

Migrations anciennes et nouvelles Les politiques et les acteurs à l'épreuve

Jacky FAYOLLE

Les mouvements migratoires relèvent d'une très vieille histoire. Ils manifestent aujourd'hui des changements substantiels qui mettent à l'épreuve les politiques nationales d'immigration et les attitudes des acteurs sociaux dans les pays d'accueil. Ces politiques ont, dans bien des pays, un ancrage historique profond mais sont, dans d'autres, le produit d'un processus d'apprentissage, lorsqu'il s'agit de pays devenus, depuis peu, de nouvelles terres d'accueil. Cette chronique internationale passe en revue un certain nombre d'expériences nationales, diverses, bien qu'elles révèlent fréquemment, dans les années 1990, des difficultés accrues d'intégration des migrants au sein des sociétés et des marchés du travail nationaux. Cet article introductif précise d'abord la nature des changements en cours affectant les mouvements migratoires. Il propose une synthèse comparative des évolutions enregistrées, au cours de la décennie 1990, dans les pays d'accueil d'Amérique du Nord et d'Europe, notamment sur les marchés du travail. Il aborde ensuite les implications de ces évolutions pour le processus de communautarisation des politiques d'immigration au sein de l'Union européenne, en particulier sous l'angle des

questions soulevées par la mobilité du travail à laquelle contribuent les migrants.

Des régimes migratoires en mutation

Si les migrations internationales devaient répondre mécaniquement aux inégalités qui séparent les individus à l'échelle du monde – à l'image d'un modèle des vases communicants – elles seraient bien plus intenses qu'elles ne le sont. Les estimations récentes considèrent que 2,5 % à 3 % de la population mondiale vit à l'étranger : c'est loin d'être négligeable mais c'est un comportement très minoritaire (Simon, 2002). La décision de migration n'est guère réductible à un petit nombre de déterminants globaux. La perception des inégalités compte sans doute, ainsi que l'espérance d'échapper à leur loi d'airain, sans attendre que le pays natal soit en mesure d'offrir de meilleures conditions de vie, ce qui, bien souvent, paraît dépasser l'horizon de la vie individuelle. Emigrer, c'est aussi refuser de se plier aux fatalités de tous ordres qui pèsent à l'encontre du développement de son pays de naissance. Ce faisant, ceux qui partent ne sont pas toujours les plus démunis mais, sans doute de plus en plus,

MIGRATIONS ANCIENNES ET NOUVELLES

ceux qui disposent de ressources et de capacités leur permettant de construire ailleurs leurs projets de vie. Ce sont ainsi des migrants dont l'apport potentiel au pays d'accueil à venir s'élève.

Des incitations nouvelles au départ

L'ampleur des inégalités à l'échelle du monde participe à la toile de fond des facteurs structurels qui incitent aux migrations, mais ces facteurs ne suscitent des courants migratoires significatifs que s'ils sont relayés par des stratégies personnelles anticipant les opportunités qu'offre le départ. En ce sens, la notion de « pression migratoire », souvent mobilisée dans les discours courants sur l'immigration, est impropre à rendre compte de l'interférence des déterminants collectifs et personnels du départ, qui suppose une représentation des opportunités associées à telle ou telle destination. Cette interférence ne permet pas de réduire l'intensité et la configuration des courants migratoires au simple déversement d'un excès démographique localisé dans certaines régions pauvres du monde. La recherche d'un travail n'est pas toujours d'emblée le motif premier des migrants et la diversité des motivations participe à la complexité des circulations migratoires, même si l'accès à l'emploi joue ensuite un rôle déterminant dans la qualité de l'intégration au sein du pays d'accueil.

Un constat relativement optimiste peut être fait sur une certaine réduction des inégalités mondiales de revenu par habitant depuis un quart de siècle lorsqu'on se contente de comparer les moyennes nationales pondérées par la taille des pays (la Chine et l'Inde pèsent lourd). Il est invalidé lorsqu'on passe à une mesure directe des inégalités inter-individuelles de revenu à l'échelle du monde. Milanovic (2003) présente de tel-

les mesures qui montrent à la fois un niveau très élevé des inégalités entre individus de la planète et une tendance à leur croissance sur le dernier demi-siècle : si ces inégalités concernaient la taille des individus plutôt que leur revenu, la différence moyenne de taille entre deux individus de la planète tirés au hasard serait de plus de deux mètres (alors qu'elle n'est que de l'ordre de 30 cm) ! Cet effort de mesure révèle aussi un trait qui influence fortement la configuration actuelle des courants migratoires : ce qu'on pourrait appeler la paupérisation des classes moyennes dans nombre de pays en crise ou en recul, à tel point que Milanovic parle d'un « monde sans classe moyenne ». Mesurée très conventionnellement comme la masse des individus qui disposent d'un revenu individuel inférieur au revenu moyen par habitant du Brésil (environ 7 000 dollars en 2001, en parité des pouvoirs d'achat), la population pauvre du monde représenterait en 1998 plus des trois quarts de la population mondiale, soit plus de quatre milliards de personnes ; si on accepte tout aussi conventionnellement d'assimiler la population riche du monde au groupe des individus disposant d'un revenu supérieur au revenu par habitant du Portugal (de l'ordre de 18 000 dollars), elle regrouperait plus de 15 % de la population mondiale, soit près d'un milliard d'habitants. Que de telles mesures soient conventionnelles et sujettes à révision ne devrait pas dissimuler l'information essentielle dont elles sont porteuses : un grand nombre d'individus, dotés d'un capital éducatif et culturel leur laissant espérer l'appartenance à cette classe moyenne du monde, n'est probablement pas en mesure, sauf à être mobiles, d'accéder au revenu et aux conditions de vie qui concrétiseraient cette appartenance. C'est là une incitation

au départ qui a pris une force nouvelle, *a fortiori* lorsque le pays natal est confronté à un état de crise qui met nombre de ses citoyens éduqués dans l'incapacité de faire reconnaître localement la valeur de leur capital humain.

Des migrants plus mobiles

Cette polarisation des inégalités entre individus de la planète intervient alors même que la mondialisation intensifie la circulation des informations (quand bien même celles-ci restent imparfaites), pousse les individus à comparer les conditions de vie ici et ailleurs et facilite techniquement les déplacements. Si le cours pris par cette mondialisation a son rôle dans cette polarisation (Fayolle, 2002), elle pousse aussi les individus à ne pas s'y résigner et à se saisir des opportunités qu'elle leur paraît offrir. La mondialisation contemporaine est ainsi associée à de profondes mutations dans la géographie des migrations (Simon, 2002) : une extension et une diversification des régions de départ ; des flux migratoires dont le rayon d'action s'étend et dont la destination finale est plus incertaine ; un relais partiel des classiques flux bilatéraux d'un pays de départ vers un pays d'accueil, tous deux bien déterminés, par une véritable mobilité internationale qui fait jouer à certains pays d'accueil un rôle de transit pour des migrations répétées ; un drainage des flux par les régions qui s'imposent comme les pôles actifs de la mondialisation. La carte des migrations devient plus complexe et le cheminement final des migrants plus incertain, si bien qu'il est difficile d'explicitier les motifs de la migration par les caractéristiques

d'un pays d'accueil final qui soit d'emblée clairement identifié (par exemple l'attractivité de son marché du travail) : la mobilité des migrants progresse. L'affaiblissement du lien culturel et linguistique avec les pays d'accueil est un symptôme de ces mutations. L'Union européenne (UE) est particulièrement concernée par ces dernières, comme le montre l'ample recherche méthodologique et empirique conduite par Mouhoud et Oudinet (2003) sur la base d'une exploitation spécifique de l'enquête européenne sur les forces de travail¹ : des migrants diplômés originaires de l'Est et du Sud choisissent d'entrer au sein de l'UE par le purgatoire des nouveaux pays d'accueil que sont désormais les Etats membres du Sud européen, ainsi que l'Irlande, où ils accepteront souvent des emplois précaires et mal payés, avant de chercher à accéder à un emploi de meilleure qualité dans les pays centraux de l'Union. Les vieux pays d'immigration continuent à peser lourd dans les « stocks » et les « flux » de population immigrée, mais la croissance de la population immigrée est souvent bien plus rapide au sein des nouveaux pays d'accueil, où elle était initialement faible. Cette population n'a pas pour autant toujours vocation à se fixer définitivement dans ces derniers : le pays d'accueil initial peut le rester, ou ne constituer qu'un lieu de transit plus ou moins durable.

