupes, on a tracé les profils démographiques communs pour chacun groupe. En général ils semblent avec le temps se rapprocher les uns des autres, confirmant l'hypothèse de l'existence d'une évolution commune. C'est notamment le cas pour la natalité, la mortalité, l'accroissement naturel et la mortalité infantile. Pour ce qui est de la fécondité totale et de l'espérance de vie à la naissance par sexe, les profils communs qui correspondent à l'Europe centrale et orientale tendent à coïncider entre eux, se séparant plus ou moins nettement des deux profils communs associés à l'Europe élargie. Ce décrochage rend visible le retard entre les stades de transition démographique des deux blocs de populations. L'analyse des variables communes confirme que les divers groupes de populations nationales

convergent vers un modèle démographique commun. La rapidité de convergence est plus élevée pour les composantes démographiques caractérisées par une faible variabilité territoriale (natalité, fécondité totale et mortalité infantile). Elle est plus faible pour les comportements qui présentent une plus grande différenciation géographique (mortalité générale et espérance de vie à la naissance). En général, la convergence est rapide pour les groupes formés par les populations occidentales et plus lente dans le cas des groupes incluant les populations d'Europe de l'est (CE 25, CE 27). Les différences entre les séries territoriales tendent à diminuer avec le temps, à l'exception de l'espérance de vie à la naissance, pour laquelle on peut faire l'hypothèse d'une réduction de cette différence dans un avenir proche.

Les profils démographiques communs, se référant à divers stades d'agrégation de l'Union, évoluent vers des modèles de populations à croissance zéro. La natalité décroît dans le temps, en se stabilisant déjà depuis les années 1990 à des niveaux moyens légèrement supérieurs à 10‰. De la même façon, le taux de fécondité totale se réduit, à des valeurs au-dessous du niveau de substitution. A partir de la seconde moitié des années 1970, les taux moyens de mortalité tendent à diminuer graduellement. La mortalité infantile décroît constamment au cours du temps, autour de valeurs moyennes inférieures à 5‰. Les profils communs convergent autour d'une population caractérisée par un vieillissement croissant et par une espérance de vie moyenne élevée à la naissance. La convergence des parcours démographiques s'accompagne de l'émergence de la dimension européenne des politiques sociales qui leur sont liées : la formation de couples et de rapports intergénérationnels, le vieillissement démographique avec la réforme des retraites, la distinction entre la mobilité interne et les migrations de voisinage avec la prise de conscience des problèmes d'intégration : il s'agit là des défis et des nouvelles frontières de l'Etat providence communautaire qui devraient caractériser de nouvelles politiques communes cohérentes avec le modèle social européen. La nouvelle population européenne qui se dessine après les bouleversements politiques dans l'est de l'Europe apparaît profondément différente de la somme des précédentes populations nationales, comme cela a été le cas dans l'Union européenne où le modèle de démographie plutôt uniforme s'est superposé de plus en plus aux précédentes caractéristiques nationales. Les populations de l'Europe, dans leur diversité, présentent de plus en plus de caractéristiques démographiques communes. L'homogénéité des comportements démographiques des pays membres de l'Union européenne indique qu'une population européenne est née ; le processus d'adaptation des nouvelles populations de l'Europe centrale et orientale est déjà commencé et il se poursuivra dans les prochaines années, marquant l'origine d'un peuple européen.

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

A l'échelle mondiale, le décalage entre l'émergence de grands géants démographiques (Chine 1,293 milliards de personnes, Inde 1,007 milliard d'habitants, Indonésie 212 millions d'habitants) et le vieillissement démographique de l'Europe, de la Russie et du Japon crée de profondes lignes de fracture. En 2000, un rapport du département de démographie des Nations Unies sur les migrations de remplacement alertait déjà l'Europe sur cette nouvelle donne et sur les conséquences que l'Europe devrait en tirer sur son attitude à l'égard des flux migratoires. Dans un discours au Parlement européen en juillet 2004, le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan disait que l'Europe ne pouvait plus se fermer à l'immigration, qu'elle devait devenir une terre d'immigration. La méditerranée constitue une illustration de ces lignes de fracture : sur sa rive sud, 50% de la population a moins de 25 ans et l'âge médian en Afrique est de 19 ans. En 2050, la planète atteindra 9 milliards d'habitants, en 2030, 8 milliards et l'Afrique aura dépassé par sa population (2 milliards d'habitants à la fin de ce siècle) la Chine et l'Inde dès 2030. Ce continent génère chaque année 20 à 25 millions de jeunes sur le marché du travail, avec un exode rural de 40% de jeunes au chômage qui s'acheminent vers de grandes villes comme Dakar (3 millions d'habitants). Aux Etats-Unis dont la population de 284 millions en 2007 s'élèvera à 400 millions en 2050, un Américain sur 7 est hispanique contre un sur six aujourd'hui. La Californie absorbe 30% des immigrés. En 2050, les Anglo-américains ne représenteront plus que 53% de la population. Mais l'épicentre de la population est en Asie : en 2030, l'Inde et la Chine représenteront le tiers de l'humanité et en 2050 on comptera 1,5 milliard d'habitants en Chine et 1,6 milliard d'habitants en Inde, qui sera le pays le plus peuplé de la planète. Ces pays asiatiques sont prêts à faire d'énormes investissements en Afrique, ce qui crée une poussée migratoire chez les Africains privés d'emplois sur place par la main d'œuvre chinoise ou indienne amenée sur place par les entreprises. La population mondiale devrait se stabiliser autour de 2030-2050 pour décroître ensuite, se stabilisant autour de 8 à 9 milliards d'habitants..

L'Europe ne semble pas avoir pris la mesure de ces changements tout en étant obligée de trouver une solution : il faut un dialogue pour éviter l'exode des cerveaux et l'arrivée clandestine des 27 000 Sénégalais qui, en un an en 2006, ont atteint les îles Canaries. La libre circulation des hommes fait partie de ce dialogue. En 2030, on considérera peut-être que les migrations sont une opportunité plus qu'une menace, car la compétition sera plus rude pour obtenir les travailleurs immigrés les plus recherchés. L'Allemagne est dans un état d'urgence démographique et risque de perdre, en vingt-cinq ans, de 4 à 7 millions d'habitants. Un tiers des femmes n'ont pas d'enfant, dont 40% chez les femmes diplômées ; 3% des hommes se sont fait stériliser. Le poids du nazisme qui prônait la famille nombreuse, le système scolaire où les enfants sortent de l'école à 13 heures, la volonté des mères d'assumer pleinement leur rôle en étant à la maison pour leurs enfants ont une part dans ce comportement malthusien qui aura

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

des conséquences graves sur les systèmes de retraites, la diffusion de la culture allemande et, à terme sur la disparition du peuple allemand annoncé par les plus pessimistes vers 2300.... Il faudrait 3,2 millions d'immigrés par an d'ici 2050 pour maintenir la pyramide des âges telle qu'elle est aujourd'hui. L'Italie et l'Espagne sont aussi dans une situation critique : entrée brutalement dans une société post-industrielle avancée, la population se caractérise par une chute de la natalité, par le vieillissement de la population et par l'augmentation des flux migratoires, bouleversant la politique sociale et économique sur la longue période. Umberto Eco disait dans une conférence à l'UNESCO qu'à ce rythme dans un siècle il n'y aurait plus d'Italiens.

