COLLEGE INTERARMÉES
DE DÉFENSE

L'IMMIGRATION CLANDESTINE VIA LES FRONTIERES ORIENTALES DE L'UNION EUROPENNE

Enjeux et conséquences géopolitiques : cas de la France et de la Hongrie

Mémoire de géopolitique
du chef d'escadron Armelle VALENTIN
dans le cadre du séminaire « Démographie »

Directeur : Recteur Gérard-François DUMONT

Mars 2007

FICHE DOCUMENTAIRE

1. L'immigration clandestine via les frontières orientales de l'Union européenne – Enjeux et conséquences géopolitiques : cas de la France et de la Hongrie
2. 2007_memoire_geop_immigration clandestine_valentin
3. Chef d'escadron, gendarmerie, VALENTIN Armelle, France
4. 12 mars 2007
5. Division A – groupe A5
6. Mémoire de géopolitique
7. Le thème de l'immigration clandestine au sein de l'Union européenne pose de nombreuses questions qui dépassent largement les seuls aspects sécuritaires et économiques. C'est par excellence un item transversal. En focalisant l'analyse sur deux pays emblématiques – la France et la Hongrie – il est permis de visiter de nombreuses problématiques. Les unes ont trait au cadre national, les autres au cadre européen et rendent compte de la nécessaire coopération multilatérale et de la permanence de fragilités sur le continent européen.
8. Immigration clandestine, Union européenne, France, Hongrie.

.

L'immigration clandestine via les frontières orientales de l'Union européenne

Enjeux et conséquences géopolitiques : cas de la France et de la Hongrie

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE - UNE DOUBLE APPROCHE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE

UNE APPRECIATION QUANTITATIVE APPROXIMATIVE ET FLUCTUANTE

UN PHENOMENE HUMAIN AVANT TOUT

DEUXIEME PARTIE - UN CADRE LEGAL EVOLUTIF ET A GEOMETRIE VARIABLE

UE_{27} : INSTALLATION PROGRESSIVE D'UN CADRE NORMATIF

MISE EN ŒUVRE PAR LES ETATS MEMBRES

TROISIEME PARTIE - ENJEUX ET CONSEQUENCES GEOPOLITIQUES DE LA QUESTION DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

UNION EUROPEENNE – QUELS IMPACTS AU PLAN INTERNATIONAL ?

QUELS IMPACTS POUR LES ETATS MEMBRES

INTRODUCTION

La question des migrations internationales au sein de l'Union européenne a pris une ampleur considérable au cours des dernières années. Ses facettes sont nombreuses : vision démographique, impacts économiques, répercussions politiques, sécuritaires ou encore sociales et humanitaires. Quant à elles, les migrations clandestines tendent à focaliser l'attention des opinions publiques et des débats. Or, singulièrement, ce phénomène présente la caractéristique centrale d'être estimé et donc, d'être interprétable. Chercher à appréhender le phénomène de l'immigration clandestine oblige à dépasser l'angle statistique, pour se pencher sur des aspects sociologique, politique, institutionnel et social. Il contraint également à reformuler certaines questions essentielles en termes géopolitiques : la place et le rôle des frontières dans les relations internationales, la question de l'identité nationale ou encore, l'existence d'un seuil de capacité d'intégration des migrants pour les pays d'accueil.

Les contours quasi insondables de cette question imposent le recours à deux partis pris. Le premier est géographique et profite de la logique d'élargissement de l'Union européenne vers l'est, pour orienter cette étude sur la clandestinité migratoire franchissant les nouvelles frontières orientales, en s'appuyant plus précisément sur les cas de la France et de la Hongrie. Le second est sémantique et avoue l'emploi infifférencié, abusif certes, mais incontournable, des expressions d'« immigration clandestine », « irrégulière », « illégale » ou encore de « clandestinité migratoire » ; le distinguo en étant par ailleurs tout à fait impossible en l'état actuel des outils statistiques.

L'immigration clandestine, et plus particulièrement sa perception par les instances politiques et l'opinion publique ainsi que les moyens de contrôle et de lutte qu'elle suscite, offrent une grille de lecture originale, tant de la politique intérieure d'un Etat, que du fonctionnement d'une organisation régionale telle que l'Union européenne. Compliquée par nature, elle souligne la nécessaire coopération des Etats et démontre l'étroite imbrication de phénomènes qui se mesurent désormais au plan international (l'immigration « voulue », le terrorisme, la criminalité organisée ou simplement l'aide au développement des pays tiers). En outre, elle interroge en termes nouveaux des problématiques en suspens sur le continent européen : les frontières, la souveraineté des Etats, les minorités…

Pour tenter d'illustrer la complexité de cette thématique, il est intéressant de mesurer dans une première étape, la difficulté de sonder le phénomène des migrations clandestines, tant il est empreint de passion et évolue au gré d'idées reçues. Il sera alors possible de s'aventurer sur le terrain normatif censé encadrer ce phénomène pour enfin, s'intéresser aux enjeux et conséquences géopolitiques de ces migrations pour les pays qui en sont la cible.

PREMIERE PARTIE : UNE DOUBLE APPROCHE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE

Par essence difficile à quantifier, l'immigration clandestine est aussi malaisée à estimer par sa nature, ses buts et son influence sur les lieux de passage et d'implantation, car elle demeure un phénomène humain qui œuvre sur le long terme. Les lacunes avérées d'une grande majorité des systèmes statistiques nationaux, mais aussi les malentendus relatifs à la lecture des données fournies, ainsi que l'absence de mesures concrètes pour y remédier, semblent traduire, au pire une volonté politique, au moins, l'entretien tenace d'une confusion, contribuant à maintenir une marge d'interprétation du phénomène de la clandestinité migratoire auprès de la population d'un pays.

11- UNE APPRECIATION QUANTITATIVE APPROXIMATIVE ET FLUCTUANTE

111. Un recueil des chiffres difficile mais indispensable

« Les mots de l'immigration et de l'intégration »[1] précisent que l'immigration clandestine concerne les personnes étrangères séjournant sur le territoire d'un Etat, dépourvues de titres de séjour ou de travail régulièrement établis et en cours de validité, et dont la présence n'a pas été repérée par les autorités du pays d'accueil. Cette distinction est essentielle car une part importante (voire la majorité) des personnes vivant en situation irrégulière à l'intérieur d'un pays, sont entrées de façon régulière (expiration d'un visa de courte durée, demande d'asile rejetée, etc.). En matière statistique, cette distinction est cependant illusoire car les outils ne permettent qu'une discrimination imparfaite entre les différents statuts des étrangers en situation irrégulière.

La mesure statistique des clandestins pose donc problème. Or, les chiffres de la clandestinité recouvrent des données sensibles destinées à être interprétées.

Cette lecture revient au premier chef à l'échelon politique. Les chiffres à disposition servent à traduire tout à la fois la porosité des frontières, la pression migratoire et le devoir de l'Etat souverain de garantir le contrôle et la sécurité de ses marges extérieures. La Cour des comptes française a dénoncé le caractère peu opérationnel des statistiques, qui nuit à une juste appréciation de la situation de l'immigration au sein du pays. « Impossible à quantifier de façon certaine, l'immigration clandestine fait donc l'objet d'estimations qui reflètent les convictions et la volonté d'inquiéter ou de rassurer de leurs auteurs[2]. » Les

[1] Commission de terminologie et de néologie du domaine social.
[2] Rapport de la Cour des comptes, « Le bilan de l'accueil et de l'intégration », 2004.

instances de l'Union européenne (UE) déplorent régulièrement l'absence de données comparables au niveau européen et international, le double emploi des statistiques, le manque de transparence, voire l'absence d'informations complètes fournies par les Etats.

Au second plan, les populations analysent également le phénomène. Or, le poids des opinions publiques tend à prendre une part majeure dans la définition et l'orientation des politiques d'immigration. Comme le suggère Catherine Wihtol de Wenden[3], la population des pays d'accueil souffre de plus en plus d'un complexe obsidional ou, « syndrome de l'invasion ». Une appréciation incomplète, biaisée et déformée semble peser sur l'immigration irrégulière. « L'invisibilité sociale de ceux qui résident en Europe plus longtemps que prévu mais en repartent aussi après un certain temps contraste avec la visibilité sociale forte de ceux qui franchissent illégalement les frontières et sur lesquels les médias focalisent [4] ».

Différentes techniques de recensement existent qui tentent d'assurer la connaissance la plus précise possible des populations visées (cf. annexe 1). Aucune de ces méthodes n'apporte toutefois de réponse parfaite. En matière d'immigration, il convient en outre de distinguer la notion de flux, c'est-à-dire, le différentiel entre les entrées et sorties d'un pays, et la notion de « stock » d'une population déterminée, à savoir, le nombre de personnes appartenant à une catégorie visée vivant à l'intérieur du pays. Dans le premier cas, les chiffres reflètent l'efficacité des politiques de contrôle mises en œuvre et les tensions internationales. Ils intéressent en premier lieu les services de police. Dans le second cas, les statistiques posent la question de la cohabitation entre plusieurs catégories de populations vivant au sein d'un pays. Elles donnent un aperçu des politiques sociales, de la capacité d'intégration d'un pays et met en jeu certains phénomènes démographiques comme la fécondité ou les mariages. Or, l'immigration clandestine échappe en partie à ces deux lectures, notamment celle des flux qui est le plus sujette à controverse.

Les migrations internationales, phénomène majeur de ce début de XXI° siècle, sont estimées par les Nations Unies à 179 millions d'individus[5], soit 2,9% de la population mondiale. A titre de comparaison et à propos des pays de l'Organisation du commerce et développement économique (OCDE)[6], presque deux tiers d'entre eux présentent actuellement une proportion de personnes nées à l'étranger (en situation légale et qui peuvent être des nationaux) de plus de

[3] Catherine Wihtol de Wenden est directeur de recherche au centre de recherches internationales (CERI), centre national de la recherche scientifique (CNRS).
[4] Source : http://www.conflits.org/article, Auteurs du Collectif des chercheurs de la revue Cultures et Conflits.
[5] Elles étaient estimées à 77 millions en 1965.
[6] Perspectives des migrations internationales, SOPEMI, 2006.

10% de leur population totale. La France se situe à 10% (recensement de 1999) et la Hongrie à 3,2% (chiffres de 2004).

Quant à elles, les entrées illégales sur le territoire de l'UE sont évaluées par l'Office international des migrations (OIM) entre 120 000 et 500 000 d'une année sur l'autre. L'OIM estime en outre le nombre de clandestins résidant en Europe à près de 3 millions de personnes[7]. Seuls quelques pays de l'OCDE fournissent des estimations relatives à la population étrangère en situation irrégulière sur leur territoire. La proportion de ces étrangers oscille entre 1 et 4% de la population totale. Les pourcentages les plus élevés s'expliquent souvent par l'existence pour le pays concerné d'une large frontière terrestre avec un pays tiers dont le PIB[8] par tête est très inférieur au sien. C'est notamment le cas de la Grèce et des Etats-Unis. A contrario, les statistiques françaises et hongroises n'apparaissent pas dans le rapport annuel de l'OCDE.

112. L'exemple français symptomatique du flou statistique

La France est une terre d'accueil depuis le milieu du XIX° siècle. Ancienne puissance coloniale, pays de relative prospérité, terre idéale de transit ou d'installation, ses atouts sont divers aux yeux des candidats à l'émigration. La fin brutale des Trente Glorieuses avait ravivé en son temps des tensions raciales marquées vis-à-vis des immigrés. Les années 80 et 90 ont quant à elles révélé une nouveauté : l'utilisation quasi exclusive, voire la confiscation à des fins politiques du thème de l'immigration, mais avec une confusion extrême entre la politique des flux et celle de l'intégration[9].

Quelques données brutes sur l'évaluation des clandestins en métropole offrent un premier aperçu de l'extrême disparité des chiffres en matière de clandestinité.

Les flux annuels d'entrées illégales sont estimés entre 80 et 100 000[10] ou entre 100 et 300 000 selon les sources, alors que le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière était de 44 545 illégaux arrêtés en 2004 et 63 681 en 2005[11] (soit une augmentation de 43%). Le flux net (les entrées moins les sorties) de l'immigration illégale était estimé à 13 000 en 2004 par l'Institut national des études démographiques (INED) (cf. annexe 1).

---

[7] Déclaration de M.Abye Makonneu, représentant de l'Office international des Migrations, le 19 janvier 2004 au Sénat.
[8] Produit intérieur brut.
[9] BERNARD Philippe, *Immigration, le défi mondial*, Gallimard, 2002, pp.12-13.
[10] Audition de M.Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, le 29 novembre 2005 par la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine.
[11] Source : base de données de la police aux frontières.

Quant au stock, les autorités françaises évaluent le volume global de clandestins sur le territoire métropolitain entre 200 et 400 000 personnes[12]. Or, selon Maxime Tandonnet[13], ce sont plus de 600 000 clandestins qui résidaient en France en 2004.

A l'instar de l'immigration légale, le volume du stock de clandestins est « contenu » au gré de certains facteurs : principalement les départs volontaires (ou migrations de rebond) qui ne sont pas comptabilisés et les régularisations (pratiquées au cas par cas ou à l'occasion d'un programme). La dernière opération planifiée de régularisation remonte à 1997-1998. Sur 150 000 dossiers déposés, 82 000 personnes en avaient finalement bénéficié. D'autres indications sont fournies par les reconduites effectives à la frontières. Il s'agit de mesures administratives (arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, expulsion, réadmission) ou judiciaires (interdiction temporaire ou définitive du territoire) d'éloignement prises à l'encontre des personnes interpellées en situation irrégulière. Ces reconduites s'élevaient à 15 660 en 2004 (sur 60 602 mesures prises) et à presque 20 000 en 2005. Ces chiffres, très inférieurs au nombre d'illégaux interpellés, traduisent la difficile harmonisation entre les activités des services de gendarmerie et de police, les décisions des autorités administratives et judiciaires et l'effort budgétaire consenti à ce type de procédures. Les reconduites non effectuées fournissent un indicateur supplémentaire du stock pouvant demeurer sur le territoire, mais sans réelle précision. A titre d'illustration, elles ont augmenté de 129% entre 1996 et 2004 en passant de 22 300 à plus de 51 100[14].

En ce qui concerne l'évaluation de la pression migratoire aux frontières, il est possible de considérer le chiffre des personnes placées en zone d'attente (aménagées notamment dans les aéroports ou à proximité de certaines frontières maritimes ou terrestres), le temps de l'examen de leur demande d'asile ou d'admission au sein du pays. Depuis 2002, le chiffre global des personnes placées en zone d'attente s'est stabilisé aux environs de 17 000. Il a même connu une diminution de 5,5% entre 2004 et 2005 pour atteindre 16 157 personnes en 2005[15]. Enfin, les décisions de non admission sur le territoire

[12] Rapport d'information déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la mise en application de la loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, enregistré le 1er mars 2006, p.27.

[13] *Le défi de l'immigration*, éditions François-Xavier de Guibert, 2005, cité par CHAUPRADE, Aymeric, « L'immigration extra-européenne, un défi majeur pour l'Union européenne », *Tribune de l'Institut Thomas More, série « Sociétés, cultures »*, n°5, mai 2005, p.4.

[14] Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, enregistré le 1er mars 2006, p.27.

[15] Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, enregistré le 1er mars 2006, p.22.

métropolitain français se situent aux environs de 20 000 depuis l'année 2003. Il semble toutefois que la pression migratoire subie par la France (solde migratoire de 1 à 2 pour mille) demeure à un seuil très inférieur à celui de ses voisins (5 à 12 pour mille) (cf. annexe 1).

En tenant compte des prévisions les plus hautes, la proportion du stock d'illégaux en France se situerait donc autour de 1% de la population totale de la France. A titre de comparaison, la proportion de non nationaux résidant en métropole s'élève à 5,6% conformément au recensement de 1999.

113. La Hongrie, nouvellement confrontée au phénomène migratoire

Le profil de la Hongrie est très différent de celui de la France. Pays continental, appartenant au bloc centre-est européen avec la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, situé entre les pays baltes au Nord et les Balkans au Sud. Ancien satellite de l'Union soviétique, le pays s'est ouvert à la problématique de l'immigration de manière générale, et à l'immigration irrégulière en particulier, parallèlement à l'ouverture de ses frontières en 1989 et plus encore depuis son adhésion à l'UE. Il conjugue la particularité d'être une terre de relative émigration (les Hongrois étant par nature peu enclins à l'expatriation) et une terre d'immigration et de transit. Cette caractéristique est partagée par de nombreux pays d'Europe de l'Est.

Le profil démographique et social de la Hongrie joue un rôle important vis-à-vis du phénomène migratoire. En effet, la population de la Hongrie est globalement homogène : 96,6% de la population a pour langue maternelle le hongrois et une majorité est de confession catholique. Parmi les minorités vivant en Hongrie, la communauté allemande est la plus nombreuse. Elle est historiquement installée à proximité de la frontière ouest. Par ordre décroissant, se trouvent les communautés slaves (Serbes, Croates, Slovènes) relativement concentrées vers la frontière du sud-ouest. Les Roumains peuplent le long de la frontière sud-est et enfin, les Slovaques vivent dans le département de Békés et dans la capitale. Enfin, la population rom, dont l'estimation varie entre 400 et 600 000[16], se répartit plus largement sur le territoire et ne relève d'aucun Etat-nation. La proportion des non nationaux s'élève à 1,3% de la population totale et les flux comme les stocks d'étrangers en situation irrégulière se caractérisent donc par une forte visibilité sociale qui n'est pas sans conséquences, notamment socioculturelles et politiques (cf. annexe 2).

La Hongrie est entourée de sept frontières, dont trois extérieures à l'UE (Croatie, Yougoslavie et Ukraine). Elle connaît des flux de clandestins

[16] François BOCHOLIER et Gábor EROSS, Revue « regard sur l'Est » (site web), *Hongrie (1956—2006) : examens de conscience*, dossier publié par *La Nouvelle Alternative*, 2006.

importants au regard de sa population qui avoisine les 10 millions d'habitants. Elle est en mesure de mieux apprécier ces flux parallèlement à l'amélioration de ses moyens de contrôle aux frontières, mais peu de statistiques sont disponibles. A titre d'illustration, entre 2000 et 2001, plus de 11 600 Roumains ont été interpellés en situation irrégulière, 3 900 Moldaves, 3 800 Afghans et plus de 1 400 Chinois[17].

Sa situation géographique place d'emblée la Hongrie au rang des pays de transit et tend à favoriser les migrations d'ordre réticulaire[18]. En effet, les candidats à l'émigration réagissent moins qu'auparavant à l'attirance vers un pays de destination unique (en raison de liens coloniaux ou de proximité géographique). A contrario, les parcours migratoires obéissent à de nouveaux facteurs qui multiplient les points de passage et de destination.

Au début des années 90, une forte poussée migratoire s'est exercée via les nouveaux pays adhérents d'Europe centrale et orientale (PECO). Toutefois, l'exode annoncé ne s'est pas produit et la pression migratoire s'est rapidement stabilisée. Malgré tout, l'immigration clandestine demeure un phénomène préoccupant les Etats membres de l'UE.

