

# Migrations, frontières et européanisation

Groupe éthique et relations internationales

21 avril 2005

Avec le soutien du Centre d'analyse et de prévision (CAP) du ministère français des Affaires étrangères et du German Marshall Fund of the United States (GMF), le Centre d'études et de recherches internationales (CERI) avait créé en février 2003 un groupe de recherche sur le thème « Éthique et relations internationales », dirigé par Pierre Hassner, directeur de recherche émérite au CERI, en collaboration avec Ariel Colonomos, chargé de recherche CNRS au CERI, et Joël Hubrecht, assistant de recherche au CERI. Aux côtés de Gilles Andréani, directeur du CAP de 2002 à 2004 et initiateur du projet, puis de son nouveau directeur Pierre Lévy, ce groupe a réuni une quinzaine de participants réguliers et des invités occasionnels en fonction des sujets traités, en tentant de mêler des points de vue académiques et opérationnels. Il a aujourd'hui cessé ses activités et laissé la place au groupe « Démocratie et démocratisations ».

La séance du 21 avril 2005, portant sur les questions de migrations et de frontières dans un contexte européen, réunissait, autour de Catherine de Wenden, directeur de recherche au CNRS (CERI), juriste et politiste, qui travaille depuis vingt ans sur des questions liées aux migrations internationales, Gilles Andréani (CAP), Henriette Asséo (EHESS), Antonella Capelle (CERI), Antoine Garapon (IHEJ), Ninon Grangé (ENS-LSH), Pierre Hassner (CERI), Joël Hubrecht (CERI), Christian Mellon (Commission des évêques Justice et Paix), Elise Launay-Rencki (CAP), Olivier Mongin (Esprit), Myriam Revault d'Allonnes (EPHE), Valérie Rosoux (FNRS), Jacques Ruppnik (CERI) et Daniel Vernet (*Le Monde*).

Le texte proposé ci-dessous est un compte-rendu synthétique, qui n'est pas exhaustif et dont les participants à cette réunion ne sauraient être tenus responsables.

## UN PHÉNOMÈNE GLOBALISÉ, UNE DYNAMIQUE DE RÉSEAUX

### **Un phénomène limité et mondial à la fois, qui concerne tout particulièrement l'Europe :**

Ces dernières décennies, les migrations ont pris une nouvelle ampleur. Entre 175 et 200 millions de personnes dans le monde vivent en situation de « déplacés » (migration familiale, migration du travail et asile). C'est certes peu par rapport à la population mondiale (moins de 3% d'après la Division de la population des Nations unies), mais c'est un chiffre croissant et suffisant pour donner aux flux migratoires une ampleur globale puisque quasiment toutes les régions du monde sont touchées par ce phénomène, qu'elles soient des zones d'accueil, de départ ou de transit.

Dans ce contexte général, l'Europe est particulièrement concernée : sur environ 450 millions d'habitants, près de 15 millions de ressortissants d'Etats tiers résident dans l'Union, avec une croissance sensible de leur nombre au cours des années 1990. Malgré le tassement des entrées légales annuelles sur le territoire européen, les statistiques montrent que ces dernières sont depuis presque vingt ans supérieures à celles que connaissent les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et l'Australie réunis. En 2000, l'Europe a ainsi accueilli légalement 1,4 millions d'immigrants<sup>1</sup>.

### **Les facteurs de l'émigration :**

Parallèlement à cette augmentation et cette globalisation, les facteurs à l'origine de l'émigration ont évolué et, avec eux, les profils des migrants. Les facteurs de répulsion (fuite de la pauvreté, pression démographique) semblent désormais peser d'un moindre poids que les facteurs d'attraction (accès au marché du travail et à un certain niveau de vie). On observe d'ailleurs une évolution des caractéristiques des populations migrantes, de plus en plus urbanisées, scolarisées et féminisées.

1. Cf. notamment Catherine de WENDEN, *Atlas des migrations dans le monde, Autrement, 2005*

Cette évolution s'appuie sur l'émergence du sentiment d'un « droit à la migration », ou au moins d'un droit de sortie alors même que les pays

d'accueil durcissent les conditions d'entrée opposées aux candidats à l'immigration. De fait, alors que l'Etat-Nation s'est affirmé notamment en développant son contrôle des déplacements humains (passeports, visas, douanes, police des frontières), la généralisation du passeport, la « passeportisation » survenue depuis une vingtaine d'années, a largement modifié la donne<sup>2</sup>. D'autant que, simultanément, les médias développent les comparaisons entre modes et niveaux de vie à l'échelle planétaire et nourrissent ainsi un imaginaire migratoire qui accroît la détermination des migrants au départ.