Cette complexité accrue des dynamiques migratoires ne signifie pas une indétermination systématique : elle laisse sa place à des effets de réseau circonstanciés, marqués par les spécificités des pays d'origine et d'accueil et recouvrant les

1. Voir aussi la contribution de Franck Bailly, El Mouhoub Mouhoud et Joël Oudinet dans ce numéro.

MIGRATIONS ANCIENNES ET NOUVELLES

stratégies propres aux migrants concernés. Ainsi, la transformation de l'Espagne, après son adhésion à la Communauté européenne, en nouvelle terre d'accueil, a-t-elle été nourrie, au cours des années 1990, par des flux originaires de trois pôles¹ : l'Amérique latine et spécialement l'Equateur, pays confronté à une violente crise à la fin de cette décennie (les ressortissants latino-américains disposant d'un avantage linguistique tangible sur le marché du travail espagnol) ; l'Afrique et spécialement le Maroc ; certains pays d'Europe centrale et orientale. Les immigrants souvent jeunes en provenance de ces pays, peu impressionnés par un chômage espagnol encore élevé, participent activement à des segments sectoriels et régionaux du marché du travail, dans l'agriculture, la construction, les services, aux conditions de travail difficiles. Leur séjour en Espagne est souvent irrégulier au départ et la gestion de cet apport de main-d'œuvre passe par des opérations récurrentes de régularisation. L'Italie offre un schéma analogue. Dans les cas espagnol et italien, la transformation de l'immigration a été radicale depuis une vingtaine d'années : le retour des nationaux a principalement fait place à l'accueil désormais dominant de migrants extra-communautaires.

La redéfinition de la géographie des migrations va de pair avec une mise en cause des frontières entre les catégories établies de la migration : immigration de travail permanente ou temporaire, regroupement familial, demandeurs d'asile et réfugiés. L'activation de courants migratoires multiples rend floues les limites entre ces catégories, quand bien même elles sont toujours inscrites comme telles

dans les dispositifs publics de gestion de l'immigration. L'interférence entre la demande d'asile, qui progresse vivement en direction des pays de l'OCDE à la fin des années 1990, et la migration à motivation économique, de la part de personnes qualifiées, se renforce. Les crises et les conflits, au sein des Etats d'origine, poussent au départ des personnes qui ne peuvent mener à bien leurs projets, bien que la transférabilité de leurs capacités au sein d'un nouveau contexte institutionnel n'aille pas de soi et que les Etats d'accueil fassent prévaloir leurs critères pour donner accès au statut de réfugié. La crise du droit d'asile s'enracine dans cette mise en cause des catégories établies par la réalité des dynamiques migratoires.

Les migrations deviennent aussi plus hétérogènes : tandis que persistent de grands courants de migrations de personnes peu qualifiées, l'immigration de personnes disposant d'une qualification élevée progresse fortement (à tel point que les deux catégories extrêmes des moins et des plus diplômés se trouvent sur-représentées dans la population d'origine immigrée au sein de certains pays d'accueil, comme le Royaume-Uni). A côté de la migration des « misérables », toujours active, progresse celle des « élites ».

L'intégration par le travail, en dernière instance

La persistance du regroupement familial et l'intensification des flux de demandeurs d'asile n'empêchent pas ainsi que les migrations à fin d'emploi restent motrices (OCDE, 2002). Et quelle que soit la raison initiale de la venue des immigrants, leurs difficultés d'intégration, souvent ac-

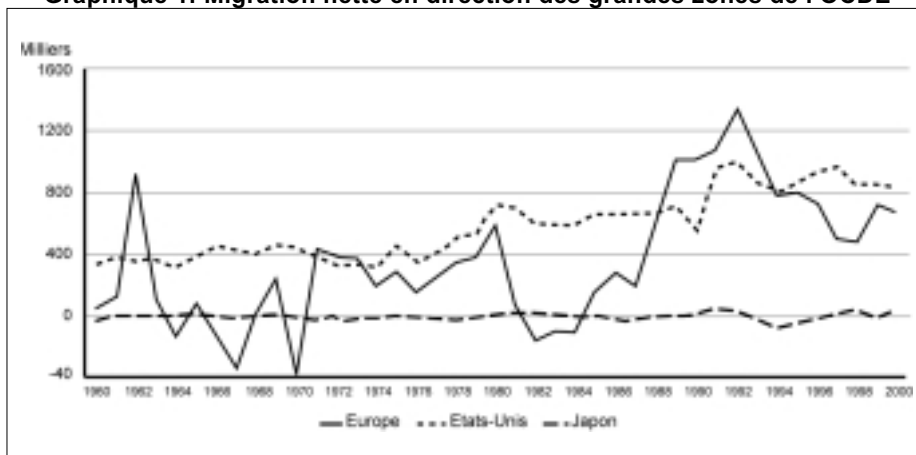
1. Voir la contribution de Lorenzo Cachón.

crues dans les années 1990, se situent avant tout sur le front du marché du travail. Mais la diversité des motifs de départ et la ramification des circulations migratoires, ainsi que les traditions des pays d'accueil, concourent à engendrer des régimes nationaux d'immigration fort distincts qui suscitent des réponses sensiblement différenciées aux difficultés d'intégration – le régime migratoire étant compris comme la nature des migrations et l'action qu'exercent sur elle les institutions du pays d'accueil. C'est vrai entre les Etats-Unis et l'Europe, c'est aussi vrai entre pays européens, ce qui ne simplifie certes pas l'harmonisation communautaire, car ces régimes ne se contentent pas d'être juxtaposés mais sont jaugés concurremment, lorsqu'ils le peuvent, par les migrants eux-mêmes.

L'Europe, ce n'est pas l'Amérique

Dans le cas des Etats-Unis, il est possible de parler d'un régime migratoire clairement dessiné qui a vu, depuis un quart de siècle et au-delà des oscillations de court terme, monter en puissance une nouvelle vague d'immigration (graphique 1), laquelle contribue environ aujourd'hui pour un tiers à l'expansion démographique américaine (graphique 2) : l'apport démographique net de l'immigration est complémentaire à l'accroissement naturel de la population américaine, qui reste lui-même substantiel. Le cas canadien présente sur ce plan une forte similarité¹. La situation européenne est très différente. D'une part, les mouvements nets d'immigration en Europe obéissent plus à des chocs (plutôt ceux qui frappent les pays de départ) et des cycles (plutôt ceux qui affectent l'activité des pays

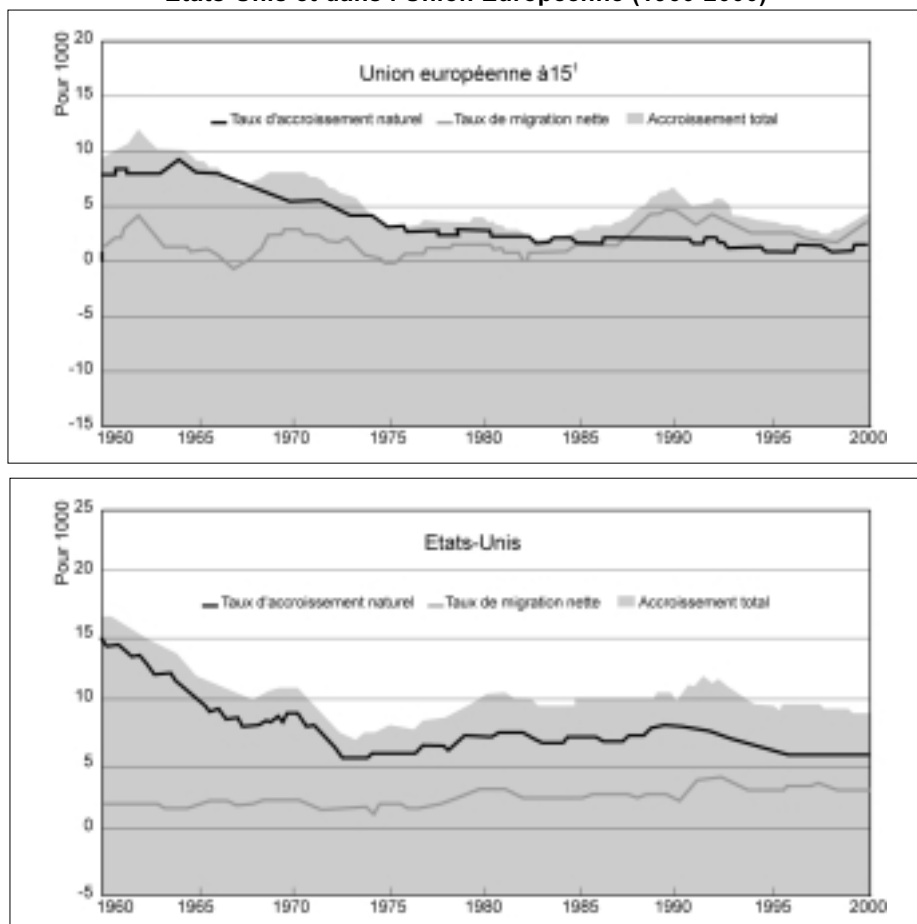
Graphique 1. Migration nette en direction des grandes zones de l'OCDE



Note : La migration nette est mesurée comme la variation de la population totale entre les fins d'année de deux années successives, moins la différence entre naissances et décès.
 Source : Statistiques sur les forces de travail OCDE.
 D'après Leibfritz, O'Brien et Dumont (2003).

