



HAL
open science

L'immigration et l'Europe

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. L'immigration et l'Europe. *Revue Politique et Parlementaire*, 2008, 1046, pp.27-34. halshs-00768635

HAL Id: halshs-00768635

<https://shs.hal.science/halshs-00768635>

Submitted on 22 Dec 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'immigration et l'Europe

Dans les années 2000, l'Union européenne est le premier pôle d'attraction migratoire au monde, devançant les États-Unis. Son solde migratoire 2007 est estimé à 1,6 million et son taux d'accroissement migratoire à 30,3 pour mille habitants¹.

Gérard-François DUMONT*

Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne

Sur les quelque 200 millions d'immigrants du Monde, c'est-à-dire des personnes résidant dans un autre pays que celui de leur naissance, plus de 40 millions résident dans l'Union européenne à 27. La question migratoire y apparaît d'autant plus centrale qu'elle est la composante essentielle de la croissance démographique dans une Union dont la population diminuerait sans les apports migratoires. En effet, le solde migratoire, qui représente en 2007, 80 % de l'augmentation de la population de l'Union, en représenterait la totalité si l'on ajoutait au solde migratoire positif dû aux immigrants leur impact sur la natalité. D'ailleurs, les services statistiques espagnols n'ont pas caché que la légère remontée du nombre de naissances dans leur pays s'explique exclusivement par les immigrants² (cf. : *graphique ci-après*).

La question migratoire est donc centrale au sein de l'Union européenne, pour de nombreuses raisons : l'importance du nombre d'immigrants qui y résident, soit plus de 8 % de la population, le niveau élevé du taux d'accroissement migratoire, la pression migratoire, qui s'exerce notamment à partir de l'Afrique³, la concurrence planétaire accrue pour attirer les meilleurs cerveaux, la question du vieillissement de la population européenne, les craintes devant la diminution de la population active, la question de l'intégration.

Dans ce contexte, les principes arrêtés par l'Union européenne ne sont pas contesta-

bles : l'Union se trouve engagée dans un processus devant conduire à une politique communautaire concernant l'immigration. Néanmoins, ce processus ne doit pas masquer les différences de dynamique et de tradition migratoire selon les pays. Enfin, il importe de souligner quelques enjeux essentiels de la question de l'immigration pour l'Union européenne.

Deux immigrations étrangères fondées sur des principes extra-communautaires

On pense souvent que l'idée d'une politique commune d'immigration au sein de l'Union européenne ne résulte que de la mise en œuvre de l'objectif de libre circulation des hommes. Mais, juridiquement comme dans les faits, plusieurs pays d'Europe sont entrés dans une logique de réglementation commune de certains types d'immigration dès les années 1950. En effet, cette décennie voit la signature de deux textes internationaux concernant l'un le regroupement familial, l'autre les demandes d'asile.

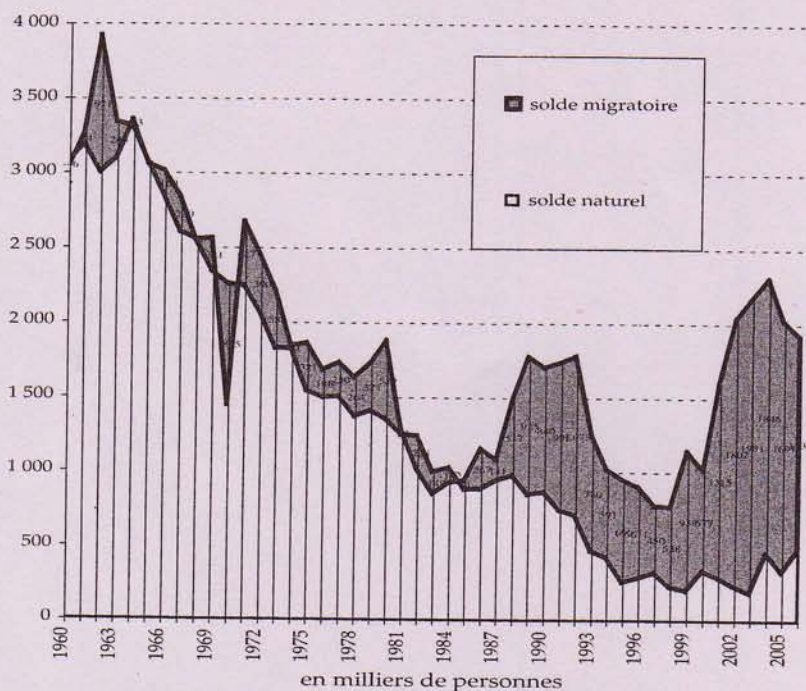
* *Président de la revue Population et Avenir*
191, rue Saint-Jacques - 75005 Paris
www.population-demographie.org