12- UN PHENOMENE HUMAIN AVANT TOUT

121. D'où viennent-ils et par où ?

La pression migratoire clandestine sur les frontières extérieures orientales de l'UE est exercée en premier lieu par des ressortissants de pays voisins. Ainsi, la Roumanie, avant son entrée officielle au sein de l'UE, figurait parmi les pays à fort potentiel migratoire. Désormais ce sont les ressortissants de l'ex Yougoslavie, des Ukrainiens ou encore des Moldaves et des Russes qui tentent le franchissement des frontières extérieures de l'UE.

Les clandestins qui choisissent les frontières orientales comme point d'entrée dans l'UE sont majoritairement originaires d'Asie (Afghanistan, Chine, Vietnam, Sri Lanka), du Proche-Orient (Iran, Irak) ou encore d'Afrique (Ethiopie, Somalie, Angola, Congo)[19] (cf. annexe 3).

Au-delà de l'opportunité géographique d'un tel parcours, ces itinéraires traduisent notamment le rôle joué par l'extension des voies de communication (routières, ferroviaires et aériennes) dans l'immigration irrégulière. Ils s'appuient également et sans conteste sur des réseaux de divers ordres :

---

[17] Rapport d'information déposé le 8 avril 2003 par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne, p.13.

[18] DUPAQUIER, Jacques, LAULAN, Yves-Marie (dir.), *Ces migrants qui changent la face de l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2004, p.21.

[19] De TINGUY, Anne, *L'élargissement à l'Est de l'Union, un nouveau défi pour l'Europe réunifiée*, Europe, ouverture à l'Est, n°1230, mars-avril 2001, p.5.

économiques, familiaux ou ethniques et encore mafieux. Ces itinéraires recherchent également le point de « plus faible résistance », assez généralement pour atteindre l'Europe de l'Ouest ou bien effectuer un périple outre-Atlantique. Par conséquent, il est toujours possible de distinguer une immigration clandestine de proximité (interrégionale et intra européenne au sens large du terme), de celle qui brigue des horizons plus lointains, chacune obéissant à des logiques de passage propre, mais aussi à des motivations particulières.

122. Quelles sont leurs motivations et leurs caractéristiques ?

Les migrations clandestines, à l'instar des mouvements migratoires, sont le reflet de tensions : différentiel économique, crises politiques, guerres, famines. Elles traduisent toujours un processus douloureux de déracinement et n'obéissent pas à un choix impulsif. En ce qui concerne les migrations transitant par les frontières orientales, il convient de noter plusieurs phénomènes déterminants.

Le premier concerne les migrations interrégionales dont le but est pour l'heure plutôt économique et ne vise pas nécessairement une installation de long terme. Nombre de ressortissants des pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI), mais aussi d'Europe orientale (Albanie, Bosnie, Croatie, Macédoine, Serbie), sont des travailleurs attirés par le différentiel de salaires et les possibilités offertes par le marché du travail. Ces migrations sont souvent pendulaires ou circulatoires. L'alternative est souvent de « travailler pour rester » dans leur pays d'origine. Catherine Wihtol de Wenden évoque la « co présence » de ce type de clandestins[20]. Certains secteurs économiques tendent à les attirer plus aisément en raison du faible niveau de qualification requis. Aussi, les domaines de la restauration, de l'hôtellerie, du bâtiment ou les activités agricoles, sont-ils plus attractifs pour les clandestins. En Pologne, quelques 200 000 migrants occupant des emplois saisonniers au cours de la période estivale ont été recensés en 2000[21].

Toutefois, le devenir politique de certaines de ces régions est encore en suspens, susceptible d'évoluer défavorablement et donc de fournir des clandestins cherchant à s'installer plus durablement.

Le second phénomène est celui des migrations internationales. Leurs motivations sont indépendamment d'ordre politique, humanitaire ou économique. Dans ce cas, l'UE comme les Etats d'outre-Atlantique deviennent des destinations d'installation. Le caractère véritablement préoccupant de ces mouvements est lié aux activités mafieuses (russes, chinoises, albanaises, …) :

[20] « L'Europe migratoire », conférence prononcée le 23 octobre 2002 à la Mairie du 10ème arrondissement de Paris.
[21] Idem référence n°17.

traite des êtres humains, prostitution ou encore trafics d'armes et blanchiment d'argent. A ce titre, la zone des Balkans figure comme une zone clé dans la mesure où l'immigration de transit y est devenue l'activité centrale des organisations criminelles.

Un troisième phénomène souligne le comportement de plus en plus aléatoire des populations clandestines qui est aussi la conséquence du développement des moyens de transport mentionnés *supra*. La clandestinité n'induit plus automatiquement l'isolement et le dénuement. En effet, les moyens de communication (interpersonnels, financiers) poussent certains clandestins à des déplacements d'opportunité (connaissance d'une vague de régularisation dans un Etat ou possibilité de travail par exemple) et à effectuer des migrations dites « réticulaires », donc difficilement prévisibles. Ils demeurent en contact avec leurs proches, intègrent des réseaux (familiaux, ethniques comme la diaspora chinoise, relationnels), envoient ou récupèrent des capitaux.

Au-delà, l'extrême mobilité des clandestins doit être soulignée. M.François Héran, directeur de l'Institut national des études démographiques (INED) précise qu' « un aspect essentiel de la migration (encore mal connu) est la rotation rapide des candidats potentiels à la migration dans les douze premiers mois, période de transition complexe entre la migration régulière et la migration irrégulière, mais aussi et d'abord entre les arrivées et les départs »[22].

Enfin, un dernier aspect, propre aux migrations, mérite d'être souligné. Les candidats sont tous animés d'un projet de vie, ce que Catherine Wihtol de Wenden nomme « l'imaginaire migratoire ». Il peut s'attacher à des objectifs politiques, économiques, mais encore culturels, familiaux voire sexuels dans la mesure où la situation démographique de certains pays sources (comme la Chine ou la Russie par exemple) peut apparaître sans espoir. Leur détermination est solide malgré des risques grandissants. Cette caractéristique permet d'aborder un aspect important de l'immigration clandestine. En effet, à travers ce phénomène, se confrontent des calculs individuels effectués à l'échelle d'une vie, donc à court terme, et des répercussions qui elles, ne peuvent s'évaluer que sur le « temps long ».

123. Entre idées reçues et impacts directs

Les migrations clandestines entrainent nécessairement des répercussions sur les pays de destination, mais aucune étude d'impact précise n'a jamais été menée. Toutefois, quelques points-clés et idées reçues peuvent être mis en

[22] Rapport de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005 et publié au Journal officiel le 7 avril 2006, audition de M.Héran, p.195.

exergue en ce qui concerne les effets directs induits par la présence des clandestins.

Le domaine économique est régulièrement évoqué quand il s'agit de désigner les conséquences immédiatement néfastes de l'immigration irrégulière. Travail illégal, économie souterraine, coût social sont autant de fléaux traditionnellement associés au monde de la clandestinité, sans pour autant être capable de les chiffrer précisément.

Plusieurs nuances doivent toutefois être apportées. Selon le Comité Economique et Social Européen (CESE)[23], « l'immigration, tant de personnes très qualifiées que de celles qui ont peu de qualifications, y compris de celles qui se trouvent en situation irrégulière, a cependant des effets positifs qu'il y a lieu de mettre en évidence ». La présence d'immigrés permet, notamment, de maintenir certaines productions pour lesquelles il n'y a plus de main-d'œuvre locale disponible et, partant, de garantir la vitalité économique et sociale de certaines parties du territoire de l'UE.

De son côté, Georges Tapinos, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, précise que le secteur économique informel n'existe pas du seul fait des travailleurs clandestins. Le facteur culturel joue aussi un rôle. Ainsi, les pays du Sud de l'Europe tendent à faire montre d'une certaine tolérance face à l'économie souterraine. Par ailleurs, les immigrés clandestins ne peuvent accéder au marché du travail que par ce biais. Aussi, les employeurs profitent-ils davantage de ce système que le salarié clandestin « en raison de sa situation de précarité et de son faible pouvoir de négociation, du recours à des pratiques discriminatoires - allongement des horaires de travail, paiement différé de primes diverses, voire des salaires »[24]. L'exemple des « marchands de sommeil » illustre encore l'exploitation malveillante des conditions précaires dans lesquelles vivent les clandestins, assez généralement dans les centres urbains. Enfin, l'auteur incite les responsables politiques à se doter d'outils d'analyse efficaces capables de mesurer précisément l'impact du travail clandestin sur le marché du travail et le niveau de rémunération, ceci afin d'être en mesure de différencier objectivement immigrations légale et illégale.

Autre facette de l'immigration irrégulière, l'impact en matière de sécurité des pays fait directement référence aux réseaux de plus en plus organisés à l'échelon transnational, et soutenant des activités criminelles de tous ordres : filières de « passeurs » (véritables économies parallèles des frontières), traite des êtres humains, prostitution, trafics de drogue, d'armes, voire activités terroristes.

---

[23] Source : http://www.esc.eu.int.
[24] Source : observer@oecd.org

Au sommet de Birmingham (Angleterre) en 1998, les leaders du G-8 ont déclaré que la criminalité transnationale était l'un des trois principaux problèmes que le monde aurait à résoudre au XXI^{e} siècle. Ces problèmes mondiaux « menacent de saper [la] croissance [économique], portent atteinte à la primauté du droit et minent des vies humaines dans tous les pays du monde »[25]. Toutes les régions du globe sont potentiellement concernées, mais certaines, au nombre desquelles figurent l'Europe de l'Est et de l'Ouest, la Russie et l'Asie, y sont plus sensibles encore. La menace terroriste, enfin, représente un danger ultime qui peut s'appuyer tant sur les réseaux organisés, que sur les individus en situation irrégulière, isolés et instrumentalisés en bout de chaîne. Là encore, les estimations sont difficiles, mais il convient de noter que l'impact « sécuritaire » est induit et tend à se greffer presque « naturellement » sur le phénomène de la clandestinité en raison de ses caractéristiques.

L'immigration clandestine, de plus en plus complexe et internationale, demeure encore un objet d'études statistiques approximatives que ne parvient pas à compléter la démarche qualitative. Son poids dans les questions de politique intérieure vaut davantage par les craintes ressenties par anticipation au sein des pays de destination, que par une démarche réellement scientifique et objective, qui relève encore de la fiction. L'examen des dispositifs de lutte contre l'immigration clandestine offre une approche complémentaire de la perception du phénomène de la clandestinité migratoire.

[25] Site internet du service canadien du renseignement de sécurité.

DEUXIEME PARTIE : UN CADRE LEGAL EVOLUTIF ET A GEOMETRIE VARIABLE

Une évidence mérite d'être rappelée : l'immigration clandestine n'existe que par sa définition juridique, variable selon les pays. En fonction des règles de droit en vigueur, la notion de clandestin varie. Si l'UE parvient depuis quelques années à mettre en place un dispositif unifié vis-à-vis de la prévention et de la répression de l'immigration irrégulière et des politiques migratoires, des cadres normatifs de différentes natures tendent malgré tout à perdurer, à cohabiter et à se superposer. Plus que jamais, les politiques mises en œuvre dans ce domaine souffrent d'une distorsion entre des besoins de sécurité avérés, une opinion publique de plus en plus radicale et des questions démographiques en suspens.

21- UE_{27} : INSTALLATION PROGRESSIVE D'UN CADRE NORMATIF…

Catherine Wihtol de Wenden synthétise parfaitement les enjeux sous-tendus par l'harmonisation des politiques européennes migratoires. Selon elle, cette dynamique emporte des risques : « restriction des droits fondamentaux comme le droit d'asile politique du fait de la recevabilité de la demande dans un seul pays ou de l'aggravation de l'écart, quant aux droits, entre Européens et extra-Européens, détournements des accords de Schengen de leur finalité initiale qui consistait à rendre plus libre la circulation interne alors qu'ils aboutissent surtout à protéger les Etats contre les migrations externes, renforcement des contrôles et élargissement du champ pénal. Mais elle est aussi porteuse de chances (réaffirmer des droits fondamentaux, motiver les décisions, adopter des positions communes, faire progresser la citoyenneté européenne) ou d'inconnues (dilution de la souveraineté, perte de pertinence de la notion de frontières er de territoires) politiquement sensibles[26] ».

211. De la coopération renforcée à la démarche communautaire

Les dernières vagues d'élargissement de l'Union européenne (UE) ont remis en lumière le rôle clé des frontières et la nécessité de s'organiser pour assurer leur contrôle (cf. annexe 4).

En 1985, l'adoption de l'Acte unique européen par les pays membres de la Communauté économique européenne (CEE) permet de définir un espace communautaire de libre circulation des personnes et non plus seulement des

[26] « L'Europe migratoire », conférence prononcée le 23 octobre 2002 à la Mairie du 10ème arrondissement de Paris, p.5.

travailleurs, et de supprimer les contrôles aux frontières intérieures. Or, le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, n'a pas permis de faire aboutir ce volet dans le champ normatif de l'UE. Il a toutefois instauré le titre VI du traité sur l'Union européenne (TUE), qui aborde la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI), soit les prérogatives du 3ème pilier. La Commission et les Etats y disposent, dans les domaines de la politique d'asile, des règles relatives au franchissement des frontières extérieures et de la politique d'immigration, d'un pouvoir d'initiative ; le Conseil statue en dernier ressort selon la règle de l'unanimité.

C'est en réalité dans le cadre de l'Accord de Schengen (cf. annexe 5), signé le 14 juin 1985[27], première illustration d'une coopération renforcée à l'origine entre 5 Etats (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg et Pays-Bas), qu'est parvenu à se matérialiser le volet de la libre circulation. Les instruments essentiels sur lesquels repose cet accord sont :

- l'adoption d'un visa unique de moins de trois mois, obligatoire pour les non ressortissants de l'UE voulant circuler dans l'espace Schengen en tant que touristes ;

- la libre circulation des ressortissants de l'espace communautaire et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures qui se sont considérablement élargies, au profit des nouveaux entrants inclus de facto dans cet espace (nonobstant des restrictions relatives au contrôle des frontières intérieures) et de la solidarité des pays voisins dans la mise en œuvre de contrôles externes accrus. Au-delà des accords de réadmission sont signés depuis 1991 avec la majorité des pays riverains de l'UE ;

- enfin, l'adoption d'un système informatisé de contrôle, le SIS (Système d'information Schengen), permettant le partage d'informations sur certaines catégories de personnes signalées « aux fins de non-admission », comme les déboutés du droit d'asile, les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière ….

Le Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997, tirant les leçons de l'expérience Schengen, assigne à l'UE l'ambitieux projet de créer un « espace de liberté, de sécurité et de justice ». Son entrée en vigueur en 1999, a affirmé le partage des compétences entre les Etats et l'UE en matière de politique d'immigration. Par ailleurs, les matières afférentes aux « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » ont été communautarisées et transférées dans le titre IV instituant la Communauté européenne (TCE) et relevant donc du premier pilier. Enfin, un nouveau titre

[27] Accord complété par des Conventions d'application.

VII, relatif « aux dispositions sur la coopération renforcée » a permis d'intégrer l'acquis Schengen dans le Traité sur l'Union européenne (TUE).

Le Conseil européen de Tampere en 1999 marque le véritable point de départ de la définition d'une politique migratoire commune. Dès lors, deux axes d'efforts se précisent : l'un visant la création d'un régime d'asile européen et l'autre recherchant l'intégration des étrangers installés légalement sur le territoire de l'Union européenne (UE). A cette occasion plusieurs priorités furent affirmées et notamment, la nécessité de définir des mesures contre l'immigration clandestine, s'opposer à ceux qui l'organisent, mettre en oeuvre une coopération plus étroite en matière de contrôles aux frontières, une politique de retour et le partenariat avec les pays d'origine visant le développement économique de ces derniers.

Le Traité constitutionnel, adopté lors du Conseil européen de Bruxelles le 18 juin 2004 et signé à Rome par les Etats membres, mais toujours en attente de ratification, prévoit la dynamisation des domaines communautarisés par le Traité d'Amsterdam.

Toutefois, dans la pratique, les mesures annoncées se sont souvent avérées en-deçà des objectifs affichés et ont rencontré de nombreux obstacles dès lors qu'il s'est agi d'écorner les prérogatives nationales. Par ailleurs, les avancées enregistrées depuis 1999, ont eu tendance à prendre un accent sécuritaire qui n'apparaissait qu'en second plan dans l'esprit des déclarations de Tampere.

212. Vers un renforcement de la logique sécuritaire

Les Conseils européens de Laeken (15-16 décembre 2001) et Séville (21-22 juin 2002) ont marqué une étape importante. Dans le contexte très particulier des attentats du 11 septembre 2001, ils ont en effet rappelé que la lutte contre l'immigration illégale se situait au cœur de la politique commune d'asile et de migration. Conformément à cette logique, en juin 2002, un plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des être humains dans l'UE a été adopté. Les Conseils européens de Thessalonique (19-20 juin 2003) puis de Bruxelles (16-17 octobre 2003 et 17-18 juin 2004) ont confirmé ces engagements qui inaugurent véritablement la quête d'une politique commune en matière de prévention et de répression de l'immigration clandestine.

Traditionnellement, les domaines concernant la « justice et les affaires intérieures » sont régis en partie par la procédure communautaire (règle de la codécision par le Conseil et par le Parlement européens sous le contrôle de la Cour de justice des communautés européennes) et en partie par la procédure intergouvernementale. Toutefois, les matières propres au 3ème pilier (asile, immigration et frontière) ont connu une évolution récente.

En effet, depuis le 1er mai 2004, la méthode communautaire doit être appliquée pour l'adoption des mesures relatives à l'immigration clandestine, au séjour irrégulier et au rapatriement. En outre, le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a demandé le passage de la procédure à la majorité qualifiée à celle de la codécision pour ce qui relève de l'asile, des frontières et de l'immigration, à l'exclusion de l'immigration légale qui reste du ressort du mode de gouvernance intergouvernemental. Les règles relatives au séjour des étrangers sont donc toujours du ressort de la souveraineté des Etats et sont sources de grandes disparités (accès aux droits sociaux, traitements variables des demandeurs d'asile en cours de procédures…).

La logique d'harmonisation n'ayant pas été poussée à son terme (en particulier la politique commune d'asile), les interactions entre domaines de différents piliers sont inévitables et ne contribuent ni à la simplification de la construction législative européenne, ni à faciliter son application[28]. Malgré tout, la mise en place d'outils de lutte est venue conforter le dispositif de contrôle des frontières en sus du système d'information Schengen (SIS).

Le système EURODAC[29] (créé le 11 décembre 2000 et mis en service le 15 janvier 2003) permet aux Etats membres, sur la base d'un fichier d'empreintes digitales, de connaître si un demandeur d'asile ou un ressortissant étranger se trouvant illégalement sur son territoire, a déjà formulé une demande auprès d'un autre Etat. L'objectif est de mettre en application le mécanisme de la Convention dite « Dublin II », relative au traitement des demandes d'asile. Ce dispositif répond toujours au double objectif visant à limiter les demandes multiples et à cibler avec davantage de certitude l'Etat chargé d'examiner une demande. En outre, une autorité de contrôle commune indépendante a été instituée afin de veiller au respect des droits des personnes concernées.

Le SIS II, encore en cours d'élaboration, doit permettre à terme l'interconnexion d'une trentaine d'Etats. Ses fonctionnalités doivent être améliorées et permettre notamment l'introduction de renseignements supplémentaires (photographie, empreintes digitales) ou sa consultation par de nouvelles autorités. Sa finalité dépasse largement le contrôle des flux migratoires.

