

Quelle politique de l'émigration pour quelle Union européenne ?

*Eberhard Rhein**

L'histoire du monde se présente comme une chaîne infinie de migrations, plus fréquentes dans certains espaces que dans d'autres, plus intenses durant certaines périodes que d'autres, souvent pacifiques, mais fréquemment accompagnées de conquêtes militaires et de l'extermination des populations indigènes.

La plupart des migrations ont lieu sur de courtes distances, disons moins de 1 000 km, à l'intérieur d'un pays donné, à partir de zones rurales et en direction de zones urbaines, hors de régions à faible densité d'emploi vers des régions à marché de l'emploi plus large, des régions pauvres aux régions riches.

De 1850 à 1930, l'humanité a connu des vagues intercontinentales de migration élevée à partir d'une Europe surpeuplée, répressive, affamée et pauvre, en direction des grands espaces américains, australiens et sud-africains. Plus de 50 millions d'Européens ont émigré pendant ces quatre-vingts ans, jusqu'à 5 % d'une population mondiale de 1 milliard d'habitants.

Depuis le tournant du XXI^e siècle, l'humanité est de nouveau en marche, cette fois-ci en nombres encore plus importants. Nous sommes désormais confrontés à des migrations d'ordre économique, politique et, de façon croissante, environnemental.

La plupart des migrants se déplacent pour des raisons de pauvreté, de misère et de répression en direction de parties du monde plus prospères. Mais de plus en plus de gens fuient les conflits politiques et militaires. Plus de 2 millions d'Irakiens ont émigré en Jordanie et en Syrie, des pays pauvres et peu étendus, depuis l'invasion US en 2003 ! Plus de 500 000 Soudanais du Darfour se sont réfugiés dans les territoires pauvres de la Centrafrique et du Tchad pour échapper à la répression brutale qui était leur lot.

Eberhard RHEIN, *European Policy Center, Bruxelles.*

Quelque 200 millions de migrants aujourd'hui. Si l'on rapporte ce chiffre à une population de 6,5 milliards d'habitants, il y en a moins, relativement, qu'il y a cent ans !

Différence de taille avec la période d'il y a cent ou cent cinquante ans : n'existent plus les grandes étendues largement inhabitées que les émigrants venus d'Europe trouvèrent aux Amériques. Une émigration clandestine et « anarchique » a remplacé les voyages très organisés des migrants des XIX^e et XX^e siècles. Les migrants sont devenus des *personæ non gratae* pratiquement partout sur la planète, des États du Golfe au Japon, en Europe ou en Amérique. Il leur faut s'introduire subrepticement dans le pays de leur choix et parfois attendre nombre d'années avant d'y être admis en tant que citoyens en règle. Il n'est plus un seul pays qui accueille volontiers de larges populations immigrées. La politique désormais standard est celle du « *migrants unwanted* ».

Les raisons de semblable « rejet » sont fort simples. La plupart des immigrés sont analphabètes et pauvres. Ils ont du mal à s'intégrer dans des sociétés devenues égoïstes et sur des marchés du travail exigeants. Le risque d'immigrés défailants et devenant une charge pour l'État providence (indemnité de chômage incluse) ou s'adonnant à la petite criminalité est plus élevé qu'il y a cent ans. L'écart entre les revenus et les styles de vie des immigrés potentiels et ceux des citoyens des pays hôtes s'est largement creusé.

La pression migratoire est devenue plus intense que jamais. Les conditions de vie dans de nombreuses parties de ce qui reste du tiers-monde – en particulier l'Afrique – sont abominables : logement misérable, très bas niveau sanitaire et d'éducation, chômage supérieur à 20 %. Pas de perspectives d'amélioration. Une vie sinistre, en particulier pour les jeunes, qui constituent plus de la moitié de la population en raison d'une natalité élevée et d'une faible espérance de vie.

