

Les avancées de la politique communautaire en matière d'immigration

*Jacques BAROU **

L'Europe vit «la mondialisation des migrations internationales» : redistribution des flux migratoires traditionnels et explosion des demandes d'asile. Les avancées de la politique communautaire face à cette donne sont relativisées par des interprétations restrictives d'une part et des réticences nationales d'autre part.

Un grand effort reste à faire dans le domaine de la répartition des efforts entre les pays.

Le traité de Rome, signé en 1957, affirmait déjà le principe de la libre circulation des biens et des personnes entre les pays participant à la Communauté Economique Européenne. Par la suite, cette liberté de circulation et d'établissement s'est réalisée concrètement à travers plusieurs étapes tandis que la communauté élargissait sa compétence à d'autres champs que l'économie et ses contours géographiques à un nombre accru de pays.

Une circulation interne plus importante

Les migrations internes à l'Europe ont manifestement progressé au fur et à mesure que le droit de libre circulation devenait réalité. Cela se traduit par des phénomènes comme l'installation d'un nombre croissant de retraités des pays du nord dans les pays du sud ou la progression des séjours temporaires de citoyens de l'Union européenne dans des pays comme la Grande-Bretagne du fait de l'importance des offres d'emploi et des facilités de développement d'activités indépendantes. On observe aussi une accélération de la circulation des étudiants et dans une moindre mesure de celle des professions qualifiées.

Toutefois, ces migrations ne représentent pas des flux particulièrement élevés. Les retraités qui représentent la population ayant le plus tendance à s'installer ne seraient qu'à peine 900.000, et les actifs se répartissent encore de façon très inégale dans les divers pays et pour des séjours de courte durée. La question de l'immigration en Europe aujourd'hui est avant tout la question de la migration des pays non communautaires et non européens vers l'ensemble des

* CERAT-CNRS, Grenoble

pays de la C.E, puisque tous sont désormais concernés. L'Europe vit ainsi la mondialisation des migrations internationales, une mondialisation qui s'articulait au départ sur une circulation entre deux pôles, souvent liés par des rapports historiques et qui s'élargit aujourd'hui à l'ensemble de l'espace communautaire. Il y a eu des phénomènes d'extension des destinations des flux migratoires d'abord en raison de rapports de voisinage.

Diffusion des flux migratoires traditionnels

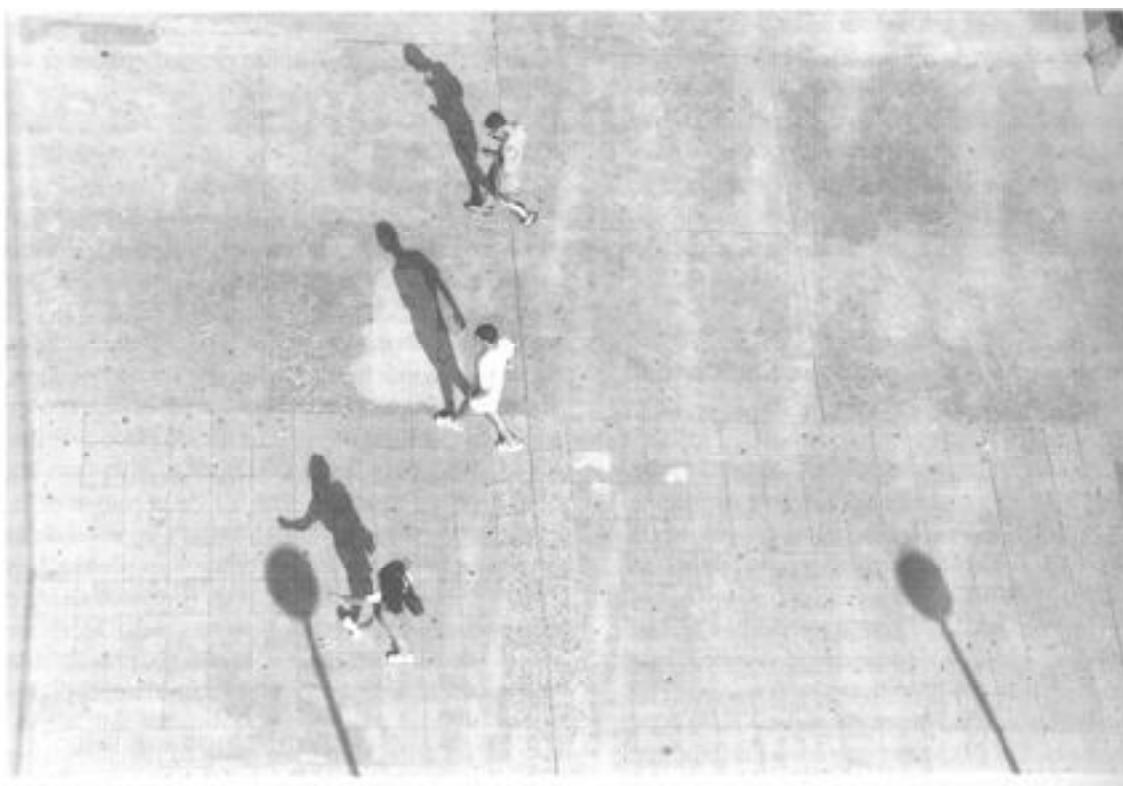
Les immigrations maghrébines, d'abord exclusivement tournées vers la France, se sont dirigées ensuite vers la Belgique et les Pays-Bas avant de trouver en Italie et en Espagne de nouvelles possibilités d'installation. Les Turcs, orientés au départ vers l'Allemagne fédérale du fait de la mise en place d'une politique bilatérale d'accords de recrutement, ont rapidement élargi leur horizon migratoire aux pays voisins : Pays-Bas et Belgique, puis France, Autriche, Suisse et pays scandinaves. Les Pakistanais, attirés à l'origine par le Royaume-Uni disposent maintenant d'un certain nombre d'installations en Allemagne et dans les pays scandinaves.