Des négociations sont en cours afin d'améliorer la sécurité des documents nécessaires au franchissement des frontières (vignette pour les séjours de courte durée, éléments d'identification biométrique sur les visas, sécurisation des passeports). Dans un esprit similaire, les méthodes de travail et de délivrance des visas ont été unifiées entre les autorités consulaires et diplomatiques des

---

[28] GARCIA-JOURDAN, Sophie, « L'Europe face à l'immigration », Note de la fondation Robert Schuman, n°26, novembre 2004, p.29.

29 J.O.C.E. n° L 316 du 15 décembre 2000 ; J.O.C.E. n° L 62 du 5 mars 2002.

Etats membres, ces dernières ayant accès aux informations du SIS relatives « aux fins de non-admission ». Le Système d'Information Visa (VIS) permet depuis peu de connaître les visas refusés par d'autres Etats membres et contribue à améliorer l'harmonisation du traitement des dossiers.

La création d'un réseau d'officiers de liaison « immigration » est prévue par un règlement du Conseil en date du 19 février 2004. Son objectif est de « contribuer à la prévention de l'immigration illégale et à la lutte contre ce phénomène, au retour des immigrés illégaux et à la gestion de l'immigration légale »[30].

Enfin, l'agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures (FRONTEX), installée à Varsovie en 2005, a notamment pour mission, outre de coordonner des opérations de contrôle entre Etats frontaliers, de fournir une aide opérationnelle d'urgence aux Etats-membres confrontés à une pression migratoire exceptionnelle. Elle n'a toutefois pas de compétences en matière de reconduites à la frontières, qui ressortent toujours du domaine régalien.

Certaines mesures ont rencontré d'emblée des résistances fortes, comme la proposition britannique de création de centres de transit, sortes de « camps » européens de réfugiés[31]. Malgré tout, une tendance nette se dessine quant à la volonté d'externaliser au maximum la gestion des clandestins. Ainsi, l'UE tente de consolider le réseau de « pays écrans » autour de ses frontières extérieures par la signature d'accords de réadmission avec des pays tiers qui s'engagent à reprendre sur leur territoire les personnes issues de ces pays ou ayant transité par eux avant de franchir illégalement les frontières de l'UE. Des négociations ont été entamées par la Commission en direction des principaux pays sources d'immigration (Maroc, Russie, Pakistan, Chine, Turquie, Algérie, …). Jusqu'à présent, seuls cinq accords ont été signés avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka, l'Albanie et la Russie. Ces négociations progressent très lentement et sont généralement subordonnées aux concessions que l'UE est prête à accorder à ces pays. C'est ainsi que la Russie a obtenu un accord de facilitation en matière de visas[32].

213. Des cadres normatifs multiples et à géométrie variable

L'existence d'un espace communautaire signifie pour les Etats qui en font partie qu'ils sont garants à titre individuel de l'intérêt commun et de la sécurité de tous.

---

30 Article 1 du règlement du 19 février 2004.

[31] GARCIA-JOURDAN, Sophie, « L'Europe face à l'immigration », Note de la fondation Robert Schuman, n°26, novembre 2004, p.72.

[32] Perspectives des migrations internationales, SOPEMI, 2006, p.111.

Or, la complexité des cadres normatifs de référence en matière d'immigration ne plaident pas pour une mise en œuvre aisée et uniformisée. Les Etats cherchent ponctuellement à reprendre la main et à faire valoir leurs intérêts nationaux. Au-delà, il est même plausible de craindre un décalage entre Etats membres, voire entre Etats membres et Etats partis aux accords de Schengen (cf. annexe 6).

Les Etats les plus sensibles à ce risque de décrochage sont les nouveaux adhérents à l'UE. En effet, ces derniers ont dû engranger, au prix d'efforts colossaux, l'ensemble de l'acquis communautaire (cf. annexe 5). Ils n'ont pas pu se prévaloir (contrairement à la Grande-Bretagne par exemple) de l'*opting out*. Par conséquent, le recours à des programmes d'aides communautaires spécifiques a souvent été nécessaire pour être en mesure d'appliquer la réglementation communautaire et de respecter les normes imposées par Schengen. La capacité des nouveaux Etats membres à honorer ces exigences fera l'objet à terme d'une décision prise par le Conseil à l'unanimité et entérinera l'existence des nouvelles frontières extérieures de l'UE avec la Russie, l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie à l'est.

La proposition de la Commission européenne de créer un Corps européen de garde-frontières, soutenu par la France et l'Allemagne, a soulevé de fortes réticences, notamment de la part de la Pologne. L'attachement à la symbolique de la souveraineté est puissant et entretient des résistances plus ou moins avouées, qui œuvrent souvent contre l'européanisation des législations.

Une Europe « à la carte » semble donc se dessiner. Catherine Wihtol de Wenden l'esquisse à grands traits. « Le Royaume Uni, l'Irlande du Nord et la République d'Irlande ne participent pas à la politique d'immigration et d'asile[33], bien qu'ils aient signé la Convention de Dublin sur l'examen des demandes d'asile. Quant au Danemark, membre de Schengen, il n'a pas souhaité être partie prenante des délibérations du Titre IV du traité d'Amsterdam sur l'immigration et l'asile, bien qu'il participe à la politique commune des visas. L'Islande et la Norvège, qui appartiennent à l'Union douanière nordique et les pays candidats à l'Union européenne sont en revanche tenus d'adopter l'intégralité de l'acquis Schengen et de la coopération en matière de Justice et d'Affaires intérieures. »[34] La Suisse a signé avec l'UE en octobre 2006, les accords d'association à Schengen et Dublin qui devraient entrer en vigueur début 2008. Le Forum de Salzbourg (Autriche, Bulgarie, République tchèque, Pologne, République slovaque et Slovénie) offre un autre exemple de coopération régionale se surimposant aux divers cadres institutionnels existant.

[33] L'intégration au système Schengen par ces pays aurait signifié paradoxalement la mise en œuvre de normes de contrôle plus restrictives que celles en vigueur.

[34] « L'Europe migratoire », conférence prononcée le 23 octobre 2002 à la Mairie du 10ème arrondissement de Paris, p.10.

Ce Forum œuvre dans le domaine du contrôle des frontières et de l'immigration irrégulière dans un esprit d'anticipation et d'harmonisation avec les politiques européennes[35].

Les Etats membres continuent de développer à leur niveau de compétences des réponses adaptées à leur propre situation migratoire. Ces dernières traduisent également le souci de répondre aux craintes et attentes d'une opinion publique très sensibilisée au phénomène de la clandestinité.

22- … MISE EN ŒUVRE PAR LES ETATS-MEMBRES

221. La France : un dispositif tourné vers la politique intérieure

L'exemple de la France est symptomatique des contradictions présentes dans les politiques migratoires définies tant au plan européen qu'au sein des Etats membres. Il illustre en outre assez bien l'existence d'un mécanisme de contrôle des migrations destiné à répondre prioritairement aux besoins de sa politique intérieure et aux attentes de la population.

La définition précise d'une politique migratoire en France remonte à l'immédiat après-guerre avec l'ordonnance du 2 février 1945. L'esprit de ce texte était de faciliter l'arrivée de main-d'œuvre dont le besoin était tel que dans la pratique, les employeurs avaient massivement recours aux travailleurs illégaux qu'ils faisaient régulariser par la suite. En 1968, la part des salariés étrangers entrés en situation irrégulière était estimée à 82%.

Depuis, les postulats sur lesquels se sont bâtis les politiques migratoires se sont révélés faux, à savoir : la fin du besoin de main-d'œuvre étrangère en raison de la crise économique et le retour des travailleurs immigrés dans leur pays d'origine. Aujourd'hui, non seulement le besoin de main-d'œuvre dans certains secteurs est toujours présent (et comblé notamment par l'immigration irrégulière), mais les étrangers se sont durablement installés et les représentants de la 3ème génération accusent de plus en plus un mal vivre. Or, l'ordonnance de 1945 (devenue Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dit « CESEDA ») a subi l'empilement de textes successifs. Cette situation aboutit inévitablement à des contradictions tenaces. Certains secteurs de l'économie sont toujours dépendants de la main-d'œuvre étrangère et ne parviennent pas à la faire venir en nombre suffisant. Certaines personnes entrées illégalement pour transiter vers d'autres pays, ne parviennent pas à franchir les frontières intérieures françaises.

Les principaux efforts consacrés par la France visent à renforcer les dispositifs de contrôle et à répondre aux besoins de coordination aux plans

[35] Perspectives des migrations internationales, SOPEMI, 2006, p.112.

statistique, légal, doctrinal et opérationnel. Ils sont toujours accompagnés d'une large médiatisation.

Ainsi, le CICI (comité interministériel de contrôle de l'immigration), instance de concertation et de décision interministérielle, née en juin 2005, a vocation à créer les conditions d'un meilleur dialogue et d'une meilleure coopération entre les différentes administrations. Placé directement auprès du Premier ministre, il a notamment la mission de rédiger le rapport annuel au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, qui était jusque là élaboré par le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Historiquement impliquée dans la lutte contre la clandestinité, la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) s'est vue officiellement confier le pilotage et l'animation de « la police de l'immigration »[36]. Dans cette optique, un commissaire divisionnaire de la DCPAF est nommé depuis le 23 août 2005 à la tête de l'UCOLII (unité de coordination de la lutte contre l'immigration illégale) qui lui donne toute légitimité pour coordonner l'action opérationnelle des divers services impliqués dans la lutte contre l'immigration irrégulière et relevant de ministères différents (douanes, gendarmerie nationale, autres services de la police nationale…). Par ailleurs, la création de nouvelles unités déconcentrées cherche à répondre aux besoins, en particulier celui de la pression migratoire qui s'exerce sur les lieux de passage comme les aéroports, les ports et les gares ouverts au trafic international.

La création d'offices centraux vise à apporter une réponse plus globale à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il est donc possible de référencer l'OCRIEST (office central de répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre) chargé du traitement des filières, l'OCLTI (office central de lutte contre le travail illégal) ou encore les GIR (groupes d'investigations régionaux).

Un dynamisme similaire peut être observé dans la production de textes législatifs et réglementaires : loi n°2003-1119 du 26 septembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration qui introduit la notion d'immigration choisie et réforme notamment les procédures d'éloignement –désormais, la durée de rétention ne peut plus excéder 32 jours–, loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant diverses dispositions relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers ou encore les textes renforçant les pouvoirs du préfet en matière de sécurité intérieure et d'éloignement du territoire.

[36] Circulaire du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire en date du 23 août 2005.

Les constantes qu'il convient de souligner sont les suivantes : une volonté affichée d'équilibre entre immigration légale et souci d'intégration, la lutte renforcée contre les aspects criminogènes de l'immigration clandestine (fraudes documentaires, filières de passeurs, travail illégal, traite des êtres humains, terrorisme, etc.) et le développement de mesures préventives en amont du territoire français. Il en va ainsi des accords de réadmission avec les Etats membres de l'UE et les Etats signataires d'accord spécifique. Par exemple, l'aéroport de Roissy représente 50% des mesures de réadmission et 80% des placements en zone d'attente au plan national en 2005.

Enfin, la nature des débats sur l'immigration demeure particulièrement passionnée au sein de l'hexagone. Les auditions menées par la commission du Sénat sur l'immigration clandestine entre fin 2005 et début 2006, n'ont pas échappé à cette règle et ont démontré les aspects fortement contrastés de cette question et des opinions qui l'entourent. M. Héran, directeur de l'INED, entendu le 21 décembre 2005, faisait remarquer l'absence de démarche pédagogique de la part des médias, voire des hommes politiques, en ce qui concerne les données statistiques qui sont livrées pêle-mêle au public, sans nuances ni explications, avec des conséquences imaginables en termes de manipulations et de montée d'un sentiment xénophobe (cf. annexe 1).

222. Cas de la Hongrie

La Hongrie présente un profil plus complexe vis-à-vis de la question de l'immigration clandestine. En raison de son histoire, de sa situation géographique et de son bilan économique actuel, elle tend davantage que la France à se projeter dans le cadre des relations bilatérales ou européennes, même si elle n'échappe pas à la logique de légitimation de son action auprès de son opinion publique.

De prime abord, la Hongrie (comme de nombreux pays de l'OCDE) a entrepris de durcir certaines règles relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière. Ainsi, outre le fait que les déboutés du droit d'asile relèvent *de facto* de la police et des gardes-frontières, la procédure d'appel est désormais impossible dans le cas d'une décision d'expulsion, et la détention en préparation d'une expulsion a été introduite[37]. Une démarche véritablement volontariste la caractérise dans ce domaine.

A l'autre bout du spectre, « la loi sur le statut » de 2001 illustre les relations contrastées de la Hongrie avec ses voisins immédiats quant à la question des minorités hongroises. Le gouvernement a dû, dans la perspective de l'intégration à l'Union européenne (UE), adapter la loi en faveur des minorités hongroises des pays limitrophes « qui leur accordait divers avantages,

[37] Perspectives des migrations internationales, SOPEMI, 2006, p.94.

tels qu'un permis de travail, des tarifs préférentiels pour les transports, l'accès aux services sociaux... » et ceci, afin d'éviter des discriminations injustifiées et de se conformer au droit communautaire. L'activisme hongrois en direction de ses voisins a effectivement évolué. Au lendemain de l'ère communiste, le primat était de « […] défendre les droits des minorités magyares dans les forums internationaux […] et [de] soulever la question des minorités dans la négociation des traités bilatéraux avec les pays voisins[38] ». Depuis peu, cette vision s'est assouplie (en raison des difficultés économiques du pays) en une attitude plus différenciée en fonction des Etats voisins[39].

Au plan matériel, la situation est plus contrastée. Les centres d'accueil pour étrangers présentent encore des carences qui tiennent en partie à leur polyvalence (centre d'accueil, rétention administrative, voire centre de détention). Le Conseil de l'Europe avait émis dans un rapport publié en 2000, quelques recommandations adressées aux autorités hongroises afin notamment, d'y normaliser les conditions de vie, de compléter la formation des gardiens pour y faire figurer une sensibilisation aux droits de l'homme, aux autres cultures et à la non discrimination. Dans ce rapport, le Conseil de l'Europe remarquait également « une tendance à assimiler les immigrés clandestins (y compris les demandeurs d'asile n'ayant pas obtenu satisfaction et se trouvant dans les centres d'accueil collectifs) à des criminels ou «des personnes qui enfreignent la loi», tendance qui pourrait donner naissance à des préjugés au sein de l'opinion publique et risquerait de façon générale de provoquer une dégradation des attitudes à l'égard des réfugiés, des demandeurs d'asile et des non-ressortissants »[40].

D'autres lacunes ont été ciblées, telle la corruption, qui est décrite comme un travers plutôt individuel que collectif, et nécessite d'être corrigé progressivement[41]. Pour y remédier, la Hongrie a d'ores et déjà pris des mesures significatives comme la revalorisation des revenus des fonctionnaires ou encore la suppression des comptes anonymes dès 2002.

Mais la Hongrie, au même titre que les nouveaux adhérents, doit être en mesure de déployer des moyens de contrôle et de lutte contre l'immigration irrégulière suffisants, non seulement sur ses frontières orientales et méridionales, mais également sur ses marges occidentales, tant qu'elle ne fait pas partie intégrante du système Schengen. Ces dispositions entrainent des

[38] Revue « regard sur l'Est », *Hongrie (1956—2006) : examens de conscience,* BARDI Nándor, Les minorités magyares en Europe centrale après 1989, dossier publié par *La Nouvelle Alternative*, 2006, p.50.

[39] Il convient de noter que la Constitution hongroise garantit une liberté totale et des droits égaux aux minorités nationales et souhaite obtenir des garanties identiques à ses ressortissants.

[40] Rapport sur la Hongrie, *Situation des non ressortissants*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 2000.

[41] Rapport de la délégation de l'Assemblée nationale française pour l'Union européenne, enregistré le 8 avril 2003 par la présidence de l'Assemblée, relative à l'adhésion de la Hongrie à l'UE, p.15.

conséquences importantes en termes de délivrance de visas (respect de procédures différenciées) ou encore de recrutement, de formation et d'équipement de fonctionnaires en nombre adéquat.

Des aides, tant techniques que financières, ont été et sont toujours nécessaires au pays pour atteindre les normes européennes et internationales. Le programme européen PHARE (Pologne, Hongrie, Assistance à la restructuration des économies, élargi à l'ensemble des pays d'Europe centrale) a permis aux PECO de développer des programmes *ad hoc*, de moderniser les matériels, de former les personnels en charge des contrôles et de restructurer l'administration. Par exemple, le point de contact d'Oradéa à la frontière entre la Roumanie et la Hongrie, permet de faire l'interface entre la police aux frontières roumaine et l'ensemble des services homologues européens pour le traitement des demandes de vérification liées aux contrôles transfrontaliers.

La Hongrie a également développé d'importantes relations bilatérales selon deux axes complémentaires : la préparation et la mise en œuvre de la lutte contre l'immigration clandestine. L'Allemagne, qui apparaît comme un partenaire privilégié, y a par exemple déployé depuis 1990 un programme d'aide à l'équipement. Ce dernier a permis à la police et au corps de protection des frontières hongrois de bénéficier d'une aide de plus de 7 millions d'euros (véhicules automobiles, dispositifs de vigilance nocturne, lecteurs de cartes et autres techniques de surveillance). La Hongrie a également signé des accords de réadmission avec certains Etats voisins dont l'Ukraine.

Toutefois, des contingences lourdes demeurent : le retard économique des régions orientales hongroises, et toutes les régions rurales en général, le désintérêt des fonctionnaires pour s'y installer et, a contrario, la concentration de la criminalité liée à l'immigration irrégulière dans les zones urbaines et en particulier, Budapest, enfin, la situation économique globale de la Hongrie qui a justifié la mise en œuvre d'une politique d'austérité dès juin 2006 (diminution du déficit public de 10,1% du PIB à 3,2% d'ici 2009)[42].

Les orientations prises par la politique migratoire de l'UE fait dire à certains observateurs qu'une « Europe forteresse » est en train de se constituer. D'autres ont souligné l'érection d'un « mur de papier » en remplacement de l'ancien mur de Berlin face aux conditions drastiques imposées aux candidats à l'immigration. Or, la rigueur des législations, qu'elle soit réelle, désirée ou seulement affichée, n'affecte que partiellement le phénomène de la

[42] Le Premier ministre socialiste, Ferenc Gyurcsany a avoué (lors d'une réunion à huis clos rendue publique par la suite) avoir menti aux Hongrois et leur avoir dissimulé son projet d'austérité économique lors de la campagne électorale d'avril 2006 afin d'être à nouveau porté au pouvoir. En réaction à ce que l'on a appelé « la crise des mensonges hongrois », des groupes d'extrême-droite et le principal partie de droite, le fidesz, ont soutenu d'importantes manifestations populaires qui ont été suivies d'émeutes en septembre 2006.

clandestinité. Des ressorts plus puissants sont à l'œuvre : l'imaginaire migratoire, les réseaux transnationaux et le fait que ni la mondialisation des échanges, ni le volet dédié au développement des régions d'origine des flux migratoires, ni même le renforcement des contrôles, n'apportent de réelle solution à court terme aux candidats à l'émigration. Dans un espace où les possibilités d'entrées et de séjour sont officiellement réduites, l'immigration illégale demeure la seule option, à l'exception du regroupement familial et des demandes d'asile[43].