Il ne faut pas s'attendre à ce que la pression migratoire du Sud se tasse dans un avenir prévisible. L'Afrique, des parties entières de l'Asie du Sud et de l'Amérique latine abritent environ un milliard de prolétaires prêts à subir les épreuves, les souffrances et les risques de la clandestinité dans n'importe lequel des pays riches s'ils parviennent seulement à pénétrer dans le paradis présumé. Ils peuvent voir tous les jours à la télévision comment vivent les riches où que ce soit. Ce serait contre la

nature humaine s'ils ne rêvaient pas d'une vie analogue pour eux-mêmes, que ce soit à Manchester, à Chicago ou à Singapour !

Les migrants dynamiques et formés sont les seuls à pouvoir aisément s'intégrer dans les pays riches. Mais leur émigration a pour leurs pays d'origine l'impact négatif de l'« exode des cerveaux ».

La pression migratoire sera complètement hors contrôle après 2050 si l'humanité ne parvient pas à s'attaquer avec succès au réchauffement planétaire. Des centaines de millions de « réfugiés écologiques » pourraient être privés de leurs moyens d'existence par des sécheresses ou des inondations. L'Europe ne sera pas épargnée et aura plusieurs millions d'habitants des côtes à reloger à l'intérieur des terres, sans compter les dizaines de millions de réfugiés écologiques venus d'autres parties du monde.

La migration sera donc un des problèmes majeurs de l'humanité au cours du XXI^e siècle. Tous les pays étant touchés d'une manière ou d'une autre.

I. – Migrations intra-européennes

Du point de vue des sociétés européennes, la migration planétaire se complique d'une circulation des travailleurs et citoyens à l'intérieur de l'Europe. Ces mouvements de circulation se sont produits dès la fin du XIX^e siècle : d'Italie en France et en Belgique, de Pologne en Allemagne. Avec les débuts de la construction européenne, dans les années 1960, cette immigration a pris de l'amplitude : le nord et l'ouest du continent, prospères, ont dû faire face à des vagues successives venues du sud – Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Turquie et Yougoslavie – et, depuis 2004, de l'est – Pologne, Roumanie, Bulgarie, Moldavie, Ukraine, etc.

Ces immigrés venaient pour la plupart de milieux culturels similaires : chrétiens, sachant presque tous lire et écrire, le plus souvent formés professionnellement, disciplinés. Et pourtant, ils posèrent des problèmes aux citoyens des pays d'accueil : langue, coutumes, travail au noir, *dumping* des salaires.

Il n'empêche que, dans l'ensemble, le bénéfice économique et social pour la construction européenne a été incontestable. La migration intra-européenne est désormais partie intégrante de cette construction. Elle fait aujourd'hui partie de

l'« ordre constitutionnel européen » – les quatre « droits fondamentaux » –, ce que personne n'irait contester.

Ces mouvements à l'intérieur de l'Europe vont perdurer et même s'intensifier. De plus en plus d'Européens passeront une partie de leur vie dans un pays d'Europe autre que le leur (les étudiants sont presque 150 000 à passer au moins six mois dans une université étrangère). Ce phénomène va faire partie intégrante de l'identité européenne à venir. Même si les Européens mettent au moins une ou deux décennies à assimiler cette nouvelle réalité sociale, l'Europe va devenir une société multiculturelle *européenne* et un *melting-pot* dans des cadres et avec une intensité inédits.

La migration turque reste un cas à part. La crainte d'une autre vague, après celle de la fin des années 1960, qui ne s'était pas bien passée, a conduit l'UE à exclure ici la libre circulation. Conformément aux directives de 2004 régissant la négociation, la Turquie ne pourra adhérer que si elle renonce à l'un des quatre « droits fondamentaux » des citoyens européens, celui de la libre circulation des travailleurs. Sans compter qu'il faudra une décennie ou plus avant que la Turquie ne soit autorisée à rejoindre la zone Schengen et n'obtienne le droit de la circulation sans visa.

II. – Migration à partir de pays extérieurs à l'Europe

Pour l'Europe, la migration est un nouveau domaine. Jusque dans les années 1990, la migration à partir de pays tiers n'était sûrement pas un problème. Le « rideau de fer » sécurisait les frontières est. Fort peu de gens essayaient de passer en Europe depuis l'outre-mer.

