

Union européenne

Communautarisation des politiques migratoires entre fermeture des frontières et besoins de main-d'œuvre

Antoine MATH, Claire RODIER *

Dans les législations nationales ou européennes relatives aux politiques d'immigration, la question de l'emploi apparaît presque toujours au moins en filigrane même si elle n'est pas toujours abordée de façon explicite. La politique et la gestion de l'immigration ont en effet toujours été guidées par une logique de main-d'œuvre, à côté il est vrai d'autres logiques d'ordre policier ou démographique ¹. Dans cette optique, qui vise à protéger la main-d'œuvre nationale, à segmenter le marché du travail et à en rendre certains secteurs plus flexibles pour répondre aux besoins des entreprises, l'immigration n'a sa place qu'en tant que force de travail. La présence concédée aux immigrés, leur existence même, n'ont-elles pas été quasiment toujours assujetties aux nécessités du travail « en tant que de besoin », pour reprendre l'expression administrative

consacrée ? D'où d'ailleurs des représentations dominantes ne pouvant concevoir, ou supporter, l'immigré hors du travail, non « utile » et « coûteux » : en témoigne l'incapacité des politiques publiques à appréhender et à anticiper ce qui apparaît comme étrange voire une « incongruité totale » ², un immigré âgé ³.

Au niveau européen, depuis le traité d'Amsterdam entré en vigueur en mai 1999, et surtout depuis le Conseil européen de Tampere qui s'est tenu la même année, l'Union européenne s'est engagée dans un processus de communautarisation – c'est-à-dire la mise en œuvre d'une politique commune – en matière d'asile et d'immigration. L'avalanche de textes qui s'en est suivie est censée dessiner les contours de la politique de l'UE dans ces domaines. Si les orientations concernant l'asile sont assez clairement lisibles ⁴, il

* Claire Rodier est juriste.

1. A. Spire (2003), *Sociologie historique des pratiques administratives à l'égard des étrangers en France (1945-1975)*, thèse de doctorat soutenue le 7 mars 2003.

2. Pour reprendre l'expression d'A. Sayad (1991), *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, De Boeck Université.

3. Sur ce point voir « Une vieillesse illégitime », *Plein Droit*, 39, juillet 1998.

4. D. Bouteillet-Paquet, « Un droit d'asile qui s'effrite », *Plein Droit*, 57, juin 2003.

n'en est pas de même pour ce qui est de l'emploi des étrangers. Car l'Europe semble incapable de penser à quinze – et ce devrait être encore plus difficile à vingt-cinq – la part qu'occupe l'immigration dans son développement économique, et surtout les implications humaines de cette composante. C'est donc principalement à travers l'examen du traitement par l'UE des conditions mises à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers qu'on se propose ici d'analyser ce qui tient lieu de politique des étrangers au regard du marché du travail. En amont, un bref rappel des étapes qui ont précédé la conclusion d'Amsterdam s'impose si l'on veut saisir les enjeux auxquels les Etats de l'Union européenne sont confrontés aujourd'hui.

Construction européenne, libre circulation et politiques de maîtrise des flux migratoires de Rome à Amsterdam

Avec le traité de Rome (1957), la mobilité au sein de la Communauté économique des ressortissants des Etats membres va se distinguer de celle des ressortissants des Etats non-membres. La construction européenne, au fur et à mesure qu'elle a consolidé et enrichi les droits de ceux qui sont aujourd'hui les citoyens européens, a eu pour effet paradoxal d'accroître le fossé et donc la discrimination à l'égard de ceux qui ne le sont pas, par exemple en matière de liberté de circulation et d'accès au marché du travail. Sur 370 millions de personnes vivant en Europe, les ressortissants communautaires installés dans un autre Etat membre que le leur sont environ 5 millions – la proportion n'ayant guère varié depuis vingt ans. Les ressortissants d'Etats tiers résidant sur le territoire européen sont, eux, près de 13 millions – soit environ 3,4 % de la population totale – en

progression sensible depuis les années quatre-vingt.

Ceux qui circulent : de la libre circulation des travailleurs à la citoyenneté européenne

Le traité de Rome promeut la libre circulation. Ce principe n'a cependant pas grand chose à voir avec le contenu qu'on peut lui en donner aujourd'hui. D'une part, le terme « libre » ne renvoie pas à l'époque à l'idée de liberté individuelle mais plutôt à l'idée de libre-échange économique. La libre circulation n'était pas un objectif en soi, seulement un moyen ou une condition nécessaire pour atteindre l'objectif et répondre aux exigences du marché commun, et en particulier d'un marché commun du travail. D'autre part, la libre circulation des personnes du traité de Rome signifiait logiquement, pour ceux pour qui elle était conçue – les travailleurs – liberté d'installation. Si l'on excepte la situation particulière des frontaliers, on ne pourrait en effet concevoir de liberté d'exercer une activité professionnelle dans un autre pays sans droit de s'établir dans ce pays. Au contraire, la notion de liberté de circulation prévue ensuite, par exemple dans la convention de Schengen pour les ressortissants d'Etats tiers, doit être entendue *stricto sensu* : elle se traduit par la possibilité de se déplacer sans visa – de *circuler* – dans l'espace Schengen pendant une durée maximum de trois mois, sans droit d'installation, ni droit au travail.

Avec le traité de Rome, les ressortissants des Etats signataires – et eux seuls – vont pouvoir progressivement, entre 1957 et 1964, exercer les droits liés à la circulation des travailleurs. Mais ce n'est qu'à partir de 1968, par une série de règlements et directives, qu'ont été progressi-

UNION EUROPEENNE

vement mises en place des mesures pour rendre effective cette libre circulation.

Les ressortissants des Etats membres vont se voir reconnaître en 1968¹ le droit à l'égalité de traitement avec les nationaux dans la sphère économique. Cette avancée conduit à prohiber toute discrimination qui, fondée sur la nationalité, entraverait l'exercice de la liberté de circulation. Ceci concerne notamment la rémunération, le licenciement, le réemploi après chômage, mais aussi la reconnaissance des qualifications, l'exercice des droits syndicaux, la protection sociale ... Il existe cependant des limites à l'égalité de traitement, par exemple pour les activités participant à l'exercice de l'autorité publique. Mais la Cour de justice des Communautés a donné une interprétation restrictive de ces exceptions. C'est pourquoi la France a dû modifier de nombreux textes, dont le statut de la fonction publique en 1991, pour ouvrir aux ressortissants communautaires l'accès à de nombreux emplois des secteurs privé et public, emplois qu'elle continue à interdire aux autres étrangers.

Le règlement de 1968 définit le droit de séjour des travailleurs communautaires et des membres de leur famille installés dans un autre Etat que celui dont le travailleur est originaire. L'extension du droit de séjour aux membres de la famille du travailleur joue aussi lorsqu'ils sont originaires d'un pays tiers. Ces membres « étrangers » de la famille (conjoint, enfants mineurs ou à charge et ascendants à charge) relèvent donc, pour ce qui est des

conditions d'entrée et de séjour, du droit communautaire et non de la loi nationale.