La politique migratoire, en tant qu'elle constitue un « message » adressé aux autres pays et aux populations, engendre inévitablement des conséquences en termes géopolitiques.

[43] TAPINOS, Georges, Immigration et marché du travail, *L'Observateur de l'OCDE*, Nº219, Décembre 1999.

TROISIEME PARTIE : ENJEUX ET CONSEQUENCES GEOPOLITIQUES DE LA QUESTION DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

Le phénomène des migrations clandestines et le processus de réglementation qu'il engendre, offrent une lecture singulière des enjeux et des perspectives géopolitiques à l'échelle de l'UE. Ils permettent de souligner la pérennité des logiques étatiques sur la volonté intégratrice des organisations transnationales, la sensibilité des zones frontalières et le poids du facteur social, voire ethnique. Au-delà, ils mettent en exergue certains facteurs de fragilisation quant aux objectifs à long terme et au mode de gouvernance de l'UE.

31- UNION EUROPEENNE – QUELS IMPACTS AU PLAN INTERNATIONAL ?

La construction et l'histoire de l'UE ne suivent pas une trajectoire linéaire. En tant qu'entité politique, et à l'instar de la mondialisation, l'UE progresse à la fois sur le long terme et sur la création d'interdépendances entre ses composantes. Plus que jamais, elle doit relever le défi permanent de concilier intégration et respect des diversités en cherchant à donner corps et légitimité au concept du « vouloir vivre ensemble ». La question migratoire au sens large renvoie aux trois points essentiels de la construction européenne : « l'approfondissement, les élargissements successifs et l'intégration »[44].

311. Se prémunir contre les risques migratoires

C'est en premier plan sur la scène des relations internationales que se situe la question des migrations irrégulières. L'élaboration d'une réponse européenne en la matière s'est en effet orientée sur les risques d'afflux majeurs de réfugiés, de criminalité organisée ainsi que de terrorisme et de fraude documentaire.

Or, la question de la clandestinité migratoire est irréductible de celle des réfugiés. Le statut de réfugié est aujourd'hui menacé à plus d'un titre : parce qu'il sert de « couverture » à certaines entrées illégales et parce qu'il concerne de plus en plus des communautés (et non plus des individus) pour lesquelles il est difficile d'établir les menaces personnelles les concernant. Au-delà, les réfugiés sont devenus des moyens alternatifs de pression dans les relations internationales.

Si l'UE n'a pas actuellement à subir sur ses marches orientales de risques majeurs de déséquilibres, il convient malgré tout de souligner la permanence de contentieux non réglés dans les pays limitrophes. Les incertitudes qui planent encore sur le statut du Kosovo et la gestion du divorce entre la Serbie et le Monténégro entretiennent des tensions toujours vives. Le rapprochement avec

[44] ELLISSALDE, Bernard (dir.), *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan, Collection nouveaux continents, 2006, p.13.

la Turquie (via les négociations sur son adhésion) oblige à envisager la prise en compte de conflits et de différends régionaux puissants dans cette zone (fermeture de la frontière arméno-turque, question kurde qui engage également l'Irak et l'Iran et concerne 25 à 30 millions d'individus, …). Au-delà, se pose la question des moyens qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour juguler les flux de population issus du Moyen-Orient et du Caucase, où, par exemple, les Etats-Unis tendent à s'engager de plus en plus au nom de la lutte contre le terrorisme (comme c'est le cas en Géorgie). Cette région présente certes une imbrication de nationalités et de religions qui constitue « un terreau favorable à une agitation permanente », mais la situation à l'est, « en Russie notamment, la guerre en Tchétchénie et les tensions au Caucase ne relève pas seulement d'un islamisme militant »[45]. Ainsi, le danger de commettre « une erreur d'optique » et d'alimenter le risque ou l'impression d'un « choc des civilisations » ne doit pas être négligé (cf. annexes 7 & 8).

Les enjeux sécuritaires sont cependant bien présents et représentent sans doute le versant le plus insidieux de l'immigration clandestine. Cette dernière n'est toutefois qu'un avatar des multiples activités développées par les organisations criminelles transnationales.

A titre d'exemple et d'après les estimations généralement admises à la fin des années 90 (mais qui doivent être maniées avec prudence), la mafia russe englobe entre 5 000 et 8 000 organisations criminelles comptant pas moins de 100 000 membres, contrôle de 25 % à 40 % du produit national brut (PNB) de la Russie[46]. Selon le ministère russe de l'Intérieur (MVD), ces organisations criminelles contrôlent 40 % des entreprises privées, 60 % des entreprises d'État et de 50 % à 80 % des banques de Russie. Le MVD estime à plus de 18 milliards de dollars les revenus annuels que ces groupes tirent du marché noir[47]. Environ 300 organisations criminelles russes et est-européennes mèneraient des opérations transnationales dans divers secteurs comme le trafic des stupéfiants, le trafic des armes, le blanchiment d'argent, l'exportation des ressources naturelles de la Russie, mais aussi, à l'instar des triades chinoises, l'immigration clandestine[48].

---

[45] ELLISSALDE, Bernard (dir.), Géopolitique de l'Europe, Paris, Nathan, Collection nouveaux continents, 2006, p.283.

[46] POPWSKI, Slawomir, *A Criminal Tango*, Warsaw Rzeczpospolita, 10 mars 1999. L'auteur explique dans son ouvrage que la mafia russe compte dans ses rangs un grand nombre d'anciens employés du KGB (ancien service de renseignements extérieur de la Russie) et du GRU (service russe du renseignement militaire). Leur contribution comprend des connaissances et une expérience professionnelles, des réseaux d'informateurs et d'agents et d'étroites relations avec leurs anciens employeurs.

[47] ROBINSON, Jeffrey, *The Merger: How Organized Crime is Taking Over Canada and the World*, McClelland Stewart Inc., 1999, p.7.

[48] « Mafiya: Organized crime in Russia », *Jane's Intelligence Review*, rapport spécial n° 10, juin 1996.

A cette échelle, il est possible d'entrevoir diverses conséquences d'ordre géopolitique, au-delà des enjeux pour les économies « accueillant » ce type d'activités : l'innocuité des frontières sur lesquelles se greffent au contraire une véritable économie mafieuse, le développement de la violence, des contraintes fortes sur les autorités légitimes des Etats et, notamment, l'érosion de la cohésion internationale. C'est en quelque sorte ce qu'illustrent les listes de « pays sûrs » éditées par l'UE et qui entrainent *de facto* la perte de certains droits (ressortissants systématiquement déboutés du droit d'asile et inéligibles au droit au retour comme en France) ou un surcroît de contraintes (visas obligatoires) pour les ressortissants des pays qui n'y figurent pas. Aucun pays n'échappe à cette menace qui pèse certes plus durement sur les Etats dont les structures sont plus faibles.

Dans la mesure où ces organisations peuvent soutenir ou servir de modèle aux activités terroristes, la lutte contre ce fléau passe encore par la mise en œuvre d'un arsenal global et systématique qui va de la recherche du renseignement stratégique au contrôle étroit des flux de personnes, de biens et de capitaux et doit s'appuyer sur une coopération internationale. C'est ainsi que la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée dispose de protocoles visant le trafic d'armes à feu, le trafic de personnes et l'immigration clandestine.

A une autre échelle, c'est aussi l'avenir de la politique d'immigration « voulue » qui est concernée. L'« envie d'Europe » se construit autant sur le rayonnement de l'UE, son poids économique, sa contribution au développement d'autres régions et ses moyens d'action au plan international, que sur sa capacité à intégrer en son sein les populations étrangères déjà présentes et donc de promouvoir concrètement les « valeurs de citoyenneté, de respect de la diversité culturelle et religieuse et de refus d'une lecture qui traduit les frontières géographiques et politiques en fractures culturelles et ethniques »[49].

Dans ce contexte, la logique bilatérale mise en œuvre par l'UE (par le biais des accords de stabilisation et d'association en particulier) est peut-être déjà dépassée. C'est ce que suggère la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. Dans un rapport édité en février 2004, elle rappelait l'intérêt de tous les Etats à « réconcilier la fluidité des mouvements de capitaux, de marchandises, d'échanges culturels avec la mobilité humaine qui caractérise le monde contemporain »[50]. Afin de lutter contre la pression migratoire et la traite des êtres humains, elle préconise la mise en œuvre d'une

[49] De MONTBRIAL, Thierry, MOREAU DEFARGES, Philippe (dir.), 2007 – L'Europe et le monde, Paris, Dunod (RAMSES), 2006, p.90.

[50] World Commission on the Social Dimension of Globalization, Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous, Genève, BIT, 2004, <www.ilo.org/public/french/wcsdg/docs/report.pdf> p.13 et 131.

approche multilatérale des migrations sur la base de règles transparentes et uniformes.

L'UE tente déjà de prendre en compte cette vision multilatérale en ce qui concerne les relations nord-sud (processus de Barcelone pour la région euro-méditerranéenne et conférence euro-africaine sur la question des migrations qui s'est tenue au Maroc en juillet 2006), même si les progrès sont encore loin des ambitions affichées. Sur ses marches orientales, l'UE peine encore à entamer une démarche similaire, en particulier vis-à-vis de la Russie (où la question de la dépendance énergétique est centrale).

C'est sans doute une des contradictions centrales que doit affronter l'UE à l'heure où sa paralysie institutionnelle est devenue criante. D'une part, l'UE entend toujours figurer un projet politique autant qu'un modèle démocratique vertueux et alternatif à celui des Etats-Unis. D'autre part, elle se heurte, dans ses relations internationales, à l'incapacité de parler d'une seule voix. Or, alors qu'elle semble suivre désormais une politique extensive et additive (notion d'élargissement) et dans la perspective d'un vieillissement déjà amorcé de sa population, ses marges de manœuvre seront de plus en plus limitées.

312. UE comme projet politique

C'est donc aussi la question de l'identité et du projet européens qui se pose à travers le problème des migrations clandestines. L'Europe forteresse est une utopie autant qu'une erreur d'analyse, même si l'orientation sécuritaire emporte l'adhésion des Etats membres.

Les mouvements de populations sont une donnée structurelle des relations internationales et doivent être pris en compte en tant que tels. Cette réalité a d'ailleurs fait son chemin, comme en France, où la notion d'« immigration-zéro » a disparu du vocabulaire politique. Enfin, la communautarisation d'une partie des politiques migratoires de l'UE est à même de contribuer à dépassionner ce débat. Or, le maintien des compétences nationales en matière d'accueil des migrants constitue un frein immense à la cohésion autant qu'à la cohérence de l'UE sur la scène internationale.

En ayant l'audace de plagier Clausewitz, il est possible d'assimiler les débats suscités par les questions de clandestinité migratoire à un véritable « brouillard », tant pour les instances gouvernementales que pour les populations. Les véritables enjeux sont déformés et l'on risque grandement de passer à côté de questions essentielles : quel rôle s'assigne l'UE vis-à-vis de ses voisins et dans les instances internationales ? Quelles mesures radicales doivent être mises en œuvre pour répondre au déclin démographique ?

Les questions relatives à la forme de l'UE conditionnent grandement l'idée d'Europe, avec des avantages et des inconvénients. L'Europe intégrée (projet soutenu notamment par la France et l'Allemagne), table sur la cohésion interne de l'UE, au risque de subir à sa périphérie des troubles de plus en plus sensibles. L'autre, plus audacieuse (correspondant largement à la sensibilité britannique et atlantique), sorte d'« européanisation par capillarité » ne saurait s'imposer sans un regain du mode d'action politique de l'UE. Les hésitations actuelles sont à la hauteur des enjeux : la question des Balkans, l'intégration de la Turquie, l'irruption de la question russe dans les affaires de l'UE (via l'enclave de Kaliningrad et l'émergence d'une minorité russe au sein des Etats baltes). Pour nombre d'observateurs, un modèle unique (d'intégration ou d'élargissements successifs) n'est déjà plus envisageable et un modèle d'Europe à plusieurs vitesses peut devenir une option intéressante, car « la perspective d'adhésion [est] le seul instrument vraiment efficace dont [l'UE] dispose[51] ».

En ce qui concerne ses relations extérieures, l'UE_{27} apparaît donc fragilisée en raison de son mode de gouvernance et de la paralysie actuelle de la réforme institutionnelle. Par ailleurs, le regain des intérêts nationaux dans des questions essentielles constitue le revers de cette posture internationale hésitante et que cristallise à sa manière le phénomène des migrations irrégulières.

32- QUELS IMPACTS POUR LES ETATS-MEMBRES

321. La question récurrente des frontières et des minorités

Le thème de l'immigration clandestine est donc consubstantiel de celui des frontières de l'UE, avec lesquelles il entre en résonnance, en particulier autour des questions de coopérations transfrontalières et de droit des minorités. Il tend aussi à illustrer sous un angle original, les risques de polarisation au sein de l'espace communautaire : entre régions centrales et régions périphériques supportant une grande partie du poids du contrôle des entrées, entre « Vieille Europe » et nouveaux adhérents qui ne reçoivent pas encore les dividendes économiques de l'adhésion à l'UE.

« Aujourd'hui la frontière n'est plus une ligne mais une zone plus ou moins large, pouvant englober des pays entiers, investis du rôle d'articulation des différences et de stabilisation d'espaces de fracture, ou encore de mise en œuvre d'accords décidés en dehors d'eux pour apaiser les legs conflictuels de l'histoire. […] Dans le contexte sécuritaire actuel, la frontière-barrière tend à prendre officiellement le pas sur la frontière-charnière, pourtant, les régions frontalières, voire des pays eux-mêmes, cherchent à renforcer le rôle de charnière dont les avantages matériels sont incontestables. Les choix

[51] De MONTBRIAL, Thierry, MOREAU DEFARGES, Philippe (dir.), 2007 – L'Europe et le monde, Paris, Dunod (RAMSES), 2006, p.103.

identitaires sont ainsi dictés par le contexte historique, économique et géopolitique toujours particulier de ces régions [52]. »

La Hongrie offre un condensé de ces problématiques qu'elle permet d'illustrer à plusieurs égards en prenant pour postulat initial le fait que l'adossement aux « critères de Copenhague » et à l'acquis Schengen a exigé, et exige encore, des efforts drastiques qui ont été mis en œuvre parfois brutalement par les gouvernements successifs.

Les « eurobaromètres » (enquêtes d'opinion) offrent une lecture intéressante de la perception de l'UE par la population. Il en ressort une impression mitigée où les avantages (retour dans l'Europe, ouverture à l'économie de marché et à la mondialisation) sont peu à peu ternis par les inconvénients (perte de souveraineté et dilution de l'identité, craintes de problèmes économiques et sociaux, ressentiment croissant vis-à-vis de l'Europe de l'Ouest, creusement des écarts entre quelques nantis et une masse importante en voie de paupérisation) (cf. annexe 9).

De fait, et malgré une « thérapie de choc », la situation économique de la Hongrie n'est pas encore stabilisée. Les régimes de santé, de retraite et d'éducation y sont particulièrement fragilisés. L'accentuation de la pauvreté y est patente, surtout dans les classes ouvrières et paysannes : 15,4% de Hongrois, 18,4 de Polonais ou encore 44,5% de Roumains (contre moins de 1% de Tchèques et de Slovènes) vivent en dessous du seuil de pauvreté calculé par la Banque mondiale en 2000, soit en gagnant moins de 2,15 dollars par jour[53]. D'autres traits marquants sont : la disparition progressive d'une classe moyenne et l'accentuation des disparités entre campagne et ville. Les conséquences de cette paupérisation sont multiples, sur l'état sanitaire, le comportement démographique, le *modus vivendi* de certains partis politiques populaires, le développement d'une économie informelle (estimée en 2004 à 25% du PIB en Hongrie, 40% en Lettonie ou encore 35% en Bulgarie[54]), le devenir des minorités hongroises et au-delà, la capacité à accueillir des populations étrangères ou, déjà, à intégrer convenablement la population rom.

En ce qui concerne la question des frontières extérieures, les résultats obtenus sont mitigés et tiraillés entre l'objectif vertueux des eurorégions situées en zones frontalières (favoriser les coopérations civiles et politiques locales en dépassant les antagonismes historiques et en promouvant une identité régionale) et la réalité des pesanteurs législatives (notamment le contrôle des frontières). Si l'eurorégion Baltique a su créer une synergie autour de la mer éponyme,

[52] DRESSLER, Wanda, « Globalisation et peuples aux frontières de l'Europe », site internet « Peuples et monde », 14 mars 2005.
[53] World Bank, Making Transition Work for Everyone, Oxford University Press, 2000.
[54] BAFOIL, François, *Europe centrale et orientale, Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2006, p.338.

véritable mer intérieure de l'UE, il n'en va pas de même pour l'eurorégion Carpathes. « Celle-ci regroupait au moment de sa création en 1993 dix millions d'habitants, répartis sur cinq voiévodies polonaises, treize districts slovaques, trois counties hongrois et six régions roumaines. L'objectif affiché […] était de transcender l'exclusivisme ethnique […] en promouvant une identité régionale transcarpathienne. » L'évolution de cette eurorégion, comme de beaucoup d'autres, a été entravée par les divergences entre Etats centralisés (comme en Hongrie) et décentralisés (Roumanie) qui ont doté les régions de pouvoirs asymétriques ; les échanges transfrontaliers ont été réduits à néant par l'instauration des contrôles aux frontières. « La question ruthène est demeurée un ferment de crise entre les différents pays partenaires, car ni les uns ni les autres n'ont voulu la reconnaître. Les Roumains et les Slovaques ont craint, à cette occasion, l'irrédentisme hongrois, Kiev a redouté le séparatisme de sa propre province et tous ont eu peur que les Polonais et les Hongrois n'en profitent largement.[55] »

Cette illustration met en lumière les enjeux liés aux droits des minorités mis en œuvre dans le cadre international et européen. Les dernières évolutions consacrent l'émergence des droits collectifs par rapport aux droits individuels, ce qui tend à accentuer l'« ethnicisation » des sociétés concernées. Sabine Riedel[56] dénonce l'absence de concept global de protection des minorités au sein de l'UE. Selon elle, l'évaluation de la capacité des Etats à défendre les minorités devrait reposer sur leur niveau d'intégration et non sur des critères disparates, voire contradictoires dans certains cas (existence de systèmes éducatifs parallèles comme en Macédoine au profit des Albanophones ou mesures préférentielles comme ce fut le cas en Hongrie avec la loi sur le statut). Elle dénonce la fragilisation de certaines régions vis-à-vis des menaces de conflits interethniques et rappelle que cette situation profite en premier lieu aux organisations criminelles transnationales. L'application des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme représentent une garantie suffisante à condition que l'UE se penche sur la définition du concept de nation (posant le postulat de l'égalité de tous les citoyens devant la loi et l'universalité des droits de l'homme).

Or, force est de constater que, malgré le renouveau des Etats-nations, ce concept demeure flou. « Le fait que les frontières de l'Etat hongrois ne coïncident pas avec les limites de la nation hongroise a également modifié la manière de concevoir cette dernière. La nation hongroise comprend à la fois la communauté des ressortissants hongrois, leur communauté politique ou nation

[55] BAFOIL, François, *Europe centrale et orientale, Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2006, pp.488-491.

