

Editorial

Les politiques migratoires et les débats sociaux

Adelheid HEGE

Ce numéro spécial de la *Chronique Internationale de l'IRES* est consacré à l'accueil des étrangers sur les marchés du travail de pays européens et nord-américains. Quelles sont les dynamiques d'immigration depuis le début de la décennie 1990 ? Quelles politiques sont mises en œuvre pour « réguler » l'immigration et définir le statut des migrants ? De quel poids pèsent dans les débats sur les politiques migratoires les acteurs sociaux et tout particulièrement les organisations syndicales ? Quel rôle revient à l'Europe : à la veille de l'élargissement de l'Union, voit-on les prérogatives nationales céder du terrain à la prise en charge communautaire ? Et pour donner quelles orientations aux politiques communes ?

Au début du 21^{ème} siècle, les enjeux liés à l'immigration rapprochent les pays industrialisés. Les populations actives vieillissent et des pénuries de main-d'œuvre autochtone existent ou sont attendues dans certains segments tout au moins des marchés du travail. Des situations de détresse économique et/ou politique dans le monde alimentent durablement des flux migratoires en direction des pays les plus riches, contrecarrant partiellement les projets visant un appel

plus ciblé à la main-d'œuvre immigré. L'Europe communautaire tend à gommer pour ses citoyens les distinctions liées à la nationalité et fait entrer dans les mœurs le libre accès des Européens aux marchés du travail nationaux. Les frontières qui font office de filtre sont repoussées en conséquence sans perdre leur caractère sélectif pour les autres étrangers. En même temps, l'Europe complète sa transformation en espace d'immigration : de traditionnels pays d'émigration – l'Espagne, l'Italie, le Portugal, l'Irlande – deviennent à leur tour pays d'accueil.

Les neuf pays industrialisés étudiés dans ce numéro – Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni, Irlande, Espagne, Allemagne, Autriche, Suède, Pays-Bas – abritent des populations d'étrangers composites aux motifs de séjours diversifiés. Elles constituent une composante minoritaire de la population résidente, dont la croissance est globalement faible. L'arrêt des programmes de recrutement massif de travailleurs immigrés au cours des années 1970 (là où elle a eu lieu) n'a pas mis fin à l'appel sélectif à la main-d'œuvre étrangère, qui se porte de préférence sur les pôles extrêmes du système des emplois, non qualifiés et faible-

EDITORIAL

ment rémunérés pour les uns, hautement qualifiés pour les autres. Cette immigration directement dirigée vers le marché du travail cohabite avec d'autres statuts qui ne garantissent pas toujours les mêmes droits d'accès à l'emploi : étrangers venus au titre du regroupement familial, demandeurs d'asile, réfugiés. Les pays dans lesquels la nationalité se transmet par filiation (« droit du sang »), comptent parmi la population étrangère les enfants nés et éduqués sur leur sol (et éventuellement encore les enfants de ces derniers). Le poids respectif des différentes « catégories » d'étrangers dans la population résidente varie aussi au gré des politiques migratoires, souvent ajustées dans un sens nettement plus restrictif à partir des années 1980 : la demande d'asile se développe devant la fermeture des frontières économiques – tout comme le travail illégal dont l'essor semble aussi lié au tarissement des possibilités d'entrée licite dans les pays économiquement les plus développés.

Ressort économique des politiques migratoires...

Les monographies nationales réunies dans ce numéro révèlent à la fois de fortes similitudes et des distinctions profondes dans l'approche des phénomènes migratoires. La conception générale de la politique migratoire rapproche les pays. Le ressort économique des politiques migratoires est mis en exergue par toutes les études nationales. L'appel à la main-d'œuvre immigrée, les efforts entrepris pour maîtriser sinon pour juguler les flux migratoires, sont guidés par un calcul de coûts et de bénéfices qui hésite rarement à s'afficher comme tel, assuré qu'il est de sa légitimité. Stimuler le développement économique, se positionner favorablement dans la course à la compé-

titivité, assurer aux marchés du travail leur nécessaire flexibilité et mobilité, sont des motifs forts et durables de l'appel à l'immigration, quel que soit par ailleurs le degré d'ouverture ou de fermeture des politiques migratoires. Cette approche économique de l'immigration est sous-tendue par l'idée de gouvernabilité des phénomènes migratoires selon des besoins relativement clairement identifiés, malgré l'impondérable des « migrations humanitaires » qui se réclament du droit international pour avoir, elles aussi, droit à l'accueil.