En 1970, on passe du droit de séjourner pour travailler au droit de demeurer, c'est-à-dire de rester dans l'Etat membre après y avoir exercé une activité salariée ou non salariée (par exemple à l'âge de la retraite). Ce droit de demeurer est étendu en 1974 aux membres de la famille, y compris après le décès du bénéficiaire principal.

C'est l'Acte unique européen de 1986 qui donne naissance à la notion d'espace communautaire sans frontières, plus tard intégrée au traité de Maastricht. Il est alors question de libre circulation des « personnes » et non plus seulement des « travailleurs », ce qui implique d'étendre le bénéfice de la mobilité au-delà des seuls travailleurs et de leurs ayants droit. Les étudiants et les retraités vont ainsi être autorisés en 1990 à exercer leur droit à la liberté de circulation et d'établissement. Ce droit n'est toutefois pas inconditionnel puisque les « non-actifs » doivent justifier de ressources suffisantes pour en bénéficier.

La libre circulation s'est donc détachée peu à peu des objectifs strictement économiques auxquels elle était liée jusqu'alors². Le traité de Maastricht va entériner cette évolution faisant de la liberté de circulation et de résidence un des principaux droits du nouveau citoyen européen. Cette affirmation solennelle inscrite dans le traité arrive paradoxalement à une période de réduction des migrations de ressortissants européens au sein de l'espace européen.

1. Règlement 1612/68 et directive 68/360 du 15 octobre 1968.

2. Sur l'état du droit et des perspectives, voir la Communication de la Commission sur la libre circulation des travailleurs – en tirer pleinement les avantages et les potentialités, 11 décembre 2002, COM(2002) 694 final.

Ceux qui ne circulent pas : la place réservée aux non-communautaires dans l'espace sans frontières

Aux débuts de la construction européenne, l'Europe riche avait de grands besoins de main-d'œuvre et la question des migrants des pays tiers ne se posait pas dans les mêmes termes. Les choses ont commencé à changer dans les années soixante-dix, lorsque la plupart des pays jusqu'alors utilisateurs d'une force de travail immigrée décident de privilégier l'emploi national (en fait, communautaire) et de fermer leurs frontières à l'immigration de travail. Les politiques ne sont certes pas les mêmes partout, les facteurs géographiques, historiques et sociologiques propres à chaque pays induisant des approches différentes. Reste qu'un point commun les rassemble : ils sont alors tous attachés à cette prérogative de leur souveraineté et donc peu disposés à coopérer en matière de politique migratoire.

L'Acte unique (1986) va marquer une étape décisive dans la prise en compte des questions liées à l'immigration. Le principe de libre circulation au sein du nouvel espace sans frontières intérieures va en effet vite poser problème. Sa mise en œuvre effective exigerait que l'on supprime tout contrôle aux frontières intérieures de l'Union, avec le risque de permettre la libre circulation à ceux à qui elle n'est *a priori* pas destinée, les étrangers non communautaires. Risque qu'il n'est pas question de prendre. On va donc différer la suppression des contrôles aux frontières et chercher des mesures de coopération dans les domaines de l'entrée, de la circulation et du séjour des ressortissants des pays tiers. A cette fin, deux chemins sont longtemps menés en parallèle,

avant de fusionner avec Amsterdam : d'une part le processus Schengen, d'autre part le travail de rapprochement des politiques nationales des Etats membres.

Schengen. Un des buts recherchés par le « laboratoire Schengen » était de réaliser, à petite échelle, l'objectif de l'Acte unique, c'est-à-dire supprimer les frontières intérieures afin de permettre la libre circulation à l'intérieur d'un espace donné. Comment empêcher que les étrangers, pour qui cette liberté n'est pas prévue, ne profitent de la suppression des contrôles frontaliers ? Paradoxe traduit par la construction de la convention de Schengen qui sur 142 articles en consacre un seul à l'ouverture des frontières et l'essentiel des autres à des mesures pour combler le « déficit de sécurité » induit par cette ouverture. Schengen met ainsi en place un dispositif fondé sur une appréhension essentiellement policière de la question. A l'égard des étrangers, il s'articule autour de trois axes : instauration d'un visa unique permettant l'accès et la circulation des ressortissants non communautaires dans tout l'espace pendant une durée maximale de trois mois ; libre circulation, dans le même délai de trois mois, à l'intérieur de l'espace Schengen pour les étrangers titulaires d'un titre de séjour dans l'un des Etats signataires ; mise en commun des données nationales relatives aux indésirables de chaque pays, par le biais d'un fichier informatisé, le SIS (système information Schengen).

Signé au départ en 1985 par cinq pays¹, ce « laboratoire » s'est révélé un succès puisque dix ans plus tard, il s'étendait à douze pays membres de l'UE (tous sauf le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande) et à deux pays non membres

1. Allemagne, France et pays du Benelux.

UNION EUROPEENNE

(Islande et Norvège). Et surtout, parce que le traité d'Amsterdam a intégré « l'acquis Schengen » dans le traité d'Union¹.

Maastricht : le rapprochement des politiques nationales d'asile et d'immigration. Il ne s'agit pas à l'époque de définir des politiques communes qui risqueraient d'empiéter sur la souveraineté des partenaires, mais de tenter de se mettre d'accord sur les grandes lignes qui doivent guider les politiques nationales.

Après l'adoption du traité de Maastricht en 1992, ces questions sont regroupées dans le troisième pilier du traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire qu'elles sont considérées comme des questions d'intérêt commun discutées dans le cadre de la coopération intergouvernementale mais qui restent de la compétence nationale. La méthode de travail est donc bien différente de celle du premier pilier qui rassemble les politiques communes (où la compétence est communautaire). Dans ces domaines dits aussi « communautarisés », les décisions sont prises à titre principal par les instances communautaires en tant que telles, avec obligation pour les Etats membres de les mettre en œuvre. Sur ces questions, l'Union dispose de compétences qui limitent la marge de manœuvre des Etats, elle peut même prendre des décisions contre leur gré. C'est la Commission européenne qui dispose du monopole du droit d'initiative, c'est-à-dire qu'elle propose au Conseil des ministres et au Parlement européen les règlements et directives qui s'imposent ensuite aux Etats. Enfin, la Cour de Justice exerce des compétences étendues sur le respect du droit communautaire, et

peut prendre des sanctions contre les Etats en cas de manquement.

Rien de tout cela dans le troisième pilier où il n'est pas question de « politiques communes ». La Commission et le Parlement ne jouent quasiment aucun rôle dans le processus décisionnel, et la Cour de Justice ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle. C'est le Conseil qui définit ses axes de travail et prend des décisions, selon la règle de l'unanimité. Dans le cadre du troisième pilier, ont ainsi été adoptés après Maastricht un certain nombre d'actes non contraignants dans les domaines de l'asile et de l'immigration, dont on se contentera d'évoquer ici les principaux.

