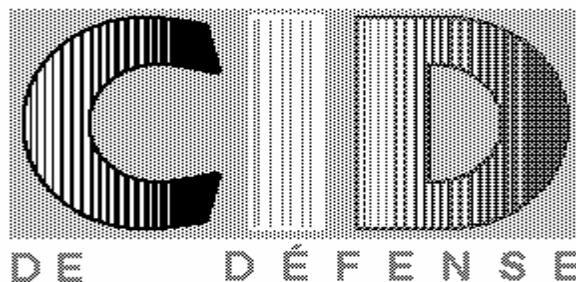


COLLEGE INTERARMÉES



**QUELLE POLITIQUE D'IMMIGRATION  
POUR L'EUROPE ?**

**Mémoire de séminaire rédigé par le  
Lieutenant colonel Jean-Philippe BONNET**

**Dans le cadre de l'étude dirigée  
« Les institutions européennes »**

**Directeur : Monsieur Philippe MOREAU-DEFARGES**

**Avril 2002**

# **QUELLE POLITIQUE D'IMMIGRATION POUR L'EUROPE ?**

## **SOMMAIRE**

### **Partie I :**

#### **L'implosion démographique de l'Europe**

La situation actuelle

Les réactions face à la crise démographique

### **Partie 2 :**

#### **Une politique d'immigration européenne ?**

La situation présente

Vers une intégration des politiques ?

Les outils de la politique européenne d'immigration

## QUELLE POLITIQUE D'IMMIGRATION POUR L'EUROPE ?

### INTRODUCTION.

L'Europe est souvent décrite comme un continent d'émigration. Dès le XV<sup>e</sup> siècle en effet, les européens n'ont pas hésité à quitter leur terre natale pour, assez rapidement, constituer la base de peuplement de l'Amérique latine et de l'Amérique du Nord. Ils ont, peu de temps après, constitué le majeur flux d'émigration de peuplement en Asie, et dans l'Afrique coloniale du XIX<sup>e</sup> siècle, pour essaimer ensuite sous toutes les latitudes. Ainsi, même si la situation et les conditions différaient fortement selon les pays, nous pouvons dire que le continent européen exporte sa population depuis bientôt cinq siècles et ce, pour des raisons variées qui ne sont pas notre propos ici : Persécutions diverses, guerres de religion, soif d'aventure, appât du gain, difficultés économiques etc.

Gardons à l'esprit que la situation dépendait largement du pays considéré. Il n'y avait pas d'homogénéité dans ces mouvements : il s'agissait seulement d'une tendance générale à l'échelle du continent, mais cela n'empêchait pas que les flux intra européens fussent nombreux : les Polonais et les Roumains ont toujours été attirés par la France , puis de même, les espagnols et les Italiens du Sud lors de la révolution industrielle, bref, les mouvements de populations ne sont pas récents.

La situation s'est totalement inversée depuis quelques décennies et globalement, même si la France de la révolution industrielle avait montré la voie dès le XIX<sup>e</sup> siècle, l'Europe est devenue un continent à solde migratoire largement positif depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, tout particulièrement depuis la fin des mouvements de décolonisation qui se sont terminés dans les années soixante. La création de l'Union Européenne n'a pas modifié cet état de fait. Elle l'a même accentué compte tenu du décalage économique qui ne cesse de s'accroître entre le continent européen et les pays du Sud : le pouvoir de fascination et d'attraction que constitue l'Europe de l'Ouest vis à vis de populations qui n'ont toujours pas accès à la richesse est toujours plus grand à mesure que se développent les moyens d'informations et de communications. Avant la création de l'Union européenne, les politiques d'immigration étaient entièrement du ressort des états et il revenait à chacun de ceux-ci de définir les conditions dans lesquelles se faisait l'admission des ressortissants étrangers, qu'ils fussent européens ou non : l'Etat

souverain définissait sa politique d'immigration selon des critères qui lui étaient propres.

Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1<sup>o</sup> mai 1999, la compétence communautaire dans les domaines de l'immigration et de l'asile est en revanche clairement établie. Du statut de matière relevant de la coordination intergouvernementale dans le cadre du « troisième pilier », la responsabilité de la définition d'une politique dans ces domaines a été transférée au « premier pilier », le Conseil devant arrêter un programme d'action aboutissant à la mise en place progressive d'un espace de liberté, de justice et de sécurité. Ainsi, la politique d'asile, la libre circulation des personnes, la politique des visas, les règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'Union telles que définies dans les accords de Schengen, la politique d'immigration et les droits des ressortissants de pays tiers relèvent désormais pleinement de la responsabilité de la communauté. C'est du moins ce que stipulent les textes officiels signés au cours des différents sommets européens. Le problème n'est pas simple et ne va pas aller en se simplifiant dans la mesure où ce qui était déjà compliqué à régler entre quinze pays va l'être encore plus avec l'élargissement programmé de l'Union à de nouveaux membres d'Europe centrale et orientale.

L'immigration est donc un vaste débat qui inclut le traitement simultané de bien d'autres dossiers comme le code de la nationalité, la démographie, le chômage, les retraites, les rapports Nord-Sud et bien d'autres encore. En ce début de XXI<sup>o</sup> siècle, à l'heure où les échanges s'accroissent de plus en plus, où certaines frontières ne sont plus que symboliques, mais aussi à l'heure où les déséquilibres démographiques se font de plus en plus criants entre le « Nord » et le « Sud », la question qui se pose est de savoir comment, dans ce contexte, l'Europe peut-elle maintenir son niveau de vie, son rang et sa richesse sans se laisser diluer par un afflux massif de personnes à la culture et aux valeurs différentes d'une part, et d'autre part, sans s'ériger en une « forteresse imprenable » que, de toutes façons, elle ne serait plus capable de défendre? Nous voyons donc bien que si politique européenne de l'immigration il doit y avoir, celle-ci s'impose à l'échelle de l'Union Européenne « élargie », en tenant compte des relations particulières et spécifiques des états membres avec les pays tiers, et dans le contexte très particulier de l'implosion démographique du monde occidental.

## **1 - L'IMPLOSION DEMOGRAPHIQUE DE L'EUROPE.**

Depuis plus de vingt ans, les populations des pays membres de l'Union, les premiers à être entrés dans l'ère post-transitionnelle, loin de converger vers la stabilisation annoncée, ont vu tour à tour leur fécondité crever le seuil de simple remplacement des générations, pour tourner, dans nombre d'entre eux à l'effondrement, entraînant l'Allemagne, l'Italie et même la Russie à une situation où les décès sont plus nombreux que les naissances. Depuis la fin des années soixante, la plupart des Etats membres connaissent un vieillissement démographique accéléré dû à la conjonction de deux facteurs : la chute de la fécondité étrangle les bases des pyramides des âges et engendre un vieillissement « par le bas » tandis que le recul de la mortalité gonfle les effectifs des survivants et induit un vieillissement « par le haut » de ces populations. Ce phénomène de transition démographique est souvent considéré comme irréversible par les démographes. Il est la conséquence directe du développement économique, de l'émancipation des femmes dans le monde du travail, de l'instruction générale des populations et de la maîtrise *par les femmes* de leur sexualité et donc, de la natalité. Accompagnées par un progrès constant de la médecine, par un ralentissement de la mortalité infantile et par une augmentation de l'espérance de vie, les populations qui franchissent cette étape passent inexorablement d'une situation de forte natalité et forte mortalité à une situation de faible natalité et faible mortalité. C'est le recul de la mort qui amorce et qui préside aux transformations radicales des régimes démographiques des sociétés humaines, décrites par ce paradigme de « transition démographique », mais c'est la poursuite de ce recul au delà des 65-70 ans d'espérance de vie à la naissance, qui engage les sociétés post-transitionnelles dans une phase implosive, dont l'Union est aujourd'hui le théâtre.

### **1.1 La situation.**

Le XXI<sup>e</sup> siècle annonce donc le renversement général des pyramides des âges en Europe, et les personnes ayant dépassé les âges de reproduction seront bientôt beaucoup plus nombreuses que les jeunes qui n'auront pas encore atteint ces âges. Le plus grave étant que dans le même temps, la mortalité des jeunes adultes augmente, ce qui est un drame pour le continent<sup>1</sup>. Avant que de continuer notre étude sur les politiques d'immigration, nous devons impérativement décrire et expliciter les phénomènes induits

---

<sup>1</sup> « A 25-30 ans, le quotidien de mortalité est supérieur depuis 1983-85 à ce qu'il était en 1952-56 ». 17ème rapport sur la situation démographique de la France, présenté au parlement par le Ministre de la Solidarité, de la Santé et de Protection Sociale, INED, Paris 1988, p.37

par ce qui précède : les choix politiques lui sont intimement liés, et les conséquences économiques et sociales sont multiples :

Il existe en effet un lien mécanique incontournable entre vieillissement et chômage, entre vieillissement et progrès technique, et enfin entre vieillissement et puissance d'un pays.

1.1.1. Vieillissement démographique et chômage. Depuis une vingtaine d'années, la montée du chômage a frappé tour à tour tous les pays de l'Union Européenne, pour compter désormais plus de 20 millions de chômeurs, soit environ 11% de la main d'œuvre de l'Union (25% en Espagne, 15% en Irlande, 10% en France, en Allemagne et en Italie), même si certains chiffres donnés par les organes officiels diffèrent. En France, depuis les années 60 et même 70, la croissance du poids des prestations « Vieillesse-Survie » dans l'ensemble du PIB de l'année, ou par rapport à la masse salariale nette de l'année, épouse étroitement la croissance des taux de chômage en fin d'année. Les corrélations sont de l'ordre de 97% à 98%. En France, même dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5% en 2010, l'équilibre des retraites coûtera de 4% à 6,5% du PIB à l'horizon 2040<sup>2</sup>. Pour pallier un tel coût, le sommet de Nice qui s'est tenu en Décembre 2000 a clairement établi qu'il faudrait encourager la hausse du taux d'emploi des plus de 50 ans ainsi que l'allongement de la durée des cotisations à l'assurance vieillesse. Cela ne pourra être qu'un palliatif temporaire. Un tel constat laisse à penser que le gonflement de la part des budgets sociaux dans le PIB, entraîné d'abord et principalement par la croissance des besoins des personnes âgées inactives dans la société, c'est à dire par le vieillissement de la population, et secondairement depuis quelques années, par celle des secours aux chômeurs, pourrait constituer un facteur important de chômage dans l'ensemble des pays de l'Union.

