

Démographie, Immigration, Intégration (2^{ème} partie)

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

Résumé :

L'immigration constitue l'une des priorités de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE). À quelques jours du Conseil européen des 15 et 16 octobre prochains qui devrait aboutir à l'adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile proposé par la France, Catherine Wihtol de Wenden propose une analyse des enjeux et des défis qui sous-tendent cette priorité de la PFUE. Après avoir dressé, avec le concours de Raimondo Cagiano de Azevedo, un tableau des tendances démographiques de l'Union européenne et de ses 27 États membres (29 septembre), elle s'interroge sur le besoin d'immigration de l'Europe. Le changement démographique affectera grandement les dynamiques migratoires futures et la plupart des pays européens devront faire appel à l'immigration de travail pour pallier les pénuries de main d'œuvre. Cette étude s'achèvera par un 3^e volet qui tirera un bilan des expériences en matière d'intégration dans les 27 États membres (13 octobre).

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

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

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

Le modèle fondamental affectant les dynamiques migratoires futures sera le changement démographique. Dans le monde, le face-à-face démographique et économique se poursuit. Le dernier rapport du SOPEMI¹ 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 États-Unis, en Espagne, au Royaume-Uni, en Italie, en Irlande et en Nouvelle-Zélande. Dans la plupart des pays, l'immigration familiale représente entre 45 et 60% des migrations permanentes (70% aux États-Unis). Les migrations humanitaires constituent entre 15 et 20% de l'immigration au Royaume-Uni, en Norvège et au Canada et près de 30% aux Pays-Bas.

¹ SOPEMI : Système d'observation permanent de l'immigration, à l'initiative de l'OCDE.

Les migrations ethniques demeurent importantes au Japon (*Nikkeijins* : Japonais émigrés en Amérique latine et retournés au Japon) et en Allemagne (*Aussiedler* : Allemands « ethniques » vivant à l'est des frontières allemandes : Russie, Ukraine, pays baltes) tandis que les migrations de retraités sont croissantes en France, en Espagne et au Portugal. En Espagne, la cinquième nationalité étrangère est formée par les Britanniques, qui sont la sixième au Portugal. En Europe, la Pologne et la Roumanie sont devenues les principaux pays de départ à destination du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Irlande et de l'Autriche. Quant aux Africains, ils ont pour première destination l'Europe, avec un partage des destinations selon les aires linguistiques, les francophones se dirigeant vers la France et la Belgique, les anglophones vers le Royaume-Uni. Mais les pays européens sont différemment affectés par les migrations, en nombres absolus et en proportion de leur population totale.

En nombres absolus, l'Allemagne compte le plus grand nombre d'étrangers (6,7 millions en 2005, 8,8% de la population), suivie par la France (4 millions, 8%), le Royaume-Uni (3 millions, 5,2%), l'Espagne (2,7 millions, 6,2%), l'Italie (2,6 millions, 4,6%), la Suisse (1,5 million, 20,3%), la Belgique (900 000, 8,6%), l'Autriche (801 000, 9,7%), les Pays-Bas (691 000, 4,2%), la Grèce (553 000, 5,2%), la Suède (479 000, 5,3%), le Portugal (432 000, 4,1%), la République tchèque (278 000, 2,7%) le Danemark (270 000, 5%), l'Irlande (259 000, 6,3%), la Norvège (222 000, 4,8%), le Luxembourg (181 000, 39%), la Hongrie (154 000, 1,5%) et la Finlande (113 000, 2,2%).

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

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

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

Un autre phénomène récent est celui des migrations ethniques : 2 millions d'*Aussiedler* (Allemands de l'extérieur) sont venus s'installer en Allemagne depuis la chute du Mur de Berlin et y ont acquis la nationalité allemande, fondée sur le droit du sang jusqu'en 1999. 350 000 Turcs de Bulgarie sont revenus en Bulgarie depuis 1989, quelques dizaines de milliers de Finnois de Carélie sont en Finlande, d'autres « désenchevêtrements » des nationalités (migrations ethniques de retour vers la terre natale des ancêtres) sont survenus entre la Roumanie et la Hongrie (Hongrois de Transylvanie). Les Roms, qui constituent 10% de la population en Roumanie (2 millions) et en Bulgarie (700 000), ont retrouvé leur mobilité et circulent légalement, depuis la libre circulation accordée aux ressortissants de Bulgarie (31 décembre 2000) et de Roumanie (31 décembre 2001). Des nationalités qui avaient peu de liens avec les pays de l'Union européenne ont tissé des réseaux migratoires récents (Sri Lankais, Pakistanais et Tchétchènes en France, Roumains, Polonais et Philippins en Italie depuis les années 1990, Ukrainiens en Espagne

et au Portugal). Seuls les pays d'Europe du Nord et d'Europe centrale et orientale sont encore peu affectés par les migrations massives.