1. Voir la contribution de Mouna Viprey.

Graphique 2. Composantes de la croissance de la population totale aux Etats-Unis et dans l'Union Européenne (1960-2000)



1. Non compris le Portugal et la Grèce pour toutes les années ni le Royaume-Uni à partir de 1999.
Source : Statistiques de la population active, OCDE, 2001.

d'accueil) même s'il semble se dégager des amples oscillations enregistrées depuis vingt ans une certaine tendance à la progression (Leibfritz, O'Brien et Dumont, 2003). Il est difficile de savoir d'ores et déjà si le redémarrage de l'immigration en Europe à la fin des années 1990 a résisté au profond ralentissement économique enregistré depuis 2000, même si le dernier rapport de l'OCDE (2002) maintient le diagnostic d'une

hausse de la migration nette en Europe jusqu'en 2001 inclus. D'autre part, depuis dix ans, le taux de croissance démographique de l'UE est très proche du taux d'immigration nette qu'elle enregistre, en raison de la tendance à l'annulation du taux d'accroissement naturel. Cette situation suscite des réactions contradictoires : elle fait ressortir la consolidation d'un courant substantiel d'immigration

comme un moyen, partiel et transitoire (car les immigrés vieillissent aussi), de freiner le vieillissement des sociétés européennes. Mais elle attise, ici et là, les phantasmes d'une invasion étrangère se substituant à des démographies nationales déclinantes, caractérisées par des taux de fécondité en deçà du seuil de reproduction de la population.

Bien que l'on ne rentre pas sur le territoire nord-américain comme dans un moulin, les Etats-Unis (ainsi que le Canada) se situent, de fait, au-delà de ce dilemme. Au cours des années 1990, l'immigration en direction des Etats-Unis, impulsée par l'attractivité du marché du travail, s'alimente du regroupement familial, si bien que cette immigration de travail est aussi, dans la foulée de l'histoire américaine, une immigration de peuplement, notamment d'origine hispanique et asiatique. La réglementation comme les forces syndicales cherchent à canaliser ce mouvement¹ : protéger les salariés qui sont déjà là par la sélection sévère des nouveaux arrivants et accepter ceux qui arrivent en fonction de leur utilité pour une nation qui a repris le leadership du progrès technique et de la croissance parmi les pays du Nord. Mais la dynamique finale dépasse cette combinaison de protectionnisme et d'utilitarisme : l'immigration nourrit dans les années 1990, comme elle l'a déjà fait pendant longtemps en dépit d'un long intermède restrictif au cours du XX^{me} siècle, la compétitivité et l'expansion du capitalisme américain, au travers de l'apport d'une main-d'œuvre à la fois dynamique et exploitable. Le cas américain illustre bien l'idée que l'impact d'un courant durable d'immigration sur la trajec-

toire démographique et productive du pays d'accueil ne peut être appréhendé à partir d'un raisonnement statique qui s'entient à la modification de l'équilibre économique par un choc migratoire et au jeu d'éventuelles relations de substitution entre travailleurs autochtones et immigrés. Bénéficiant des apports de la main-d'œuvre immigrée et se nourrissant de son exploitabilité spécifique, l'économie du pays d'accueil acquiert des caractéristiques, comme le type de spécialisation productive, qui n'auraient pas été les mêmes en l'absence d'immigration. Les activités qui concourent à cette spécialisation mobilisent les qualifications, de degré et de nature divers, de différents groupes immigrés. C'est bien parce que le destin économique de l'immigration est pris dans cette mutation des activités productives, dont elle est l'un des facteurs, qu'il est difficile de repérer empiriquement des effets précis, comme des baisses de salaires dans les secteurs faisant largement appel à la main-d'œuvre immigrée, qui seraient directement attribuables à l'immigration : les controverses au sein de la recherche américaine sont récurrentes à cet égard.

Le syndicalisme américain, qui porte la trace d'épisodes historiques aux relents xénophobes, prend acte de cet apport de l'immigration au dynamisme de la nation américaine et pense désormais à se revivifier au contact de cette énergie humaine. Il passe d'une hostilité générale à l'immigration à une intervention syndicale forte auprès des immigrants et à une critique plus ciblée de certains dispositifs (comme les visas temporaires) qui introduisent une concurrence déstabilisatrice au sein de certaines professions et qui visent

1. Voir la contribution de Catherine Sauviat.

MIGRATIONS ANCIENNES ET NOUVELLES

l'adaptation flexible de l'appel à la main-d'œuvre immigrée aux cycles de l'activité. Les immigrés seront-ils la source d'un nouveau souffle du syndicalisme américain ?

Europe : des régimes migratoires disparates, un enjeu d'intégration commun

La généralisation de l'Europe comme terre d'immigration nette est un phénomène récent. Dans les années 1950, l'Europe, prise globalement, était encore le principal pôle d'émigration dans le monde. Etre pays d'immigration nette était une situation minoritaire en Europe, même si elle concernait des pays de taille importante comme la France. C'est aujourd'hui le lot commun, du moins au sein de l'UE à quinze. L'importance de cette rupture n'est pas encore vraiment assumée. Le fait que les régimes migratoires restent disparates d'un pays européen à l'autre et que les cycles migratoires de ces pays ne soient pas synchronisés n'aide pas à une commune prise de responsabilité, sinon de conscience. On peut distinguer entre différents groupes de pays d'accueil :

– Les vieux pays d'immigration, comme la France et le Royaume-Uni où l'origine des migrants est encore largement associée à l'histoire coloniale (*a fortiori* depuis que se sont taris certains courants traditionnels en provenance d'autres pays de l'UE). La pluri-citoyenneté héritée du Commonwealth, facilitant l'entrée d'originaires de cette zone, a longuement marqué la tradition britannique. Celle-ci a perdu de son originalité, en direction d'un contrôle rigoureux des entrées et d'une gestion sélective de

l'immigration de travail, au travers de différents programmes ¹.

– L'Allemagne, confrontée à des chocs migratoires spécifiques depuis la fin des années 1980, avec l'arrivée de migrants (dont une part importante de personnes de souche allemande) poussés par les crises est-européennes et balkaniques. De pair avec la pérennisation d'une immigration plus ancienne, turque notamment, qui était initialement envisagée comme temporaire, il en est résulté des controverses majeures sur l'adaptation des politiques d'intégration et d'accès à la nationalité. La réouverture récente et sélective de l'immigration de travail charge d'autant plus le dossier dont la complexité se traduit par le blocage du processus législatif en cours ².

– Les pays nordiques, dont la tradition d'accueil des réfugiés est mise à l'épreuve par des tensions et des difficultés nouvelles (*cf.* Meilland, 2003, à propos du cas danois).

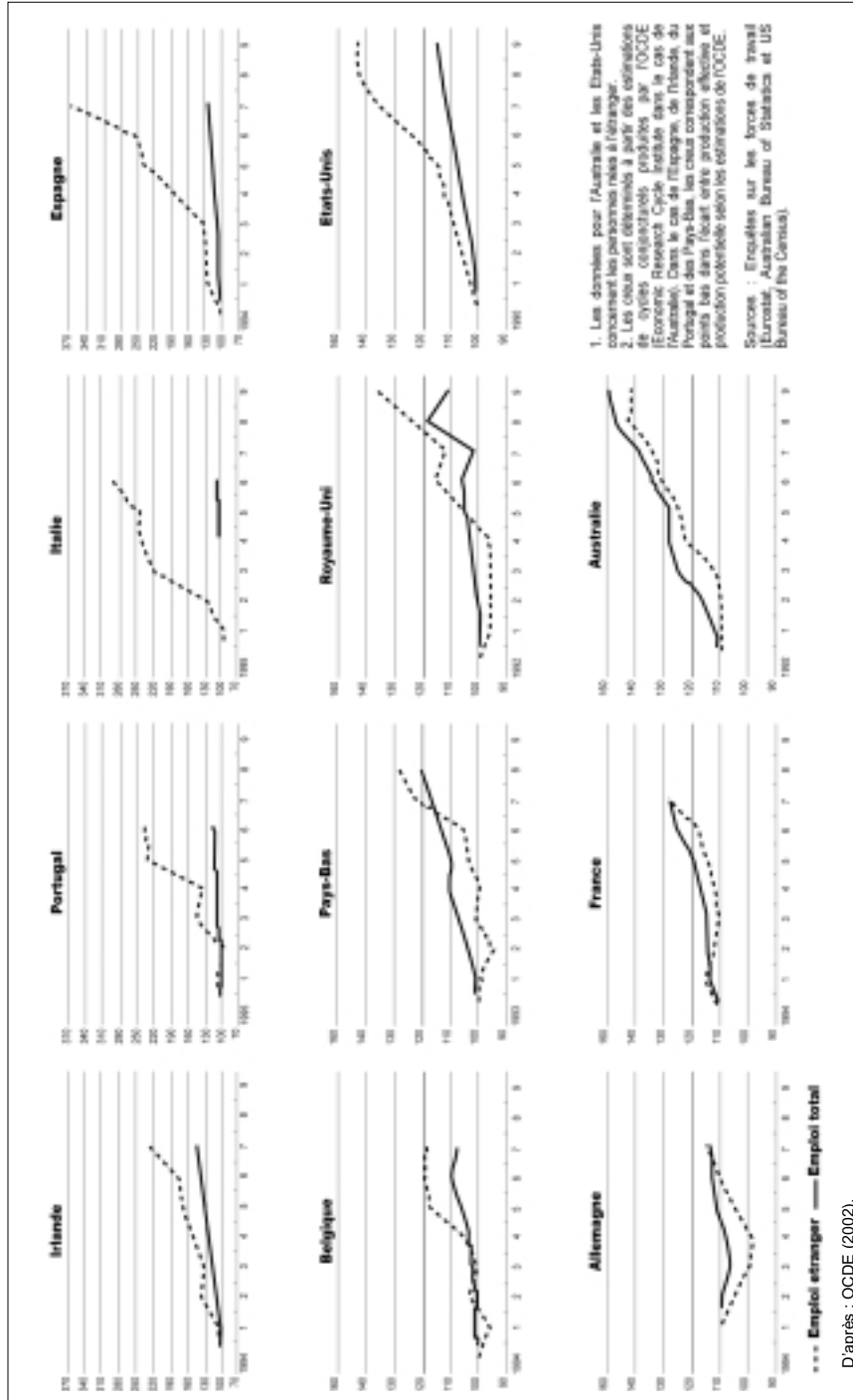
– Les nouveaux pays d'accueil, notamment du Sud européen, avec l'Irlande aussi, qui attirent surtout une immigration jeune de travail d'origines diverses.

