

PRÉVENIR L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE: ENTRE IMPÉRATIFS ÉCONOMIQUES, RISQUES POLITIQUES ET DROITS DES PERSONNES

CLAUDE-VALENTIN MARIE

Direction des affaires sociales et de la santé
Direction générale III – Cohésion sociale

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

Preventing illegal immigration: juggling economic imperatives, political risks and individual rights

ISBN 92-871-5360-4

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou tout autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des Editions, Direction de la communication et de la recherche (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int).

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres.

Le rapport a été achevé en septembre 2002 et, depuis, la situation dans certains pays a pu évoluer.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5359-0

© Conseil de l'Europe, janvier 2004

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

Introduction	7
Les flux d'immigration en Europe: une réalité objectivement maîtrisable	11
Les migrations irrégulières: précisions sur «l'objet» étudié	13
Les trafics organisés de populations	15
Les trafics d'immigrants: filières et structures	15
Trafics de visas	15
Des itinéraires très variables selon les populations concernées	16
Les pays d'accueil: le Royaume-Uni détrône l'Allemagne	17
L'Allemagne: première destination des ressortissants de l'est de l'Europe	17
L'Espagne: de l'artisanat au réseau organisé, à la porte du sud de l'Europe	18
Le Portugal	20
L'Italie: la menace des débarquements massifs	21
La Turquie comme plaque tournante	22
Agadez renoue avec son passé: carrefour du trafic, d'esclaves hier, de migrants aujourd'hui	23
Du transit à l'installation permanente: une gestion délicate pour les pays de l'est de l'Europe	24
Contrôle strict des entrées et réduction des installations durables: une police de l'étranger plus qu'une politique d'immigration	29
Le regroupement familial: une remise en cause permanente	29
Les mariages «mixtes» sous surveillance	30
L'asile politique	31
Les nouvelles dispositions récemment adoptées ou en projet	33
Démontrer son «intégration»	35
Le paquet de Séville: la coopération des polices avant l'harmonisation des politiques	36
Le partage du fardeau	37
La «police européenne des frontières» rejetée pour atteinte à la souveraineté	38
Les sanctions à l'encontre des pays tiers	39

Les effets de l'élargissement à l'Est: les exigences de l'Union européenne	41
Nouvelles frontières ou nouveau mur: la Fédération de Russie s'inquiète de «l'élargissement-fermeture» de l'Europe	42
La militarisation des contrôles	43
La politique communautaire sur l'asile dans l'impasse	45
Sangatte: symbole des incohérences des politiques nationales d'asile	45
Les coopérations bilatérales	47
Les risques prévisibles	49
Un enjeu pour les droits fondamentaux	49
Les risques d'arbitraire et la précarité des familles	49
Un coût humain important	51
Fermeture et contrôle de l'accès au marché du travail	53
Restrictions plus sévères pour l'accès à l'emploi permanent	53
Le lien entre le séjour et le travail	53
Les sanctions contre les employeurs	53
Les sanctions contre les donneurs d'ordres	54
Nouveaux services, nouvelles compétences et coordination accrue des moyens	54
La gestion pragmatique de l'immigration temporaire de travail	57
Le travail saisonnier	58
Une réalité permanente du marché du travail européen	58
Accords bilatéraux et accords d'association avec les Etats de l'Europe de l'Est	59
Persistence et renouvellement des illégalités sur le marché du travail	61
Le travail illégal n'est pas seulement l'emploi illégal d'étrangers	61
La prestation de services détournée de son objet	62
Un exemple des formes actuelles du travail illégal: le secteur des transports	62
Le travail illégal transnational dans l'Union européenne: répression et prévention	64
Permanence et renouvellement continu de la demande des marchés	64
Volonté de contrôle, exigences du marché et perspectives démographiques	67
En Allemagne: regard sur le modèle américain	68
Affronter la concurrence mondiale pour les plus qualifiés	69
La même concurrence mondiale pour les pays du sud de l'Europe	69
Une volonté affirmée de développer une politique active de main-d'œuvre: les exemples de la Slovénie et du Portugal	70
Le détachement au niveau mondial: une expérience dans l'informatique	71
Les insuffisances de l'approche sécuritaire	72

Les enjeux d'une nouvelle coopération Nord-Sud: comment ne pas priver les pays du Sud de leurs forces vives	75
Aide au retour pour la création d'entreprises: l'exemple allemand	76
L'expérience d'une coopération décentralisée	76
Le secteur privé n'est pas en reste	77
L'enjeu du développement: croissance, égalité de traitement et Etat de droit	79
Un bilan très négatif de la politique de développement	79
Délocalisations: chômage, paupérisation et migrations	79
De Cancun à Monterrey: le symbole d'une régression	80
«La pauvreté n'est pas qu'un processus économique»	81
Repenser le concept de développement et donner toute sa place à «l'Etat de droit»	81
Esquisse de conclusion	83
La transparence pour règle	83
S'intéresser à la «misère du monde» est aussi une exigence politique majeure	84
Recommandations	87
Une plus grande transparence du cadre légal	87
Une régulation positive des migrations de travail	87
«Eviter un apartheid global»	87
Une harmonisation des politiques d'asile et d'immigration	87
Plus de garanties à ceux qui ont besoin d'asile et de protection	88
Engager fermement la bataille de l'opinion	88

Introduction

Depuis près de deux décennies, le thème des migrations irrégulières occupe les premiers rangs des priorités dans l'agenda politique des Etats membres du Conseil de l'Europe. Tous se préoccupent de l'ampleur du phénomène et de ses transformations autant que de ses incidences sur les sociétés concernées, attentifs à ce qu'il n'aggrave tensions et conflits sociaux. Pour tous, il constitue un enjeu majeur de politique intérieure. Aucun gouvernement ne veut laisser l'impression à son opinion qu'il a perdu le contrôle de ses frontières. Cela explique, pour partie, l'empressement à renforcer les dispositifs de contrôle, plus qu'à se soucier des causes profondes du phénomène que constituent les inégalités de développement entre le Nord et le Sud.

Le fait nouveau de cette dernière décennie est le caractère souvent dramatique de ces migrations. Elles s'accompagnent de plus en plus fréquemment du décès de personnes: en mer, dans des camions, en avion ou sous le fameux tunnel de Sangatte. Les répercussions de ces événements sur les opinions publiques ont été parfois fortes. Ainsi, la tragédie de Douvres avec la mort de cinquante-huit migrants irréguliers a provoqué une vive émotion dans toute l'Europe occidentale, mais aussi en Chine, leur pays d'origine.

Pareillement pour ces deux adolescents africains qui avaient tenté de rejoindre l'Europe de leur rêve, en se cachant dans le train d'atterrissage d'un avion: l'émotion a été plus vive encore à la lecture de la lettre expliquant leur choix. Mais qui s'en souvient encore? A force, on peut même craindre que l'impact de ces drames se soit banalisé, les opinions ne se mobilisant plus que pour protester contre le désagrément que leur cause la «présence» des étrangers (Sangatte), et non pour s'émouvoir des décès annoncés chaque jour ou presque.

L'autre enseignement de la décennie écoulée réside dans le changement de perspective qui s'est opéré quant à l'appréhension des migrations internationales. Il est désormais admis que leur traitement ne doit plus relever des seules relations entre les Etats d'accueil et d'origine. L'accélération des déplacements au niveau mondial, la multiplication des canaux de mobilité, la répétition des mouvements de «rebond», le cumul dans un même pays des fonctions de départ, de transit ou d'installation obligent à une nouvelle approche politique des «déplacements internationaux de populations».

Ces phénomènes s'inscrivent désormais dans une nouvelle donne géopolitique. Y concourent la chute du mur de Berlin, l'effondrement du bloc communiste, la perspective d'élargissement de l'Union européenne (UE), les redistributions d'intérêts qui en découlent à l'est et au sud de l'Europe, et, évidemment, les enjeux de souveraineté qui s'y attachent. En dépit de leurs différences profondes, les débats (voire les conflits potentiels) à propos des enclaves espagnoles de la Méditerranée ou de l'enclave russe de Kaliningrad à la future frontière Est de l'Union en portent témoignage.

Tous les pays de l'ancien bloc de l'Est sont désormais à la fois pays de départ, de transit et, de plus en plus, d'installation plus ou moins durable. Le durcissement des procédures de contrôle en Europe occidentale s'est, là, immédiatement fait sentir, bloquant sur place des populations qui n'envisageaient qu'un transit. Les migrants concernés viennent de toute la planète: aussi bien d'Europe centrale ou orientale que du Maghreb ou de l'Afrique subsaharienne, d'Afghanistan, du Sri Lanka, d'Inde, du Bangladesh ou d'ailleurs. A l'évidence, les Etats n'ont pas les moyens d'y faire face. Pourtant, les pressions ne manquent pour qu'ils s'y préparent, notamment pour les candidats à l'entrée dans l'Union qui savent que leur capacité à maîtriser les flux d'immigration qui transitent par leur territoire pèsera dans le verdict final.

Ce nouvel espace migratoire européen et la diversité des dynamiques qui s'y observent participent aussi de la nouvelle donne. Ils confortent l'hypothèse de nouvelles «circulations migratoires», dont les schémas, les stratégies des acteurs, les itinéraires, les modes d'appropriation des espaces politico-administratifs, l'imaginaire même de la migration rompent avec les modèles traditionnels en vigueur.

La nouvelle donne appelle donc à une autre «représentation» des déplacements internationaux et transnationaux des populations. D'autant que cette reconstruction des espaces et circulations migratoires ne concernent pas seulement l'Est, mais aussi le Sud, sans que les logiques qui les sous-tendent, les rapports de dominations dans lesquelles ces régions s'intègrent soient pour autant identiques.

Au plan intérieur, la donne politique s'en trouve aussi modifiée. Le climat autour du thème de l'immigration n'a cessé de se dégrader. Partout, il n'est que méfiance et suspicion. Après de fractions de plus en plus larges de l'opinion, l'idée se répand que l'immigration constitue plus qu'une contrainte, une menace. Si les succès des mouvements populistes ne tiennent pas à ce seul enjeu, ils y puisent une bonne part de l'attrait qu'ils exercent sur les électeurs, avec leur discours sur l'invasion, l'insécurité et la perte d'identité.

Dès avant cette conjoncture, les deux préoccupations majeures des gouvernants (toutes orientations politiques confondues) concernaient déjà la lutte contre l'immigration irrégulière et la réduction des demandes d'asile. Rien ne les encourageait à en changer, au moins en apparence.

Cette dernière décennie, tous les pays ont renforcé leurs législations sur les conditions d'entrée, de séjour et d'emploi des étrangers, autant que sur le droit d'asile. En complément, les techniques d'identification des personnes se sont affinées, les prérogatives des administrations ont été renforcées, tandis qu'ont été restreintes les possibilités d'appel des décisions de non-admission ou de renvoi.

Ces changements se sont opérés par les voies juridiques les plus diverses: depuis le simple ajustement réglementaire jusqu'à la modification constitutionnelle, en passant par la transformation en textes législatifs de règlements déjà en vigueur. Cette graduation est significative. Elle prouve que la question de l'immigration et de son contrôle touche à trois enjeux fondamentaux pour l'Etat: l'exercice de sa souveraineté, le contrôle de son territoire et la définition des contours de la citoyenneté.

On ne peut mieux souligner combien le traitement de l'immigration est indissociable du projet de société envisagé. C'est dire qu'au-delà du détail des lois votées, des règlements adoptés, des actions engagées, on doit être attentif à la philosophie qui les fonde¹.

De toutes les réformes engagées, les plus emblématiques de l'esprit de l'époque sont certainement celles qui ont trait à l'asile, au regroupement familial et aux mariages mixtes. Dans chacun de ces cas, le souci a moins été d'établir les conditions d'un accueil de l'étranger que de déterminer les mesures permettant d'en refuser le plus grand nombre. L'ambition était, et elle demeure, de se doter d'une police de l'étranger et non d'élaborer une politique d'immigration.

Les modifications apportées au droit d'asile sont significatives de ce choix. La règle est de ne pas entériner les situations acquises ni d'ouvrir plus largement les portes aux candidats potentiels. L'enjeu se résume dans le partage strict entre les «réfugiés économiques» – dont la demande, jugée illégitime, est donc vouée par nature à être rejetée – et les «vrais réfugiés politiques», dont le profil est remodelé selon des critères de plus en plus drastiques.

Mais le choix unanime de la rigueur (contrôle strict des flux et limitation des installations durables) n'empêche pas les Etats de se réserver les moyens d'une relance (sélective et/ou conjoncturelle) des politiques de main-d'œuvre. Ils se sont tous attachés, par des dispositions diverses (quotas, contrats temporaires, détachements, prestations de services internationales, etc.) à laisser ouvertes les possibilités de nouvelles entrées temporaires d'étrangers, en s'efforçant de les adapter strictement à la demande des marchés.

Cette double démarche n'est contradictoire qu'en apparence. Même en période de croissance ralentie, les potentialités d'emploi des étrangers sont demeurées importantes au nord aussi bien qu'au sud de

1. Les débats en Allemagne, au début des années 1990, sur la réforme de l'article 16 de la Loi fondamentale a été à ce titre exemplaire. Ceux plus récents sur le droit de la nationalité et la loi sur l'immigration, reconnaissant officiellement l'Allemagne comme pays d'immigration, le sont autant.

l'Europe. Elles l'ont été plus encore, quand, au tournant du millénaire, l'accélération de la croissance a rendu plus visibles à la fois les pénuries et les réticences de la main-d'œuvre disponible sur le marché à tout accepter en termes de conditions d'emploi et de rémunération.

Déjà, dans la première moitié des années 1990, aux propos du président de la Fédération des industries allemandes indiquant que la dégradation de l'emploi n'empêchait pas les entreprises de son pays de recourir aux étrangers, répondaient en écho, à l'autre bout de l'Europe, ceux du directeur général de la Confindustria en Italie: «Nous avons besoin de la main-d'œuvre immigrée. Il n'y a pas de concurrence entre Italiens et immigrés sur le marché du travail¹.»

Cet écho se prolonge encore aujourd'hui, se renouvelle et s'amplifie; car aux préoccupations strictement économiques s'ajoutent plus ouvertement désormais celles qu'impose la démographie: l'Europe se fait vieille! Dans le quotidien français *Le Monde* du 6 janvier 2000, le délégué général de l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM) en France, Denis Gautier-Sauvagnac, déclarait: «Compte tenu du choc démographique en 2005, il ne serait pas absurde d'inverser les flux migratoires.» Incontestablement, le mythe de «l'immigration zéro» a vécu. Mais peut-être pas encore l'usage idéologique qui en est fait.

La question est, en effet, de savoir quelles orientations de fond animent, aujourd'hui, les choix qui sont opérés. Si une volonté d'ouverture est effectivement exprimée, elle est aussi explicitement réservée à une élite, tandis qu'à l'inverse les impératifs de contrôle se renforcent pour les autres, tant en ce qui concerne le regroupement familial que pour la politique d'asile. Tous les textes récemment adoptés (ou en projet) par les Etats s'inscrivent dans ce schéma. Concilier besoins de l'économie et peurs de l'opinion.

Le souci n'est plus seulement celui de la «fermeture» à garantir, mais aussi de la «sélection» à opérer, et de la «rotation» à assurer. Comment ajuster – en qualité et quantité – les «flux» à la «demande»? Sur quels critères sélectionner? Comment faire face à la compétition qui s'engage pour les plus qualifiés? Comment assurer le caractère temporaire des séjours? En résumé, comment attirer les meilleurs, se débarrasser de ceux devenus inutiles et refuser les indésirables?

Le Sommet de Séville s'est parfaitement inscrit dans cette logique. Le programme adopté paraît bien loin de l'ambition d'une politique commune globale formulée quelques années plus tôt à Tampere. En première ligne de cette ambition, il y avait, par exemple, le souci d'une approche renouvelée des rapports avec les pays d'origine et de transit. «L'Union européenne a besoin d'une approche globale des migrations qui aborde les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays et les régions d'origine et de transit.» La proposition, même refusée, d'une conditionnalité de l'aide au développement aux pays d'origine ou de transit paraît loin de cette réelle avancée du Sommet de Tampere.

Une fois encore, l'ambition d'une véritable politique européenne d'immigration et d'asile a cédé le pas à une police de l'étranger qui n'interdit pas une politique sélective de main-d'œuvre.

1. *Le Monde diplomatique*, n° 478, janvier 1994, p. 21.

Les flux d'immigration en Europe: une réalité objectivement maîtrisable

Depuis la chute du mur de Berlin, trois grandes phases ont marqué le développement des flux d'immigration vers l'Union européenne. La première, qui couvre à peu près la première moitié des années 1990 (1989-1994), enregistre un volume net d'entrées annuelles de l'ordre de 1 million à 1,5 million, avec une orientation préférentielle vers l'Allemagne, tandis que certains Etats membres (l'Irlande et le Portugal) présentent encore un solde migratoire négatif. A partir de 1995, les politiques restrictives adoptées commencent à produire leurs effets. L'ensemble de l'UE enregistre, à la fois, un net recul des entrées et surtout une réorientation des flux: moins d'entrées en Allemagne, mais une vive progression des introductions au Royaume-Uni et, plus encore, dans les pays de l'Europe du Sud. De «terres traditionnelles d'émigration», ces derniers basculent vers un statut de «pays d'immigration». Avec la reprise économique, au tournant du millénaire, le mouvement s'inverse à nouveau, avec des entrées nettement plus nombreuses: 700 000 dans l'ensemble de l'UE en 1999 et en 2000, contre 500 000 en 1997. Elles concernent prioritairement les pays nordiques et le Royaume-Uni, mais aussi l'Irlande, l'Espagne, l'Italie et le Portugal qui confortent leur statut de pays d'immigration.

Les facteurs d'accélération des migrations internationales sont partout les mêmes. Il y a d'abord ceux propres aux pays de départ qui poussent les populations à l'exil forcé: troubles sociaux et politiques, dégradation de l'environnement, instabilité économique et faiblesse des revenus dans les pays d'origine, absence de perspectives sociales et économiques, défaillance des services d'éducation et de santé. Il y a ensuite ceux qui facilitent leur «expédition»: un marché du voyage plus accessible, la faiblesse des contrôles frontaliers ou le vide juridique dans les pays de transit, les contradictions dans les dispositifs législatifs et administratifs des pays de destination, dont profitent largement les trafiquants. Enfin, les facteurs qui favorisent l'installation dans un pays d'accueil sont l'offre illégale d'emplois, l'accès à l'éducation et aux prestations (sociales/médicales) et la présence d'une communauté établie de même origine, les modalités de traitement des demandes d'asiles, l'existence ou non de contrôle d'identité sur le territoire de l'Etat considéré.

La demande d'asile constitue aujourd'hui l'une des principales modalités d'introduction en Europe. La majorité des migrants en dépose une à leur arrivée dans un des Etats de l'UE, soit environ 300 000 chaque année. Les pays les plus concernés sont l'Allemagne (78 000) et le Royaume-Uni (98 000), mais d'autres comme les Pays-Bas ou le Danemark ne le sont pas moins. Cette réalité et la crainte qu'elle inspire, fortement exploitées par les partis populistes ou xénophobes, expliquent pour une part leurs succès électoraux en Europe. Seule la Grèce et le Portugal semblent pour l'heure épargnés. Quoi qu'il en soit, la question de l'asile est placée au premier rang des préoccupations des gouvernements qui, depuis dix ans, n'ont cessé de modifier leur législation dans un sens toujours plus restrictif.

Les données officielles disponibles établissent à 19 millions le nombre des non-nationaux qui vivent légalement dans l'un des quinze Etats membres de l'Union. Moins d'un tiers (30 %, soit environ 6 millions de personnes) sont des ressortissants communautaires. Leur part n'évolue guère depuis vingt ans, signe d'une très faible mobilité au sein de l'UE¹. La Commission européenne comme les responsables d'entreprises s'en préoccupent vivement. A leurs yeux, cette «rigidité» accentue les déséquilibres entre les régions qui présentent de forts taux de chômage et celles qui souffrent de pénuries. Elle est perçue par les décideurs économiques comme un handicap pour la compétitivité européenne. Cette réticence à la mobilité transnationale prolonge celle observée au sein même des pays membres, où le cloisonnement demeure fort entre les bassins d'emplois. Interrogés sur ce point, une très forte majorité de chefs

1. La mobilité intracommunautaire ne cesse de décliner. Sur 375 millions d'Européens, 6 millions seulement vivent dans un autre pays que celui de leur naissance, soit 1,5 %. En 2000, seulement 225 000 personnes, soit 0,1 % de la population totale de l'UE, ont déplacé leur résidence officielle dans un autre pays. Rien à voir avec les Etats-Unis où 6 % de la population change d'Etat chaque année.

d'entreprises (70 %) estiment que leur besoin en main-d'œuvre va augmenter et près de la moitié évoquent des difficultés à recruter des cadres confirmés... Mais pour les deux tiers, «le problème n'est pas le manque de compétence en Europe. C'est juste que les gens ne sont pas à la bonne place».

Cette rigidité structurelle et la pénurie apparente qui en résulte expliquent, pour une bonne part, la progression de l'immigration des ressortissants des pays tiers, qui passe de 2,3 % de la population totale en 1985 à plus de 3,4 % en 2000¹. S'agissant, plus spécifiquement, des demandes d'asile, après le pic des années 1990 à 1993 (les guerres en ex-Yougoslavie), celles-ci sont restées globalement stables: 384 000 en 2001, selon le HCR, contre 393 000 en 1999.

Dans les pays ayant une longue tradition migratoire, les premières zones de regroupement des nouveaux arrivants sont les métropoles en raison des fortes concentrations d'immigrés qu'elles accueillent et des perspectives d'emploi qu'elles offrent. C'est le cas, au Royaume-Uni, de la région du grand Londres. En Allemagne, autour des grandes villes comme Francfort, Stuttgart, Munich, Düsseldorf, Hambourg ou Berlin². En France, dans la région parisienne, le Nord, la région lyonnaise. On observe cependant depuis quelques années un mouvement de déconcentration, voire de dispersion, vers de nouvelles agglomérations. Il tient soit à une volonté des autorités de disperser les demandeurs d'asile (au Royaume-Uni), soit à l'action des réseaux criminels eux-mêmes qui favorisent l'établissement des nouveaux venus dans des villes et agglomérations de province. Ces implantations nouvelles peuvent aussi dépendre des opportunités qu'offre le lieu considéré dans les stratégies des migrants: c'est le cas de Douvres et de ses environs, premier port d'arrivée au Royaume-Uni, c'est le cas aussi de Sangatte et de la région Nord-Pas-de-Calais en France. En Autriche, ce sont les Länder de la Basse-Autriche et du Burgenland qui sont les plus touchés.

Au total, les étrangers, toutes origines confondues, représentent 5,1 % de la population de l'Europe; et pour les seuls ressortissants des pays tiers, le pourcentage tombe à 3,5 %, soit 13 millions sur près de 380 millions d'habitants. Il s'y ajoute, évidemment, les migrants en situation irrégulière, dont le nombre – par définition inconnu – fait l'objet de toutes les spéculations: des résultats somme toute relativement modestes. Ainsi, à l'inverse de ce que suggèrent les mouvements populistes et xénophobes pour accréditer le fantasme de «l'invasion», ces données ne confortent pas l'idée d'une Europe submergée par des vagues incontrôlées d'immigration. Elles reflètent une dynamique migratoire objectivement «maîtrisable», dont les réalités ne confortent ni la thèse d'une «Europe envahie» ni celle d'une «forteresse assiégée».

1. Source: données d'Eurostat pour l'année 2000.

2. Plus de 70 % de l'ensemble des 7,3 millions d'étrangers vivent dans les Länder de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (27 %), Bade-Wurtemberg (17 %), Bavière (15 %) et Hesse (11 %).

Les migrations irrégulières: précisions sur «l'objet» étudié

En préambule, quelques remarques d'ordre général paraissent utiles pour introduire le sujet des migrations irrégulières. La première pour rappeler qu'elles ne sont pas chose nouvelle en Europe et on aurait garde d'oublier qu'elles ont fait parfois l'objet d'encouragements très officiels et continuent souvent aujourd'hui de bénéficier (malgré les dénégations de principe) d'une relative tolérance lorsque des enjeux économiques importants sont en cause. Ce qui est nouveau depuis dix ans, en revanche, c'est l'importance du trafic dont elles font l'objet et des conséquences dramatiques qui en découlent pour les populations qui en sont victimes. Et là nous verrons plus loin que le déséquilibre demeure important entre l'énergie mise à s'en prendre aux migrants et celle dépensée pour combattre les trafiquants.

La seconde remarque a trait aux expressions employées pour désigner les réalités en cause. Nous prenons le parti dans ce rapport de ne jamais employer le terme de «clandestin» pour désigner les étrangers résidant en situation irrégulière dans un pays. Il ne s'agit pas seulement de subtilité sémantique, mais à notre sens d'une question de fond. A travers les mots employés, c'est le regard posé sur la réalité qui est en cause et, par suite, la philosophie politique qui préside à son traitement. Le terme de «clandestin» a pour effet majeur de conforter dans l'imaginaire social l'idée d'une nature «criminogène» du migrant lui-même, perçu comme une «menace» potentielle, justifiant a priori un traitement exclusivement policier de sa situation et légitimant, enfin, une politique où la logique sécuritaire l'emporte sur toute autre¹.

Ainsi, plus que l'immigration irrégulière elle-même, la nouveauté de ces quinze dernières années a été la construction politique du fait migratoire comme «objet de menace» pour nos sociétés et sa «criminalisation» à travers les dispositifs mis en place pour s'en prémunir. Nous ferons donc le choix d'un usage de l'expression de «migrants en situation irrégulière», selon la recommandation faite par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution n° 3449 du 9 décembre 1975.

La troisième remarque vise la contradiction apparente entre le droit des migrants, fussent-ils en situation irrégulière, et l'exercice de la souveraineté des Etats. Cela impose d'abord de rappeler que «l'irrégularité» du migrant découle des règles juridiques fixant le droit d'entrée et de séjour du pays dans lequel il se trouve installé². Si la violation de ces règles constitue sans conteste une infraction, elle ne fait de lui ni un criminel ni un sujet de non-droit. Au contraire, la liberté de circulation et le choix de son lieu de résidence sont par ailleurs tenus pour un des droits fondamentaux de l'homme³. La contradiction est que cette «liberté fondamentale» se heurte au droit reconnu aux Etats de décider qui est autorisé à entrer, à s'installer ou à travailler sur leur territoire.

Un des enjeux majeurs des politiques d'immigration est bien celui des limites que fixent les droits fondamentaux à l'exercice de la souveraineté des Etats. Le droit de vivre en famille en est un bon exemple. Garanti par le droit international, les Etats ne peuvent donc, sauf cas exceptionnels, l'interdire. Ils ne manquent jamais pourtant de tenter d'en limiter l'accès en instaurant des normes de plus en plus restrictives, multipliant par là même les risques de voir basculer dans l'irrégularité les personnes qui réclament ce droit.

Cette opposition entre souveraineté des Etats et droits fondamentaux se vérifie, de manière plus délicate encore, à propos des droits des migrants irréguliers, généralement contestés au motif qu'ils seraient une incitation officielle à l'immigration irrégulière. En conséquence, ces droits sont soit ignorés, soit

1. Voir sur ce point Marie, Claude-Valentin, «Entre économie et politique: le "clandestin", une figure sociale à géométrie variable», in *Pouvoirs*, n° 47, Paris, 1988.

2. A la différence des situations antérieures, de nombreux pays interdisaient le départ de leurs ressortissants.

3. Reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et par la Charte des Nations Unies.

entravés. Le risque dépasse, là encore, la seule question de la protection des migrants irréguliers, pour toucher à la dégradation de l'Etat de droit lui-même.

Il ne s'agit pas, pour autant, par le biais des «droits fondamentaux», de contester le droit des Etats ou groupement d'Etats (Schengen) à contrôler leurs frontières, d'abolir toutes distinctions entre les situations régulières et irrégulières ou de prôner l'idée d'une liberté totale d'établissement. Cela serait une erreur, pire, une faute.

En revanche, le motif de la «sécurité» ne saurait être la justification absolue d'atteintes continues aux droits des personnes. C'est à cette tension permanente entre deux exigences apparemment contradictoires que doit s'attacher une véritable politique d'immigration. Si la souveraineté de l'Etat en cette matière ne saurait être contestée, elle ne paraît plus pouvoir s'exercer sans limite, sauf à attenter à la nature démocratique de l'Etat lui-même.