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

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

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

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

2) La reprise de l'immigration de travail²

Durant les années 1960, le remède aux pénuries de main d'œuvre dans une Europe en pleine croissance économique, notamment dans les régions les plus industrialisées (Allemagne, Benelux, France), a été le recours à une immigration d'abord gérée par l'État, puis recrutée directement par les employeurs dans les pays d'origine et souvent

² Stephen Castles, « Guestworkers in Europe: a Resurrection? », *International Migration Review*, volume 40 Number 4 (Winter 2006), p. 741-766.

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

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

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

Dans le même temps, l'Union européenne entrouvre ses frontières, suite au rapport des Nations Unies de 2000 sur le vieillissement et les pénuries de main d'œuvre et au Livre vert européen de 2005. Le coup d'envoi est lancé par l'Allemagne, en 2001, avec le rapport Süßmuth qui expose que l'Allemagne, devenue depuis longtemps un pays d'immigration, aurait besoin d'une immigration de travail, qualifiée et non qualifiée. Au Royaume-Uni, après 30 ans d'absence d'analyse économique sérieuse de l'immigration, le ministère de l'Intérieur a publié, en 2001, un rapport soulignant les bénéfices potentiels de la migration de travail. Des économistes européens recommencent à se livrer à une analyse des coûts et bénéfices de l'immigration, à l'instar des années 1975, comme les États-Unis, le Canada et l'Australie l'ont fait depuis plusieurs années.

Deux facteurs ont conduit à ce changement de perspective. Un facteur économique d'abord : la prise de conscience que les pays développés ne pouvaient pas se contenter d'utiliser la main d'œuvre faiblement qualifiée des pays à bas salaires. Si les voitures, les ordinateurs, les vêtements peuvent être fabriqués en Chine, au Brésil ou en Malaisie, le bâtiment, l'hôtellerie, la restauration, les hôpitaux doivent rester là où se trouvent les consommateurs et usagers. Un facteur démographique ensuite : la prise de conscience que les taux de fertilité ont chuté fortement. Les projections d'Eurostat montrent que la

population de l'Europe baissera de 1,5% entre 2004 (457 millions) et 2050 (450 millions). Le déclin sera plus fort en Allemagne (9,6%), en Italie (8,9%) et dans les pays d'Europe centrale et orientale (11,7%). Plus préoccupant encore est le déclin de la population d'âge actif (15-64 ans) : 67% de nos jours pour 16% de personnes de + de 65 ans mais en 2050, 57% des actifs devront supporter 30% de personnes de + de 65 ans.