Dans le cas français, malgré l'«exception française», constituée par son dynamisme démographique et son taux de remplacement des générations avec près de deux enfants par femme (1,9) et 800 000 naissances par an, le vieillissement des générations ne manquera pas néanmoins de s'accuser entre 2015 et 2030 : le passage à la retraite des générations du baby boom aura pour effet de créer un nombre d'inactifs supérieur à celui des actifs et un accroissement du quatrième âge dû au rallongement de la durée de la vie. Il en résultera des pénuries de main d'œuvre, un moindre dynamisme économique et un besoin de métiers dits du « care » (soins aux personnes âgées) lié au vieillissement. L'immigration sera le principal facteur de dynamisme démographique d'ici trente ans³. Il y aura moins de naissances et plus de décès, alors que l'on compte aujourd'hui 300 000 naissances en France de plus que de décès, ce qui ne durera pas. On atteindra un solde négatif quand le nombre de baby boomers arrivera en fin de vie. Même si l'immigration reste à un niveau modéré (100 000 entrées par an), elle va être le principal moteur de croissance de la population française. La seule incertitude est le moment où cela se passera. L'immigration constitue aujourd'hui 8% de la population sur près de 60 millions d'habitants en France métropolitaine. Elle en formait 3% en 1911, 5% en 1945, 7,5% entre 1975 et 1999 et 8% en 2004. La croissance de la population est pour un quart due actuellement au solde migratoire. Dans les autres pays européens, elle est due parfois pour les trois quarts à l'immigration. La population immigrée constitue 10% de la population d'âge actif. Les naissances de mères étrangères sont au nombre de 100 000 sur les 800 000 annuelles (12%) et le nombre d'enfants par femmes chez les mères étrangères est de 3,3 enfants par femme. Pour l'instant, la croissance de la population n'est pas seulement due à l'immigration mais cette tendance va s'accélérer dans les années à venir à cause du profil de la pyramide des âges. En 2030, La France comptera 67 millions d'habitants, mais un Français sur deux aura plus de 50 ans et un Français sur dix aura plus de 80 ans. En 1945, il y avait 8 personnes actives pour un retraité, en 2000, 2,5 actifs pour un retraité et en 2050, 0,8 actif pour un retraité. Le vieillissement signifie une moindre croissance économique, un coût accru du quatrième âge. Dans 20 ans, il y aura 7 retraités pour 10 actifs.

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

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

Les réponses européennes à cette nouvelle donne démographique sont lentes et frileuses, car l'Europe ne s'est jamais pensée auparavant comme un continent d'immigration. Elle a longtemps été dans le passé une terre de départ vers les conquêtes territoriales, les croisades, les grandes découvertes, la colonisation, les missions religieuses, le commerce international et elle peine à penser son identité comme évolutive, en tenant compte des migrations comme le fait le nouveau monde (Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle Zélande). La prise en compte de sa perte d'influence dans la gouvernance du monde, liée en partie au déclin de son poids démographique est également tardive.

1. De nouvelles tendances, accentuant le décalage entre politiques restrictives et valorisation de la mobilité :

Le modèle fondamental affectant les dynamiques migratoires futures sera le changement démographique. Dans le monde, le face à face démographique et économique se poursuit. Le dernier rapport du SOPEMI de 2007 de l'OCDE souligne que les migrations internationales ont continué d'augmenter dans 17 pays de l'OCDE. Pour l'immigration légale, les plus fortes progressions entre 2005 et 2007 ont été observées aux Etats-Unis, en Espagne, au Royaume Uni et en Italie, Irlande et Nouvelle Zélande. Dans la plupart des pays, l'immigration familiale représente entre 45 et 60% des migrations permanentes (70% aux Etats-Unis). Les migrations humanitaires constituent entre 15 et 20% de l'immigration au Royaume Uni, Norvège et Canada et près de 30% aux Pays-Bas. Les migrations ethniques demeurent importantes au Japon (*Nikkeijins* : Japonais émigrés en Amérique latine et retournés au Japon) et en Allemagne (*Aussiedler* : Allemands ethniques vivant à l'est des frontières allemandes : Russie, Ukraine, pays baltes) et les migrations de retraités sont croissantes en France, Espagne et Portugal. En Espagne, la cinquième nationalité étrangère est formée par les Britanniques, qui sont la sixième au Portugal. En Europe, la Pologne et la Roumanie sont devenues les principaux pays de départ à destination du Royaume Uni, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Irlande et de l'Autriche. Quant aux Africains, ils ont pour première destination l'Europe. Mais les pays européens sont différemment affectés par les migrations, en chiffres absolus et en proportion de leur population totale.

En chiffres absolus, c'est l'Allemagne qui compte le plus grand nombre d'étrangers (6,7 millions en 2005, 8,8% de la population totale), suivie par la France (4 millions, 8 %), le Royaume Uni (3 millions, 5,2%), l'Espagne (2,7 millions, 6,2%), l'Italie (2,6 millions, 4,6%), la Suisse (1,5 million, 20,3%), la Belgique (900 000, 8,6%), l'Autriche (801 000, 9,7%), les Pays-Bas (691 000, 4,2%), la Grèce (553 000, 5,2%), la Suède (479 000, 5,3%), le Portugal (432 000, 4,1%), la République tchèque (278 000, 2,7%) le Danemark (270 000, 5%), l'Irlande (259 000, 6,3%), la Norvège (222 000, 4,8%), le Luxembourg (181 000, 39%), la Hongrie (154 000, 1,5%), la Finlande (113 000, 2,2%). Tous ces pays ne font pas partie de l'Europe des 27, mais celle-ci est elle-même en