(1) Eurostat, « Premières estimations démographiques pour 2007 », 3/2008.

(2) Dumont, Gérard-François, « Natalité et immigration en Espagne », *Population & Avenir*, n° 679, septembre-octobre 2006.

(3) Lahlou, Medhi, « Les causes multiples de l'émigration africaine », *Population & Avenir*, n° 676, janvier-février 2006.

Les soldes naturel et migratoire de l'Union européenne (à 25)



© Gérard-François Dumont - chiffres Eurostat.

Au fil des ans, le nombre de pays signataires des deux conventions, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention de Genève, s'accroît, le Parlement français ratifiant par exemple, le 3 mai 1974, la Convention européenne. Deux aspects importants des flux d'immigration s'exercent donc dans un cadre international, même si chaque pays a le pouvoir de mettre en œuvre les droits issus de ces conventions selon des conditions qui leur sont propres. L'immigration, dans le cadre de la venue des familles ou de la demande d'asile, relève donc de sources juridiques originelles indépendantes de la construction de l'Union européenne, puisqu'elles lui sont historiquement antérieures et s'appuient géographiquement sur une échelle plus large.

Les principes d'une politique migratoire commune

Mais, en outre, au fil de la construction européenne, le corollaire de l'objectif de la

« suppression des contrôles aux frontières » implique *ipso facto* une politique commune des flux d'immigration. En effet, l'immigré qui entre dans un pays participant à cette suppression entre non seulement dans le pays dont il franchit la frontière, mais dans l'ensemble des pays ayant choisi la même frontière extérieure. Cette logique explique l'accord de Schengen de 1985, qui vise à organiser de façon commune le contrôle aux frontières. Cet accord n'est initialement signé que par cinq pays, mais ceux-ci entraînent ensuite les autres dans leur sillage. D'ailleurs, afin de concrétiser la libre circulation des personnes au sein des pays membres de l'organisation régionale, qui prend alors le nom d'Union européenne, le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, prévoit la suppression complète des contrôles aux frontières dites intérieures, c'est-à-dire entre les pays signataires de ce traité. La mise en œuvre de ce traité est notamment concrétisée fin 1997 avec la décision consistant à instaurer le principe de responsabilité unique d'un État dans le traitement de la demande d'asile.

Les étapes vers une politique communautaire d'immigration

4 novembre 1950 : Convention européenne des droits de l'homme dont l'article 8 précise : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale ».

28 juillet 1951 : Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

1985 : Accord multilatéral de Schengen entre l'Allemagne, la France et le Benelux « relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières ».

1986 : Acte unique européen : fixation d'un objectif communautaire d'un espace de libre circulation des biens et des personnes

Novembre 1993 : Entrée en vigueur du traité de Maastricht qui prévoit la suppression complète des contrôles aux frontières intérieures, avec, en contrepartie, une coopération policière, judiciaire et douanière renforcée impliquant, à terme, des mesures communes en matière d'accès au territoire et de traitement des demandes d'asile.