D'autres facteurs ont concouru à la multiplication des flux migratoires et à l'élargissement des pays de destination. L'ouverture des pays d'Europe de l'Est a généré de nouveaux flux qui ont touché en priorité les pays frontaliers. L'Allemagne a connu au début des années 1990 une des pressions migratoires les plus fortes de son histoire. Dans la foulée des rapatriés d'origine allemande, elle a du recevoir de nombreux migrants polonais, roumains ou ex-soviétiques tout en apparaissant simultanément comme une terre de refuge pour les populations victimes des guerres dans l'ex-Yougoslavie. La Grèce et l'Autriche également frontaliers aux pays de l'Europe centrale et balkanique ont plus mal vécu la hausse des migrations entre l'est et l'ouest. N'ayant pas, comme l'Allemagne, une expérience déjà ancienne de pays d'immigration, ces deux pays ont vu se réveiller les réactions nationalistes devant la montée de la pression migratoire. En Autriche, cela s'est traduit sur le plan politique par la forte progression électorale d'un parti hostile à l'immigration. Ce pays n'est pourtant pas parmi ceux qui comptent un taux élevé de population immigrée, puisque la proportion d'étrangers installés ne dépasse pas les 5%.

Mais sa position géographique en a fait un espace de transit qui connaît un nombre élevé d'entrées et de sorties de migrants.

Explosion des demandes d'asile

La croissance de la demande d'asile a été un autre facteur d'élargissement des zones de provenance des migrants. Stimulée à la fois par la multiplication des zones de conflits dans le monde et par la fermeture des frontières européennes à l'immigration économique, cette demande explose à partir du début des années 1980 et se maintient depuis à un niveau élevé avec des pics qui traduisent les situations de trouble dans les zones proches de la C.E. Du fait de la hausse de la demande, la politique d'asile devient un volet de la politique d'immigration de l'Union Européenne. Les Etats de l'Union interprètent la convention de Genève sur les réfugiés dans un sens plutôt restrictif. Moins de 20% des demandeurs obtient un statut sur l'ensemble des pays de la Communauté, alors qu'au cours des années 1990, on a enregistré plus de 2,6 millions de demandes d'asile. Malgré les efforts d'harmonisation du droit d'asile entre les pays, le fait d'accorder ou non un statut de réfugié relève toujours de l'appréciation des états, ce qui implique des différences significatives d'un pays à un autre et des variations en fonction des divers gouvernements en place. Le droit d'asile est aussi à l'origine de l'arrivée en Europe de migrants provenant de pays sans lien particulier avec les nations du vieux continent et de la constitution de communautés nouvelles dans des pays où elles étaient totalement absentes il y a quelques années. La Suède est ainsi devenue le premier pays d'accueil des Iraniens et des Irakiens, en raison d'une politique d'asile marquée par une certaine continuité dans la générosité et du fait d'une prise en compte des identités minoritaires dans sa politique en direction des populations immigrées installées sur son territoire. Le kurde étant enseigné dans les écoles suédoises, de nombreux membres de cette ethnie répartie entre la Turquie, l'Irak et l'Iran ont déposé une demande d'asile auprès des autorités suédoises. Du fait des mouvements d'entrée des demandeurs d'asile, les pays scandinaves, pourtant sans aucun passé colonial, voient se constituer chez eux des communautés originaires du Moyen-Orient, d'Afrique ou d'Asie. La Finlande, qui ne connaissait encore aucune immigration dans les années 1980, accueille aujourd'hui une population de plusieurs milliers de Somaliens.



Réticences nationales et avancées communautaires

Première zone d'immigration au monde à la fin du XXe siècle, la Communauté Européenne s'est dotée peu à peu de moyens visant à réguler les flux et à harmoniser aussi bien les procédures de contrôle que les mesures d'accueil et de sélection des entrants. On observe toutefois que l'engagement de l'ensemble des Etats dans une telle politique se fait toujours avec nombre de nuances. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark n'ont pas signé les accords de Schengen de 1985 ni ratifié le traité d'Amsterdam de 1997. La France et l'Italie ont émis un certain nombre de réserves pour l'application de la totalité des accords de Schengen. Au sommet européen de Nice de décembre 2000, l'Allemagne a demandé le report à quatre ans de la mise en place de la politique commune du droit d'asile.