proie à de plus fortes disparités si l'on prend en compte non plus les chiffres absolus mais leur proportion dans la population totale : près de 40% d'étrangers au Luxembourg, 20% en Suisse, près de 10% en Autriche, en Belgique contre 2% en Finlande. La répartition par nationalité est encore plus diversifiée. Tandis que certains pays européens sont fortement marqués par leur passé colonial (France, Royaume Uni, Portugal, Espagne, Belgique), d'autres sont le reflet de la nouvelle mondialisation des migrations et de l'ouverture à l'est (Italie, Grèce). Deux profils dominant : les « couples migratoires », c'est-à-dire la présence d'une nationalité dans un seul pays : 95% des Algériens en Europe sont en France, 70% des Tunisiens aussi, alors que 68% des Turcs sont en Allemagne et que l'essentiel des ressortissants du Commonwealth se trouvent au Royaume Uni. Les Albanais ne se rencontrent guère qu'en Italie et en Grèce, de même que les Brésiliens au Portugal. L'autre configuration est celle des « quasi-diasporas » : une nationalité présente dans de nombreux pays européens et qui tisse entre ses différents groupes de puissants réseaux transnationaux économiques, culturels, religieux, familiaux et matrimoniaux, indépendamment même des tentatives officielles du pays d'origine. L'exemple le plus emblématique est celui des Turcs, au nombre de près de 3 millions en Europe, qui forment un couple migratoire avec l'Allemagne mais qui sont aussi présents en Autriche, Belgique, Pays-Bas, France, Suisse, Europe du Nord. Ils sont suivis par une autre quasi-diaspora : les Marocains qui sont un demi-million en France mais qui sont la première ou la seconde nationalité étrangère en Espagne, Italie, Pays-Bas. Dans le passé, les Italiens correspondaient à ce profil et, à un moindre degré les ex-Yougoslaves. Un autre phénomène récent est celui des migrations ethniques : deux millions d'*Aussiedler* (Allemands de l'extérieur, vivant depuis parfois près de trois siècles en Russie et dans les Etats baltes) sont venus s'installer en Allemagne depuis le chute du mur de Berlin et y ont acquis la nationalité allemande, alors fondée sur le droit du sang jusqu'en 1999. 350 000 Turcs de Bulgarie sont repartis en Bulgarie depuis 1989, quelques dizaines de milliers de Finnois de Carélie sont partis en Finlande, d'autres désenchevêtrements des nationalités sont survenus entre la Roumanie et la Hongrie (Hongrois de Transylvanie). Les Roms qui constituent 10% de la population en Roumanie (2 millions) et en Bulgarie (700 000) ont retrouvé leur mobilité et circulent légalement, depuis la libre circulation accordée aux ressortissants de Bulgarie (31 décembre 2000) et de Roumanie (31 décembre 2001). Des nationalités qui avaient peu de liens avec les pays de l'Union européenne ont tissé des réseaux migratoires, source de filières récentes (Sri-Lankais, Pakistanais et Tchétchènes en France, Roumains, Polonais et Philippins en Italie depuis les années 1990, Ukrainiens en Espagne et au Portugal). Les pays d'Europe du Nord et de l'Est sont encore peu affectés par les migrations massives.

La plupart des pays de l'OCDE s'attendent à des pénuries d'immigrés hautement qualifiés car leurs économies reposent de façon croissante sur le savoir, mais l'emploi immigré se concentre dans les services et dans les emplois peu qualifiés, qu'ils cherchent à attirer avec une immigration saisonnière. Avec le vieillissement démographique au cours des quinze prochaines années, notamment en Europe et au Japon, le nombre des inactifs dépassera celui des actifs. Faute de migrations, la population d'âge actif commencera à décliner dans un contexte de demande accrue de biens et de services et, à l'horizon 2030, dans tous les pays européens le

seul facteur de croissance de la population sera l'immigration. Or, un pourcentage croissant de la population mondiale vit dans les 175 pays en voie de développement mais la richesse et les revenus sont concentrés dans les 25 pays les plus développés.

Les migrations se modifient. On parle aujourd'hui de circulation migratoire : beaucoup de migrants aspirent à circuler sans nécessairement souhaiter se sédentariser définitivement et beaucoup de pays d'accueil croient pouvoir résoudre ainsi le difficile problème de l'intégration. C'est la conséquence d'une plus grande mobilité des facteurs de production, comme le capital et la main d'œuvre très qualifiée mais aussi des plus grandes facilités de partir, revenir et repartir. Ceux qui circulent ont souvent un statut de résident privilégié, des titres de séjour à entrées multiples, ou sont double nationaux, une situation qui tend à se développer notamment en Europe. Plus les frontières leur sont ouvertes, plus ils circulent et moins ils s'installent car ils peuvent aller et venir. Ceux qui se sédentarisent de façon aléatoire sont ceux pour qui les frontières sont fermées et qui sont entrés clandestinement ou qui ont un statut précaire : s'ils repartent chez eux, ils ne pourront plus revenir. Donc ils restent. Plus les frontières leur sont fermées, plus ils s'installent, d'autant plus que chez eux, souvent, il n'y a aucun espoir de voir son existence changer à l'échelle d'un vie. L'Europe attire par elle-même, les facteurs d'attraction (pull) étant souvent plus importants que les facteurs qui poussent les gens hors de chez eux (push), c'est à dire la pression démographique et la pauvreté : l'information reçue des pays européens par la télévision et l'internet, les biens de consommation et les transferts de fonds rendus visibles par les migrants de retour, l'offre de passage par des officines qui ont fait de la frontière une ressource, la valorisation de la mobilité partout dans le monde auprès d'une population jeune, chômage, de plus en plus urbanisée et scolarisée favorisent l'envie d'Europe et alimentent les imaginaires migratoires.

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

2. La reprise de l'immigration de travail⁴ :

Durant les années 1960, la solution aux pénuries de main d'œuvre dans une Europe en pleine croissance économique, notamment dans les régions les plus industrialisées (Allemagne,

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

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

Les années 1990 ont été marquées, à l'échelon européen, par un durcissement des politiques d'entrée : reprise en mains par les ministères de l'Intérieur des questions migratoires à travers la gestion du système de Schengen, constitution de gardes frontières aux portes de l'Europe avec les pays riverains utilisés pour filtrer les migrations clandestines, multiplication d'instruments de contrôle plus sophistiqués tels que le Système d'information Schengen (SIS), la dactyloscopie des empreintes digitales des demandeurs d'asile (Eurodac), le système informatisé des visas européens (SIVE), le réseau Frontex de contrôle des frontières à l'extérieur de l'Europe, les passeports biométriques et les visas de transit aéroportuaires. Le droit d'asile a été instrumentalisé pour concourir au contrôle des flux migratoires, par une série de restrictions depuis 1990 (Dublin I et II, asile interne, liste de pays sûrs). Aux portes de l'Europe, des camps maintiennent sur place des candidats irréguliers au passage des frontières, des morts s'accumulent en méditerranée et les pays riverains, par des accords bilatéraux et des accords de réadmission, sont mis à contribution dans cette vaste opération de contrôle, de dissuasion et de répression.