1^{er} septembre 1997 : Entrée en vigueur de la convention de Dublin (du 15 juin 1990) consacrant le principe de la responsabilité unique d'un État dans le traitement de la demande d'asile.

1^{er} mai 1999 : Entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997), qui intègre dans le droit communautaire l'accord de Schengen, confirme l'objectif d'une politique d'asile et d'immigration communautaire, avec possibilité de décision à la majorité qualifiée.

15 et 16 octobre 1999 : Le Conseil européen de Tampere jette les bases d'une politique européenne commune en matière d'immigration et d'asile dans un cadre juridique commun.

22 novembre 2000 : Communication de la Commission pour une politique communautaire en matière d'immigration visant à ouvrir « les canaux de l'immigration légale... aux travailleurs migrants », ce qui serait le corollaire du « vieillissement de la population ».

Décembre 2001 : Le sommet de Laeken reprend l'idée de conditionner systématiquement la conclusion d'accords de coopération européens à l'application de clauses dite de réadmission, les autorités du pays concerné s'engageant à réadmettre leurs ressortissants en situation irrégulière sur le territoire de l'Union.

26 octobre 2004 : Règlement n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex).

11 janvier 2005 : Livre vert de la Commission européenne « sur une approche communautaire de la gestion des migrants économiques », ouvrant la voie à une immigration légale sur la base de quotas nationaux.

15 et 16 décembre 2005 : Conseil européen précisant des politiques destinées à lutter contre l'immigration illégale, permettant, en coopération avec les pays tiers, de tirer parti des avantages de l'immigration légale.

11 juillet 2007 : Règlement européen n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale,

23 octobre 2007 : Proposition de la Commission en faveur d'une législation européenne commune sur les conditions d'entrée et de résidence des étrangers pour les emplois de haute qualification : initiative « blue card ».

5 décembre 2007 : Communication de la Commission intitulée « Vers une politique commune en matière d'immigration ».

13 décembre 2007 : Traité de Lisbonne prévoyant l'extension des décisions concernant l'immigration légale à la majorité qualifiée (calculée selon le traité de Nice jusqu'en 2014, puis selon le traité de Lisbonne).

21 décembre 2007 : Élargissement de l'espace Schengen à neuf nouveaux États : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie pour les frontières maritimes et terrestres, et au 30 mars 2008 pour les frontières aériennes.

2008 : Projet de pacte européen sur l'immigration soutenu par la présidence française du second semestre 2008.

Puis les deux derniers traités européens successivement signés confirment et élargissent la dimension communautaire de la politique d'immigration. Celui d'Amsterdam (1997) intègre l'accord de Schengen et prévoit une politique migratoire décidée au niveau de l'Union européenne pour l'immigration légale dès 2004. Cependant, en 2008, seuls l'immigration illégale et le contrôle des frontières font l'objet d'une procédure de codécision du Parlement européen et du Conseil. L'échéance de 2004 se trouve reculée, mais ce retard dans ce qu'on appelle la « communautarisation » n'a rien d'original puisqu'il s'est constaté à de nombreuses reprises sur d'autres projets. Le train menant à la gare d'arrivée d'une politique commune de l'immigration légale a pris du retard au regard du texte d'Amsterdam, mais il roule. D'ailleurs, le traité de Lisbonne (2007) décide à terme une politique de l'immigration légale fondée sur une majorité qualifiée. Selon ce traité, l'Union garantira « l'absence de contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures » (article 62.1.a) et développera « une politique commune de l'immigration visant à assurer à tous les stades une gestion efficace des flux migratoires »⁴. L'ensemble des décisions résumées ci-dessus, peu connues des opinions publiques européennes, transfère des compétences en matière d'immigration des États vers l'Union, transferts qui concernent des contextes migratoires nationaux fort différents.