En matière d'asile, on a assisté à un rapprochement et à un durcissement des politiques et des pratiques. Entre 1992 et 1994, sont ainsi nés les concepts de « demande manifestement infondée » et de « pays tiers sûrs », dans l'objectif d'éviter à l'Etat d'avoir à traiter une demande d'asile. Dans une deuxième phase (1995-1997), on s'est attaché à la recherche de critères communs de détermination de la qualité de réfugié dans l'objectif d'éviter les disparités de traitement trop importantes qui pourraient favoriser les effets d'appel des candidats à l'asile vers les pays les plus accueillants. La Convention de Dublin (1990), entrée en vigueur en 1997, régit l'attribution de la responsabilité entre les Etats membres en ce qui concerne l'examen d'une demande d'asile.

Dans le domaine de l'immigration, on s'est aussi préoccupé de rapprocher les politiques, en commençant par une des principales sources légales d'immigration, le regroupement familial, dans une

1. Le volet « libre circulation » de la convention de Schengen ne sera toutefois pas étendu aux nouveaux membres avant 2006.

résolution de 1993 qui fixe des règles très restrictives quant à l'admission des familles des étrangers déjà installés dans l'Union. En matière d'emploi, trois résolutions adoptées en juin 1994 ont défini les orientations concernant la limitation des admissions à des fins d'emploi de salariés, de travailleurs indépendants et d'étudiants en provenance de pays tiers. Datant d'une période de fort ralentissement économique, elles ont comme dénominateur commun la restriction à l'entrée dans l'espace communautaire au nom d'une « préférence communautaire à l'emploi », avec des dérogations par exemple en cas de pénurie dans certains secteurs d'activité¹. Coïncidence malheureuse ou non, la « préférence communautaire » est officiellement promue dans une résolution adoptée par le Conseil à l'époque même où, en France, les gouvernements affirment leur volonté de s'opposer à un parti d'extrême droite xénophobe dont la préférence nationale ou européenne tient justement lieu de programme.

La portée de ces actes (« résolutions », « conclusions » et autres textes issus de la coopération intergouvernementale) est difficile à mesurer. Bien que dépourvus de toute valeur juridique, ils n'en ont pas moins influencé de façon certaine les législations des Etats membres.

Pour autant, cette méthode de coopération intergouvernementale a globalement été considérée comme un échec, ou à tout le moins un outil inadapté aux objectifs poursuivis, à savoir le rapprochement des politiques. Au point que la conférence intergouvernementale qui a préparé le sommet d'Amsterdam de 1997 s'est efforcée, sous l'impulsion de quel-

ques pays, de faire entrer dans le giron communautaire les questions d'asile et d'immigration.

La communautarisation des politiques d'asile et d'immigration : quelle politique commune ?

Avec Amsterdam, les politiques relatives à l'immigration et à la libre circulation des personnes – désignées comme les affaires « JAI », pour justice et affaires intérieures – sont donc extraites du troisième pilier et intégrées au pilier communautaire : les « personnes » viennent enfin rejoindre les « travailleurs » dans le traité. La compétence sur les questions migratoires passe donc au niveau de l'Union européenne. A première vue, on peut croire que les Etats ont voulu faire prévaloir les objectifs communs sur leurs prérogatives nationales.

A première vue seulement. Car le mécanisme d'Amsterdam, très complexe, ne fait en réalité qu'entrouvrir une porte. Le transfert des matières JAI dans le premier pilier se révèle en effet être une communautarisation au rabais. D'abord, elle est à géométrie variable, puisqu'on permet au Danemark, au Royaume-Uni et à l'Irlande de s'en exclure. Elle reste largement empreinte de l'idéologie sécuritaire qui a caractérisé l'approche des questions d'immigration au cours des vingt dernières années. Enfin, au nom du caractère progressif de la mise en œuvre de la libre circulation, elle n'est pas d'application immédiate. Le traité d'Amsterdam prévoit en effet de différer de cinq ans l'entrée en vigueur de la réforme (mai 2004). De surcroît celle-ci est subordonnée à la condition qu'un vote à l'unanimité décide du passage à la procédure

1. « Des principes selon les besoins », *Plein Droit*, 31, avril 1996.

de codécision, ce qui permet de verrouiller sans limites la concrétisation de ce passage et de priver la réforme d'Amsterdam de sa portée.

Dans ce processus, la Commission a souvent été placée dans l'obligation d'infléchir ses intentions initiales et de s'ajuster aux orientations voulues par les Etats afin de parvenir à des accords. Si elle apparaît souvent comme moteur – elle est la porteuse des nouvelles, bonnes ou mauvaises – ce sont les Etats qui ont impulsé les orientations.

Le sommet de Tampere d'octobre 1999 a scindé en quatre volets la politique d'immigration commune : un régime d'asile européen commun, une politique de gestion des flux migratoires, un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers (libre circulation et « intégration ») et un partenariat avec les pays d'origine.

L'emploi des migrants étant étroitement lié aux dispositions relatives à l'entrée et au séjour, nous présenterons d'abord les principales évolutions relatives à la politique de maîtrise des flux et au volet « intégration », avant d'aborder les aspects qui concernent directement l'emploi des étrangers.

Les politiques dites de maîtrise des flux migratoires

Les nombreux textes adoptés depuis Tampere en matière d'asile (domaine ayant fait l'objet d'une très forte production législative), de délivrance des visas

mais également d'immigration familiale (*cf. infra*), vont dans le sens d'une restriction accrue de ces canaux d'immigration légale et conduisent à un alignement par le bas pour beaucoup d'Etats membres. Dans une approche de plus en plus utilitariste selon laquelle les étrangers doivent répondre aux besoins économiques des pays européens (*cf. infra*), les réfugiés et les familles présentent l'inconvénient de ne pas être choisis par les Etats et de ne pas forcément correspondre aux souhaits des employeurs ¹.

Le durcissement de ces textes, qui rend plus difficile l'accès à l'espace européen par ces voies légales, devrait se traduire, comme cela a par exemple été constaté en France ou ailleurs dans le passé, par une augmentation ou au moins un maintien à un niveau élevé des entrées irrégulières ². Loin de chercher à intervenir sur les causes de ce maintien d'un nombre important d'étrangers en situation irrégulière, ce qui les obligerait à remettre en question leurs politiques, les Etats combattent les conséquences en concentrant l'essentiel de leur activité sur la répression de l'immigration irrégulière et le contrôle des frontières. Cette orientation, perceptible dès la fin de l'année 2000, est particulièrement nette depuis le 11 septembre 2001, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme érigée en objectif prioritaire de l'Union.