L'hétérogénéité des pays d'accueil européens est tangible lorsqu'on considère les évolutions de l'emploi total et de l'emploi des étrangers sur la période d'expansion de la fin des années 1990 (graphique 3). En Espagne, en Italie, en Irlande et au Portugal, l'emploi étranger progresse nettement plus vite que l'emploi total dès la reprise : l'appel à l'immigration de travail est très vite impulsé par l'expansion de l'activité et cette immigration concourt à la réactivité de l'économie. En ce sens-là, ces pays

1. Voir la contribution d'Odile Join-Lambert et Florence Lefresne.

2. Voir la contribution d'Adelheid Hege.

Graphique 3. Evolution de l'emploi total et étranger en période de reprise dans quelques pays de l'OCDE (indice : creux = 100^{1,2})



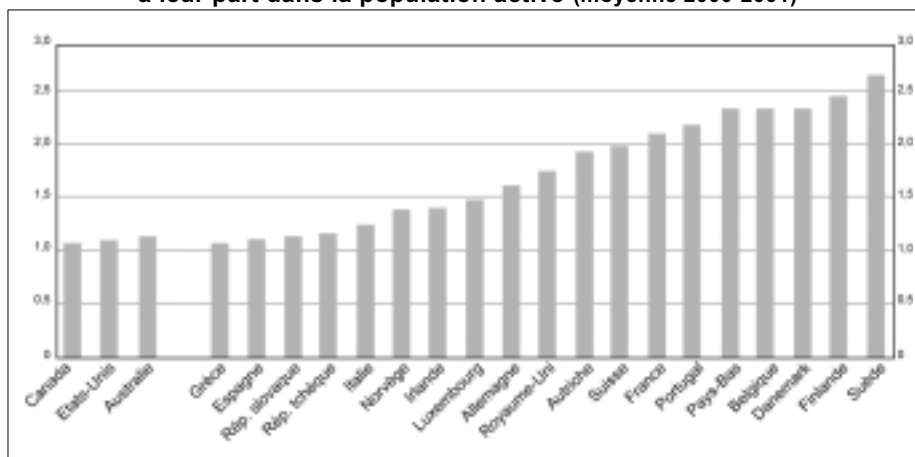
MIGRATIONS ANCIENNES ET NOUVELLES

manifestent un régime migratoire qui les rapproche plutôt des Etats-Unis. En revanche, dans les autres pays européens présents sur le graphique, l'emploi étranger, d'abord en retrait de l'emploi global, ne se met à progresser significativement que lorsque l'expansion est suffisamment mûre pour engendrer des pénuries ressenties de travailleurs incitant à faire appel à l'immigration¹.

L'hétérogénéité, en matière d'insertion sur le marché du travail, se vérifie de nouveau lorsqu'on examine la vulnérabilité spécifique des étrangers au chômage (graphique 4). En Amérique du Nord mais aussi dans les nouveaux pays d'accueil européens, les étrangers apparaissent frappés par le chômage à peu près au prorata de leur poids dans la population

active, ou quelque peu au-dessus (nettement plus néanmoins en Irlande). Ils le sont nettement plus dans les pays d'immigration centraux de l'UE, dont le Royaume-Uni. C'est dans le trio scandinave constitué du Danemark, de la Finlande et de la Suède que la vulnérabilité relative des étrangers au chômage apparaît la plus élevée, sans doute en relation avec l'ouverture particulière de ces pays aux réfugiés. Les écarts entre la vulnérabilité au chômage des étrangers et celle des autochtones sont encore plus marqués pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans dans certains pays (graphique 5). Ils sont suffisamment amples pour qu'on puisse parler d'une discrimination objective, inscrite dans l'ensemble des pratiques, intentionnelles ou implicites, qui

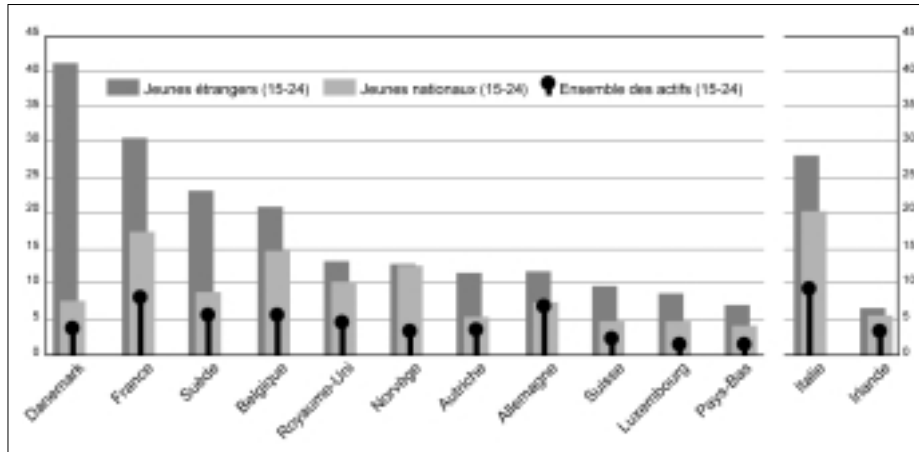
Graphique 4. Part des étrangers dans le chômage rapportée à leur part dans la population active (moyenne 2000-2001)



Note : Population active âgée de 15 à 64 ans. Personnes nées à l'étranger pour Australie, le Canada et les Etats-Unis. Aout 1999 pour l'Australie ; 1996 pour le Canada ; 2001 pour la Hongrie.
Sources : Enquête sur la population active (chiffres fournis par Eurostat, par Australian Bureau of Statistics et par le US Bureau of the Census) ; recensement de 1996 (Statistique Canada).
D'après : OCDE (2002).

1. C'est l'emploi étranger qui est ici mesuré mais on peut, en première approximation, assimiler les étrangers aux immigrants récents.

Graphique 5. Taux de chômage des jeunes selon la nationalité dans quelques pays de l'OCDE, 2001. Pourcentage de la population active totale



Sources : Enquête sur la population active (données fournies par Eurostat).
D'après : OCDE (2002).

gouvernement l'accès à l'emploi. Viprey (2002) et Werner (2003) alertent sur cet état de fait, dont la détérioration, depuis vingt ans, traduit l'aggravation de discriminations spécifiques sur le marché du travail. En Allemagne, les jeunes immigrés ont plus difficilement accès au système d'apprentissage¹. Les femmes d'origine étrangère sont aussi victimes de cette vulnérabilité particulière au chômage. Il sera difficile de trop compter sur l'apport des migrants au rééquilibrage démographique des régimes de retraite si les conditions d'accès à l'emploi des jeunes et des femmes d'origine immigrée ne s'améliorent pas sensiblement dans les pays les plus concernés par ces discriminations.

Ces difficultés d'intégration ne semblent désormais épargner aucun pays européen, en dépit des profondes

différences entre les situations nationales et les attitudes des acteurs politiques et sociaux. En Suède, par exemple, la prudence envers l'immigration de travail restée très minoritaire même si elle progresse depuis peu, contraste avec la générosité de l'ouverture aux réfugiés et à leurs familles². Mais les réfugiés cherchent aussi du travail, même s'ils ne sont pas venus pour cela. Dans les années 1990, consécutivement à la récession du début de la décennie, leurs conditions d'intégration se sont dégradées à cet égard et le retour ultérieur à l'expansion ne les a pas pleinement rétablies. Leur facilité d'accès à l'emploi et la qualité de celui qu'ils obtiennent se détériorent. Des segmentations nouvelles se manifestent sur le marché du travail, qui ne sont pas loin de la discrimination, en particulier lorsqu'il s'agit de diplômés qui peinent à

1. Voir la contribution d'Adelheid Hege.

2. Voir la contribution d'Yves Bourdet et Inga Persson.

faire reconnaître leur qualification. Les syndicats suédois insistent désormais plus fortement sur l'amélioration des conditions et des politiques d'intégration, tout en affichant leurs réticences face à une libéralisation généralisée de la politique d'immigration. Aux Pays-Bas, la tradition multiculturelle n'a pas suffi à protéger les migrants contre les difficultés d'intégration sur le marché du travail. Ces difficultés ont conduit à développer avec succès des programmes volontaristes mobilisant très directement les entreprises, mais cet effort se relâche aujourd'hui¹.