Dans le même temps, l'Europe entr'ouvre ses frontières, suite au rapport des Nations Unies de 2000 sur le vieillissement et les pénuries de main d'œuvre et au Livre vert européen de 2005. Le coup d'envoi a été lancé par l'Allemagne, en 2001, avec le rapport Süßmuth qui exposait que l'Allemagne était depuis longtemps devenue un pays d'immigration et aurait besoin d'une immigration de travail qualifiée et non qualifiée. Au Royaume Uni, après 30 ans d'absence d'analyse économique sérieuse de l'immigration, le ministère de l'Intérieur publie un rapport soulignant les bénéfices potentiels de la migration de travail (2001). Des économistes européens recommencent à se livrer à une analyse des coûts et bénéfices de l'immigration, à l'instar des années 1975 et comme les Etats-Unis, le Canada et l'Australie l'ont fait depuis plusieurs années. Quels sont les facteurs qui ont mené à un tel changement de perspective ? Un facteur économique : la prise de conscience que les pays développés ne pouvaient pas exporter toute leur main d'œuvre faiblement qualifiée dans des pays à bas salaires. Si les voitures, les ordinateurs, les vêtements peuvent être fabriqués en Chine, Brésil ou Malaisie, la construction, l'hôtellerie, la restauration, les hôpitaux doivent rester là où se trouvent les consommateurs et usagers. Un facteur démographique : la prise de conscience que les taux de fertilité ont chuté fortement. Les projections d'Eurostat montrent que la population de l'Europe baissera d'1,5% entre 2004 (457 millions) et 2050 (450 millions). Le déclin sera plus fort en Allemagne (9,6%), en Italie (8,9%) et dans les 10 nouveaux pays d'Europe centrale et orientale (11,7%). Plus préoccupant encore est le déclin de la population d'âge actif (15-64 ans) : 67% aujourd'hui pour 16% de personnes de plus de 65 ans. En 2050, 57% des actifs devront supporter 30% de personnes de plus de 65 ans.

D'autres facteurs viennent appuyer le besoin d'immigration : l'économie informelle, qui a beaucoup augmenté ces dernières années, accreditant l'idée d'un marché du travail flexible, les changements sociaux induits par les transformations démographiques : baisse du nombre des 0-14 ans, passant de 16,4% en 2004 à 13,4% en 2050, avec des attentes de meilleure éducation et donc peu ouverts aux emplois peu qualifiés, l'accroissement des inégalités dans le monde, qui pousse à la migration dans l'espoir que les pays développés concourent à un meilleur développement du sud et procèdent à la réouverture des canaux de migration légale, la recherche d'une gestion négociée de l'immigration avec les pays du sud dans les secteurs où il y a des risques d'exode des cerveaux et de pénuries de personnel dans les métiers des soins (« care » : éducation, santé) et dans l'administration, la prise de conscience que beaucoup de migrants fuient à la fois la pauvreté et la répression chez eux, qui rencontre des préoccupations de droits de l'homme et de démocratie.

La réponse des pays européens est la migration temporaire, parfois qualifiée de circulaire avec des mesures de lutte contre le travail illégal, l'incitation à ne recruter que lorsque les tentatives d'emploi de travailleurs locaux ont été épuisées, la hiérarchisation des droits des migrants par secteurs d'activité, qualification et durée antérieure du séjour, une analyse des coûts sociaux de la migration, les incitations au retour pour les travailleurs temporaires dont le contrat est expiré. Il y a aujourd'hui une tendance globale en faveur de la migration temporaire, circulaire et sélective : les réponses vont des permis à points (« *green card* » en Allemagne 2000), aux

accords bilatéraux de main d'œuvre (Italie, Espagne, Portugal), en passant par l'ouverture des frontières (acquise pour tous les nouveaux Européens de l'est) et du travail aux Européens de l'est (Royaume Uni, Irlande, Suède), à l'immigration « choisie » (France). En Allemagne, la *green card* qui n'a pas permis la résidence de longue durée ni le regroupement familial n'a pas atteint le nombre de travailleurs attendus (5000 pour 20 000 espérés). En Angleterre, l'attraction des migrants hautement qualifiés s'est faite grâce à des possibilités de regroupement familial et d'installation permanente. Pour les faiblement qualifiés, beaucoup de pays européens jouent sur la période provisoire précédant l'égalité d'accès au marché du travail européen et au droit d'installation des nouveaux Européens de l'est : une liste de métiers non ou peu qualifiés a été dressée en France en février 2008 pour les attirer et à terme les pays d'Europe de l'ouest comptent sur les surplus de main d'œuvre de la Pologne, de la Bulgarie et surtout de la Roumanie. L'Allemagne, qui a beaucoup eu recours à la migration temporaire utilise des programmes de travailleurs saisonniers (278 000 en 2001), grâce à des accords conclus avec les Européens de l'est. Ils sont soumis à la « préférence communautaire à l'emploi » (à la condition qu'il n'y ait pas de candidat national ou européen pour le poste). D'autres sont recrutés par des entreprises dont les travailleurs restent employés par leurs compagnies au pays d'origine (pays de l'est) ou par le biais de la sous-traitance. Ceci n'exclut pas l'existence de travailleurs illégaux, dont le nombre était estimé à 500 000 à 1,1 million en 2005. Le Royaume Uni a lui aussi eu recours à des programmes de travailleurs temporaires et permanents pour faire face aux pénuries de personnel très qualifié dans les périodes de croissance et de travailleurs peu qualifiés dans l'agriculture, l'industrie agro- alimentaire, l'hôtellerie et le nettoyage dès 1997, grâce à un système de permis fondé sur la demande des employeurs (« *managed migration* ») : 124 000 admissions de permis de travail en 2004, dont les deux tiers de très qualifiés. Mais il n'y a pas d'équivalent pour recruter les migrants faiblement qualifiés, hormis des systèmes de travail saisonnier, étudiant, agricole et domestique, ce qui n'a pas permis de fournir à la demande de travailleurs peu qualifiés au Royaume Uni. La population des sans papiers y est estimée dans une fourchette allant de 50 000 à 500 000 personnes en 2005. Le ministère de l'Intérieur préfère cette solution à la mise en œuvre de programmes de migration légale dans ces secteurs, par crainte de l'opposition de la presse populaire de droite (dite *tabloïde*). Suite à l'entrée des dix nouveaux pays dans l'Union en 2004, l'Angleterre, qui, comme l'Irlande et la Suède et contrairement à la plupart des autres pays européens n'a pas introduit de période d'attente pour admettre leurs ressortissants sur son marché du travail, a admis 277 000 nouveaux travailleurs de l'est entre mai 2004 et septembre 2005.