Des attirances migratoires variées

En effet, selon les statistiques de l'Union européenne (Eurostat) diffusées en février 2008, l'Espagne a absorbé, en 2007, 42 % de l'immigration annuelle nette (arrivées moins départs) des 27 pays de l'Union, soit 684 900 immigrants nets sur un total de 1 647 700, chiffres qu'il faut considérer comme des ordres de grandeur compte tenu des insuffisances des systèmes d'information sur les statistiques migratoires dans certains pays. L'Espagne occupe ainsi la

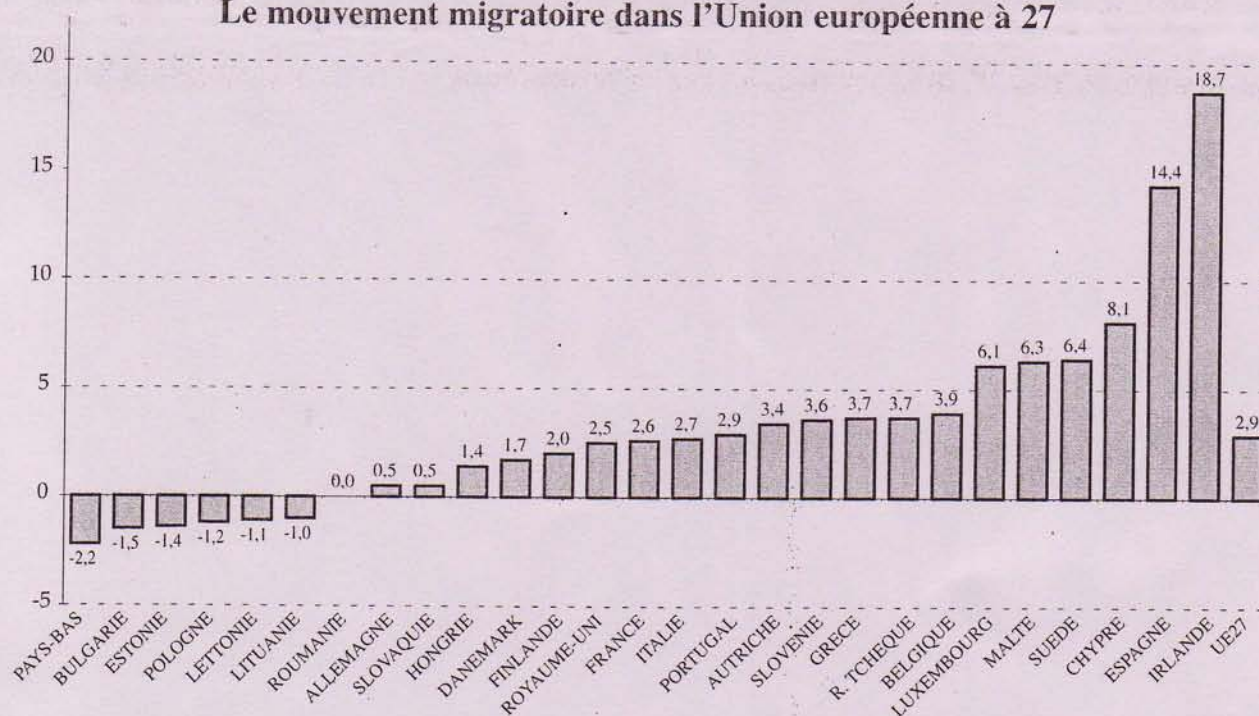
première place des pays d'accueil, devant, dans l'ordre, l'Italie (28 %, 454 500 immigrants nets), le Royaume-Uni, la France et la Belgique. L'ampleur de la pression migratoire sur l'Espagne est telle que la hausse du nombre d'immigrants dans ce pays en 2007 est le double de l'accroissement enregistré pour l'ensemble des trois pays les plus peuplés de l'Union, soit l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. Car, selon les 27 pays de l'Union européenne, les taux d'accroissement sont fort différents. Une première distinction oppose les pays à solde migratoire positif aux sept pays à solde migratoire nul ou négatif que sont la Roumanie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, l'Estonie, la Bulgarie et les Pays-Bas, dont le solde migratoire n'est que récemment devenu négatif⁵. Parmi les vingt pays à taux d'accroissement migratoire positif, le record, en 2007, est enregistré en Irlande, suivie de l'Espagne et de Chypre. Le taux est également supérieur au double de la moyenne de l'Union européenne en Suède, à Malte et au Luxembourg (cf. : *graphique ci-après*).