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

La réponse des pays européens est la migration temporaire, parfois qualifiée de « circulaire » avec des mesures de lutte contre le travail illégal ; l'incitation à ne recruter que lorsque les tentatives d'emploi de travailleurs locaux ont été épuisées ; la hiérarchisation des droits des migrants selon les secteurs d'activité, la qualification et la durée antérieure du séjour ; une analyse des coûts sociaux de la migration ; les incitations au retour pour les travailleurs temporaires dont le contrat est expiré. On observe actuellement une tendance globale en faveur de la migration temporaire, circulaire et sélective. Les réponses vont des permis à points (« *green card* » en Allemagne en 2000) aux accords bilatéraux de main d'œuvre (Italie, Espagne, Portugal) en passant par l'ouverture des frontières acquise pour tous les ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne et l'ouverture du marché du travail à ces personnes (au Royaume-Uni, en Irlande, en Suède), et par l'immigration « *choisie* » pour la France depuis le 1^{er} janvier 2008. En Allemagne, la *green card*, qui n'a permis ni la résidence de longue durée ni le regroupement familial, n'a pas atteint le nombre de travailleurs attendus (5 000 contre 20 000 espérés). Au Royaume-Uni, l'attraction des migrants hautement qualifiés s'est faite grâce à des possibilités de regroupement familial et d'installation permanente. Pour les moins qualifiés, beaucoup de pays européens jouent sur la période provisoire précédant l'égalité d'accès au marché du travail européen et au droit d'installation des ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne : en France, une liste de métiers non ou peu qualifiés a été dressée en février 2008 pour les attirer, et les pays d'Europe occidentale comptent à terme sur les surplus de main d'œuvre de la Pologne, de la Bulgarie et de la Roumanie. L'Allemagne, qui a beaucoup eu recours à la migration temporaire, fait fortement appel à des travailleurs saisonniers (278 000 en 2001) grâce à des accords conclus avec ses voisins orientaux. Ils sont soumis à la « *préférence communautaire à l'emploi* ». D'autres sont recrutés par des entreprises dont les travailleurs restent employés par les compagnies du pays d'origine ou par le biais de la sous-traitance. Ceci n'exclut pas l'existence de travailleurs illégaux, dont le nombre était estimé de 500 000 à 1,1 million en 2005. Le Royaume-Uni a eu recours à des programmes de travailleurs temporaires et permanents pour faire face aux pénuries de personnel très qualifié dans les périodes de croissance et de travailleurs peu qualifiés dans l'agriculture, l'industrie agro-alimentaire, l'hôtellerie et le nettoyage dès 1997, grâce à un système de permis fondé sur la demande des employeurs (« *managed migration* ») : 124 000 admissions de permis de travail en 2004, dont les 2/3 très qualifiés, ont été délivrés. Mais il n'y a pas d'équivalent pour recruter les migrants faiblement qualifiés, hormis des systèmes de travail saisonnier, étudiant, agricole et domestique, ce qui n'a pas permis de satisfaire la demande de

travailleurs peu qualifiés au Royaume-Uni. La population des « sans-papiers » y est estimée dans une fourchette allant de 50 000 à 500 000 personnes en 2005. Le ministère de l'Intérieur préfère cette solution à la mise en œuvre de programmes de migration légale dans ces secteurs, par crainte des campagnes de la presse populaire de droite (dite *tabloïd*). Suite à l'élargissement de l'Union européenne en 2004, le Royaume-Uni, qui, comme l'Irlande et la Suède, et contrairement à la plupart des autres pays européens, n'a pas introduit de période d'attente pour admettre les travailleurs des nouveaux États membres sur son marché du travail, en a admis 277 000 entre mai 2004 et septembre 2005.

En France, l'immigration choisie a été lancée en juin 2005 par Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, qui a dû faire accepter à son parti, l'UMP, le principe de la réouverture des frontières alors que ce parti était habitué aux discours sur l'immigration zéro introduit par l'ancien ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, en 1993. L'immigration choisie est une politique de quotas qui ne dit pas son nom, fondée sur une hiérarchie entre les « bons » et les « mauvais » immigrés et mise en œuvre dans la loi CESEDA du 24 juillet 2006³. Elle s'oppose à l'immigration « *subie* », c'est-à-dire pour l'essentiel celle des familles et des réfugiés, protégés par des textes constitutionnels (droit de vivre en famille) et des traités internationaux (Convention de Genève de 1951 sur l'asile). Cette dernière orientation est d'ailleurs reprise par la loi Hortefeux de 2007 qui cherche à accroître les entrées de travailleurs et diminuer l'immigration familiale. La loi CESEDA de 2006 instaure une carte « compétences et talents » pour les migrants hautement qualifiés ainsi que les artistes et créateurs et une carte de travailleur saisonnier valable 3 ans à la condition de travailler pendant 6 mois chaque année. Elle permet en outre aux étudiants de prolonger leur séjour par un accès limité dans le temps au marché du travail. Mais elle supprime les régularisations, sauf à titre exceptionnel et humanitaire. Les reconductions à la frontière sont renforcées (un objectif de 25 000 a été fixé en 2007 mais il n'a pas été rempli) et des accords bilatéraux sont signés avec les pays d'origine, proposant des embauches sectorielles, des politiques de retour et de co-développement en échange de la réadmission des sans-papiers dans ces pays et de leur coopération au contrôle des frontières. 2 listes de métiers ont été affichées fin 2007 : l'une répertorie 30 professions « susceptibles d'être proposées aux ressortissants des pays non membres de l'Union européenne » (informaticien ou géomètre par exemple) ; l'autre concerne les 152 métiers qui seraient ouverts aux ressortissants des nouveaux États membres : il s'agit surtout de métiers non qualifiés comme laveur de vitres, bûcheron ou serveur. Le nombre de postes est évalué métier par métier, région par région : pour ceux-là, on supprime l'opposabilité de l'emploi, une mesure protectionniste instaurée en France en 1974 suite à la fermeture des frontières à l'immigration de travail et étendue ensuite à l'espace européen en 1994 (*préférence européenne à l'emploi*).