Formellement, la politique européenne de migration découle du principe de libre circulation à l'intérieur de l'Union. Or, en 1997, le traité d'Amsterdam a étendu ce droit aux citoyens des pays tiers résidant sur le territoire européen. Ce qui contraignait à l'inverse les États membres à harmoniser leurs législations en matière de statut de réfugié et de droit d'asile tout comme en matière de visas.

Le traité constitutionnel (art. III-267) va plus loin :

L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires [...] ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale [...].

En 2005, l'Union européenne progressa sur le contrôle de ses frontières extérieures en créant FRONTEX, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, basée à Varsovie, mais disposant d'un maigre budget et d'une équipe de moins de 100 fonctionnaires.

Les États membres ont harmonisé leurs régimes de visa avec les pays tiers. Ils appliquent un régime général très restrictif qui détermine les pays dont les citoyens ont besoin d'un visa d'entrée dans l'Union, établit le type de visa nécessaire (Schengen ou national), fixe les droits à payer (60 euros l'entrée), etc.

Malgré ce régime restrictif, on estime entre 500 000 et 1 000 000 le nombre d'immigrés entrés annuellement ces derniers temps, principalement à partir de l'Amérique latine et de l'Europe de l'Est (Équateur, Moldavie, Roumanie, Ukraine, Russie, ex-Yougoslavie, auxquels il faut ajouter le Maroc). La plupart d'entre eux sont venus en France, en Espagne, en Italie ou en Allemagne, où ils ont trouvé à s'employer dans l'agriculture, le bâtiment, le tourisme, etc.

Ce qui a entraîné des vagues successives de régularisation, les dernières en date s'étant produites en France et en Espagne. En effet, certains pays membres considèrent la régularisation comme un moindre mal en comparaison des centaines de milliers de clandestins tolérés ne payant pas leurs cotisations sociales ou d'un rapatriement dont la difficulté s'avère toujours plus.

Le principe implicite de l'Europe demeure actuellement de n'accueillir que de petits nombres de gens bien formés, au contraire d'une immigration à grande échelle à partir des pays tiers. Les gouvernements sont tous terrifiés par le « coût social » de la migration clandestine avec les tensions que celle-ci provoque entre « migrants » et citoyens, de même que les problèmes de criminalité, d'allocation chômage, de ghettos, etc.

Il n'est donc pas question d'une quelconque ouverture de l'Union européenne à des migrants venant de l'extérieur. Une position qui ne devrait pas évoluer avant au plus tôt 2015, quand Roumanie et Bulgarie jouiront d'une pleine liberté de circulation de leurs travailleurs et que les citoyens européens seront plus accoutumés

à une « Europe » sans frontières internes, incluant qui plus est la Suisse, la Norvège et l'Islande.

Une préoccupation croissante à l'endroit des migrants musulmans et roumains a d'ailleurs conduit les quelques pays plus ouverts, comme l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Irlande, à adopter des conceptions plus restrictives en matière d'immigration supplémentaire.

On peut s'attendre à ce que l'Union européenne renforce le contrôle de ses frontières, en particulier de ses frontières « ouvertes » sur l'Afrique, dans un avenir prévisible ; à ce qu'elle place sous un couvercle la vague débordante des Africains désireux de poser un pied au « pays de cocagne ». 2006 a été l'année d'une exploration de nouvelles routes – les Canaries – et du triplement de ces *boat people* clandestins. Ils sont 40 000 à avoir débarqué en Espagne et en Italie. Des chiffres qui ne sont pas angoissants en soi mais par la tendance qu'ils illustrent. Il y a des millions de gens qui attendent, au sud du Sahara et en Afrique du Nord, de suivre l'exemple de ces éclaireurs qui ont eu le courage de risquer leur vie sur mer.

Il est probable que les États membres immédiatement concernés vont déployer en 2007 plus de moyens navals pour l'interception des clandestins, avec un soutien financier et logistique accru (matériel de localisation, bâtiments rapides) de FRONTEX.