Dans ce domaine, le Conseil de Séville de juin 2002 a été déterminant. Les chefs d'Etat et de gouvernement y ont dé-

1. En ce sens, voir « Les réfugiés, une main-d'œuvre qualifiée difficile à insérer », *Le Monde*, 25 février 2003.

2. En Italie, seul un étranger sur cinq ayant obtenu un titre de séjour entre 1990 et 1998 est entré légalement sur le territoire. Tous les autres l'ont obtenu soit après une grande opération de régularisation visible (comme en 1987, 1990, 1995 et 1998), soit par des régularisations discrètes faites au jour le jour. Briguglio S. (2002), « Diritto d'immigrazione ? », *Golem*, octobre.

cidé d'accorder « une priorité absolue » aux mesures contenues dans le Plan global de lutte contre l'immigration clandestine (approuvé en février 2002) comportant notamment un système commun d'identification des données des visas, la conclusion avec des pays tiers d'accords de réadmission (pour le retour de leurs ressortissants, ou d'autres étrangers ayant transité par leur sol, en situation irrégulière dans l'UE), l'organisation de retours groupés d'étrangers en situation irrégulière (les charters), la mise en place d'une politique commune de gestion intégrée des frontières (avec un corps européen de garde-frontières) et d'un réseau d'officiers de liaison dans les pays sources d'immigration (pour « coopérer avec les autorités locales dans tous les domaines relatifs à la gestion des flux »). Un an plus tard, le sommet de Thessalonique de juin 2003 a fait de la gestion des frontières extérieures une priorité (base de données sur les visas, projets de coopération avec les pays frontières, etc.). Symboliques de cette orientation, les premières initiatives de la présidence italienne ont d'ailleurs porté, dès le début du mois de juillet 2003, sur l'organisation de renvois d'étrangers, notamment au moyen de « vols groupés » (charters) européens¹.

La Commission s'est conformée à cette ligne en consacrant plusieurs communications à ces thèmes : Politique commune en matière d'immigration clandestine (novembre 2001) ; Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier (avril 2002) ; Politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier (octobre 2002) ; Elaboration d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic et de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irrégulier (juin 2003).

Le volet « intégration »

L'intégration est un terme très ambigu, souvent entendu comme le fait pour une personne d'avoir (et de démontrer) « un sentiment d'appartenance et d'acceptation, l'impression de faire partie de la société »². C'est oublier qu'intégrer suppose aussi un mouvement d'un ensemble vers un élément, et pas seulement l'inverse. En ne se plaçant que du point de vue de l'élément et non de celui de l'ensemble – ici la société – on risque de s'inscrire dans la même logique que le gouvernement français qui, en soumettant les étrangers à un « contrat », s'apprête à faire de l'intégration la condition pour

-
1. Voir les trois textes présentés au Conseil du 3 juillet 2003 : « Projet d'initiative de la République italienne en vue de l'adoption d'une décision du Conseil relative à l'organisation conjointe de vols communs pour l'éloignement collectif de ressortissants de pays tiers séjournant illégalement sur le territoire de deux Etats membres ou plus » ; « Projet d'initiative de la République italienne en vue de l'adoption d'une directive du Conseil concernant l'assistance au transit, par voie terrestre, dans le cadre de mesures d'éloignement prises par les Etats membres à l'égard de ressortissants de pays tiers » ; « Projet de manuel relatif à l'organisation conjointe de vols communs pour l'éloignement collectif de ressortissants de pays tiers séjournant illégalement sur le territoire de deux Etats membres ou plus ».
 2. Selon Antonio Vitorino, le commissaire européen chargé des questions d'immigration.

avoir le droit de rester en France ¹. Cette évolution intervient dans un contexte où « la question du retrait éventuel du titre de séjour en cas de non-respect des mesures obligatoires [d'intégration] prend une place croissante dans les négociations en cours au Conseil » ². Le non-respect d'éléments obligatoires d'intégration est déjà sanctionné dans certains pays, par exemple en matière de droit au séjour (Autriche, Danemark), de demande de naturalisation (Allemagne, Pays-Bas), voire sous la forme de réductions d'aides sociales ³.

Le Conseil de Tampere de 1999 invitait à définir « une politique énergique en matière d'intégration ». Cette volonté affichée s'est progressivement effacée au profit du contrôle des frontières et de la lutte contre l'immigration irrégulière. Il suffit pour s'en convaincre de comparer les trois étapes principales qui jalonnent ce programme, c'est-à-dire ce Conseil de Tampere, celui de Laeken en 2001 et celui de Séville en 2002. La seule lecture des conclusions de ces rencontres fait apparaître que la dimension « intégration », qui avait considérablement diminué dans les conclusions de Laeken (où il n'est plus fait mention que de l'établissement de « programmes spécifiques en matière de lutte contre la discrimination et le racisme »), avait presque complètement disparu dans celles de Séville, essentiellement consacrées à la lutte contre l'immigration clandestine.

Au-delà du discours, le recul progressif de la préoccupation exprimée à Tam-

pere est aussi perceptible dès lors que l'on s'attache à recenser les avancées concrètes dans les domaines qui touchent les étrangers résidant ou ayant vocation à résider dans l'Union. Pour ce faire, on peut repartir des trois objectifs définis à Tampere :

1) « favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle » ;

2) « rapprocher le statut des ressortissants des pays tiers de celui des ressortissants des Etats membres, avec une attention spéciale consacrée à la situation des ressortissants d'Etats tiers durablement installés dans l'Union » ;

3) faire en sorte qu'« une personne résidant légalement dans un Etat membre [se voie] octroyer (...) un ensemble de droits aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'UE, par exemple droit de résider, d'étudier, de travailler (...) ainsi que l'application du principe de non-discrimination par rapport aux citoyens de l'Etat de résidence ».

L'égalité de traitement et le principe de non discrimination sont inscrits dans le traité d'Amsterdam qui a octroyé à la Communauté européenne compétence pour prendre les mesures nécessaires afin de combattre « toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » (article 13 du traité). Cette nouvelle compétence a permis l'adoption, en 2000, de deux directives importantes, l'une mettant en œuvre

1. Cf. le projet de loi visant à une énième réforme de l'ordonnance de 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France (projet de loi « Sarkozy ») adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 9 juillet 2003.

2. Communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, 3 juin 2003, COM(2003) 336 final.

3. COM(2003) 336 final, *op cit.*

l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique, l'autre appliquant cette égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Par rapport à la législation française, ces directives ouvrent notamment des perspectives en matière d'aménagement de la preuve. Toutefois, dans l'énumération des discriminations prévues par le traité, et contrairement à quasiment tous les textes anti-discriminatoires internationaux ou nationaux¹, les Etats ont fait en sorte d'écarter la discrimination fondée sur la nationalité ... La Commission européenne rappelle d'ailleurs que les « directives ne s'attaquent pas aux discriminations fondées sur la nationalité et sont sans préjudice des conditions applicables à l'entrée et au séjour des ressortissants d'Etats tiers et du traitement qui découle de leur statut juridique »². Une façon de valider le statut d'exception qui a toujours été réservé aux étrangers originaires de pays non-membres de l'Union.

La citoyenneté. Peut-on parler d'égalité de traitement et de « droits aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens européens », sans passer par une redéfinition de la citoyenneté européenne réservée par le traité de Maastricht aux seuls nationaux des Etats membres de l'UE ? En raison des réticences des Etats devant l'extension de cette nouvelle citoyenneté européenne aux 13 millions de résidents non communautaires, la Commission européenne a évoqué pour eux en 2000 une « espèce de citoyenneté civile » puis, en juin 2003 le

concept de « citoyenneté civique » (*sic*³) « en tant que nouvel outil d'intégration ». Cette citoyenneté serait définie par un ensemble d'obligations et de droits fondamentaux « équivalents à ceux des nationaux » mais que les étrangers « acquerront graduellement sur un certain nombre d'années »⁴. S'il s'agit de droits fondamentaux, ne devraient-ils pas être garantis à tous ? A cet égard, on aurait pu penser que la Charte des droits fondamentaux, adoptée au Conseil de Nice de décembre 2000, irait dans le sens d'une meilleure intégration des ressortissants d'Etats tiers installés dans l'UE. En réalité, lorsque les dispositions de la Charte ne reprennent pas des principes déjà posés de longue date par d'autres traités internationaux, elles confortent l'inégalité entre les citoyens européens et ceux à qui cette qualité n'est pas reconnue. Aucune place n'y est faite au ressortissant de pays tiers ayant le statut de résident dans l'UE, que rien ne distingue du touriste étranger de passage.