La quatrième et dernière remarque, inscrite dans le droit-fil de la précédente, touche à l'immigration irrégulière elle-même, généralement présentée comme une réalité unique et homogène, là où au contraire on doit être attentif à ce qu'elle recouvre de diversités. Il n'y a pas une catégorie et une seule d'étrangers en situation irrégulière, mais des situations diverses qui n'obéissent pas aux mêmes règles et n'appellent pas, pour leur prévention, les mêmes solutions. En premier lieu, il convient de rappeler que les situations d'irrégularité les plus nombreuses ne découlent pas de franchissements illégaux des frontières. La chose est connue des spécialistes, elle mériterait de l'être de l'opinion qu'effraient à juste titre les situations les plus spectaculaires que lui présentent les médias.

Seule une minorité, en effet, pénètre illégalement: certains présentent de faux documents à la frontière; d'autres tentent de la traverser en dehors des postes frontaliers ou de déjouer les contrôles, en s'introduisant illégalement dans des trains, des camions, voitures, autocars ou caravanes, des navires de commerce, des conteneurs de marchandises (à bord de ferry-boats, de trains de marchandises ou de bateaux) et même le train d'atterrissage d'un avion. A cela s'ajoutent les tentatives d'entrée par le moyen de petites embarcations, de canots pneumatiques ou, plus exceptionnellement, d'avions légers, en utilisant les ports et aéroports non gardés ou sur des segments de littoral désert. Et l'on ne saurait oublier ceux qui essaient de traverser le désormais célèbre «tunnel sous la Manche».

Si ces réalités existent avec leurs dangers bien réels (d'abord pour ceux qui s'y risquent), elles ne concernent pas la majorité des migrants irréguliers en Europe qui entre légalement munis d'un visa (quelquefois obtenu frauduleusement). L'irrégularité de leur séjour n'intervient que dans un second temps, découlant de raisons très diverses: certains ne repartent pas à l'expiration de la durée de séjour notifié par le titre possédé (visa, permis de travail temporaire, titre d'étudiant, titre de travailleur saisonnier, etc.); d'autres utilisent un titre obtenu à d'autres fins (occupation d'un emploi avec un simple visa de touriste); d'autres, encore, tentent de légaliser frauduleusement leur situation par un «mariage blanc» avec un citoyen du pays de résidence, un ressortissant d'un Etat membre de l'UE ou un ressortissant d'un Etat tiers admis légalement à résider. S'y ajoute encore la situation des déboutés du droit d'asile qui, après le rejet de leur demande, refusent d'obtempérer à une décision d'expulsion.

Un dernier mot, enfin, sur les incertitudes entourant l'importance quantitative de l'immigration irrégulière. Elle demeure en effet mal connue. Les chiffres généralement fournis reposent sur des modes de comptage trop divers pour n'indiquer autre chose que des tendances. Seuls les résultats des interpellations effectuées par la police et ceux des opérations de régularisation sont vérifiables.

Les trafics organisés de populations

Les trafics d'immigrants: filières et structures

En constante progression depuis le début des années 1990, les trafics de personnes se retrouvent au cinquième rang des pratiques du crime organisé¹. Les normes internationales² et européennes³ incitent à distinguer le «trafic illicite de migrants» de la «traite des personnes» qui renvoient à des réalités juridiques, des formes d'organisation et des localisations régionales spécifiques. S'agissant des «trafics illicites de migrants», les données disponibles montrent qu'ils sont l'œuvre d'organisations criminelles, souples, capables de s'adapter rapidement aux évolutions des dispositifs étatiques (changements législatifs et réglementaires ou progrès des enquêtes policières) en modifiant leur mode opératoire et en restructurant en permanence leurs réseaux et filières⁴. Ils mettent en place une véritable division du travail et s'appuient sur les technologies de communication mobiles les plus sophistiquées (CB, radio mobile privée et téléphones portables), pour s'informer des initiatives nouvelles de la police des frontières des pays traversés et orienter les «convois» vers les points les moins surveillés. Ils privilégient les zones permettant un ramassage et une dépose rapides pour échapper aux interventions de la police frontalière des pays traversés.

Au fil des années, on observe que les filières se sont «professionnalisées», n'hésitant pas à renforcer leur «offre commerciale». En Albanie, par exemple, le tarif proposé donne une sorte de garantie. En cas d'échec, les passeurs assurent aux «clients» d'autres tentatives. On retrouve la même pratique au Maroc, certains passeurs garantissent une seconde tentative en cas d'échec de la première, sauf si l'on s'est fait prendre une fois sur la terre ferme. Quant aux voies de passage, elles n'ont pas radicalement changé depuis dix ans, même si les flux se sont en partie redistribués de l'une à l'autre. Les principales portes d'entrée dans l'UE demeurent: le détroit de Gibraltar entre le Maroc et l'Espagne, les côtes italiennes dans les Pouilles et en Sicile, la traversée des pays de l'Est par la voie terrestre pour aboutir en Turquie, via la Bulgarie et la Pologne.

Trafics de visas

En amont, le dispositif alimente une forte activité de trafics de visas reposant sur des structures de type commercial plus hiérarchisées, qui profitent de toutes les formes et de tous les niveaux de corruption possibles. Si les trafiquants fournissent à leurs clients des documents de voyage faux ou falsifiés, ils usent plus encore, d'une part, des accords entre les pays européens autorisant une circulation transfrontalière sans visa, et, d'autre part, des possibilités de corruption des agents (fonctionnaires ou non) des postes diplomatiques établis dans les pays d'origine ou de transit.

Un exemple de cette corruption a été donné récemment en France, à la suite de l'arrestation de prostituées bulgares en possession d'un visa d'affaires délivré à l'ambassade de France à Sofia et attestant (faussement) qu'elles devaient effectuer un stage dans diverses entreprises françaises. Interrogées, les jeunes femmes ont immédiatement mis en cause les agents du service des visas à Sofia. Une inspection du ministère des Affaires étrangères français (novembre 2000) concluait à «des dysfonctionnements sérieux» du service incriminé⁵. Les soupçons de corruption ont été confortés par une autre enquête de la police belge sur des prostituées contrôlées en Belgique, avec des visas de même provenance. Au

1. Le trafic de personnes se place après celui des stupéfiants, la délinquance en col blanc, les atteintes à la propriété et la criminalité liée à la vie nocturne, mais devance les actes de violence, la contrefaçon et les trafics d'armes (Rapport sur le crime organisé établi par le Bureau fédéral de l'investigation criminelle).

2. Les deux protocoles supplémentaires à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

3. Projets de résolutions générales pour lutter contre la migration illégale, le passage de clandestins et le trafic d'êtres humains.

4. Selon les enquêtes des services de polices allemands, les responsables sont, en très forte majorité, étrangers. On ne compte parmi eux que 16 % d'Allemands.

5. En effet, fin 2000, le nombre de visas délivrés avait atteint le total de 60 000 unités, contre 30 000 l'année précédente, et le total des demandes s'élevait à 85 000.

printemps 2001, des quotidiens bulgares dévoilent qu'un fonctionnaire français fournissait des visas à sa complice, employée dans une agence de voyages de Sofia, qui les revendait entre 150 et 450 euros¹. En mai 2001, les enquêteurs français découvrent de multiples faux documents, acceptés comme justificatifs, des agréments accordés à des agences de tourisme qui ne disposaient pas de licence touristique internationale², un choix douteux d'entreprises censées employer les jeunes Bulgares comme stagiaires.

En marge de cette affaire, le ministère français des Affaires étrangères reconnaissent l'existence de huit plaintes pour trafic de visas ou de passeports contre le personnel diplomatique, depuis deux ans. Cinq d'entre elles – en Iran, en Arménie, au Togo, en Tunisie et au Bénin – ont amené le Quai d'Orsay à saisir la justice. Deux autres affaires ont été révélées sur plainte de particuliers, au Rwanda et en Bulgarie. Le ministère assure avoir mis en place une politique de «tolérance zéro», chaque situation suspecte entraînant une saisie de la justice et des inspections internes.

Des itinéraires très variables selon les populations concernées

Les Afghans sont le plus souvent pris en charge par leurs réseaux nationaux dans le cadre de trafics de grande envergure (souvent en camions). Quelquefois, ils ont pour compagnons de route des ressortissants d'autres pays du sous-continent indien ou du Sud-Est asiatique. La route principale utilisée traverse les cinq Etats de la CEI (Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan, Kirghizistan et Kazakhstan) vers la Russie, pour atteindre l'Allemagne via l'Ukraine, la Slovaquie et la République tchèque. Certains Afghans, depuis la Russie, transitent par le Bélarus et la Pologne vers l'Allemagne; d'autres passent par la Slovaquie via la Pologne ou l'Autriche³. Ils sont généralement déposés à proximité de la frontière, pour éviter tout à la fois l'identification des véhicules et des pays de transit franchis et le renvoi vers un «pays sûr» voisin. Certains sont acheminés par voie aérienne, en évitant les vols directs, préférant un transit par Moscou ou Prague qui sont les portes de sortie vers l'Allemagne. On observe, enfin, que le nombre important de réfugiés afghans résidant en Iran (1 à 2 millions) a eu pour effet l'ouverture d'un itinéraire via l'Iran et la Turquie.

Pour l'entrée illégale des Irakiens⁴ dans l'UE, c'est la Turquie qui sert de plaque tournante, avant leur introduction en Italie où ils sont incités à déposer une demande d'asile. Le temps d'examen de leur dossier est mis à profit à la fois par les trafiquants pour organiser la suite du voyage et par les immigrés pour se remettre des fatigues du début du périple. Leurs titres d'identité sont généralement confisqués et ils apprennent un «récit de voyage» (le même pour tous) à raconter en cas d'interpellation. L'objectif est double: cacher les routes et les méthodes du trafic, et fournir des informations crédibles pour l'acceptation d'une demande d'asile. C'est aussi Moscou qui sert de principale ville de transit à l'immigration indienne, après un trajet par avion depuis New Delhi. Le transport se fait ensuite clandestinement par camion, bus ou train vers la Pologne ou la République tchèque, à travers le Bélarus, l'Ukraine ou la Slovaquie. Certains prolongent leur voyage par avion depuis Moscou jusqu'à Prague ou Varsovie⁵. La suite du voyage s'effectue par la route jusqu'à la frontière allemande qui est traversée de nuit à pied par petits groupes de cinq à dix personnes. Une fois en Allemagne, les migrants sont de nouveau pris en charge par des petits camions ou des voitures de tourisme qui les transportent à l'intérieur du pays.

Les Sri-Lankais concernés par ces trafics appartiennent pour la plupart à la minorité hindoue en lutte contre la majorité cinghalaise bouddhiste pour un Etat autonome (*Tamil Eelan*). Leurs voyages sont généralement très longs et très coûteux, avec pour destinations privilégiées le Royaume-Uni, le Canada

1. En août 2001, quatre personnes, le haut fonctionnaire français, sa compagne bulgare, et un couple d'entrepreneurs établis à Sofia, ont été mises en examen pour «aide au séjour irrégulier» et «complicité de proxénétisme». Leurs malversations auraient permis la délivrance de plusieurs dizaines de milliers de visas.

2. Certaines sont soupçonnées d'être contrôlées directement par les trafiquants.

3. Le voyage vers l'Allemagne dure de deux semaines à trois mois.

4. Ceux concernés par ces trafics appartiennent généralement à la minorité kurde et sont originaires du nord.

5. Leurs titres d'identité sont alors confisqués pour être utilisés dans d'autres opérations. Il est à noter que le séjour des Indiens dans les pays de transit peut parfois être assez long.

et l'Australie. L'Allemagne est souvent utilisée comme pays de transit, en dépit de l'absence de lignes aériennes directes qui complique l'itinéraire, avec l'obligation d'un vol vers un premier pays de transit, pour ensuite atteindre l'Allemagne par la route. Celle-ci sert aussi de pays de transit important pour les Roumains qui se rendent d'abord à Prague pour y retrouver les passeurs qui organiseront le franchissement de la frontière allemande. De là, ces personnes sont conduites vers la Belgique dans des véhicules de tourisme (souvent loués pour l'occasion), avant de poursuivre leur périple vers la Grande-Bretagne et l'Irlande.

Les pays d'accueil: le Royaume-Uni détrône l'Allemagne

L'Allemagne et le Royaume-Uni sont incontestablement les pays d'installation les plus recherchés. Le second a connu ces dernières années une augmentation notable à la fois des entrées illégales et des demandes d'asile, intéressant non plus seulement de jeunes hommes célibataires mais de plus en plus des familles entières et des femmes chefs de famille. Les nationalités représentées sont de plus en plus diverses¹. Elles vont de l'ex-Union soviétique aux Etats baltes, en passant par les pays d'Europe centrale, d'Asie centrale, d'Amérique latine et diverses régions d'Afrique. Parmi eux, les Pakistanais et les Chinois ont, plus que les autres, pour destination privilégiée le Royaume-Uni. Après un transit par Hong-Kong, la Thaïlande ou Singapour, où ils reçoivent de faux passeports (en général de compatriotes décédés), les Chinois prennent l'avion pour Paris. Les Irakiens, Iraniens et Pakistanais transitent par Istanbul, où ils récupèrent des faux passeports avant d'être acheminés vers Bruxelles ou Amsterdam.

La progression de l'immigration illégale s'est accompagnée, comme partout, d'un poids également grandissant du rôle des trafiquants et d'un développement inquiétant de la corruption attachée à leurs activités à l'étranger comme au Royaume-Uni. Autre changement: l'importance prise par le trafic des femmes qui, jusqu'à une date récente, ne concernait pas le Royaume-Uni. Elles viennent principalement d'Europe orientale, surtout d'Albanie et de l'ex-Yougoslavie, mais aussi d'Extrême-Orient. Leur présence grandissante confirme l'intervention croissante de bandes criminelles organisées.

Il semblerait exister une répartition des «territoires» entre ces bandes. Les Chinois, par exemple, exercent leur influence sur leurs seuls concitoyens. Les Albanais, qui assurent la traversée de l'Adriatique, semblent contrôler le trafic des femmes originaires de la République de Moldova, de Yougoslavie, d'Ukraine et des Etats baltes, et destinées à la prostitution. Quant aux trafiquants nigériens, ils utilisent le Royaume-Uni comme point de transit pour le trafic de femmes et jeunes filles d'Afrique de l'Ouest, destinées également à la prostitution dans les autres pays de l'UE. Mais on voit aussi se développer de plus en plus fréquemment des alliances entre des groupes ethniques ou nationaux différents pour faire face à une difficulté particulière ou tirer parti d'une compétence. Cela explique les arrestations plus nombreuses de groupes importants de migrants composés de ressortissants de plusieurs nationalités. Le Royaume-Uni sert aussi de transit à ceux qui espèrent s'installer au Canada ou aux Etats-Unis, qu'ils tentent de rejoindre en se procurant, préalablement, de faux documents de meilleure qualité que ceux utilisés pour traverser l'Europe². Ils sont rejoints dans cette tentative par ceux auxquels l'asile a été refusé.

L'Allemagne: première destination des ressortissants de l'est de l'Europe

L'Allemagne est concernée par deux filières principales d'immigration illégale. La première qui emprunte une route du Sud-Est européen, avec la Turquie pour plaque tournante, s'est substituée à celle plus traditionnelle des Balkans depuis la guerre dans l'ancienne Yougoslavie. Elle sert principalement à l'acheminement des ressortissants du monde arabe et du Proche-Orient, avec plusieurs itinéraires possibles. L'un, via la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque. L'autre,

1. Les plus nombreux sont originaires de Chine, Albanie, Sri Lanka, Afghanistan, Somalie, Turquie, Iran, Iraq, Pakistan, Inde, Roumanie et ex-Yougoslavie.

2. La plupart s'y rendent par avion, mais certains tentent la traversée clandestine à bord de cargos.

via la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie, l'Autriche. Un troisième itinéraire passe par la Grèce, en empruntant la voie maritime, avec un transit par l'Italie ou l'Espagne.

La seconde filière se développe sur une route orientale depuis la Fédération de Russie avec un transit via l'Ukraine, avec pour points principaux d'entrée ou de transit les aéroports de Moscou, de Kyiv et, de plus en plus, Belgrade et Sarajevo, notamment pour les immigrants en provenance d'Asie. Les trajets suivent ensuite plusieurs itinéraires vers la Roumanie, la Hongrie, l'Autriche et l'Allemagne; vers la Slovaquie, la République tchèque, l'Autriche et l'Allemagne; vers la Slovaquie et l'Allemagne ou encore vers le Bélarus, la Pologne et l'Allemagne.

Les services de contrôles compétents¹ ont procédé à l'expulsion de plus 33 000 étrangers en 1999 et dénombré au cours des onze mois de l'année suivante 29 000 entrées illégales (originaires principalement de Roumanie, d'Afghanistan, de Yougoslavie, de Moldova et d'Irak) et 22 200 étrangers résidant en situation irrégulière (originaires d'Ukraine, de Turquie, de Yougoslavie, de Russie et de Pologne).

La RFA demeure la première destination des ressortissants de l'est de l'Europe par voie terrestre, à travers la «frontière verte» (passages illégaux) ou par le poste autrichien de Heiligenkreuz. Les Roumains empruntent différents itinéraires, selon leur région d'origine: ceux de Transylvanie passent par Barcelone via Prague et ceux de Moldova et de la zone de Bistrita vont jusqu'à Turin, avant de prendre le train pour Barcelone. Selon Europol, l'aéroport de Tirana est également utilisé.

Mais l'Allemagne est aussi un pays de transit important, notamment vers les pays scandinaves (pour les ressortissants d'Irak et de Yougoslavie), vers la Grande-Bretagne ou l'Irlande (pour ceux de Roumanie et de Moldova²) et vers la péninsule Ibérique³ (pour ceux d'autres pays d'Europe de l'Est). Il en va de même pour la Suisse qui pour certains constitue avant tout un pays de transit. C'est le cas notamment des passeurs chinois opérant par la route des Balkans qui l'utilisent pour leurs ressortissants qu'ils acheminent vers l'UE, le Canada ou les Etats-Unis. Les contrôles opérés à l'aéroport de Zurich montrent une nette augmentation de ce trafic ces dernières années.

En 2001, 48 700 arrestations pour passage illégal ont été opérées à la frontière orientale (République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie), soit deux fois et demie de plus qu'en 1998. Les plus nombreux sont les Roumains, suivis des ressortissants de l'Ukraine, de l'Afghanistan, de l'Iran, de l'Irak et de Yougoslavie. Beaucoup tentaient de se rendre en Allemagne, en passant par la Carinthie et le Tyrol. Les itinéraires du trafic pour parvenir en Autriche varient selon le pays d'origine des migrants et leur destination finale. A titre d'exemple, les personnes originaires du Kosovo arrivent principalement en autocar, traversant la République fédérale de Yougoslavie, via la Hongrie; ceux de Roumanie passent par la Slovaquie et la République tchèque.

L'Espagne: de l'artisanat au réseau organisé, à la porte du sud de l'Europe

Les interpellations sur les côtes espagnoles d'étrangers tentant de s'introduire illégalement, en franchissant les 15 kilomètres du détroit de Gibraltar, sont en hausse constante depuis le début des années 1990: leur nombre est passé de 3 600 en 1999 à 18 000 en 2001. Il faut y ajouter les arrestations opérées à terre ou en mer par les autorités marocaines, soit environ 15 000 pour cette dernière année. Le détroit de Gibraltar constitue, on le sait, une des principales portes d'entrée illégale dans l'UE. La traversée à haut risque (plus de 200 morts par noyade recensés en 2001) est assurée par des réseaux de trafiquants installés des deux côtés du détroit.

Longtemps, les départs se sont concentrés sur le littoral septentrional du Maroc, dans la région côtière de Tanger jusqu'à Kenitra, aux portes de Rabat la capitale. Si 15 kilomètres seulement séparent l'Espagne du Maroc au point le plus court du détroit, les passeurs sont souvent contraints à des traversées de

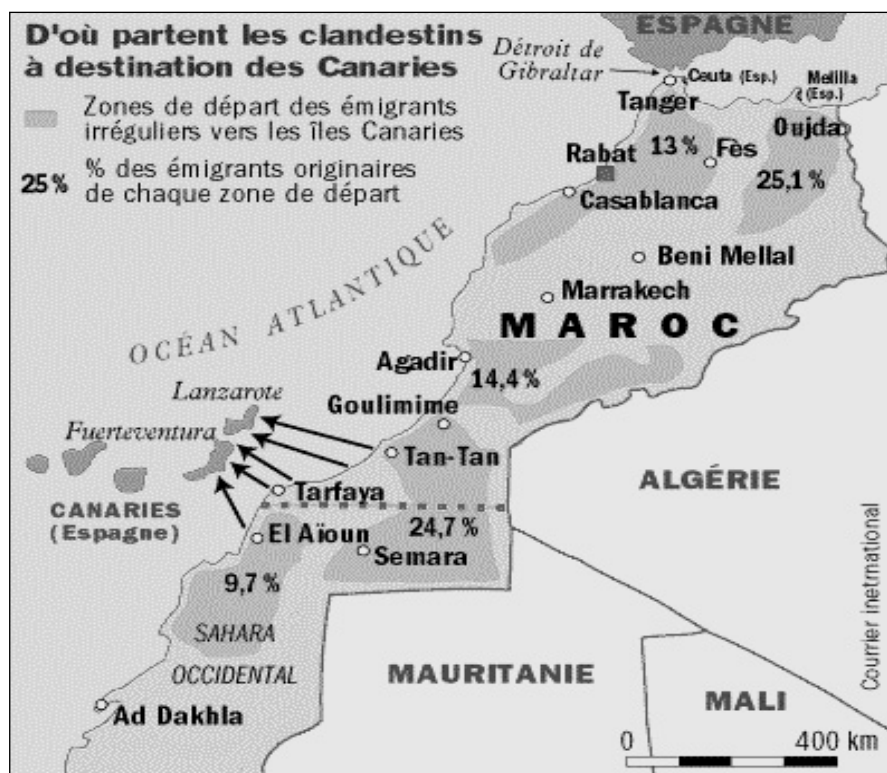
1. La police fédérale des frontières, les forces de police des Länder fédéraux ayant compétence en matière de police des frontières, les autorités douanières le long de la frontière allemande et la police fédérale des frontières.

2. Via la Belgique.

3. Via la France.

plusieurs centaines de kilomètres pour échapper aux contrôles de plus en plus rigoureux. Cette surveillance accrue du détroit explique aussi le déplacement de la zone de départ vers El Aïoun (principale ville du Sahara occidental à 1 250 kilomètres au sud de Rabat) et sa région¹, d'où partent les *pateras* vers les îles de Lanzarote et de Fuerteventura aux Canaries. La surveillance accrue du détroit ajouté aux contrôles plus stricts exercés à Melilla et Ceuta ont obligé les passeurs à activer cette nouvelle filière. Le prix des places atteignait, en décembre 2001, 200 000 pesetas (1 200 euros), soit deux fois plus que deux ans auparavant. Les contrats de travail en Espagne se vendent 800 000 pesetas (4 800 euros). Plus de 4 000 étrangers ont été interpellés par les autorités espagnoles dans cette zone en 2001. Du 1^{er} janvier 2001 au 1^{er} mars 2002, le total des interpellations dépassait déjà les 5 000.

Les deux tiers environ sont d'origine marocaine, les autres sont des ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne qui convergent vers le royaume chérifien avec l'aide de filières plus ou moins organisées. Certains arrivent au Maroc par avion à l'aéroport de Casablanca. Pour d'autres, le royaume chérifien est la dernière étape d'un long périple, avant le départ vers l'Europe dont ils rêvent. Ils arrivent à El Aïoun après une traversée de la Mauritanie² et du Sahara occidental, entassés dans des camions, alors que la frontière est réputée infranchissable, protégée par les radars et les champs de mines censés protéger le territoire du Sahara occidental des attaques du Front Polisario³. Une autre filière au départ du Mali ou du Nigeria transite par l'Algérie (à Maghnia) avant d'aboutir à Oujda (au Maroc). L'autre possibilité est la voie maritime comme passager clandestin sur les navires qui font escale dans les ports du Sénégal, du Liberia, du Nigeria et de la Côte-d'Ivoire.



Source: *Courrier international*.

1. Sur la bande côtière qui s'étend de l'embouchure du Saguia el-Hamra jusqu'à la ville marocaine de Tan-Tan.
2. L'Etat mauritanien n'a pas les moyens de surveiller ses 3 600 kilomètres de frontières en plein désert.
3. Le trafic de migrants participe d'une intense activité de contrebande. Selon le rapport du gouvernement canarien, ces trafics bénéficient de la complicité de responsables des Forces armées royales marocaines.

On est loin, désormais, de la petite activité illégale intermittente que s'autorisaient les pêcheurs au début des années 1990, en débarquant leurs passagers sur les côtes espagnoles. La petite «contrebande» a cédé le pas à un véritable trafic, moins risqué que celui de la drogue. Aux *pateras* de bois des petits pêcheurs se sont substitués les Zodiac fortement motorisés des réseaux implantés des deux côtés du détroit. Les départs s'effectuent depuis les plages situées entre Tanger et l'enclave espagnole de Ceuta. Les Maghrébins, principalement les Marocains, sont parmi les principaux «clients» des *pateras*¹. Sur la côte espagnole, les arrivants sont pris en charge par des «taxis», qui les dirigent vers les exploitations, les chantiers, les restaurants où, selon les saisons, les besoins en main-d'œuvre à bon marché sont les plus importants. Les exploitations agricoles de Murcie, d'Almería ou de Huelva en ont été depuis des années les principaux clients. «Il arrive qu'avant même que les bateaux soient partis des côtes marocaines on remarque ici un mouvement de voitures immatriculées à Murcie ou Almería qui guettent les arrivants», indiquait le chef des services de la protection civile de Tarifa.

Cependant, tous les étrangers n'arrivent pas en Espagne à bord de *pateras*. Comme ailleurs, la plupart y entrent par avion avec une autorisation de séjour (ou un visa) en règle valable trois mois, qu'ils prolongent en changeant de pays en s'appuyant sur les dispositions de l'Accord de Schengen. C'est le cas des ressortissants latino-américains pour qui c'est évidemment la seule voie possible, et qui de plus sont généralement dispensés de visas d'entrée en Espagne, même s'ils opèrent un transit par d'autres aéroports européens (Amsterdam ou Lisbonne le plus souvent). Lorsque ces ressortissants débarquent à Lisbonne, certains se rendent ensuite en voiture sur le territoire espagnol². D'autres, qui, comme les Péruviens, sont soumis à une obligation de visa, tentent de s'en procurer, alimentant ainsi un trafic de faux passeports équatoriens. Certains se rendent alors par voie terrestre au Brésil jusqu'à São Paulo ou à Rio de Janeiro, d'où ils prennent l'avion pour rejoindre Lisbonne, puis l'Espagne par la route.

Le Portugal

Aux yeux des trafiquants, le Portugal est une des voies privilégiées d'entrée dans l'UE. Les nationalités les plus diverses, utilisant toutes les voies possibles (terrestre, aérienne ou maritime), participent à la croissance de l'immigration irrégulière. Ils viennent d'Inde, du Pakistan, de Chine, du Sénégal, de Guinée (Conakry), du Maroc, d'Algérie ou de Mauritanie. Beaucoup entrent légalement (visas ou autorisation de séjour) puis demeurent au-delà de la durée autorisée. Le recours au visa d'études avec l'intention d'accéder au marché du travail illégal est aussi très fréquent, notamment chez les ressortissants des Palop³ (Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique).

Mais la poussée la plus forte de ces dernières années a été celle des Brésiliens et, surtout, des ressortissants de l'Europe de l'Est (Ukrainiens, Russes, Moldoves et Roumains). Un grand nombre de ces personnes sont très qualifiées (médecins, ingénieurs, universitaires, etc.) et se retrouvent ouvriers du bâtiment, infirmiers, gardes-malades ou serveurs de restaurants. Beaucoup ont profité de la loi qui, à compter de janvier 2001, permettait aux étrangers en situation irrégulière, titulaires d'un contrat de travail, d'obtenir un titre provisoire d'un an, renouvelable pendant cinq ans. Les petites entreprises portugaises ne se sont guère fait prier pour proposer ces contrats et régulariser les salariés qu'ils employaient illégalement.