À ces très importantes différences entre les divers pays de l'Union, en chiffres absolus et relatifs, s'ajoute la diversité des composantes migratoires. Par exemple, au Royaume-Uni, près de la moitié des entrées sont le fait de ressortissants de pays développés (États-Unis, Australie, Afrique du Sud, Union européenne) venus occuper des emplois hautement qualifiés pour des périodes relativement brèves. En conséquence, les regroupements familiaux au Royaume-Uni ne représentent que 30 % des entrées, contre 45 % pour les travailleurs actifs. En revanche, en France, les regroupements familiaux représentent une très forte proportion des entrées licites, alors que l'ar-

(4) À noter que la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark bénéficient de dérogation.

(5) Chalard, Laurent, « Les Pays-Bas, un solde migratoire devenu négatif », *Population & Avenir*, n° 685, novembre-décembre 2007.

Le mouvement migratoire dans l'Union européenne à 27



© Gérard-François Dumont - Chiffres Eurostat 2006.

tivité de travailleurs occupant un emploi est très réduite. Autre exemple : les choix géographiques des demandeurs d'asile sont très variés.

La diversité tient aussi aux permanences géographiques des flux extra-communautaires. Les divers pays de l'Union européenne ont chacun des immigrations traditionnelles dominantes dont la présence s'explique par des rapports de voisinage (cas de l'immigration finlandaise en Suède ou de l'immigration italienne en France) ou par des liens historiques anciens (cas des diverses immigrations africaines en France, sud-asiatiques ou caraïbes au Royaume-Uni). Quelquefois, ces immigrations dominantes sont venues par effet d'extension depuis un pays voisin où elles étaient bien implantées de longue date. C'est le cas avec l'immigration marocaine, au départ essentiellement tournée vers la France, mais dont le champ s'est ensuite élargi à la Belgique ou aux Pays-Bas et, plus récemment, à l'Italie, à l'Espagne et même à l'Allemagne. L'immigration turque a connu

un mouvement similaire d'extension à partir de l'Allemagne vers l'Autriche, la France, les Pays-Bas, la Suisse, la Belgique, la Suède et le Danemark.

Dans les années 2000, on trouve pour chaque pays de l'Union, à des degrés d'importance assez divers, les mêmes caractéristiques géographiques des immigrations que celles des années 1960. Il n'y a pas de changement notoire en ce qui concerne les grandes immigrations dominantes. Les Turcs représentent toujours la population immigrée la plus importante en Allemagne, avec près de 29% de la population étrangère totale. Les originaires du sous-continent indien sont toujours nombreux en Grande-Bretagne⁶, de même que les originaires des trois pays du Maghreb en France, les originaires du Cap-Vert au Portugal... Ces permanences qui éclairent les perspectives n'empêchent pas une diversité croissante des pays d'origine en raison des

(6) Dumont, Gérard-François, « Un nouvel acteur géopolitique : la diaspora indienne », *Géostratégiques*, n° 19, 2008.

processus de globalisation, d'internationalisation et de mondialisation⁷.