En France, l'immigration choisie a été lancée en juin 2005 par Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur qui a dû faire accepter à son parti, l'UMP, le principe de la réouverture des frontières alors qu'il était habitué aux discours sur l'immigration zéro introduit par Charles Pasqua en 1993. L'immigration choisie est une politique de quotas qui n'en a pas adopté le nom, fondée sur une hiérarchie entre les « bons » et les « mauvais » immigrés et mise en œuvre dans la loi CESEDA du 24 juillet 2006. Elle s'oppose à l'immigration « *subie* », c'est-à-dire pour l'essentiel l'immigration familiale et les réfugiés, protégés par des textes constitutionnels (droit de vivre en famille) et des traités internationaux (Convention de Genève de 1951 sur l'asile). Cette dernière

distinction est d'ailleurs reprise par la loi Hortefeux de 2007 qui cherche à accroître les entrées de travailleurs et diminuer l'immigration familiale. La loi de 2006 instaure une carte « compétences et talents » pour les migrants hautement qualifiés, les artistes et créateurs, une carte de travailleur saisonnier valable trois ans à la condition de travailler pendant six mois chaque année, elle permet aux étudiants de prolonger leur séjour par un accès limité dans le temps au marché du travail, supprime les régularisations sauf à titre exceptionnel et humanitaire. Les reconductions à la frontière sont renforcées (un objectif de 25 000 a été fixé en 2007 mais il n'a pas été rempli) et des accords bilatéraux sont signés avec les pays d'origine, proposant des embauches sectorielles, des politiques de retour et de co-développement en échange de la réadmission des sans papiers dans ces pays et de leur coopération au contrôle des frontières. Deux listes de métiers ont été affichées fin 2007 : l'une répertorie 30 professions « susceptibles d'être proposées aux ressortissants des pays non membres de l'Union européenne » telles qu' informaticien, géomètre. L'autre concerne les 152 métiers qui seraient ouverts aux ressortissants des pays nouvellement membres de l'UE : il s'agit surtout de métiers non qualifiés comme laveur de vitres spécialisé, bûcheron, serveur en restauration. Le nombre de postes est évalué métier par métier, région par région : pour ceux-là on supprime l'opposabilité de l'emploi, une mesure protectionniste instaurée en France suite à la fermeture des frontières à l'immigration de travail de 1974 et étendue ensuite à l'espace européen en 1994 (*préférence européenne à l'emploi*).

En Europe du sud, le système des quotas introduit en Espagne en 2002 pour introduire des migrants aux permis à court terme a été d'ampleur réduite et de peu d'effet, concurrencé par les régularisations et les possibilités de résidence de plus longue durée de celles-ci. La dernière régularisation effectuée par M. Zapatero en 2006 a consisté surtout en une légalisation du séjour de latino-américains installés de longue date, sans effet d'appel notable de nouveaux illégaux vers d'autres pays européens. De l'avis du gouvernement espagnol, elle a aussi permis de faire entrer des cotisations sociales dans les caisses de l'Etat. L'idée de « travailleurs hôtes » n'a jamais été envisagée en Espagne, les permis initiaux d'un an étant renouvelables, permettant aux migrants de prétendre à un statut de résident au bout de cinq ans. En Italie, les régularisations menées sous le gouvernement Berlusconi en 2005 ont surtout concerné les « badanti », ces femmes qui gardent des personnes âgées dans ce pays fortement touché par le vieillissement : Philippines et femmes d'Europe de l'est (Pologne, Roumanie, Ukraine) dont les employeurs étaient en partie ses électeurs.

Le caractère limité et de peu d'effet du système des « travailleurs hôtes » dans sa version actuelle en Europe explique la préférence pour le séjour et l'emploi illégal. Les clandestins en Europe sont estimés à 5 à 7 millions, contre 12 millions aux Etats-Unis. Le Livre vert européen sur la gestion de l'immigration de janvier 2005 a été la réponse de la Commission européenne au programme de La Haye sur la politique migratoire. Son objectif était de lancer un débat approfondi sur les mesures les plus appropriées pour admettre des migrants économiques et sur la valeur ajoutée d'un schéma commun, dans un contexte où la population européenne va perdre 20 millions de personnes entre 2010 et 2030. La Commission considère qu'il est temps

de revoir les approches restrictives de l'immigration, car l'absence de politiques appropriées peut conduire à l'accroissement des flux irréguliers. Tout en reconnaissant que les décisions d'admission de migrants économiques relèvent de la responsabilité des Etats membres, la Commission appelle à des règles communes plus transparentes et à des critères d'admission communs. Quatre directives spécifiques sont issues de son plan d'action : le recrutement de travailleurs hautement qualifiés, auxquels sont offertes des conditions attractives, soumis à des procédures communes de sélection et d'admission, des travailleurs saisonniers pour l'agriculture, le bâtiment, le nettoyage pour un nombre limité de mois pendant une durée de quatre à cinq ans, sans possibilité de transfert à un statut permanent d'emploi ni de résidence, des emplois de compagnies qui impliquent la mobilité internationale, auxquels seraient accordés une résidence temporaire, des stagiaires rémunérés, pour une période temporaire dans des entreprises de l'Union. L'accent est surtout mis sur les salariés hautement qualifiés, bien que le recrutement de professions-clés (le « plombier polonais », les infirmières) et de non qualifiés soit tout aussi problématique et que ces personnes, qualifiées ou non, commencent à faire défaut dans leurs pays d'origine (on parle non seulement de « *brain drain* » mais de « *care drain* » en Pologne et en Roumanie, tout en souhaitant un « *brain gain* » gagnant-gagnant). Le problème se pose surtout pour le personnel médical : il y a plus de médecins du Malawi dans la seule ville britannique de Manchester qu'au Malawi, frappé par le SIDA). Les services de santé au Royaume Uni avaient plus de 30 000 infirmières étrangères en 2002, et ils sont lourdement dépendants du recrutement d'employés venant d'Afrique et d'Asie. Le Ghana a perdu 61% de ses diplômés de sa principal école de médecine, entre 1986 et 1996. Le Plan européen a échoué dans son projet de définir une politique à long terme de l'immigration. Il offre une solution aux pénuries d'emploi dans des catégories limitées : les très qualifiés, les saisonniers des secteurs spécifiques, les employés des entreprises internationales et les stagiaires rémunérés. La question des emplois non qualifiés n'est pas traitée, laissée aux travailleurs d'Europe de l'est pendant la période transitoire avant leur accès à la liberté d'installation et de travail et aux sans papiers. Quant aux emplois induits par les transformations démographiques et structurelles économiquement de l'Europe, les expériences de rotation ont échoué car les employeurs voulaient retenir des travailleurs expérimentés. Les non qualifiés n'auront guère d'autre choix que de travailler illégalement. Quant aux tentatives « gagnant-gagnant », elles restent assez superficielles et peu susceptibles d'induire du développement grâce à la migration. Une fois de plus, on navigue à vue, faute de solution trouvée pour les faiblement qualifiés dont les besoins vont croître dans les années à venir, ce qui atteste de la grande hypocrisie de la politique d'immigration qui a recours à l'immigration clandestine. Construire des murs ou accroître les patrouilles aux abords de l'Europe ne résout pas le problème. Une fois de plus on continue à importer de la main d'œuvre mais pas une population. Il y a quarante ans, on cherchait à recruter des non qualifiés. Aujourd'hui l'Europe cherche à recruter des très qualifiés mais sans perspective à long terme.... Quelles sont les alternatives ?