Pour ces ressortissants d'Europe de l'Est, l'offre la plus fréquente des trafiquants est un forfait de 1 000 à 2 000 dollars, comprenant un visa de simple touriste valable quinze jours, le transport, un travail et un logement⁴. Sur place, d'autres membres du réseau⁵ prennent en charge les nouveaux venus, pour les

1. Pour l'Association marocaine des droits humains (AMDH), ces départs traduisent «le désespoir de Marocains, chaque jour plus nombreux à s'aventurer à l'étranger en raison de l'augmentation du chômage et de la pauvreté».
2. Ce trajet est aussi celui emprunté par les Equatoriens, les Vénézuéliens et les Colombiens.
3. Les pays africains de langue officielle portugaise.
4. Les annonces de recrutement sont publiées dans les principaux journaux de Kyiv, de Moscou et de Kishinev, par des pseudo-agences de voyages, une réalité que confirme le chef de mission de l'OIM à Lisbonne: «Ils ont des visas Schengen parfaitement en règle, délivrés par les consulats de pays comme la France, l'Allemagne ou l'Espagne. Ce sont des agences de voyages locales tenues par des mafias locales qui font les démarches. Moyennant quoi, on ne peut pas les refouler.» (cité par *Le Point* du 21 juin 2002).
5. Ceux-là sont en situation régulière et installés au Portugal depuis longtemps.

mettre en contact avec des chefs de petites entreprises «locales». Il s'agit souvent de sous-traitants des grosses entreprises de bâtiment, Africains originaires des anciennes colonies portugaises. L'itinéraire s'effectue via la Pologne, l'Allemagne, la France et l'Espagne. Près de 50 000 Ukrainiens, Moldoves et Russes seraient entrés au Portugal dans ces conditions.

Les services portugais spécialisés dans la lutte contre le banditisme soulignent l'importance du rôle des trafiquants qui, bien après l'introduction dans le pays, continuent parfois d'exiger du migrant un pourcentage de 5 à 10 % de son salaire mensuel sous peine de représailles contre la famille restée au pays. Un réseau moldove de ce type, dit «réseau Borman», a été récemment démantelé et ses membres poursuivis pour «organisation criminelle»; ils sont passibles d'une peine de quinze à vingt ans de prison. Le procès est en cours.

En revanche, le Portugal est encore peu concerné par les demandes d'asile (en moyenne 250 par an de 1995 à 1999). Les Roumains étaient au début majoritaire, mais ils ont été supplantés par des ressortissants africains (Sierra Leone, Ghana, Nigeria et Angola), dont le cas ne répond généralement pas aux critères de la Convention de Genève. Ces personnes fuient moins des persécutions individuelles que les conséquences de conflits généralisés et ont donc peu de chances d'être reconnus comme réfugiés. Quelques-uns obtiennent une protection à titre «humanitaire».

L'Italie: la menace des débarquements massifs

L'Italie qui compte environ 1,7 million d'étrangers légalement établis (soit moins de 3 % de la population active) vit dans la hantise des débarquements massifs depuis celui qui a vu le débarquement en une seule fois de plus de 10 000 personnes. Un des derniers en date est celui du *Monica*, avec un millier de migrants (dont 200 femmes et 300 enfants, pour la plupart des Turcs, Syriens ou Irakiens) accueillis dans le port de Catane, en Sicile, le 17 mars 2002. Repéré par la marine française, le navire marchand y a été conduit dans la nuit par la marine italienne. Pour obtenir l'assurance de ne pas être refoulés vers les eaux internationales, certains passagers et membres de l'équipage ont menacé de «jeter des enfants à la mer».

Le cargo, contrôlé par des organisations criminelles, aurait quitté le Liban une semaine plus tôt. Ces débarquements massifs sont une des stratégies des organisations criminelles albanaises ou turques. Comme dans l'affaire de l'*East-Sea*¹ volontairement échoué dans la région du Var en France, l'objectif d'une grande part des migrants est de se faire admettre sur une des côtes sud de l'UE, et de tenter ensuite de rejoindre le plus rapidement l'Allemagne, leur «destination finale». Les passagers du *Monica* de l'*East Sea* avaient déboursé de 2 000 à 4 000 dollars pour leur transport.

Les Turcs, Albanais, Kosovars pris en charge par les passeurs sont généralement débarqués sur la côte Adriatique, tandis que les Maghrébins sont plutôt dirigés vers la Sicile. C'est par avions militaires, à la suite d'un accord avec le Maroc et la Tunisie en août 1998, que les candidats à l'immigration sont rapatriés. Les Turcs d'origine kurde et les Albanais ont été «libérés» sur place et, en conséquence, le nombre des étrangers en situation irrégulière n'a cessé d'augmenter en Italie. Pour y remédier, le Gouvernement Berlusconi a décidé l'état d'urgence dans les ports. Depuis, la police multiplie les opérations: en six mois, les expulsions ont augmenté de 30 % (76 000) et 208 embarcations de trafiquants ont été mises sous séquestre, contre 148 au cours des onze mois précédents.

Avant le vote de la nouvelle loi, tous les étrangers arrêtés en situation irrégulière en Italie étaient condamnés par un tribunal à quitter le territoire. Une «feuille de route» consignait cette injonction leur était remise, puis ils étaient relâchés. Une part demeurait en situation irrégulière dans la péninsule et s'efforçait d'y organiser son existence, une autre en profitait pour «émigrer» vers un autre pays européen. Les demandeurs d'asile dont l'expulsion n'était pas envisageable se voyaient attribuer un permis de

1. Ce navire, transportant des centaines de Kurdes, avait été volontairement échoué sur les côtes de la région du Var en France, en février 2001.

séjour provisoire à titre «humanitaire», pour une durée d'un an renouvelable et valable sur le seul territoire italien. Pour beaucoup de ceux-là aussi l'Italie n'était qu'une étape: ils gardaient le contact avec les organisateurs de leur voyage et la police ne se souciait pas de leur prochaine destination.

Selon la nouvelle loi, le demandeur d'asile sera conduit dans un «centre d'accueil» surveillé par la police. S'il ne parvient pas à régulariser sa situation dans les deux mois, il sera reconduit à la frontière. Dix nouveaux centres devraient être aménagés. Les autorités prévoient un flux de 36 000 migrants par an. En visite officielle au Maroc à la mi-mai, le Président Carlo Azeglio Ciampi a tenu à souligner à ses hôtes que «l'Italie et l'Europe ont une capacité d'accueil limitée». Venant d'un chef d'Etat respecté de tous pour sa modération et son souci de justice sociale, cette déclaration souligne l'urgence d'une nouvelle donne entre le Nord et le Sud.

La Turquie comme plaque tournante

«Il est aussi facile d'entrer dans ce pays que d'en partir pour l'Europe», explique Ahmet Icdygu, professeur de sciences politiques spécialiste de l'immigration illégale en Turquie. De fait, il paraît difficile de verrouiller les 7 000 kilomètres de côtes turques et les 2 800 kilomètres de frontières montagneuses avec l'Irak, l'Iran ou les ex-républiques soviétiques. La Turquie est d'abord un pays de départ.

La filière de l'Est est en passe de supplanter la traversée du détroit de Gibraltar (de plus en plus difficile et trop souvent mortelle) et faire du pays une des principales «portes d'entrée» vers l'Europe pour les candidats à l'immigration. L'Office européen de police (Europol) estime qu'une bonne part des migrants irréguliers (ou en passe de le devenir) entrent en Europe par ce qu'il nomme le «flanc oriental et balkanique», une des cinq grandes routes de migration vers l'Union européenne.

C'est à partir du milieu des années 1990 que tout cela s'est imposé. Y contribuent grandement les restrictions dans la politique des visas des pays européens qui bloquent les autres voies d'entrée et réorientent les candidats à l'immigration vers de nouvelles filières. Les migrants arrivent du Moyen-Orient (en majorité des Iraniens et des Irakiens), d'Asie (Pakistanaï, Bangladaï et Sri-Lankais) et d'Afrique (Nigériens, Somaliens et Congolais). D'autres sont des déboutés du droit d'asile qui s'installent plus ou moins durablement en situation irrégulière soit en cherchant du travail soit dans l'attente d'une nouvelle opportunité de départ. D'autres encore (originaires des pays d'Europe de l'Est) arrivent en Turquie en espérant y trouver à s'employer illégalement.

Le ministère de l'Intérieur turc reconnaît que la Turquie est «un pays de transit pour les migrants venus d'Afghanistan, du Pakistan, d'Irak, d'Iran, du Bangladesh». Les voies de passage se sont au fur et à mesure modifiées. La frontière terrestre gréco-turque¹ est peu à peu supplantée par la voie maritime, de gros cargos quittant les côtes égéennes ou méditerranéennes turques vers l'Italie, ou des petites embarcations à destination des îles grecques proches de la côte turque, avec le risque d'accidents fréquents. Le passage se négocie autour de 3 000 dollars (environ 3 100 euros). Avec un chargement de 300 à 500 personnes, le revenu d'une traversée peut s'élever à au moins 1 million de dollars (1,05 millions d'euros) par bateau, généralement en très mauvais état et acheté dix fois moins cher². Les candidats sont amenés à la nuit tombée dans des criques discrètes près d'Istanbul, ou sur la côte égéenne, au-delà des détroits, afin de rejoindre les eaux internationales au plus vite et éviter une réexpédition immédiate en Turquie. En cas de contrôle sur la route avant l'embarquement, les tentatives de corruption des agents de sécurité turcs sont fréquentes.

La donne pourtant commence à se modifier. Y concourt d'abord le renforcement des contrôles dans l'UE. S'y ajoute le poids grandissant des transits de longue durée de candidats à l'immigration vers l'UE. Ils sont ainsi des milliers de Kurdes irakiens, Afghans, Iraniens, Pakistanaï, mais aussi Africains de

1. La voie terrestre, via la frontière grecque, est moitié moins chère, mais beaucoup plus dangereuse. Il faut la traverser la nuit en évitant les champs de mines. Une fois en Grèce, il faut vite quitter la zone frontalière pour ne pas être immédiatement réexpédié en Turquie. Le récent accord de réadmission entre la Grèce et la Turquie a rendu les passages encore plus aléatoires.

2. D'où l'intérêt des grandes mafias pour un trafic rentable et sans risque.

l'Ouest (Guinée, Ghanéen, Gambien, Sénégalais¹), à attendre à Istanbul un éventuel départ vers la Grèce ou l'Italie. Pour certains, le temps est souvent long avant que l'opportunité se présente. Enfin, la Turquie devient aussi un pays de destination pour d'autres (Moldoves, Ukrainiens, Roumains ou Bulgares) qui y travaillent illégalement pendant une période plus ou moins longue, avant de rentrer chez eux. La gestion de ces réalités nouvelles qui transforment progressivement la Turquie en «pays d'immigration» pose un véritable problème aux autorités turques qui n'y sont pas préparées.

Malgré tout, les arrestations d'étrangers en situation irrégulière se multiplient. Les autorités turques en déclarent 95 000 et 93 000 en 2000 et 2001, contre 11 000 en 1995, et réfutent les accusations de laxisme proférées à leur encontre par l'UE. Selon un rapport du ministère de l'Intérieur, plus de 360 000 étrangers auraient été ainsi appréhendés au cours des cinq dernières années, et 175 000 auraient été expulsés. Dans le courant du mois de juillet 2002, les forces de sécurité turques ont étroitement collaboré au démantèlement de la filière italienne d'un réseau international². L'organisation proposait, depuis la Turquie, une entrée par bateau ou par camion dans la péninsule pour environ 300 euros, et fournissait les faux papiers. Ce trafic était organisé par un groupe de passeurs turcs³ qui accompagnaient les candidats à l'immigration en Italie, puis les aidaient à traverser les différentes frontières européennes. Selon la police italienne, au cours du premier semestre de cette année et seulement en Italie, le trafic a rapporté quelque 360 000 euros⁴.

Malgré ces arrestations affichées, les autorités turques reconnaissent avoir fort à faire face à l'ampleur du phénomène. Le pays n'a ni les fonds pour créer des centres de rétention, ni les moyens de renvoyer chez eux les ressortissants qui ne viennent pas de pays limitrophes⁵. Il réclame donc l'aide de l'UE pour renforcer ses frontières terrestres, d'abord celles avec l'Iran et l'Irak, et organiser les reconduites d'étrangers arrêtés. «Nous sommes un pays de transit, mais le nombre croissant des arrestations montre que nous sommes aussi une barrière. Et nous attendons des Quinze une coopération majeure pour nous aider à affronter ce problème, qui est d'abord le leur», déclare un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères. Un projet d'au moins 1 milliard d'euros est à l'étude qui prévoit une surveillance radar et, à terme, la construction d'une barrière électronique.

Un programme d'action commun a été établi le 19 juillet 2002, à Ankara. Trois groupes de travail devaient se mettre en place à compter du 1^{er} septembre de la même année pour étudier, à l'instar des autres pays candidats, les modalités de développement de l'assistance technique et d'une gestion intégrée. La mise en place du projet est prévue pour 2003. Un des problèmes délicats reste celui des accords de réadmission des migrants en situation irrégulière arrêtés dans un Etat membre de l'UE en provenance de Turquie. Seul un accord avec la Grèce permet de refouler les migrants illégaux de l'autre côté de la frontière, si les autorités helléniques fournissent la preuve du trajet qu'ils ont parcouru.

Il est indéniable que cette réputation de «plaque tournante du trafic» est préjudiciable à son statut de candidat à l'entrée dans l'Europe communautaire. D'où le vote historique du Parlement turc (3 août 2002) qui, dans le programme adopté, s'est gardé d'oublier les exigences de l'UE en matière d'immigration, d'asile et de lutte contre les trafiquants de population.

Agadez renoue avec son passé: carrefour du trafic, d'esclaves hier, de migrants aujourd'hui

Les trafics à travers le Sahel sont peu connus et peu médiatisés. On ne sait rien de ceux qui s'y aventurent, et encore moins de ceux qui y laissent leur vie. Leur disparition se perd dans l'anonymat et personne ne s'en émeut, sauf une famille, un jour, parfois longtemps après avoir cru «qu'un des siens

1. Ils se retrouvent dans le quartier de Beyoglu à Istanbul.

2. Le réseau a été formé en Turquie mais ses ramifications s'étendent de l'Italie à d'autres pays d'Europe orientale et centrale.

3. 15 personnes ont été arrêtées et inculpées, dont 5 Turcs et 3 Kurdes.

4. 1 200 Kurdes en provenance de Turquie sont entrés en Europe via l'Italie de janvier à septembre 2002.

5. La Turquie refuse de rapatrier à ses frais les clandestins venus de pays trop lointains, notamment les ressortissants des pays africains. Lorsqu'ils sont arrêtés, ils sont ramenés à Istanbul et relâchés.

était passé». Seuls les événements exceptionnels¹ s'inscrivent dans «l'actualité». Dans une étude récente, Ali Bensâad² montre que le Niger constitue la plaque tournante de ces migrations à travers le Sahel. Vers Agadez, au-delà du désert du Ténéré, convergent les flux de l'Afrique de l'Ouest, y compris du Nigeria et du Ghana anglophones. Les Nigériens représentent 50 % environ de ces migrants, les Ghanéens 30 %, les Nigériens 15 %³. Leur nombre a triplé depuis 1999.

Ce transit constitue une véritable manne pour la région Nord du Niger, la plus déshéritée d'un pays qui compte parmi les plus pauvres au monde. Au départ d'Agadez, le voyage s'effectue par camions de plus de cent personnes⁴. Ce transport est bien plus lucratif que celui du mil et du sel, et les propriétaires de camions s'y sont rapidement reconvertis. Une partie de la ville s'est réorganisée en conséquence. Les locaux⁵ tiennent les «agences de voyages agréées», les camions et les commerces d'alimentation pour l'approvisionnement de la traversée. D'anciens migrants se sont spécialisés dans la «prestation de services» à leurs compatriotes: ils tiennent des gargotes, des maisons-dortoirs, des commerces d'accessoires (bidons pour l'eau, lampes torches, couvertures...) ou autres «salons» de coiffure. Ils sont aussi «rabatteurs» et dirigent les nouveaux arrivants vers les agences contre une commission. Pour les autorités nigériennes: «Tout est parfaitement légal. Il s'agit de ressortissants africains qui ont parfaitement le droit de transiter par le Niger. Le reste, c'est leur responsabilité.» Du reste, chaque «agence» doit enregistrer les partants auprès de la police locale et paye une taxe pour chacun d'eux. La somme varie entre 1 000 et 2 000 francs CFA (entre 1,53 et 3,06 euros), ce qui n'empêche pas la police de multiplier ensuite les barrages pour racketter les migrants, sous prétexte de contrôles.

Ali Bensâad souligne qu'Agadez se donne ainsi l'illusion de renouer avec son histoire et sa splendeur passée quand, au XVI^e siècle, elle occupait une place charnière dans les échanges transsahariens, point de rencontre des grandes pistes caravanières reliant la Méditerranée au pays haoussa et le Mali à l'Égypte. Dans la ville alors prestigieuse de 50 000 habitants, à côté de l'or, le gros du trafic concernait la traite des esclaves. En proportion, selon Ali Bensâad, il s'acheminait alors autant d'esclaves vers la Libye et l'Algérie que de travailleurs migrants africains aujourd'hui vers ces mêmes pays. L'Histoire ne manque jamais d'ironie et les hommes de cynisme.

Du transit à l'installation permanente: une gestion délicate pour les pays de l'est de l'Europe

L'Ukraine est aussi devenue en peu de temps un pays de transit important pour les migrants originaires de l'Afghanistan, mais aussi du Sri Lanka, d'Inde, du Bangladesh ou de la Chine⁶. Certains ont utilisé le prétexte des études pour obtenir une autorisation de résidence. Des contrôles opérés dans les universités par la police des frontières et les services de la sûreté ont montré que sur les 15 200 étudiants arrivés dans les années 1999-2000, la moitié ne fréquentait pas l'université et n'avait pas de domicile connu. Le durcissement des procédures d'entrée dans les pays d'Europe centrale et occidentale a contraint la plupart à demeurer en Ukraine, alors qu'ils n'y étaient qu'en transit. Ils profitent alors de la stabilisation sociale et politique du pays, de l'amélioration de la situation économique, de la multiplication des offres d'emplois non déclarés, du coût de la vie relativement bas et d'un système de contrôle de l'immigration encore défaillant, sachant que, dans le même temps, nombre d'Ukrainiens tentent l'aventure de l'émigration, dans l'espoir de trouver à l'étranger de meilleures conditions salariales, et se retrouvent souvent dans une situation irrégulière comparable.

1. Comme celui de mai 2001 où 140 cadavres ont été retrouvés dans un camion, *Le Monde*, 20 mai 2001.

2. Ali Bensâad, maître de conférences à l'Institut de géographie de l'université Aix-Marseille-I, chercheur à l'Institut de recherche et d'étude du monde arabe et musulman, *Le Monde diplomatique*, septembre 2001.

3. Dans son étude, Ali Bensâad observe que les migrants disposant d'un bon niveau d'instruction sont de plus en plus nombreux (un cinquième de ceux interrogés).

4. Les départs pour l'Algérie jugés plus dangereux se font sur des Toyota pick-up qui permettent d'échapper aux contrôles, avec vingt-cinq à trente passagers.

5. Les commerçants toubous, ethnies bénéficiant le plus de facilités de circulation en Libye et dont de nombreux membres ont acquis la nationalité libyenne, sont parmi les plus actifs.

6. En 1999, 9 500 étrangers entrés illégalement ont été arrêtés par la police des frontières, soit le total le plus important jamais atteint. La moitié d'entre eux était originaire d'Afghanistan.

Comme ses voisins, la Bulgarie subit sans y être préparée les effets des migrations de transit en provenance du Proche-Orient, des pays de la CEI (notamment la Moldova, la Géorgie, l'Ukraine) et de la Roumanie¹. Les uns entrent légalement par la frontière septentrionale et tentent ensuite de franchir irrégulièrement les frontières grecques et macédoniennes. D'autres multiplient les tentatives d'entrées frauduleuses (faux passeports, visas et sauf-conduits, caches aménagées dans les trains, bateaux et autres véhicules motorisés). D'autres encore déposent une demande d'asile, le temps d'organiser leur passage (seuls ou avec l'aide de filières organisées) vers un pays de l'UE. Quant à ceux qui s'installent durablement, beaucoup entrent légalement et restent au-delà de la période de validité de leur autorisation de séjour (Roumains, Ukrainiens, Moldoves, Irakiens, Tunisiens et Russes), les autres sont des déboutés du droit d'asile qui ont échoué dans leurs tentatives pour s'introduire dans un pays de l'UE (Irakiens, Afghans, Arméniens et Sierra-Léonais).

Dans la plupart des cas, les trafiquants qui agissent en Bulgarie sont des nationaux qui bénéficient du soutien logistique de leurs concitoyens engagés dans d'autres activités criminelles. Selon le ministère des Affaires intérieures, près de 270 Bulgares (opérant sur le territoire national, ainsi qu'aux Pays-Bas, en République tchèque, en Pologne, etc.) seraient impliqués dans le trafic de femmes destinées à la prostitution. Quant aux trafiquants étrangers, ils résident légalement dans le pays, d'où ils tissent leur réseau avec d'autres bandes organisant le transfert de ressortissants de la CEI, de l'ex-URSS, de l'Afghanistan, de la Chine, de l'Inde, du Sri Lanka, etc.

Pour sa part, l'Estonie se vit comme un pays de «second transit» pour les filières à destination des pays scandinaves ou de l'UE, en empruntant soit le ferry (vers les pays nordiques) ou l'avion (vers les pays d'Europe occidentale). Le premier transit s'effectue généralement en Russie d'où les candidats à l'exil (Inde, Pakistan, Chine, Afghanistan, etc.) arrivent par bus ou par train. Les passeurs sont le plus souvent originaires des pays traversés, donc y compris des Estoniens. Seuls les Chinois font exception. Alors que les autres migrants font appel à des trafiquants dans chaque pays de transit pour les aider à franchir chaque étape jusqu'à leur pays de destination, les Chinois sont généralement pris en charge depuis la Chine jusqu'au pays de destination par le même réseau. Ici comme ailleurs, les trafiquants chinois encadrent totalement leurs compatriotes et s'efforcent de garder une maîtrise complète sur toute la filière qu'ils organisent pour leur immigration illégale, sauf quand ils transitent par la Russie où, exceptionnellement, ils font appel à des passeurs russes.

Quant aux étrangers qui s'installent en situation irrégulière en Estonie, ils sont le plus souvent originaires des républiques nées du démantèlement de l'empire soviétique (Russie, Bélarus et Ukraine). Les uns sont entrés et vivent illégalement, d'autres occupent illégalement un emploi munis de leur seul visa touristique (essentiellement dans la restauration et le commerce), d'autres encore, après un séjour légal, n'ont pas obtenu de prorogation de leur autorisation. Souvent, ces derniers déposent alors une demande d'asile ou contractent un mariage blanc en vue de légaliser leur séjour. Mais peu de demandeurs d'asile déboutés s'installent durablement.

En Slovénie, l'illégalité la plus fréquente est le passage organisé des frontières, avec une entrée à partir de la République de Croatie et un départ vers l'Italie. Elle concerne surtout les Iraniens, les Turcs et les Roumains². Mais compte tenu de la faible étendue du territoire national, c'est en réalité tout le pays qui est touché par leur transit, à la seule exception de la région montagneuse au nord. La majorité de ces migrants (principalement les Iraniens et les Turcs) arrivent en suivant l'itinéraire Istanbul (Turquie)-Sarajevo-Tuzla (Bosnie-Herzégovine)-Croatie-Slovénie. D'autres s'installent plus durablement dans le pays: principalement des ressortissants de la République fédérale de Yougoslavie, de Bosnie-Herzégovine et de «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Ils arrivent légalement munis

1. Cette pression se fait principalement sentir dans les régions des postes-frontières de Kapitan Andreevo, Kulata, Ruse, Sofia et Varna.

2. Ceux-ci dépassent désormais les ressortissants de Croatie, de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, majoritaires pendant les conflits les concernant.

d'autorisation de séjour de courte durée, mais demeurent au-delà du délai accordé. Ils s'installent surtout dans les grandes zones urbaines et industrielles, où ils espèrent trouver à s'employer. Les autres formes d'illégalité sont statistiquement négligeables.

Dans l'ex-République de Yougoslavie, l'immigration illégale de transit, organisée par des Macédoniens et quelques étrangers, s'est fortement accélérée, aussi bien à la frontière avec l'Albanie vers l'Italie ou d'autres pays de l'Union que vers la Grèce. Par la frontière grecque ou albanaise, on note l'existence de deux grands itinéraires: de la frontière yougoslavo-macédonienne vers la Grèce; de la Bulgarie vers la Grèce ou l'Albanie. L'itinéraire partant de la frontière septentrionale est le plus emprunté, souvent par des Roumains attirés par la Grèce pour y travailler, mais aussi par les réseaux de trafiquants qui sévissent entre la Grèce et les pays d'Europe occidentale. La frontière yougoslavo-macédonienne est plus particulièrement «fréquentée» par les Bulgares et les ressortissants de l'ex-URSS qui pour la plupart tentent d'entrer illégalement en Grèce (un petit nombre restent dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» pour y trouver un emploi illégal). On y retrouve aussi des ressortissants turcs d'origine kurde qui séjournent brièvement avant de partir pour l'Albanie. En revanche, le pays est encore peu concerné par les installations irrégulières durables. Peu d'étrangers demeurent illégalement au-delà de la date de validité de leur autorisation de séjour ou de leur contrat de travail saisonnier, ou tentent de rentrer en dehors du cadre du regroupement familial ou sous le prétexte d'études¹.

En Lettonie, les migrants en situation illégale arrivent principalement de la Fédération de Russie, d'Ukraine, du Bélarus, d'Arménie et d'Azerbaïdjan. La plupart tentent de franchir la «frontière verte» légalement ou non. Souvent, ils sont entrés légalement munis de visas, acquis pour certains grâce à une invitation (parfois de complaisance) des parents installés dans le pays. Pendant leur séjour légal, ils tentent d'obtenir auprès des réseaux de trafiquants de faux passeports pour rester en Lettonie ou au contraire quitter le pays pour l'Europe occidentale ou la Scandinavie. Quelques-uns s'installent après expiration de leur visa et travaillent illégalement. A ceux-là s'ajoute un autre groupe composé d'Asiatiques et d'Africains, dont les itinéraires sont les plus divers. On y trouve des Ghanéens, parfois inscrits comme étudiants à l'université; des Indiens, des Nigériens et des Marocains qui ont débarqué illégalement dans le port de Ventspils, certains avec l'intention de continuer vers la Suède; des Irakiens, les uns en provenance de Russie (avec des papiers officiels émis dans leur pays d'origine), les autres d'Estonie ou de Finlande (avec de faux documents).

C'est en 1992, à peine son indépendance proclamée et ses frontières ouvertes, que la Lituanie s'est trouvée pour la première fois confrontée au problème de l'immigration irrégulière, avec les premiers transits à destination d'Europe occidentale. Les migrants et, surtout, les trafiquants ont tenté immédiatement de tirer profit de cette nouvelle donne. Au départ, les passeurs étaient exclusivement des Asiatiques résidant en Europe. Ils ont progressivement noué des complicités avec des membres des services de répression, et d'autres personnes au fait des réalités de la zone frontalière et de son système de contrôle. Le tourisme a également été détourné au profit de leur trafic. Plusieurs agences ont ainsi ouvert des succursales en Lituanie.

Les frontières lituano-russe et lituano-bélarusse sont les accès les plus empruntés. La principale filière traverse la frontière orientale qui sépare la Lituanie et le Bélarus, et s'étend vers l'ouest à travers la frontière lituano-polonaise. La majorité des entrées illégales se font donc depuis le territoire bélarusse et les migrants tentent ensuite de gagner la Pologne. On observe aussi des tentatives de départ de Lituanie depuis le port de Klaïpeda ou depuis la frontière qui sépare la Lituanie de l'enclave de Kaliningrad (Fédération de Russie).

Les victimes de ces trafics sont le plus souvent des ressortissants de pays asiatiques ou extrême-orientaux comme l'Afghanistan, le Pakistan, l'Inde, le Sri Lanka, le Bangladesh, la Chine ou le Viêt-nam. On trouve parmi eux des travailleurs à la recherche d'un emploi, des jeunes femmes destinées à la prostitution (d'Ukraine, du Bélarus et de Russie) ou des demandeurs d'asile. Les prix d'un transport

1. A l'exception, sur ce dernier point, de quelques ressortissants iraniens qui tentent de se soustraire au service militaire de leur pays d'origine.

illégal du Bélarus en Pologne a quintuplé depuis 1992 (passant de 500 à 2 500 dollars des Etats-Unis par personne). Le trafic se poursuit toute l'année, même en hiver, signe de sa bonne organisation en continu.