On peut toutefois considérer que malgré ces réserves et ces nuances, une politique européenne commune existe bel et bien en matière d'immigration et qu'elle semble correspondre aux intérêts de la plupart

des états engagés dans la construction communautaire. La préoccupation principale concerne jusque-là le contrôle des flux en provenance des pays extérieurs à la Communauté. Les accords de Schengen qui devaient favoriser la libre circulation entre les pays de la communauté ont aussi abouti à favoriser une gestion communautaire des frontières extérieures. Les frontières internes s'estompent mais les frontières externes se renforcent. Plusieurs décisions intergouvernementales ont abouti à la mise en place d'une politique de visas, d'harmonisation des conditions nécessaires au regroupement familial, de restriction au droit d'entrée des étudiants et des professionnels qualifiés. Une banque de données informatisée, le Système d'Information Schengen (S.I.S) a été constituée pour améliorer l'efficacité du dispositif de contrôle externe. Des accords de réadmission ont été signés avec les pays frontaliers qui doivent s'engager à reprendre sur leur territoire les personnes ayant transité chez eux avant de franchir illégalement les frontières d'un pays de la Communauté.

En fait, la politique européenne commune, celle qui relève pour l'instant encore de la coopération interétatique et pas encore des décisions des instances de

Bruxelles, n'a guère eu de difficultés à se trouver une plus petit commun dénominateur : celui du compromis entre d'une part l'affirmation des valeurs européennes communes : droit à l'asile, droit à vivre en familles, libre circulation et d'autre part la résistance à la pression migratoire et le ménagement des opinions publiques nationales toujours faciles à s'émouvoir devant les risques d'une immigration incontrôlée.

Sous ces derniers aspects, l'efficacité de la politique de contrôle des frontières extérieures et d'harmonisation des décisions d'accueil ou de refus entre les pays signataires du traité de Schengen (1), apparaît tout fait réelle. Le Royaume-Uni qui n'est pas signataire de ce traité est aujourd'hui la destination la plus prisée des immigrés clandestins et des demandeurs d'asile. Le Danemark qui n'est pas non plus parmi les signataires du traité a vu sa population immigrée doubler depuis que l'espace Schengen s'est constitué.

Les directives de Bruxelles aboutissent à des mesures semblables dans tous les pays participant à la politique communautaire : mise en place de quotas s'appuyant sur des accords bilatéraux avec certains pays d'origine, création de sous-statuts de réfugiés en raison d'une volonté d'application restrictive de la convention de Genève tout en gérant les flux de demandeurs d'asile liés aux conflits dans les pays proches ou plus lointains (asile territorial en France, asile temporaire en Allemagne, asile humanitaire en Suède), mise en place de programmes de co-développement visant certaines zones de provenance afin de stabiliser les départs. Tout ceci n'a toutefois pas empêché les flux migratoires de se poursuivre, souvent sous forme clandestine, avec la multiplication de situations scandaleuses en matière de trafic de populations et d'exploitation de la force de travail des personnes en situation irrégulière.

La nécessaire solidarité

Une politique communautaire, telle qu'elle est prévue par le traité d'Amsterdam qui stipule qu'à un horizon de cinq ans, les décisions concernant l'immigration seront prises à la majorité qualifiée, pourrait-elle aboutir à de meilleurs résultats et ne pas se limiter à la seule régulation des flux ?

Elle pourrait sans doute aller encore plus loin dans le domaine de la solidarité. En harmonisant les conditions d'accueil, elle éviterait sans doute les disparités actuelles qui existent par exemple entre les pays récepteurs de demandeurs d'asile. Certains pays offrent en effet des conditions meilleures que d'autres en matière d'hébergement, de formation, de droit au travail et de garantie de stabilité. Leur générosité leur vaut d'être soumis à une pression plus forte de la demande, ce qui peut se retourner contre eux en faisant basculer une opinion publique pouvant logiquement s'inquiéter d'un afflux en perpétuelle croissance, de plus en plus coûteux à gérer.

Une politique communautaire aboutirait sans doute avant tout à une meilleure répartition de l'effort. Il est donc probable que, malgré l'enjeu symbolique que signifie sa mise en place par rapport à l'abandon de souveraineté nationale qui en résulterait pour les pays membres de la C.E, elle puisse advenir un jour et être relativement bien acceptée par des Etats qui au fil du temps sont entrés dans un processus de coopération accru sur ces questions. La principale inconnue tient à la différence des besoins en main d'œuvre pour l'avenir des divers pays en fonction des évolutions démographiques et économiques contrastées qu'ils peuvent connaître. On ne peut donc imaginer la mise en place d'une politique communautaire en matière d'immigration sans le maintien d'un principe de possibilités dérogatoires pour chaque Etat, en fonction de la particularité de sa situation à un moment ou à un autre de son évolution future.

(1) Selon ce traité, un refus d'accorder le droit d'asile à un demandeur dans un pays entraîne la généralisation de ce refus dans tous les autres pays signataires.

NDLR: Jacques BAROU est aussi auteur, entre autres, de l'ouvrage : «Europe, terre d'immigration. Flux migratoires et intégration», PUG, 2001.