Il est de fait que les charges sociales et, d'une manière plus générale, la satisfaction des besoins des personnes économiquement inactives dans la société, sont financées par un prélèvement sur l'ensemble des richesses produites chaque année dans le pays. Ce financement ne peut être que prélevé sur les composantes des valeurs ajoutées dégagées par l'activité économique, c'est à dire sur la masse des salaires et sur la masse des profits. Comme ces prélèvements pèsent sur la masse des profits, ils tendent à renchérir le capital et à décourager le progrès technique, ce qui peut compromettre à terme la compétitivité des entreprises sur les marchés mondiaux. Ils mettent par conséquent en

---

<sup>2</sup> « Le Monde » du 22 Janvier 2002.

péril le marché du travail. De plus, comme ces charges réduisent les marges d'autofinancement des entreprises, c'est leur capacité d'investir pour l'avenir qui est remise en question. D'où une diminution inéluctable, dans la logique actuelle, du marché du travail...

Les prélèvements massifs sur la masse salariale accentuent l'écart entre le coût réel de la main d'œuvre et le revenu perçu par le demandeur d'emploi. Si ce prélèvement s'accroît plus vite que la masse salariale, l'écart ne cessera de se creuser au détriment du pouvoir d'achat de l'employé. A moins de combler ce déficit par des aides de l'Etat toujours plus importantes et qui proviennent de toutes façons de la production nationale, ou des impôts ; ce qui revient strictement au même. La diminution du niveau de vie réel des employés dégradera peu à peu la place des salariés dans la pyramide sociale, les conduisant à réduire leur fécondité.. En outre, le vieillissement de la main d'œuvre elle-même, tend à dégrader le rapport du coût du travail à sa productivité en augmentant ses coûts de mobilité, d'adaptabilité et de recyclage. Chômage et dénatalité se renforcent donc à long terme. Cependant il est vrai d'un autre côté que la croissance du budget social au bénéfice des personnes âgées stimule certains secteurs spécifiques de l'économie et de la recherche, mais au total, les effets induits sont inférieurs à ce que l'on pourrait attendre compte tenu de ce qui vient d'être décrit plus haut. De même, dans un rapport paru il y a peu<sup>3</sup>, les auteurs énoncent, à la lumière des dernières statistiques connues concernant la France, que le vieillissement du pays ne pénalisera pas son économie à court terme : « même si le poids des dépenses de retraite doit être fortement ressenti, en revanche, la hausse s'annonce beaucoup plus modérée pour les dépenses de santé. On se soigne désormais à tout âge, et les personnes âgées qui dépensent plus que le reste de la population sont aussi moins nombreuses que cette population » énonce monsieur Blanchet, responsable du département emploi et revenus d'activité à l'Insee... Mais cette étude, comme les autres, se plaisent à ne considérer que le court terme alors que l'on sait bien que le problème fait appel à des tendances lourdes qui ne verront leurs solutions que dans le long terme...

1.1.2. Vieillesse et progrès technique. Nous avons vu que si les charges sociales sont financées par un prélèvement sur les salaires (cotisations sociales), elles accroissent d'autant les coûts de la main d'œuvre pour les employeurs.

---

<sup>3</sup> CAE (Conseil d'Analyse Economique), M Aglietta, Didier Blanchet et François Héran *in* « Le Monde », 26 Février 2002, par Serge MARTI. Economie pV.

Ce renchérissement de la main d'œuvre rentabilise les innovations techniques et les investissements « Labour Saving » (permettant d'accroître la production sans embauche nouvelle, ou de la maintenir avec des effectifs employés plus réduits). Le progrès technique ainsi stimulé permet bien sûr aux entreprises de maintenir leur compétitivité sur les marchés extérieurs, ainsi que leurs marges d'autofinancement et leurs capacités d'investir. La croissance des offres d'emploi peut être néanmoins compromise par les effets réducteurs d'emploi des progrès techniques incorporés dans les emplois « Labour- Saving ». Comme les coûts sociaux augmentent, seuls les progrès techniques intensifs qui allongent les détours de production sont massivement encouragés, fortement capitalistiques et refouleurs de main d'œuvre. Ainsi, la croissance économique n'est-elle plus aujourd'hui en Europe occidentale que très faiblement créatrice d'emplois. Il faut ajouter à ce phénomène direct que l'impact des prélèvements toujours plus importants, associé à une société dans laquelle l'innovation principale s'effectue au profit d'une population vieillissante et improductive ne peut que pousser les jeunes de la classe productive à l'expatriation, provoquant par rebond une aggravation du vieillissement démographique<sup>4</sup>. Cette dernière assertion est sans doute à moduler par une étude récente qui tendrait à montrer que l'expatriation de jeunes cadres est un atout pour les pays qui « exportent » leur matière grise. Selon cette étude publiée au mois de janvier 2002 dans un rapport de l'OCDE intitulé « International Mobility of the Highly Skilled », les élites expatriées font souvent bénéficier leur pays d'origine de leur expérience acquise à l'étranger. Nous pouvons y lire que « *le retour ( temporaire ou permanent ) de spécialistes en sciences et technologie est une des principales raisons du miracle économique de Taïpeh* ». L'exemple irlandais est souvent cité pour appuyer cette thèse, et les responsables chinois, selon ce même rapport, conscients des pertes en compétitivité que représente la diaspora, restent néanmoins confiants en l'avenir, persuadés que les investissements futurs de cette population se feront prioritairement en Chine...

1.1.3. Vieillesse et puissance d'une nation. Il est courant d'entendre que la démographie a moins d'importance, dans l'ère de l'information qui accroît la productivité de chaque citoyen et abaisse le niveau nécessaire pour obtenir des économies d'échelle. Elle est cependant essentielle pour une population européenne qui veut exercer une influence sur sa destinée et jouer un rôle régional ou même global.

---

<sup>4</sup> Philippe BOURCIER de CARBON. INED. Lettre de juillet 1996.

Pendant ces dernières cinquante années, l'Europe a largement délégué sa sécurité aux Etats-Unis d'Amérique. Depuis la fin de la guerre froide, les dépenses militaires ont été réduites au profit des investissements économiques. Mais ceci dépendra aussi de la capacité à créer de la richesse, capacité qui se réduit dans une population vieillissante. On considère que l'admission des nouveaux membres de l'Union européenne augmenterait de 100 millions le chiffre total de la population. Mais le problème démographique ne serait pas réglé pour autant car, excepté pour la Slovaquie, les autres pays candidats se trouvent dans le même système démographique déclinant que les Quinze. Le cas de la Russie est significatif : au fait de sa puissance, l'URSS comptait 300 millions d'habitants, mais la Russie d'aujourd'hui ne compte plus que 144 millions d'habitants, ce qui diminue indubitablement sa capacité stratégique et, selon V. Poutine, cette population serait même insuffisante pour faire fonctionner le pays... Ces données démographiques conduiront-elles à une redéfinition des états ? Dans le même ordre d'idées, les discussions qui animent l'organisation des Nations Unies au sujet de l'élargissement du conseil de sécurité sont des discussions qui se basent essentiellement sur des données démographiques ; celles-ci étant considérées comme le facteur de puissance déterminant : Inde, Brésil, Nigeria etc.... C'est dire l'importance que revêt cet aspect des choses.

Les considérations qui précèdent mettent en lumière les caractères auto-entretenus et cumulatifs des phénomènes induits dans la société par la dérive du vieillissement démographique. Celui-ci, en inversant au profit du troisième âge inactif les systèmes de protection sociale, et en gonflant la place des budgets sociaux dans l'économie et les prélèvements sur les revenus des adultes actifs, est à la fois facteur de dénatalité, donc de crise démographique, et de chômage, donc de crise économique. Face à ces problèmes de dénatalité en occident, les solutions ne sont pas infinies. Nous pouvons en évoquer quelques unes parmi les plus souvent citées : la promotion de la natalité dans les pays de l'Union, l'accueil massif d'immigrés extérieurs à l'Union et enfin, l'intégration d'un pays à très forte natalité.

Les 23 et 24 mars 2000, le sommet de Stockholm a examiné le déclin démographique européen. Si la tendance se poursuit, les 15 Etats membres auront en 2050, 40 millions d'habitants en moins alors que les autres régions du monde continuent à croître. Depuis 1970, le taux de croissance de la population des USA et du Canada s'est maintenue à + 1,1 % contre une baisse de 0,1 à 0,3 % pour l'Europe.

D'après l'ONU, l'Europe compterait 450 millions d'habitants (476 aujourd'hui) contre 530 millions pour l'Amérique du Nord (310 aujourd'hui)<sup>5</sup>. Quelles solutions s'offrent alors aux pays européens ?

## **1.2 - les réactions face à la crise démographique .**

Nous allons évoquer dans ce qui suit quelques-unes des solutions le plus couramment présentées par les différents courants politiques européens. Certaines seront peut-être considérées comme trop idéalistes, tandis que d'autres trop déconnectées de la réalité profonde des sociétés européennes. En tout cas, ce sont les débats qui agitent en ce moment les états membres de l'Union et qui conditionnent pour une large part les décisions qui seront prises dans le cadre de la politique de l'immigration européenne.