Depuis peu, les immigrés font un détour en empruntant les lignes intérieures qui assurent la liaison Moscou-Kaliningrad. On ne peut exclure qu'ils tentent de pénétrer en Lituanie. Selon la police des frontières, beaucoup d'étrangers, expulsés de Lituanie en 1999, sont parvenus à gagner Kaliningrad alors que leur itinéraire de retour dans leur pays les menait du Bélarus à Moscou, puis vers le Turkménistan jusqu'à Kaboul, et qu'ils étaient escortés par les représentants de l'ambassade d'Afghanistan à Moscou. Un autre type de trafic moins banal, observé pour la première fois en 1994, est le transport clandestin d'étrangers du Bélarus en Pologne, à travers l'espace aérien lituanien par aéronef léger, généralement brûlé ensuite.

Longtemps recherché comme pays de transit, la Lituanie doit aussi faire face à une vive croissance des demandes d'asile. Si certaines présentent des motifs politiques incontestables (celles des migrants originaires d'Afghanistan et de Tchétchénie), d'autres (émanant d'originaires du Sri Lanka, d'Inde, du Pakistan, du Bangladesh, du Bélarus, de Chine et de Russie) utilisent cette procédure faute d'autre solution. Du reste, la plupart s'enfuient rapidement du centre d'accueil ou retirent leur demande avant que la procédure d'examen soit achevée¹. Reste à signaler le cas très particulier des étrangers incarcérés. Ils sont généralement originaires d'Azerbaïdjan, d'Arménie, de Russie, de Géorgie, du Bélarus, d'Ukraine. La plupart ne possèdent pas de document d'identité valide et ne peuvent envisager de rapatriement, faute d'avoir acquis la citoyenneté de l'un des pays de la CEI au moment du démantèlement de l'Union soviétique.

1. En cas de refus, ils sont tenus de quitter le pays. Entre 1994 et 2000, 6 410 «déboutés du droit d'asile» ont été mis en demeure de quitter la Lituanie, en majorité des personnes originaires de Russie, du Bélarus et d'Ukraine.

Contrôle strict des entrées et réduction des installations durables: une police de l'étranger plus qu'une politique d'immigration

La chute du mur de Berlin, la fin du système soviétique, puis le conflit yougoslave ont suscité de vives craintes en Europe, craintes qui avaient été renforcées par les violences racistes en Allemagne, au début des années 1990, et notamment l'incendie du centre d'immigrés de Rostock par des néo-nazis. Ces événements ont pesé fortement sur la volonté des Etats de réviser leur politique de contrôle et leur décision de renforcer leur coopération sur les questions migratoires.

Sur ce thème, le début des années 1990 a été l'occasion dans tous les Etats membres de l'UE d'une activité législative et réglementaire aussi intense que celle de ces derniers mois. Du reste, depuis, le chantier ne s'est pour ainsi dire plus arrêté, ni en interne ni au niveau bilatéral, ni dans le cadre intergouvernemental ni au plan communautaire. Tout juste peut-on déplorer la concurrence, voire les contradictions, qui ont pu résulter de ces multiples niveaux d'initiatives ou de décisions. Une chose est cependant demeurée constante et partagée par tous: la priorité donnée à la dimension «sécuritaire» dans l'approche de la question.

Et de fait, tous les aspects de l'immigration ont fait l'objet de mesures restrictives. Les contrôles d'identité ont été renforcés, les conditions de délivrance des titres de séjour et de travail rendues plus drastiques et les catégories non expulsables ont été réduites. Les règles de délivrance des visas ont été révisées, l'hébergement des visiteurs étrangers plus strictement contrôlé, les droits d'appel limités, les possibilités de détention des étrangers expulsables élargies et les sanctions pour aide à l'immigration irrégulière et emploi d'étrangers sans titre ont été accrues. De nouveaux systèmes automatisés d'enregistrement et de recherche d'informations sur les migrants ont été mis au point et des efforts ont été engagés pour assurer l'inviolabilité des papiers officiels. Partout ces changements se sont accompagnés d'un transfert des principales compétences sur le sujet aux ministres chargés de la sécurité intérieure. Trois domaines symbolisent bien l'orientation choisie: le regroupement familial, les mariages mixtes et l'asile politique.

Le regroupement familial: une remise en cause permanente

Le regroupement familial est apparu dans toute son ampleur sitôt la décision prise d'arrêter l'immigration de travail au milieu des années 1970. Il constitue depuis une des principales modalités des dynamiques migratoires. Il est aussi une cible permanente des Etats qui ont constamment cherché – sinon à s'y opposer¹ – au moins à le limiter. Les politiques restrictives de ces quinze dernières années ont accentué cette tendance, renforcé les atteintes portées à son exercice et, par suite, précarisé la situation des familles concernées.

Son contrôle figure désormais en bonne place parmi les freins à la circulation des ressortissants des pays tiers²: en règle générale, le regroupement familial n'est autorisé que sous conditions de durée de résidence du demandeur, de logement approprié et de ressources lui permettant d'assurer la charge de la famille. A ces règles générales, certains ont ajouté des mesures plus spécifiques, comme l'obligation pour l'étranger qui souhaite faire venir sa famille d'avoir bénéficié préalablement d'au moins un renouvellement de ses titres de travail et/ou de résidence. Au Royaume-Uni, la nouvelle loi en discussion devant le parlement prévoit de porter la période probatoire à deux ans de vie commune avec le (la) conjoint(e) étranger(ère) avant d'autoriser l'installation définitive du conjoint rejoignant. En France, la décision du préfet dépend de l'avis motivé du maire de la commune de résidence.

1. Il a fallu parfois des décisions judiciaires pour qu'il le soit, par exemple celle du Conseil d'Etat en France en 1976.

2. Une résolution sur l'harmonisation des législations a été adoptée à Copenhague les 1^{er} et 2 juin 1993.

L'autorisation préfectorale obtenue, le regroupement doit être réalisé en une fois, sauf exception dans l'intérêt des enfants. Et, même dans ce cas, le délai ne saurait excéder six mois. Enfin, la réunification de la famille peut être remise en cause si les conditions l'ayant autorisée ne sont plus réunies à l'arrivée en France.

Les mariages «mixtes» sous surveillance

Longtemps tenus pour un indicateur «d'intégration», les mariages «mixtes» sont eux aussi entrés dans l'ère du soupçon. Ils font donc l'objet d'une vigilance grandissante et des mesures ont été arrêtées pour en réduire le nombre, notamment en accordant aux maires le pouvoir de refuser la célébration d'une union qu'il soupçonne être de complaisance. Le durcissement des législations sur cette matière s'est partout poursuivi, au risque que le doute systématique dérive vers une suspicion *prima facie*.

Ainsi, le Code civil néerlandais permet aux officiers d'état civil d'autoriser ou de refuser un mariage entre un Néerlandais et un étranger. Le procureur peut également annuler un mariage déjà contracté. Des dispositions proches ont été arrêtées en France. Le maire peut saisir le procureur de la République lorsqu'il doute de la sincérité de l'union qu'il doit célébrer. Le procureur peut alors surseoir pendant un mois à la célébration du mariage puis, le cas échéant, s'y opposer; les futurs époux peuvent contester la décision devant les tribunaux. Lorsqu'une union a été scellée, la carte de résident n'est délivrée au conjoint étranger qu'après un an de mariage, et à condition qu'il y ait communauté de vie entre les époux.

En Autriche, la loi sur les étrangers de 1997¹ a limité à un an la durée de validité des deux premières autorisations de séjour délivrées à un ressortissant d'un pays tiers admis après son mariage. L'autorisation de séjour à durée déterminée ne lui est délivrée qu'à la troisième année. Les pouvoirs publics ont, en outre, la possibilité de vérifier la situation familiale du demandeur au terme de la première année de séjour. Une infraction nouvelle a été récemment introduite qui sanctionne le fait de servir d'«intermédiaire professionnel pour mariage fictif». Sont aussi condamnées les déclarations attestant de faux liens de parenté pour abuser du regroupement familial. La nouvelle loi sur les étrangers (2000) n'autorise l'accès au marché du travail aux membres de la famille qu'après cinq ans de séjour légal.

Au Royaume-Uni, ce thème a fait ces dernières années l'objet d'une grande attention. L'article 24 de la loi de 1999 sur l'immigration et l'asile, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, fait obligation aux officiers d'état civil de signaler au ministère de l'Intérieur les mariages qu'ils soupçonnent d'avoir été arrangés aux fins d'échapper aux contrôles de l'immigration². La loi autorise les officiers d'état civil à demander aux couples de présenter les documents établissant les noms, âges, situations de famille et nationalités des deux contractants. Les officiers d'état civil peuvent refuser de célébrer la cérémonie s'ils ne sont pas convaincus du libre choix de l'homme ou de la femme de contracter mariage.

Un bureau du Service de l'immigration est spécialement chargé de recevoir les signalements des officiers d'état civil. Dès réception, ceux-ci sont examinés et leur pertinence immédiatement évaluée. Si de nouvelles recherches s'imposent ou si une mesure spécifique apparaît justifiée, chaque affaire est transmise au bureau d'immigration (Immigration Office) dont elle relève pour tout complément d'enquête. Des recrutements ont été opérés à cette fin et une formation spécifique a été organisée. Le Service de l'immigration a également affecté des ressources nouvelles pour la poursuite de ceux qui s'occupent d'arranger ce type de mariages. Une équipe a été récemment installée à Londres avec pour mission expresse de lutter contre ce type d'abus. Elle a procédé à plus de 236 arrestations de personnes concernées par ce délit. Parmi elles, 118 ont été inculpées ou ont reçu un avertissement, et 42 ont été refoulées ou expulsés. Certaines ont été condamnées à des peines de prison, pouvant aller jusqu'à sept ans.

1. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 1998.

2. Auparavant, le signalement des cas suspects au ministère de l'Intérieur dépendait d'une procédure informelle pas toujours respectée.

Cela étant, des progrès notables dans ce domaine ont été enregistrés. Le premier est le glissement de la notion de «droit au regroupement familial» à celle de «droit de vivre en famille». Un nombre grandissant d'Etats s'y réfèrent dans leur législation sur l'entrée et le séjour des étrangers¹ ou dans des textes à valeur réglementaire². Certains lui confèrent une valeur constitutionnelle. En Allemagne, par exemple, l'article 6 de la Loi fondamentale énonce: «Le mariage et la famille bénéficient de la protection particulière de l'ordre politique.» La loi de 1990 sur l'entrée et le séjour des étrangers précise que le regroupement familial constitue un droit fondé sur la protection constitutionnelle offerte au mariage et à la famille. Cette substitution n'est pas seulement sémantique, elle devrait aider à une plus grande égalité de traitement entre tous les étrangers, quelle que soit leur origine nationale. L'autre progrès, dans le même champ de l'égalité de traitement, tient à l'apport des instruments internationaux³, en attendant l'adoption de la directive préparée par la Commission européenne. S'y ajoute le droit reconnu aux couples non mariés à bénéficier du regroupement familial⁴ aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (y compris les homosexuels, en 1997). Notons, enfin, au Royaume-Uni, l'abrogation (juin 1997) de la règle dite de «l'objectif premier» (*primary purpose rule*) qui imposait au conjoint ou au futur conjoint de prouver que le but premier du mariage n'était pas l'immigration. Elle était très strictement appliquée par les fonctionnaires britanniques et par les juges⁵.

L'asile politique

C'est incontestablement le traitement de l'asile qui est le plus emblématique de l'orientation choisie depuis le début des années 1990. La volonté commune est de réduire le plus possible l'accès au statut protecteur de «réfugié» au sens de la Convention de Genève. La règle pour tous est de distinguer les «vrais réfugiés politiques», dont le profil est modelé par des critères de plus en plus sélectifs, des «réfugiés économiques», dont la demande d'asile est jugée a priori illégitime. Les normes et critères élaborés ont conduit à un traitement de plus en plus différencié des populations selon leur origine et selon leur statut («réfugiés», «personnes tolérées», «statut humanitaire», etc.), avec pour souci d'éviter les passages d'une de ces catégories à une autre.

Pour l'essentiel, tous les Etats ont adopté les mêmes mesures d'ordre général: critères plus drastiques d'admission, instruction plus rapide des dossiers et élargissement de la liste des pays dont les ressortissants ne sont pas autorisés à formuler une demande. Les objectifs étaient partout les mêmes: éviter le dépôt de demandes dites «manifestement infondées», accélérer les procédures pour une élimination rapide des «faux demandeurs» et éloigner du territoire national ceux à qui le statut de réfugié est refusé. A cette orientation commune, chacun a ajouté d'autres mesures plus spécifiques qui toutes, cependant, visent à renforcer le pouvoir et les moyens d'investigation⁶ des administrations compétentes.

En complément, les procédures de recours ont été révisées, rarement au bénéfice des demandeurs. L'objectif proclamé est d'alléger le système d'appel d'obligations «superflues» pour le «réserver» aux

1. Au Portugal, il s'agit de la loi de 1992 et du décret-loi de mars 1993, en France de la loi Pasqua d'août 1993 modifiée par la loi Chevènement de 1998, en Belgique de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. En Espagne, le principe en est posé par la loi organique de 1985 qui reconnaît aux étrangers les mêmes droits fondamentaux qu'aux nationaux. En conséquence, son règlement d'exécution prescrit que «les membres de la famille des étrangers qui résident légalement en Espagne pourront résider avec eux». En revanche, au Royaume-Uni, le droit au regroupement familial ne figure dans aucune loi.
2. Aux Pays-Bas, la loi ne comporte pas de disposition sur le regroupement familial qui est régi par la circulaire sur les étrangers et la jurisprudence. En France et en Espagne, le regroupement familial a été rappelé dans les textes qui établissaient les régularisations, respectivement la circulaire Chevènement de juin 1997 et le règlement de février 1993.
3. La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (1950) et la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille (1990).
4. Les conditions sont cependant plus strictes que celles exigées des couples mariés. Une relation durable et sérieuse est exigée, les deux concubins doivent vivre ensemble et produire des certificats de célibat. L'étranger installé aux Pays-Bas doit signer une déclaration de cautionnement des frais de séjour de son concubin.
5. Même si on peut craindre que son esprit demeure et que les habitudes prises ne s'oublient pas rapidement.
6. Par exemple l'enregistrement obligatoire des empreintes digitales et des photos des demandeurs d'asile au moment du dépôt de leur dossier.

décisions majeures. Le résultat est que, sans être remis totalement en cause, le droit de recours est rendu partout plus difficile¹. C'est le cas par exemple dès le début des années 1990 aux Pays-Bas (loi sur les étrangers de septembre 1993), en Belgique (loi du 6 mai 1993) ou au Royaume-Uni (loi du 1^{er} juillet 1993).

C'est certainement en Allemagne que les modifications ont été le plus symboliques du changement d'attitude en Europe à l'égard de l'asile. En 1993, les trois textes de référence qui organisent l'entrée et le séjour des étrangers (la Loi fondamentale, la loi sur les étrangers et la loi sur les procédures d'asile) ont été profondément amendés, avec pour triple objectif de prévenir les «abus du droit d'asile», de se conformer aux principes directeurs de l'Accord de Schengen et de décider des «pays sûrs²». La démarche a été couronnée par le changement le plus symbolique de tous: la modification de l'article 16 de la Loi fondamentale (la Constitution allemande).

-
1. La guerre dans l'ex-Yougoslavie n'a pas entamé cette convergence. Après une première réaction de sympathie et d'ouverture «à titre humanitaire», les impératifs de restriction et de sélectivité ont repris le dessus, pour éviter toute brèche dans le système de contrôle, provoquant de nouveaux afflux de populations.
 2. Pays dont la situation semble garantir l'absence de persécution politique, de traitement ou de punition inhumaine ou dégradante.

Les nouvelles dispositions récemment adoptées ou en projet

Au Danemark, la législation sur les étrangers qui avait déjà été renforcée par le précédent gouvernement social-démocrate l'a été de nouveau par le Premier ministre, le libéral Anders Fogh Rasmussen, au lendemain de sa victoire aux élections législatives de novembre 2001. Adoptée le 31 mai 2002, le nouveau texte est entré en vigueur le 1^{er} juillet, au moment où le Danemark prenait la présidence tournante de l'Union européenne. Selon le Premier ministre danois, «le Danemark pourra servir d'exemple à d'autres pays». Cette loi renforce les restrictions sur trois points essentiels: le droit d'asile, le regroupement familial et l'obtention de la nationalité danoise.

L'asile est désormais réservé aux seuls réfugiés relevant des conventions internationales, c'est-à-dire les personnes persécutées ou menacées de l'être pour des raisons de race, de religion ou de convictions politiques. La carte de séjour permanente ne leur sera accordée qu'après sept ans de présence, au lieu des trois actuels. Ce n'est qu'après ce délai que ces personnes pourront bénéficier du système de protection sociale. Ces réfugiés seront renvoyés dans leur pays si la situation s'y améliore, et leur cas sera réexaminé s'ils retournent au pays en vacances. L'obligation faite aux communes de fournir un logement à des réfugiés dans les trois mois suivant leur arrivée est supprimée: elles devront désormais le faire «aussi vite que possible».

Les conditions pour le regroupement familial sont durcies. Celui-ci ne sera accordé qu'aux personnes qui auront, au préalable, déposé une caution de 7 000 euros sur un compte bancaire, prouvé leur capacité à subvenir aux besoins financiers du nouveau venu et qui disposent d'un logement suffisant. Le droit au regroupement familial accordé aux personnes âgées de plus de 60 ans est supprimé. Les règles sur le mariage avec un étranger souhaitant venir s'installer au Danemark ont également été révisées. L'âge minimal pour ce type d'union est désormais fixé à 24 ans, y compris pour les Danois. Le (ou la) prétendant(e) au mariage devra prouver que ses «liens» avec le Danemark sont plus forts que ceux avec son pays d'origine. Les Danois d'origine étrangère pourront de plus en plus difficilement se marier et faire venir au Danemark leur conjoint(e) de nationalité étrangère. Les ressortissants de l'UE et des pays nordiques ne sont pas concernés par ces mesures.

En Italie, la nouvelle loi¹ a pour ambition de faciliter les expulsions, de mieux contrôler les conditions de renouvellement des permis de séjour, d'allonger la durée de maintien en centre de rétention et de restreindre le regroupement familial. Parmi les mesures phares, on peut citer: la prise des empreintes digitales de tous les ressortissants des pays tiers au moment de la demande (ou du renouvellement) de leur permis de séjour; la détention dans un «centre d'accueil», surveillé par la police, des étrangers dépourvus de titre de séjour, qui auront deux mois pour tenter de régulariser leur situation et, en cas d'échec, seront reconduits à la frontière²; l'expulsion immédiate de ceux qui ne sont pas admis ou des déboutés du droit d'asile; l'emprisonnement (un an maximum) de ceux qui, après une première expulsion, seraient de nouveau interpellés sur le sol italien; l'accélération des procédures d'expulsion; l'emploi des navires de la marine militaire pour lutter contre les débarquements illégaux de migrants; l'obligation de disposer d'un contrat de travail préalable pour l'obtention d'un permis de séjour de deux ans, avec un risque de retrait de ce permis en cas de perte de cet emploi et obligation de départ dans les six mois; le renforcement des critères pour les regroupements familiaux. Les sanctions contre les employeurs embauchant des étrangers dépourvus d'autorisation de travail ont été renforcées (trois ans à cinq ans de prison et 5 000 euros d'amende par salarié illégalement employé).

1. Votée par la Chambre des députés le 4 juin 2002, elle a été approuvée au Sénat le 11 juillet 2002.

2. Dix nouveaux centres devraient être aménagés. Les autorités prévoient un flux de 36 000 personnes par an.

Pour la deuxième fois en deux ans, le Portugal a révisé ses lois sur l'immigration¹, avec pour objectif annoncé de réduire les admissions de ressortissants des pays tiers admis. Tout étranger qui entre ou séjourne illégalement au Portugal est passible d'une mesure administrative d'éloignement et d'une période d'interdiction d'entrée sur le territoire national et dans l'UE. Par ailleurs, les peines d'amendes à l'encontre des entreprises employant illégalement des étrangers ont été alourdies (de un à quatre ans de prison) et celles-ci sont contraintes de prendre en charge les coûts de reconduction vers le pays d'origine. Comme dans le reste de l'UE, le nouveau texte tente de répondre aux «craintes» de l'opinion tout en satisfaisant les demandes patronales d'appel à la main-d'œuvre étrangère. Des quotas seront établis chaque année par le gouvernement en fonction de la situation du marché de l'emploi et une sélection rigoureuse veillera à favoriser l'entrée des plus qualifiés.

Au Royaume-Uni, un projet de loi (*«Nationality, Immigration and Asylum Bill»*) est en cours d'examen dans le cadre d'une procédure accélérée. Voté par la Chambre des Communes, il a été soumis à l'approbation des Lords avec la perspective d'une signature par la reine dès octobre. La priorité y est donnée une fois de plus au traitement de l'asile, dont les procédures seront accélérées, pour éviter l'installation durable des demandeurs en attente de décision. Ceux ayant transité par un «pays sûr» (par exemple la France ou l'Allemagne) y seraient renvoyés le temps que leur appel soit examiné, et ceux dont les dossiers seraient «clairement sans fondement» seraient reconduits dans leur pays. Outre une stricte limitation des recours judiciaires, le gouvernement envisage l'usage de «charters» pour des expulsions rapides des déboutés. La décision d'expulsion «sera prise littéralement en un ou deux jours après le dépôt d'une demande d'asile», a précisé le ministre de l'Intérieur David Blunkett. Des retours forcés sont envisagés en cas de refus volontaire de quitter le Royaume-Uni. Des bureaux d'enregistrement et de vérification des dossiers pourraient être installés à l'étranger. Le gouvernement étudie également l'hypothèse de «pressions» sur les Etats qui refuseraient de coopérer au rapatriement de leurs ressortissants. La ministre de la Coopération, Clare Short, a fait connaître son désaccord sur ce dernier point.

Aux Pays-Bas, le nouveau gouvernement de coalition² a inscrit le thème au premier rang de ses priorités au même titre que la sécurité, en proposant des modifications législatives rapides. Il est envisagé une limitation encore plus stricte des entrées nouvelles et une révision des procédures de traitement des demandes d'asile. Le nouveau ministre chargé de l'immigration, Hilbrand Nawijn, propose que les demandeurs soient gardés dans des «centres de détention» pour une durée d'au moins deux mois le temps que leur demande soit examinée³. Les demandeurs dépourvus de «papiers» devront prouver rapidement leur identité et établir qu'il leur était impossible de formuler une demande avant leur entrée aux Pays-Bas. En cas de rejet de leur demande, ils seront expulsés. Les mineurs isolés, qui ne seront pas admis, seront expulsés, une aide serait éventuellement accordée à leur pays d'origine. Les pays qui refuseront de réadmettre leurs ressortissants déboutés risquent de perdre leur aide au développement. Le regroupement familial sera plus strictement contrôlé. Il sera notamment refusé aux résidents étrangers qui ne gagnent pas au moins 130 % du revenu minimal, soit environ 1 600 euros par mois⁴. Seuls les enfants de moins de 16 ans seraient admis et l'âge minimal pour y prétendre serait relevé à 21 ans (contre 18 ans actuellement). Un dépôt de garanti de 6 600 euros (dont la moitié sera récupérable) serait exigé, destiné à financer les frais d'intégration de l'arrivant.

En France, le nouveau gouvernement prépare lui aussi une réforme du droit d'asile. Les éléments connus du projet sont proches des choix opérés ailleurs: raccourcir les délais d'instruction des dossiers, simplifier les procédures. Il est ainsi prévu d'éliminer rapidement les demandes «non fondées», par un usage plus fréquent de la procédure d'examen accélérée en quarante-huit heures (dite procédure prioritaire) appliquée à ceux dont la demande d'asile est considérée comme «manifestement infondée». A la différence des autres demandeurs, ceux-là ne bénéficient ni d'une autorisation provisoire de séjour,

1. La législation précédente adoptée en janvier 2001 avait institué une sorte de régularisation permanente, proposant l'obtention d'un titre temporaire dès l'entrée sur le territoire.

2. Il rassemble les chrétiens-démocrates du CDA, les libéraux du VVD et les populistes de la Liste Pim Fortuyn (LPF).

3. Associated Press, Amsterdam, 16 août 2002.

4. Un tiers des Néerlandais ont des revenus inférieurs à ce montant.

ni d'une allocation, ni d'un hébergement. Dans le même esprit, la clause de cessation de la Convention de Genève serait révisée¹. Enfin, pour répondre à des critiques maintes fois formulées, les deux formes d'asile (conventionnel et territorial) seraient réunifiées en un «guichet unique» et placées sous l'autorité de l'Ofpra (qui verrait ses moyens augmentés); les possibilités d'appels devant la Commission de recours des réfugiés seraient en conséquence ouvertes à tous². La loi devrait également imposer une obligation de convocation des demandeurs d'asile. En 2001, seuls 60 % d'entre eux étaient entendus et de nombreux dossiers étaient donc traités sans contact aucun avec les étrangers.

Démontrer son «intégration»

Le point nouveau et fortement symbolique de ces réformes engagées ces dernières années est l'obligation faite aux étrangers de démontrer leur «intégration». Inscrite dans la loi, cette obligation est désormais posée comme une condition pour l'amélioration de leur situation administrative ou pour bénéficier du regroupement stable de leur famille. Le plus souvent, dans le «contrat d'intégration» proposé, l'étranger est tenu d'assumer (totalement ou partiellement) la charge financière de la formation inhérente à ce «devoir d'intégration». Pour certains, les cours proposés sont eux-mêmes obligatoires et un échec à l'examen final peut être sanctionné par un refus de délivrance du permis de séjour.

Au Danemark, la nouvelle loi, en vigueur depuis juillet 2002, prévoit de n'accorder un permis de séjour permanent et les avantages sociaux afférents qu'après une période de sept ans sur place, au lieu de trois auparavant. Mais ce permis n'est délivré que sous réserve de réussite aux tests sur la pratique de la langue, la culture et l'histoire du royaume, et d'un engagement écrit de «vouloir respecter la législation» locale. Par ailleurs, le permis sera refusé si le demandeur est endetté. Les étrangers, qui ont été condamnés au Danemark à une peine de prison de six mois à deux ans devront attendre dix ans. Une condamnation plus lourde les priverait du droit à un permis de séjour permanent. La nationalité danoise, elle, ne sera accordée qu'après neuf ans dans le pays, contre sept auparavant.

En Autriche, la nouvelle loi sur les étrangers, applicable à partir de janvier 2003, impose aux étrangers des pays tiers, vivant depuis moins de cinq ans en Autriche ou nouvellement arrivés, de signer un «contrat d'intégration» les obligeant à apprendre la langue et à se familiariser avec les «usages» du pays, sous peine de se voir retirer leur autorisation de séjour. Chacun devra suivre cent heures de cours (avec contrôle de présence), financés pour moitié par la collectivité et pour moitié par lui-même, à l'issue desquelles il devra prouver sa bonne connaissance de la culture autrichienne. En cas d'échec, un nouveau quota d'heures sera imposé, entièrement à sa charge. S'il échoue à un second test, son titre de séjour pourra lui être retiré. Tout défaut d'assiduité sera sanctionné par une diminution, voire une suppression, de la contribution financière gouvernementale. La sanction ultime peut être le refus de prolongation du permis de séjour. Les chômeurs de longue durée réticents à suivre ces cours peuvent se voir suspendre leur allocation. Par ailleurs, un amendement rend désormais obligatoire des connaissances de la langue allemande pour l'acquisition de la nationalité autrichienne. Le texte s'applique à tous les étrangers des pays tiers, y compris les Suisses et les Américains, et concerne les membres des familles arrivés dans le cadre du regroupement familial. Seuls certains «cadres» ou techniciens très spécialisés dont les compétences sont recherchées pourraient en être dispensés, mais en aucun cas leurs conjoints³. Aux Pays-Bas, tout étranger nouvellement admis devra également se soumettre à un «programme d'intégration», dont le coût à sa charge lui sera rembourser pour moitié en cas de réussite aux épreuves terminales.