### **Une dynamique de réseaux, une logique économique, culturelle et familiale :**

Le phénomène de « couples migratoires », véritable héritage historique et notamment colonial (France/Maghreb ou encore Royaume-Uni/Commonwealth), reste largement pertinent : c'est ainsi que 97% des Algériens d'Europe et 68% des Tunisiens d'Europe sont établis en France, ou encore que 70% des Turcs d'Europe sont implantés en Allemagne et les Indo-Pakistanaïses très majoritairement établis au Royaume-Uni.

Mais, en termes de flux, ces « couples » cèdent progressivement la place à une migration de plus en plus diversifiée. Les nouveaux pays d'immigration, notamment dans le Sud et l'Est de l'Europe, reçoivent aussi bien des migrants de pays voisins que de territoires avec lesquels ils n'entretenaient aucun lien privilégié, dans le cadre d'une mondialisation des flux de population, comme c'est le cas de l'Italie avec les Philippins ou les Ukrainiens.

Au total, les migrations se construisent désormais essentiellement sur une dynamique de réseaux (parents installés à l'étranger, filières de transit et d'entrée, *etc.*) et dans une logique à la fois économique, culturelle et familiale. Ce qui se traduit par exemple par l'apparition d'une « installation dans la mobilité » pour certains migrants qui multiplient les points d'ancrage entre pays d'accueil et pays d'origine, malgré la fermeture des frontières.

**2. Cf. Zygmunt BAUMAN, *Le coût humain de la mondialisation*. Paris, Hachette, 1999.**

## UNE POLITIQUE EUROPÉENNE D'IMMIGRATION INADAPTÉE

### **Une politique construite sur des scénarios qui n'ont pas eu lieu :**

Les accords européens de Schengen, qui abolissent les contrôles aux frontières intérieures et y substituent un renforcement du contrôle aux frontières extérieures, découlent d'une analyse prospective des migrations internationales dont les conclusions se sont avérées erronées : d'abord le tarissement attendu des flux migratoires en provenance des pays tiers n'a pas eu lieu ; ensuite, la substitution de la main-d'œuvre européenne, par l'exercice de la liberté de circulation, à la main d'œuvre étrangère ne s'est pas matérialisée non plus, d'autant que les migrants européens ont été peu mobiles ; enfin, la politique de co-développement et de retour accompagné (avec mesures de réinsertion) a d'autant moins fonctionné que la fermeture des frontières incite à la sédentarisation : « Plus les frontières sont fermées, plus les gens s'installent, faute de pouvoir repartir et revenir, plus elles sont ouvertes ou entrouvertes, plus ils circulent et moins ils s'installent. »<sup>3</sup>

En fait, les derniers travaux disponibles (que ce soit dans le cadre de l'ONU, du BIT ou encore de l'OCDE) évoquent ouvertement des besoins de nouveaux immigrants en Europe, notamment du fait de perspectives démographiques de vieillissement (qui concernent aussi bien l'Europe centrale et orientale que l'Europe occidentale).

Dans ce contexte, on peut d'autant plus regretter le large décalage entre d'une part, l'énoncé de la politique migratoire européenne et d'autre part, la réalité d'un système transnational... qui peut expliquer l'émergence de la revendication de nouveaux droits, axés moins sur le travail que sur les conditions de résidence, mais rend surtout mal adaptée la politique actuelle.

### **Un tournant sécuritaire dépassé :**

Le « tournant sécuritaire » de la politique européenne d'immigration, confirmé notamment par le sommet européen de Séville (2002), a fait du contrôle aux frontières un objectif prioritaire de l'Union : contrôle

3. Cf. Catherine de WEN-  
DEN, « L'Union européenne  
face aux migrations » (art.),  
septembre 2003.  
Publication en ligne du  
CERI, : <http://www.cerisciences-po.org/themes/europe/ceri/uemigrawenden.pdf>  
(consultée  
le 15 février 2005).

des transporteurs, contractualisation avec les pays tiers, accords de réadmission, projet d'externalisation des frontières (maintien et sélection des candidats à l'immigration en dehors du territoire européen).

Or, ces frontières territoriales ne correspondent plus à la réalité des frontières économiques, politiques, démographiques (qui sont désormais multiformes). En conséquence, cette politique de contrôle des flux migratoires fonctionne mal. Les reconductions à la frontière en sont un bon exemple : à peine 30% d'entre elles sont effectives soit du fait d'un manque de moyens, soit pour tenir compte de situations politiques ou diplomatiques sensibles, soit encore parce que le pays de nationalité présumé ne reconnaît pas l'individu concerné comme l'un de ses ressortissants.