**1.2.1 La promotion de la natalité.** Cette solution impose des efforts budgétaires à court terme très importants et une motivation que les Etats de l'Union ne semblent pas disposés à fournir pour le moment. La Suède propose de longs congés de maternité (13 mois), des allocations mensuelles importantes, des soins gratuits et le développement de la pré scolarisation. De telles mesures, adoptées par ce pays dans les années 1980, avaient engendré une reprise de l'indice conjoncturel de la fécondité qui a grimpé en quelques années de 1,7 en 1985 à 2,1 en 1991, assurant du même coup le simple renouvellement des générations. L'indice a fléchi par la suite pour atteindre 1,91 en 1994, mais simultanément les efforts en faveur des femmes ont diminué de façon continue pour des raisons budgétaires à court terme. D'aucuns se plaisent à affirmer que ces mesures ont toujours eu un effet limité dans le temps. Est-ce dû au manque d'ambition de ces projets, lesquels ne peuvent se juger que dans la durée et la persévérance, ou bien serait-ce que le mode de vie choisi par nos sociétés libérales et démocratiques ne permet plus d'envisager une vie conciliant « épanouissement » professionnel et famille nombreuse, c'est à dire une famille qui comprenne au moins deux enfants ? Mais là encore, il convient d'être prudent car les situations diffèrent beaucoup selon les états. En Irlande, pays de tradition catholique et dans lequel l'avortement est encore interdit par la loi, le taux de renouvellement des générations est encore en passe d'être assuré. De même, dans certains états comme la France, pourtant très permissifs en matière de contraception et d'avortement, le taux de natalité est en passe, depuis deux ans, de remonter vers cette valeur : il faudrait peu de chose pour que

---

<sup>5</sup> « National and Regional Population Trends in the European Union », 3/1999/E/n°8, p.39.

l'on y parvienne...Peut-on aujourd'hui sincèrement affirmer que les voies d'une politique familiale courageuse et volontariste ont toutes été explorées dans le respect d'une éthique et d'une morale qui mettent la *Personne humaine* au centre de la société ou bien que, sous couvert d'une liberté totale qui ne met que l'*Homme* au centre de la société, seules quelques décisions partielles ont été mises en œuvre? De même, est-il concevable que l'admission d'un pays candidat à l'entrée au sein de l'Union doive se faire, entre autres, selon des critères comme la libéralisation de l'avortement lequel, comme chacun sait, n'est pas la mesure la plus efficace en faveur de la natalité...

Aujourd'hui, les dernières statistiques donnent la Suède, la Norvège, la Finlande, la France et l'Irlande comme les seuls pays d'Europe, où l'indice conjoncturel de fécondité dépasse 1,85 enfant par femme. Cela ne suffit pas. Ainsi donc, à l'heure actuelle, c'est le solde migratoire qui est devenu la principale composante de la croissance démographique.

1.2.2. Accueillir d'avantage d'immigrés. Un récent rapport des Nations Unies, élaboré par la Division des Populations et fondé uniquement sur des données démographiques, laisse entendre que les « migrations de remplacement » pourraient jouer le rôle principal dans la résolution des problèmes liés au déclin démographique de l'Europe. Les chiffres avancés sont de plus de 700 millions d'immigrés en 55 ans. D'ailleurs, même en cas de doublement des immigrants, le ratio ne s'améliorerait que faiblement en 2050.

Maintenir le ratio actuel impliquerait un afflux annuel de 13,6 millions d'immigrants et la population européenne serait alors composée en 2050 de 75% d'immigrés ou descendants d'immigrés...Dans le cas contraire, nous assisterions à un effondrement de nos systèmes de retraite, à la débandade de nos comptes extérieurs, et à la fin de notre continent en tant que grande puissance commerciale, économique et financière<sup>6</sup>. De même aux Etats-Unis, ceux-ci viennent d'annoncer leur volonté d'accroître le nombre des immigrants de 40% dès l'an prochain, en le portant de 1 million de personnes par an à 1,4 million. Même le Japon, seul pays en crise au sein de l'OCDE, s'apprête à relever ses quotas. Le phénomène est donc bien commun à l'ensemble des pays riches. A titre d'exemple, pour soutenir un niveau stable de population en France, il faudrait accueillir 1,6 million d'immigrants chaque année, contre 816.000 en 2000. Cela s'oppose naturellement à une vision « ethnique » de la nation européenne, qui hésite même

---

<sup>6</sup> Bérenger Serge-Pierre in « Demographic change :The impact on Optimal National Saving, Investment and the Current Account », International Monetary Fund, Washington, Juin 2000.

envers les européens du centre et de l'est. A l'heure actuelle, accroître massivement les populations d'Afrique et du Moyen-Orient apparaît comme inconcevable pour les populations locales. Comment se pose donc le problème ?

En premier lieu, afin de garantir une évaluation efficace de la politique d'immigration, il est nécessaire de disposer de statistiques comparables.

*Eurostat* - Organisme européen des statistiques - collecte les données en matière de migrations dans le cadre des travaux sur la démographie. Toutefois, cette collecte ne fournit d'informations ni sur les motifs ni sur la durée de celle-ci.

On considère à l'heure actuelle qu'à peu près un immigré sur trois est en situation irrégulière lors de son entrée sur le territoire de l'Union. Celle-ci a besoin d'une approche globale des migrations qui aborde les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays d'origine et de transit.

Aujourd'hui, un certain nombre d'Etats membres définissent des programmes de régularisation de la situation des immigrants illégaux, ce qui soulève souvent de vifs débats de politique intérieure. Les incidents tragiques, tels que celui de Douvres en juillet 2000, dans lequel 58 ressortissants chinois qui cherchaient à rentrer illégalement au Royaume-Uni ont péri, et qui surviennent dans presque tous les Etats membres, soulignent non seulement l'importance de la lutte contre le trafic des hommes mais aussi l'existence d'une demande de main d'œuvre clandestine. Parallèlement à ces drames, des réactions divergentes dans les différents Etats de l'Union et l'inquiétude grandissante des citoyens s'est exprimée au cours des derniers mois. En de nombreuses occasions, des liens ont été établis entre immigration clandestine et insécurité. De plus, il est à noter que la masse des immigrants clandestins représente une main d'œuvre non qualifiée qui, même régularisée, ne présente que très peu de plus value pour les pays d'accueil.

La dernière solution envisageable serait de faire appel à un pays à très forte natalité pour compenser la crise démographique européenne.

1.2.3. Intégrer un pays à forte natalité. Cette solution, considérée comme la plus pratique par les gouvernements actuels, consisterait à faire intégrer l'Union européenne à un, ou à plusieurs pays à très forte natalité. Le candidat potentiel actuellement envisagé serait en premier lieu la Turquie. La population de ce pays est estimée à plus de 66 millions d'habitants et devrait monter à plus de 100 millions en 2050. Elle permettrait à la population européenne de compter 530 millions d'habitants à cette date,

dont 1/5 seraient turcs et musulmans. C'est un prix que les européens n'acceptent pas pour le moment, mais qu'ils l'acceptent ou pas, il faudra bien que les conséquences du vieillissement décrit en début de notre étude soient abordées un jour ou l'autre.

Après avoir montré que l'Europe et les pays riches affrontent un problème qui engage véritablement leur avenir, nous avons vu que la réponse la plus lucide, à court terme, est de prendre en compte de façon globale les problèmes liés aux mouvements de populations de par le monde et de tenter d'élaborer une politique de régulation qui prenne en compte non seulement les aspirations et les peurs des populations mais aussi le caractère inéluctable de ces flux. L'impérieuse nécessité de mieux « partager » les richesses de notre monde doit aussi être prise en considération. Comment se pose donc le problème de l'immigration ?

## **2 - UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION EUROPEENNE ?**

### **2.1 La situation présente.**

Il est manifeste que l'on prend de plus en plus conscience que les politiques « d'immigration zéro » menées au cours de ces trente dernières années ne sont plus adaptées. D'une part le nombre de ressortissants des pays tiers qui vivent définitivement sur le territoire de l'Union sont nombreux, mais de plus, les pressions migratoires continuent de s'exercer et s'accompagnent d'une progression de l'immigration clandestine et de la traite des êtres humains. Comme nous l'avons dit, certains états ont déjà commencé à mener des politiques de recrutement massif de ressortissants de pays tiers. Ceci dit, avant de considérer une politique d'immigration européenne nous devons rappeler quelles sont les données nationales et le poids de l'héritage. Nous nous appuyerons pour cela sur les exemples caractéristiques du couple Franco-Allemand, de l'Angleterre et des pays nordiques.

#### **2.1.1. L'exemple du couple franco-Allemand en matière de politique d'immigration.**

La comparaison entre la France et l'Allemagne illustre bien qu'à partir de conceptions initiales très différentes de la nation et à partir de politiques d'immigration différentes dans leur finalité, il est possible d'arriver à long terme à un rapprochement significatif dans la conception de l'étranger et dans la mise en œuvre des politiques d'immigration et d'intégration. La France s'est reposée très tôt sur une conception « territoriale » du statut de l'étranger tandis que les entités destinées à devenir l'Allemagne se basaient avant tout sur les notions de langue, de culture, de généalogie, et un peu plus tard de race. Malgré cette différence d'appréciation, l'Allemagne a été irrémédiablement attirée vers la définition française du fait national. Au delà des divisions territoriales et politiques, on est Allemand parce qu'on est de sang allemand : c'est le « jus sanguinis » qui inspirera le code de la nationalité en vigueur du début de siècle jusqu'à la fin de XX<sup>e</sup> siècle. Il est alors aisé de comprendre pourquoi l'Allemagne a toujours éprouvé une grande difficulté à se considérer comme un pays d'immigration ouvert dans lequel, avec le temps, tous les étrangers seraient appelés à devenir des nationaux au sens plein du terme. En France en revanche, la conception territoriale de la nation qui s'est réellement affirmée jusqu'en 1860 conduit à accepter le « jus solis » comme condition d'accession à la nationalité. A la nuance près cependant que cette « nationalité » n'a jamais été accordée d'emblée aux ressortissants de l'empire colonial mais réservée strictement aux métropolitains. Dès la phase de décolonisation et l'arrivée sur le

territoire national de ressortissants de l'ex-empire ou de pays tiers, la France a le plus souvent essayé d'apparaître comme une communauté de citoyens libres et égaux en droits. Du point de vue républicain, il n'y a pas de meilleur destin pour un immigré que l'accès à la citoyenneté française par l'assimilation totale. Cette volonté a connu des à-coups dans son application<sup>7</sup>, mais c'est néanmoins la tendance lourde qui transparaît dans la presque totalité du discours politique français. En 1999, la loi du 7 mai modifiant le code de la nationalité rend systématique en Allemagne l'accès à la nationalité allemande des enfants d'immigrés nés sur le territoire national, en opposition complète avec le « manifeste de Heidelberg », signé en 1982 et qui déclarait qu'il était impossible que le pays pût devenir un pays d'immigration...