Au Royaume-Uni, le gouvernement voudrait renforcer le *britishness* (le sentiment d'appartenance à la société britannique). Pour cela, les nouveaux venus devront d'abord maîtriser l'anglais: des cours leur

1. Cette clause autorise les Etats à décider des pays dont les ressortissants ne bénéficient plus de protection en raison d'une évolution jugée positive de leur situation politique. La révision consisterait donc à augmenter le nombre de pays dont la situation politique a évolué de manière telle qu'il ne serait plus nécessaire d'accorder refuge et protection à leurs ressortissants.
2. Jusqu'alors seules les décisions négatives de l'Ofpra étaient susceptibles de recours.
3. Selon un récent sondage, 64 % des Autrichiens approuvent l'obligation de parler allemand comme condition *sine qua non* au droit de vivre dans leur pays.

seront proposés par les pouvoirs publics et un examen vérifiera leur capacité à lire et écrire un anglais courant. Ils devront aussi connaître le fonctionnement des institutions et s'imprégner de la culture et du civisme britanniques. Ils seront soumis à un test de citoyenneté avant d'être intégrés. «Tous ceux qui viennent dans notre pays pour s'y établir doivent accepter les valeurs sur lesquelles est fondée la citoyenneté», indique le ministre de l'Intérieur. Pour que l'acquisition de la nationalité ne se réduise plus aux seuls avantages du passeport, le ministre de l'Intérieur propose d'en changer la procédure, en organisant une «cérémonie de citoyenneté» au cours de laquelle l'impétrant prononcera un «serment d'allégeance à la reine et de défense des lois du royaume et de ses valeurs démocratiques». Un examen linguistique serait instauré pour les candidats à la nationalité. Les immigrants défaillants se verraient proposer une formation.

Le paquet de Séville: la coopération des polices avant l'harmonisation des politiques

Les mois de mai et de juin 2002 ont été marqués par une intense activité des gouvernements de l'UE autour des questions d'asile et de surveillance commune des frontières extérieures de l'Union, thèmes inscrits parmi les priorités de l'ordre du jour du Sommet de Séville des 21 et 22 juin 2002. En vue de ce sommet, les ministres du JAI (justice et affaires intérieures) avaient relancé à Saint-Jacques-de-Compostelle (février 2002) la préparation d'un «plan global de lutte contre l'immigration irrégulière», qui prévoyait le renforcement des contrôles des frontières, l'amélioration de la sécurité des visas et des documents de voyage, le développement des échanges d'information, la mise au point de normes communes de rapatriement des illégaux, des mesures contre les employeurs embauchant illégalement des salariés, une base de données pour les visas avec scannage des documents de voyage, une surveillance par radar et satellite des côtes, une plus grande coopération avec les pays de départ et une harmonisation des législations contre les organisateurs de filières d'immigration irrégulière et de trafic d'êtres humains.

Le drame de Douvres, les échouages réguliers sur les côtes européennes de bateaux chargés de migrants ou les incidents à répétition à l'entrée du tunnel sous la Manche ont convaincu les responsables de l'UE que, seul, aucun pays ne peut endiguer l'immigration irrégulière. Ils sont donc convenus de renforcer leurs coopérations à leurs frontières extérieures communes. Mais cette mobilisation gouvernementale faisait également écho aux succès électoraux des mouvements populistes ou d'extrême droite dans presque toute l'Europe, et, plus encore, à l'influence grandissante de leurs thèses à tous les niveaux de la société.

Outre la multiplication des rencontres bilatérales (entre chefs de gouvernements ou entre ministres en charge du dossier), on retiendra les travaux préparatoires des ministres, dont en particulier ceux des ministres européens de l'Intérieur de l'UE à Rome le 30 mai 2002. Au-delà de l'importance et du détail des mesures qui y ont été étudiées¹, son intérêt a été d'y voir conviés leurs treize collègues des pays candidats, dont ceux à qui l'on reproche l'insuffisance de leur engagement dans la lutte contre l'immigration irrégulière. La démarche est significative des perspectives nouvelles dans lesquelles s'inscrit l'action des gouvernements européens en la matière. Du reste, l'intitulé du thème de leurs travaux énonçait à lui seul l'importance de l'enjeu: «Vers de nouvelles eurofrontières».

Un programme d'action a été élaboré «pour une gestion commune des frontières extérieures de l'Union», examiné deux semaines plus tard (13 et 14 juin 2002) par un conseil JAI à Luxembourg, avant d'être présenté pour approbation aux chefs d'Etat et de gouvernement à Séville. Il prévoyait une surveillance accrue des ports, aéroports et frontières maritimes, des opérations de rapatriement des étrangers reconduits, un mécanisme de solidarité financière et la prise en charge d'initiatives pilotes par des Etats volontaires². Une série de mesures a été arrêtée: échanges de fonctionnaires entre postes frontaliers;

1. Le ministre de l'Intérieur allemand a salué à cette occasion l'évolution de la position française qui, jusqu'à présent, selon lui, considérait les questions de police et d'immigration comme relevant «du noyau dur de la souveraineté nationale».

2. Cette démarche avait été suggérée dans le livre blanc de 1985, mais les priorités étaient alors l'harmonisation de la politique des visas et la coordination des règles relatives à l'entrée, au séjour et à l'emploi des ressortissants des pays tiers. Les temps et les préoccupations ont bien changé!

création d'un intranet crypté d'échange d'informations sur les faux documents; établissement d'une filière commune de formation; création de réseaux d'officiers d'immigration dans les Etats membres, de réseaux d'officiers de liaison dans les grands aéroports de l'Union et dans les pays tiers; enquêtes conjointes sur la criminalité liée à l'immigration illégale; adoption d'une procédure commune pour les contrôles aux frontières ou le rapatriement des immigrés clandestins; unification progressive des procédures d'octroi de visas; mise en œuvre d'opérations conjointes en cas de crise ou sur des frontières «à risque»¹, etc. Les Etats ont également accepté de coordonner leurs actions pour aider les pays d'émigration qui s'efforcent d'empêcher les départs de leurs ressortissants. Des accords de «réadmission» seront négociés avec l'Algérie, le Maroc, la Russie, l'Albanie, la Turquie, la Chine, le Sri Lanka, Macao, Hong-Kong et le Pakistan. La plupart de ces mesures devraient être opérationnelles dans un délai d'un an.

Des opérations pilotes pourraient être lancées rapidement. L'Italie s'est proposée de superviser des actions conjointes dans les aéroports. La France s'est, elle, portée candidate pour le pilotage d'un «centre spécialisé dans la lutte contre les filières criminelles», et des opérations communes d'éloignement vers leur pays d'origine des étrangers en situation irrégulière. Le choix a été fait de procéder par étapes, avec des coopérations limitées entre petits groupes de pays². Pour le ministre allemand Otto Schily, «il s'agit d'abord de rassembler les ressources des différentes polices nationales dans un esprit de coopération et de coordination». Pour le ministre italien, «l'objectif final n'est pas tant une police des frontières unique, mais l'interconnexion des données et des informations, ainsi qu'une formation commune pour les policiers». Le plan d'action souligne que les «équipes communes» auraient «pour rôle d'appuyer les services nationaux des Etats membres, sans toutefois les remplacer. Ces initiatives pilotes, ouvertes aux pays volontaires, pourraient devenir la «cheville ouvrière» d'un éventuel futur «corps européen de gardes-frontières».

La coordination de cette coopération «intergouvernementale» et son suivi régulier seraient assurés par un «organe de coordination» qui reprendrait et étendrait les missions d'un Comité stratégique «Immigration-frontière-asile»³ instauré en 1997 dans le cadre du Traité d'Amsterdam⁴. Les chefs des polices des frontières des Quinze y siègeront pour lui donner plus d'autorité. Ce comité pourrait devenir la «cheville ouvrière» d'une future police européenne des frontières. La Commission a proposé, pour sa part, d'aller plus loin et plus vite dans l'organisation de missions communes sur certaines frontières en mettant à l'étude une véritable unité européenne intégrée.

Le partage du fardeau

A été également approuvé le principe d'une aide aux pays directement confrontés par l'afflux d'immigrants en provenance d'Afrique, du Proche-Orient et des Balkans, notamment l'Italie⁵, l'Espagne et la Grèce⁶. Mais aussi celui de partager le coût des contrôles aux frontières en utilisant des navires et des avions afin de suivre et intercepter les bateaux transportant des migrants qui tentent de les débarquer illégalement.

La question du partage du fardeau des arrivées massives de migrants n'est pas nouvelle. L'Allemagne et l'Autriche, par exemple, l'ont soulevée au moment des guerres en ex-Yougoslavie, alors qu'ils se

1. L'ensemble du dispositif devrait bénéficier du système satellitaire Galileo qui sera opérationnel en 2006.

2. A l'image des actions de coopérations organisées entre la France et la Belgique, ou entre l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche au col du Brenner.

3. Cette instance s'occupe actuellement de l'harmonisation législative et ne joue aucun rôle opérationnel.

4. Le traité préconisait lui aussi une meilleure coordination de la politique de l'immigration.

5. Dès le Conseil européen de Tampere (Finlande) fin 1999, l'Italie a fait part de ses vives préoccupations face aux débarquements illégaux d'étrangers acheminés par des organisations criminelles et souligné qu'elle était incapable de juguler seule ce phénomène.

6. A commencer par la Grèce avec ses frontières communes avec «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la Turquie, l'Albanie et la Bulgarie. La Commission fera des propositions sur le partage de la charge financière. «Nous devons renforcer le principe de solidarité et de partage du fardeau», a commenté le commissaire européen aux affaires intérieures.

trouvaient en première ligne des déplacements de populations. L'Italie elle aussi s'en est souvent inquiétée depuis les premiers débarquements massifs sur ses côtes. Récemment encore, le Gouvernement Berlusconi reprochait aux institutions européennes de ne pas assumer leurs responsabilités sur ce plan. Selon M. Bossi, l'Italie, «troisième contributeur européen», devait exiger que l'Union paie les coûts de la défense des frontières extérieures. «L'Europe doit faire sa part du travail. Il faut reporter sur l'Europe les coûts du retour des clandestins. On nous a laissés seuls face à la Méditerranée», déclarait-il au quotidien italien *La Repubblica*. Le Premier ministre grec, Costas Simitis, dont le pays est confronté au même risque, a indiqué le 19 mars 2002 à Athènes qu'il en ferait la priorité de la présidence grecque de l'Union au début 2003.

En réalité, pour affronter les difficultés résultant des arrivées massives de migrants, l'UE ne dispose que de deux instruments. La directive sur la protection temporaire et le Fonds européen pour les réfugiés. La première prévoit que le Conseil européen peut, «en cas d'urgence», déclencher une procédure d'accueil exceptionnelle au niveau des Quinze, obligeant chaque Etat membre à délivrer des autorisations provisoires de séjour. Le second, créé en septembre 2000, permet de cofinancer des dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile, des mesures d'intégration mais aussi des aides ponctuelles en cas d'afflux massif et imprévu en sachant que ce fonds n'est doté que de 216 millions d'euros pour la période 2001-2004 et que les débarquements massifs ne font pas partie des «urgences».

La «police européenne des frontières» rejetée pour atteinte à la souveraineté

Lancée par l'Italie, l'idée d'une police des frontières a été reprise par le ministre allemand de l'Intérieur, puis par le Premier ministre français Lionel Jospin dans son discours sur l'avenir de l'Union. Le projet a été ensuite formalisé par le commissaire Antonio Vitorino, chargé de la justice et des affaires intérieures². Mais le sujet est très délicat: outre les problèmes juridiques importants qu'il soulève, y compris d'ordre constitutionnel, il touche surtout au cœur de la question de la souveraineté. Comment, par exemple, accorder des prérogatives de puissance publique à des agents qui ne possèdent pas la nationalité de l'Etat membre où ils seraient affectés? Les pays nordiques y sont fermement opposés et rejettent toute idée de surveillance partagée de leurs frontières. La proposition n'a donc pas été inscrite dans les conclusions du Sommet de Séville qui évoquent plutôt des contrôles coordonnés des frontières extérieures. Toutefois, la Commission a estimé que le processus est bel et bien engagé, avec «le lancement immédiat de projets pilotes ouverts à tous les Etats membres intéressés» par une coopération renforcée entre leurs polices aux frontières.

Un exemple de nouvelle forme de contrôle coordonné a été donné avec l'expérience menée entre le 24 avril et le 21 mai 2002 dans les vingt-cinq grands aéroports les plus confrontés à l'immigration irrégulière³. Baptisée «Opération Rio» (*Risk Immigration Operation*), cette expérience a associé cinq Etats membres (Italie, France, Espagne, Allemagne et Belgique)⁴, en coopération avec leurs autres partenaires de l'Union, mais aussi avec la Norvège, la Pologne, la Hongrie, la Bulgarie et la Lituanie⁵. Les ministres réunis à Rome en ont dressé un premier bilan. En un mois, 4 600 personnes ont été refoulées et 993 faux passeports ont été trouvés. Trente-quatre trafiquants ont été arrêtés. La plupart des étrangers appréhendés venaient par ordre d'importance de Chine, d'Equateur, du Brésil, d'Angola, du Nigeria et du Sénégal.

L'expérience a révélé que Roissy était l'un des aéroports de l'espace Schengen les plus visés par les réseaux, soit comme destination finale, soit comme lieu de transit. Viennent ensuite ceux d'Amsterdam, Londres, Milan, Lisbonne et Madrid. Les principaux points d'embarquement repérés sont Pékin, Quito, Hong-Kong, Rio de Janeiro, São Paulo et Lagos. Les ministres de l'Intérieur ont estimé que cette

1. L'Italie, qui compte 7 600 kilomètres de côtes, a comptabilisé 20 000 débarquements illégaux en 2001.

2. Celui-ci estimait toutefois que les Etats membres devraient préalablement harmoniser leurs législations, définir les mécanismes d'une vraie coopération en matière de formation et de matériel, procéder à une analyse commune des menaces, et, surtout, régler le partage des charges financières.

3. Son organisation avait été confiée à l'Italie par le Sommet de Laeken.

4. Europol a coordonné l'opération et centralisé les informations recueillies.

5. Une initiative semblable, mais plus limitée, avait été engagée par l'Italie et l'Espagne en avril 2002.

opération correspondait au type même d'initiatives pragmatiques susceptibles d'être organisées sans délais pour renforcer les contrôles de l'immigration irrégulière et tester des procédures d'action communes, grâce, notamment, à l'échange d'observateurs. Ils ont donc décidé de renouveler l'expérience, et, sur une proposition de la France, de l'étendre aux grands ports de l'Union¹. L'Italie a plaidé pour des mesures immédiates, à caractère intergouvernemental. Elle suggère la création d'une «force d'intervention rapide» susceptible d'être déployée dans des zones «critiques». Cette ébauche de «police européenne des frontières» ne se substituerait pas aux forces nationales, mais les appuierait dans des situations d'urgence ou pour le contrôle des zones frontalières habituellement délaissées.

Les sanctions à l'encontre des pays tiers

Parmi les autres grandes questions débattues à Séville, il y a eu celle de la «conditionnalité» de l'aide au développement. La présidence espagnole a en effet proposé d'introduire dans les accords conclus entre l'UE et les pays tiers (d'origine et de transit) une clause de «coopération sur la gestion commune des flux migratoires» obligeant ces pays à renforcer leurs contrôles, à lutter plus efficacement contre les trafics de migrants, à réadmettre leurs ressortissants en situation irrégulière ou les étrangers ayant transité sur leur territoire, et, le cas échéant, à modifier leurs législations en conséquence. Le respect de ces obligations conditionnerait la poursuite ou la suspension de l'accord et les pays les moins coopératifs verraient leurs aides révisées à la baisse, voire supprimées. La démarche pourrait s'étendre aux nouveaux accords de coopération ou d'association qui pourraient être suspendus pour les mêmes raisons.

L'idée d'utiliser ainsi l'aide au développement comme «arme» dans la lutte contre l'immigration irrégulière avait été lancée par le Royaume-Uni et reprise par la présidence espagnole. Elle était approuvée par l'Italie et le Danemark, et l'Allemagne y a été un temps favorable: «Il est impossible qu'un pays qui ne respecte pas ses obligations internationales n'en subisse aucune conséquence», soulignait le ministre allemand, Otto Schily. «Il faut de la fermeté», approuvait son homologue italien Claudio Scajola.

La proposition a cependant été rejetée². Elle s'est heurtée à une ferme opposition de la Suède et de la France, suivies par le Luxembourg, la Finlande et le Portugal. Selon ces opposants à la mesure, cette proposition «pénalisera d'abord les populations, aggravera la situation économique du pays sanctionné et aboutira paradoxalement à accroître les flux migratoires³». Le sommet a donc refusé d'envoyer l'image d'une «Europe forteresse». «On ne peut pas accuser et sanctionner le monde en voie de développement parce que des malheureux qui n'ont aucun espoir de subsistance chez eux veulent venir chez nous», indiquait le ministre de l'Intérieur français, Nicolas Sarkozy⁴. Tout en souhaitant une lutte plus efficace contre l'immigration irrégulière, il a estimé qu'on «ne convaincra pas les pays d'origine uniquement parce qu'il y a des sanctions à la clé».

Le refus de pénaliser des pays tiers d'origine et de transit laisse entière la question de leur implication dans la régulation des migrations internationales et la lutte contre les trafics de populations: comment les associer dans un partenariat véritable et équitable sur ce point? Comment lever les méfiances sur les attentes d'une telle coopération? Quel lien établir, plus largement, entre les politiques d'immigration et l'aide au développement?

-
1. Beaucoup d'observateurs qualifiés estiment, cependant, que la lutte contre les arrivées par la mer exige pour être efficace la coopération des pays de transit ou d'embarquement, en particulier ceux qui sont liés par des accords avec l'Union européenne (comme la Turquie et l'Égypte).
 2. Elle allait beaucoup plus loin que ce que prévoient les Accords de Cotonou avec les pays de la zone ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).
 3. Sans compter les problèmes politiques et juridiques qu'elle soulèverait.
 4. Pour le ministre français, Nicolas Sarkozy, l'UE «ne peut pas uniquement envoyer comme message que les riches menacent les pauvres de sanctions», il faut à l'inverse «une stratégie offensive de développement». Il a publiquement appuyé la déclaration du ministre suédois Jan Karlsson, indiquant que «ce n'est pas aux xénophobes de fixer notre calendrier» (AFP, Séville, 31 mai 2002).

Au total, pour tout ce qui concerne la surveillance des frontières et la lutte contre l'immigration irrégulière, le programme présenté à Séville se voulait détaillé et précis¹. A cet égard, il répond incontestablement au souci de «sécurité» énoncé par le Sommet de Tampere de mars 1999. En revanche, il n'engage pas les Etats sur la voie d'une politique commune d'asile et d'immigration également prévue par le même sommet. Déjà, le Sommet de Laeken (décembre 2001) avait déploré les retards accumulés et souhaité une relance de la politique commune. Rien depuis n'a avancé. Une de fois plus, aucune décision n'a été prise, aucune échéance n'a été fixée. Les propositions de la Commission ont été renvoyées à plus tard. Faute de volonté politique, l'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile attendra encore.

On peut rappeler que le Traité d'Amsterdam avait fixé à 2004 l'échéance de la mise en place d'un régime d'asile européen unique. Au Sommet de Tampere, en octobre 1999, le Conseil européen avait solennellement rappelé «l'importance que l'Union et ses Etats membres attachent au respect absolu du droit de demander l'asile». On en est loin. A Séville, la priorité a été clairement donnée au contrôle et à la sécurité dans une logique de coopération intergouvernementale au détriment d'une véritable démarche «communautaire». L'ambition semble être de convaincre les opinions européennes que les gouvernements sont fermement décidés à «agir» pour garantir leur «sécurité».

1. Plusieurs autres mesures importantes avaient déjà été entérinées, comme la constitution du fichier central d'empreintes digitales des demandeurs d'asile (Eurodac), qui sera opérationnel en 2003, la politique commune de gestion des visas, les normes communes de rapatriement des illégaux, le principe d'amendes contre les trafiquants, la reconnaissance mutuelle des ordres d'expulsion pris par l'un d'eux, etc.

Les effets de l'élargissement à l'Est: les exigences de l'Union européenne

Pour valider leur droit d'entrée dans l'Union européenne, les dix candidats de la première vague de l'élargissement prévue en 2004 (Slovénie, Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Lituanie, Estonie, Lettonie, Roumanie, Bulgarie¹) doivent impérativement renforcer le contrôle de leurs frontières. La Pologne et la Roumanie sont en tête de ceux pressés par l'UE d'assurer l'étanchéité de leurs frontières orientales qui seront (bientôt) celles de la future «Grande Europe». Elles sont toutes deux conscientes que le processus d'adhésion dépendra aussi des progrès accomplis en ce domaine. L'analyse du général roumain Alexandru Ionas, directeur du Centre régional contre la criminalité transfrontalière, souligne qu'il s'agit bien d'un véritable changement d'univers: «Jusqu'en 1990, l'obsession était de sécuriser la frontière occidentale contre les "impérialistes". Les priorités sont maintenant à l'Est. Il faut changer les mentalités dans la police et la façon de travailler contre des réseaux de trafiquants².» Fin juillet 2002, un accord a été signé en ce sens entre la Pologne et l'UE. Les effectifs des gardes-frontières seront augmentés de 5 300 unités pour les porter à 18 000 d'ici quatre ans. Une douzaine de nouveaux postes seront mis en place, dotés d'hélicoptères et d'appareils de détection à infrarouge.

Les mêmes exigences sont formulées à l'égard de la Roumanie. «Il est de notre intérêt de montrer à Bruxelles que nous sommes capables de gérer nos frontières qui deviendront celles les plus orientales de l'Union.» Le Premier ministre roumain, dans une interview accordée au journal français *Le Monde*, souligne clairement l'importance de l'enjeu pour son gouvernement et n'hésite pas à donner des gages de sa bonne volonté, y compris en contrôlant plus rigoureusement l'émigration de ses propres ressortissants³: «Depuis la suppression des visas pour les Roumains à destination de la zone Schengen, nous avons refusé la sortie de territoire à près de 200 000 personnes qui n'apportaient pas des garanties suffisantes. En 2001, 450 Roumains en situation illégale ont été rapatriés dans le cadre des accords de réadmission que nous avons signés avec de nombreux Etats.»

La Roumanie a ainsi engagé un vaste chantier pour sécuriser ses frontières et stopper l'immigration illégale, celle de ses nationaux autant que celle des étrangers en transit sur son territoire, en sollicitant toutefois l'aide de la Commission européenne. «Il est difficile pour nous de jouer seuls le rôle de gardiens de l'Europe, souligne le ministre de l'Intérieur. Nous avons 2 000 kilomètres de frontières à surveiller, dont une partie touche à l'espace ex-soviétique.» Cet appel semble avoir été entendu, car la contribution de l'UE à cette entreprise de modernisation de la surveillance des frontières (matériels, formation, législation) a été tout à fait conséquente. Entre 1998 et 2001, cette aide s'est élevée à environ 28 millions d'euros.

Les autorités se sont efforcées d'adapter leur arsenal législatif, réglementaire et administratif pour le rendre conforme à l'acquis communautaire. «La Roumanie est tellement obsédée par son entrée dans l'Union que la question de la migration est traitée en priorité», indique un diplomate occidental. Les conditions d'octroi de visas aux ressortissants de pays à fort potentiel migratoire ont été durcies⁴, le cadre législatif et réglementaire a été modifié et la coopération entre les services compétents dans la surveillance des frontières a été améliorée. Un effort particulier a été porté sur les frontières nord (avec la Hongrie comme porte de sortie vers l'UE) et est (avec l'Ukraine et la Moldova comme voies d'entrée): les «futurs frontières de l'Union européenne», précise le chef de la police des frontières.

1. La Roumanie et la Bulgarie devront attendre jusqu'en 2007.

2. Cité par *Le Monde*, 3 août 2002.

3. En 2001, 217 passeurs ont été arrêtés.

4. Il s'agit notamment de lutter contre le transit de pseudo-hommes d'affaires ou étudiants qui profitaient des lacunes administratives roumaines pour se rendre via son territoire dans l'Union européenne.

Pour aider les pays candidats, de nombreuses initiatives de coopération techniques ont vu le jour. Le programme Phare constitue l'un des principaux. Il associe la plupart des pays de l'UE et tous les candidats à l'adhésion. Son ambition est d'aider ces derniers à compléter ou réviser leurs législations nationales, à adapter leurs institutions et leurs procédures aux normes de l'Union et à acquérir une expérience pratique de la coopération avec les Etats membres. Sur tous ces points, leurs fonctionnaires bénéficient de formation et participent à des séminaires de travail¹.

La coopération établie entre la Bulgarie, l'Autriche et l'Allemagne en est un bon exemple. Elle vise à la création d'un système informatisé et à l'élaboration de règlements et procédures pour une politique des visas conforme aux exigences de Schengen. En mai 2000, un programme axé sur la lutte contre l'immigration irrégulière a été engagé avec le concours de la délégation de la Commission européenne à Sofia. Un centre de formation a été créé pour les agents consulaires de la République bulgare. Des experts bulgares ont été accueillis dans des Etats membres pour, notamment, s'informer des dernières évolutions en matière de politique des visas, de contrôle frontalier, de fiabilité des titres d'identité, de coopération policière, etc.

Parallèlement, des experts européens se sont rendus en Bulgarie pour améliorer la législation et les pratiques bulgares dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Ce chassé-croisé s'est clos, en septembre 2000, par un séminaire international sur le thème de l'immigration irrégulière (de transit ou d'installation), auquel ont été conviés des experts des autres pays candidats. Un autre exemple de coopération-formation concerne l'Estonie, où les agents de l'Administration de la police des frontières (APF) et de l'Office de la citoyenneté et des migrations (OCM) ont bénéficié de formation sur la Convention des Nations Unies sur l'asile et le statut des réfugiés. Un programme d'action national a été élaboré pour les années 1999 et 2000, avec pour partenaires principaux le Conseil de l'Europe et le HCR.

Nouvelles frontières ou nouveau mur: la Fédération de Russie s'inquiète de «l'élargissement-fermeture» de l'Europe

Cette «sécurisation» des nouvelles frontières orientales face à la Fédération de Russie, le Bélarus, l'Ukraine, la Moldova et, notamment, la mise en place des visas ont pour conséquence directe de modifier profondément la circulation dans une zone où le commerce frontalier joue un rôle majeur pour les populations de pays fortement paupérisés par la transition vers l'économie de marché. Une grande part de ces populations redoutent la fin de leur commerce de troc². Chaque année, 10 millions de personnes circulent à travers la frontière qui sépare la Pologne de l'Ukraine et du Bélarus, et leur activité rapporterait plus de 1 milliard de dollars à la Pologne.

Mais ce sont aussi les centaines de milliers de Russes d'Estonie, d'Ukrainiens de Pologne et de Polonais d'Ukraine, de Hongrois d'Ukraine et de Moldoves roumanophones qui devront réaménager leurs modes de vie et leurs rapports avec leurs familles. Le Premier ministre roumain l'admet sans détour, en assumant les conséquences de ce choix: «Il est plus difficile pour les Moldoves d'entrer en Roumanie dans l'espoir d'aller plus loin à l'Ouest. Cela a compliqué nos relations avec Chişinău, mais c'est le prix à payer.» Précisons que la majorité de la population de la capitale moldave est roumanophone. Le cas de Kaliningrad, future enclave russe entre la Pologne et la Lituanie, est emblématique des mutations en perspective. Le Président russe, Vladimir Poutine, rejette l'idée d'un visa pour les populations de l'enclave (même bon marché!), car il y voit une atteinte à la souveraineté de la Russie. La comparaison avec «le rideau de fer» revient systématiquement, au point d'obliger les responsables politiques à se justifier sur ce point: «nous ne voulons pas d'un rideau de fer, mais d'une frontière amicale», assure le vice-ministre de l'Intérieur polonais, Piotr Stachanczyk. Faut-il craindre un nouveau «mur de Berlin» plus à l'Est? C'est là l'inquiétude de la Russie.

1. Un programme de formation des forces de l'ordre en Europe centrale et orientale, Enfopol 118, a été mis en place pour la formation, l'échange d'expériences et le développement des contacts entre les services de police des Etats membres de l'UE et des pays candidats à l'adhésion.

2. Notamment entre Cracovie et Lvov, Helsinki et Saint-Pétersbourg, Iasi la roumaine et Chişinău la moldave.

La militarisation des contrôles

L'usage de schémas et de métaphores guerrières pour traiter la question des migrations internationales ne cesse de progresser. A Londres, par exemple, le projet du Premier ministre d'utiliser les bateaux de la Royal Navy pour sécuriser la Méditerranée, et les avions de la RAF comme «charters» pour l'expulsion des étrangers non admis, a été immédiatement désigné par la presse, l'opinion et la classe politique sous le titre de «nouvelle bataille d'Angleterre». En Italie, il y a quelques années, devant le spectacle des gardes-côtes impuissants à arraisonner les cargos et autres vedettes rapides débarquant leur cargaison de candidats à l'exil, des responsables politiques n'ont pas hésité à évoquer un «nouveau Caporetto», allusion au désastre de l'armée italienne pendant la première guerre mondiale.

Du reste, cette militarisation du contrôle de l'immigration n'existe pas seulement dans les mots. Si la perspective de la Royal Navy en Méditerranée est encore à l'état de projet, en Italie c'est déjà une réalité. Le recours systématique à la marine militaire pour lutter contre les débarquements sur les côtes italiennes de bateaux chargés d'étrangers a été approuvé par la Chambre des députés (le 29 mai 2002).