Quant à la future Constitution européenne, fruit des travaux de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing, elle semble confirmer cette discrimination. Car les droits du citoyen qu'elle énumère, « le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres » et « le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident », ne concernent pas les résidents

1. Par exemple, le code du travail et le code pénal en France.

2. COM(2003) 336 final, *op. cit.*

3. Selon le dictionnaire, civique est ce qui concerne le citoyen.

4. COM(2003) 336 final, *op. cit.* et COM (2000) 757 final.

étrangers des pays tiers¹. La construction européenne donne l'impression de devoir passer par la mise à l'écart de « ceux qui n'en sont pas ». Seule ouverture, la Commission, constatant que plusieurs Etats accordent déjà un droit de vote et un droit d'éligibilité aux élections locales à tous les résidents étrangers, plaide dans une communication de juin 2003 que « du point de vue de l'intégration, il est évident que [ces droits] dérivent de la résidence et non de la nationalité » et « qu'accorder aux immigrants résidents de longue durée des droits politiques est important pour le processus d'intégration et que le traité devrait prévoir la base juridique pour ce faire »². Rien n'a toutefois été proposé en ce sens dans la future Constitution.

Acquisition de la nationalité. Le Conseil de Tampere a également avalisé « l'objectif d'offrir aux ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis longtemps dans l'Union la possibilité d'acquérir la nationalité de l'Etat membre dans lequel ils résident ». Rien de concret n'a encore été fait pour s'en approcher – le traité d'Amsterdam n'offrant d'ailleurs pas de base légale à la Communauté pour intervenir dans le domaine de l'accès à la nationalité. La Commission revient toutefois à la charge dans une communication de juin 2003 en « accueillant favorablement l'assouplissement des conditions imposées aux candidats à la naturalisation » intervenu dans plusieurs Etats. Son raisonnement est toutefois sujet à la contradiction que l'on retrouve fréquemment sur cette question : d'un côté, la nationalité

est considérée comme un moyen ou une condition de l'intégration (« l'acquisition de la nationalité est un moyen de faciliter l'intégration ») mais à l'inverse, la nationalité est considérée comme un aboutissement (la récompense) de l'intégration et cette dernière doit donc lui être antérieure. La Commission considère en effet comme « raisonnable » d'en subordonner l'acquisition à une durée de séjour dans l'Etat et à des critères d'intégration préalable comme cela existe dans les législations nationales.

Les droits liés au séjour. L'idée d'une citoyenneté européenne ouverte aux extra-communautaires n'étant apparemment pas à l'ordre du jour, reste la possibilité pour « rapprocher les statuts » des étrangers installés dans l'Union européenne de ceux des nationaux des Etats membres, de leur conférer le maximum de sécurité juridique. Par exemple en leur garantissant la certitude de ne pas perdre leur droit au séjour dans le pays où ils sont résidents, en leur permettant de circuler librement sur tout le territoire de l'Union et de s'établir dans n'importe quel Etat membre, et de pouvoir se faire rejoindre sans conditions par les membres de leur famille.

Aujourd'hui, une mobilité relative est assurée aux étrangers non communautaires dans le cadre de la convention de Schengen : mais pour une durée de déplacement n'excédant pas trois mois. Et il n'est donc pas question pour eux, s'ils sont légalement installés dans un Etat membre, d'avoir le droit d'aller travailler dans un autre. Il n'existe pourtant aucun

1. Parmi les autres droits réservés par le traité aux seuls ressortissants communautaires, citons le droit à la non-discrimination fondée sur la nationalité et le droit de pétition et d'accès aux documents.

2. COM(2003) 336 final, *op. cit.*

obstacle de principe : on a vu que la liberté d'établissement est reconnue depuis très longtemps à une catégorie d'étrangers originaires de pays tiers : les membres étrangers de la famille d'un ressortissant d'un Etat membre (voir *supra*). Leur statut, en termes de circulation et de droit au séjour, est depuis 1968 aligné sur celui des citoyens européens, sans que cela ait jamais soulevé de problème particulier. Jusqu'à une période récente, aucune étape supplémentaire n'avait cependant été franchie.

Deux propositions de directives présentées par la Commission tendent vers cet objectif. Elles traitent du regroupement familial et du statut des ressortissants de pays tiers, résidents de longue durée.

Pour la Commission, « le droit au **regroupement familial** est en soi un moyen d'intégration incontournable »¹. Force est de constater qu'elle n'a pas réussi à imposer son point de vue aux gouvernements de l'UE. Sa première proposition de directive, présentée en 2000, qui tentait de traduire ce principe sous la forme de dispositions législatives concrètes a été progressivement vidée de son contenu par les Etats. Ce qui reste du projet initial, au terme de trois ans de négociations, est un texte très affaibli par les compromis qu'a dû y intégrer la Commission pour éviter les blocages. Comme c'est souvent le cas en matière d'asile et d'immigration, elle a en effet été contrainte de suivre, pour parvenir à un accord – la directive devait être

officiellement adoptée à l'automne 2003 – une méthode fondée sur l'introduction, pour tous les points où les discussions n'ont pas permis de surmonter les impasses, de la notion de « flexibilité », qui ouvre la possibilité d'une large marge de manœuvre et de dérogations pour s'adapter à certaines spécificités nationales en vigueur. Le résultat est que cette directive sur le regroupement familial des étrangers, longtemps présentée comme le fer de lance de la politique européenne d'intégration, constitue un véritable désaveu des principes posés à Tampere, avec d'abord un grand nombre de dispositions non contraignantes qui par conséquent ne lient pas les Etats, ensuite un non-respect du pouvoir consultatif du Parlement européen², et enfin et surtout un alignement sur les législations les plus restrictives, et donc les plus défavorables à une meilleure intégration.

On l'a vu, les étrangers non communautaires résidant dans l'Union ont, depuis 1995, la possibilité de circuler librement dans l'espace européen pour des périodes de courte durée, mais sans droit au travail et à l'installation. Une proposition de directive présentée en 2001 par la Commission européenne, qui devrait entrer en vigueur avant la fin 2003, va plus loin en instaurant un **statut de résident de longue durée pour les ressortissants de pays tiers**³. L'idée est d'établir pour les étrangers résidant depuis au moins cinq ans de manière légale dans un Etat membre un statut commun, valable dix ans et renouvelable de plein

1. COM(2003) 336 final, *op. cit.*

2. Le Parlement avait donné son avis, avec de nombreux points négatifs, sur la troisième mouture de la proposition de la Commission mais n'a pu exercer son pouvoir consultatif prévu par le traité pour le texte finalement adopté.