Côté français, l'universalisme républicain devient plus concret, il reconnaît le poids des discriminations ethniques qui contrarient l'assimilation totale, admettant de facto la persistance d'une originalité culturelle ou religieuse chez les Français d'origine étrangère. On désigne maintenant deux classes de citoyens, ceux de souche et ceux « issus de l'immigration ».

Des étrangers qui peuvent devenir allemands d'un côté et des étrangers qui peuvent devenir français sans effacer pour autant leurs particularismes, les conceptions du devenir des immigrés dans ces deux pays se rapprochent à partir de points de départ opposés. En France, on peut constater qu'un nombre encore élevé d'individus parvient à trouver un mode de participation à la vie dans la société d'accueil tandis qu'une minorité significative reste sur le bord de la route, dans un processus de désintégration plutôt que d'intégration. En Allemagne les résultats sont assez similaires : ici aussi on retrouve une sur-représentation des enfants d'immigrés dans les statistiques de l'échec scolaire, de la délinquance juvénile, de l'inadaptation sociale et du chômage.

De tels échecs sont-ils évitables dans des pays qui auraient développé pour des raisons propres une conception de l'intégration qui passe par la valorisation des différences identitaires ?

2.1.2. L'exemple de l'Angleterre. Comme d'autres pays européens, l'Angleterre s'est constituée en Etat-nation tout en laissant certaines régions et populations de son territoire développer un sentiment d'autonomie assez fort, que ce soit dans les domaines administratif ou culturel. C'est probablement l'état qui est allé le plus loin dans ce

---

<sup>7</sup> De 1993 à 1997, il a été nécessaire, pour les enfants d'étrangers nés en France et ayant entre 16 et 21 ans, de faire acte de candidature pour devenir Français.

domaine : Irlandais protestants, Gallois, Ecossais etc. Au XIX<sup>e</sup> siècle les migrations furent surtout d'ordre interne comme conséquence de la révolution industrielle et du développement de l'Empire colonial. Les immigrations de couleur venues à partir des années 50 se sont développées à partir de l'exemple irlandais. L'accueil de ces migrants du Commonwealth, pour contesté qu'il fut, permit à la grande Bretagne exsangue de l'après deuxième guerre mondiale de faire face à sa pénurie de main d'œuvre pour mener à bien la reconstruction du pays (sans compter les besoins en soldats). Contrairement à la France, les sujets de la couronne disposaient de la liberté d'installation, du droit de vote, et de la possibilité d'obtenir un emploi dans la fonction publique. En 1962, suite aux violentes émeutes raciales de 1958, Harold Mac Millan fit promouvoir une loi mettant fin à la libre circulation des ressortissants du nouveau Commonwealth et subordonnant l'installation en Grande Bretagne à l'obtention d'un titre de travail effectif. S'ensuivent au cours des années des lois de plus en plus strictes dans tous les domaines de l'immigration et, simultanément, la promulgation d'une législation extrêmement complète pour lutter contre toutes les formes de discrimination. Tout se passe comme si le pays avait décidé d'une part, de s'opposer à toute immigration de masse, mais, dans le même temps, comme s'il voulait proposer à toutes ces populations étrangères de garder leurs spécificités linguistiques, culturelles et identitaires. Une étude des statistiques récentes montre que le résultat escompté n'a pas été atteint. La population immigrée, comme dans les autres pays, n'est que le résultat des mesures de regroupement familial et des demandes d'asile, mais l'intégration de ces communautés ne s'est absolument pas effectuée selon les buts poursuivis. Ici comme ailleurs, les communautés ethniques ont tendance à se transformer en communautés raciales. Les recensements récents traduisent cette évolution du rattachement de la minorité à la notion de race plus qu'à la notion d'origine et d'ethnie, et les efforts entrepris pour que ces minorités accèdent à un minimum de représentativité politique se soldent par un échec patent. La représentation politique des minorités progresse de manière très peu significative au plan national ( 7 élus au lieu de 5 aux élections de 1997 ), et elle reste marginale au plan local malgré la sur représentation de ses membres dans certaines régions. La participation politique des minorités n'a pour l'instant que peu d'effets sur leur situation sociale et économique. Ainsi, malgré tous les aspects positifs que représente l'expérience britannique en matière de respect des identités culturelles d'origine et d'ouverture des droits politiques aux immigrés et à leurs

descendants, l'usage de la notion de minorité semble conduire à un enfermement à long terme dans un espace géographique social et politique qui aboutit inexorablement à une société fragmentée sur des bases plus raciales qu'ethniques, avec tous les blocages que cette situation ne manquera pas de provoquer.

2.1.3. L'exemple des pays nordiques. Les pays scandinaves et la Finlande n'ont pris leurs frontières actuelles que récemment en comparaison de bon nombre de pays européens. La circulation entre ces pays a toujours été importante au point que leurs langues se ressemblent énormément et ne représentent pas une barrière pour leurs habitants. Malgré une relative tendance à l'émigration à partir de la Suède au siècle dernier, ce sont surtout des mouvements à l'intérieur de la zone qui furent majoritaires. Il est intéressant de remarquer ici que dès 1954, le marché de la « main d'œuvre nordique » s'est institutionnalisé avec le marché commun nordique qui offrait toute liberté d'installation dans un autre pays pour tous les citoyens des cinq pays de la communauté nordique : Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède. Et ceci presque 40 ans avant la signature des accords de Schengen. Cette expérience d'une immigration composée d'étrangers proches sur le plan culturel et ne souffrant guère de difficultés d'acclimatation a conduit ces pays à conjuguer avec bonheur une politique de respect des cultures d'origine et d'incitation à la participation à la vie des sociétés d'accueil. En 1960, les ressortissants des autres pays nordiques représentaient 66% de la population étrangère en Suède. Cette expérience réussie de l'immigration a encouragé ces pays à très rapidement offrir des droits politiques aux étrangers. Ceux-ci disposent du droit de vote aux élections locales et régionales dès 1975 en Suède, et dès 1976 en Norvège et au Danemark. La situation s'est brusquement complexifiée avec une immigration qui s'est diversifiée dans ses origines. A partir de 1972 l'immigration économique est suspendue (sauf pour les nordiques) au profit d'une très généreuse politique d'accueil aux réfugiés politiques et aux bénéficiaires du regroupement familial. Le droit des immigrés à préserver leurs spécificités culturelles et linguistiques est reconnu et même inscrit dans la nouvelle constitution de la Suède en 1976. Une batterie de mesures est mise en œuvre simultanément pour permettre à ces nouvelles communautés de s'insérer dans la vie sociale et politique de ces pays : scolarité gratuite, aides sociales nombreuses et variées, et encouragements financiers. Le résultat n'a pas été plus probant ici qu'ailleurs : En dehors d'une situation de l'emploi moins favorable que dans les années 60 et 70, les observateurs remarquent que la plus grande difficulté

provient de la distance culturelle qui existe entre les Nordiques et les nouveaux venus des quatre coins du monde. Ainsi, même si les états réaffirment le principe de respect des cultures différentes, la société cultive plutôt l'évitement vis-à-vis des immigrés et de leurs descendants. Les pays nordiques ne connaissent donc pas un phénomène de constitution de minorités ethniques comme en grande Bretagne, mais l'on note une forte pression à l'alignement sur des valeurs de la société d'installation qui évoque de très près la politique française d'intégration.

## **2.2 Vers une intégration des politiques d'immigration ?**

Nous venons donc de voir à travers quelques exemples que les états européens ont des expériences différentes en matière d'immigration et que toutes les politiques menées par les états, pour différentes qu'elles soient, n'ont pas donné de résultats probants. Partant de cette constatation, les Etats membres ont décidé au travers des accords de Maastricht et d'Amsterdam de faire un pas en avant vers une plus grande cohérence de leurs politique en matière d'immigration. Pourtant, cette politique doit se mettre en place à partir de certains pays qui n'ont signé aucun des deux accords cités. Les migrations internes à l'Europe ont manifestement progressé au fur et à mesure que croît le droit de libre circulation C'est une donnée fondamentale du monde nouveau qui est en train d'émerger et que personne à l'heure actuelle ne songe à remettre en cause. Cela se traduit par des phénomènes que nous avons déjà mentionné : taux élevé d'installation dans les pays du Sud de ressortissants des pays du Nord, progression des séjours temporaires dans des pays comme la Grande Bretagne du fait de l'importance des offres d'emploi et des facilités de développement d'activités indépendantes, accélération de la circulation des étudiants et des professions qualifiées. Ces migrations ne représentent toutefois pas un flux important. La question qui se pose avant tout à l'ensemble des pays de la Communauté européenne est celle des non européens qui veulent venir s'y établir. L'Europe vit donc, à l'heure des migrations internationales, une mondialisation qui s'articule autour de deux pôles liés surtout par des rapports historiques et qui s'élargit maintenant à l'ensemble de l'espace européen. Les immigrations de l'Afrique du Nord, d'abord exclusivement tournées vers la France, se sont dirigées depuis quelques années, sous l'effet des limitations, vers la Belgique, l'Italie et maintenant vers l'Espagne. Les Turcs de même, d'abord orientés vers l'Allemagne fédérale sous les effets d'accords bilatéraux, ont élargi leur horizon vers d'autres pays du nord. L'ouverture des pays de l'Est, à la suite de la chute du mur de

Berlin, a généré de nouveaux flux qui ont touché principalement les pays frontaliers. Les évènements dramatiques de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, d'Albanie, du Kosovo, et enfin la misère économique qui s'est emparée de cette région n'ont pas atténué le problème. La Grèce et l'Autriche, pays frontaliers face à ces nouveaux exodes ont mal vécu cette hausse des migrations. Cela s'est traduit par une radicalisation tant politique que sociale à l'égard de ces nouveaux venus.