La chose, en vérité, n'est pas nouvelle. En Autriche, les 1 420 kilomètres de la frontière orientale (République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie) qui constituent une zone de passage privilégiée pour l'entrée dans l'espace européen sont l'objet d'une surveillance par l'armée autrichienne¹.

1. Plus de 2 000 appelés du contingent y sont affectés.

ERRATUM

Page 45

Le chapitre "La politique communautaire sur l'asile dans l'impasse" a été inexactement attribué à M. Maxime Trandonnet, alors qu'il a été écrit par l'auteur du rapport : M. Claude-Valentin MARIE.

CORRIGENDUM

Page 43

The chapter « Community policy on asylum reaches an impasse » is incorrectly attributed to Mr. Maxime Trandonnet, whereas it has been written by the author of the report: Mr. Claude-Valentin MARIE.

La politique communautaire sur l'asile dans l'impasse

par Maxime Tandonnet, haut fonctionnaire français¹

Les initiatives de ces derniers mois sont à l'image de ce qui a été à l'œuvre depuis dix ans: des initiatives indépendantes qui accentuent toujours plus les disparités déjà fortes entre les quinze Etats. Comme par le passé, chacun a fixé ses normes sans souci de leurs effets pour les voisins. Là ce sont les délais de rétention administrative qui divergent (douze jours en France, illimitée au Royaume-Uni). Ailleurs, ce sont les critères d'examen des demandes d'asile: certains (Allemagne) n'examinent que les dossiers des ressortissants d'un pays figurant sur une liste où les droits de l'homme sont menacés, pendant que d'autres (France) les examinent toutes. Ici on refuse aux demandeurs le droit de travailler (France), là (Royaume-Uni) ce droit est accordé au bout de six mois. Partout, le droit au regroupement familial est restreint, mais les normes diffèrent d'un pays à l'autre: limité aux enfants de moins de 12 ans en Allemagne, il est autorisé jusqu'à 16 ans en France. Les écarts sont encore plus manifestes pour la répression des trafics de populations.

C'est encore très largement la logique «intergouvernementale» dans une perspective strictement sécuritaire qui préside aux changements, logique qui semble éloigner chaque fois un peu plus la perspective de l'harmonisation communautaire. Ces décalages ont pour autre effet une réorientation permanente des flux vers ceux des pays qui, à telle ou telle période, apparaissent les «plus libéraux», aux yeux des candidats à l'immigration ou des trafiquants. Ces distorsions finissent par être lourdes de conséquences. L'harmonisation planifiée des politiques d'asile (accueil, modalités d'instruction des dossiers, conditions d'octroi de l'asile, statut de réfugié) paraît être ainsi dans une impasse, et les instruments déjà mis en place ne semblent pas atteindre leurs objectifs.

Sangatte: symbole des incohérences des politiques nationales d'asile

L'affaire de Sangatte, source d'une longue polémique entre les Gouvernements français et britannique, en donne une bonne illustration. Le premier estime que les résidents du centre «ne souhaitent pas demander l'asile en France, ils veulent partir en Grande-Bretagne» et considère ces personnes comme des cas humanitaires qu'il ne peut expulser. Le second accusait, jusqu'à il y a peu, son homologue de laxisme et ne cessait de réclamer la fermeture du centre. Sangatte est ainsi devenu le symbole des incohérences des politiques d'asile des Etats de l'UE. Ceux qui y résident se trouvent dans une sorte de «*no man's land* juridique». Leur situation ne correspond à aucun statut précis. Ils ne peuvent ni être renvoyés vers leur pays d'origine, en raison des risques qu'ils encourent, ni être pris en charge dans le cadre d'une procédure d'asile car ils n'en font pas la demande en France, s'estimant en transit. Le Royaume-Uni n'étant membre de l'espace Schengen, c'est la Convention de Dublin qui s'applique.

L'accord franco-britannique évoqué plus haut confirme le fait que faute d'une avancée réelle sur l'harmonisation des politiques d'asile, c'est toujours la voie sécuritaire qui l'emporte, aux dépens du droit des réfugiés. Les drames qui, depuis quelques années, marquent la vie des populations hébergées au centre de Sangatte sont pourtant un bon exemple des conséquences négatives des attermoissements de l'harmonisation de la politique d'asile. Faute d'y parvenir, les Etats laissent paradoxalement une très grande liberté aux trafiquants pour adapter leurs filières au gré des opportunités et d'orienter leurs «clients» vers la destination présentée comme la plus «accueillante». Pour les Kurdes et les Afghans de Sangatte, c'est incontestablement l'Angleterre. Et les Etats ont ainsi réussi à rendre inopérante la Convention de Dublin.

1. Maxime Tandonnet est l'auteur de *Migrations – La nouvelle vague*, L'Harmattan, Paris, 2003.

En fixant le principe d'un examen de la demande d'asile par le premier pays où pénètre l'étranger, cette convention avait, entre autres ambitions, celle d'améliorer le traitement des demandes d'asile par une meilleure coordination de l'action des pays membres. La réponse de l'«Etat responsable» devait valoir pour tous les partenaires de l'Union. Les demandeurs étaient ainsi assurés de voir leur demande étudiée, mais ils perdaient la possibilité de choisir le pays qui traiterait leur dossier. La convention devait aboutir à une saine gestion de la politique d'asile en mettant fin à deux pratiques aussi préjudiciables l'une que l'autre. La première, dite de l'«*asylum shopping*», consistait pour les candidats à déposer plusieurs demandes en recherchant le pays à leurs yeux le plus favorable. La seconde, dite de «la mise en orbite», était à l'inverse une manière pour les Etats de ne pas assumer leurs responsabilités en se déchargeant de l'instruction des demandes.

Le projet n'a pas résisté aux réalités: lorsque le demandeur se présente dépourvu de titre d'identité ou de visa, il devient impossible de retracer son itinéraire antérieur et donc de définir le pays responsable de sa demande. Instruits par les trafiquants, les demandeurs d'asile s'efforcent de brouiller les pistes. Faute de pouvoir reconstituer leur itinéraire, il n'est plus possible de déterminer le pays «responsable», ni le plus souvent de reconduire à la frontière ceux dont la sécurité est menacée dans leur pays. Les Etats tentent alors comme par le passé de se défausser les uns sur les autres de la responsabilité du traitement de leur cas.

Du coup, en refusant de déposer une demande d'asile dans l'Etat de transit (la France, dans le cas de Sangatte), les demandeurs retrouvent pour partie la capacité à «choisir» leur destination. L'impasse est alors totale et les deux Etats concernés se renvoient la responsabilité. Entre-temps, les candidats «à la traversée» continuent de payer les trafiquants qui sévissent en permanence dans le centre pour tenter inlassablement une traversée, quelles que soient les difficultés et les risques encourus. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Depuis son ouverture, 55 000 immigrants ont été hébergés à Sangatte, mais seulement 400 ont déposé une demande d'asile en France, et la moitié de ceux-là sont passés en Grande-Bretagne avant même d'avoir reçu une réponse¹.

L'échouage de l'*East-Sea* sur les côtes françaises en février 2001, suivi du départ des Kurdes syriens et irakiens des centres d'accueil de Modane ou de Béziers en direction de l'Allemagne, obéit à la même logique. L'accueil de leur communauté outre-Rhin leur paraissait préférable à une situation de demandeurs d'asile en France. Ces exemples soulignent l'impuissance des «lignes de défense» autonomes face à la détermination des migrants et, surtout, aux stratégies des trafiquants qui jouent des contradictions entre les Etats pour faire fructifier leur commerce.

Sangatte symbolise la faillite de la politique d'asile de l'Union européenne et en souligne par l'absurde l'exigence. C'est ce que semble reconnaître Nick Hardwick, directeur de Conseil britannique des réfugiés: «Sangatte n'est que le symptôme et pas la cause du problème des réfugiés. [Fermer Sangatte] ne résoudra pas les incohérences de la politique d'asile en Europe et l'échec des autorités françaises à s'occuper des réfugiés en France.»

Le ministre français de l'Intérieur ne dit pas autre chose: «La fermeture du centre, brusquée, précipitée, créerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait (...) il y a un problème en aval, c'est l'Angleterre, et un problème en amont avant d'arriver sur notre territoire. La possibilité de travailler sur le sol britannique quand on a le statut d'asile est un appel d'air qui attire les clandestins. Tant que la législation britannique sera si favorable, on ne pourra pas régler la question de Sangatte. En amont de Sangatte, il y a la Belgique, l'Italie et d'autres pays européens avec lesquels nous devons définir une politique communautaire de l'immigration qui soit coordonnée. Sangatte n'est pas l'affaire que des Anglais et des Français. Il nous faut définir une nouvelle politique en matière d'immigration et de définition du statut d'asile.»

Un document de travail de la Commission de juin 2001 reconnaît le mauvais fonctionnement de la Convention de Dublin qui «n'a pas eu d'effet perceptible sur le niveau de la demande d'asile dans l'Union

1. On estime qu'il en arrive chaque semaine 400 à 500 nouveaux.

européenne» et souligne son coût excessif de fonctionnement. Le 26 juillet de la même année, elle a présenté un projet de règlement réformant la convention, avec un article «spécial Sangatte» qui prévoit que tout Etat qui a «toléré sciemment» la présence irrégulière d'étrangers pendant une période supérieure à deux mois est responsable de l'examen de la demande d'asile. Les responsables associatifs s'en inquiètent, d'après eux, ce projet vise davantage à permettre aux Etats de «restreindre l'accès à leur territoire» qu'à offrir de meilleures garanties aux réfugiés. A leurs yeux, la solution serait d'examiner la demande d'asile là où elle est déposée pour la première fois par l'étranger.

Rappelons que le Traité d'Amsterdam avait fixé à 2004 l'échéance de la mise en place d'un régime d'asile européen unique. L'exigence en a été solennellement rappelée par le Conseil de Tampere, en octobre 1999: «l'importance que l'Union et ses Etats membres attachent au respect absolu du droit de demander l'asile». On en est loin. Pour l'heure, la logique du contrôle des frontières dans ses aspects les plus répressifs continue de prendre le pas sur le souci de la protection des personnes. C'est en tout cas la tendance que manifestent les dernières réformes législatives engagées dans bon nombre d'Etats membres, là encore sans souci particulier de coordination ni d'harmonisation des nouvelles dispositions adoptées.

Les coopérations bilatérales

Cette triple priorité accordée à la «sécurité», à la lutte contre l'immigration irrégulière et la dynamique intergouvernementale s'accorde parfaitement avec la multiplication ces derniers mois des initiatives de coopération bilatérale. Le ministre de l'Intérieur français a été sur ce plan un des plus actifs, multipliant les rencontres avec ses homologues belge, italien, allemand et britannique. Une série d'accords a été signée visant, notamment, à accélérer la mise en place de patrouilles de police conjointes le long des frontières internes communes, pour lutter contre l'immigration irrégulière et le «crime transfrontalier». Ainsi, la France et Belgique ont signé le 5 mars 2002 un accord autorisant à des équipes mixtes franco-belges à patrouiller à la frontière entre les deux pays¹.

Un autre accord, du même type, a été ratifié entre la France et l'Italie, qui prévoit des patrouilles terrestres, ferroviaires et maritimes, et élargit le champ de compétence des forces de sécurité concernées, en leur accordant un droit de suite au-delà de la frontière franco-italienne. Leurs effectifs seront renforcés et leurs locaux agrandis. Le ministre français précisait en ces termes l'ambition du dispositif: «Il faut dès maintenant que nos enquêtes sur les clandestins ou les trafiquants qui exploitent la misère humaine soient communes et que soient élargies les zones de "droit de suite". Pour la France, cela concerne les cinq départements limitrophes de l'Italie, Savoie, Haute-Savoie, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence et Alpes-Maritimes.»

Plus récemment, le Royaume-Uni et la Belgique sont également convenus d'un nouveau programme de surveillance commune des frontières. Le premier s'engage à financer la mise en place, dans les ports belges de Zeebrugge² et d'Ostende, de systèmes de détection capables de contrôler les camions et autres conteneurs à destination des îles britanniques. L'accord prévoit aussi l'organisation de contrôles conjoints des passagers de l'Eurostar à destination de la Grande-Bretagne dans la gare internationale de Bruxelles.

Ce programme se rapproche de celui conclu entre la France et le Royaume-Uni autour du dossier du centre d'accueil de Sangatte. Le 12 juillet 2002, les ministres de l'Intérieur français et anglais se sont accordés sur la fermeture du centre au plus tard à la fin du premier trimestre 2003³, sous réserve de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation britannique sur l'asile. Pour réduire l'«attraction» qu'exerce

1. L'accord est entré en vigueur le 24 mai de la même année. Cinq jours plus tard, les patrouilles ont été suspendues: les policiers belges refusaient de poser leur arme pour patrouiller en France. Des «groupes de travail» se sont efforcés d'aplanir les difficultés, dans l'intervalle des permis provisoires de port d'arme devraient être délivrés aux fonctionnaires concernés.

2. Les deux ports européens de Zeebrugge et de Calais fournissent la grande majorité du trafic maritime européen à destination de la Grande-Bretagne.

3. MM. Sarkozy et Blunkett se sont rencontrés à plusieurs reprises durant les mois précédents.

le Royaume-Uni, celui-ci s'engage, selon M. Blunkett, à enlever aux demandeurs l'illusion que leur dossier a plus de chances d'aboutir outre-Manche qu'en France. De nouvelles mesures (notamment de lutte contre le travail illégal) seront intégrées au projet de loi sur «la nationalité, l'immigration et l'asile» en discussion au Parlement britannique.

L'accord prévoit un renforcement de la sécurité autour du centre. Une clôture sera érigée avant septembre autour de la gare de marchandises de Calais-Frethun. De nouvelles machines très sophistiquées, permettant de déceler les battements de cœur d'un individu caché dans un camion, seront installées dans le port de Calais. Elles sont déjà en fonction côté anglais dans le port de Douvres. Le Royaume-Uni participera au financement de ces installations et la collaboration entre les polices britannique et française sera renforcée.

Des équipes policières franco-britanniques coordonneront leurs efforts dans la lutte contre les passeurs qui œuvrent dans le centre ou ses alentours. Elles se déploieront dans toutes les régions du nord-ouest, bien au-delà des limites du Pas-de-Calais. La fermeture du centre interviendra entre trois et six mois après l'entrée en vigueur du nouveau dispositif juridique au Royaume-Uni. Le renforcement des travaux de sécurisation du site de Frethun devrait s'achever fin juillet. Les ministres se retrouveront sur le site en septembre, pour constater l'avancement et «fixer une date de fermeture». Le risque est que cette annonce de fermeture prochaine de Sangatte et de sécurisation accrue du site et de ses alentours ait pour effet un éparpillement plus ou moins important et rapide des candidats sur l'ensemble du littoral nord, à la recherche de solutions nouvelles dans les autres ports entretenant des liaisons maritimes avec l'Angleterre. C'est dire que les difficultés évoquées plus haut demeurent, et les risques pour les candidats à l'exil plus encore.

Les risques prévisibles

Un enjeu pour les droits fondamentaux

Face à la sévérité des dispositifs mis en place pour restreindre la circulation, l'entrée et le séjour des étrangers, contrôler leur regroupement familial ou leur mariage, ou limiter le droit d'asile, de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer les risques pour les droits des personnes. Trop souvent, les principes même fixés par la loi étaient bafoués et on pouvait craindre que ne s'aggrave un déficit juridique préjudiciable aux ressortissants des pays tiers et l'inégalité de traitement par rapport aux nationaux et aux ressortissants de l'UE.

La réduction drastique des possibilités d'appel s'inscrit dans ce registre. Elle concerne aussi bien les décisions administratives relatives à l'entrée et au séjour, au droit de visite, au droit au regroupement familial et, surtout, au droit d'asile. A titre d'exemple, aux Pays-Bas, des avocats et des magistrats ont protesté contre la distinction établie par la loi entre un Néerlandais et un demandeur d'asile face au droit d'appel. Alors que le premier en bénéficie dans quasiment toutes les circonstances, même les plus dérisoires, le second se le voit refuser même parfois dans des circonstances pour lui périlleuses. Le Conseil des présidents de cour avait à l'époque fait siennes ces objections et jugé irresponsable les restrictions du droit d'appel des demandeurs d'asile, alors que des vies peuvent être en jeu.

Parmi les risques évoqués, il y a aussi ceux liés à la sophistication des modes d'enregistrement, de conservation et de recoupement des données sur l'identité des personnes. En dépit des assurances données quant aux conditions d'utilisation de ces fichiers, de nombreuses organisations non gouvernementales ont dénoncé le risque de régression des libertés publiques qui s'attache au développement des procédures d'identification et de fichage numérisées des demandeurs d'asile. Elles condamnent l'amalgame demandeurs d'asile/fraude/criminalité qu'accrédite cette pratique qui, à leurs yeux, porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes.

Les risques d'arbitraire et la précarité des familles

Dans ce contexte, les risques de précarité administrative ou sociale se multiplient. L'un des plus sensibles touche la pratique du regroupement familial et concerne la perte de droits reconnus au conjoint rejoignant, en cas de divorce ou de séparation. En Allemagne, le (la) rejoignant(e) n'obtient un permis autonome qu'après une vie commune de quatre ans¹ ou décès du conjoint. Aux Pays-Bas, le titre de séjour est retiré si la rupture de la vie commune (par séparation ou par divorce) intervient moins de trois ans après le regroupement. Passé ce délai, un titre autonome est accordé à la condition d'une durée de résidence d'au moins un an au titre de ce mariage. Le titre délivré n'est valable qu'une année, dit «période de recherche d'emploi», et son renouvellement est subordonné au succès de cette recherche. Les mêmes règles s'appliquent aux concubins. Tous les observateurs tiennent cette absence de statut autonome pour un obstacle important à l'intégration, notamment des femmes qui rejoignent leur mari.

Au-delà, la loi du «guichet» fonctionne à plein et une multitude de difficultés découlent de pratiques administratives pointilleuses, suspicieuses et trop souvent arbitraires. Certains se voient refuser le regroupement pour non-reconnaissance de leur mariage au pays ou pour défaut de pièces d'état civil de leurs enfants. D'autres, en situation irrégulière et marié(e)s à un étranger titulaire d'une autorisation de séjour se heurtent à de fortes suspicions (mariages blancs, polygamie, prostitution), avec le risque du maintien durable de leur précarité administrative (refus de régularisation) ou sociale (refus ou suppression de droits à prestations sociales).

1. La durée sera ramenée à trois ans, dans le cas où la non-délivrance d'un permis de séjour autonome constituerait un grave préjudice pour le conjoint.

D'autres encore subissent les effets parfois dramatiques des règles du «regroupement unique¹» ou de la limite d'âge fixée pour la venue des enfants. A cela s'ajoutent encore les cas de conjoints de réfugiés dans l'attente d'une décision de regroupement, sans compter les membres de famille venus sans respecter intégralement la procédure. Une fois le regroupement opéré, les difficultés ne cessent pas pour autant. La plus pénalisante est celle des obstacles à l'accès au marché du travail liés au délai d'obtention d'un permis qui peut varier de six mois (France) à deux ans (Allemagne et Danemark), quand il n'est pas refusé.

Dans chacun de ces cas, le danger de précarisation administrative (droit au séjour) et/ou sociale (droit aux prestations sociales et familiales) reste important. Pour les femmes, plus spécifiquement, il se traduit par un renforcement de l'inégalité de traitement dont elles font globalement l'objet dans la mise en œuvre des politiques migratoires qui portent encore largement leur logique d'origine. Ces politiques ont, en effet, été pensées et élaborées sur le modèle du travailleur migrant «masculin», «célibataire» se déplaçant seul pour un séjour temporaire. Dans ce schéma, les femmes n'ont pas de place, *leur* place. Elles ont dû la conquérir, comme épouse et plus encore comme femme ayant sa propre vie, son propre itinéraire, ses propres stratégies². Les choses sur ce plan sont loin d'avoir abouti. Les conséquences en sont d'autant plus graves que les dynamiques migratoires dans tous leurs aspects – y compris l'immigration irrégulière de travail – sont très fortement féminisées. Sur les 13 millions d'étrangers résidant dans l'UE, la proportion de femmes est aujourd'hui estimée à 46 %. Et, dans les arrivées nouvelles, elles sont désormais majoritaires.

C'est dire que l'inégalité de traitement entre les ressortissants de l'UE et ceux des pays tiers n'a cessé sur ce plan de s'accroître. Là où les premiers bénéficient de garanties effectives du droit communautaire, les seconds se contentent d'un rappel du principe du «droit à vivre en famille» qui laisse aux Etats le pouvoir discrétionnaire d'en réglementer l'usage³. Pour l'heure, le régime communautaire ne fixe aucune règle en cette matière, chaque Etat établit ses propres normes et, en conséquence, le statut des conjoints varie d'un Etat à l'autre⁴.

C'est donc en bonne logique que les ONG ont placé la question du regroupement familial (et, au-delà, de la place et du statut des femmes) parmi les priorités de leur agenda. La Coordination européenne pour le droit de vivre en famille et le Forum des migrants de l'Union européenne ont engagé une action juridique et politique contre les obstacles mis à son exécution et les effets pervers qui en découlent⁵. Cette action vise un triple objectif: faire reconnaître l'universalité du principe lui-même, faire admettre l'égalité des droits entre hommes et femmes, et défendre les droits de l'enfant. De même, la Convention européenne pour le droit de vivre en famille, élaborée en 1995 et adoptée en 1998, réclame l'égalité de traitement entre les ressortissants de l'Union et ceux des pays tiers, la possibilité d'un échelonnement dans le temps du regroupement familial, le respect de la Convention relative aux droits de l'enfant et une égalité de statut pour les hommes et les femmes.

1. A titre d'exemple, en Belgique, depuis la loi du 28 juin 1984, les regroupements répétés («regroupement familial en cascade») sont interdits au-delà des deux années civiles à partir du moment où le droit au regroupement a été exercé.
2. Dans certains pays, le droit au regroupement familial est réservé aux hommes.
3. En France, par exemple, le régime du regroupement familial des ressortissants de l'UE a été introduit par le décret du 11 mars 1994, tandis que celui des ressortissants des pays tiers reste celui établi par la loi Pasqua du 24 août 1993. La loi Chevènement du 11 mai 1998 n'y a apporté aucun changement notable.
4. Le délai de mariage exigé pour autoriser le regroupement varie ainsi d'un pays à l'autre (deux ans aux Pays-Bas, un an en Belgique et en France). En Espagne, seuls les étrangers résidant légalement en Espagne et dont le permis de séjour a déjà été renouvelé une fois sont autorisés à solliciter la venue de leur famille. S'ils sont autorisés à travailler, le permis de travail doit avoir été renouvelé au moins une fois. Aux Pays-Bas, on distingue le «regroupement familial» de la «formation de famille», selon que le mariage a lieu avant ou après l'installation de l'étranger aux Pays-Bas. Dans le second cas, l'étranger doit avoir au moins trois ans de résidence dans le pays pour être autorisé à y fonder un foyer. Cette condition n'est pas exigée pour le «regroupement familial» proprement dit. Les critères de logement, de ressources, sont souvent laissés à l'appréciation fluctuante des autorités. L'existence ou non de conventions bilatérales avec les pays d'origine peuvent encore accentuer les pratiques discriminantes, ou renforcer la dépendance des femmes à l'égard de leur époux (soumission au statut personnel).
5. La Coordination européenne pour le droit des étrangers à vivre en famille a, par exemple, proposé un amendement au Traité de Maastricht en octobre 1995, visant à prendre en compte la dimension familiale de l'immigration.

Un coût humain important

Il faut également s'interroger sur l'efficacité et les effets réels des moyens (législatifs, réglementaires et institutionnels) ainsi développés. La crainte émise très tôt de ce que la démarche qui consiste à «criminaliser» les migrations individuelles aurait pour conséquence de favoriser les trafics organisés a été avérée. Le coût paradoxal de la politique mise en œuvre a été le développement des trafics à une échelle inédite en cette matière, avec la mise en place de réseaux couvrant parfois l'ensemble de la filière, fournissant passeurs, transports et faux papiers, avant la «livraison» des migrants à leurs futurs «employeurs».

Dans son premier rapport sur le trafic des êtres humains à travers le monde, publié le 12 juillet 2000, le département d'Etat américain évalue à plus de 700 000 le nombre des personnes victimes chaque année de trafiquants. En présentant son rapport, le secrétaire d'Etat M. Colin Powell a souhaité que celui-ci «attire l'attention du monde sur ce problème (...) et déclenche des réactions internationales» pour engager une lutte ferme contre ces trafics. La recommandation vaut d'autant plus d'être suivie que ces trafics s'accompagnent de plus en plus fréquemment du décès de leurs victimes en mer, dans des camions ou sous le fameux tunnel de la Manche. Le nombre de décès a été évalué à au moins 2 000 en sept ans (1993-2000) aux frontières de l'Europe¹: noyades dans le détroit de Gibraltar, victimes jetées à la mer par des passeurs fuyant les gardes-côtes, ou décès par étouffement lors du transport, et la liste n'est pas exhaustive.

1. Source: United for Intercultural Action, réseau international regroupant plus de 500 associations.

Fermeture et contrôle de l'accès au marché du travail

Le contrôle de l'accès au marché du travail constitue lui aussi un instrument majeur de la politique de contrôle. La règle depuis l'arrêt de l'immigration de travail¹ est de limiter au strict minimum les introductions à titre permanent de travailleurs ressortissants des pays tiers. Une double ambition a été alors affichée: protéger le marché du travail national et donner la priorité à l'emploi de ceux – nationaux ou étrangers en situation régulière – qui sont inoccupés.

Restrictions plus sévères pour l'accès à l'emploi permanent

Depuis lors, les restrictions aux admissions de travailleurs permanents n'ont cessé de se renforcer. Deux principes ont été adoptés par tous. Le premier est qu'aucun étranger² ne peut exercer une activité professionnelle sans avoir obtenu l'accord préalable des autorités compétentes. Le second est qu'aucune de ces autorités ne délivre cette autorisation sans examen préalable de la situation de l'emploi dans son pays, voire au sein de l'Union, afin d'assurer une préférence aux nationaux ou aux étrangers déjà admis³. Cette règle dite «d'opposition de la situation de l'emploi» (*labour test*) est considérée comme le moyen le plus adéquat pour réguler les entrées de travailleurs migrants. Ces principes communs expliquent la grande proximité des législations des Etats européens. Tenus pour essentiels, ils ont aussi fait l'objet de nombreuses exceptions.

Le lien entre le séjour et le travail

Lorsqu'elle est accordée (ou renouvelée), l'autorisation de travail se double d'une autorisation de séjour de même durée. Le plus souvent, elles sont toutes deux délivrées d'un commun accord entre les services compétents et se matérialisent par un titre administratif, soit spécifique à chacune, soit commun aux deux. Cependant, cette gestion commune de l'autorisation de travail et du permis de séjour n'est pas toujours vérifiée. Il arrive que les administrations concernées gardent une forte autonomie dans l'exercice de leurs compétences respectives, sur le droit au séjour pour les unes, le droit au travail pour les autres. Les dysfonctionnements ne sont alors pas rares⁴.

Ce lien entre droit au travail et droit au séjour a pour conséquence pratique l'interdiction d'entrée sur le territoire de l'Etat qui a refusé le permis de travail ou l'obligation de le quitter pour celui qui s'est vu retirer ce titre ou refuser son renouvellement. Si la perte de l'emploi n'a pas toujours pour effet direct de supprimer le droit au séjour, dans certains cas celui-ci peut être supprimé si les autorités estiment que la personne concernée n'a pas les moyens de subvenir à ses besoins.

Les sanctions contre les employeurs

Partout, l'emploi d'un étranger dépourvu d'autorisation de travail est passible de sanctions, qui s'appliquent également en cas de non-respect des restrictions (géographique et/ou sectorielle) propres au permis délivré, ou lorsque l'activité se prolonge en dépit de son retrait ou de son non-renouvellement.