Ces enjeux d'intégration sont aussi posés en Autriche, où l'histoire est autre et les positions des acteurs syndicaux sensiblement différentes : pays de transit, la petite Autriche répugne à être un pays d'immigration même si elle consent à l'être sous la nécessité². Le souci de protection des acquis sociaux nationaux l'emporte sur l'effort d'intégration des immigrés, réduit au minimum. Les immigrés sont maintenus en situation de subordination à l'employeur, lequel détient le permis de travail, et d'infériorisation syndicale, avec le consentement tacite des syndicats. Les programmes de recours à la main-d'œuvre étrangère privilégient les quotas et les contrats courts, même si le patronat fait effort pour introduire des pratiques plus libérales. La prudence autrichienne n'évite pas les entrées irrégulières, ni le nécessaire recours ultérieur aux régularisations. Nouveau pays d'immigration, l'Irlande accepte moins volontiers ce changement maintenant que le boom économique qu'elle a connu ralen-

tit³. Elle durcit les conditions d'entrée des immigrés. Le travail immigré légal devient taxé et le recours patronal au travail irrégulier pénalisé. Dans le débat social qui en résulte, les syndicats irlandais sont au second plan derrière d'autres acteurs, civiques ou religieux.

**Les migrants,
une composante mobile du salariat**

Les régimes nationaux d'immigration et d'intégration des migrants dans l'emploi sont ainsi sensiblement différenciés en Europe, bien que tous soient mis à l'épreuve. Ils ne sont pas non plus isolés les uns des autres. Ils interfèrent, via une propension accrue des migrants à la migration répétée, d'un premier pays d'accueil vers d'autres. La plus forte probabilité d'accéder à l'emploi, même s'il est de qualité médiocre, dans l'un des nouveaux pays d'accueil de l'Europe sert de tremplin pour tenter l'accès risqué à une situation plus favorable dans le centre riche, mais aussi plus discriminant, de l'Union. Si cette évolution désormais repérable se confirme et s'amplifie, elle va concourir à l'émergence d'un marché européen du travail, de pair avec d'autres mouvements, tels que la progression de la mobilité du personnel très qualifié des entreprises multinationales, le poids déjà important des travailleurs transfrontaliers, la montée des migrations temporaires, dont les mouvements temporaires de travailleurs comme mode particulier de l'échange de services (le mode 4 de l'Accord Général sur le Commerce des

1. Voir la contribution de Marie Wierinck.

2. Voir la contribution de Christian Dufour.

3. Voir la contribution de Pascal Ughetto.

Services ¹). Les entreprises européennes qui investissent dans les pays orientaux de l'Union élargie concourent à la formation de réseaux productifs au sein desquels la mobilité des catégories qualifiées s'intensifie. Dans les actuels pays membres, la compétition pour attirer les jeunes élites de ces pays est aussi un facteur qui va s'intensifier. Que le marché du travail européen progresse ainsi par ses marges plutôt que par la mobilité des travailleurs plus traditionnellement insérés dans les systèmes productifs nationaux ne devrait pas empêcher d'en percevoir la gestation. Celle-ci invaliderait, progressivement, le diagnostic habituel d'un « introuvable marché du travail européen » (Barthe, 2003). Si c'est le cas, le fonctionnement de ce marché européen du travail ne sera pas indépendant des droits reconnus à ceux qui sont les plus mobiles sur ce marché et dont certains (pas tous en effet) sont les plus vulnérables (Caron, 2002). La conjonction de cette mobilité nouvelle des migrants et de l'infériorité des droits auxquels ils peuvent avoir accès, dans tel ou tel pays, renforce en effet la pression de la concurrence socio-fiscale entre Etats nationaux et concourt à une déréglementation insidieuse des marchés du travail.

Les migrants participent à la gestation d'un marché du travail européen

Encore réticentes à l'égard d'une réelle communautarisation de la politique d'immigration, les politiques nationales cherchent à canaliser, chacune pour son compte, les nouvelles circulations migratoires. L'espace européen est fait d'un en-

chevêtrement de réglementations et de pratiques administratives d'ordre national, qui en font un véritable maquis pour le migrant. La tonalité dominante de ces politiques est dans la continuité de la tradition du contrôle étatique apparu dans l'entre-deux-guerres : celle d'un utilitarisme qui s'efforce de sélectionner au mieux les candidats à l'immigration et d'adapter la sévérité de cette sélection à l'état du cycle de l'activité, afin de parer aux pénuries perçues sur le marché du travail.

Ces pénuries concernent des métiers de nature et de qualification diverses : ingénieurs, informaticiens, professions de santé, maçons... (OCDE, 2002). Les réformes récentes ou en cours de certaines législations nationales vont dans le sens de cet utilitarisme sélectif, en subordonnant la régularité du séjour à l'autorisation de travail (ce qui vire souvent à la subordination directe à l'employeur) : c'est ainsi le cas en Allemagne, en Espagne, en Italie. La transformation du permis de séjour temporaire en un permis permanent devient elle-même conditionnée par la continuité d'un travail régulier pendant plusieurs années. Mais la vulnérabilité juridique persistante des migrants ne favorise pas leur intégration solide au sein du marché du travail.

Ces tendances communes laissent du jeu pour des pratiques nationales fort disparates, en fonction des traditions et situations de chaque pays d'accueil et des spécificités des migrants qui le choisissent comme porte d'entrée au sein de l'Union. Les pays du Sud européen, qui mobilisent une main-d'œuvre jeune dans le cadre d'un « véritable modèle d'immi-

1. La Banque mondiale consacre un chapitre entier à cette question dans son dernier rapport annuel (World Bank, 2003).

MIGRATIONS ANCIENNES ET NOUVELLES

gration irrégulière »¹, consentent de manière récurrente à de massives opérations de régularisation, souvent liée à la détention d'un emploi. Ces opérations ont pu, à chaque fois, concerner plusieurs centaines de milliers de personnes. Le traitement des demandeurs d'asile, bien qu'il se resserre partout, est singulièrement inégal, avec des taux de décision favorables, en 2001, allant de 4 % en Autriche et en Irlande à 52 % au Danemark, en passant par la France (12 %) et le Royaume-Uni (26 %) (OCDE, 2002). La naturalisation, comme voie d'accès à une pleine citoyenneté, est aussi inégalement aisée, plus facile ainsi en France qu'en Allemagne, bien qu'une évolution se soit manifestée dans ce dernier pays. Ces pratiques disparates portent la marque de l'histoire, celle d'Etats qui ont combiné chacun à sa façon le souci de régulation du marché du travail, la préoccupation des équilibres démographiques, la volonté d'intégration conditionnelle à la citoyenneté nationale. Parmi la gamme de ces pratiques, le recours à des dispositifs incitatifs en direction des employeurs est plus rare : les Pays-Bas font figure d'exemple à cet égard².

Le contrôle sélectif de l'immigration échappe difficilement en pratique, comme l'histoire l'a montré à plusieurs reprises, à la tentation d'une gestion discriminante et disciplinaire selon des critères ethno-culturels au moins implicites. C'est sans doute pour échapper à cette tentation, qui laisse mauvaise conscience aux responsables des politiques d'immigration, que le système canadien à points est aujourd'hui regardé avec attention et

suscite l'intérêt de plusieurs pays européens. Ce système est perçu comme un modèle à la fois neutre et efficace de sélection, qui rationalise celle-ci par la mesure de la conformité du candidat à l'immigration aux attentes du pays d'accueil et qui incite le migrant à intérioriser cette mesure comme une estimation objective de ses chances personnelles³. Au Canada, le recours à ce système s'insère dans une politique d'immigration qui dispose de ressources importantes : il contribue sans doute à attirer des personnes aux compétences particulières, au-delà d'une stricte adaptation aux besoins instantanés de l'économie canadienne.

Si un tel système peut contribuer à la rationalisation d'une politique nationale et à la meilleure information des candidats à l'immigration, sa diffusion en Europe ne serait pas un substitut à une authentique communautarisation de la politique d'immigration. Confronté aux limites de l'efficacité du contrôle unilatéral de l'immigration, chaque pays a tendance à reporter chez les autres son propre échec. Une véritable communautarisation signifie que chaque pays renonce à refouler chez les autres, plus ou moins régulièrement, les migrants qui ne lui conviennent pas. Elle passe par un statut de résident cohérent des personnes originaires de pays tiers au sein de l'UE, qui leur garantisse le droit à la libre circulation en son sein, assure la portabilité de leurs droits sociaux et promeuve l'égalité des droits avec les citoyens communautaires. La complémentarité de ces aspects est essentielle car le patronat pourrait se contenter d'une libre circulation qui

1. Voir la contribution de Lorenzo Cachón.

2. Voir la contribution de Marie Wierinck.

3. Voir la contribution de Mouna Viprey.

maintiendrait les migrants dans une situation de vulnérabilité juridique. L'implication des organisations patronales dans la lutte effective contre les discriminations à l'embauche et au sein des entreprises est nécessaire de ce point de vue.