Cette politique se heurte aussi à la réalité du besoin de main d'œuvre. La plupart des migrants viennent en Europe chercher du travail en sachant qu'ils en trouveront, du fait d'un manque sectoriel de main d'œuvre (par exemple, en Italie, les soins aux personnes âgées). Simultanément, les procédures d'opposabilité de l'emploi (l'employeur doit démontrer qu'aucun demandeur d'emploi européen ne peut pourvoir le poste) invitent en quelque sorte, du fait de la lenteur de la procédure, à l'embauche clandestine. Ce type de situation explique largement les régularisations d'immigrés clandestins décidées récemment en Espagne (pour un million d'entre eux) et en Italie (pour 700 000 d'entre eux, dans un contexte de véritable pression des employeurs).

Il serait excessif de considérer cette politique inefficace. Le dispositif fonctionne dans une large mesure. Mais les problèmes évoqués ci-dessus en résultent largement. L'escalade du contrôle pose de lourdes questions éthiques face au coût humain qu'elle génère, en termes à la fois de respect des droits de l'homme et de vies humaines (risques liés au franchissement des frontières, maritimes ou terrestres). Elle transforme aussi la frontière en une ressource économique d'autant plus florissante que son contrôle est sophistiqué, et nourrit ce faisant une véritable économie du contournement des règles au profit de réseaux de trafiquants.

## **La crise du droit d'asile en Europe :**

L'asile politique, qui recouvre une large part des déplacements, est aujourd'hui en crise. Non seulement, les critères de l'asile ont été durcis par de nombreux Etats membres, au point que 80% des demandeurs sont désormais déboutés, à l'inverse de la statistique qui prévalait il y a 20 ans. Mais, en outre, le système fabrique des clandestins. D'une part, les rejets des demandes trouvent les demandeurs dans une situation de « ni-ni » (ni expulsables, ni régularisables). D'autre part, certains candidats à l'asile optent dès le départ pour la clandestinité afin d'éviter « l'inconvénient » de laisser une trace administrative.

Cette crise de l'asile résulte aussi de l'afflux de demandeurs, qui a connu une explosion dans les années récentes. Un grand nombre d'entre eux viennent de pays à la fois pauvres, généralement non démocratiques et souvent en situation de guerre civile. Ils présentent par conséquent un profil artificiellement politisé en ne mettant en avant que les facteurs qui tiennent à l'existence de menaces à leur encontre, qu'elles soient issues des autorités ou de leur environnement.

Au total, la distinction entre facteurs politiques et facteurs économiques se révèle cependant très largement théorique. A la lumière du tournant de la politique migratoire française de 1974, on perçoit clairement la coïncidence entre la courbe des demandes d'asile recevant une réponse positive et le contexte économique.

## PERSPECTIVES POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'IMMIGRATION

### **Les conséquences des pouvoirs accrus de la Commission :**

Une réforme supplémentaire est intervenue avec le traité d'Amsterdam. Depuis le 1er mai 2004, la Commission européenne dispose, avec la communautarisation de la politique d'asile et d'immigration (qui relevait jusqu'alors du IIIe pilier – intergouvernemental – portant sur la Justice et les Affaires intérieures), du monopole de proposition dans la gestion des flux migratoires (la gestion des «stocks» restant de la compétence des Etats).

Ce changement de portage pourrait d'ailleurs permettre de revenir sur une politique axée sur la fermeture et le contrôle des frontières, au profit d'une approche plus fonctionnelle (et de facto plus propice au respect des droits de l'homme). Le contexte semble d'ailleurs favorable avec plusieurs mesures allant dans le sens d'une réouverture des frontières et l'émergence du débat sur les quotas. Toutefois, même si une telle évolution marquait une normalisation européenne – puisque la fermeture des frontières pratiquée depuis 30 ans apparaît constituer un système d'exception –, elle devrait probablement intervenir en douceur, pour ne pas alarmer l'opinion publique marquée par le discours des dernières décennies.