-
1. Les premiers à prendre cette décision ont été la République fédérale d'Allemagne et le Danemark en 1973. Suivis, dès l'année suivante, par la France (circulaire du 5 juillet 1974) et la Belgique (décision gouvernementale du 1^{er} août 1974). Mais cette mesure ne concerne que l'immigration permanente de travail, et non l'immigration saisonnière qui reste autorisée.
 2. Dans l'UE, la notion d'«étranger» désigne les ressortissants des Etats qui ne sont pas membres de l'Espace économique européen (EEE).
 3. Les autorités doivent vérifier que le fichier des demandeurs d'emploi ne dispose pas d'un salarié susceptible d'occuper le poste qui fait l'objet de la demande de permis de travail. Cette vérification s'accompagne parfois de contraintes supplémentaires, telles, par exemple, l'obligation de publicité pour l'emploi considéré, l'offre de formation ou de promotion à un salarié déjà disponible, ou encore la vérification des conditions générales d'emploi de l'entreprise.
 4. Ils ne sont pas non plus sans conséquences, la principale étant l'emploi illégal d'étrangers admis durablement au séjour, mais dépourvus d'autorisation de travail.

Dans tous les cas, la récidive entraîne un renforcement des peines. En règle générale, c'est l'employeur qui est tenu pour l'instigateur et le principal bénéficiaire de la fraude. C'est donc lui qui en assume la responsabilité et qui est le seul passible de condamnation.

Certaines législations ne prévoient que des peines d'amendes, dont le montant est fonction du nombre de salariés illégalement employés. D'autres plus sévères y ajoutent d'une peine d'emprisonnement. Parfois les tribunaux peuvent ordonner des peines complémentaires, telles que la fermeture provisoire de l'entreprise, la confiscation des produits de l'activité des étrangers illégalement employés et de tout moyen utilisé à cette occasion, voire l'exclusion des marchés publics. L'employeur peut aussi faire l'objet de sanctions administratives, l'obligeant, par exemple, à prendre à sa charge le coût de l'expulsion des travailleurs qu'il a illégalement embauchés et, éventuellement, de leur famille résidant en situation irrégulière avec eux. En France, il est passible d'une «contribution spéciale» à l'Office des migrations internationales. C'est également en France que l'on trouve – avec la loi du 17 octobre 1981 – l'exemple (plus rare) d'une sanction civile. Ce texte prévoit en effet que, même illégalement embauché, l'étranger bénéficie des droits qui découlent de sa qualité de salarié: salaires et des indemnités prévues en cas de rupture du contrat de travail¹. Le salarié peut aussi demander réparation devant les tribunaux des préjudices qu'il estime avoir subis.

Face à la sévérité des peines qu'encourent les employeurs, celles prévues à l'encontre des étrangers dépourvus d'autorisation de travail peuvent, par contraste, paraître plus légères. Ces derniers ne sont le plus souvent menacés que de peines administratives. En réalité, la dissuasion à leur endroit s'exerce à travers la menace de la reconduite à la frontière ou de l'expulsion. A quoi s'ajoute, parfois, une amende administrative (Espagne, Italie, Portugal). S'écartant de cette logique – où la responsabilité principale pèse sur l'employeur – certains Etats établissent une responsabilité partagée entre ce dernier et le salarié étranger: ils sont tous deux menacés, en cas d'infraction, de peine équivalente.

Les sanctions contre les donneurs d'ordres

La persistance des illégalités, leur renouvellement et, surtout, leur sophistication ont conduit la plupart des Etats à renforcer les peines prévues et à aménager leurs législations pour mieux sanctionner les illégalités commises dans le cadre d'opérations de sous-traitance. Ces textes permettent de sanctionner le donneur d'ordre ou maître d'ouvrage considéré comme le bénéficiaire réel de l'emploi illégal. Ils tentent également de résoudre la difficulté à sanctionner l'employeur établi à l'étranger. C'est le cas en France, où la notion d'«emploi par personne interposée», introduite par la loi du 10 juillet 1989, autorise la mise en cause du donneur d'ordre qui tire profit de la prestation de travail qui s'effectue avec le concours d'un salarié étranger dépourvu d'autorisation de travail. C'est plus encore l'esprit de la loi sur le travail illégal adoptée en 1997. Les Pays-Bas dispose d'une réglementation similaire retenant la responsabilité du donneur d'ordre dont le cocontractant emploie des salariés dépourvus d'autorisation de travail, dans des secteurs où le travail illégal est fréquent. Le même principe a été adopté en Allemagne², permettant de sanctionner le donneur d'ordre qui sait (ou ignore par légèreté) que son cocontractant réalise des travaux en recourant à des salariés dépourvus d'une autorisation pour travailler.

Nouveaux services, nouvelles compétences et coordination accrue des moyens

La permanence autant que le renouvellement des formes de travail ont imposé un renforcement des dispositifs de contrôle selon trois modalités principales: la création de nouveaux services, l'élargissement des compétences de ceux qui n'en disposaient pas en ce domaine et le développement de la coopération entre les administrations. Ce sont l'Allemagne et la France qui ont le plus innové sur ce plan au cours

1. En tout état de cause, il a droit au minimum à une indemnité forfaitaire égale à un mois de salaire en cas de rupture de la relation de travail.

2. Loi du 26 juillet 1994.

des années 1990: d'abord avec la création de services spécialisés, compétents à la fois sur les questions de l'entrée du séjour et du travail irrégulier¹; ensuite en développant la coopération permettant de combiner les compétences et les pouvoirs de chacun, et la réalisation d'opérations de plus grande ampleur.

En Allemagne, la coopération entre les administrations concernées par le travail illégal (office du travail, douanes, services fiscaux, police, organismes de sécurité sociale, police...) a été consacrée par la loi du 26 juillet 1994. En France, elle est coordonnée par la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (Dilti). Cette délégation, qui n'a pas de pouvoirs opérationnels, est relayée localement par des Comités de lutte contre le travail illégal (Colti) qui regroupent, sous la direction de magistrats du parquet, les services locaux compétents (inspection du travail, police, gendarmerie, services fiscaux, organismes de protection sociale). Au Luxembourg, un groupe de travail pour la lutte contre le «*dumping social*» réunit les différentes administrations compétentes (inspection du travail, agents du ministère des classes moyennes, police, etc.) et a notamment pour mission d'organiser des actions concertées entre ces services.

Cette coopération tire profit de l'accroissement des pouvoirs de chacun² et de la mise en place de nouveaux outils de contrôle³. L'ambition est d'éviter que des infractions liées au travail illégal échappent aux poursuites par défaut d'information d'un service ou du fait que chacun dispose de compétences certes spécifiques, mais limitées. Cette mise en commun à la fois des informations et des compétences est complétée par les rapports étroits entretenus avec les magistrats.

Toutefois, et on le verra plus loin, ce renforcement des moyens de contrôle et cette coopération des services au plan national sont souvent impuissants face aux pratiques illégales organisées à l'échelle internationale. La nécessité d'actions communes à plusieurs Etats s'impose à tous pour prévenir ou sanctionner les nouvelles fraudes liées aux déplacements d'entreprises et de leurs salariés d'un Etat à l'autre.

-
1. En Allemagne, il s'agit du Service central pour la lutte contre l'entrée illégale des étrangers, créé au début des années 1990 et placé auprès de la direction du corps fédéral de la protection des frontières à Coblenze. Il recueille et analyse les informations sur, notamment, la nature et l'ampleur des entrées illégales, sur les activités illégales des passeurs, les entrées irrégulières et l'emploi des étrangers. Sous le contrôle du ministère fédéral de l'Intérieur, et en coopération avec tous les autres services chargés de l'étude de ces questions, il met au point des stratégies et des mesures de lutte destinées aux autorités frontalières et aux autres services intéressés.
 2. En Allemagne, depuis le 1^{er} janvier 1993 (le 27 juin 1993 pour les services des douanes), les services de contrôle peuvent pénétrer dans les entreprises sans présomption d'infraction.
 3. Déclaration préalable à l'embauche en France, fiche individuelle validée en Belgique.

La gestion pragmatique de l'immigration temporaire de travail

A l'évidence, la décision de bloquer les recrutements officiels de travailleurs étrangers n'a pas empêché – quelle qu'ait été la volonté réelle des Etats – l'appel à la main-d'œuvre étrangère ni son renouvellement, sous d'autres formes, pour d'autres entreprises, dans d'autres secteurs. Du reste, sitôt décidé l'arrêt officiel de l'immigration active, de nombreuses demandes de dérogations ont été formulées et accordées «à titre exceptionnel». C'est le cas, par exemple, dès 1974, pour l'industrie alimentaire, l'hôtellerie et la restauration en Allemagne; c'est le cas aussi, dans les années 1975-1976, pour la sidérurgie et les mines en France. C'est le cas également aux Pays-Bas, où dès 1974 les autorités ont préconisé la mise en place d'un système d'admission temporaire garantissant une véritable rotation des travailleurs migrants sollicités¹. Ces exemples suffisent à indiquer que, dès le milieu des années 1970, l'exigence d'une gestion souple de l'immigration temporaire de travail s'est manifestée dans tous les Etats de la future Union européenne.

Cela s'explique par le fait que le principe de l'autorisation préalable pour la délivrance des titres de travail de longue durée a fait l'objet de nombreuses exceptions, sous plusieurs motifs: la spécificité du droit au séjour du requérant, ses attaches familiales, l'activité concernée (sa nature et/ou sa durée), ou encore les liens de l'Etat d'accueil avec l'Etat tiers d'origine. Du coup, certains étrangers ont été purement et simplement dispensés de l'autorisation préalable. D'autres dispenses sont accordées pour des raisons qui tiennent cette fois à la nature ou au type d'activité exercée. C'est le cas, par exemple, pour les marins, le personnel de maison des étrangers en séjour court, les personnes occupées dans une entreprise familiale, etc.

Cette gestion, apparemment contradictoire, de la politique de main-d'œuvre a été observée en Allemagne au début des années 1990. Pendant qu'était réformée en 1991 la loi sur les étrangers pour renforcer l'interdiction de recrutement des travailleurs étrangers, celle sur l'emploi de main-d'œuvre étrangère était parallèlement amendée pour établir une série d'exceptions à cette interdiction, tandis que l'ordonnance sur l'exemption à l'interdiction d'embauche était révisée pour étendre la liste des emplois dispensés d'autorisation particulière (par exemple les sportifs professionnels et les entraîneurs professionnels). Ces textes constituaient ensemble une sorte de catalogue des nouvelles formes d'emplois temporaires de main-d'œuvre étrangère.

Plus encore que l'autorisation préalable de travail, c'est la règle de l'opposition de la situation de l'emploi qui a fait l'objet d'une gestion très «pragmatique». Cette règle a fait partout l'objet d'exceptions, variables selon la conjoncture, que l'on a justifiées soit par la qualité juridique du requérant, soit, surtout, par la spécificité de l'emploi considéré: d'un côté les travailleurs de haute qualification et fortement rémunérés, de l'autre les travailleurs très peu qualifiés et très faiblement rémunérés. L'autorisation préalable n'est quasiment jamais refusée aux premiers, même si elle est formellement exigée. C'est le cas, aux Pays-Bas, pour les personnels «clés» participant à des transferts internes aux entreprises et pour les stagiaires bénéficiant d'un programme international d'échange, ou, en France, pour les cadres détachés ou les personnels très qualifiés dont la rémunération mensuelle est supérieure à un certain montant. Pour les seconds, l'Espagne donne un bon exemple de dispositions spécifiques prises dès cette période pour autoriser l'emploi des domestiques originaires des Philippines ou de la République dominicaine. D'autres dispositifs encore ont été maintenus, réadaptés ou créés pour répondre aux besoins des marchés et, surtout, à leur évolution, notamment le travail saisonnier et les accords de coopération avec les Etats tiers².

1. Le parlement a rejeté la proposition qui prévoyait une obligation de départ après deux années, moyennant une forme de «prime au retour» versée par l'Etat.

2. On peut également citer la mise en place de quotas, les programmes de recrutements spécifiques à certains secteurs, le détachement, la sous-traitance, les recours limités à des salariés étrangers dans le cadre d'une migration tournante.

Le travail saisonnier

La plupart des pays d'Europe de l'Ouest ont une très longue tradition d'immigration de travail saisonnier, avec l'agriculture comme secteur d'accueil privilégié. Les services (en particulier du tourisme) ou le bâtiment et travaux publics (BTP)¹ s'y sont depuis ajoutés. La tradition n'est cependant pas seule en cause, puisque les pays du sud de l'Europe sont eux aussi désormais fortement concernés. Le plus souvent, l'encadrement du travail saisonnier combine des accords bilatéraux avec les pays d'origine et des règles ad hoc de protection sociale. S'y adjoignent des procédures particulières de délivrance d'un visa ou d'une autorisation spécifique, généralement valable pour une période de trois à six mois, prorogeable dans la limite de neuf à douze mois. La volonté est ici toujours la même: décourager les installations durables².

Le conflit qui, au début des années 1990, a opposé aux Pays-Bas le ministère des Affaires sociales aux producteurs néerlandais (asperges, fraises, fleurs) a été significatif de son importance dans le fonctionnement global du marché le travail. Ce ministre avait souhaité mettre un terme à la grande tolérance dont avaient bénéficié les employeurs agricoles pour l'embauche des saisonniers étrangers tout au long des années 1980. Outre les irrégularités constatées, les motivations du gouvernement tenaient à la dégradation du marché du travail national et à la volonté de donner une priorité à l'emploi des chômeurs inscrits et indemnisés, en particulier ceux de longue durée. Les agriculteurs néerlandais manifestèrent alors ouvertement leur préférence pour les saisonniers étrangers. Le point culminant de ce conflit a été la décision des tribunaux, au cours de l'été 1994, d'autoriser les producteurs à recruter des Polonais.

Cet exemple, loin d'être spécifique, est au contraire significatif des enjeux que recouvre l'emploi saisonnier des étrangers dans le monde agricole européen et des réponses (parfois très conjoncturelles) qui y sont apportées. Il a pour autre intérêt de souligner un des effets pratiques des changements politiques qui, dès le début des années 1980, avaient cours en Pologne. La libéralisation qui s'y manifestait déjà a eu rapidement pour double conséquence d'ouvrir aux ressortissants polonais de nouvelles possibilités d'emplois à l'Ouest et d'offrir, du même coup, aux producteurs agricoles de l'Europe de l'Ouest de nouvelles opportunités d'embauches pour leurs activités saisonnières. La pratique se généralisera par la suite à d'autres. Ainsi, en Allemagne, des accords sur le travail saisonnier ont été conclus dans cette période avec différents Etats de l'Europe de l'Est (Croatie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Bulgarie, République tchèque). Les réalités observées dans les années récentes non seulement confirment la tendance mais soulignent l'extension de la pratique aux nouveaux pays d'immigration du sud de l'Europe.

Une réalité permanente du marché du travail européen

Des Marocains pour les tomates des serres d'Andalousie, en Espagne, des Polonais pour les légumes en Allemagne, des Russes pour les moissons en Irlande, l'Europe des «saisonniers» ne cesse de «prospérer». Ces recrutements échappent à toutes les restrictions évoquées précédemment, et les quotas, lorsqu'ils existent, sont souvent augmentés. C'est le cas par exemple en Autriche où la loi de juillet 2002 a assoupli les conditions de recrutement, élevé le niveau des quotas et allongé la liste des branches susceptibles d'y recourir. Il s'agissait pour le gouvernement de répondre à une demande déjà ancienne des chambres patronales d'avoir la possibilité de disposer d'une main-d'œuvre très flexible modulable en fonction des aléas des commandes.

Au Royaume-Uni, les travailleurs saisonniers sont aussi des milliers à être recrutés chaque année, d'avril à novembre, dans le cadre d'un dispositif officiel d'introduction: des Lettons, des Ukrainiens, des

1. La présence de saisonniers dans ce secteur a longtemps été une spécificité allemande, comme le montre le nombre de salariés ainsi embauchés dans les années 1990 et la souplesse relative de la législation encadrant cette forme d'emploi. La pratique a concerné des étrangers déjà installés, des nationaux aussi bien que des nouveaux migrants introduits à cette fin.

2. En Allemagne, pour tout recrutement de travailleur saisonnier supérieur à trois mois, la loi impose un permis de travail accordé sous réserve de l'état du marché du travail.

Lituanais, des Polonais, des Tchèques et des Bélarusses. Ils sont payés au salaire minimum, qui demeure nettement supérieur à ce qu'ils peuvent espérer dans leur pays. Les agriculteurs britanniques y trouvent largement leur compte («ils sont fiables et travaillent bien»), surtout quand on considère leurs difficultés à recruter sur place: «Les jeunes de 18 ans, chez nous, n'ont aucune envie de travailler dans une ferme. Et, de toute façon, ils ont un rendement tellement faible qu'on ne peut leur confier que des tâches simples – cueillir des jonquilles, par exemple¹.» Là encore, en mai 2002, le ministère de l'Intérieur a annoncé une augmentation du quota. Si certains exploitants passent par les services officiels et procèdent à des embauches légales, beaucoup font appel à des intermédiaires qui leur fournissent très rapidement des journaliers, souvent en situation irrégulière. En Italie, le quota avait été fixé à 83 000 en 2001. Pour les cinq premiers mois de l'année 2002, déjà 47 000 ressortissants des pays tiers avaient obtenu un permis de séjour temporaire pour des travaux saisonniers.

Accords bilatéraux et accords d'association avec les Etats de l'Europe de l'Est

C'est l'Allemagne qui, dès la fin des années 1980, s'est fait le promoteur de ce type d'initiatives. Depuis 1989 et la chute du mur, pour répondre à la pression migratoire des pays d'Europe centrale et orientale au mieux de ses intérêts, l'Allemagne a élaboré une série de dispositifs originaux pour favoriser le recours à de nouveaux travailleurs étrangers, sous couvert d'un contrat temporaire de travail dans le cadre d'accords bilatéraux de coopération. Des accords de ce type ont été conclus avec les Peco², les pays Baltes et la Turquie, qui ouvraient sous certaines conditions l'accès du marché du travail allemand aux ressortissants de ces pays. C'est le cas, par exemple, des «contrats d'ouvrage» qui permettent de fixer de manière bilatérale, chaque année, des contingents de main-d'œuvre en tenant compte du besoin des entreprises allemandes. L'Association centrale de l'industrie de la construction allemande estimait dans les années 1990-1992 à plus de 130 000 le nombre de travailleurs concernés, considérés par beaucoup comme des concurrents directs de la main-d'œuvre nationale. En 1992, le SPD réclamait que leur nombre soit limité à 100 000. En 1995, le contingent global a été établi à 57 000. Les plus récents accords ont été conclus avec la Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et la Roumanie.

Ces accords ont suscité d'emblée de nombreuses controverses. Le parti SPD et le syndicat IGban les ont critiqués, au motif d'entorses aux règles de la concurrence et de révision à la baisse des salaires. L'avantage de ce type de contrat est qu'il dispense l'entreprise allemande contractante des cotisations prévues par la convention collective et versées aux caisses sociales de la construction, cotisations qui servent à financer les congés, les compensations salariales, la formation professionnelle et la retraite complémentaire. Les plaintes persistantes (syndicats, certains employeurs et hommes politiques) contre la progression de l'emploi illégal ont conduit au vote d'une loi (18 décembre 1992) autorisant les agents de l'Office fédéral du travail et ceux d'autres administrations à contrôler les entreprises employant des travailleurs étrangers. L'objectif était de renforcer la législation sur les permis de travail et de s'assurer que les salariés étrangers recevaient les mêmes rémunérations et les mêmes traitements que leurs collègues allemands. En 1994, un amendement à l'ordonnance sur les permis de séjour autorisait le ministre fédéral du Travail à lier, dans le secteur du bâtiment, le nombre de permis de travail accordés pour des salariés sous contrat à l'effectif de l'entreprise concernée. L'objectif était de protéger les intérêts des petites et moyennes entreprises nationales. Cela n'a manifestement pas suffi. En mars 1997, une semaine durant, plusieurs dizaines de milliers de travailleurs de la construction ont protesté à Berlin contre le «*dumping* sur les salaires», tentant même une fois de s'attaquer à des travailleurs étrangers.

Selon des objectifs assez proches, des accords d'association préparant l'adhésion à l'UE ont été signés avec les pays candidats de l'Europe de l'Est³. Ils permettaient, entre autres, de déroger au principe de l'opposabilité de la situation de l'emploi par le biais du droit de libre établissement et de libre prestation de service. Ne pouvaient – officiellement – en bénéficier que les salariés désignés comme «personnel

1. Source: *The Economist*, Londres.

2. Notamment la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie.

3. D'abord avec la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, puis, dans un second temps, avec la Roumanie, la Bulgarie et la Slovénie.

clé» des entreprises concernées, à la condition qu'ils y soient employés depuis plus d'un an. Le souci d'une prévention de l'immigration irrégulière était clairement affiché par les initiateurs de ces accords. Ces derniers visaient deux objectifs en matière d'immigration: freiner les déplacements de main-d'œuvre et canaliser les flux inévitables en leur offrant un cadre légal. Ils ont aussi été présentés comme une contribution au développement économique des pays concernés¹, à travers la libéralisation des échanges qu'ils autorisent. Le même objectif de prévention a été au cœur des négociations sur la coopération entre l'Union européenne et les pays méditerranéens². L'accord avec la Tunisie le soulignait explicitement. Il y était recommandé la mise en place d'actions de coopération en matière sociale pour, d'une part, réduire la pression migratoire, et, d'autre part, réinsérer les personnes rapatriées en raison de leur situation irrégulière.

1. Le même souci de coopération renouvelée animait, dans un contexte différent et peut-être aussi une ambition moindre, l'accord entre l'Espagne et le Maroc, à la suite de l'affaire dite des *«pateras»* en 1992.

2. Les Etats concernés sont la Tunisie, le Maroc, l'Algérie, l'Egypte, le Liban, la Jordanie, la Syrie, Israël, les Territoires autonomes, la Turquie, Chypre et Malte.

Persistance et renouvellement des illégalités sur le marché du travail

Le constat d'une permanence de l'immigration légale de travail (permanente et temporaire) rend plus remarquable la poursuite et, plus encore, le renouvellement du travail illégal. Associé ou non à l'immigration irrégulière, le travail illégal constitue un volet très symptomatique du (dys)fonctionnement du marché du travail de l'ensemble des Etats membres. Il témoigne des décalages importants entre l'offre et la demande de travail. Les appréciations sur le sujet demeurent très contrastées. Généralement considéré «comme un fléau» et «un facteur de sous-développement», le travail illégal a aussi ses défenseurs qui y voient «un signe de vitalité» et «une soupape de sécurité» permettant de compenser les rigidités structurelles de l'économie. Pour l'heure, la position dominante dans l'UE – du moins celle officiellement exprimée par les responsables politiques – est de lutter fermement contre le phénomène.

Longtemps, les irrégularités visées se sont limitées à l'emploi d'étrangers dépourvus d'autorisation de travail. Cela explique que les dispositifs de lutte et les mesures adoptées ont privilégié le contrôle de ce type d'emploi, alourdissant les sanctions encourues par les employeurs, renforçant le contrôle des entreprises, établissant parfois des quotas d'embauche. Mais la France d'abord, puis l'Allemagne, suivies d'autres Etats membres s'accordent progressivement sur une approche plus large du «travail illégal» qui englobe d'autres formes d'illégalités touchant à l'activité et à l'emploi des nationaux ou des ressortissants communautaires.

Le travail illégal n'est pas seulement l'emploi illégal d'étrangers

Dès la première moitié des années 1990, l'approche du travail illégal se modifie dans un nombre grandissant de pays de l'Union, qui ne le limitent plus au seul emploi d'étrangers dépourvus d'autorisation de travail. Les autorités luxembourgeoises ont ainsi estimé, en 1993, que «la réglementation du flux des travailleurs ressortissants de pays tiers n'est pas une fin en soi, [elle] est destinée à servir d'autres causes comme la lutte contre le *dumping* social, le travail au noir, la sauvegarde de la santé et de la sécurité au travail¹».

Dans la même période, en Allemagne, on convient de ce que l'emploi d'étrangers dépourvus de titre de travail n'est pas la cause de la forte hausse du travail illégal dans le bâtiment, soulignant que les illégalités sont à chercher du côté des conditions de travail, des rémunérations en dessous du minimum autorisé, des opérations plus ou moins légales de sous-traitance². Et comme pour conforter ce point de vue, dans le même temps, le Gouvernement portugais intervient auprès des autorités allemandes pour défendre les intérêts de ses ressortissants employés sans protection sociale et parfois sans rémunération dans le cadre d'opérations de sous-traitance en Allemagne. L'année suivante le gouvernement fédéral décide d'intensifier sa lutte contre toutes les formes de travail illégal. L'Office fédéral du travail est alors chargé de s'attaquer à tous les abus dans le domaine social et fiscal, en utilisant tous les moyens que lui procurent la loi sur le travail et la loi sur la promotion du travail.

En Italie, par une autre voie, la démonstration est aussi faite que, loin de concerner les seuls étrangers dépourvus d'autorisation de travail, les pratiques illégales des employeurs touchent aussi ceux qui sont légalement admis à travailler et, en nombre plus important encore, les nationaux. Une étude rapprochant les données sur les permis de travail de celles de l'Institut national de protection sociale (INPS) montrait ainsi que un peu plus de la moitié (114 554) seulement des 228 229 étrangers disposant de titre de travail en 1991 étaient déclarés à l'INPS pour leur protection sociale, comme l'exigent le Code

1. Projet de loi n° 38-93.

2. Cette approche était à l'époque celle du SPD, qui, à ce titre, déplorait les conséquences des accords signés avec les pays de l'Est et d'Europe centrale (*Werkvertragsabkommen*).

civil et la réglementation. Un constat qui corroborait celui des inspecteurs du travail lors de leurs visites d'entreprises¹. Les infractions les plus fréquentes étaient là aussi la non-inscription sur les registres des salaires et/ou le non-paiement des cotisations sociales.

La prestation de services détournée de son objet

Au-delà de l'emploi traditionnel d'étrangers dépourvus de titre de travail, l'attention s'est focalisée sur «l'abus du détachement», c'est-à-dire l'emploi temporaire des travailleurs de l'Union européenne, aux conditions prévalant dans leur pays d'origine. En Allemagne, les syndicats exigeaient depuis plusieurs années de protéger le marché du travail contre cette forme de «*dumping* sur les salaires», très fréquente dans la construction. Puis les autorités se sont montrées de plus en plus soucieuses de la progression de nouvelles pratiques illégales, souvent plus sophistiquées, relevées à l'occasion des opérations de sous-traitance et de prestations de services, notamment celles effectuées par des entreprises étrangères: «faux travailleurs indépendants», «fausse sous-traitance et prêt illicite de personnel», ou détournement du travail temporaire.

Le recours à des «faux travailleurs indépendants» consiste pour l'entreprise à dissimuler une relation de travail salarié sous les apparences d'un contrat commercial de prestation de services. Présentés comme indépendants, les travailleurs concernés sont en réalité utilisés par l'entreprise dans les mêmes conditions que ses salariés. La pratique est fréquente en Allemagne, en Belgique, en France ou aux Pays-Bas. Elle permet à la fois de contourner la réglementation relative à l'emploi des étrangers et d'échapper à d'autres obligations sociales qui incombent à un employeur. Elle peut être favorisée par les accords (ou traités) internationaux sur la liberté de prestation de services.

Le «prêt illicite de personnel» consiste lui en une mise à disposition lucrative de personnels d'une entreprise à une autre sous couvert d'une opération de sous-traitance. L'entreprise donneuse d'ordre utilise les salariés ainsi mis à sa disposition par son «faux sous-traitant», sans assumer les charges et la responsabilité qui résultent de l'emploi de salariés, et, lorsqu'il s'agit de salariés étrangers, sans se soumettre aux obligations que cela impose. Ces opérations de prêt illicite de salariés organisées par des entreprises non communautaires ont été constatées dans plusieurs Etats membres, elles ont très largement profité du développement des prestations de services transnationales.

L'irrégularité dans ce type de montage peut découler de la violation des dispositions concernant le travail temporaire et/ou du non-respect des règles applicables aux salariés étrangers ainsi mis à disposition². Elle peut aussi résulter du non-respect de la législation sociale du pays où s'exécute la prestation. Elle peut également tenir à l'interdiction spécifique du prêt de main-d'œuvre dans les accords autorisant les prestations de services internationales. En règle générale, la rapidité d'exécution et la grande mobilité des travailleurs que supposent ces pratiques rendent très difficile l'intervention efficace des services de contrôle.