Bien que l'immigration soit diverse selon les pays de l'Union européenne au plan quantitatif, comme à ceux de l'origine géographique, des niveaux de formation ou des modes juridiques d'entrée, il existe des enjeux communs dont le premier réside dans la conséquence, à effet durable, des évolutions démographiques naturelles qui compriment les effectifs des générations les plus jeunes, puis ceux de la population active potentielle. Un deuxième tient au développement de la globalisation régionale au sein de l'Union européenne et de la globalisation mondiale au sein des pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : souhaitant stimuler les économies par une mise en concurrence inverse du protectionnisme, elle implique un autre élément de compétitivité qui réside dans la capacité des pays à utiliser la migration à cette fin. La question de l'augmentation des migrations intracommunautaires se présente comme un troisième enjeu tandis que l'immigration, et tout particulièrement l'immigration extra-communautaire, pose des problèmes d'intégration sociale, à court comme à moyen termes, puisqu'elle concerne non seulement les nouveaux immigrants mais aussi leur descendance de la deuxième, voire de la troisième génération.

La question de l'immigration de remplacement

En 2003, la communication de la Commission sur «l'immigration, l'intégration et l'emploi»⁸ au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions pose la question : «l'immigration est-elle une solution à l'évolution démographique ?» Elle relève qu'«il est de plus en plus probable que les flux d'immigration continue vont s'accroître et qu'ils seront plus que jamais nécessaires. En effet, la tendance à la diminution de la population européenne active potentielle, alliée à divers facteurs d'incitation

dans les pays en développement, est susceptible de générer un flux durable d'immigrants au cours des prochaines décennies. De plus, elle peut contribuer à étaler sur une plus longue période les retombées des évolutions démographiques qui se dérouleront entre 2010 et 2030, tout en ne pouvant, à elle seule — il ne faut pas l'oublier — contrer les effets du vieillissement de la population».

En mars 2005, la Commission, dans sa communication sur le livre vert intitulé «face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations»⁹, souligne à nouveau la contribution possible de l'immigration extra-européenne à la compensation de la baisse de la population active d'ici à 2025. Elle rappelle, en particulier, que cette «immigration économique sera aussi, en grande partie, une immigration de peuplement, [imposant] d'assurer une gestion efficace et transparente de l'admission des ressortissants d'États tiers et de mettre en place des politiques proactives d'intégration et d'égalité des chances, qui réalisent un équilibre entre les droits et les devoirs respectifs des migrants et des sociétés d'accueil». Depuis, la Commission organise des débats européens portant sur les enjeux économiques et sociaux du vieillissement démographique et, en particulier, sur le choix de recourir plus largement à l'immigration pour en compenser les effets négatifs.

L'Union européenne et la concurrence mondiale pour le capital humain

À l'enjeu démographique s'en ajoute un autre, économique, associé à la globalisation. On constate que la mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés, des étudiants et des chercheurs, est souvent plus élevée aujourd'hui que celle des autres caté-

(7) Dumont, Gérard-François, *Les populations du monde*, Paris, Éditions Armand Colin, deuxième édition, 2004.

(8) COM 2003-336 final, du 3 juin 2003.

(9) COM (2005) 94 final, du 16 mars 2005.

gories de la population. Or, ces personnes hautement qualifiées peuvent avoir un effet de levier sur le développement économique d'un pays, par exemple dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Cette catégorie de migrants suscite donc une attention croissante de la part des responsables politiques. Certains s'inquiètent de la « fuite des cerveaux » (du point de vue des pays de départ, mais « *brain drain*¹⁰ » du point de vue des pays d'arrivée), par exemple au profit des États-Unis d'Amérique. D'autres entendent organiser une politique semblable au profit de leur propre pays, à l'instar de l'Allemagne qui, à la fin des années 1990, outre sa *green card* destinée à attirer les informaticiens indiens ou français, a modifié sa réglementation pour mieux accueillir des étudiants étrangers. Comme le montrent ces exemples, des pays de l'Union¹¹ cherchent à améliorer les conditions légales d'intégration de ces migrants jugés « profitables » et l'Union elle-même a lancé en 2007 l'idée d'une *blue card* concurrençant la carte verte américaine.