L'Europe élargie et ses rives

Au travers des politiques d'immigration, les pays de l'UE éprouvent les questions récurrentes des relations avec les régions voisines, qui nourrissent les migrations en leur direction.

Les habitants des dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui rejoindront l'UE en 2004, vont accéder à la citoyenneté de l'Union et, en principe, à la libre circulation. En fait, il n'en sera pas aussi vite ainsi, puisque des clauses transitoires ont été négociées par l'UE, qui pourront repousser, si les actuels pays membres y recourent (mais tous ne comptent pas le faire), jusqu'à sept ans le plein établissement de la liberté de circulation. Pendant les deux ans suivant l'accession, les mesures nationales des pays membres actuels resteront en vigueur, sans pouvoir être aggravées. La Commission préparera alors un rapport, mais la possibilité d'appliquer des mesures nationales sera encore conservée pendant trois ans ; la période transitoire devrait alors cesser, sauf si des perturbations sérieuses sur le marché du travail justifiaient un dernier report de deux ans. Plusieurs pays membres, dont l'Allemagne, préoccupés de l'éventuelle réédition des chocs migratoires originaires des PECO au cours des années 1990, et soucieux de maîtriser l'accès des nouveaux Européens à leurs marchés du travail et à leurs systèmes de protection sociale, ont œuvré à l'introduction de ces clauses dont l'application effective reste un objet d'incertitude.

Le potentiel migratoire des nouveaux membres de l'UE en direction des anciens est en fait évalué de manière fort contrastée pour les années à venir : la fourchette est large, jusqu'à 5 millions de personnes sur trente ans. Il n'y a pas consensus à cet égard et de fait, sur la décennie écoulée, une fois passés le choc initial et l'impact spécifique des guerres yougoslaves, les migrations originaires de cette région vers l'Europe de l'Ouest sont plutôt restées en deçà de ce qui était attendu. Le scénario migratoire consécutif à l'élargissement de l'UE n'est évidemment pas indépendant de l'impact de l'adhésion des PECO sur leur rattrapage socio-économique et sur la participation de leurs salariés au marché européen du travail en gestation, activé par les entreprises d'échelle européenne.

Il reste qu'aujourd'hui les PECO s'inscrivent dans les évolutions en cours : si on s'intéresse aux flux bruts et pas seulement nets, ils deviennent eux-mêmes des pays d'entrée, pour des migrants originaires de régions plus orientales et souvent désireux d'accéder à l'UE. Ils deviennent ainsi pays de transit, où se développe fréquemment le travail irrégulier des migrants concernés. Il est fort possible que cette migration-là devienne une question plus sensible que les déplacements des citoyens des nouveaux pays membres au sein de l'Union.

Du côté de la Méditerranée, le processus issu de la conférence euro-méditerranéenne de Barcelone, en 1995, n'a guère tenu ses promesses. Le libre-échange impulsé par ce processus apparaît difficilement comme un substitut aux migrations et, s'il l'était, ce ne serait qu'à long terme et sous la condition qu'au travers de réformes adéquates il impulse effectivement le rattrapage de la rive sud de la Méditerranée. Certes, depuis le milieu

MIGRATIONS ANCIENNES ET NOUVELLES

des années 1970 et du fait même des politiques restrictives, les migrations de travail entre le Sud et le Nord méditerranéens ont eu plutôt globalement tendance à se stabiliser ou à diminuer, mais le schéma de la diversification des pays d'accueil et d'origine a là aussi prévalu (du Maroc vers l'Espagne par exemple). Continuer à resserrer le contrôle des migrations originaires de cette rive, au nom du pari sur les vertus du libre-échange, apparaît comme une stratégie à courte vue, qui ne tient pas compte du poids immédiat des facteurs structurels (croissance des écarts de revenu entre les deux rives, nombreux jeunes diplômés d'âge actif inoccupés dans les pays du Maghreb-Machrek ...) et qui stérilise le potentiel de coopération constitué par le réseau humain des familles qui ont un ancrage de chaque côté de la Méditerranée. Le projet Euromed n'a guère explicité jusqu'à présent quelle place il entendait donner aux migrations et, plus largement, à la mobilité des immigrés originaires de la rive sud et déjà installés en Europe (Talahite, 1997 ; Leveau, 2000). Ce reflux n'est probablement pas pour rien dans la déception dont il est l'objet.

En Europe, des mutations difficilement assumées par les Etats et l'Union

Les modalités aujourd'hui prises par les migrations internationales renouvellent profondément la dynamique de la tension conflictuelle entre deux points de vue qui s'opposent historiquement, celui qui donne la primauté à la souveraineté de l'Etat national et celui, qu'on pourrait

qualifier d'humaniste-individualiste, qui refuse la prééminence *a priori* de l'Etat national sur les droits des individus. Cette opposition a de vieilles racines, jusque dans la distinction, au sein de l'Empire romain, entre le *jus civile* (le droit civil) réservé aux seuls citoyens romains et le *jus gentium* (le droit des gens) auquel pouvaient recourir les habitants de la Méditerranée dans leurs rapports avec Rome¹.

Les souverainetés à l'épreuve

Les nouveaux tracés des migrations internationales sont perturbateurs pour des politiques nationales auparavant assurées de leur souveraineté : ils respectent moins la logique d'aller (et retour éventuel) entre deux pays d'origine et d'accueil bien déterminés, que les accords bilatéraux pouvaient suffire à réguler. La diversification et la complexification des circulations migratoires mettent à l'épreuve le monopole qu'entend garder chaque Etat d'accueil sur la définition et la mise en œuvre de sa politique d'immigration. Ce monopole correspond au droit souverain de l'Etat à distinguer le citoyen national de l'étranger, dont le droit d'entrée, l'accès aux différentes composantes de la citoyenneté, et enfin à la nationalité du pays d'accueil sont unilatéralement définis par les institutions compétentes de ce dernier. Dans cette tradition, l'Etat national a le monopole légitime de la définition des normes applicables aux immigrés et étrangers qui souhaitent intégrer son territoire ou sa nationalité. Leurs droits procèdent de l'Etat qui accepte de les accueillir. L'attachement aux prérogatives de l'Etat national

1. Remarquons que cette distinction ne fut pas absolue et définitive : en l'an 212 après J.C., l'édit de Caracalla fit de la plupart des citoyens de l'Empire des citoyens romains.

affiche ses justifications, lorsque la maîtrise rigoureuse des flux d'immigration est présentée comme la contrepartie et le moyen d'une intégration non discriminatoire, qui transforme l'étranger en citoyen national et le fait accéder à l'égalité des droits, notamment à une protection sociale elle-même protégée de l'excès d'arrivants. Mais, lorsque la souveraineté de l'Etat national prétend à l'exclusivité pour définir le statut des étrangers et immigrés, la tentation n'est pas loin : celle de nier la personnalité juridique de l'immigré non reconnu, de le maintenir hors contrat social, d'adapter trop aisément les principes de l'intégration au gré des circonstances, en fonction du balancement entre les préoccupations sécuritaires et économiques. La maîtrise des flux devient alors fermeture, largement illusoire, et va à l'encontre de l'objectif proclamé, en pérennisant une population de résidents irréguliers, mal intégrés, dépendants du travail illégal et des donneurs d'ordre. C'est une autre logique que celle de l'autorité régalienne qui prend le dessus : celle de la complaisance publique à l'égard d'une déréglementation insidieuse du marché du travail, dont les immigrés irréguliers sont à la fois les victimes et le vecteur.

Dans la filiation humaniste-individualiste¹, l'humanité est perçue comme une véritable catégorie politique, ce qui légitime un droit international des personnes. Ce droit reste cependant un droit faible (notamment en matière de libre circulation), dont les Etats limitent l'application. Il oblige néanmoins les Etats nationaux à justifier la mise en cause du

principe d'égalité, lorsque leur législation introduit des critères de différenciation qui peuvent être jugés discriminatoires. La relation entre la citoyenneté et l'Etat fait l'objet d'une dialectique permanente où la première n'est pas simplement octroyée par le second, mais interpelle la légitimité de l'action étatique. L'accès à la nationalité résulte du mode de reconnaissance de la citoyenneté nationale que cette interaction a produit.