La croissance de la demande d'asile a suivi les mêmes évolutions et a constitué un autre facteur d'élargissement des zones de provenance des migrants. Cette demande a explosé à partir des années 80 et se maintient depuis à des valeurs élevées. L'instabilité chronique du tiers monde et les conséquences qui s'y rattachent favorisent cet état de fait. De plus, l'Union européenne se doit de respecter les conventions de Genève dont tous ses états sont signataires et qui imposent l'accueil des réfugiés politiques ou des personnes déplacées. Encore faut-il pouvoir le vérifier...Malgré les efforts pour harmoniser la définition du droit d'asile, le fait d'accorder ou non un statut de réfugié relève le plus souvent de l'appréciation des états, ce qui implique des différences significatives d'un pays à l'autre et des variations en fonctions des gouvernements en place. Première zone d'immigration au monde à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, la Communauté européenne s'est dotée peu à peu des moyens visant à réguler les flux et à harmoniser aussi bien les procédures de contrôle que la sélection des entrants. On observe cependant que les engagements des uns diffèrent encore de ceux des autres. C'est la raison pour laquelle nous avons souligné plus haut que certains pays de l'Union n'avaient pas encore signé certains accords et rechignent à transmettre leur souveraineté en ce domaine compte tenu des sensibilités intérieures à forte connotation électorale...La France et l'Italie ont émis un certain nombre de réserves pour l'application des accords de Schengen de 1985, et l'Allemagne a demandé un report de quatre ans de la mise en place de la politique commune du droit d'asile. Avant de nous pencher sur les nouvelles dispositions à venir dans ce domaine et les instruments qui seront mis en place pour y parvenir, il nous faut décrire la situation actuelle en matière de population immigrée sur l'ensemble du territoire des états de l'Union Européenne.

2.2.1. Le marché du travail dans l'Union européenne. On constate depuis le milieu des années 1980, un clivage grandissant entre la situation des immigrés qualifiés et celle des immigrés non qualifiés. La part des immigrés peu ou pas qualifiés dans la population augmente depuis 1992 : ils répondent à la demande de main-d'œuvre des secteurs

agricole, du bâtiment et des travaux publics, des services domestiques et personnels, du tourisme, des travaux saisonniers et de certains secteurs de l'industrie. Pour ce qui touche aux travailleurs qualifiés, les entreprises sont maintenant disposées à embaucher des ressortissants étrangers pour pallier les manques de la ressource locale<sup>8</sup>. Même si les données concernant les immigrés récemment arrivés ne sont pas exhaustives, en partie en raison du nombre élevé des travailleurs irréguliers ou clandestins qui se trouveraient dans certains Etats membres, les chiffres officiels indiquent que les taux d'emploi sont généralement plus faibles pour les immigrés de première génération (en particulier pour les femmes) que pour la population dans son ensemble. Certaines études de l'OIT (Organisation Internationale du Travail) font état de discriminations ethniques dans certains Etats membres. En outre, le taux d'abandon scolaire est plus précoce au sein de la population immigrée qu'au sein de la population autochtone.

Au cours de ces dernières années, des études ont tenté de chiffrer ou d'évaluer l'incidence économique et sociale de la présence des étrangers légaux. Elles indiquent que si cette immigration produit des effets à la fois positifs et négatifs, en particulier au niveau local, ceux-ci tendent à s'équilibrer et les immigrés ont ainsi, généralement, un effet positif sur la croissance économique, sans représenter pour autant des charges supplémentaires pour l'Etat providence<sup>9</sup>. En ce qui concerne les systèmes de sécurité sociale, la présence des travailleurs immigrés en situation régulière et de leur famille, peut, à court terme au moins, constituer un facteur positif face au vieillissement et au déclin démographique. Mais d'autres études tout aussi sérieuses infirment catégoriquement ces analyses : L'américain Cutler et d'autres auteurs démontrent que, quelle que soit son origine géographique, l'apparition d'un actif supplémentaire entraîne la nécessité de mobiliser 4,2 fois son salaire annuel afin de bâtir les capacités d'accueil : écoles, logements et infrastructures. De façon concrète, l'immigration de 20.000 experts entraînerait un surcroît d'investissements de 8,9 milliards de francs, sur la base de salaires annuels payés au SMIC actuel (valeur 2001). Elle se solderait également par une augmentation des fonds rapatriés par les travailleurs immigrés, ainsi que par une détérioration relative de la balance commerciale en raison des besoins accrus tant en

---

<sup>8</sup> Depuis l'année 2000, l'Allemagne cherche à recruter plus de 20.000 ingénieurs informaticiens originaires d'Inde pour pallier ses faiblesses de main d'œuvre disponible dans ce domaine.

<sup>9</sup> « Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe », Part1, John Salt et autres, Research Report 138. Royaume Uni, Décembre 1999

biens de consommation qu'en biens d'équipements. Ces symptômes sont d'ores et déjà présents en Allemagne, où plus de quatre millions de « travailleurs » participent au déficit chronique de la balance des paiements de ce pays depuis le milieu des années soixante dix, au bénéfice de la Turquie.<sup>10</sup>

Quoiqu'il en soit, il existe bien un marché de la main d'œuvre au sein de l'Union ; et le problème qui se pose dès lors est celui de savoir comment l'utiliser, comment le gérer, et enfin comment le faire évoluer dans le respect des équilibres internes des Etats membres. En d'autres termes, comment réguler ce réservoir de main d'œuvre de façon harmonieuse en tenant compte des facteurs de pressions extérieurs et des nécessaires relations qui doivent se développer avec le monde qui entoure l'Union ?

### 2.2.2. La création d'un espace ouvert favorisant la mobilité et la compétitivité économique : Schengen et Amsterdam.

2.2.2.1. Les accords de Schengen. Cet accord est la suite logique du traité de Rome et de ses successeurs qui sont à la base de l'Union européenne. Le 3 février 1958 - un an à peine après la signature du traité de Rome - Le Luxembourg, les Pays-Bas et la Belgique signent le traité dit « du Benelux », lequel entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1960. L'article 1<sup>er</sup> de ce traité institue une « union économique comportant la libre circulation des personnes, des capitaux, des marchandises et des biens ». L'accord conclu à Schengen le 14 juin 1985, signé entre l'Allemagne, la Belgique, la Hollande, le Luxembourg, la France, rejoints plus tard par l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal, confirme de façon claire la volonté qu'ont les Etats membres de parvenir à la création d'un espace commun. La convention d'application fut signée le 19 juin 1990 dans la même localité. Le problème de la réunification de l'Allemagne vint interférer dans le processus de mise en application de l'accord mais la volonté de parvenir au but permit seulement de reculer les échéances au mois de décembre 1993.

L'objectif de cet accord de Schengen est concrètement de « supprimer les contrôles aux frontières communes et de les transférer aux frontières externes ». Ainsi, favorisant la mobilité des biens, des personnes et des capitaux à l'intérieur de l'espace commun, les conditions seraient plus favorables à la continuation de la croissance économique et donc, de pallier les difficultés et les charges induites par le vieillissement de la population.

---

<sup>10</sup> Cutler, Poterba, Sheiner et Sunners, *in* "An ageing society: opportunity or challenge?", *Brooking papers*, N°1, 1990.

La mise en place des accords de Schengen et les modalités d'application ne vont pas sans poser de graves problèmes : les pays qui ont des « frontières » extérieures se retrouvent ainsi en première ligne pour faire face à la pression migratoire et voient retomber sur eux les problèmes principaux de contrôles aux frontières terrestres et maritimes. Il se trouve, de surcroît, que ce sont souvent des pays qui ne sont armés ni techniquement ni structurellement pour faire face efficacement à cette « invasion silencieuse » : Italie, Grèce, Espagne et pays frontaliers de l'Europe de l'est moribonde. C'est donc aussi pour coordonner les actions à un niveau supérieur que les accords d'Amsterdam prévoient un transfert de souveraineté dans ce domaine et une harmonisation au niveau de l'ensemble de l'Union. Avant de détailler les outils de cette politique, il nous faut aller plus avant dans les dispositions précises de ce traité.