Les migrations intra-communautaires, composantes de l'intégration européenne

Le troisième enjeu des migrations internationales dans l'Union européenne concerne les migrations intracommunautaires comme mesure et/ou facteur d'intégration de l'Union. En effet, l'Union européenne garantit la libre installation de ses ressortissants dans tous les pays membres, ainsi que leur libre accès au marché du travail. Bien qu'en réalité, les migrations entre pays de l'Union restent modestes en raison des obstacles pratiques qu'elles rencontrent et des barrières linguistiques, elles se développent, en particulier pour les échanges de personnel hautement qualifié et d'étudiants.

La mobilité d'actifs ou de retraités augmente également, notamment en raison d'une des composantes de l'internationalisation que j'ai appelée « l'effet Ryanair »,

c'est-à-dire l'essor de transports aériens à bas coûts qui conduit à ne plus vivre comme une expatriation le fait de franchir une frontière et de parcourir plusieurs centaines de kilomètres de distance lors d'un changement de domicile.

Les cinquième et sixième élargissements de 2004 et 2007 rapatrient les importants mouvements de migrations de l'Europe centrale vers les pays de l'Europe des 15 (principalement l'Allemagne et l'Autriche), ce qui augmente mécaniquement l'importance des migrations intra-communautaires. Mais il faut noter que les ressortissants des pays de l'élargissement ne disposent pas encore de la pleine liberté d'installation dans tous les autres pays de l'Union¹² en raison de la mise en œuvre, selon les pays, de « clauses de sauvegarde ».

L'intégration des migrants extra-communautaires

Concernant les migrants extra-communautaires, lesquels forment la majorité des immigrants de l'Union européenne, différents pays membres reviennent actuellement, mais en ordre dispersé, sur certaines des politiques restrictives mises en place un peu partout après le choc pétrolier de 1973. Ces réformes visent à favoriser l'intégration des populations immigrées et préparent le terrain à un développement de migrations de remplacement dans les pays qui sont les plus menacés par les pénuries de main-d'œuvre du fait de leur vieillissement (Allemagne, Italie par exemple).

(10) Littéralement, « drainage des cerveaux ».

(11) Comme, en France, la carte « compétences et talents », mise en place par un décret publié au Journal officiel du jeudi 22 mars 2007, faisant suite à la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

(12) Au 1^{er} mai 2004, seuls le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède appliquent immédiatement la libre circulation aux ressortissants des dix nouveaux membres.

L'immigration et l'Europe

Gérard-François DUMONT

Dans certains pays, les étrangers bénéficient de l'accès à des droits civiques sans forcément prendre la nationalité de leur pays de résidence. C'est le cas des pays scandinaves et des Pays-Bas qui ont accordé très tôt aux étrangers le droit de vote aux élections locales et régionales, moyennant certaines conditions quant à la durée de résidence. L'Allemagne, qui limitait fortement l'accès aux droits civiques des immigrés, les maintenant dans une perpétuelle situation de «travailleurs hôtes» (*Gastarbeiter*), a changé en 1999 les lois sur la nationalité pour permettre à ceux qui le souhaitent de devenir citoyens de leur pays de résidence. Depuis le 1^{er} janvier 2000, la nationalité allemande peut être accordée aux adultes étrangers en situation régulière, résidant depuis 8 ans en Allemagne (au lieu de 15 ans auparavant).

Et les enfants nés en Allemagne de parents nés à l'étranger peuvent obtenir la nationalité allemande si l'un de leurs parents réside légalement en Allemagne depuis 8 ans. En conséquence, depuis 2000, les chiffres annuels de naturalisation de l'Allemagne avoisinent les 150 000, avec une proportion de Turcs nettement supérieure à leur part dans la population étrangère totale. Mais l'intégration juridique n'est pas forcément l'intégration sociale, question qui se pose dans pratiquement tous les pays de l'Union¹³.

C'est principalement à l'aune de ces enjeux que la politique migratoire commune de l'Union européenne, qui se met progressivement en place, pourra être jugée.

(13) Tribalat, Michèle, «Immigration et identité nationale», *Cahiers français*, n° 342, 2008.