L'Etat-nation ne se réduit pas à une entrave artificielle aux droits fondamentaux et universels des individus. Les pratiques de vie commune qu'adoptent les membres d'une nation n'ont pas moins d'objectivité que les règles formelles de l'Etat. Création historique, ancrée dans la densification des échanges humains sur un territoire, la nation n'est pas réductible à une invention idéologique. Ainsi, l'Etat providence des décennies d'après-guerre, inscrit dans le cadre national, a fait de la protection consentie aux personnes un plein attribut de la citoyenneté. Celle-ci a débordé le domaine politique, elle s'est étendue aux droits sociaux, lesquels ont nourri le pacte socio-politique de l'après-guerre. Certes, la longue crise de l'Etat providence a aujourd'hui restauré la tension entre citoyenneté et Etat : entre préférence nationale et citoyenneté universelle, l'intervalle est large, et le degré de fermeture à l'étranger variable.

La synthèse entre les deux points de vue, celui de l'Etat national attaché à ses prérogatives, et celui du discours humaniste-individualiste, plus critique envers l'institution étatique, reste malaisée, lors-

1. Sans vouloir personnaliser les références à l'excès, les écrits de Chemillier-Gendreau (1998), Balibar (1998), Terray (2002), entre autres, et témoignant de sensibles nuances entre eux, peuvent être cités pour illustrer cette affiliation.

qu'elle est sérieusement tentée¹. Le juste milieu, censé œuvrer au consensus, est incertain : la liberté de circulation est posée comme un principe et la vocation universelle de la citoyenneté rappelée ; mais la nécessité de restrictions à l'ouverture et à la pleine citoyenneté est admise, comme des exceptions aux principes. Quant à fixer la limite entre principes et exceptions, c'est toute la difficulté.

L'enjeu s'est aujourd'hui sensiblement déplacé : plus mobiles, les migrants s'efforcent de contourner les obstacles placés par chaque Etat national et de jouer des différences de traitement entre Etats. L'Etat national n'est plus un cadre autosuffisant pour organiser une politique viable de l'immigration, bien qu'il revendique son contrôle comme l'une des dernières lignes de résistance face à la mondialisation des échanges de toute nature. On peut contester la pertinence de la description du monde fondant l'approche proposée par le récent rapport du Commissariat général du Plan sur l'immigration et l'intégration (Héran, 2002) : « Le monde où nous vivons se compose d'Etats souverains, mutuellement exclusifs et dotés de leurs propres intérêts » (p.68). Si cette proposition signifie que les frontières et que les efforts des Etats pour les faire respecter exercent des effets tangibles, elle est évidemment recevable. Si elle devait être comprise comme résumant le fonctionnement de la planète, l'allure prise par les circulations migratoires en constituerait une négation. La souveraineté des Etats est durement mise

à l'épreuve tandis que la citoyenneté supra-étatique manque encore de consistance et que la circulation élargie des migrants fait d'autant plus ressentir ce manque.

La communautarisation à reculons

A cet égard, la communautarisation européenne des politiques d'immigration apparaît comme une issue logique, tout simplement parce qu'elle offre la possibilité d'une politique de l'immigration sur un espace plus en accord avec la réalité des circulations migratoires. Mais le processus de communautarisation est tortueux (Geddes, 2003)². Historiquement, le droit communautaire de l'immigration a principalement emprunté les voies intergouvernementales de la résolution et de la convention entre Etats volontaires, qui laissent de larges degrés de liberté à ceux-ci pour leur application. Les Etats membres se sont montrés très réticents à déléguer leur souveraineté dans ce domaine et à s'accorder sur des principes, au-delà de la coordination des procédures. La convention de Schengen, initiée en 1985 entre quelques Etats membres, est typique de cette démarche. C'est devenu dans les années 1990 une coopération renforcée entre une majorité d'Etats membres (Irlande et Royaume-Uni restant à l'écart). Elle conditionne la levée des contrôles intérieurs à un contrôle suffisant des frontières externes et permet l'émission de visas à trois mois autorisant la circulation dans l'Union. La convention de Dublin, signée en 1990 mais ra-

1. Le rapport de Patrick Weil sur l'immigration et la nationalité, élaboré en 1997 à la demande du gouvernement Jospin, et celui de François Héran, qui clôt en 2002 un séminaire du Commissariat général du Plan sur l'immigration et l'intégration, constituent deux tentatives récentes d'une telle synthèse (Héran, 2002 ; Weil, 1997).

2. Voir aussi la contribution d'Antoine Math et Claire Rodier.

tifiée seulement en 1997, n'harmonise pas les règles de la demande d'asile mais définit l'Etat qui doit répondre à cette demande. Les signataires se sont néanmoins entendus sur une notion harmonisée de « pays tiers sûr » pouvant être opposée aux demandeurs d'asile. La mise à part, dans le troisième pilier « Justice et affaires intérieures » du traité de Maastricht, du domaine de l'immigration manifeste cette primauté de la démarche intergouvernementale. Celle-ci maintient à l'écart aussi bien les institutions communautaires de nature supranationale que les opinions publiques et permet aux Etats nationaux de veiller avant tout à la promotion de leurs options respectives.

Le principe de communautarisation de la politique d'immigration et d'intégration progresse en 1997 avec le traité d'Amsterdam, dont le titre IV incorporé au pilier communautaire couvre la libre circulation, l'immigration et l'asile. Son article 13 promeut des dispositions anti-discriminatoires, qui sont plutôt originaires de la culture anglo-saxonne. Mais la décision effective de communautariser, c'est-à-dire de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée dans ce domaine, est repoussée à au moins cinq ans après l'entrée en vigueur du traité et relève elle-même encore de la règle de l'unanimité. Le sommet de Tampere, en octobre 1999, entend jeter les bases d'une politique commune mais la reconnaissance de la citoyenneté aux immigrants extra-communautaires et la lutte contre les discriminations restent subordonnées au principe de nationalité. Depuis 2000 jusqu'à tout récemment en juin 2003, s'autorisant de ces avancées de la communautarisation, la Commission a publié

une série de communications visant à préciser le contenu d'une politique active d'immigration, reconnue comme nécessaire, plus tournée vers une meilleure intégration des immigrants réguliers que vers une ouverture plus franche. Des orientations sont affichées : lutte contre l'immigration illégale, notamment par le développement du système européen d'information sur les visas ; recherche d'un équilibre entre les critères humanitaire et économique de l'admission ; traitement équitable (*fair treatment*) des ressortissants des pays tiers afin de leur donner des droits et obligations « comparables » à ceux des citoyens des pays où ils vivent, et de favoriser leur intégration ; mise sur pied de partenariats de co-développement avec les pays d'origine ; définition d'une politique commune d'asile respectant les conventions et traités internationaux et restauration de la crédibilité et de l'intégrité des procédures de demande d'asile. Des directives ont été proposées par la Commission sur la lutte contre la discrimination raciale et ethnique, le regroupement familial, le statut des résidents étrangers de longue durée. Leur contenu final qui est tributaire des péripéties des itérations entre la Commission et les gouvernements, mérite un examen critique serré ¹. Les Etats membres restent responsables de la mise en œuvre des dispositions adoptées, notamment dans le domaine des critères de sélection d'entrée et d'évaluation des besoins de main-d'œuvre. L'activisme de la Commission ne signifie pas qu'elle ait pris le dessus sur les gouvernements nationaux, bien qu'elle s'efforce d'associer le Parlement européen, mais aussi les ONG, à son

1. Voir, pour une analyse précise, la contribution d'Antoine Math et Claire Rodier.

action et que la Cour de justice se dessine comme un recours pour les migrants.

La mobilité, avec ou sans la citoyenneté ?

Le processus de communautarisation reste aujourd'hui trop ambigu pour constituer un réel dépassement des contradictions créées par la prépondérance des politiques nationales. Même et surtout lorsqu'elles se ressemblent, ces politiques sont en compétition pour attirer les migrants qualifiés et refouler les autres. Les gouvernements des Etats membres n'attendent pas une communautarisation négociée avant de mettre en place leurs propres dispositifs nationaux. L'espace européen est formellement unifié, du fait même de la disparition des frontières étatiques, sans que le statut et les droits des migrants extra-communautaires le soient. Cette pseudo-communautarisation aboutit plutôt à entériner des politiques nationales unilatérales et l'alignement sur les dispositifs les plus restrictifs. Les Etats membres, conduits par les effets de la construction européenne à renforcer les droits des étrangers communautaires, ont manifesté une tendance commune à l'érosion du droit d'asile et à la restriction sélective de l'immigration de travail.

Il reste que la communautarisation, aussi hésitante soit-elle, remet de fait en cause la réduction de la citoyenneté à la nationalité et oblige à réfléchir à l'ouverture de son contenu. Ainsi, le droit à la protection sociale du pays membre où l'on réside est désormais reconnu, depuis le traité d'Amsterdam, à tout citoyen communautaire, alors qu'il ne s'agissait au départ que d'un dispositif d'accompagnement de la libre circulation du travailleur. La question de l'extension de cette citoyenneté sociale de résidence aux ressortissants des Etats tiers est posée et

cette extension progresse, bien que les Etats membres n'y consentent que sous la pression d'un droit international plus général et au prix de l'introduction de critères discriminatoires autres que la nationalité, comme la régularité du séjour (Math, 2003). Si le plein accès à la citoyenneté pour les migrants extra-communautaires paraît relever d'un horizon lointain et que plusieurs grands pays (Allemagne, France, Royaume-Uni) le subordonnent expressément à l'acquisition de la nationalité, le développement et la mobilisation de la législation anti-discriminatoire constituent aujourd'hui la voie la plus assurée pour faire progresser les droits des immigrés et étrangers.