Les ministres européens de l'Intérieur considèrent maintenant le contrôle des frontières et la prévention du trafic d'êtres humains comme une priorité. Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Espagne et Pologne ont formé le « Groupe des six », ou G6, de façon à améliorer la coopération des polices nationales et à rendre plus efficace la protection des frontières.

Le contrôle des frontières ne sera jamais pleinement efficace sans la coopération avec les pays voisins. C'est pourquoi l'Union européenne en tant que telle et certains pays membres à titre individuel ont engagé un dialogue étroit avec le Maroc, la Tunisie, le Sénégal, la Mauritanie et d'autres sur la façon d'aborder le problème des migrants venant du Sud.

L'Union européenne a offert aux pays du Maghreb une aide financière et de l'équipement pour qu'ils puissent renforcer leurs propres frontières au sud. Les Européens sont en train de négocier des accords de réadmission avec les voisins méditerranéens et certains pays subsahariens. Ils ont aussi exprimé la volonté

d'envisager une « immigration gérée » (à partir du sud du Sahara et du Maghreb) dans les zones d'Europe où il y a pénurie de main-d'œuvre. L'UE a finalement promis également un financement supplémentaire, à hauteur de 40 millions d'euros, pour créer de l'emploi au Sahel.

Ces gestes de bonne volonté ont pour but d'éviter une complète focalisation sur l'argument majeur, c'est-à-dire la prévention de l'immigration clandestine.

III. – Orientations pour l'avenir

Quelle devrait être à l'avenir – indépendamment du cadre constitutionnel – la politique migratoire de l'UE ? Devrait-elle permettre une croissance substantielle – provisoire ou permanente – de l'immigration ? À partir de quels pays ? Pour quelles catégories d'emploi ? Selon quelles modalités ? Et, d'ailleurs, pourquoi ?

Ces questions brûlantes font tout sauf l'unanimité. Que ce soit à l'intérieur des pays européens ou, pis encore, entre ceux-ci.

1. L'argument le plus communément avancé pour justifier une politique plus poussée de l'immigration, ce sont les projections démographiques de *vieillissement* et de *déclin* des sociétés européennes. L'Europe perdra d'ici 2050 quelque 75 millions de sa population, soit 15 % de ses 500 millions d'habitants actuels. La part des plus de 65 ans sera comprise entre 30 % et 35 %. En 2050, il y aura un actif pour financer un inactif en Europe, alors que le ratio est actuellement de 3 à 1. Il sera donc de plus en plus difficile de satisfaire la demande à venir en matière d'emploi avec ses propres forces et de financer la charge croissante des retraites.

Ceux qui réclament à cor et à cri de l'immigration supplémentaire, ce sont les employeurs, en particulier ceux qui embauchent des clandestins qu'ils peuvent exploiter à merci. Les syndicats font montre d'une position beaucoup plus prudente, et pour de très bonnes raisons.

Pas de doute, le vieillissement de l'Europe va entraîner une amélioration radicale du marché européen de l'emploi et rendre beaucoup plus difficile le financement de retraites élevées.

Les gouvernements, par contre, ne devraient pas en être pour autant amenés à emprunter des chemins erronés. Il leur faut peser avec soin les avantages et les coûts de l'immigration extracommunautaire.

a) *Les Européens sont loin d'exploiter leur main-d'œuvre potentielle.*

- Il y a quelque 20 millions de chômeurs déclarés au sein de l'Europe des 27. C'est à ce problème que nous devrions nous atteler prioritairement. Or, l'offre très importante en jeunes migrants détourne notre attention de cette armée de chômeurs ; de même qu'elle maintient à un niveau excessif la charge des prestations chômage.

- Les 12 nouveaux membres vont devoir licencier 20 autres millions de personnes dans l'agriculture et l'industrie de façon à répondre aux critères ouest-européens de productivité et de revenus. Un processus qui va prendre vingt ans.

La migration intra-européenne et une pleine mobilisation de ce potentiel élevé dans chaque pays membre devrait accélérer le processus de mise au travail de ces catégories.