3. COM(2001) 127.

droit, protégeant son titulaire contre l'expulsion, et lui permettant d'obtenir le droit de s'installer dans un autre Etat membre que celui où il a résidé initialement, à condition toutefois qu'il y exerce une activité professionnelle. Cette condition est significative : il ne s'agit pas d'une égalité de droit sur ce point avec les ressortissants communautaires. La mobilité du « résident de longue durée » reste liée, dans la proposition de directive, aux finalités économiques relatives au marché unique, en particulier pour répondre au souci de mieux répartir l'offre de travail. Les Etats pourront limiter ce droit à la mobilité : on n'admettrait au séjour les étrangers qui ont déjà le droit de résidence dans un autre pays de l'UE que pour occuper certains emplois déterminés. Cette avancée restera donc limitée. Par ailleurs, cette directive entérine « le principe selon lequel les droits doivent augmenter en même temps que la durée du séjour »¹, sans se préoccuper du fait qu'en entretenant de la sorte l'inégalité des droits, on prend le risque d'augmenter l'insécurité juridique, et donc la vulnérabilité et le risque de précarisation, et d'aller par conséquent à l'encontre de l'objectif d'intégration.

A priori, on peut considérer que la conclusion de cet accord sur la mobilité des travailleurs non communautaires, qui vient juste après celui relatif à la coordination des régimes de sécurité sociale pour les ressortissants d'Etats tiers², constitue un progrès pour le volet « intégration » des étrangers. De même, on peut saluer les propositions de la Commission pour une nouvelle stratégie européenne de l'emploi³. Elles invitent à favoriser l'emploi des ressortissants d'Etats tiers et fixent comme objectif une « diminution de moitié dans chaque Etat membre des écarts entre les taux d'emploi des ressortissants de pays tiers et ceux des ressortissants des Etats membres d'ici à 2010 »⁴. Mais que pèsent les rares avancées et les bonnes intentions de la Commission par rapport au durcissement des politiques d'immigration voulu par les Etats et qui s'accompagne d'un accroissement de la précarisation administrative pour de nombreux étrangers résidant dans l'UE ? On peut craindre qu'elles ne fassent fonction de leurre, lorsqu'en arrière-plan se profile un discours qui tend à réduire l'immigration à l'intérêt économique qu'elle représente pour l'Union européenne.

1. COM(2003) 336 final, *op. cit.*

2. Le Conseil a adopté le 14 mai 2003 le règlement n° 859/2003 (JO, 20.05.2003) visant à étendre les dispositions du règlement n° 1408/71 aux ressortissants de pays tiers se déplaçant à l'intérieur de l'Union. Si ce progrès était attendu depuis très longtemps, des limites ont été maintenues malgré la Commission qui préconisait initialement l'égalité avec les ressortissants communautaires (de plus, le nouveau règlement couvre 14 pays, au lieu de 18, le Danemark ayant notamment fait valoir sa possibilité d'*opting out*). Les effets seront avant tout symboliques en raison du faible nombre de personnes concernées. Voir D. Ghailani (2003), « L'extension de la coordination des régimes de sécurité sociale aux ressortissants des Etats tiers : la fin d'un périple », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 1^{er} trimestre 2003, pp.213-239.

3. Communication du 3 juin 2003. Parmi les propositions, citons l'extension aux ressortissants de pays tiers de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, et, à l'état de souhait, le renforcement de la coordination des politiques d'intégration.

4. *La Commission européenne propose « 10 commandements » pour la réforme de l'emploi*. 6 avril 2003. . Sur cette nouvelle stratégie, voir M. Husson (2003), « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Chronique Internationale de l'IRES*, 82, mai.

La recherche d'une immigration de travailleurs utiles et sélectionnés

Autant, sur des questions comme la maîtrise des flux migratoires, l'asile ou le regroupement familial, la Commission a infléchi notablement ses positions initiales devant la nécessité d'aboutir à des accords compatibles avec les exigences des Etats, autant elle semble conserver un rôle relativement autonome par rapport aux Etats sur la question de l'immigration de travailleurs. Il est vrai que sur de nombreux points, on n'en est encore qu'à l'état de réflexion.

Depuis plusieurs années, la Commission défend l'idée qu'un certain type d'immigration peut être un bienfait pour l'économie et préconise la reprise d'un appel à une main-d'œuvre étrangère choisie et formatée en fonction des besoins présumés. Un retour à « l'utilitarisme migratoire » résumé ainsi par Romano Prodi : « Nous avons besoin des immigrés, mais ils devront être choisis, contrôlés et placés au bon endroit » (*scelti, controllati e collocati*)¹.

Deux communications de la Commission, l'une du 22 novembre 2000², l'autre du 3 juin 2003³, développent la philosophie de cette approche. Celle de 2000 visait à « lancer le débat » dans un contexte de croissance économique avec l'apparition de tensions sur le marché du travail dans certains pays et de pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs. La seconde intervient en 2003 dans une période de fort ralentissement économique,

et surtout après un accueil réservé, ou plutôt une absence de réaction, des Etats à la première communication.

A trois ans d'intervalle, la tonalité générale n'a cependant pas changé. Il s'agit de promouvoir le recours accru à une immigration de main-d'œuvre qui, si certaines conditions sont remplies (*cf. infra*), serait bénéfique pour l'Europe : pour « faire face aux pénuries », pour « augmenter la flexibilité des marchés du travail » ce qui est « particulièrement vrai pour les migrations temporaires », pour faire face au déclin de la population en âge de travailler⁴. Si la formule n'est pas reprise en 2003, la communication de 2000 invitait explicitement à « ouvrir les canaux de l'immigration légale [de travailleurs] ».

Deux préalables encadrent toutefois cette ouverture: il faut d'une part empêcher que les migrants dont on ne veut pas ne puissent venir, d'autre part épuiser les réserves existantes.

Pour empêcher l'arrivée des non désirés, il s'agit de les dissuader à la source par une coopération policière et financière avec les pays d'origine et de transit, de renforcer, comme on a vu, le contrôle aux frontières et, même si ce n'est pas affiché comme tel, de durcir les possibilités d'entrée légale pour des motifs non déterminés par le travail. Les restrictions imposées aux personnes qui migrent pour chercher protection (asile), rejoindre des proches (regroupement familial) ou pour toute autre raison (visas) ne sont donc pas

1. Dépêche de presse *Ansa* 11 septembre 2000, cité in A. Morice, « 'Choisis, contrôlés, placés' Renouveau de l'utilitarisme migratoire », *Vacarme*, 14, hiver 2000-2001, <http://vacarme.eu.org/article68.htm>

2. COM(2000) 757 final.

3. COM(2003) 336 final.

4. Les deux communications écartent le recours à l'immigration comme solution pour compenser les effets du vieillissement sur les besoins de financement des systèmes de protection sociale.