... et débats très nationaux

Pour autant, cette recherche très convergente d'une rationalité migratoire se conjugue avec des modes d'organisation extrêmement diversifiés, au sein même des sociétés, du débat sur l'immigration. Tout se passe comme si l'on se trouvait ici sur un terrain particulièrement sensible d'affirmation des spécificités nationales. L'étude des politiques migratoires récentes ne renseigne pas seulement sur les modes de penser et de gérer au tournant du 21^{ème} siècle la cohabitation entre étrangers et autochtones, l'accès à la citoyenneté et, partant, le libre accès aux marchés du travail nationaux.

Elle rencontre aussi sur son chemin les représentations collectives qui sont constitutives de la formation même des Etats nations. Ainsi le débat engagé au niveau européen sur la communautarisation des politiques migratoires n'a pas, semble-t-il, pour seuls arbitres les acteurs nationaux modernes aux prises avec des problèmes économiques, démographiques, sociaux etc. souvent similaires. L'histoire même des nations s'invite au débat, dont les identités nationales se sont formées et consolidées dans la confrontation avec « l'étranger » : l'Allemagne

d'après 1871 cherchant à cimenter une unité nationale tardivement acquise, l'Autriche privée de ses bases impériales et poly-nationales pour assumer le statut de petite République géographiquement enclavée, le Royaume-Uni œuvrant à la cohésion du Commonwealth avant d'affronter sa mutation, les Pays-Bas dont l'identité nationale tient aussi à la capacité de long terme à pacifier les conflits entre les groupes communautaires en présence ... Les façons d'approcher la citoyenneté, le regroupement familial, l'accueil des réfugiés, les modes de décompte statistique des étrangers ... sont autant de terrains sur lesquels les Etats nations cultivent la différence, bien plus qu'ils ne semblent empressés de procéder à l'harmonisation.

Mais nulle part, la distinction entre autochtones et allogènes n'est devenue banale, même si les étrangers d'hier ne sont pas nécessairement ceux d'aujourd'hui (au sein de l'Union européenne, l'écart entre ressortissants nationaux et communautaires s'est ainsi singulièrement réduit). Le protectionnisme qui s'exerce à l'égard de la main-d'œuvre locale (au nom d'un principe de « priorité nationale ») est explicitement revendiqué dans certains pays mais pas dans d'autres ; l'idée qui le sous-tend – et qui refuse « naturellement » ou presque au ressortissant étranger l'accès aux droits réservés aux nationaux, du seul fait de sa qualité d'allogène – semble, elle, plus largement partagée. L'infériorité durable des étrangers sur le marché du travail en est un indicateur qui s'observe même dans les pays les plus ouverts à l'immigration ; elle se traduit entre autres par un taux de chômage souvent nettement supérieur à la moyenne nationale, et par des modes d'insertion dans l'emploi bien plus précaires.

Les syndicats en retrait

Dans le débat sur l'évolution des politiques migratoires, les organisations syndicales restent en retrait : c'est là un autre constat transversal qui se dégage de la plupart des études nationales. Les syndicats refusent de suivre les organisations patronales quand celles-ci plaident pour l'ouverture (plus) résolue des frontières : sur fond de mutations économiques et de chômage massif, le recours sans grand frais à une main-d'œuvre étrangère flexible et vulnérable menace de déstructurer les systèmes nationaux de l'emploi et des normes collectives. Ils s'associent souvent aux associations de la société civile dans la lutte contre les manifestations xénophobes, ou pour l'amélioration des droits citoyens des immigrés, sans prétendre au leadership.

Pour autant, la main-d'œuvre immigrée ne compte pas parmi les couches les plus réfractaires à la syndicalisation. Certains mouvements syndicaux leur destinent des campagnes d'adhésion spécifiques. Théoriquement, les salariés étrangers disposent des mêmes droits syndicaux que les autochtones ; le syndicalisme autrichien fait figure d'*outsider* en continuant de leur refuser l'accès aux mandats représentatifs. Mais le destin historique des organisations syndicales s'avère lui-même trop étroitement lié à l'histoire des Etats nations – les syndicats sont un élément important de la cohérence nationale – pour que la hiérarchie implicitement établie entre ressortissants nationaux et étrangers ne soit pas aussi portée voire consolidée par elles.

Le lecteur trouvera dans ce numéro spécial de la *Chronique Internationale de l'IRES*, à côté des neuf monographies nationales, deux articles comparatifs brochant un tableau transversal des

EDITORIAL

phénomènes migratoires. L'article d'introduction s'intéresse aux changements majeurs intervenus dans les régimes migratoires et aux enjeux d'intégration qu'ils posent. L'étude qui suit tente de dépasser les insuffisances des instruments de mesure statistique disponibles afin de saisir plus finement l'ampleur des migra-

tions dans l'espace européen ainsi que les caractéristiques des migrants. Le dernier article de ce numéro spécial est consacré aux processus de communautarisation des politiques migratoires dans l'UE des Quinze, tentative en partie contrariée de développer une politique commune d'immigration.