2.2.22. Le traité d'Amsterdam. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1<sup>o</sup> mai 1999, la politique d'asile, la libre circulation des personnes, la politique des visas, les règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'Union, la politique d'immigration et les droits des ressortissants de pays tiers relèvent pleinement de la responsabilité de la communauté. La principale innovation de ce traité réside, en effet, dans l'introduction d'un nouveau titre (titre IV) consacré aux domaines évoqués ci-dessus. Dès l'entrée en vigueur du traité, il reconnaît à la commission une **capacité d'initiative partagée** avec les états membres, mais il maintient le vote à l'unanimité du Conseil après consultation du parlement européen. Ceci n'apporte rien de nouveau à l'ensemble des dispositions si ce n'est qu'il accorde au bout de cinq ans, d'une part, **l'exclusivité de l'initiative à la commission** et, d'autre part, la **possibilité** pour le conseil de décider à l'unanimité l'application du **vote à la majorité qualifiée** et de la procédure de co-décision du parlement européen à « tout ou partie » des mesures liées à la libre circulation des personnes. C'est bien là que réside la principale innovation, et bien que le conseil constitutionnel a décidé que cet aspect des choses est de nature à s'opposer à l'exercice de la souveraineté nationale ( pour ce qui est de la France ), on ne voit pas trop comment un état membre pourrait revenir indéfiniment sur les mesures d'un texte qu'il a lui même signé... C'est ainsi que la constitution française fut modifiée et que l'article 85-2 complété stipule maintenant que « peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés »<sup>11</sup>. Comme nous l'avons

---

<sup>11</sup> Les rapports du Sénat. Session ordinaire de 1999-2000

mentionné, les accords d'Amsterdam procèdent à **l'intégration** des accords de Schengen dans ce domaine et de ce fait, la coopération nouée à l'origine sur une base intergouvernementale obéira désormais, pour les questions relatives au franchissement des frontières extérieures, aux procédures fixées par l'article IV précité du traité instituant la Communauté européenne. Certes, des mesures dérogatoires ont été accordées à certains Etats membres ( Angleterre, Danemark et Irlande ), mais cela ne simplifie pas les choses puisque pour le Danemark par exemple, lorsqu'une mesure de l'article IV est invoquée et qu'elle est dans le prolongement des accords de Schengen dont il est signataire, celui ci doit modifier en conséquence son droit interne. Ou en tout cas , il en a la possibilité. Ces dérogations expliquent bien évidemment pourquoi les principaux mouvements d'immigration clandestine se font en direction de l'Angleterre. Tel est le cadre complexe dans lequel se traitent les questions de l'immigration à Bruxelles. Ceci dit, certains pays évoquent déjà la possibilité de modifier ce cadre à l'occasion des différentes conférences intergouvernementales. La Commission plaide pour une application automatique de l'article IV à la majorité qualifiée au terme de ce délai de cinq années dont nous avons parlé. Ceci nous amènerait au 1<sup>er</sup> mai 2004 mais reste subordonné à un vote unanime du Conseil : c'est à dire, encore, des Etats...

La Commission joue donc un rôle croissant dans les questions relatives à l'immigration, aujourd'hui partagé, demain exclusif. Il reste à savoir si elle sera en mesure de jouer ce rôle. En outre, dans la mesure où l'acquis de Schengen lié au franchissement des frontières extérieures et intérieures des états membres a été rattaché au titre IV, la Commission a aussi une part de responsabilité pour que ce processus parvienne à son terme, mais nous rentrons ici dans un nouveau domaine qui est celui de la **direction générale de la justice et des affaires intérieures**, mise en place pour traiter de ces problèmes. Et l'on voit immédiatement, et très concrètement, comme nous l'avions annoncé en introduction que le problème de l'immigration et de la libre circulation des personnes est un problème beaucoup plus vaste qui doit être appréhendé dans sa globalité et qui touche de nombreux autres domaines. Or l'Europe souffre d'une absence de vision globale des questions migratoires, et ceci est d'autant plus grave que son statut de zone d'immigration a toutes les chances de perdurer pour toutes les raisons démographiques, sociales, et économiques que nous avons décrites en première partie. Raisons auxquelles s'ajoutent les inégalités Nord-Sud qui ne cessent de s'accroître. Nous avons aussi montré que les politiques menées jusqu'ici par les états tendaient à

converger, la réflexion doit donc maintenant s'engager de façon globale. Par exemple, l'acceptation d'une politique régulière, régulée et encadrée sur la base de **quotas** par pays ou par professions, parallèlement à une coopération plus étroite contre l'immigration clandestine et les droits d'asile, peut représenter une voie intéressante et l'une des orientations majeures en première approche. Quoiqu'il en soit, Les articles 61, 62 et 63 du traité instituant la Communauté européenne fixent des objectifs précis dans les domaines suivants

- Suppression de tout contrôle des personnes , qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants de pays tiers, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures entre deux Etats membres.
- Modalités de franchissement des frontières extérieures de l'Union ( normes relatives aux contrôles des personnes et règles en matière de visas ).
- Conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire de l'Union pendant une durée maximale de trois mois.
- Demandes d'asile ( critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile, normes minimales concernant les conditions à remplir pour pouvoir prétendre au statut de réfugié et la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié ).
- Réfugiés et personnes déplacées en provenance de pays tiers ( normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire, mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil.
- Mesures contre l'immigration clandestine des ressortissants de pays tiers, y compris rapatriement des personnes en séjour irrégulier dans un Etat membre.
- Mesures concernant les conditions d'entrée et de séjour de ressortissants de pays tiers et procédures de délivrance de visas de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial.
- Définition des droits des ressortissants de pays tiers en situation régulière de séjour dans un Etat membre de séjourner dans les autres Etats membres et conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.

Comme nous l'avons dit, L'Irlande, le Royaume Uni et le Danemark bénéficieront de conditions particulières compte tenu des aménagements spécifiques les regardant.

2.2.23. Les conclusions du Conseil de Tampere. Ce conseil a fixé en octobre 1999 les éléments d'une politique commune d'asile et d'immigration qui constitue à présent la base de travail de la commission et des Etats membres, dont la mise en œuvre est détaillée et contrôlée par un « tableau de bord ». L'admission de ressortissants de pays tiers, eu égard aux problèmes parfois graves que posent les problèmes d'immigration dans les Etats membres, sera fondée sur une évaluation économique, et démographique au sein de l'Union, mais aussi dans les pays tiers d'où proviennent les migrants. Cette politique devra donc tenir compte de la capacité d'accueil des pays membres, mais aussi des liens historiques et culturels avec les pays d'origine. Il sera aussi pris en compte les répercussions des politiques d'immigration sur les sociétés d'accueil mais aussi sur les immigrants eux-mêmes. Cette approche « économique culturelle » implique un engagement plus ferme et plus profond de l'Union dans les relations de développement qu'elle entretient avec les pays d'origine, mais il est aussi de nature à rendre plus subjective l'acceptation ou non du statut de réfugié, et donc, l'application directe et immédiate des accords de Genève dont les pays de l'UE sont tous signataires.

Le cas le plus caractéristique à cet égard est la relation ambiguë qui commence à s'établir entre l'Union d'une part et certains pays de forte émigration. D'autre part, l'exemple de la Turquie est significatif : Ce pays est le principal pays de transit pour les demandeurs d'asile et les émigrants à destination de l'Europe. Les Kurdes ne sont pas les seuls à « tenter le voyage ». Irakiens, Iraniens, Afghans, Tamouls et autres Pakistanais empruntent le même chemin. Par ailleurs, depuis plus de dix ans, viennent s'y ajouter tous les réfugiés produits par l'Europe elle-même dans les Balkans. On pense qu'ils seraient aujourd'hui plus de 6,5 millions et l'UE aurait dépensé plus de 12 Milliards de dollars pour répondre à toutes les demandes d'asile de l'année 1996<sup>12</sup>.

L'Union cherche

maintenant à arrêter ce flux, et elle met en place à cet effet toute une panoplie de moyens légaux ou pratiques. Il faut rappeler ici que en 1991, les ministres européens chargés de l'immigration avaient adopté la notion de « pays tiers sûr » ; c'est à dire que toute demande d'asile provenant de l'un de ces pays ne serait même pas étudiée et le demandeur serait immédiatement renvoyé « chez lui ». En remettant au goût du jour cette notion, ou en la réactivant, l'Union européenne se constituerait ainsi un « cordon sanitaire sûr » qui lui permettrait très facilement de refuser de prendre ses

---

<sup>12</sup> Joëlle Van Buuren, Bureau Eurowatch, Leiden in « Le monde diplomatique » du 8 février 2002.

responsabilités en matière de protection des personnes déplacées, surtout lorsque l'on connaît l'amour immodéré des turcs pour les droits de l'homme en certaines occasions... Dans cette stratégie, les pays situés à l'est et au sud de l'Europe remplissent une double fonction. D'un côté, il leur est demandé de contenir l'immigration en modernisant les techniques de surveillance des frontières grâce à des financements européens, et d'autre part, ils deviennent des états « tampon », responsables de l'accueil des demandeurs d'asile, et fortement incités à conclure des accords avec les quinze actuels pour les contraindre de réadmettre chez eux les immigrés illégaux. De l'autre côté, ces pays constitueraient un gisement de main d'œuvre à faible coup. De plus, ces accords favoriseraient l'entrée des produits de ces pays sûrs vers l'UE et permettraient de réguler les flux humains à la manière d'une vanne que l'on ouvre ou que l'on ferme selon le débit voulu. Le problème qui demeure entier est celui de savoir ce que deviendrait cette masse de migrants « stockés » dans ce fameux cordon... Nous serions alors bien loin des déclarations « humanistes » et généreuses de la Commission européenne et des applications des accords de Genève. Toujours selon cet article, ce paradoxe trouve sa plus frappante illustration dans les utilisations du terme de « réfugié économique », créé afin de distinguer les « vrais » réfugiés des « faux » demandeurs d'asile. Selon cette définition, un chômeur espagnol qui quitte sa région pour chercher un travail plus au nord est un « vrai » réfugié économique tandis que le même individu provenant de régions plus lointaines et extérieures à l'Europe ne serait qu'un « faux »... Ceci étant, il n'y a aucune raison, pour l'ensemble des nations européennes, de se croire *moralement* obligées d'accueillir « toute la misère du monde », ainsi que le déclarait il y a quelques années le premier ministre français Michel Rocard.