En Europe du Sud, le système des quotas, adopté en Espagne en 2002 pour introduire des migrants aux permis à court terme, a été d'ampleur réduite et de peu d'effet, concurrencé par les régularisations et les possibilités de résidence de plus longue durée de celles-ci. La dernière régularisation effectuée par José Luis Rodriguez Zapatero en 2006 a consisté surtout en une légalisation du séjour de Latino-américains installés de longue date, sans effet d'appel notoire de nouveaux illégaux dans d'autres pays européens. De l'avis du gouvernement espagnol, elle a aussi permis de faire entrer des cotisations sociales dans les caisses de l'État. L'idée de « travailleurs hôtes » n'a jamais été envisagée en Espagne, les permis initiaux d'un an sont renouvelables, si le migrant a trouvé du travail ; ils leur permettent de prétendre à un statut de résident au bout de 5 ans. En Italie, les régularisations menées sous le gouvernement Berlusconi en 2005 ont surtout concerné les « *badanti* », ces femmes qui gardent des personnes âgées dans ce pays fortement touché par le vieillissement : les employeurs de ces femmes issues des Philippines et d'Europe orientale (Pologne, Roumanie, Ukraine) étaient en partie ses électeurs.

³ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, dite loi CESEDA (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

Le caractère limité et de peu d'effet du système des « travailleurs hôtes » dans sa version actuelle en Europe explique la préférence pour le séjour et l'emploi illégaux. Le nombre des clandestins en Europe est estimé de 5 à 7 millions, contre 12 millions aux États-Unis. Le Livre vert européen sur la gestion de l'immigration de janvier 2005 a été la réponse de la Commission européenne au programme de La Haye sur la politique migratoire. Il prévoit de mettre fin à l'objectif « d'immigration zéro » lancé en 1993 et d'entrouvrir les frontières en fonction des besoins de main d'œuvre et d'inscription de l'Europe dans la compétition mondiale pour le recrutement des plus qualifiés. Son objectif était de lancer un débat approfondi tant sur les mesures les plus appropriées pour admettre des migrants économiques que sur la valeur ajoutée d'un schéma commun, dans un contexte où la population européenne va perdre 20 millions de personnes entre 2010 et 2030. La Commission considère qu'il est temps de revoir les approches restrictives de l'immigration, car l'absence de politiques appropriées peut conduire à l'accroissement des flux irréguliers. Tout en reconnaissant que les décisions d'admission de migrants économiques relèvent de la responsabilité des États membres, la Commission appelle à des règles communes plus transparentes et à des critères d'admission communs. 4 directives spécifiques⁴ sont issues de son plan d'action : le recrutement de travailleurs hautement qualifiés, auxquels sont offertes des conditions attractives, soumis à des procédures communes de sélection et d'admission ; le recrutement de travailleurs saisonniers pour l'agriculture, le bâtiment, le nettoyage pour un nombre limité de mois pendant une durée de 4 à 5 ans, sans possibilité de transfert à un statut permanent d'emploi ni de résidence ; la reconnaissance des emplois d'entreprises internationales qui impliquent une certaine mobilité, auxquels seraient accordés une résidence temporaire ; enfin des stagiaires rémunérés, pour une période temporaire dans des entreprises.