### Conséquences du déplacement des frontières de l'Union vers l'Est :

Il n'existe pas encore d'analyse disponible des effets de l'élargissement de l'Union dans ce domaine. Mais, on peut noter que là aussi, des politiques ont été mises en place sur la base de scénarios improbables, en particulier s'agissant des migrations intérieures. Pour les nouveaux Etats membres, un système particulier dit « 2+3+2 » a été mis en place : à la liberté de circulation dans l'Union, accordée graduellement depuis 1991, ne sera pas jointe durant les deux premières années les libertés de travail et d'installation ; puis, pendant trois ans, les pays d'accueil justifiant de la situation particulière de leur marché du travail, pourront choisir à qui ils accorderont ou non cette liberté ; enfin, ce système à la carte pourra même, le cas échéant, être prorogé deux années supplémentaires.

Ce n'est donc qu'au bout de 7 ans que les ressortissants des nouveaux adhérents accéderont à la liberté totale de circulation, d'installation et de travail dans l'Union. Pourtant, les pays qui ont ouvert leurs frontières à la libre circulation des ressortissants de l'Europe élargie (l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède<sup>4</sup>) n'ont connu dans les faits que peu d'arrivées et, globalement, les mouvements migratoires envisagés avec crainte n'ont pas plus eu lieu que lors des précédents élargissements.

Ce sont en fait ces nouveaux adhérents, dont le potentiel démographique est très faible, qui vont passer du statut de pays de transit à celui de pays d'accueil. Non seulement les petits marchés improvisés et les

**4. La première période de 2 ans arrivant à terme, cette liste est susceptible de s'allonger. Certains Etats membres ont déjà fait savoir qu'ils comptent – au moins partiellement – accorder les libertés de travail et d'installation aux habitants des nouveaux Etats membres. Pour plus d'informations, consulter la page « 2006, année de la mobilité des travailleurs » sur le site internet de la Commission européenne : [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/workersmobility2006/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/workersmobility2006/index_fr.htm) (consulté le 6 mars 2006).**

échanges transfrontaliers – mafieux ou légaux – se sont très probablement déplacés avec les frontières de l'Union. Mais l'attractivité de ces territoires – qui n'accueillent pour l'heure que peu d'immigrés (moins de 400 000) – se trouve accrue à mesure de leur intégration (implantation d'entreprises de l'Ouest de l'Europe, etc.).

Ce changement de statut n'est pas sans risque d'aggravation des tensions et de rejets, à l'image de l'affaire de Solingen en ex-RDA (1993). Mais la principale question posée par l'élargissement est plus encore de savoir si la frontière orientale de l'Union se constituera en glacis à l'image de celui de la Méditerranée, accroissant la fracture avec les pays voisins qui resteront en dehors de l'Union.

## CITOYENNETÉ, MOBILITÉ ET EUROPÉANITÉ

### **Les spécificités de la citoyenneté européenne :**

La citoyenneté européenne est spécifique à maints égards : elle est fondée sur des traités, ne se conçoit que par le biais de la citoyenneté nationale et repose sur la réciprocité entre Etats membres. Les droits du citoyen européen n'existent que parce que les droits de nos nationaux sont garantis par nos partenaires et qu'en contrepartie, nous accordons à leurs ressortissants les mêmes droits.

Du coup, elle n'est pas reconnue ni opposable à des Etats tiers : c'est ainsi que le Canada continue de demander un visa pour les Grecs, ce qu'il ne fait pas pour les Français. Elle renforce en revanche la distinction au sein du territoire de l'Union entre les citoyens des Etats membres de l'Union et les ressortissants des Etats tiers, notamment du fait des accords de Schengen.

### **Citoyenneté européenne et mobilité :**

Certes, la citoyenneté reste aujourd'hui définie par les Etats. Mais un débat existe autour de l'idée d'une citoyenneté directe, comme le revendiquent par exemple certaines organisations tsiganes. De même, la question est posée par certains d'une identification entre citoyenneté et résidence, y compris avec l'attribution du droit de vote aux



immigrés. Les effets de telles évolutions restent incertains, d'aucuns y voyant le risque de vider encore un peu plus la première de son contenu politique, la réduisant à un catalogue de droits au détriment de sa dimension active d'engagement au sein de la Cité.

### **L'imaginaire « maléfique » de la mobilité en Europe depuis l'après-guerre :**

La perception de l'immigrant immobile, qui s'installe, a tendance à se durcir, dans le contexte d'une communautarisation des problèmes migratoires, en France ou aux Pays-Bas en particulier, et ce quels que soient les succès réalisés en matière d'intégration (succès occultés par une vision par trop tranchée de l'échec et de la réussite).