Pourtant, le Conseil de Tampere réaffirme l'importance que l'Union attache au droit d'asile, et il a été convenu de parvenir à une mise en place d'un régime d'asile européen, fondé sur une application intégrale des conventions de Genève. De même, le conseil met l'accent sur la nécessité de procurer un traitement équitable à tous les ressortissants de pays tiers vivant légalement sur le territoire de l'Union. Cette conclusion devra déboucher sur une harmonisation des mesures d'intégration qui sont, comme nous l'avons vu, bien différentes selon les états. Enfin, le conseil a demandé que soient étudiées des mesures financières fortes en faveur des volontaires au rapatriement dans leur pays d'origine. Cette dernière conclusion, pour volontaire et généreuse qu'elle

semble, paraît plus dictée par des considérations de politique intérieure que sur le réel désir de voir déboucher ce projet lorsque l'on analyse les résultats décevants de toutes les politiques de cet ordre déjà mises en œuvre il y a quelques années, en France notamment : *A de très rares exceptions près, un immigré du tiers monde ne rentre pas dans son pays d'origine lorsque son contrat de travail vient à expiration. L'expérience le prouve. Il préfère rester sur place, car il bénéficie de tout l'arsenal social occidental qu'il ne retrouvera jamais chez lui, surtout dans un pays fragile et pauvre comme ceux dont proviennent la grande majorité des immigrés en Europe.*

La charte des droits fondamentaux adoptée en décembre 2000<sup>13</sup> ne fera que renforcer cet état de fait. Cette charte fixe un certain nombre de principes qui, en raison du caractère universel de certains droits, s'appliqueront aussi à tous les ressortissants des pays tiers. Elle leur confère **positivement** et **à priori** des droits que certains nationaux ne sont pas certains de pouvoir obtenir, et cela en raison de la volonté affichée de ne prendre aucune décision qui puisse être considérée comme discriminatoire sur les plans racial, ethnique, religieux, sexuel, et ce appliqué à tous les domaines : logements, travail, couverture médicale, droit au regroupement familial étendu à la famille élargie, etc.... Il est à noter à ce propos que les 100 millions d'euros dévolus à ces mesures ne seront absolument pas suffisants et que aucun chiffrage sérieux n'a encore été établi. Nous voyons ici que ces décisions sont prises *sous la pression idéologique* au détriment de toute prise en compte réelle des implications sociales que de telles mesures ne manqueront pas de provoquer au sein même des pays membres. Les déclarations rassurantes des décideurs ne pointent à aucun moment les effets induits par une immigration clandestine qu'il sera, selon leurs propres dires, impossible de maîtriser.

Il n'en reste pas moins que ici encore, nous venons de montrer que le problème de l'immigration et de la gestion des flux humains débordent largement du simple domaine d'une politique de « comptage », mais qu'elle implique une multitude de domaines comme la santé, la justice, le logement, le travail, et bien d'autre encore.

Nous allons maintenant décrire dans ce qui suit, les outils de régulation et de contrôle mis en place, ou en passe de l'être, tels qu'ils sont définis dans les textes et les conclusions de la Commission, relatifs à la politique européenne de l'immigration.

---

<sup>13</sup> COM 1999. 565 final

### **2.2.3. Les outils de la politique européenne d'immigration.**

2.2.31 Le programme Odysseus.<sup>14</sup> Un programme en matière de formation, d'échanges et de coopération dans le domaine des documents d'identité avait été adopté par le conseil en 1996 ( programme Sherlock ), mais il est apparu comme nécessaire d'élargir ce programme aux domaines de l'asile de l'immigration et du franchissement des frontières extérieures. Ainsi, en 1998, le conseil a-t-il adopté une nouvelle action commune instaurant le programme « odysseus ». Ce programme reprend les projets déjà en cours et complète le champs d'action du programme précédent. La période initiale de ce projet était de quatre ans et s'étendait de 1998 à 2002.

Les actions de ce programme sont établies comme suit :

- Actions de formation et organisation de stages et de rencontres à destination de fonctionnaires ou de magistrats ayant pour but de confronter les expériences, de comparer leur pratique, et permettre la mise en commun de moyens pédagogiques adaptés.
- Une application coordonnée de la convention de Dublin sur l'asile du 15 juin 1990, relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des communautés européennes, après son entrée en vigueur.
- Une coopération étroite entre les administrations et les organismes des Etats membres compétents en la matière.

#### Dans le domaine de l'immigration.

- L'admission des ressortissants des pays tiers, et notamment les conditions d'entrée, les conditions de circulation à l'intérieur des frontières de l'Union européenne, les règles applicables au séjour, le regroupement familial et l'accès à l'emploi, à l'activité salariée indépendante ainsi qu'aux activités non salariées.
- La lutte contre l'immigration illégale, et notamment la lutte contre l'entrée, le séjour et l'emploi illégaux et l'organisation de l'expulsion et du rapatriement des personnes en situation irrégulière, ainsi que la lutte contre le trafic des être humains et ceux qui l'organisent.

---

<sup>14</sup> Action commune 98/244/JAI du 19 mars 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne.

Dans le domaine du franchissement des frontières extérieures.

- Les projets visant l'organisation des modalités pratiques de ce contrôle, y compris les aspects relatifs à la sécurité des documents d'identité. Sera surtout privilégiée l'approche permettant de traiter ces modalités pratiques de façon thématique ( notamment par type de frontière ou de façon géographique ).

Les projets soumis au financement communautaire doivent présenter un intérêt pour l'union et impliquer au moins deux états membres et, si nécessaire, les pays candidats à l'adhésion. Le taux d'intervention du budget communautaire ne pourra pas excéder 80% du montant du programme, et sera, de façon générale, d'un montant de 60% du coût. C'est la Commission qui est responsable du suivi de ce programme, assistée par le représentant d'un pays désigné par le président de la commission.

*Commentaire* : Les fonds alloués au titre du premier exercice ont été consommés avec une avance de une année. La Commission européenne a décidé de ré alimenter ce programme pour l'année 2002, et de « passer la main » à un programme nouveau baptisé « ARGO » pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2006. Le budget annuel de ce programme est de 3 millions d'euros. Au delà des déclarations d'intention de la commission, la principale difficulté réside dans le problème du traitement de l'immigration clandestine et de l'expulsion des illégaux. Nous savons très bien que le nombre d'expulsions est infinitésimal par rapport au nombre des illégaux répertoriés, fichés et localisés. La réalité des faits s'oppose aux intentions affichées...et la situation n'est pas prête de s'améliorer dans ce domaine compte tenu des pressions médiatiques, idéologiques, politiques, etc.

Voyons pourtant comment la commission prévoit de traiter ce problème.

2.2.32. Le Système d'archivage d'images « FADO ».<sup>15</sup> Il s'agit d'instaurer au niveau des Etats membres un système informatisé d'archivage d'images en vue de lutter contre l'immigration clandestine et la criminalité organisée qui lui est associée. Ce système européen d'archivage est prévu permettre d'échanger par voie informatique, donc instantanément, les informations dont les Etats membres disposent sur les documents authentiques et les faux constatés. Ce système ne remplace pas les échanges papier normaux tant que tous les Etats ne sont pas en mesure d'utiliser les nouvelles

---

<sup>15</sup> Action commune 98/700/JAI du 3 décembre 1998, adopté sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne.

technologies à cette échelle. La base de données doit contenir les informations suivantes :

- Images de documents contrefaits ou falsifiés.
- Images de documents authentiques.
- Informations sommaires sur les techniques de falsification.
- Informations sommaires sur les techniques de sécurité.

La mise en place de ce fichier n'interdit pas aux Etats membres de mettre au point, chacun à son niveau, le système qu'il jugera mieux répondre à ses impératifs nationaux... C'est le Conseil qui sera chargé de vérifier le bon fonctionnement de ce système et de faire harmoniser les législations nationales.

*Commentaire :* Ici encore l'intention est louable, mais nous percevons immédiatement les limites de l'exercice de par la latitude qui est donnée à chaque Etat membre de garder ou de mettre en place des instruments de contrôle et de fichage nationaux. Il est de plus évident que le partage de certaines informations dans ce domaine heurte profondément les responsables en charge de ces informations, ce qui ne favorise pas l'harmonisation, surtout si l'on prend en compte les pays candidats à l'adhésion.

2.2.33. Le Centre d'Information, de Réflexion et d'Echanges en matière de Franchissement des frontières et d'Immigration. Le CIREFI.<sup>16</sup> L'objectif de ce centre est d'assister les états dans l'étude approfondie des questions liées à l'immigration illégale et les réseaux de passeurs. Le CIREFI a été créé par une décision du conseil des ministres chargés de l'immigration en date des 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1992. Ce centre collecte des informations sur l'immigration légale, l'immigration illégale, les filières de passeurs, l'utilisation de faux documents, les mesures prises par les autorités compétentes et qui prennent la forme de statistiques. Après la collecte de ces informations, le centre est chargé de procéder à leur analyse et d'en tirer les conclusions qui devront être prises en compte pour le suivi de la politique européenne de l'immigration. Ce centre se réunit tous les mois avec l'appui du secrétariat général du Conseil. Il présente chaque année un rapport d'activités ainsi que d'autres rapports sur demande. Le système d'alerte rapide qui a été mis en place en 1999 est particulièrement chargé de communiquer ou de télé transmettre toute information urgente touchant au

---

<sup>16</sup> Conclusion du Conseil du 30 novembre 1994 complété par la résolution du 27 mai 1999 instituant un système d'alerte rapide aux fins de la transmission d'informations relatives à l'immigration clandestine et aux filières de passeurs.

domaine de l'immigration clandestine ou aux réseaux de passeurs. Il s'agit de détecter jusqu'aux sein même des pays tire les signes avant coureurs de flux illégaux et de déterminer quel type de filière sera privilégié. Ce système d'alerte est ouvert à la participation des pays candidats à l'adhésion sur simple déclaration auprès du Secrétariat général du Conseil.