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

Le Plan européen a échoué dans son projet de définir une politique à long terme de l'immigration. Il offre une solution aux pénuries d'emploi dans des catégories limitées : les très qualifiés, les saisonniers des secteurs spécifiques, les employés des entreprises internationales et les stagiaires rémunérés. Mais la question des emplois non qualifiés n'est pas traitée, comme si elle devait et pouvait être laissée aux travailleurs d'Europe centrale et orientale pendant la période transitoire avant leur accès à la liberté d'installation et de travail ainsi qu'aux sans-papiers. Quant aux emplois induits par les transformations démographiques et économiquement structurelles de l'Europe, les expériences de rotation ont échoué car les employeurs voulaient retenir les travailleurs expérimentés. Les non qualifiés n'auront donc guère d'autre choix que de travailler illégalement. Quant aux tentatives « gagnant-gagnant », elles restent assez superficielles et peu susceptibles d'induire un vrai développement grâce aux migrations. Une fois de plus, on navigue à vue, faute de solution trouvée pour les faiblement qualifiés dont le besoin va croître dans les années à venir. Tout cela atteste de la grande hypocrisie de la politique d'immigration qui recourt, sans le dire, à l'immigration clandestine. Construire des murs ou accroître les patrouilles aux abords de l'Europe ne résout pas le problème. Une fois de plus, on continue à importer de la main d'œuvre mais pas une population. Il y a 40 ans, on cherchait à recruter des non qualifiés ; on cherche maintenant à recruter des très qualifiés mais sans véritable perspective à long terme. Quelles sont les alternatives ?

⁴ Commission européenne, *Programme d'action relatif à l'immigration légale*, 21 décembre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:FR:PDF>, pp. 7-9.

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

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

Les statistiques de l'immigration sont-elles alarmantes quant aux nouvelles entrées ? En France, la plupart des démographes s'accordent à dire que non. Ainsi, Hervé Le Bras⁵ estime que, contrairement aux idées reçues, le nombre d'étrangers diminue en France, car on ne prend pas en compte les très nombreuses sorties du territoire. La modification des modes de recensement de l'INSEE (abandon du principe du recensement exhaustif) qui ne permet plus de compter le solde migratoire (la différence entre les entrées et les sorties) laisse le champ libre à des dérives idéologiques.

L'Espagne est le pays européen où la progression des flux a été la plus forte au cours de ces 10 dernières années et elle a atteint un nombre d'étrangers à hauteur du Royaume-Uni. Ces étrangers, régularisés à plusieurs reprises, ont contribué à la forte croissance du pays enregistrée au cours de ces années. Qu'en est-il des pénuries de main d'œuvre⁶ ? La mobilité intra-européenne reste modérée malgré les facilités légales offertes aux Européens : seuls 2% des Européens vivent et travaillent dans un pays de l'Union européenne autre que le leur (1,5 million en 2007). Ce sont les plus qualifiés qui en tirent le plus d'avantages ainsi que les ressortissants d'Europe centrale et orientale. S'il est difficile de chiffrer les nouveaux besoins à moyen terme (à l'horizon 2015), il est clair que les tendances démographiques des pays européens vont amener une demande de métiers liés au vieillissement (services à la personne, médecins, infirmières), que le développement du tourisme (75 millions par an en France) demande aussi du personnel adapté, que dans le BTP, les tensions concernent le moyen encadrement (chefs de chantier) et sont résolues par des hausses de salaires. Pour les ouvriers intérimaires, les tensions ne sont pas résolues par des hausses de salaires mais par la précarité de la situation des salariés : immigrés peu qualifiés ou en situation irrégulière. Le recours à l'immigration fait figure de variable d'ajustement.

La mise en œuvre de systèmes de quotas à l'échelon européen, par profession, région, ou secteur d'activité, semble être « à la mode » car elle se présente comme la solution aux pénuries de main d'œuvre qualifiée et non qualifiée après 30 ans de fermeture des

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 », École des Mines de Paris, Mars 2008.

frontières à l'immigration de travail. La « *blue card* », introduite à l'automne 2007 par la Commission européenne à destination surtout des étudiants qualifiés des pays tiers candidats à un emploi, introduit une ouverture des frontières aux plus qualifiés. Une politique d'immigration à deux vitesses se profile : lutter contre l'immigration clandestine de façon concertée entre pays européens tout en tolérant que certains emplois peu qualifiés soient remplis par des travailleurs précaires, attirer les plus qualifiés dans un contexte de concurrence mondiale par des politiques de quotas (bien qu'elles n'aient pas toujours fait leurs preuves à l'étranger) et par la facilitation d'une migration de circulation grâce à des titres de séjour avantageux et à la restriction des conditions de l'immigration familiale et du droit d'asile.

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

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

La semaine prochaine, cette étude s'achèvera par un bilan des expériences en matière d'intégration dans les pays de l'Union européenne.

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 décembre 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Catherine Wihtol de Wenden, « L'Union européenne et les enjeux migratoires », in Thierry Chopin et Michel Foucher (dir.), *L'Etat de l'Union 2007. Rapport Schuman sur l'Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman, Ed. Lignes de repères, 2007.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

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