L'UE est confrontée à un paradoxe dont les implications restent insuffisamment perçues, alors même qu'il découle de son histoire. L'intégration européenne étend le droit à la mobilité communautaire des citoyens européens. Dans les faits, c'est plutôt la mobilité des migrants extra-communautaires en direction et au sein de l'UE qui s'accroît. Ce n'est pas un phénomène complètement neuf : dans la mesure où l'intégration européenne s'est accompagnée d'une certaine convergence salariale entre pays membres alors même que sa protection commerciale vis-à-vis des pays tiers ne se relâchait que prudemment, une certaine substitution des migrations d'origine extra-communautaire à la mobilité intra-communautaire a pu s'opérer (Tapinos, 1994). Mais ce paradoxe prend une portée nouvelle après la réalisation du marché unique et de l'union monétaire : la tension entre l'ouverture des économies et la fermeture des Etats devient plus aiguë. Le manque de mobilité du travail en Europe est souvent perçu comme un obstacle à un bon fonctionnement de la zone euro parce qu'il empêcherait un équilibre fluide des marchés.

Ce serait alors pousser plus loin le paradoxe que de ne pas reconnaître à l'immigration extra-communautaire, plus mobile, la vertu de remédier en partie à ce manque. Aussi, la capacité des systèmes de négociation collective et des dispositions législatives à influencer positivement sur les conditions de cette mobilité est un enjeu essentiel, qui est aujourd'hui loin d'être assumé (Caron, 2002 ; EIRO, 2003). Dans une résolution de 2001, la Confédération européenne des syndicats souligne la déconnexion entre les initiatives de la Commission sur l'immigration et les problèmes de mobilité (CES, 2001, 2002). Elle souhaite la prise en compte, concertée avec les partenaires sociaux, des questions de l'immigration dans la stratégie européenne pour l'emploi et les plans nationaux d'action correspondants. Les premiers concernés sont les migrants eux-mêmes : de quels droits sont-ils porteurs dans le cadre de cette mobilité et les systèmes sociaux en garantissent-ils le caractère effectif ? Mais cette question intéresse l'ensemble des salariés, confrontés aujourd'hui à des exigences nouvelles de conciliation entre mobilité et sécurité : cette conciliation ne saurait être, à l'échelle collective, solidement fondée sur des dispositifs discriminatoires à l'égard de la main-d'œuvre la plus mobile, qui peut être aussi, lorsqu'elle incarne la condition salariale minimale, la plus vulnérable.

A la fin du XIX^{ème} siècle, les migrations ont été à l'origine d'initiatives en faveur d'une législation internationale et de l'élaboration d'un droit international ouvrier, dont l'instauration du Bureau international du travail fut finalement la concrétisation (Leboutte, 2002). Dans l'entre-deux-guerres, les Etats nationaux ont assumé un rôle nouveau dans la régulation

des flux migratoires, auparavant largement laissée aux initiatives patronales, et dans l'intégration des étrangers, jusque-là abandonnée aux bonnes volontés charitables et syndicales. Cette intervention étatique a pris la forme dominante d'un utilitarisme sélectif, à des fins économiques et démographiques, dont le souci sécuritaire était partie prenante. Aujourd'hui, les nouvelles modalités prises par les circulations migratoires, qui parcourent à leur façon les chemins de la mondialisation, aiguissent la tension entre le rôle dominant des procédures développées par les pays d'accueil et une nécessaire progression des droits des migrants qui soit en phase avec la diversification de leurs parcours et satisfasse aux exigences de la citoyenneté sociale. Parce que le problème leur est directement posé, à l'échelle de l'espace qui est le leur, l'Union européenne, ses acteurs politiques et sociaux, devraient assumer cette nouvelle étape avec bien plus de résolution. D'un pays à l'autre, les positionnements syndicaux présentent plus que des nuances. L'enjeu européen reste en suspens. Les migrants procurent au marché du travail européen une mobilité qui lui fait défaut et contribuent à lui donner consistance. La mobilité est encore difficilement un objet de la négociation collective, alors que les règles qui en définissent les conditions et le contenu ont vocation à en être un domaine. L'accès à l'emploi de qualité et à la protection sociale n'est certes pas la seule question à laquelle se heurtent les migrants, dont la mobilité nouvelle prend à contre-pied les Etats nationaux. Mais les articles de cette chronique internationale montrent que le travail conserve un rôle majeur dans les processus d'intégration des migrants au sein des sociétés d'accueil.

MIGRATIONS ANCIENNES ET NOUVELLES

Sources :

Balibar E. (1998), *Droit de cité, culture et politique en démocratie*, Editions de l'Aube.

Barthe M.A. (2003), *Economie de l'Union Européenne*, Economica.

Caron M., (2002), « Mobilités : droits et prise en charge », *La revue de la CFDT*, numéro spécial : « Nouvelles migrations, quelles approches ? », 03/2002.

CES (2001), « Pour une politique européenne d'immigration et d'asile. Réponse de la CES aux Communications de la Commission au sujet d'une politique communautaire en matière d'immigration », *Résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES*, 10-11 octobre, <http://www.etuc.org>

CES (2002), « Pour une politique européenne d'immigration et d'asile », *Résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES*, 19-20 novembre, <http://www.etuc.org>

Chemillier-Gendreau M. (1998), *L'injustifiable, les politiques françaises de l'immigration*, Bayard Editions.

EIRO (2003), « Migration and Industrial Relations », <http://www.eiro.eurofound.ie>

Fayolle J. (2002), « Variations sur la globalisation », *Revue de l'IRES*, numéro spécial « Mondialisation financière et nouveaux modèles d'entreprise : quelle place pour le salariat, quels rôles pour les syndicats ? », 2002/3.

Geddes A. (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, SAGE Publications, London.

Héran F. (dir) (2002), *Immigration, marché du travail, intégration*, Commissariat Général du Plan, La Documentation française.

Leboutte R. (2002), « Mondialisation et migrations internationales. Le retournement historique des migrations internationales en Europe entre 1900 et l'an 2000 », *Economie appliquée*, numéro spécial : « La mondialisation : perspectives historiques. Paul Bairoch, 1930-1999 », 06/2002.

Leibfritz, W., O'Brien, P. et Dumont, J.C. (2003), « Effects of immigration on Labour Markets and

Government Budgets – An Overview – », *CESifo Working Paper n°874*, February.

Leveau R. (dir) (2000), *Le partenariat euro-méditerranéen, La dynamique de l'intégration régionale*, Commissariat Général du Plan, Documentation française.

Math A. (2003), « La protection sociale des ressortissants d'Etats tiers dans l'Union européenne : vers une citoyenneté sociale de résidence ? », *Document de travail IRES*, juin.

Meilland C. (2003), « Danemark : L'appel à la main-d'œuvre étrangère comme instrument de régulation du marché du travail », *Chronique Internationale de l'IRES*, 80, janvier.

Milanovic, B. (2003), « Worlds Apart : international and world inequality 1950-2000 », *Lecture in Siena Summer School*, July.

Mouhoud E.M., et Oudinet J. (2003), *Les dynamiques migratoires dans l'Union européenne. Approche économique, comparaison Europe-Etats-Unis et ajustements sur les marchés du travail*, Rapport de recherche pour la MIRE, CEPN, CNRS, Université de Paris Nord.

OCDE (2002), *Tendances des migrations internationales*, Système d'Observation Permanente des Migrations, Rapport.

Simon G. (2002), « Les migrations internationales », *Populations et Sociétés*, 382, septembre.

Talahite F. (1997), « Migrations et développement en Méditerranée : vieux débats, nouveaux enjeux », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, Hors-série « Le partenariat euro-méditerranéen : un projet régional en quête de cohérence », coordonné par Michel Chatelus et Pascal Petit, décembre.

Tapinos G.P. (dir) (1994), « Libre-échange et migration internationale au Maghreb », *Etude pour la Commission des Communautés européennes*, Paris, juin.

Terray E. (2002), « Contrôle des migrations et respect des libertés individuelles », *La revue de la CFDT*, numéro spécial : « Nouvelles migrations, quelles approches ? », 03/2002.

Viprey M. (2002), « Une approche comparative européenne en matière de discrimination raciale dans le monde du travail », Séminaire organisé par le ministère belge de l'Emploi et du Travail et de l'OCDE sur « l'intégration des jeu-

POLITIQUES ET ACTEURS A L'EPREUVE

nes immigrés sur le marché du travail », Bruxelles, 6 et 7 juin.

Weil P. (1997), *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration*, La documentation française, Collection des rapports officiels.

Werner H. (2003), « The Integration of Immigrants into the Labour Markets of the EU », *IAB Labour Market Research Topics*, 52, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

World Bank (2003), *Global Economic Prospects 2004*, Washington.