[56] Sabine RIEDEL est chercheur à l'institut allemand pour la politique internationale et la sécurité de Berlin et enseignante de sciences politiques.

politique et la communauté ethno- culturelle ou nation culturelle.[57] » La présence de minorités magyares hors des frontières de l'UE (Slovaquie, Ukraine, Serbie, Roumanie) fait que communauté politique et nation politique ne coïncident pas non plus. « Du point de vue de Budapest, le problème pourrait être réglé par la virtualisation des frontières, dans le cadre de l'Union européenne, et par la participation de l'élite des minorités aux instances gouvernementales des voisins de la Hongrie. » (cf. annexe 10)

Un ultime aspect mérite enfin d'être souligné du point de vue des PECO. Ces derniers ont massivement adhéré à l'OTAN (la Hongrie en mars 1999) en même temps qu'ils entamaient les négociations d'adhésion à l'UE. Plus que jamais, certains considèrent que le lien transatlantique est leur meilleure garantie de protection à l'est (comme la Pologne à l'encontre de la Russie). Cette position alternative leur permet de préserver leur identité et leur autonomie politique auprès de l'UE et des autres Etats membres. L'exemple récent du manifeste de Vilnius illustre autant cette volonté d'indépendance qu'un légitime courroux à l'égard de certains « grands pays » (comme la France) qui tendent à les considérer comme des acteurs mineurs du jeu diplomatique[58].

322. Questions identitaires

Enfin, et de manière relativement unanime pour l'ensemble des pays membres de l'UE, l'immigration clandestine renvoie à de nombreuses peurs modernes : celle de la perte d'identité, des risques d'invasion, par l'exode ou la « colonisation » démographique. Cette dialectique, généralement très passionnée, s'appuie sur un argumentaire très complet qui, sans devoir être décrédibilisé, traduit de plus en plus les traits d'une société vieillissante (cf. annexe 11).

D'une part, il faut effectivement reconnaître le caractère puissant des flux migratoires qui ont transformé les pays d'Europe du Sud (Portugal, Grèce et Espagne) en pays d'immigration en quelques années. L'inversion et l'accentuation des flux (qu'ils soient légaux ou irréguliers) contribuent à mettre en exergue la faible natalité de l'ensemble des pays européens. Il est donc possible de lire sous la plume d'un spécialiste de géopolitique et à l'appui d'une démonstration précise mais incomplète, « qu'à la fin du siècle, la population de France [sera] très majoritairement de souche extra-européenne, les derniers

[57] BARDI Nándor, *Les minorités magyares en Europe centrale après 1989*, La Nouvelle Alternative, vol.21, n°69-70, juin-septembre 2006, p.38.

[58] Rappel des propos de Jacques Chirac à cette occasion : « Ces pays ont été à la fois, disons le mot, pas très bien élevés et un peu inconscients […] Ils ont même perdu une bonne occasion de se taire ». Extrait de l'ouvrage « L'arrogance française », GUBERT, Romain, SAINT-MARTIN, Emmanuel, éditions Balland, Paris, 2003.

« Gaulois » étant en train de mourir…[59] ». Les craintes relatives à la perte d'identité entretiennent un réflexe inné de rétractation sur le périmètre national et recouvrent souvent un aveu d'échec des politiques d'intégration. Or, à l'heure actuelle, les politiques d'accueil et les politiques sociales européennes, a contrario des politiques d'immigration, ne font pas partie des normes contraignantes.

D'autre part, l'imaginaire collectif qui se développe au contact de la perception de l'immigration, vient alimenter un euroscepticisme latent qui se traduit par un taux d'abstention croissant aux élections parlementaires, le désintérêt et surtout l'incompréhension (relayée par les médias) du fonctionnement des instances de l'UE. Le coup d'arrêt porté au processus d'approbation du traité constitutionnel par les Pays-Bas et la France au printemps 2005, traduit en partie cette situation préoccupante pour l'identité européenne. La « panne institutionnelle de l'UE risque de ne plus contrebalancer les politiques des identités des Etats membres, marquées par la montée des droites extrêmes et populistes au début des années 2000 (Pays-Bas, Italie, France, Danemark, etc.)[60] ».

Ainsi, il est possible de percevoir de potentielles conséquences sur les structures des Etats, mais également sur le mode de fonctionnement de l'UE qui doit être à même de s'opposer aux tentatives de défense des intérêts nationaux par le biais communautaire.

Dans cette perspective, il est intéressant de suivre la progression du traité de Prüm, signé en dehors du cadre normatif de l'UE, le 27 mai 2005, par 7 Etats membres (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas). Déjà surnommé « Schengen plus », il vise à renforcer la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et l'immigration clandestine en s'appuyant sur le principe de disponibilité des informations policières. Depuis la signature de ce traité, qui n'a pas encore été ratifié par la France, quatre autres États membres (le Portugal, la Finlande, l'Italie et la Slovénie) y ont adhéré, et d'autres (comme la Hongrie) ont exprimé le souhait de s'y associer. L'Allemagne, qui assure la présidence de l'Union européenne au premier semestre 2007, pousse actuellement les Etats membres de l'UE à adopter une décision-cadre intégrant les éléments-clés du traité de Prüm dans l'acquis communautaire. Il s'agit de mettre à disposition des Etats membres en temps réel des informations relatives à l'ADN, aux empreintes digitales, à la balistique, à l'immatriculation des véhicules, aux données dites de communication (numéros de téléphone, …) et d'identification

[59] CHAUPRADE, Aymeric, « L'immigration extra-européenne, un défi majeur pour l'Union européenne », *Tribune de l'Institut Thomas More, série « Sociétés, cultures »*, n°5, mai 2005, p.4.

[60] De MONTBRIAL, Thierry, MOREAU DEFARGES, Philippe (dir.), 2007 – L'Europe et le monde, Paris, Dunod (RAMSES), 2006, p.90.

de personnes figurant dans les registres d'état civil. Dans l'hypothèse où cette décision-cadre aurait vocation à s'appliquer dans le 1er pilier, un saut qualitatif et capacitaire (notamment la coopération opérationnelle) serait alors définitivement franchi.

En extrapolant quelque peu, cette démarche semble illustrer l'évolution des rapports de forces au sein de l'UE et à l'intérieur des Etats membres. Il est possible d'y distinguer, d'une part la corrélation entre perte d'initiative au sein de l'UE et recul du poids politique de certains Etats, (comme c'est peut-être actuellement le cas de la France) et, d'autre part, l'accentuation des problématiques intérieures sous l'effet du prisme communautaire (risque flagrant en ce qui concerne la Hongrie, en quête de réconciliation nationale).

CONCLUSION

L'immigration clandestine devient un enjeu central, en tant qu'elle vient s'adosser à d'autres phénomènes puissants également à l'œuvre au sein de l'UE (difficultés économiques, crise de croissance des instances européennes, déclin démographique, etc.).

Elle s'inscrit donc dans un mouvement global et complexe dont l'épine dorsale pourrait être la recherche d'un nouvel équilibre (ou nouvel ordre) mondial. Sous l'angle régional, l'immigration clandestine crée des contradictions politiques majeures et oblige les Etats à repenser leurs relations bilatérales et multilatérales. Ainsi, la clandestinité migratoire, en réaffirmant la pertinence des frontières, met en lumière les difficultés à venir pour l'UE, l'importance de ne pas passer à côté de ses objectifs fondateurs et de ne pas manquer son rendez-vous avec une immigration plus que jamais nécessaire. Au-delà, dans un cadre international, la lutte contre le phénomène migratoire, la criminalité organisée et le terrorisme mettent à l'épreuve les capacités des Etats à s'organiser multilatéralement. Enfin, en réactivant des peurs modernes et fondamentalement inscrites dans l'imaginaire collectif, l'immigration irrégulière stimule des réflexes nationaux peu compatibles avec une idée d'Europe, à la fois ambitieuse et porteuse d'un projet global.

Dans cette optique, il est devenu urgent pour les Etats membres de l'UE de se doter de capacités techniques visant à mieux appréhender ce phénomène. Seule une approche statistique fiable, soutenue par un effort pédagogique et l'avènement d'une politique d'immigration globalement intégrée au 1er pilier, seront à même d'envisager des mesures différenciées et de dépassionner les débats. L'enjeu de l'Union européenne n'est plus d'opter entre « exporter de la stabilité » ou « importer de l'instabilité » par des élargissements successifs, il est déjà d'assurer sa légitimité autant que le maintien du multilatéralisme sur la scène internationale. Or, il est actuellement trop tôt pour prédire si la panne institutionnelle de l'UE reflète une « simple » crise de croissance ou si, au contraire, elle s'appuie sur des aspects essentiels, telle que la définition de l'identité européenne. L'immigration clandestine, au même titre que les défis sécuritaires, incarnés notamment par le terrorisme sous toutes ses formes, tend à surclasser les approches classiques et à tester la pertinence de la Stratégie européenne de sécurité, adoptée par le Conseil européen de Bruxelles en décembre 2003. Le bien-fondé des principes de cette stratégie européenne (globalité et multilatéralisme) et la capacité des Etats membres à faire preuve d'inventivité et d'innovation, révéleront, ou non, le dernier avatar d'une Europe consolidée aux plans institutionnel et identitaire.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages en français

- BAFOIL, François, *Europe centrale et orientale, Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2006, 567 p.
- BERNARD, Philippe, *Immigration : le défi mondial*, Paris, Editions Gallimard, 2002, 348 p.
- BOUTEILLET-PAQUET Daphné, L'Europe et le droit d'asile : la politique européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale, Editions l'Harmattan, 2001, 396 p.
- BRANGER Jean-Guy, Les migrations et l'intégration : un défi pour l'Europe, Editions Sénat, 2004.
- CHAIGNEAU, Pascal, *Enjeux diplomatiques et stratégiques* – 2005, Paris, Editions Economica, 2005, 365 p.
- DEHOVE, Mario (dir.), *Le nouvel état de l'Europe. Idées-forces pour comprendre les nouveaux de l'Union*, Paris, La Découverte, 2004, 215p.
- DUPAQUIER, Jacques, LAULAN, Yves-Marie (dir.), *Ces migrants qui changent la face de l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2004, 264 p.
- ELLISSALDE, Bernard (dir.), *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan, Collection nouveaux continents, 2006, 335 p.
- FERRY, J-M, Europe, la voie kantienne, Essai sur l'identité postnationale, Paris, Le Cerf, 2005.
- MONTBRIAL (de), Thierry, MOREAU DEFARGES, Philippe (dir.), *2007 – L'Europe et le monde*, Paris, Dunod (RAMSES), 2006, 338 p.
- TANDONNET, Maxime, *En finir avec le chaos de l'immigration*, Paris, Editions Flammarion, 2006.
- TANDONNET, Maxime, Le défi de l'immigration, Paris, Editions François-Xavier de Guibert, 2005.
- WIHTOL de WENDEN, Catherine, *Atlas des migrations dans le monde, réfugiés ou migrants volontaires*, Paris, Autrement, 2005.

Articles de revues

- BARDI, Nandor, « Les minorités magyares en Europe centrale après 1989 », , *Hongrie (1956-2006). Examen de consciences, juin-septembre 2006, La Nouvelle Alternative*, vol.21, n°69-70.
- CHAUPRADE, Aymeric, « L'immigration extra-européenne, un défi majeur pour l'Union européenne », *Tribune de l'Institut Thomas More, série « Sociétés, cultures »*, n°5, mai 2005.
- DRESSLER, Wanda, « Globalisation et peuples aux frontières de l'Europe », site internet « Peuples et monde », 14 mars 2005.

- GARCIA-JOURDAN, Sophie, « L'Europe face à l'immigration », Fondation Robert Schuman, n°26, novembre 2004.
- HERAN, François, « Cinq idées reçues sur l'immigration », *Populations et sociétés*, n°397, janvier 2004.
- MAJOR, Claudia, « L'UE et l'Ukraine, des intérêts mutuels pour une coopération étroite », *Regards sur l'Est* N°23, nov-déc 2003.
- MIKLOS Matyassy, « Les Roms, un nouveau défi pour l'Europe », *Courrier international*, 4 mars 2004.
- RIEDEL, Sabine, « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement », *Politique étrangère*, mars 2002, pp.647-664.
- STANTCHEVA Assia, « Les minorités nationales en Europe Centrale et Orientale », Synthèse de la Fondation Robert Schuman, n°25, 2004.
- TAPINOS, Georges, Immigration et marché du travail, *L'Observateur de l'OCDE*, Nº219, Décembre 1999.
- TINGUY (de), Anne, « Union européenne : élargissement à l'Est et migrations », *Migrations Société*, mars 2004.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine, « L'Europe des migrations », *La Documentation française*, décembre 2001.
- Dossier « L'immigration irrégulière », GEND'info, n°289 & 290, août – septembre – octobre 2006.
- World Bank, Making Transition Work for Everyone, Oxford University Press, 2000.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization, Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous, Genève, BIT, 2004, <www.ilo.org/public/french/wcsdg/docs/report.pdf>.

Autres

- Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, La Documentation française, Paris, 2006.
- OCDE, Système d'observation permanent des migrations (SOPEMI), *Perspectives des migrations internationales*, 2006.
- Rapport de la commission internationale sur les Balkans, *The Balkans in Europe's Future*, 12 avril 2005, <www.balkan-commission.org/>
- Rapport d'information déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la mise en application de la loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (présenté par monsieur le député Thierry Mariani et enregistré à l'Assemblée nationale le 1er mars 2006).
- Rapport d'information n°0774 de la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union européenne déposé le 8 avril 2003.

- Rapport de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005 (tomes I et II).
- Rapport de la délégation de l'Assemblée nationale française pour l'Union européenne sur l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne, enregistré le 8 avril 2003 par la Présidence de l'Assemblée nationale.
- *Stratégie européenne de sécurité, Une Europe sûre dans un monde meilleur*, document proposé par Javier Solana et adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Conseil européen à Bruxelles, 12 décembre 2003, <www.ue.eu.int/>

ANNEXES

ANNEXE 1 : AUDITION DE M. FRANÇOIS HERAN, DIRECTEUR DE L'INED, PAR LA COMMISSION DU SENAT, LE 21 DECEMBRE 2005

ANNEXE 2 : TOTAL DE LA POPULATION DES PECO ET PROJECTIONS POUR 2015 – REPARTITION ET EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES MAGYARS D'EUROPE CENTRE-ORIENTALE

ANNEXE 3 : CARTES DES FLUX PERMANENTS DE MIGRANTS ET DES MIGRATIONS CLANDESTINES EN EUROPE

ANNEXE 4 : FRONTIERES ACTUELLES ET PASSEES DE L'EUROPE

ANNEXE 5 : ACQUIS SCHENGEN ET ACQUIS COMMUNAUTAIRE

ANNEXE 6 : L'UNION EUROPEENNE AU 15 JUILLET 2006

ANNEXE 7 : STATUT DU KOSOVO

ANNEXE 8 : LES RAPPROCHEMENTS AVEC L'UE

ANNEXE 9 : LES « EUROBAROMETRES »

ANNEXE 10 : LES PRINCIPALES MINORITES EN EUROPE

ANNEXE 11 : PROJECTIONS DU DECLIN DEMOGRAPHIQUE DE L'UE 27

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION ---------- 1
PREMIERE PARTIE : UNE DOUBLE APPROCHE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE ---------- 2
11- UNE APPRECIATION QUANTITATIVE APPROXIMATIVE ET FLUCTUANTE ---------- 2
111. Un recueil des chiffres difficile mais indispensable ---------- 2
112. L'exemple français symptomatique du flou statistique ---------- 4
113. La Hongrie, nouvellement confrontée au phénomène migratoire ---------- 6
12- UN PHENOMENE HUMAIN AVANT TOUT ---------- 7
121. D'où viennent-ils et par où ? ---------- 7
122. Quelles sont leurs motivations et leurs caractéristiques ? ---------- 8
123. Entre idées reçues et impacts directs ---------- 9
DEUXIEME PARTIE : UN CADRE LEGAL EVOLUTIF ET A GEOMETRIE VARIABLE ----------12
21- UE_{27} : INSTALLATION PROGRESSIVE D'UN CADRE NORMATIF… ----------12
211. De la coopération renforcée à la démarche communautaire ----------12
212. Vers un renforcement de la logique sécuritaire ----------14
213. Des cadres normatifs multiples et à géométrie variable ----------16
22- … MISE EN ŒUVRE PAR LES ETATS-MEMBRES ----------18
221. La France : un dispositif tourné vers la politique intérieure ----------18
222. Cas de la Hongrie ----------20
TROISIEME PARTIE : ENJEUX ET CONSEQUENCES GEOPOLITIQUES DE LA QUESTION DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE ----------24
31- UNION EUROPEENNE – QUELS IMPACTS AU PLAN INTERNATIONAL ? ----------24
311. Se prémunir contre les risques migratoires ----------24
312. UE comme projet politique ----------27
32- QUELS IMPACTS POUR LES ETATS-MEMBRES ----------28
321. La question récurrente des frontières et des minorités ----------28
322. Questions identitaires ----------31
CONCLUSION ----------34
BIBLIOGRAPHIE ----------35
ANNEXES ----------38
ANNEXE 1 : AUDITION DE M. FRANÇOIS HERAN, DIRECTEUR DE L'INED, PAR LA COMMISSION DU SENAT, LE 21 DECEMBRE 2005 ----------
ANNEXE 2 : TOTAL DE LA POPULATION DES PECO ET PROJECTIONS POUR 2015 – REPARTITION ET EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES MAGYARS D'EUROPE CENTRE-ORIENTALE ----------
ANNEXE 3 : CARTES DES FLUX PERMANENTS DE MIGRANTS ET DES MIGRATIONS CLANDESTINES EN EUROPE ----------
ANNEXE 4 : FRONTIERES ACTUELLES ET PASSEES DE L'EUROPE ----------
ANNEXE 5 : ACQUIS SCHENGEN ET ACQUIS COMMUNAUTAIRE ----------
ANNEXE 6 : L'UNION EUROPEENNE AU 15 JUILLET 2006 ----------
ANNEXE 7 : STATUT DU KOSOVO ----------
ANNEXE 8 : LES RAPPROCHEMENTS AVEC L'UE ----------
ANNEXE 9 : LES « EUROBAROMETRES » ----------
ANNEXE 10 : LES PRINCIPALES MINORITES EN EUROPE ----------
ANNEXE 11 : PROJECTIONS DU DECLIN DEMOGRAPHIQUE DE L'UE 27 ----------
TABLE DES MATIERES ----------39

1 bis

L’Europe

Annexe 1

Extraits de l'audition de M. François Héran,
Directeur de l'Institut national d'études démographiques (INED)
21 décembre 2005

M. François Héran.- Je commencerai par une précision sémantique : il est parfois utile de distinguer entre « illégal », « irrégulier », « clandestin » ou « sans papiers », mais, dans le cadre de cette déposition, je vais employer indifféremment tous ces termes.

Comme vous le savez, le premier réflexe du statisticien ou du démographe, quand on l'interroge sur l'immigration illégale, est de rappeler que, par définition, elle échappe à l'observation statistique. De fait, ni l'INED, ni l'INSEE, ni l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration ne se risquent à proposer une estimation dans leurs rapports annuels de conjoncture. Cette prudence se comprend, mais il serait plus juste de dire que l'immigration clandestine se soustrait à l'observation immédiate. De façon différée et partielle, elle finit par ressurgir dans les dispositifs d'observation ordinaires, tels que l'état civil et les recensements (j'y reviendrai).

Je commence donc par les méthodes d'estimation des migrations clandestines qui existent actuellement dans le monde.