La première est de savoir si les pays européens ont réellement besoin de travailleurs faiblement qualifiés. Si les conditions de travail dans les métiers où ils sont employés étaient améliorées, les travailleurs locaux pourraient prendre ces emplois et il pourrait y avoir des

incitations pour améliorer la productivité dans ces secteurs. Éliminer le travail faiblement qualifié et revaloriser son statut pourrait dépendre d'une régulation stricte du marché du travail. Si l'on a besoin de migrants, ils devraient avoir le droit de changer d'emplois, de faire venir leurs familles et de s'installer de façon permanente s'ils le souhaitent. Ceci pourrait être la base de la migration circulaire qui a d'autant plus de chances de se développer que les migrants ont un statut « confortable » qui leur permet la mobilité (titres de résidence de longue durée, visas à entrées multiples, double nationalité) et qu'ils ont espoir que la situation va s'améliorer chez eux. Elle se concrétise chez les nouveaux Européens de l'Union, grâce à l'Europe qui apporte des indices visibles de changement à l'est alors qu'au sud, beaucoup de migrants considèrent qu'il n'y a aucun espoir de voir leur situation s'améliorer à l'échéance d'une vie, la leur. La seconde alternative se réfère à la gouvernance mondiale des migrations. L'idée d'une gestion multilatérale associant gouvernements et société civile pour combattre les atteintes aux droits fondamentaux est séduisante, d'autant plus que la migration pourrait être un instrument de réduction de la pauvreté dans les pays de départ. Mais ceci requiert deux conditions : la volonté des pays d'accueil de travailler avec les pays de départ pour réaliser des bénéfices partagés. La seconde condition est l'introduction de systèmes effectifs de régulation du marché du travail et la découverte des ressources nécessaires pour recruter une armée d'inspecteurs du travail, ce qui impliquerait une prise de distance à l'égard de la dérégulation néo-libérale et une information de l'opinion publique sur le besoin de l'immigration alors qu'elle est habituée à une politique anti-immigration. Les divergences d'intérêts et le manque de volonté politique rendent difficile la réalisation de ces conditions. La première étape est de créer la volonté politique pour le changement de regard.

Les chiffres de l'immigration sont-ils alarmants quant aux nouvelles entrées ? En France, la plupart des démographes s'accordent à dire que non. Ainsi, Hervé Le Bras⁵ montre que, contrairement aux idées reçues, le nombre d'étrangers diminue en France, car on ne prend pas en compte les sorties du territoire, qui sont très nombreuses. La modification des modes de recensement de l'INSEE (abandon du principe du recensement exhaustif) qui ne permet plus de compter le solde migratoire (la différence entre les entrées et les sorties) laisse le champ libre à des dérives idéologiques. L'Espagne est le pays européen où la progression des flux a été la plus forte au cours de ces dix dernières années et elle a atteint des chiffres d'étrangers qui ont presque rejoint ceux du Royaume Uni. Ces étrangers, régularisés à plusieurs reprises, ont contribué à la forte croissance du pays enregistrée au cours de ces dernières années. Qu'en est-il des pénuries de main d'œuvre ?⁶ La mobilité intra-européenne reste modérée et n'est pas à la mesure des facilités légales offertes aux Européens de l'Union : seuls 2% des Européens vivent et travaillent dans un pays de l'UE autre que le leur (1,5 million en 2007). Ce sont les plus qualifiés qui en tirent le plus d'avantages ainsi que les ressortissants de l'est européen. S'il est difficile de chiffrer dans le moyen terme (à l'horizon 2015) les nouveaux besoins, il est clair que les tendances démographiques des pays européens vont amener une demande de métiers liés

⁵ Hervé Le Bras (avec Jack Lang), *Immigration positive*. Paris, Odile Jacob, 2006

⁶ Aurélie Bray, Soraya Thabet, « L'Europe face aux phénomènes migratoires. De l'art de regarder où le problème n'est pas », Ecole des Mines de Paris, Mars 2008

au vieillissement (services à la personne, médecins, infirmières), que le développement du tourisme (75 millions par an en France) demande aussi du personnel adapté, que dans le BTP, les tensions concernent le moyen encadrement (chefs de chantier) et sont résolues par des hausses de salaires, et que pour les ouvriers intérimaires les tensions ne sont pas résolues par des hausses de salaires mais par la précarité de la situation des salariés : immigrés peu qualifiés ou en situation irrégulière. Le recours à l'immigration fait figure de variable d'ajustement.

La mise en œuvre de systèmes de quotas à l'échelon européen, par profession, région, secteur d'activité, semble être « à la mode » car elle se présente comme la solution aux pénuries de main d'œuvre qualifiée et non qualifiée après trente ans de fermeture des frontières à l'immigration de travail. La « *blue card* » introduite à l'automne 2007 par le Commissaire européen Frattini, à destination surtout des étudiants qualifiés des pays tiers candidats à un emploi introduit une entr'ouverture des frontières aux plus qualifiés, comme l'ont fait de leur côté les différents pays européens. Une politique d'immigration à deux vitesses se profile : lutter contre l'immigration clandestine de façon concertée entre pays européens tout en tolérant que certains emplois peu qualifiés soient remplis par ces travailleurs précaires, attirer les plus qualifiés dans un contexte de concurrence mondiale par des politiques de quotas (bien qu'elle n'aient pas toujours fait leurs preuves à l'étranger) et par la facilitation d'une migration de circulation grâce à des titres de séjour avantageux, restriction des conditions de l'immigration familiale et du droit d'asile. La politique européenne de l'immigration est aussi à deux vitesses entre communautaires et non communautaires : alors que la liberté de circulation, d'installation et de travail des Européens est valorisée en termes de circulation migratoire, la mobilité des non Européens est criminalisée pour le plus grand nombre, et reste une « chasse gardée des Etats membres ». Le Pacte européen sur l'immigration est une des priorités de la présidence française de l'Union européenne de 2008. Son programme est triple : lutter contre l'immigration clandestine, réguler les formes légales de migration, contribuer au développement. L'Union pour la méditerranée proposée en 2007 par la France aurait pu être un laboratoire de ce programme ambitieux. On peut s'étonner de la frilosité avec laquelle la question des migrations y est abordée et du refus de revoir le système des visas, principale revendication des habitants de la rive sud et qui contrarie leur volonté de mobilité, condition d'un vrai dialogue. Ceux qui s'installent sur la rive nord sont souvent ceux qui ont les statuts les plus précaires car ils ne peuvent plus retourner librement dans leur pays ni repartir ensuite. Alors que l'immigration est en haut de l'agenda politique européen (3 millions de migrants légaux entrent chaque année en Europe), la réponse est timide et s'inspire davantage des continuités (approche sécuritaire, dépendance à l'égard de l'opinion publique, coût social de l'immigration) que des ruptures.