Mais la mobilité, qui concerne à la fois les élites mondialisées, des membres des diasporas ou des migrants clandestins, est elle aussi chargée de façon négative. Cette situation résulte pour partie de son association à l'idée d'une globalisation accélérée et anarchique, mais elle est aussi le fruit d'une histoire plus longue qui a vu basculer la mobilité vertueuse du XIXe siècle dans un imaginaire maléfique<sup>5</sup>.

Jusqu'en 1914, la question migratoire en l'Europe restait relativement aisée à aborder, puisqu'elle portait sur des flux sortant du continent (plus de 30 millions d'émigrés), les brassages internes restant relativement souples. En particulier, on sait à présent que l'exode rural fut un mouvement continu qui n'entraîna pas d'urbanisation brutale même si la « crise urbaine » est un trait structurel de l'Europe de la fin du XIXe siècle. La « passeportisation » qui se développe à la fin du siècle est destinée à encadrer la mobilité et non à la contrecarrer. Les politiques d'identification ne sont pas un instrument de fixation des populations ; elles permettent au contraire d'organiser la mobilité puisqu'elles offrent un instrument pour contrôler les déplacements en assurant à tout moment le repérage des individus.

Après la Première guerre mondiale, la construction de la paix dans une logique wilsonienne jette ce système à bas. Elle introduit en effet dans les nouveaux Etats issus du démantèlement des Empires austro-hongrois et ottoman une corrélation entre le droit de vote et la réattribution d'une nationalité nouvelle, sur la base d'une ethnogenèse constituée à partir de critères contradictoires (raciaux, linguistiques, religieux,

5. Cf. Henriette ASSEO (dir.), *Circulation et cosmopolitisme en Europe, Revue de synthèse*, Tome 123, 5e série, 2002-2004, 346 p., en particulier l'avant-propos, « Pour une histoire du principe de circulation en Europe », pp. 7-15.

culturels, etc). Des pans entiers de populations autochtones se retrouvent alors soudainement « dénationalisés » et, comme membres de « minorités » dévoilées, subissent une discrimination ou une promotion abusive en termes de citoyenneté et de poids politique.

Les années 1930 et la Seconde guerre mondiale, avec les politiques nazies et staliniennes, renforcent encore cette rupture. Les politiques de remembrement ethnique ou social sont organisées à grande échelle pour briser l'héritage politique du principe wilsonien d'équilibre ethnique. Des zones de « dépotoirs », selon l'expression des Nazis, devaient favoriser la concentration et la réduction drastique de toutes les populations inassignables par la maîtrise de la mortalité de masse. Pour l'Empire nazi, ces mouvements brutaux, - en excluant l'extermination totale des Juifs d'Europe - , ont concerné plus de 25 millions de personnes.

L'Europe est aujourd'hui encore agitée par la peur de l'ennemi de l'intérieur et de l'invasion de familles prolifiques. Le cosmopolitisme attribué aux Juifs et aux Tsiganes, quelles que soient par ailleurs les différences entre leur identité, porte en lui l'idée d'une moralité nationale flottante qui se joue des frontières. A cet égard, les Tsiganes sont devenus aujourd'hui la figure emblématique des difficultés européennes à concevoir la liberté régulée de la circulation. Et pourtant, sur une population tsigane européenne de 8 millions, les quatre cinquièmes n'ont jamais bougé !

De façon plus générale, les Européens restent d'autant plus réticents à prendre en compte l'immigration et la mobilité comme élément de leur identité, nationale et européenne, que celle-ci a longtemps été regardée comme une réponse provisoire à des pénuries de main d'œuvre ou à des crises politiques temporaires.

## CONCLUSION

Il est important de noter les interactions complexes attachées au phénomène migratoire. On peut par exemple souligner que, comme les travaux du BIT et de l'OCDE le suggèrent, le développement est une cause d'émigration à court et moyen terme du fait des bouleversements des marchés du travail et des structures sociales qu'il provo-

que ; et qu'inversement, les migrations sont une source de développement dans les pays de départ (transferts de fonds, évolution des modes de vie).

Pour autant, l'Europe doit se préparer à faire face à un double défi : celui du vieillissement de ses populations et celui du besoin de main d'œuvre. Dans un contexte politique marqué par la montée des questions migratoires comme enjeu partisan (l'immigration est un thème de campagne prioritaire pour certains partis dans plusieurs Etats membres), y compris dans les nouveaux pays membres de l'Union qui n'ont pas préparé leur opinion publique à devenir des terres d'immigration, l'insistance sur les déficiences du contrôle aux frontières pourrait bien servir la cause de ceux qui plaident pour le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures et aboutir au maintien d'une attitude frileuse sous la pression d'une opinion publique insécurisée.

