

Démographie, Immigration, Intégration (3^{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). A l'avant-veille 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 États membres (29 septembre) et analysé les réponses européennes en termes de migrations (6 octobre), elle s'intéresse cette semaine à la question de l'intégration. Elle clarifie d'abord l'amalgame souvent fait entre immigration et intégration avant de s'interroger sur les modalités d'une intégration permettant de créer un sentiment d'appartenance tout en restant ouvert aux autres.

III – L'intégration : une question mal posée

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

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

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

La réalité est plus âpre. Parmi les tabous les plus tenaces, figurent la résistance à l'idée du pluralisme culturel, l'idée que les clandestins gênent l'intégration des immigrés légaux, la confusion entre les « stocks et les flux » et la conviction que les politiques d'intégration les plus généreuses sont un facteur d'appel pour de nouveaux flux.

1) Immigration et intégration : un faux amalgame

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La difficulté pour les pays européens consiste à concilier la mise en œuvre d'un « modèle » de « bonnes pratiques » tout en continuant à affirmer la diversité de leurs situations migratoires et de leurs conceptions du *vivre ensemble*. Mais, quelles que soient les méthodes adoptées, les pays européens qui tireront le plus grand profit de la mobilité

seront ceux qui sauront en tirer le meilleur parti économique et culturel tout en assurant aux migrants et à leurs enfants les meilleures chances d'accès aux droits et à la promotion sociale. Les risques de ghettoïsation sont légion : sans une détermination très forte pour lutter contre toutes les discriminations (à l'emploi, à l'école, dans le logement, dans la relations aux institutions d'autorité comme la police et la justice) et assurer une meilleure égalité des chances aux populations issues de l'immigration, les violences urbaines et les comportements de fuite dans l'islamisme, la drogue, la déviance et l'anomie seront autant de défis aux sociétés « d'accueil ».

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

Ce pacte prend 5 engagements :

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

accords de réadmission avec les pays d'origine, aide au retour, sanctions contre les trafics de main d'œuvre et d'êtres humains) ;

- bâtir une Europe de l'asile (élaboration d'un statut d'asile uniforme d'ici 2010) ;
- promouvoir le co-développement et l'aide au développement (échange de titres de séjour d'étudiants et de personnes qualifiées contre la lutte contre l'immigration clandestine dans les pays de départ, lutte contre le pillage des cerveaux, facilitation de la circulation migratoire pour les professionnels qualifiés et soutien aux initiatives de participation des migrants au développement de leurs pays d'origine).

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

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

Bibliographie

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

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

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

Aurélie 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.