III – L'intégration : une question mal posée

Si l'urgence de la maîtrise des flux migratoires fait consensus tant chez les politiques que dans l'opinion publique, en revanche la question de la nécessité du vivre ensemble n'est pas encore totalement partagée. En France, un rapport de la Cour des Comptes de 2004 soulignait que les moyens consacrés à la maîtrise des flux migratoires étaient très supérieurs à ceux consacrés aux politiques d'intégration. Même si le terme d'intégration n'est pas très heureux car il provient d'un usage administratif utilisé notamment par la France en Algérie coloniale avant d'être repris par Paul Dijoud, secrétaire d'Etat à l'immigration de Valéry Giscard d'Estaing en 1974, il a fait son chemin en Europe pour désigner le « vivre ensemble ». Les politiques d'intégration sont, dans les pays européens, dans le registre de la subsidiarité, c'est à dire qu'il n'y a pas de politique européenne commune de l'intégration et que celle-ci relève des Etats et de collectivités territoriales plus petites (länder en Allemagne), jugées plus compétentes pour régler ces questions à cet échelon qu'à celui de la Commission européenne. Curieusement, alors que la marge de manœuvre des Etats et des collectivités est assez large et que les clivages politiques sembleraient pouvoir s'exprimer plus fortement que pour les questions qui relèvent des compétences communautaires (entrées et asile), on observe un assez large consensus entre les pays européens sur les politiques mises en œuvre. Celles-ci sont de plus en plus comparées entre elles à l'échelon européen qui collecte les meilleures pratiques et compare les indices d'intégration, non sans difficultés d'ailleurs. On ne compte plus le nombre d' « *Integration index* » dans les différents champs de la politique d'intégration, ni la liste des « *best practices* », animées d'objectifs d'inclusion, de citoyenneté, d'égalité des chances, de lutte contre les discriminations, d'égalité des sexes, de mixité sociale. La réalité est plus âpre. Parmi les tabous les plus tenaces, figure la résistance à l'idée du pluralisme culturel, l'idée que les clandestins gênent l'intégration de ceux qui sont là, la confusion entre les « stocks et les flux » et la conviction que les politiques d'intégration les plus généreuses sont un facteur d'appel pour de nouveaux flux.

1. Immigration et intégration : un faux amalgame :

Tout d'abord, le lien entre flux migratoires et intégration tend à s'estomper dans les pays d'immigration ancienne où les générations issues de l'immigration n'ont plus beaucoup de rapport avec les flux migratoires, mais sont de nouveaux nationaux (depuis deux ou trois générations) confrontés, non pas à la précarité du séjour, ni à l'intégration culturelle, mais à l'intégration économique et à la non reconnaissance par une partie des nationaux de leur qualité de nouveaux nationaux à part entière. La plupart des pays européens d'accueil ont cependant reconnu implicitement qu'ils sont devenus, non seulement des pays d'immigration de travail mais aussi des pays d'immigration d'installation car, au tournant des années 1990, la majorité d'entre eux, s'ils ne l'avaient pas déjà fait, ont modifié leur droit de la nationalité pour faire une plus large part au droit du sol. Il convient de rappeler que la majeure partie des pays européens étaient auparavant des pays de droit du sang, selon un code civil inspiré du code napoléonien lié aux conquêtes impériales (à l'exception des pays qui n'ont pas été conquis, comme le Royaume Uni et l'Irlande) et qu'ils ont introduit un peu de droit du sol pour des raisons démographiques et d'inclusion politique et juridique des générations issues de l'immigration. Il en va ainsi notamment de l'Allemagne, pays emblématique du droit du sang, qui a modifié son droit de la nationalité en 1999. Parmi les autres instruments d'inclusion, citons la progressive égalité des droits sociaux entre non Européens et Européens, la frontière des droits s'étant déplacée après le traité de Maastricht, de nationaux et à étrangers à celle entre Européens et non Européens, la reconnaissance des droits politiques locaux dans les pays qui y ont procédé (Suède, Norvège, Danemark, Pays-Bas, Belgique, sans oublier la Suisse dans quelques cantons et le Royaume Uni et l'Irlande qui accordent tous les droits politiques à tous les niveaux à leurs ressortissants du Commonwealth), la lutte contre les discriminations qui, quoique tardive dans certains pays comme la France, est encadrée par des textes européens (article 13 du traité d'Amsterdam et Charte des droits fondamentaux du traité de Nice de 2000), les programmes d'égalité des chances et de lutte contre l'exclusion (programmes européens *Equal*).

Des lacunes subsistent. Tout d'abord, la non reconnaissance de l'égalité des droits à la liberté d'installation et de travail des non Européens résidents : une disposition contraire à la valorisation de la mobilité et qui trouve peu de justifications économiques. Ensuite, le fait que les qualifiés aient plus de droits fondamentaux (notamment le droit de travailler dans un marché du travail européen et de vivre en famille) que les non qualifiés. Enfin, l'existence d'une hiérarchie des droits : les nationaux des pays où ils vivent, les Européens résidents, les Européens non résidents, les non Européens résidents, les non Européens au séjour temporaire, les demandeurs d'asile, les sans papiers non expulsables et les sans papiers expulsables. Une autre hiérarchie est celle de l'accès à la mobilité : avec le régime des visas, la question de la démocratisation du droit à la mobilité est posée. Pour l'instant, celle-ci ne profite qu'aux nantis des compétences, des diplômes (experts, universitaires...) et de l'argent (entrepreneurs, commerçants, hommes d'affaires) dotés de visas à entrées multiples ou de la double nationalité.

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

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

Un autre questionnement soulevé par les relations entre démographie, immigration et intégration relève des caractéristiques mêmes de l'identité européenne. L'Europe ne s'est jamais pensée, dans le passé, comme une terre d'immigration et sa définition de l'identité est celle d'une identité construite sur des valeurs communes définies à l'avance à laquelle les nouveaux arrivants doivent se conformer. Ces valeurs partagées entre Européens tiennent d'ailleurs presque dans les doigts d'une main car le noyau dur de l'identité reste propre à chacun des pays dans sa diversité. Il s'agit de l'économie de marché, de l'universalisme, des droits de l'homme, de la démocratie, de la sécularisation, de la solidarité d'un Etat-providence et de l'individualisme. C'est aussi la conception que la plupart des pays européens ont de la définition de leur identité nationale : une identité pré-construite et non pas évolutive en fonction des cultures des nouveaux arrivants. A cet égard, l'Europe, tout en étant devenue l'une des plus grandes régions d'immigration du monde, se différencie nettement des Etats-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle Zélande où le multiculturalisme est devenu partie prenante de la citoyenneté. Alors que la citoyenneté « à la française », dans sa version originelle qui a inspiré nombre de pays européens était un projet politique, elle s'ethnicise de plus en plus autour de lignes de fracture qui sont moins culturelles que sociales mais qui sont définies comme telles. On assiste ainsi à une ethnicisation de la pauvreté contre laquelle les politiques d'intégration des pays européens semblent timides. L'urgence consiste à définir, à l'échelon européen, un modèle et des instruments du vivre ensemble plutôt que consacrer autant d'énergie à la maîtrise des frontières, qui ne trouvera pas de solutions tant que les inégalités dans le monde resteront ce qu'elle sont.