UNION EUROPEENNE

contradictoires avec les discours et les politiques utilitaristes dites favorables à l'immigration. Elles vont même pouvoir à l'occasion faire office de filtre : le Royaume-Uni a ainsi proposé à ses partenaires des Quinze, au printemps 2003, d'« externaliser » l'instruction des demandes d'asile dans des centres *ad hoc* installés hors UE¹, pour ne laisser entrer dans les pays membres que les demandeurs ayant obtenu le statut de réfugié, « sur la base de quotas »². Dans un tel cadre, il serait possible de lier la politique d'octroi du statut de réfugié aux besoins de main-d'œuvre.

Pour utiliser et protéger les réserves existantes de main-d'œuvre, la Commission envisageait en 2000 un mécanisme qui permettrait d'identifier le vrai « besoin économique » en activant un système de « préférence européenne » déjà prévu par une résolution sur l'emploi adoptée en 1994 (voir *supra*). Une proposition de directive sur l'admission aux fins d'exercer un emploi³ reprend cette idée, l'esprit de cette proposition devant être, selon la Commission, moins « restrictif » que la résolution de 1994. Le pouvoir arbitraire reste toutefois entier du côté des Etats. C'est à travers la même grille de lecture qu'on peut interpréter la directive relative au statut de résident de longue durée pour les ressortissants de pays tiers dont on a vu qu'elle permettra

la mobilité professionnelle des résidents étrangers d'un Etat membre vers un autre : car l'un des objectifs déclarés est bien d'adapter, voire de subordonner cette mobilité aux besoins de main-d'œuvre dans certains secteurs déficitaires en bras.

Une fois ces préalables levés, la Commission européenne préconise de choisir les migrants, voire d'envisager une certaine planification des besoins, et de moduler les statuts des migrants, et donc leur sécurité, leur précarité et leur vulnérabilité sur le marché du travail.

La sélection des migrants économiques doit répondre aux besoins du marché de manière rapide et efficace. Selon la Commission, l'admission doit concerner tant la main-d'œuvre peu qualifiée et saisonnière que les travailleurs très qualifiés. A propos de ces derniers, l'attitude est ambiguë. D'un côté la Commission comme les Etats s'inquiètent de la fuite des cerveaux présentée comme un problème très préoccupant dans certains pays⁴. Mais de l'autre, ils s'inscrivent dans une stratégie de chasse aux cerveaux, la Commission insistant par exemple sur la nécessité d'assurer l'égalité des conditions de travail et de l'accès aux services entre migrants et nationaux, « aspect des choses particulièrement important si l'Europe veut attirer des migrants pour occuper des postes hautement

-
1. C. Rodier C. (2003), « Dans des camps hors d'Europe : exilons les réfugiés », *Vacarme*, 23, été (<http://vacarme.eu.org/article402.html>).
 2. Proposition adressée par Tony Blair, Premier ministre britannique à Costas Simitis, Premier ministre grec, alors que la Grèce assurait la présidence de l'UE, 10 mars 2003, <http://pajol.eu.org/IMG/rtf/dearcostas-trad.rtf>.
 3. Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, COM(2001) 386 final.
 4. Voir également la communication de la Commission sur les relations avec les pays tiers, COM(2002)703.

qualifiés pour lesquels la concurrence est mondiale ». Dans sa communication de juin 2003, la Commission annonce une nouvelle proposition de directive sur l'admission des chercheurs, « cruciale pour [la] compétitivité » de l'Europe. L'ambiguïté du discours est à l'image de l'ambivalence qui caractérise en permanence l'approche de la question migratoire. On la retrouve une nouvelle fois illustrée à propos des quotas.

La Commission doute de l'efficacité de mesures de quotas utilisées dans certains Etats membres, consistant à planifier les besoins de main-d'œuvre étrangère. Dans sa communication de 2003, elle estime qu'« il serait illusoire de croire que l'on pourra pronostiquer avec précision les futurs besoins du marché de l'emploi par secteur et par profession ». Pourtant, en 2000, elle prônait un « système approprié d'objectifs indicatifs » étroitement liés aux besoins du marché du travail, accompagné d'un mécanisme de « coopération, d'échange d'information et d'établissement de rapports » par lequel chaque Etat exposerait périodiquement ses intentions en matière d'immigration, « en fournissant notamment des projections sur le nombre des travailleurs migrants qu'il souhaite admettre et une indication des niveaux de qualification recherchés ». On a du mal à distinguer ce système de celui des quotas. Ces attermoissements reflètent probablement des divergences entre les Etats sur cette question, que la proposition de « communautariser » la définition de quotas d'immigration de travail présentée par la présidence italienne au Conseil des mi-

nistres JAI des 12 et 13 septembre 2003 devrait faire réapparaître.

La Commission européenne préconise également une modulation des statuts des travailleurs migrants. Elle souhaite cependant un nombre limité de statuts, ce qui va à l'encontre d'une tendance à la multiplication des catégories matérialisées par des titres précaires, constatée dans plusieurs Etats membres dont la France depuis le début des années 1990. A plusieurs reprises, elle met en avant l'avantage des migrations temporaires et saisonnières, bien plus flexibles. Même si elle reconnaît qu'il est peu réaliste de vouloir en faire le modèle pour tous les migrants, elle insiste dans sa communication de 2003 sur les « nouvelles possibilités offertes par l'accord général OMC sur le commerce des services » (AGCS) en matière de migration temporaire de travailleurs envoyés pour réaliser une prestation de service, ce qu'on appelle le « mode 4 » de l'AGCS. Pour la Commission, les nouvelles offres de l'Union européenne faites pour le mode 4 dans le cadre des négociations de l'OMC sur la libéralisation des services¹ pourraient permettre de répondre aux besoins de main-d'œuvre très qualifiée dans certains secteurs, l'entrée temporaire pouvant aussi constituer un moyen de sélectionner et de mettre à l'épreuve des migrants avant l'éventuel octroi d'un statut plus stable. L'UE propose d'étendre la libéralisation des possibilités de mode 4 (délivrance d'un service par l'envoi de travailleurs migrants temporaires) à de nombreux secteurs et à davantage de situations. Cette perspective n'est peut-être pas sans risque pour les normes sociales :

1. *Trade in services. Conditionnal offer from the EC and its member states. 29 avril 2003, 116p.* www.europa.eu.int.

UNION EUROPEENNE

traitements discriminatoires, acceptations de conditions de travail moins bonnes par ces travailleurs et pouvoir de négociation plus faible, organisation et représentation syndicale difficile voire impossible, pressions sur les salaires dans ces secteurs, etc.¹.

Au-delà du discours affiché, trois orientations semblent ainsi guider la doctrine de la Commission européenne à l'égard de l'emploi des étrangers :

– privilégier l'immigration la plus flexible, telle que l'immigration temporaire ou saisonnière ;

– sélectionner l'immigration, qu'elle soit temporaire ou permanente, en fonction de son pedigree (les immigrés « choisis, contrôlés et postés où il faut » de Romano Prodi.) ;

– subordonner davantage l'entrée puis le maintien sur le territoire à l'exercice d'un emploi, quitte à durcir les autres possibilités d'entrée et d'installation légales sur le territoire. Cette orientation est déjà à l'œuvre dans la plupart des pays, par exemple en Italie où le droit au séjour reste fortement lié au travail². De ce fait, l'étranger est placé dans un climat d'insécurité permanente lié à la crainte de perdre son emploi, qui le rend particulièrement vulnérable dans les rapports avec son employeur et va à l'encontre de l'intégration officiellement souhaitée. Sa si-

tuation d'inégalité par rapport aux autres travailleurs favorise également plus facilement le développement de normes dégradées d'emploi.