- Les citoyens ouest-européens prennent leur retraite entre 55 et 62 ans, soit beaucoup trop tôt si l'on tient compte d'une espérance de vie croissante et qui dépassera bientôt les 80 ans. S'ils veulent pouvoir faire face à des dépenses de plus en plus importantes, les pays vont tous devoir progressivement élever l'âge statutaire de la retraite et comprimer le volume des prestations. Ce processus déjà en marche devrait libérer quelque 10 % de la main-d'œuvre. En gros, l'équivalent d'environ 20 millions de salariés et la troisième composante de notre réserve cachée de main-d'œuvre.

- L'Europe devrait investir massivement dans les traitements préventifs, particulièrement en ce qui concerne les pandémies comme le tabagisme, l'alcoolisme, l'hypertension et le diabète. Elle permettra ce faisant aux populations de rester en forme au-delà de 60 ans et réduira le nombre de départs à la retraite pour maladie ou invalidité. Une meilleure politique de santé gardera les populations en activité au-delà de 50 ou 60 ans.

- L'UE doit investir massivement dans la formation à vie. Il y a là une condition préalable à la résorption d'un chômage élevé, en particulier chez les gens plus âgés (les plus de 50 ans).

- Pour finir par ce qui n'est pas le moins important, l'Europe ira mieux avec un emploi raréfié qu'avec un emploi excédentaire dans la mesure où la productivité s'en trouvera stimulée et l'âge de la retraite relevé (65-67).

b) L'immigration d'une population jeune aura bien sûr pour conséquences de faire baisser l'âge moyen et d'alléger la charge des retraites. Mais *les jeunes immigrés aussi prendront un jour leur retraite*, au plus tard quarante ans après leur immigration. Les sociétés européennes ayant simplement gagné du temps. L'immigration est donc plus une affaire de commodité que de nécessité.

c) *Les immigrés représentent un coût supplémentaire pour la société.* L'immigration requiert des efforts particuliers en matière de formation et d'intégration (langue, aptitudes techniques). Elle peut être source de tensions sociales. Et même, parfois, se traduire en surcoût d'allocation chômage dans la mesure où leur qualification limitée expose plus encore ces immigrés au licenciement. Quant aux tensions, elles sont susceptibles d'augmenter en fonction d'une proportion nettement plus considérable, disons supérieure à 15 %, d'immigrés.

d) *Une politique de la famille appropriée et un système d'encouragement peuvent le cas échéant renverser la tendance à l'enfant unique.* Comme en témoigne l'excellent exemple de la France avec un taux de fertilité plus élevé que partout ailleurs en Europe, l'Irlande exceptée.

e) *Il n'y a aucune raison que l'Europe maintienne sa population au niveau des quelque 500 millions actuels.* Ce qui compte, ce n'est pas le PIB, mais le PIB par habitant ! Une démographie en baisse ne requiert pas la hausse de la productivité ; la croissance zéro équivalant de fait à des salaires plus élevés. Il n'est pas plus souhaitable que nécessaire de combler le « trou démographique » par le biais de l'immigration. L'Europe n'est-elle pas, après tout, le continent le plus densément peuplé de la terre ? Les Pays-Bas, la Belgique, Malte et certaines parties de l'Allemagne jouiraient d'une plus grande prospérité avec des niveaux moins élevés de population.

En définitive, il n'y a pas urgence à ce que l'Union en tant que telle ou bien les pays membres se lancent dans des programmes d'immigration majeurs. L'Europe peut se contenter de surveiller tranquillement les tendances démographiques tout comme l'évolution de son marché de l'emploi et étudier de

manière plus approfondie les options qui lui permettront de faire face aux transformations de sa population.

2. Un autre argument avancé, bien que moins fréquemment, en faveur d'une immigration plus importante consiste dans *l'allègement de la pression démographique et sociale sur les pays en voie de développement*. Ce qui vaut en particulier pour l'Afrique. C'est l'écart de prospérité entre les deux continents qui fournit la motivation première de la poussée migratoire. L'Afrique subsaharienne a le taux de fertilité le plus élevé, supérieur à 5 %, et la plus forte croissance démographique, supérieure à 2 %, du monde. Son marché de l'emploi doit absorber chaque année à peu près 20 millions de nouveaux arrivants. Une mission impossible pour quelque société que ce soit. Mais l'émigration ne devrait pas être la solution ! *Sur une planète mondialisée, toutes les sociétés doivent assumer la responsabilité de leur descendance*. Les sociétés africaines ont échoué à freiner une croissance démographique excessive. L'Europe ayant plus que tous les autres sa part de responsabilité dans cet échec !