Une première série de méthodes se fondent sur des enquêtes auprès des employeurs, dans les branches les plus concernées a priori par le travail illégal : elles sont identifiées et ce sont toujours les mêmes. Ces enquêtes se heurtent à diverses difficultés : l'échantillonnage des petites entreprises, de loin les plus nombreuses à recourir au travail illégal, les fortes réticences à répondre et la difficulté d'extrapoler les résultats à l'ensemble des métiers et des régions. Des chercheurs suisses, par exemple, ont tenté de contourner les difficultés en interrogeant les employeurs sur l'emploi d'immigrés clandestins dans leur secteur d'activité en général et non pas dans leur propre entreprise, mais il s'avère que les appréciations recueillies sont trop variables et difficilement exploitables.

Une autre famille de méthodes compare des sources statistiques d'origines diverses : généralement le recensement et des registres municipaux de population. Certains pays ont tenté de comparer les recensements avec d'autres registres, par exemple dans le domaine de l'éducation et de la protection sociale. La comparaison repose sur le principe que les migrants illégaux ou leurs proches peuvent avoir des activités plus ou moins légales ou que l'illégalité représente seulement une étape de leur parcours ; ils ont donc des chances d'apparaître à terme dans tel ou tel fichier.

Une autre comparaison consiste à apparier les recensements avec des fichiers d'étrangers qui enregistrent non seulement les permis de séjour mais les premiers contacts avec les autorités de police.

Toutes ces opérations s'avèrent très lourdes et reposent sur des hypothèses multiples, parfois circulaires. Elles appréhendent mieux les familles que les célibataires, par exemple.

J'en viens à une méthode proche, très prisée aux États-Unis et en Grande-Bretagne, qui est ce qu'on appelle la « méthode résiduelle ». Elle a été appliquée en 2001 par le *Bureau of Census* américain avec une très grosse équipe : une vingtaine de personnes ont travaillé sur ce sujet. Cette méthode consiste à rapprocher des sources décalées dans le temps. Le principe peut surprendre, mais les démographes américains considèrent que, dix ans après un recensement, le recensement suivant capte forcément l'essentiel de l'immigration irrégulière, ou, du moins, permet de définir une estimation-plancher. Le tout est de savoir isoler les différentes catégories de migrants. Comment faire ?

On analyse les variations de stock de l'ensemble de la population immigrée (*foreign born*) entre les deux recensements, en l'occurrence 1990 et 2000, après quoi on tente de chiffrer les composantes de ces variations chez les migrants *légaux* : on cherche à voir combien sont entrés à titre permanent au cours de la période, combien à titre temporaire, combien sont repartis à l'étranger et combien sont décédés. On soustrait ensuite toutes ces composantes de l'immigration légale de l'ensemble de la population étrangère recensée en début de période. Le résidu se compose alors forcément de migrants illégaux, puisqu'ils ne sont ni légaux, ni décédés, ni repartis.

Il faut noter qu'au sein de ce résidu, les démographes américains mettent à part ce qu'ils appellent les migrants « quasi légaux », à savoir les demandeurs d'asile dont le sort reste indécis et les migrants en cours de régularisation ou d'« ajustement de statut », qui peuvent entrer avec un autre motif.

Il reste dans cet alambic un ultime résidu : les migrants pleinement « illégaux ». C'est ainsi que les statisticiens du Census ont trouvé en 2000 un stock (si vous me passez l'usage de cette expression assez crue en démographie) d'environ 8,2 millions de migrants illégaux, complété par 1,7 million de « quasi-légaux », soit respectivement 20 % et 5 % de l'ensemble de la population immigrée totale, qui est estimée à environ 33 millions.

Pour mener à bien ce travail en un temps record (il a été publié en 2001, un an après le recensement), le Census confie l'analyse de chaque composante de la population immigrée à une équipe de chercheurs différente et c'est seulement *in fine* que les résultats sont raboutés. Il faut remarquer que l'estimation des taux de sortie des migrants légaux se réalise elle-même par différence de façon résiduelle en comparant la structure par sexe et âge des populations concernées aux deux recensements. Là aussi, il entre un peu de circularité dans ces divers calculs.

Par ailleurs, le résultat obtenu (plus de 8 millions de migrants illégaux) est considéré comme un plancher. On trouve aussi actuellement aux Etats-Unis des estimations supérieures plus proches de 12 millions que de 8, mais elles émanent plutôt des lobbies hispaniques qui cherchent à faire nombre.

Enfin, Delaunay et Tapinos, de même que Pinkerton et ses collègues (c'est l'équipe britannique que j'ai évoquée), voient dans les régularisations la dernière méthode digne d'être citée pour estimer l'importance et la nature de l'immigration clandestine, en particulier pour connaître la répartition par nationalité, par qualification et par secteur d'activité.

L'Europe du sud a pratiqué ces régularisations à répétition. Je vous donne les chiffres, qui sont impressionnants : l'Espagne s'est découvert 44 000 clandestins en 1985, 135 000 en 1991, 21 000 en 1996, 127 000 en 2000, 314 000 en 2001 et 700 000 en 2005 ; l'Italie a fait sortir du bois 119 000 clandestins en 1987-1988, 235 000 en 1990, 259 000 en 1996, 308 000 en 1998 et près de 900 000 en 2005 ; en Grèce, la régularisation de 1997-1998 a suscité 400 000 candidats, chiffre énorme pour un pays de 11 millions d'habitants, qui s'explique avant tout par l'afflux des Albanais. Certes, ces chiffres sont minorés par les irréguliers qui renoncent à se porter candidat et qui sont écartés d'emblée parce qu'ils ne remplissent pas les critères, mais ils sont aussi majorés par des doubles comptes au sein d'une même opération de régularisation, voire d'une opération à l'autre.

Tous ces biais importent peu au regard du caractère massif de ces régularisations : les effectifs de clandestins ainsi mis au jour dans toute l'Europe du sud sont sans commune mesure avec le résultat des deux régularisations françaises de 1981-1982 et 1997-1998, dont aucune n'a dépassé 140 000 candidatures.

Pour être complet, j'évoque à peine, pour finir, la méthode dite Delphi. Elle consiste à réunir des administrateurs proches du terrain, des experts, des membres d'ONG, etc., et à obtenir d'eux une sorte de consensus sur une estimation chiffrée. La méthode n'a rien de statistique. Appliquée à l'immigration clandestine, elle ne prémunit en rien contre les préjugés ni contre la tendance évidemment assez naturelle des professionnels à grossir ce qu'ils ont sous les yeux. Tapinos et Delaunay sont très sceptiques à son égard.

Qu'en est-il de l'application de ces méthodes d'estimation au cas français ?

Très rares ont été les tentatives d'application en France. Pour quelles raisons ?

La première est l'absence de registres de population. La confrontation du recensement avec des registres municipaux de population est inapplicable puisque la France, pas plus que le Royaume-Uni ou les États-Unis, ne possède de tels registres.

La deuxième est la disponibilité encore récente d'AGDREF. On pourrait imaginer de comparer systématiquement le fichier AGDREF (c'est-à-dire les permis de séjour délivrés par le ministère de l'intérieur) aux fichiers du recensement et aux fichiers de la protection sociale ou de l'éducation nationale. L'appariement des données pourrait se faire sur des identifiants individuels avant de se prolonger par une exploitation anonyme. Cela n'a pas été fait jusqu'à présent car le ministère de l'intérieur n'a informatisé et centralisé le fichier AGDREF que très récemment : la première transmission aux chercheurs, ceux de l'INED en l'occurrence, remonte à 1999, grâce à l'intervention de Patrick Weil, alors responsable du groupe statistique du Haut conseil à l'intégration, qui a précédé l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration. La priorité a été logiquement accordée à l'exploitation des premiers permis de séjour, mais l'une des premières exploitations a portée sur la régularisation de 1997-1998.

Troisièmement, dans le recueil de Delaunay et Tapinos, on cite une étude de cas française qui est une autre opération encore : l'exploitation de l'Échantillon démographique permanent (EDP) qui a été conduite en 1995 à l'INSEE dans la division des études démographiques dont j'avais la charge à l'époque (il s'agit de l'étude Rouault et Thave de 1995).

Du point de vue méthodologique, l'exploitation de l'EDP reste proche de la « méthode résiduelle » du Census, puisqu'elle consiste à confronter les recensements successifs et à les rapprocher d'une autre source : celle de l'état civil. L'avantage, c'est que la confrontation peut se faire à l'échelle individuelle et non de façon agrégée ; le problème, c'est qu'on a affaire seulement à un échantillon.

On pourrait encore imaginer de se rapprocher davantage de la méthode américaine en incluant le fichier AGDREF dans la confrontation des données. On pourrait aussi concevoir que la « méthode résiduelle » soit directement appliquée au recensement français, ne fût-ce qu'à titre expérimental. Il faut savoir cependant que ces appariements multi-sources sont extrêmement lourds et coûteux (il n'y a que seize personnes, aux Etats-Unis, pour faire ce genre d'opération). On ne peut donc pas les envisager sans mener une sérieuse étude préalable sur les moyens.

Le ministère de l'intérieur, pour sa part, tente d'apprécier l'évolution de la migration clandestine à partir d'indicateurs tels que le nombre d'infractions à la législation sur le droit de séjour, le nombre de réadmissions et de reconduites à la frontière, etc. Il est évidemment difficile de savoir quelle contribution ces indicateurs d'activité et de performance des services de l'État apportent à l'estimation chiffrée de la migration clandestine. Tout le monde est conscient de cette difficulté, à commencer par le ministère de l'intérieur lui-même, bien sûr.

Pour ma part, j'insisterai sur un point essentiel : l'approche administrative des flux migratoires est loin de couvrir les mêmes populations que l'approche démographique en raison d'une divergence sur la durée de séjour concernée. En effet, une partie importante de la migration clandestine n'a aucune vocation à entrer dans la comptabilité démographique car le démographe cherche avant tout à savoir dans quelle mesure l'immigration contribue au peuplement du pays et comment cet apport extérieur s'ajoute ou se combine à la dynamique des naissances et des décès. Or cette comptabilité démographique s'inscrit dans un cadre annuel. Selon la définition retenue par le Haut-conseil à l'intégration en 1991 et reprise par l'ensemble de la statistique publique, à commencer par l'INSEE, est immigrée toute personne née étrangère à l'étranger et venue s'installer en France depuis au moins un an. Cela vaut aussi bien pour l'immigré en situation irrégulière.

Ce délai d'un an cher aux statisticiens n'est pas une invention de l'INED destinée, comme je l'ai lu quelque part, à minimiser l'importance de l'immigration au nom de je ne sais quelle idéologie bien-pensante : c'est une recommandation internationale de l'ONU que suivent normalement tous les démographes de la planète.

De ce fait, l'immigration irrégulière au sens du démographe ne comprend ni l'immigration clandestine de transit, ni le prolongement irrégulier du séjour après l'expiration d'un visa de touriste de trois mois tant que ce séjour n'a pas atteint une année pleine. Pour prendre un exemple concret, les Irakiens, les Kurdes ou les Soudanais appréhendés dans le Calaisis par les brigades de l'OCRIEST au moment où ils tentent de gagner l'Angleterre peuvent être en infraction vis-à-vis de la législation des étrangers, mais il n'y a aucune raison pour que la comptabilité démographique les intègre dans le solde migratoire annuel de la France s'ils sont entrés sur le territoire depuis seulement quelques semaines ou quelques mois. En l'occurrence, peu importe qu'ils l'aient fait de façon clandestine ou non, avec ou sans passeur.

C'est là une cause majeure de divergence et rarement signalée entre la vision opérationnelle du ministère de l'intérieur et l'approche comptable du démographe : le premier doit prendre toutes les mesures nécessaires pour contrôler la régularité des entrées et des séjours, y compris sous le seuil d'un an ; le second doit estimer année après année la contribution de l'immigration à l'accroissement de la population. Cette diversité de points de vue est dans la nature des choses et elle est étrangère à toute idéologie, mais elle a des incidences sur les chiffres, car l'un des aspects essentiels de la migration, encore mal connu, c'est qu'il y a un très important turnover ou une plus grande rotation des candidats potentiels à la migration dans les douze premiers mois, qui est une période de transition complexe entre la migration régulière et la migration irrégulière, mais aussi entre les arrivées et les départs.

Une autre source de divergence entre le ministère de l'intérieur et l'INED est ponctuelle et repose sur un malentendu qu'il importe de dissiper. Il s'agit de la confusion entre flux et solde. Dans la déclaration qu'il a faite devant votre commission le 29 novembre, le ministre d'État s'est étonné que l'INED, sur la base de la dernière régularisation, ait pu, en janvier 2004, « évaluer le flux d'immigration illégale à 13 000 par an », évaluation « notoirement sous-estimée », et qu'il ait pu juger plus réalistes les estimations d'« immigrants illégaux supplémentaires » se situant « entre 80 000 et 100 000 », en précisant enfin que le nombre de « migrants clandestins déjà présents en France » devait, selon les données de l'AME (aide médicale d'État), se situer entre 200 000 et 400 000.

Cette déclaration repose sur plusieurs méprises.

Tout d'abord, la migration illégale nette, que j'évoquais dans mon petit article de janvier 2004, valait pour la décennie 1989-1998, c'est-à-dire pour l'ensemble des dix années sur lesquelles se sont étalées les entrées des étrangers ayant bénéficié de la régularisation des années 1997-1999. Le bilan de cette régularisation, je le rappelle, a été dressé en 2000 par un chercheur de l'INED à partir du fichier AGDREF du ministère de l'intérieur. Il aboutissait à un nombre final de 135 000 immigrés illégaux déclarés, avec une ancienneté de séjour moyenne de six années, dont environ les deux tiers ont été régularisés.

Ensuite, je n'ai jamais écrit que « le flux d'immigration illégale » était de 13 000 par an en 2004. Je parlais du solde migratoire de l'immigration irrégulière ou, si l'on préfère, de son flux net, c'est-à-dire du nombre annuel d'irréguliers restés en France une fois défalquées les sorties, et je précisais que cet apport venait majorer d'environ 25 % le solde migratoire calculé par l'INSEE. La confusion entre flux d'entrée et solde, ou entre flux bruts et flux nets est récurrente. On la trouve régulièrement dans la presse et, malgré tous nos efforts, elle n'a pas été dissipée par le dernier rapport public de la Cour des comptes sur l'accueil des migrants (2004).

Dans une première phase, la Cour a produit un rapport d'instruction très fouillé sur les statistiques de l'immigration, qui distinguait clairement les stocks, les flux d'entrée et les soldes, mais il n'est resté de ce long document que quelques pages de synthèse dans le rapport final, qui ont réintroduit la confusion en parlant indifféremment de « flux annuels » pour des chiffres qui, selon les sources, renvoyaient tantôt à des flux d'entrée, tantôt à des soldes : du coup, la presse les a listés dans le même tableau et le directeur de l'INED est devenu pour quelques médias l'homme qui, sans raison apparente autre que l'incompétence ou le parti pris, minimisait à plaisir les flux migratoires. J'insiste donc puisqu'il le faut : un solde net est forcément moins volumineux qu'un flux d'entrée, lequel a toutes chances d'être plus faible qu'un stock accumulé sur plus d'une décennie.

Ma remarque suivante porte sur les deux chiffres jugés réalistes par le ministre d'État, à savoir, d'un côté, 80 000 à 100 000 migrants illégaux « supplémentaires » par an et, de l'autre, une population de 200 000 à 400 000 immigrés illégaux présents sur notre sol à l'instant *t*. Le problème, c'est que ces chiffres -un solde annuel autour de 90 000 et un stock permanent autour de 300 000- ne sont pas compatibles entre eux.

Toutes les régularisations menées en France et en Europe montrent que la durée de séjour des migrants illégaux s'étale au moins sur les dix dernières années pour un pays d'immigration relativement ancienne. Admettons que les 90 000 migrants illégaux supplémentaires évoqués par le ministre d'État correspondent à un solde et non pas simplement au nombre annuel d'entrées ; ce flux net d'illégaux aurait dû déposer au fil du temps un « stock » voisin de 800 000 individus (huit à dix fois 90 000) et non pas de 300 000, à moins d'imaginer des taux de sortie très élevés dans l'intervalle, que le ministère aurait jugés peu réalistes.

Si, inversement, l'on considère que le chiffre réaliste à retenir dans la déclaration du ministre n'est pas le solde annuel de 90 000 mais le stock de 300 000 immigrés illégaux accumulés sur le territoire, alors le solde annuel correspondant doit représenter entre 1/8 et 1/10 de cette quantité, c'est-à-dire descendre très au dessous du flux net de 90 000 personnes annoncé par le ministre, quelque part entre 30 et 40 000. Pourquoi pas, en effet ? Mais, dans ce cas, un tel chiffre devient parfaitement compatible avec ma propre estimation.

Je suggérais donc de doubler le solde migratoire calculé par l'INSEE (je reviendrai sur ce point), ce qui fait que mon estimation du flux net de migrations illégales pouvait atteindre pour la fin des années 1990 le niveau de 30 000. On peut statistiquement avoir un solde annuel de 30 000 illégaux pour un stock de 250 000 illégaux accumulés en dix ans, et ce sans contradiction.

Au total, on mesure combien il faut être prudent avant de dénoncer la cacophonie des chiffres sur l'immigration ou le prétendu aveuglement des statisticiens. Mis à part quelques divergences bien identifiées sur le comptage de nombre des étudiants ou l'inclusion des mineurs, les écarts entre les diverses sources restent somme toute minimes pour peu que l'on évite de confondre stocks, flux bruts et flux nets.

Je dois maintenant dire un mot sur les déboutés du droit d'asile, particulièrement nombreux en France ces cinq dernières années : un cumul d'environ 250 000, si l'on défalque les réfugiés reconnus et si on postule de façon arbitraire un recouvrement de 30 % entre asile territorial et asile conventionnel. On se heurte à plusieurs difficultés quand on veut chiffrer l'évolution de l'immigration irrégulière à partir de cette catégorie.

La première est, encore une fois, la question des doubles comptes, toujours cruciale pour le statisticien. L'ouverture d'un double guichet à la suite de la loi Réséda a engendré une grande incertitude sur l'ampleur du recouvrement entre l'asile conventionnel, géré par l'OFPRA, et l'asile territorial, géré par le ministère de l'intérieur. Dans quelle mesure pouvait-on additionner en 2003 les 52 000 demandes d'asile conventionnel et les 32 000 demandes d'asile territorial, puis les multiplier par un taux de rejet moyen de 80 ou 85 %, pour en conclure que l'asile engendrait cette année-là 70 000 clandestins supplémentaires ?

La suppression du double guichet à compter de 2004 s'est accompagnée d'une baisse notable des demandes sans que l'on puisse savoir, pour l'instant, quelle est dans cette baisse la part du changement de règle et la part d'une évolution réelle des comportements. À titre d'exemple, il suffit de faire l'hypothèse qu'un tiers des demandes d'asile territorial venaient dupliquer les demandes d'asile conventionnel pour que la somme corrigée des deux procédures ramène le pic des demandes observées en 2003 au même ordre de grandeur que le pic de 1989.

Du coup, le statisticien se trouve devant une courbe des demandes d'asile en forme de montagnes russes : un démarrage à moins de 20 000 avant 1980, une pointe à 61 000 en 1989, une chute à 17 000 en 1996, une remontée vers 70 000 en 2001 et une nouvelle baisse qui s'amorce aujourd'hui. Les causes de ces retournements sont multiples et s'entremêlent, qu'elles soient géopolitiques ou administratives ou qu'elles soient liées aux déstockages : on sert de beaucoup plus près les récits des candidats, sans compter les interventions législatives, évidemment.