Les philosophies diffèrent entre pays européens quant au vivre ensemble autour de deux pôles : les pays qui ont fait une large place au multiculturalisme comme le Royaume Uni, l'Irlande, l'Allemagne, les Pays-Bas et qui procèdent aujourd'hui à une analyse critique de ses dérives communautaires et identitaires et les pays qui considèrent l'intégration comme un contrat social autour de valeurs partagées, illustrée par le cas français mais aussi à un moindre degré belge ou suisse. Les pays d'Europe du sud, entrés plus tard dans la logique migratoire n'ont pas de modèle d'intégration fortement défini et encore moins ceux d'Europe centrale et orientale. Mais les convergences l'emportent sur les divergences. Seuls les instruments diffèrent, dans la priorité accordée à telle ou telle mesure, largement liée d'ailleurs aux modes de négociation entre les différents Etats d'accueil avec les populations immigrées et issues de l'immigration qu'ils ont en face d'eux. Ainsi, le modèle français est resté marqué par l'assimilationnisme républicain car ce sont les Maghrébins, façonnés par un siècle de colonisation à la française qui donnent le ton, dans le loyalisme comme dans l'opposition face à l'Etat. A l'inverse, le

multiculturalisme, caricaturé en communautarisme anglo-saxon n'est pas sans lien avec le mode de relations de l'empire britannique avec ses anciens peuples coloniaux. En Allemagne, le multiculturalisme doit beaucoup aux modes de présence des Turcs, qui vivent sur un mode communautaire transnational qui diffère peu entre les pays européens où ils sont installés. Ce sont surtout les instruments de l'intégration qui diffèrent, selon la priorité donnée à la lutte contre les discriminations, comme au Royaume Uni, à la politique territorialisée de lutte contre les inégalités sociale comme en France (politique de la Ville), à l'apprentissage de la langue comme en Allemagne, à l'accès au l'Etat-providence comme aux Pays-Bas ou aux droits politiques locaux comme en Europe du Nord : autant d'outils emblématiques de l'intégration. D'autres convergences se font jour, comme l'institutionnalisation du dialogue avec l'Islam, les cours de langue pour les primo-migrants, les programmes d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'immigration. La difficulté pour les pays européens consiste à concilier la mise en œuvre d'un « moule » de « bonnes pratiques » tout en continuant à affirmer la diversité de leurs situations migratoires et de leurs conceptions du vivre ensemble. Mais, quelles que soient les méthodes adoptées, les pays européens qui tireront le plus grand profit de la mobilité seront ceux qui sauront en tirer le meilleur parti économique et culturel tout en assurant aux migrants et à leurs enfants les meilleures chances d'accès aux droits et de promotion sociale. Les risques de ghettoïsation sont légion : sans une détermination très forte pour lutter contre toutes les discriminations (à l'emploi, à l'école, dans le logement, dans la relations aux institutions d'autorité comme la police et la justice) et assurer une meilleure égalité des chances aux populations issues de l'immigration, les violences urbaines et les comportements de fuite dans l'islamisme, la drogue, la déviance et l'anomie seront un défi aux sociétés d'accueil. Les politiques européennes s'acheminent vers une intervention plus forte de Bruxelles dans ces domaines, tout en accordant aux « flux » un intérêt infiniment plus soutenu qu'aux « stocks », c'est-à-dire à ceux qui sont là, habitués à regarder l'immigration comme non définitive.

Conclusion

Comment faire de l'immigration un atout à saisir pour l'Europe et non un fardeau, remplacer une attitude défensive où l'immigration est rangée dans le registre de la sécurité par une attitude volontariste à l'égard de la mobilité ? La première condition est la nécessaire prise de conscience que l'immigration va se poursuivre, comme tenu des déséquilibres du monde, des transformations démographiques qui s'y jouent et de la très grande inégalité de la répartition des richesses. La seconde est de considérer la mobilité comme un bien public mondial à défendre, à accompagner et à sécuriser pour assurer des retombées positives dans les régions de départ et d'accueil, selon une approche gagnant-gagnant, mais sans considérer que le développement, à court terme, puisse constituer une alternative à la migration. La troisième est de changer d'échelle : l'Etat n'est pas en mesure de faire face seul à l'enjeu mondialisé de l'immigration. ni de mettre en œuvre des mesures plus adaptées à l'échelon local. Une européanisation des politiques d'entrée, d'accueil et d'asile s'impose pour assurer plus de cohérence aux dispositifs communautaires de même qu'une décentralisation du vivre ensemble peut assurer plus de flexibilité au cas par cas. Enfin, la dépendance excessive à l'égard d'opinions publiques restrictives nuit à une réponse de long terme aux nouvelles mobilités.

Bibliographie

Bertrand Badie, Rony Brauman, Emmanuel Decaux, Guillaume Devin, Catherine Wihtol de Wenden, *Pour un autre regard sur les migrations*. Construire une gouvernance mondiale. Paris, La découverte, 2008

Stefano Baldi, Raimondo Cagiano de Azevedo, *La popolazione italiana*. Bologna, Il Mulino, 2007

Sophie Body-Gendrot, *La peur détruira-t-elle la ville ?* Paris, Bourin Editeur, 2008

Aurélié Bray, Soraya Thabet, « L'Europe face aux phénomènes migratoires ». Ecole des Mines de Paris, Mars 2008

Raimondo Cagiano de Azevedo, Maria Rita Sebastiani, « Europe : people or population ? » Giornate di studio sulla Popolazione, VII edizione, Latina, 14-16 dicembre 2007

Stephen Castles, « Guestworkers in Europe : a resurrection », *International Migration Review*, Vol. 40, N°4, Winter 2006

Centre d'Analyse Stratégique, *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*. Paris, La Documentation française, juin 2006

Centre d'Analyse Stratégique, « Mouvements des hommes et des activités », *Horizons stratégiques*, N° 1, juillet 2006

François Héran, *Le temps des immigrés*. Paris, Seuil, 2007

Jack Lang, Hervé Le Bras, *Immigration positive*. Paris, Odile Jacob, 2006

« Migrations internationales. Chaînon manquant de la mondialisation », *Courrier de la Planète*, N° 81-82, Juillet-décembre 2006

Antoine Pécoud, Paul de Gutcheneire (eds), *Migration without borders* . Essays on the free movement of people. UNESCO/Berghahn Books, 2007

SOPEMI, *Perspectives des migrations internationales*, Paris, OCDE, 2007

Anne de Tinguy, *La grande migration*. Paris, Plon, 2004

Patrick Weil, *Liberté, égalité, discriminations*. Paris, Grasset, 2008

Catherine Wihtol de Wenden, *Atlas des migrations dans le monde*. Paris, Autrement, 2005

Catherine Wihtol de Wenden, « L'Union européenne et les enjeux migratoires », in *L'Etat de l'Union 2007*, Rapport Schuman sur l'Europe, Paris, Fondation R. Schuman, Ed. Lignes de repères, 2007