Commentaire : Il est certain qu'un tel centre de collecte des information est indispensable, mais il faut savoir ce que l'on veut faire de ces informations. Les évènements de Douvres, de Provence ( bateau échoué sur les côtes françaises transportant plusieurs centaines d'immigrés illégaux ) et de Sicile cette année ( pour ne citer que les plus médiatisés ) montrent clairement que « savoir » ne suffit pas. Il faut « agir ». Mais comment ? A la suite de l'arraisonnement de ce bateau chargé de Kurdes et qui a été dérouté vers le port de Catane en Sicile, l'Italie a aussitôt déclaré qu'elle entendait modifier sa politique de l'immigration et renforcer les mesures techniques permettant de limiter de tels afflux à l'avenir<sup>17</sup> : Regroupement des illégaux, amélioration du mécanisme des expulsions, création d'un poste de commissaire extraordinaire chargé de la lutte contre la clandestinité qui touche entre 200.000 et 300.000 personnes en Italie. Ce durcissement récent est ferme de ce pays s'effectue en autonomie complète de la *politique commune européenne d'immigration ...*L'exemple de l'Italie n'est pas unique : c'est dans une véritable tempête que s'est déroulée l'adoption par le Bundesrat allemand de la nouvelle loi sur l'immigration en Allemagne le 23 mars 2002<sup>18</sup>. La rupture a en effet été consommée entre le chancelier actuel monsieur Schröder d'une part, et son concurrent Stoiber d'autre part, lequel a promis que, s'il gagnait les prochaines élections, il proposerait une nouvelle loi beaucoup plus restrictive. Ici non plus le gouvernement n'a jamais fait état de la référence aux exigences communautaires en la matière. La fameuse loi qui vise à faire de l'Allemagne « une terre d'immigration » sera, avec le chômage, le principal champ de lutte de la campagne électorale qui s'annonce.

---

<sup>17</sup> Richard Heuzé in « Le Figaro » du 22 mars 2002. Page 4..

<sup>18</sup> Jean Paul Picaper in « Le Figaro » du 24 mars 2002. Page 4

## CONCLUSION.

Suite au traité d'Amsterdam, la Communauté a acquis une compétence en matière d'immigration et d'asile. Au cours des années 2000 et 2001, plusieurs actes ont été proposés ou adoptés afin de mettre en place, au plus tard en 2004, une politique commune en matière d'asile et d'immigration. La commission a proposé une directive en matière de regroupement familial ainsi qu'une autre relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. La Commission est d'avis qu'une méthode ouverte de coordination permettra la mise au point d'objectifs communs qui nécessitent une réponse européenne. Le Conseil de Tampere avait déjà décidé d'identifier quatre volets de la politique commune en ce domaine :

- Le partenariat avec les pays d'origine.
- Un régime d'asile européen commun.
- Un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers.
- Une gestion plus efficace des flux migratoires.

Avec l'élaboration d'un cadre législatif cohérent, la Commission s'engage à assurer la coordination des politiques nationales, à échanger les meilleures pratiques, à suivre l'impact de la politique communautaire et à organiser des consultations régulières avec les pays tiers. La Commission estime en outre que les premières orientations devront être établies en matière de **gestion** des flux migratoires, **admission** des migrants « économiques », **partenariat** avec les pays tiers et **intégration** de leurs ressortissants. Le groupe *Eurostat* ne collectant des données statistiques que dans le cadre de ses études sur la démographie, la Commission suggère donc la mise en place d'une collecte mensuelle sur les entrées et les séjours légaux. En considérant les différents aspects liés à la politique des migrations, la Commission suggère les orientations suivantes :

1. Elaborer une approche globale et coordonnée de la gestion des migrations au niveau national.
2. Améliorer la diffusion des informations ayant trait aux conditions d'entrée dans l'UE et sur les conséquences de l'utilisation des filières clandestines. Ceci par coordination accrue entre les différents services consulaires.
3. Renforcer la lutte contre l'immigration clandestine, les activités des passeurs et la mise en place de sanctions effectives.

4. Mettre en place une politique cohérente et transparente ainsi que des procédures d'ouverture du marché du travail pour faire face à la pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs.
5. Intégrer les questions relatives aux migrations dans tous les contacts des Etats membres avec les pays tiers, en particulier avec les pays d'origine Elle suggère de développer des programmes d'éducation. et de formation dans les pays d'origine pour faciliter la réinsertion sur place et ainsi être en mesure d'échapper aux passeurs (sic ! !).
6. Assurer une politique d'intégration pour ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union.
7. Les Etats membres devront adopter des plans d'action nationaux annuels constitués de deux parties : Une partie faisant état des actions menées, et une partie qui fera état des propositions en matière d'immigration.
8. La Commission s'engage à consulter les experts reconnus et les ONG compétentes en la matière afin de soutenir activement l'élaboration d'une politique commune d'immigration.
9. La commission présentera un programme d'action de coopération administrative dans les domaines des visas, de l'asile, de l'immigration et d'autres politiques ayant trait à la libre circulation des personnes. Ceci se fera dans le cadre du programme ARGO qui fait suite au programme Odyssée.

#### Commentaire et conclusion.

L'octroi à tous les migrants légaux de droits extrêmement favorables dans le cadre de la non discrimination, le droit au regroupement familial étendu à la famille élargie dans la plupart des cas, et l'impossibilité évidente d'éliminer toutes les filières de l'immigration clandestine conduisent à émettre de sérieux doutes quant au contrôle réel des flux entrants à long terme et à l'efficacité des mesures énoncées ci-dessus. De plus, les événements récents comme ceux de Douvres et du cargo de Catène montrent bien que le mirage d'une Europe riche et accueillante reste très fort dans le collectif des ressortissants du tiers monde qui sont prêts à tout pour tenter l'aventure, d'autant plus que le « droit inaliénable des individus à migrer et à chercher ailleurs ce qu'ils n'ont pas chez eux » ne peut que les conforter dans cette voie. Les derniers rebondissements politiques en Italie et en Allemagne confirment, si besoin était, que le problème de l'immigration est un sujet sensible pour les populations européennes qui ne se sentent absolument pas prêtes à accepter comme nécessaire l'entrée en masse de populations

allogènes aux mœurs et à la culture différents. Les arguments économiques ou démographiques que les organisations internationales avancent de façon récurrente ne sont pas encore acceptés comme suffisants par des populations inquiètes qui associent, souvent à juste titre, immigration et insécurité. Les statistiques de nombreux organismes de police traitant de la population carcérale et la violence grandissante et généralisée dans les grands centres urbains ne plaident pas en faveur d'une intégration réussie malgré les sommes colossales qui ont été dépensées pour régler le problème. Si les européens sont bien conscients que tout amalgame définitif est dangereux, ce n'est pas en leur disant que des millions d'immigrés supplémentaires sont inévitables, et même nécessaires à leur bonheur, que les choses vont se calmer. L'acceptation du fait ne viendra qu'avec la confiance retrouvée et l'assurance que cela ne se fera pas à leur détriment. Les autorités européennes, et donc nationales, doivent bien se pénétrer du fait que les citoyens ne sont pas des jouets avec lesquels il est possible de jouer comme ils l'entendent, en leur cachant la réalité des choses et en ne leur permettant pas de s'expliquer sur les sujets qui les touchent de près et qui engagent dans une large mesure leur avenir. Dans ce registre comme dans d'autres, ce n'est pas l'idéologie qui doit gouverner mais bien le désir et la volonté affirmée de travailler pour le bonheur des personnes dont on est comptable devant l'histoire. C'est cela la politique.

Quoiqu'il en soit, nous venons bien de montrer que le problème de la politique commune européenne d'immigration ne peut en aucun cas se résumer à une simple gestion de flux et de fermeture des frontières. Elle ne sera qu'un élément d'une politique beaucoup plus globale qui prendra en compte les développements socioculturels, les facteurs psychologiques, les données économiques et les environnements juridico-sécuritaires de l'Union. Le chantier est, à n'en pas douter, très vaste.

# **REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.**

## **Ouvrages d'auteurs :**

*Claude de GRANRUT, La citoyenneté européenne : Une application du principe de subsidiarité. L.G.D.J, décembre 1997.*

Jacques BAROU, *Europe, terre d'immigration*. PUG 2001.

## **Ouvrages collectifs :**

Paul MASSON, *in* Les rapports du Sénat. N° 438. *L'Europe face à l'immigration : Quels objectifs ? Quels moyens ? 1999-2000.*

## **Articles et contributions :**

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la commission au conseil et au parlement européen : Une politique communautaire en matière d'immigration*. Bruxelles, le 22.11.2000.

Données du site Internet : [europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb.libre\\_circulation\\_des\\_personnes](http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb.libre_circulation_des_personnes)  
*Pays ACP et CTOM*

## **Programmes d'action**

**[Données du site Internet : europa.eu.int/justice\\_home/unit/immigration\\_fr.htm](http://europa.eu.int/justice_home/unit/immigration_fr.htm)**

*Immigration et Asile-Une compétence communautaire.*

Philippe BOURSIER de CARBON, *Lettre de juillet 1996 et autres*. INED. Paris

Joëlle VAN BUUREN *in* « Le Monde diplomatique ». *Quand l'Union européenne s'entoure d'un cordon sanitaire*. Janvier 1999

# QUELLE POLITIQUE D'IMMIGRATION POUR L'EUROPE ?

## Table des matières

	Page
Introduction	1
Partie 1 : L'Implosion démographique de l'Europe	3
<b>1.1 La situation</b>	<b>3</b>
1.1.1 Vieillissement démographique et chômage	4
1.1.2 Vieillissement et progrès technique	5
1.1.3 Vieillissement et puissance d'une nation	6
<b>1.2 Les réactions face à la crise démographique</b>	<b>8</b>
1.2.1 La promotion de la natalité	8
1.2.2 Accueillir d'avantage d'immigrés	9
1.2.3 Intégrer un pays à forte natalité	10
<b>Partie 2 : Une politique d'immigration européenne ?</b>	<b>12</b>
<b>2.1 La situation présente</b>	<b>12</b>
2.1.1 L'exemple du couple franco-allemand	12
2.1.2 l'exemple de l'Angleterre	13
2.1.3 L'exemple des pays nordiques	15
<b>2.2 Vers une intégration des politiques d'immigration ?</b>	<b>16</b>
2.2.1 Le marché du travail dans l'Union européenne	17
2.2.2 La création d'un espace ouvert : Schengen et Amsterdam	19
2.2.3 Les outils de la politique européenne d'immigration	26
<b>Conclusion</b>	<b>30</b>