Devant de telles fluctuations, les responsables politiques tentent d'enrayer les dérives en réagissant au plus vite, mais le démographe, lui, qui est habitué, dans les phénomènes démographiques, à des courbes beaucoup plus tales, est contraint de temporiser : il ne peut pas céder, ce que les journalistes ont parfois du mal à comprendre, aux sirènes des commentateurs qui le somment d'interpréter comme un mouvement de fond le dernier coup d'accordéon de la conjoncture géopolitique et administrative et il serait imprudent pour lui de figer durablement cette montée récente dans des projections à moyen ou à long terme.

Finalement, peut-on, en matière d'immigration illégale, extrapoler du reste de l'Europe à la France ? On entend dire parfois que l'exemple espagnol ou italien apporte la preuve vivante qu'il existe en Europe un immense réservoir d'irréguliers et l'on sous-entend que la France ne saurait y échapper. Un autre raisonnement consiste à dire que si les États-Unis estiment à plus de 8 millions le nombre de leurs immigrés clandestins, le continent européen doit en avoir grosso modo le même nombre, essentiellement répartis en Europe occidentale, la France en ayant sa quote-part, soit 15 à 20 %. En somme, il n'y aurait pas de différence notable entre la France et ses voisins du sud dans le degré d'exposition au risque de la migration illégale.

Cette affirmation n'est pas tenable. La pression migratoire que subit la France a progressé ces dernières années, c'est indéniable, mais elle reste très inférieure à celle que connaissent la plupart de nos voisins, les écarts sont tels qu'ils dépassent de très loin les marges d'erreur liées aux problèmes de mesure.

Je vous communique en plusieurs exemplaires, à titre de complément à cette déposition, un document qui reprend ces soldes migratoires.

Les soldes migratoires de la France sont actuellement très importants, mais très inférieurs à ceux que nous avons connus sous la V^{e} République. Nous les mesurons en nombre d'habitants nouveaux pour mille habitants présents. La dernière correction à laquelle l'INSEE a procédé passe de 50 000 à 100 000 en chiffre absolu et d'environ 1 à 2 ‰. On peut majorer ce solde en le faisant passer à 3 ‰, mais la plupart des pays européens sont entre 5 et 12 ‰ et l'Espagne a vraisemblablement dépassé ces chiffres avec les dernières régularisations massives, et si vous regardez le profil espagnol, vous constaterez qu'il est tout à fait saisissant et absolument sans commune mesure avec ce qui se passe en France.

Quelle est la caractéristique de la France par rapport à tous ces pays ? C'est le fait qu'en ce moment, nous n'avons pas des flux massifs -nous avons connu des flux beaucoup plus importants dans le passé- mais que, dans les années 50, 60 et début 70, nous avons eu des flux considérables qui n'ont pas eu leur équivalent dans les pays étrangers. Ils n'ont pas eu leur équivalent en Grande-Bretagne, ils ont eu un peu leur équivalent en Allemagne et seule la Suisse a connu quelque chose d'équivalent à ce que nous avons connu.

Par conséquent, notre problème spécifique n'est pas celui que posent les volumes massifs actuels, puisque nous sommes plutôt dans le bas du classement européen, mais le fait que nous avons une seconde et une troisième génération considérables. C'est la caractéristique de la France, même s'il faudrait évidemment le vérifier par des études appropriées. Les émeutes urbaines récentes le confirment : un certain nombre des jeunes de banlieues qui ont été interviewés avaient déjà des parents nés en France et ils étaient donc de la troisième génération.

Source : Rapport de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005 (tomes I et II).

Annexe 2

Total de la population des PECO et projections pour 2015 (en milliers)

	1980	1990	2001	2015 (projections)
Bulgarie	8 846	8 767	8 191	6 800
Estonie	1 472	1 572	1 367	1 200
Hongrie	10 709	10 324	10 005	9 300
Lettonie	2 509	2 613	2 366	2 200
Lituanie	3 404	3 708	3 693	3 500
Pologne	35 413	38 038	38 644	38 000
République tchèque	10 316	10 362	10 267	10 000
Roumanie	22 133	23 211	22 431	21 400
Slovaquie	4 963	5 288	5 403	5 400
Slovénie	1 893	1 996	1 990	1 900

Sources : *European Report*, 2003. Disponible sur le site Internet : www.europa.eu

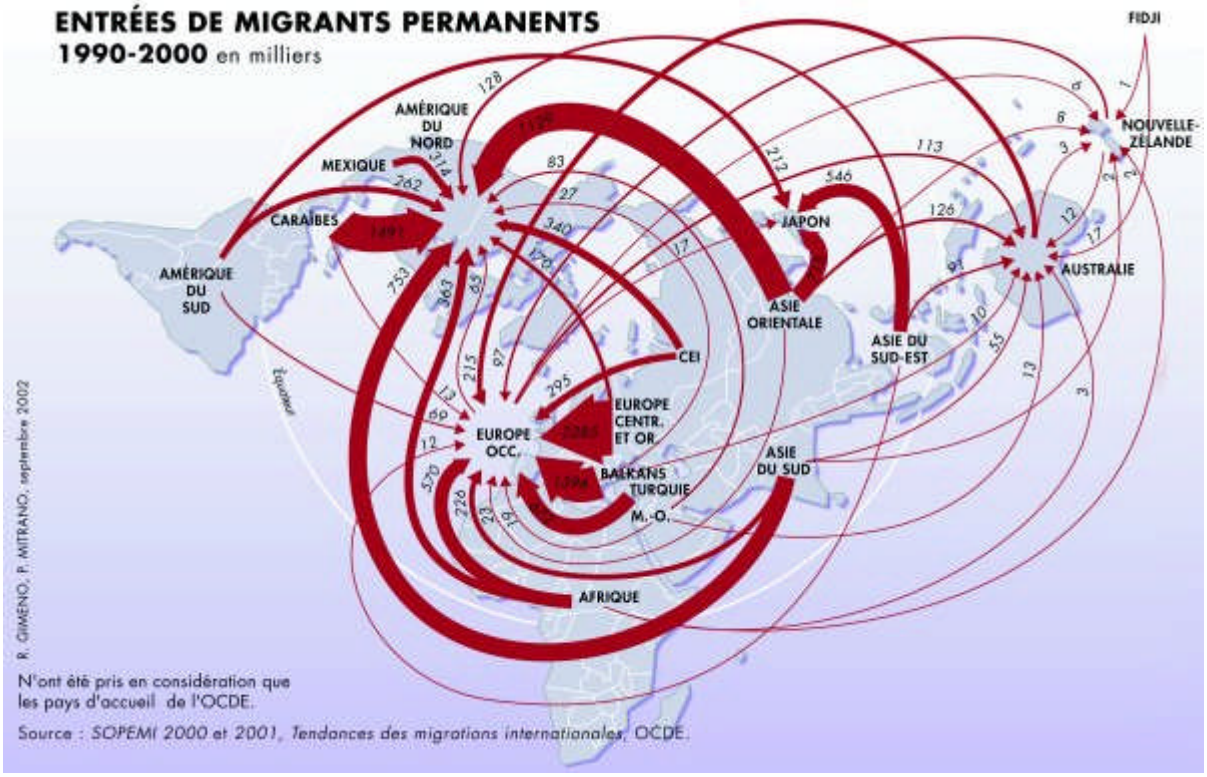
Répartition et évolution démographique des Magyars d'Europe centre-orientale

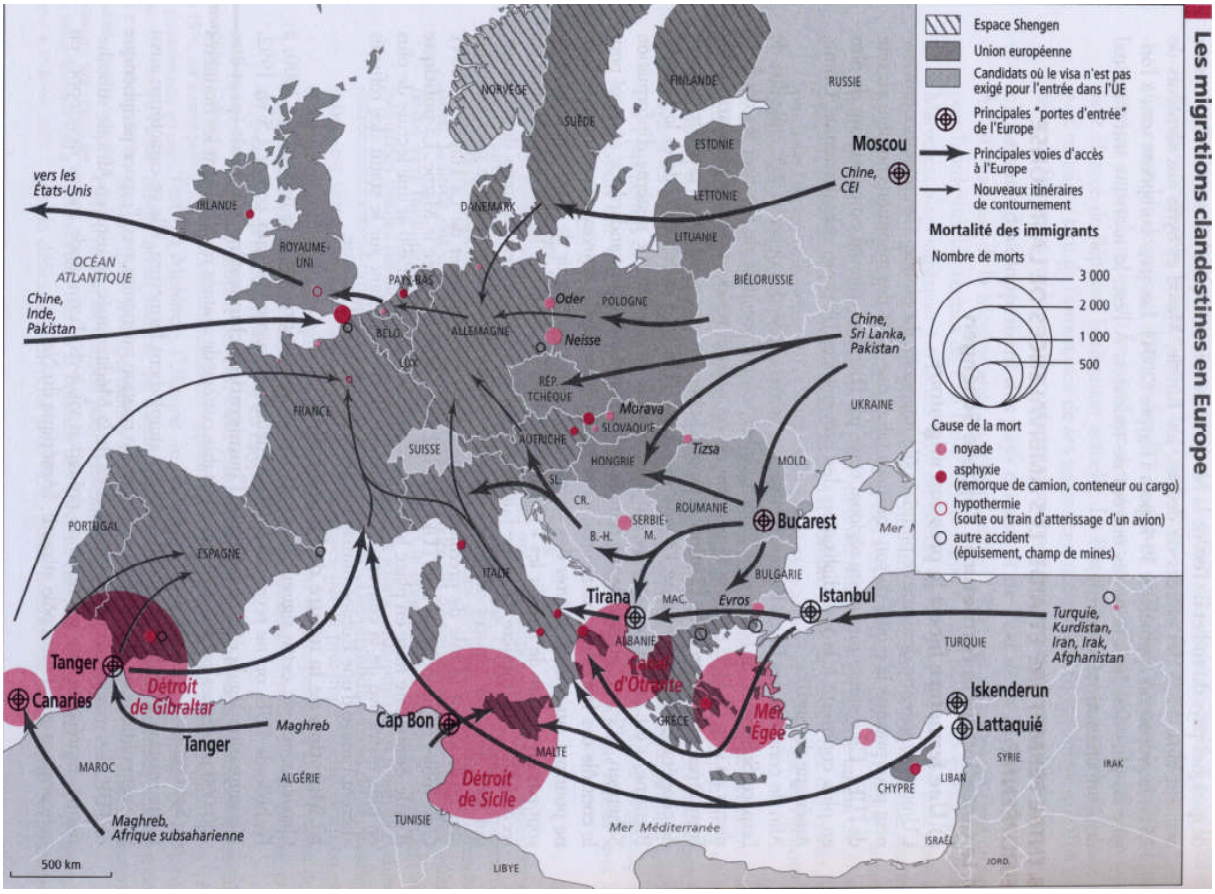
	1920	1930	1991	2001
Autriche (Burgenland)	26 153	10 442	6 763	5 445
Tchécoslovaquie (puis Slovaquie)	1 087 343	585 434	567 296	520 528
Yougoslavie	563 597	465 400	370 020	
Serbie (Vojvodine)			339 491	290 207
Croatie			22 355	16 595
Slovénie			8 174	6 000
Roumanie	1 664 805	1 552 563	1 603 900	1 416 800
Ukraine			155 711	151 516

Source : Károly Kocsis, « A Kárpát-medence változó etnikai arculata (1989-2002) » [Changements de la composition ethnique du bassin danubien (1989-2002)], *Kisebbségkutatás*, 4 (2003), pp.706-725.

Extrait de BARDI, Nandor, « Les minorités magyares en Europe centrale après 1989 », , *Hongrie (1956-2006). Examen de consciences, juin-septembre 2006, La Nouvelle Alternative*, vol.21, n°69-70, p.36.

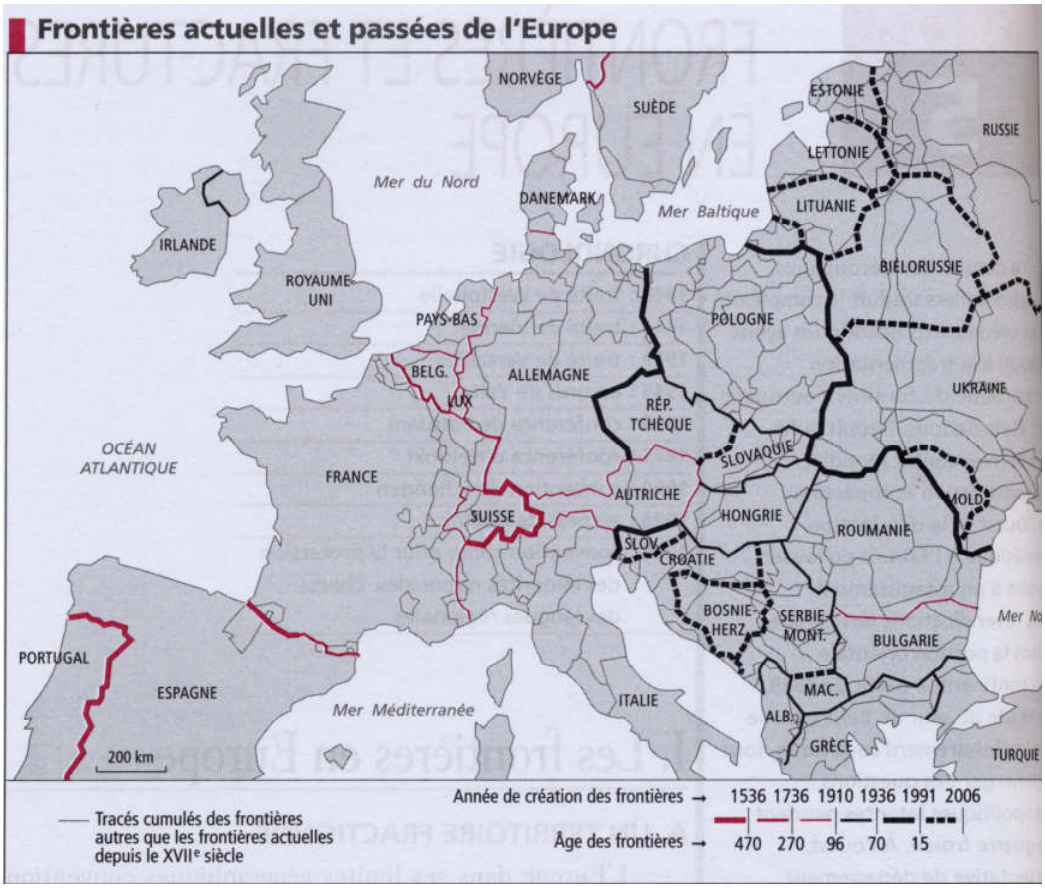
Annexe 3
Cartes des flux de migrants permanents et des migrations clandestines en Europe





- Source : ELLISSALDE, Bernard (dir.), *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan, Collection nouveaux continents, 2006, p.280.

Annexe 4



Source : ELLISSALDE, Bernard (dir.), *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan, Collection nouveaux continents, 2006, p.80.

Annexe 5

Accords de Schengen
Acquis communautaire
Rappels en matière de politique migratoire

Les accords de Schengen

Les accords de Schengen, entrés en vigueur en 1995, ont représenté une première forme de « coopération renforcée », dessinée hors traité mais entre des Etats membres de la Communauté européenne. Il s'agissait alors de surmonter l'opposition de plusieurs pays membres, notamment du Royaume-Uni, au projet ambitieux de matérialiser le principe de la libre circulation des personnes et des marchandises par la suppression des contrôles physiques aux frontières intérieures.

L'accord politique conclu en ce sens le 14 juin 1985 à Schengen (Luxembourg) entre cinq pays (la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) a été complété par une série de dispositions destinées à compenser la levée progressive des contrôles aux frontières par un renforcement de la coopération dans les domaines de la circulation des personnes (visas, immigration, asile), ainsi qu'en matière policière et judiciaire, contenues dans la « Convention d'application de l'accord de Schengen » du 19 juin 1990.

Un comité exécutif chargé de veiller à l'application de ces accords a été institué, sur le modèle du Conseil des ministres de l'Union européenne. Il a adopté de nombreuses normes permettant l'application de ces accords, plus particulièrement dans le domaine des visas et de l'immigration.

Les accords de Schengen ont été progressivement étendus à l'ensemble des quinze anciens Etats membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande, qui cependant y participent partiellement.

Deux Etats tiers, la Norvège et l'Islande, participent également à ces accords en raison de leurs liens avec les pays scandinaves membres de l'Union européenne dans le cadre de l'« Union nordique des passeports », qui regroupe le Danemark, la Suède, la Finlande, la Norvège et l'Islande. En outre, la Suisse pourrait prochainement adhérer à ces accords.

Les dix nouveaux pays ayant adhéré à l'Union européenne le 1er mai 2004 se sont engagés, lors des négociations d'adhésion, à reprendre l'intégralité de l'« acquis de Schengen », qui fait partie intégrante de l'« acquis de l'Union européenne » depuis le traité d'Amsterdam. Cependant, leur adhésion à l'Union n'a pas entraîné la levée des contrôles aux frontières intérieures avec ces pays. En effet, la levée effective des contrôles aux frontières avec tel ou tel de ces pays nécessite une décision prise à l'unanimité par les Etats participants, à l'issue d'une évaluation de la capacité du pays en question à assumer ses obligations en la matière.

Source : Rapport d'information n° 385 (Sénat – 2004-2005) sur la politique européenne d'immigration de M. Robert Del Picchia au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne.

Glossaire

Accords de réadmission : accords signés entre un pays de l'Union européenne et un pays extra-communautaire, en vertu duquel celui-ci s'engage à reprendre sur son territoire les clandestins ayant soit transité par son territoire, soit quitté celui-ci dont ils sont originaires, identifiés comme tels par le pays d'accueil signataire.

Acquis communautaire : ensemble des dispositions définies par les accords de Schengen et les traités européens (Maastricht, Amsterdam, Nice), relatives au contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, à la libre circulation interne des Européens et aux accords de réadmission que les Etats candidats à l'Union doivent signer et appliquer en gage de solidarité entre pays européens dans la maîtrise de l'immigration et de l'asile.

Asile conventionnel : droit d'asile, tel que défini par la Convention de Genève de 1951, donnant droit au statut de réfugié politique.

Asile territorial temporaire : asile accordé pour une durée limitée à une personne qui ne répond pas aux critères d'obtention du statut de réfugié (notamment parce qu'elle vient d'un pays où ce n'est pas l'Etat qui est l'auteur de la persécution).