Il est donc plus urgent que jamais que l'Europe dise aux leaders africains qu'ils doivent investir dans l'éducation sexuelle et la distribution de contraceptifs. Et les Européens doivent être plus enclins que par le passé à soutenir ces efforts au lieu de fermer les yeux et de fuir la responsabilité commune.

Démographie, santé et programmes d'éducation, voilà les priorités majeures de l'aide au développement ! L'Afrique doit tirer des leçons de l'expérience chinoise et lancer « l'enfant unique » pour les trente années à venir !

L'approche des Européens devrait être de deux ordres :

- *faire comprendre en termes on ne peut plus clairs aux leaders africains qu'elle n'a ni la volonté ni la capacité d'absorber les excédents démographiques de leurs États ;*

- *canaliser son aide au développement dans le sens d'une baisse de la croissance démographique, d'une sédentarisation des personnes dans les campagnes, d'une focalisation sur l'agriculture et, plus généralement, de la création d'emploi.*

Conclusions

L'Europe devrait opérer sur les axes suivants :

- Se donner les moyens de répondre au défi du vieillissement sans recourir à une immigration massive. Car l'immigration offrira seulement, de quelque manière que ce soit, un répit. Toutes les sociétés vieillissent et doivent faire avec ce phénomène. L'Europe devrait montrer comment on peut y faire face sans recourir à l'immigration.

- Satisfaire la demande intérieure en exploitant pleinement les réserves cachées sur son marché de l'emploi. Quelque 20 millions de chômeurs, plus environ 20 millions de personnes venues de l'agriculture et de l'industrie chez les nouveaux membres, plus 20 millions de personnes en activité sur une plus longue période de leur vie.

- Renforcer le contrôle aux frontières de façon à contenir la vague d'immigration clandestine. Accorder à FRONTEX les moyens utiles à cette fin. Avec pour objectif une tolérance zéro.

- S'abstenir de pratiquer l'« exode des cerveaux », qui va à contre-courant de ses efforts en matière de développement. L'Europe devrait réduire à un minimum l'immigration qualifiée – médecins, infirmières, ingénieurs, scientifiques, etc. – à partir des pays en voie de développement, en particulier des pays africains. Et si elle recourt tout de même à cette immigration, elle doit compenser les dépenses engagées dans la formation par les pays concernés. Elle devrait prendre l'initiative – par exemple dans le cadre de l'OCDE – d'une convention internationale sur l'immigration de personnels hautement qualifiés venus des pays pauvres. Ces personnels ne devraient pas être autorisés à s'installer au-delà d'une période limitée à disons trois ans.

- Expliquer clairement aux catégories concernées – entrepreneurs européens, immigrés potentiels, pays de transit, organisations internationales intéressées – qu'elle n'a pas l'intention d'accueillir une immigration plus importante des pays tiers.

- Augmenter son aide au développement, en particulier en Afrique, en la focalisant dans une plus grande mesure sur la démographie, l'éducation et l'emploi.

- Mobiliser les USA, la Chine, le Japon et la Russie dans le cadre d'une campagne efficace contre le réchauffement terrestre afin de prévenir des migrations écologiques anarchiques et à grande échelle sur la planète durant les cinquante années à venir.

Le temps est venu pour l'UE d'agir en matière de migration/immigration.

Le Conseil européen devrait inviter la Commission à soumettre avant fin 2008 une étude globale et des recommandations quant à la future stratégie de l'Union en matière de migration. Il faut à l'Europe, sur un sujet d'une telle complexité et d'une telle portée, un débat critique et d'ensemble.

Traduit de l'anglais par Maria Liszt