On relèvera que les travaux communautaires éludent le rôle joué par les étrangers sans papiers ou munis de titres précaires, qui fournissent pourtant une main-d'œuvre sans cesse renouvelée, parce qu'alimentée par les politiques de fermeture et de précarisation (non-renouvellement de titres). Dans sa communication de 2000, la Commission avait pourtant présenté clairement l'admission de nouveaux travailleurs étrangers comme un moyen plus efficace pour combattre l'immigration clandestine que les mesures répressives. Mettant l'accent sur l'inefficacité des politiques de fermeture, qui n'empêcheraient pas 500 000 personnes de se maintenir illégalement en Europe chaque année, elle les accusait même d'encourager les activités des passeurs et la traite d'êtres humains. Des travaux rendus publics par la direction-recherche de la Commission montrent de fait que le renforcement des contrôles aux frontières a favorisé les filières d'immigration clandestine³. Mais cette réflexion a disparu de la communication de 2003. Il est clair que la pression des Etats membres pour un renforcement de la répression de l'immigration illégale, au-

1. Sur le Mode 4, voir l'analyse de Werner Raza de la chambre fédérale du travail AK (syndicats) de Vienne : « Movement of Natural Persons (Mode 4) under GATS : an assessment of the current negotiations » ().

2. M. Paggi (2003), « La condizione giuridica dei regolarizzandi 'perdenti il posto di lavoro' », *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, Anno V, n°2, Franco Angeli, Milano. M. Paggi, « La legge Bossi-Fini : considerazioni critiche in tema di lavoro e flussi migratori », in S. Leonardi e G. Mottura (2002), *Immigrazione et sindacato. Lavora, rappresentanza, contrattazione*, IRES, Ediesse, Roma.

3. European Commission (DG RECH), *Migration and Social Integration of Migrants. Valorisation of research on migration and immigration*. Voir le communiqué de presse IP/03/380 du 14 mars 2003

quel le 11 septembre 2001 a apporté un vernis de légitimité, a obligé la Commission à revoir sa position.

Et si on voit réapparaître régulièrement dans les textes programmatiques un leitmotiv sur la nécessité de renforcer les sanctions contre le travail des étrangers sans papiers, au nom de la lutte contre l'immigration clandestine comme du travail illégal, on a du mal à y voir beaucoup plus qu'une stratégie de communication. Car fait manifestement défaut la volonté politique de s'attaquer aux causes, pourtant bien identifiées : il existe dans certains secteurs d'activité une offre structurelle de travail illégal à laquelle est mise dans l'obligation de répondre une main-d'œuvre rendue captive par sa mise en situation de précarité administrative.

Les demandeurs d'asile en donnent une parfaite illustration. Comme ils reçoivent peu ou pas d'aides pour survivre¹, l'interdiction qui leur est faite de travailler dans la plupart des pays, comme en France depuis 1991, ne peut évidemment pas être respectée. Les demandeurs d'asile, de par leur vulnérabilité ainsi fabriquée, constituent une réserve de main-d'œuvre docile sans cesse renouvelée et bien utile pour certains secteurs.

Qu'il s'agisse d'étrangers sans papiers, d'étrangers avec des papiers mais sans autorisation de travailler (comme les demandeurs d'asile en France), ou encore

d'étrangers avec des papiers précaires (dont le renouvellement n'est pas certain), on retrouve la même logique de fabrication d'une main-d'œuvre d'autant plus exploitable et peu exigeante que pèsent sur elle la précarité administrative et, *in fine*, la menace de répression pénale pour séjour irrégulier, avec pour certains une expulsion à la clef.

Dans cette perspective, il semble que les politiques de répression de l'immigration clandestine, qui se traduisent par exemple à travers le fort développement, dans toute l'Union européenne et à ses alentours, de lieux d'enfermements pour étrangers, jouent un double rôle. Le premier s'inscrit dans une stratégie de communication visant à montrer à l'opinion publique, parfois dans une certaine mise en scène, que les autorités agissent pour lutter contre l'immigration clandestine mais aussi à cacher que les politiques de fermeture et de répression sont un échec au regard même de leur objectif². Le second vise à mettre les migrants, ou au moins une partie d'entre eux, dans une position d'inégalité sur le marché du travail, ce qui favorise l'abaissement des normes d'emploi, et à leur rappeler leur situation inférieure de main-d'œuvre subsidiaire, d'appoint, fonction des besoins présumés par les administrations ou des employeurs.

1. En France, les demandeurs d'asile n'ont droit ni au RMI, ni aux prestations familiales pour leurs enfants. Les demandeurs d'asile territorial n'ont en fait droit à aucune aide financière ou en nature. Les demandeurs d'asile conventionnel ont droit à une allocation d'insertion inférieure au RMI (286 euros pour un mois de 30 jours), sans supplément en cas de charge d'enfants et limitée quoi qu'il arrive à une durée d'un an alors que l'examen de la demande d'asile prend souvent bien plus de temps.

2. Même si un jour on parvenait à doubler le nombre de renvois, ce qui serait difficile étant donné les moyens énormes mis en œuvre actuellement, ces renvois ne concerneraient toujours qu'une faible proportion des personnes entrées ou restées illégalement sur le territoire.

Le migrant enfermé dans la double figure du problème et de la solution

Plus de quatre ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et l'intégration des politiques d'immigration au premier pilier, on ne peut pas vraiment parler d'une politique européenne commune, malgré l'abondance des textes adoptés ou en cours de discussion. L'étrange silence gardé par les Quinze à propos de l'éventualité de l'arrivée des ressortissants des dix futurs Etats membres sur le marché du travail européen illustre bien ce constat. A moins d'un an de l'élargissement, l'incertitude demeure et il semble qu'aucun dispositif concerté n'ait été préparé, comme si chacun préférerait gérer ses besoins de main-d'œuvre de son côté, sans se préoccuper des incidences sur l'ensemble. La réforme des insti-

tutions qui se prépare avec la future Constitution européenne sera peut être une issue pour se dégager de certains blocages d'ordre technique en matière de prise de décision dans le domaine de l'immigration. Mais elle ne résoudra pas toutes les impasses, tant que l'immigration continuera à être perçue, par les opinions et les gouvernements, soit comme un simple vivier de main-d'œuvre, soit comme une menace dont il faut se protéger. Les politiques semblent enfermées dans cette double approche : répressive et protectionniste d'une part, dans laquelle le migrant est un « problème » pour la sécurité et la cohésion sociale, utilitariste d'autre part, selon laquelle le migrant, considéré avant tout comme force de travail au service d'intérêts économiques, est vu comme une « solution » pour répondre à « nos » besoins.