CIREA : Centre d'Information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile, créé en 1992 à l'échelon des ministères de l'Intérieur des pays membres de l'Union européenne

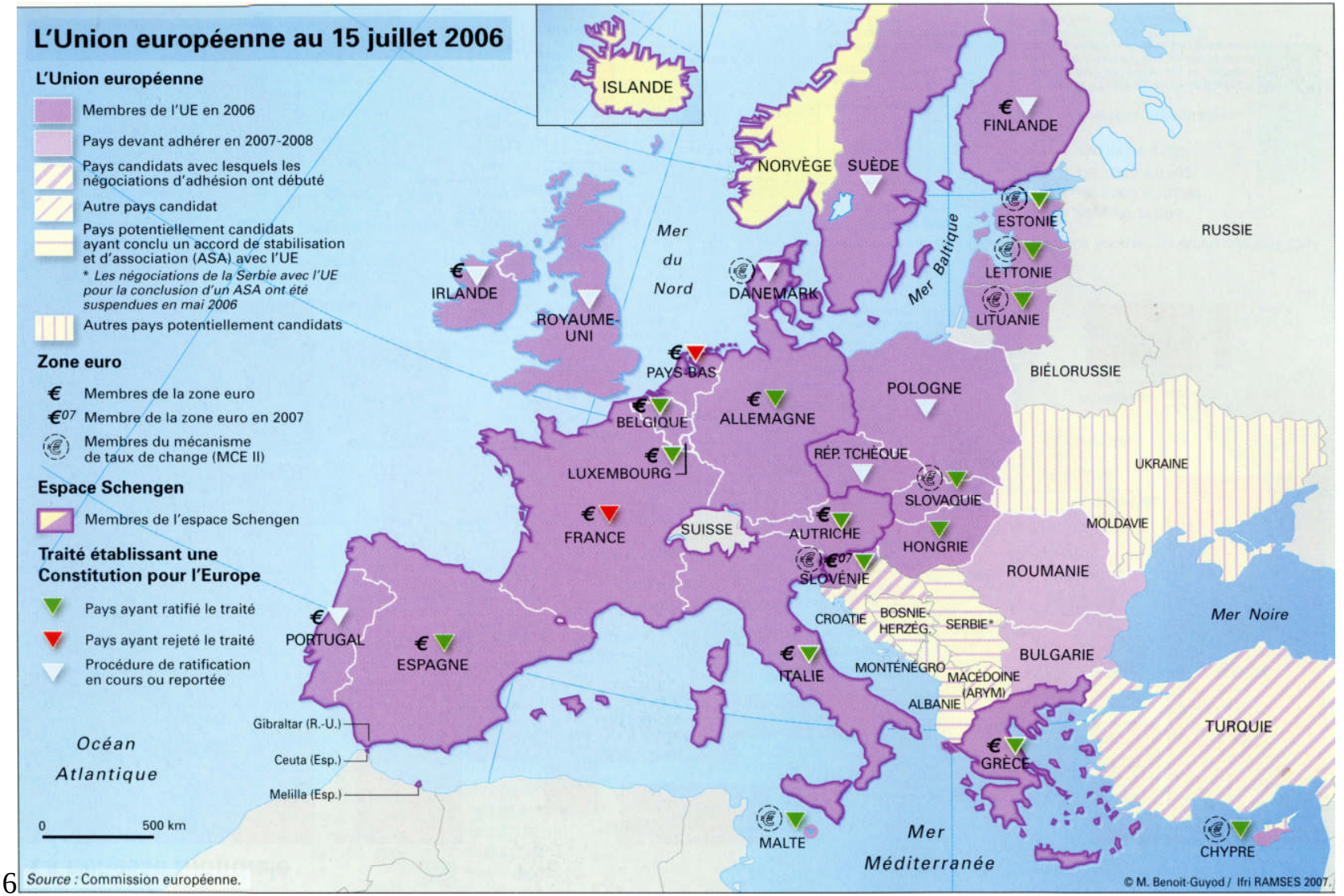
CIREFI : Centre d'Information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration, créé en 1992 à l'échelon des ministères de l'Intérieur des pays membres de l'Union européenne.

Pays de premier asile : premier pays auquel le demandeur d'asile fait appel pour obtenir une protection

Pays d'origine sûr : pays considéré comme ne portant pas atteinte aux droits de l'homme, d'où l'on ne peut pas demander l'asile.

SIS : Système d'Information Schengen organisant un échange de données informatisées sur l'immigration clandestine et le passage illégal des frontières entre les membres de l'espace Schengen.

Source : WIHTOL DE WENDEN, Catherine, *L'Europe migratoire*, conférence prononcée à Paris, 2002.



Annexe 6

Source : MONTBRIAL (de), Thierry, MOREAU DEFARGES, Philippe (dir.), *2007 – L'Europe et le monde*, Paris, Dunod (RAMSES), 2006, p. 193.

Annexe 8

Processus de rapprochement avec UE

Pays	Statut	Relation contractuelle UE-pays	Demande d'adhésion	Négociations d'adhésion	Signature du traité d'adhésion	Modalités de ratification par la France du traité d'adhésion
Bulgarie	**Candidat**	**Accord européen**	**14/12/1995**	**15/02/2000**	**25/04/2005**	**Voie parlementaire**
Roumanie	**Candidat**	**Accord européen**	**22/06/1995**	**15/02/2000**	**25/04/2005**	**Voie parlementaire**
Turquie	**Candidat**	**Accord d'association**	**14/04/1987**	**03/10/2005**		**Référendum**
Balkans occidentaux						
Albanie	**Candidat potentiel**	**ASA[1] signé le 12/06/2006**				**Référendum**
Macédoine	**Candidat**	**ASA signé le 09/04/2001**	**22/03/2004**			**Référendum**
Bosnie-Herzégovine	**Candidat potentiel**	**ASA négociations en cours**				**Référendum**
Croatie	**Candidat**	**ASA signé le 29/10/2001**	**21/02/2003**	**03/10/2005**		**Voie parlementaire**
Serbie (dont Kosovo) Monténégro	**Candidats potentiels**	**ASA négociations suspendues le 03/05/2006***				**Référendum**

[1]. ASA : accord de stabilisation et d'association, signé par la Macédoine, la Croatie et l'Albanie. Ouverture des négociations pour la signature d'un ASA décidée en octobre 2005 pour la Bosnie-Herzégovine et la Serbie-et-Monténégro. L'indépendance du Monténégro faisant suite au référendum du 21/05/2006 oblige la Commission européenne à négocier un nouvel accord séparé avec Podgerica et Belgrade et le Conseil à donner son feu vert à la reprise des négociations avec chacun des deux pays.

Source : MONTBRIAL (de), Thierry, MOREAU DEFARGES, Philippe (dir.), *2007 – L'Europe et le monde*, Paris, Dunod (RAMSES), 2006, p.94.

Annexe 7

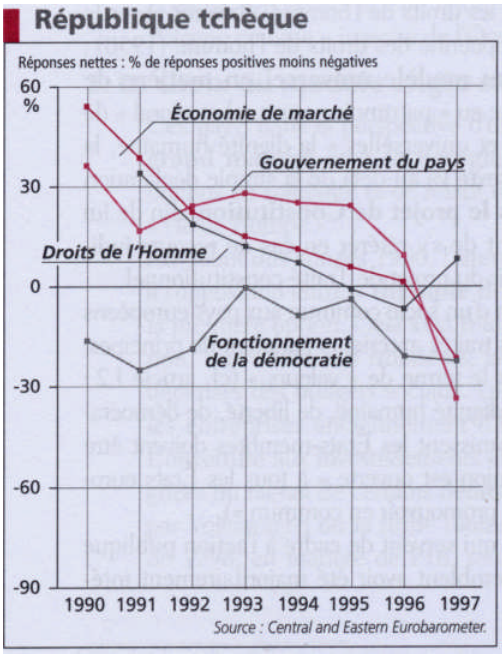
Le statut du Kosovo: quelles options ?	
Option privilégiée par la communauté inernationale	
Indépendance conditionnelle et graduelle	* avantages :
Option privilégiée par le groupe de contact, soutenue par la Macédoine et l'Albanie noamment	Aucune menace véritablement sérieuse à la stabilité de la région : affaiblissements des éléments extrémistes albanais et de la "théorie des dominos"
Evolutions possibles:	*** problèmes**
1. séparation factuelle de la Serbie et du Kosovo	l'opposition entre la Chine et la Russie tente de lier le sort du Kosovo à celui des républiques non russes de la CEI, ce qui menacerait le Caucase
2. indépendance sans pleine souveraineté : la Mission de surveillance de l'UE remplacerait la mission intérimaire des NU au Kosovo (MINUK)	Risque d'un refus de la partie serbe et/ou d'une tentative de procéder à un échange de territoire (Kosovo/république Srpska de Bosnie-Herzégovine)
3. souveraineté guidée : le statut de candidat à l'UE serait accordé au Kosovo	
4. adhésion ultime à l'UE : une souveraineté entière partagée avec l'Union	
Autres options	**Risques**
Indépendance immédiate et complète revendiquée par certains cercles albanais	Isolation du Kosovo sur la scène internationale
Statu quo	Perpétuation d'un protectorat international contesté, non tenable sur le long terme - Gel d développement économique du Kosovo
Retour du Kosovo au sein de la Serbie sous la forme d'une autonomie améliorée : large décentralisation, droit à l'auto détermination sans remise en question de la souveraineté serbe, "création d'une entité serbe" - option privilégiée par les élites serbes	Risque d'exacerbation des frustrations de la communauté albanaise
Partition de la province selon des lignes ethniques - option privilégiée par certains cercles diplomatiques d'Europe continentale et élites intellectuelles serbes soutenant le projet de grande Serbie mais qui se heurterait au refus russe et chinois	Menace à l'intégité des frontières: cette option engendre des déplacements de populations; -elle compromettrait les efforts de stabilisation en Macédoine et les réformes constitutionnelles en Bosnie-Herzégovine

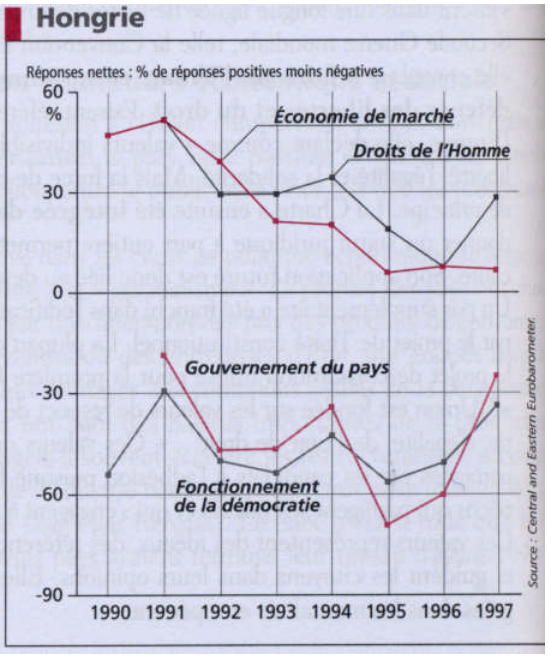
Source: International crisis group et commission internationale sur les Balkans (2006)

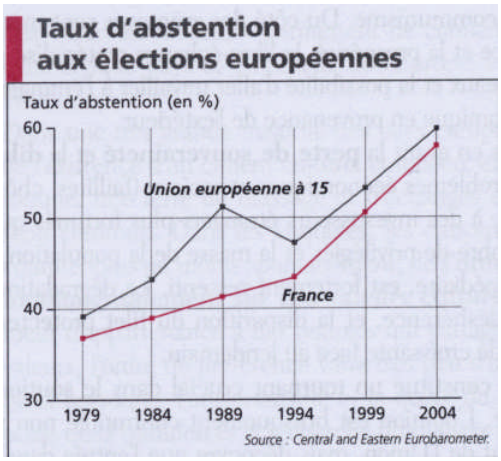
Extrait de MONTBRIAL (de), Thierry, MOREAU DEFARGES, Philippe (dir.), *2007 – L'Europe et le monde*, Paris, Dunod (RAMSES), 2006, p.94.

Annexe 9

Les « eurobaromètres »

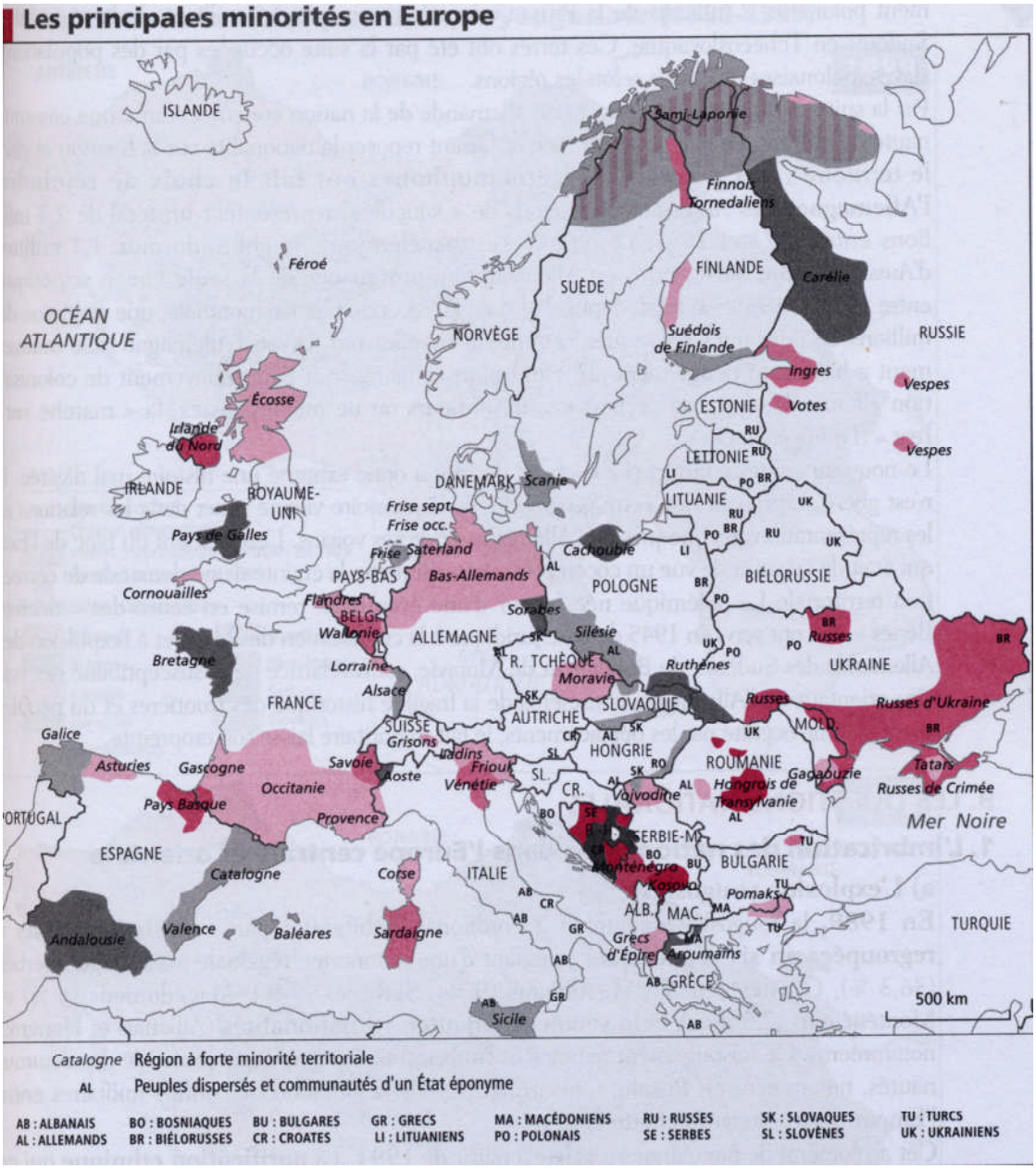






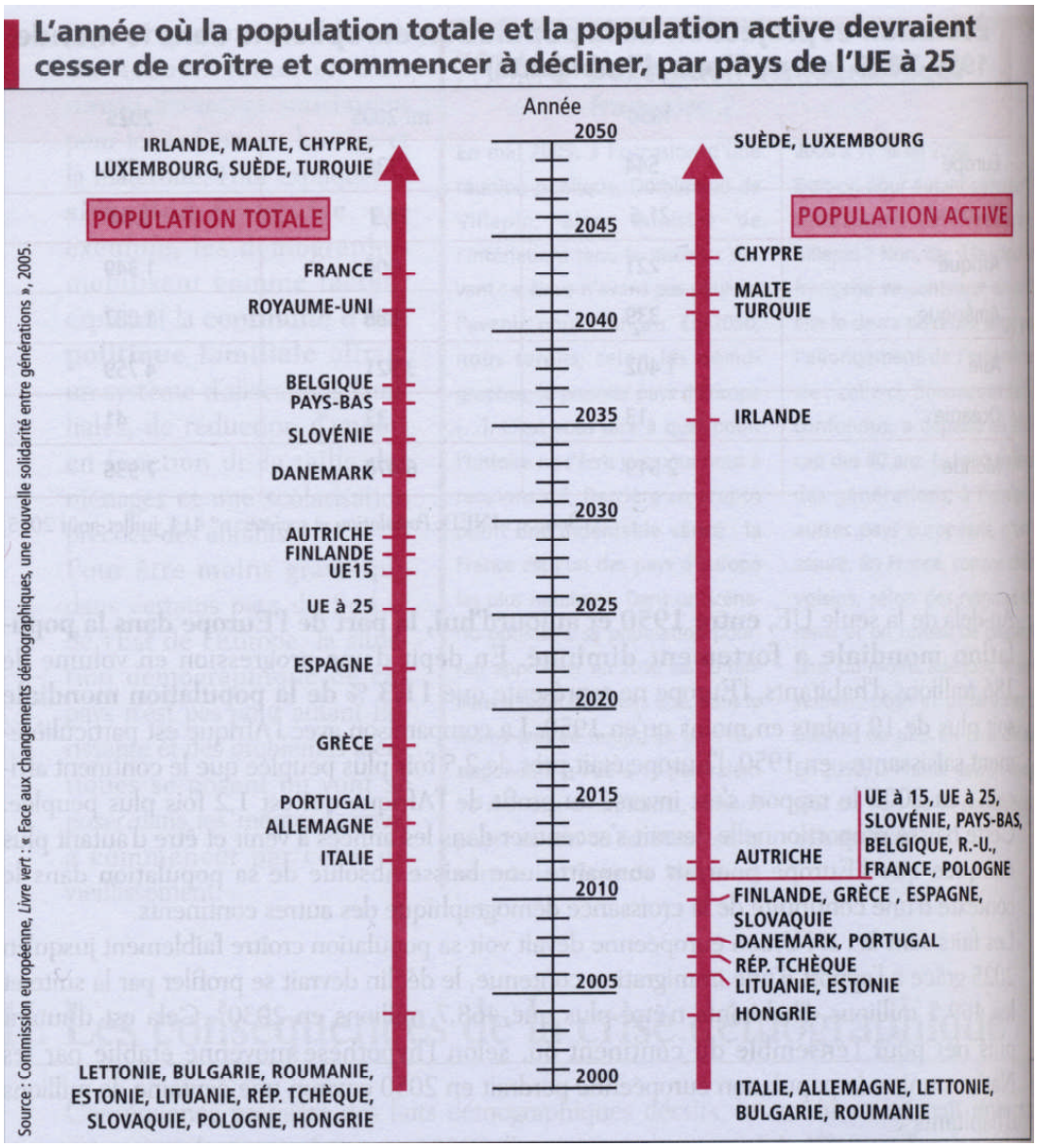
Source : ELLISSALDE, Bernard (dir.), *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan, Collection nouveaux continents, 2006, p.110 & 112.

Annexe 10



Source : ELLISSALDE, Bernard (dir.), *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan, Collection nouveaux continents, 2006, p.85.

Annexe 11



Source : ELLISSALDE, Bernard (dir.), *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan, Collection nouveaux continents, 2006, p.202.