Un exemple des formes actuelles du travail illégal: le secteur des transports

Le secteur des transports, mais il n'est pas le seul, offre un exemple parfait de ces nouvelles formes de travail illégal où la combinaison des illégalités et leur agencement s'opèrent à un niveau transnational. Le Luxembourg constitue une sorte de plaque tournante pour l'organisation de ce type de montage. La chose, du reste, n'est pas nouvelle. Elle est dénoncée depuis plus de dix ans par le syndicat des transports luxembourgeois (la FNCTTFEL) qui, dès le début des années 1990, s'est élevé contre les pratiques illégales d'entreprises de transport issues d'un autre Etat de l'UE (Allemagne, Autriche, Danemark,

1. En 1993, ils avaient visité 29 822 entreprises employant des étrangers.

2. Pour éviter ce risque, en Allemagne, il a été exigé dès le début des années 1990 une égalité de rémunération entre le salarié étranger et le travailleur allemand placé dans les mêmes conditions, faute de quoi l'autorisation de travail est refusée. Dans la plupart des Etats de l'UE, le respect du droit social de l'Etat où s'exécute la prestation ne va pas de soi. Cela tient à la fois aux incertitudes quant à la loi applicable au contrat de travail et aux difficultés de contrôle. Une directive communautaire a été adoptée sur ce sujet. Restent entiers les problèmes du contrôle: ils exigent pour être résolus une véritable coopération entre les Etats concernés.

France), fictivement domiciliées au Luxembourg. Un responsable de ce syndicat estimait déjà à l'époque que sur les 400 entreprises de transports étrangères alors établies au Luxembourg, pas moins de 250 étaient, selon ses termes, des «entreprises boîtes aux lettres». Celles-ci bénéficiaient des autorisations requises et exerçaient – principalement ou exclusivement – leur activité à l'étranger, avec des chauffeurs le plus souvent originaires d'Europe centrale et orientale. Au moindre problème, elles disparaissaient, au plus tard au moment de la mise en cause de leur gérant pour licenciement abusif ou non-respect du droit du travail¹.

Les pratiques illégales dans le secteur prennent plusieurs formes. La plus simple est le non-respect du droit du travail et des conventions collectives (chauffeur payé pour 173 heures de travail alors sa prestation était de 416 heures). Des contrôles récents opérés en Autriche confirment l'importance du phénomène, même si on n'en mesure encore mal l'ampleur dans toute l'Europe. Sur 600 entreprises contrôlées, la moitié étaient coupables de dépassement des horaires légaux et 40 employaient illégalement des travailleurs étrangers. Mais les pratiques sont déjà depuis longtemps plus innovantes et aussi plus graves. C'est le cas du recours aux «chauffeurs gérants», souvent des salariés (parfois non déclarés) auxquels l'employeur aura vendu des parts de la société. L'ex-salarié devenu «propriétaire» de «son» camion (achat, location ou *leasing*), l'employeur n'a plus l'obligation de l'affilier à la Sécurité sociale (les chauffeurs doivent s'assurer eux-mêmes) ni de respecter la convention collective luxembourgeoise. Pour dégager un revenu leur permettant de faire face à leur endettement, ces «faux indépendants» sont alors contraints d'exécuter un nombre impressionnant d'heures et de conduire jusqu'à la limite de leurs capacités physiques, avec tous les risques que cela suppose.

Depuis dix ans ou plus, le mouvement ne s'est guère enrayé. Après l'affaire «Willy Betz», du nom de l'entreprise allemande qui s'est rendue célèbre pour ce type de montage, l'affaire «Kralowetz» du nom d'une entreprise autrichienne basée au Luxembourg en donne un nouveau témoignage. Cette société employait des chauffeurs roumains et polonais, à salaires défiant toute concurrence et dans des conditions d'exploitation et de risques pires que celles déjà jugées inacceptables de son prédécesseur déjà condamné pour ce type de pratique². Certains des chauffeurs conduisaient jour et nuit, parfois jusqu'à 30 000 kilomètres par mois. Le récent dépôt de bilan d'une entreprise française parmi les plus importantes, à la suite d'un contrôle de l'inspection du travail et à une instruction ouverte par la justice française, a été l'occasion de découvrir un autre cas «exemplaire». L'enquête a établi que cette entreprise utilisait (illégalement) pour ses camions immatriculés en France des chauffeurs polonais (70), salariés d'une filiale polonaise, effectuant (illégalement) des transports intraeuropéens³, pour un salaire très inférieur à celui de la profession en France. L'inspection du travail a montré que la filiale polonaise n'avait qu'une existence virtuelle et servait cette fois de «boîte à main-d'œuvre», une pratique très fréquente selon les professionnels du secteur.

L'organisation patronale des transporteurs routiers européens (Otre) dénonce l'absence d'harmonie sociale européenne: «Il y a un différentiel très important entre par exemple les législations sociales françaises (220 heures de travail mensuel tout compris, attente, déchargement, etc.) et espagnoles (60 heures de conduite par semaine, chargement non compris)», déplore son président Jean-Pierre Morlin⁴. A la FNTR, fédération patronale française, on indique ceci: «Les entreprises françaises ne peuvent que regarder passer les camions Willy Betz en se demandant s'il s'agit d'un exemple à suivre ou d'un ennemi à combattre.» Les syndicats de salariés dénoncent pour leur part l'effet de la libéralisation totale du transport routier et la concurrence exacerbée qui s'en est suivie. Pour la porte-parole de la Fédération européenne des salariés du transport (Fest), «la libéralisation a eu des effets destructeurs. Les pressions sur les prix sont extrêmement fortes. On est dans une situation de jungle sociale».

1. Les délais d'attente devant la juridiction (plusieurs années) leur garantissaient une longue impunité.

2. Les dirigeants de l'entreprise Kralowetz ont été condamnés à une peine de prison ferme.

3. Après leurs missions, ils regagnaient leur pays en autocar.

4. «Le pavillon français, qui était un des tout premiers européens, voit fondre ses parts de marché. Entre 1999 et 2000, dans le transport longue distance, il a perdu 25 % de parts de marché. On a une perte de compétitivité générale. Ce qui se passe en France devrait être le modèle. Il n'est pas sain de rouler 60 heures par semaine. Mais on est en train de tuer le modèle.»

Beaucoup d'espoir est placé dans l'intervention «régulatrice» de l'Europe. Un règlement devrait prochainement rendre obligatoire l'attestation de conduite et contribuer à un début de remise en ordre, tandis que la directive, adoptée en février 2002, devrait harmoniser le temps de conduite limité à un maximum de 60 heures de travail par semaine¹. Sa transposition est prévue pour 2004. La porte-parole de la Fest ne manque pas de souligner qu'il se sera écoulé sept ans «entre la libéralisation totale du secteur en 1997 et la transposition du premier texte majeur sur une norme». Pour l'heure, les délocalisations se multiplient et la sous-traitance prospère. La conclusion provisoire revient à un chauffeur portugais travaillant en sous-traitance pour une société suédoise, son contrat portugais permettant de le rémunérer à un tarif très nettement inférieur à celui d'un conducteur suédois²: «On est tous des immigrés. Les Polonais travaillent au Portugal. Les Portugais travaillent en Suède.»

Le travail illégal transnational dans l'Union européenne: répression et prévention

Concurrence déloyale, *dumping* social, pertes d'emplois, évasions sociales et fiscales sont donc les conséquences d'un développement du travail illégal dont la dimension transnationale s'affirme chaque jour plus au sein de l'UE. Les pratiques en cause peuvent prendre, on l'a vu, des formes diverses: non-respect des règles sociales impératives de l'Etat où s'effectue temporairement la prestation; organisation de prêt de personnel à l'échelle internationale pour contourner la réglementation relative au travail temporaire; abus du «détachement» et non-paiement des cotisations sociales; abus de prestations sociales par des chômeurs indemnisés ou des retraités exerçant une activité professionnelle dans un Etat autre que celui qui verse leurs revenus de remplacement.

La notion de travail illégal transnational que nous proposons pour désigner ces fraudes ne recouvre donc pas une réalité homogène, strictement délimitée, ni juridiquement définie. Elle englobe un vaste champ des pratiques illégales auxquelles peuvent donner lieu les prestations internationales. Ainsi conçu, le travail illégal transnational menace la stabilité économique et sociale des Etats et porte préjudice au développement de l'emploi légal et régulier. Sachant que le non-respect de règles du droit social interne par des prestataires étrangers peut conduire les entreprises nationales à en contester à leur tour l'application. La conscience de ces dangers a conduit à l'élaboration de législations et dispositifs spécifiques et à un renforcement des contrôles.

Il n'est pas contestable que la prestation de services internationale constitue un atout pour le développement des échanges entre pays développés et ceux qui le sont moins, susceptibles à terme d'enrayer les migrations irrégulières. Cependant, on ne peut ignorer le risque inhérent de fraudes comparables à celles précédemment décrites, en raison, d'abord, du manque de moyens des services chargés de contrôler leur conformité aux règles fixées; en raison, ensuite, de l'ambivalence de la notion de «personne clé» qui rend malaisée la détermination de ceux qui sont réellement autorisés à se déplacer dans le cadre de la prestation considérée. Là encore, ces réalités ne sont pas nouvelles³. Les dérives constatées ont conduit, d'une part, à exiger des donneurs d'ordre plus de vigilance dans les opérations de sous-traitance en cascade et, d'autre part, à préciser les modalités de la prestation de services avec des partenaires étrangers.

Permanence et renouvellement continu de la demande des marchés

Contrairement à l'ambition affichée au moment de l'arrêt de l'immigration de travail au milieu des années 1970, de la volonté exprimée et des discours tenus jusqu'à une période récente, nulle part dans l'Union la contribution des actifs étrangers au développement économique ne s'est démentie, y compris

1. A condition que des contrôles appropriés en vérifient l'application.

2. «On fait du Göteborg-Albacete (Espagne), pourquoi voulez-vous que notre employeur travaille avec un conducteur suédois qui prend 1 500 euros de plus par mois pour le même trajet?» Ils achètent leurs provisions au Portugal, dorment dans la cabine. Ne s'autorisent ni hôtel ni restaurant, sauf parfois «au Portugal et en Espagne».

3. Il suffit de se rappeler les décisions rendues par la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires Rush Portuguesa (27 mars 1990, aff. C 113/89) puis Van der Elst (9 août 1994, aff. C 43/93) qui avaient traité des liens entre liberté de prestation de services et autorisation d'emploi de ressortissants des pays tiers.

dans les périodes de crise et de croissance importante du chômage. Tous les Etats ont organisé des modalités de recours à la main-d'œuvre étrangère, sous les formes diverses du travail saisonnier, du détachement, de l'emploi de frontaliers ou du recours à la sous-traitance, formes d'emploi qui, pour les pays d'accueil, sont une réponse rapide, souple et au moindre coût à des demandes pouvant être à la fois spécifiques et occasionnelles. Complétant ces admissions nouvelles, les marchés du travail ont aussi profité de l'apport des étrangers qui bénéficient d'un titre de travail de longue durée, sans opposition possible de la situation de l'emploi. Ces «catégories privilégiées» sont pour l'essentiel issues du regroupement familial, mais on y retrouve aussi les réfugiés politiques et ceux que parfois on nomme les «réfugiés de fait», disposant d'une autorisation à titre humanitaire.

Depuis près de trente ans, dans la quasi-totalité des pays de l'UE, les admissions légales de travailleurs étrangers sur le marché du travail n'ont pas cessé et leur contribution au développement économique des Etats a été importante, en tout cas très largement supérieure à ce qui a été généralement admis. Cela se vérifie dans les pays d'ancienne tradition d'immigration comme dans ceux plus nouvellement concernés. Malgré cet apport plus que significatif de l'immigration légale de travail (permanente ou temporaire), partout le travail illégal a continué de prospérer, quels que soient les dispositifs de répression mis en place. Ce triple constat – admission légale de travailleurs légalement admis, poursuite de l'immigration irrégulière, développement et renouvellement du travail illégal – explique qu'une permanente attention a été accordée à la régulation de l'immigration de travail, même si elle a été longtemps couverte par le mot d'ordre irréaliste d'«immigration zéro».

D'un côté, les dispositifs de contrôle ont été renforcés, les compétences des services ont été élargies et la sévérité des peines a été accentuée. De l'autre, les recrutements ont été facilités, soit du fait d'une application plus souple des règles en vigueur, soit par le biais de coopérations nouvelles avec des Etats tiers. Si on s'en tient aux besoins du marché du travail, les enjeux d'une véritable politique de main-d'œuvre restent plus actuels que jamais, soit sous la forme traditionnelle de recrutements directs par l'entreprise utilisatrice, soit par le biais de contrats de prestations de services. La difficulté demeure précisément à la frontière entre activité temporaire légale et travail illégal. Sur ce plan, l'efficacité des moyens de contrôle adoptés par les Etats n'est pas toujours avérée.

Il paraît donc souhaitable qu'une réflexion s'engage dans deux directions. La première pour définir les moyens d'une réelle coopération entre les services de contrôle des Etats membres, en étant attentif à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui interdit aux Etats d'imposer des contraintes trop lourdes aux entreprises prestataires à des fins de contrôle, au nom du principe de non-restriction de la liberté de prestation, mais aussi pour dresser le bilan des législations adoptées, de la réorganisation des services de contrôle et de la coordination de leurs actions. On devrait aussi tenter d'apprécier le caractère dissuasif des incriminations et sanctions nouvelles dont disposent les tribunaux.

Cependant, la répression nécessaire resterait vaine faute d'être soutenue par une action sans cesse renouvelée de prévention. En ce sens, lutter contre le travail illégal c'est aussi réfléchir aux exigences et aux besoins nouveaux qu'imposent les mutations de notre vie économique et sociale. C'est réfléchir à des modes de régulations capables d'intégrer les contraintes économiques nouvelles, sans rien céder au plan de la protection sociale des travailleurs et donc de la cohésion de nos sociétés. Une seconde réflexion, plus préventive, devrait donc s'attacher à une analyse approfondie des pratiques illégales observées, de ce qu'elles nous révèlent du fonctionnement des marchés du travail et des moyens d'y remédier, y compris par une régulation positive et clairement affichée des migrations de travail. Quels instruments mettre en place pour cette régulation? Quels bénéfices les Etats les plus engagés dans cette voie en ont-ils retirés? Quelles dérives leur mise en œuvre a-t-elle révélées? Quelles corrections peuvent y être apportées? Quels enseignements en tirer qui soient profitables aux autres?

Volonté de contrôle, exigences du marché et perspectives démographiques

Entre la volonté des gouvernants de contrecarrer l'influence des populistes sur leur électorat et l'impatience des milieux patronaux face à la pénurie de main-d'œuvre, la contradiction est en apparence de plus en plus vive. Si les premiers affichent leur volonté de restreindre les flux d'immigration, les seconds militent pour une politique active de main-d'œuvre. Mais les politiques eux-mêmes savent depuis longtemps que le slogan «immigration zéro» est un mythe, même si leur discours officiel privilégie la lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des frontières. Pour contrecarrer les propositions des plus populistes, certains s'en tiennent parfois à une réponse simpliste face à une question qu'ils savent infiniment plus complexe.

Le débat en cours au sein du Gouvernement britannique est, à ce titre, exemplaire de cette gestion apparemment contradictoire. Il est remarquable, en effet, de mettre en parallèle les prises de positions et déclarations du chancelier de l'Échiquier au Royaume-Uni (Gordon Brown) indiquant que les bons taux de croissance étaient en partie dus à la présence d'une main-d'œuvre immigrée, manière de souligner les bénéfices que tire le pays de l'immigration, avec celles de son collègue ministre de l'Intérieur mettant en garde contre la menace que celle-ci constitue pour la «sécurité intérieure». En d'autres termes, le marché a besoin d'une nouvelle immigration. Mais l'électeur n'en veut pas...

Pour justifier le maintien, voire le renforcement, des politiques migratoires restrictives, les partisans de la fermeture tirent leur argument du taux d'activité relativement faible en Europe (61 % pour les 15 à 64 ans; 51 % pour les femmes) et du nombre de chômeurs. Et le constat est fondé. Il l'est d'autant plus que la croissance un peu euphorique de ces dernières années s'est essouffée et que la situation a recommencé de se dégrader. Dans les douze pays de la zone euro, le taux de chômage s'élevait en juin 2002 à 8,4 %, soit un total de 11,6 millions de chômeurs, en augmentation de 0,4 % par rapport à juin 2001¹.

Face à un chômage dont le caractère structurel se renforce, les politiques actives d'emploi ne donnent néanmoins pas les résultats escomptés, malgré un coût souvent impressionnant: de plus en plus d'emplois (qualifiés et non qualifiés) ne trouvent pas preneurs et, dans certaines régions et certains secteurs, les pénuries s'aggravent. La reprise économique au tournant du millénaire a encore renforcé la tendance. Partout, et pas seulement dans les pays qui étaient en forte croissance, les employeurs, directement ou par l'intermédiaire de leur organisation, font pression sur les gouvernements pour une politique plus active de l'immigration de travail.

Ainsi l'Irlande – dont l'économie était florissante – a mis à l'étude l'hypothèse d'une immigration de 200 000 travailleurs qualifiés sur sept ans, tout comme l'Allemagne, dont la situation était moins flatteuse, qui a décidé d'une ouverture de ses emplois (20 000) à des informaticiens de haut niveau d'Inde et d'Europe de l'Est². La situation était à ce point délicate que les chefs d'entreprises allemandes³ se sont plaints de la lenteur et de la complexité des procédures. Le Royaume-Uni n'était pas en reste et a lancé une campagne de recrutement de techniciens, en proposant des visas d'un an, renouvelables⁴. En Autriche, l'institut de recherche Synthesis a évalué le manque de salariés qualifiés, dans des secteurs

-
1. Source: Eurostat. A titre de comparaison, aux États-Unis, le taux était de 5,9 % en juin et au Japon de 5,4 %. Les meilleurs résultats sont ceux du Luxembourg (2,3 %), de l'Autriche (4,1 %), de l'Irlande et du Portugal (4,4 % chacun). L'Allemagne se situe juste au-dessus de la moyenne avec 8,3 % mais sa situation se dégrade sensiblement (7,7 % il y a un an). La France est avant-dernière avec 9,2 % (contre 8,6 % en juin 2001). C'est en Espagne que les résultats sont les plus préoccupants (11,5 %); Un classement que l'office suggère de relativiser car il y manque les données pour l'Italie, la Grèce et les Pays-Bas, non disponibles en juin.
 2. Ce programme baptisé «Green Card» a démarré en août 2000. Il a concerné environ 10 000 informaticiens étrangers, la majorité recrutée en Inde, puis en Europe de l'Est, mais aussi près de 300 Algériens.
 3. Elles comptabilisent 75 000 postes vacants pour 6 000 diplômés délivrés annuellement par les universités.
 4. Le chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, a souligné l'apport de l'immigration aux bons taux de croissance.

clés comme l'informatique, la technologie et le commerce, à 17 600 pour la seule année 2003. En France, outre la consultation engagée par le Medef auprès de ses fédérations régionales pour recenser les «pénuries», des leaders politiques importants¹ se sont prononcés pour l'ouverture des frontières aux plus qualifiés. Déjà en 1995, un rapport du plan² – rédigé dans une période marquée à la fois par une conjoncture économique difficile et une mobilisation de l'extrême droite – annonçait une «pénurie de main-d'œuvre», qui rendrait «possible une reprise de l'immigration comme cela fut le cas au cours des décennies 1950-1970». Le gouvernement a pris acte des revendications patronales, notamment celles des artisans et PME. Le Commissariat général au plan a lancé, en 2001, un vaste séminaire sur la question. L'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) mène une réflexion sur le thème, associant syndicats, entreprises et administrations. Comme le rappelle Denis Gautier-Sauvagnac, du Medef, «compte tenu de la démographie vieillissante, les entreprises auront besoin d'ici à 2006 de personnel immigré qualifié».

En Allemagne: regard sur le modèle américain

Si les évolutions rapides des technologies de l'information et leurs effets sur la demande de main-d'œuvre ont conduit les autorités allemandes à lancer un programme d'urgence, en août 2000³ les autorités sont conscientes de ce que le problème des pénuries ne se limite pas aux seuls spécialistes de l'informatique. En conséquence, un comité indépendant a été chargé par le ministère fédéral de l'Intérieur d'examiner, en toute impartialité, toutes les questions relatives à l'immigration, y compris celle des pénuries de main-d'œuvre (au niveau national et dans l'UE) et la nécessité éventuelle, en dépit des programmes de formation existant, d'un recours à l'immigration de travail pour assurer la compétitivité de l'économie allemande. Le comité devait donc formuler toutes les recommandations qu'il jugeait pertinentes sur le thème «migration, pénurie de main-d'œuvre et tendances de population⁴».

Du reste, une nouvelle loi sur l'immigration devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2003, prévoyant un «processus de sélection» des travailleurs étrangers utiles à l'économie nationale et de programmation des flux d'entrées⁵. La sélection s'opérait avec le concours des consulats allemands à l'étranger. Les critères de base sont une bonne santé, une «bonne réputation», une qualification professionnelle reconnue et la capacité à assurer son autonomie financière. Un système de points sera mis en place, qui tiendra compte au minimum de l'âge, de la qualification, de l'expérience professionnelle, de la situation familiale, de la maîtrise de la langue, des liens avec l'Allemagne et du pays d'origine. Les ressortissants des pays candidats à l'adhésion à l'UE seront prioritaires. Cette «sélection par points⁶» se combinera avec une procédure de quotas fixés annuellement par le nouvel Office des migrations et réfugiés, en coopération avec l'Office fédéral du travail. La nouvelle loi prévoit l'installation en Allemagne de 50 000 personnes qualifiées par an. Les étrangers «très qualifiés» (professeurs, chercheurs, spécialistes...) ne seront pas soumis à cette sélection, ils continueront à obtenir un droit de séjour illimité. De plus, pour «surmonter des goulots d'étranglement», les agences pour l'emploi sont autorisées à admettre des contingents de travailleurs étrangers à titre provisoire.

1. Au journal *Le Monde* du 1^{er} octobre 1999, Alain Juppé, ex-Premier ministre, confirmait que l'Europe allait «avoir besoin d'apports de main-d'œuvre étrangère».

2. Commissariat général au plan, *Le Travail dans vingt ans*, La Documentation française, Paris, 1995.

3. Ordonnance du 11 juillet 2000 pour les permis de travail et ordonnance du 25 juillet 2000 pour les permis de séjour pour les spécialistes hautement qualifiés en technologie de la communication et de l'information. En dépit du chômage et de l'interdiction de recruter des étrangers, l'objectif était d'en attirer 20 000, avec un permis de cinq ans, dans le cadre d'une procédure accélérée. Des mesures ont été prises pour la formation des nationaux.

4. Le comité devait présenter ses recommandations pour le milieu de l'année 2001.

5. La mise en œuvre de ces dispositions a été retardée par une décision de la Cour constitutionnelle, dont la conséquence a été de refaire la procédure législative.

6. Elle n'entrera pas en vigueur avant 2010, «quand les problèmes démographiques de l'Allemagne s'accroîtront», a précisé le ministre de l'Intérieur, Otto Schily. L'Allemagne reconnaît que, outre les besoins de l'économie, l'immigration sera utile pour pallier son déficit démographique. Le projet est d'expérimenter le dispositif, avec un quota de 10 000 personnes par an, et de l'augmenter progressivement, selon les besoins.

Affronter la concurrence mondiale pour les plus qualifiés

Le Gouvernement britannique convient lui aussi de la nécessité d'être attentif aux changements récents ou prévisibles sur les marchés du travail intérieur et international. C'est cette orientation que résume le titre de l'«objectif 6» du ministère de l'Intérieur: «Régulation de l'entrée et de la résidence au Royaume-Uni dans le meilleur intérêt de la stabilité sociale, de la croissance économique et de la facilitation des déplacements des nationaux du Royaume-Uni».

Dans une conférence à l'Institute for Public Policy Research (IPPR) sur le thème «La migration au Royaume-Uni dans une économie mondiale», en septembre 2000, la ministre de l'Immigration, Barbara Roche, soulignait que le Royaume-Uni voyait «se dessiner des pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs clés de l'économie» et qu'elle devait sur ce point faire face à la concurrence de ses partenaires: «Nous nous disputons les talents les plus brillants: chefs d'entreprise, scientifiques, spécialistes des technologies avancées, grâce auxquels l'économie mondiale prospère.»

Constatant que «la migration internationale est un aspect fondamental de ce système mondial (...) qui devient de plus en plus étroitement intégré», elle soulignait les trois exigences majeures en cette matière à ses yeux: «des contrôles efficaces (...), un système d'asile ferme, juste et crédible qui fasse justice à nos obligations internationales et que les racketteurs ne puissent exploiter, [et une politique d'immigration répondant] aux attentes réelles et aux besoins naissants».

Un programme a été arrêté pour évaluer par secteur les pénuries enregistrées. Une sorte de système de veille des «professions déficitaires» a été mise en place, périodiquement mise à jour par les instances officielles concernées. En septembre 2000, ce système indiquait des pénuries à court ou moyen terme dans les professions de santé (médecins, infirmières, chirurgiens, pharmaciens, vétérinaires) et celles des technologies de l'information, de la communication et de l'électronique. Des groupes travaillant sur un segment spécifique du marché du travail seront formés pour aider à identifier les manques en personnel qualifié, pour garantir que les dispositions régissant l'octroi des permis de travail répondent aux besoins des employeurs et pour permettre de prendre des décisions mieux fondées. Le premier a été créé pour le secteur de la technologie de l'information, des communications et de l'électronique; d'autres devraient suivre. Un plan était à l'étude, visant à attirer les étrangers possédant des «compétences exceptionnelles» qui souhaitent travailler au Royaume-Uni.

Parallèlement, des mesures ont été adoptées, en octobre 2000, qui assouplissent les procédures d'octroi de permis de travail et facilitent l'admission des travailleurs qualifiés non ressortissants d'un pays de l'Espace économique européen (EEE) et qui n'ont pas un droit acquis à travailler au Royaume-Uni. Les critères imposés aux employeurs pour obtenir un permis de travail ont été allégés: ils précisent le niveau de qualification requis pour satisfaire aux besoins et éliminent l'obligation antérieure d'avoir travaillé pendant deux ans au moins après la fin des études. Un programme pilote dit «des novateurs» autorise la création par des chefs d'entreprise d'une nouvelle affaire au Royaume-Uni. Le gouvernement a également proposé l'organisation d'un débat public sur l'impact tant positif que négatif de l'augmentation du nombre des migrants. Ce débat, auquel sont conviées toutes les organisations intéressées par le sujet de l'immigration, sera précédé et structuré par un programme de recherche sur le thème. Il entend définir sa politique en fonction des résultats de cette mobilisation.

La même concurrence mondiale pour les pays du sud de l'Europe

Le Portugal en donne une bonne illustration. C'est probablement là que le déficit de qualification dans la population active disponible paraît le plus important et que l'appareil de formation a le plus de mal à y répondre¹ en dépit des efforts des gouvernants. Deux tiers des actifs des 25-64 ans n'ont aucune qualification. «L'éducation de base fait défaut aux Portugais, déplore Francisco Van Zeller, président de la CIP (Confédération des entreprises portugaises), seulement 40 % des élèves qui démarrent le secondaire terminent leurs études. C'est donc une réforme structurelle de fond et à long terme que le

1. «La formation technique est particulièrement de mauvaise qualité.»

gouvernement doit engager.» De plus, le très faible niveau du chômage de ces dernières années (4 %) a fortement incité les jeunes à entrer très tôt sur le marché du travail, notamment sur des chantiers de construction. Cette pénurie de main-d'œuvre qualifiée entrave indéniablement la croissance de l'économie et constitue un handicap pour les entreprises face à leurs concurrents européens¹. Comme ailleurs, certains patrons réclament du gouvernement une politique de main-d'œuvre à la fois plus active et plus sélective. Les contrats bilatéraux se sont multipliés, à l'instigation des pays du sud de l'Europe, dans l'agriculture, les services et la construction.

En Italie, les chefs des petites et moyennes entreprises sont les premiers à s'inquiéter des effets de la loi sur l'immigration récemment adoptée par le parlement. Cette loi paraît à certains «contraire à la flexibilité, plus que jamais nécessaire, et met l'entrepreneur de fait hors du circuit de la décision²». Les chefs d'entreprise y voient une rigidité supplémentaire sur un marché du travail déjà tendu. Quant à la mesure d'expulsion seulement six mois après un licenciement, elle paraît à beaucoup comme une hérésie, car «on perd tout le savoir-faire acquis par cet ouvrier. Mon problème est de pouvoir recruter la main-d'œuvre dont j'ai besoin. Je préfère recruter quelqu'un déjà sur place, s'il est disponible, plutôt que de devoir à chaque embauche recommencer à zéro l'apprentissage du métier et l'acquisition de la langue³».

Une volonté affirmée de développer une politique active de main-d'œuvre: les exemples de la Slovaquie et du Portugal

Au Portugal, alertés par les perspectives démographiques, les responsables politiques jugent nécessaires d'engager une politique plus active d'immigration. Ils souhaitent même un renouvellement de la réflexion sur ce thème, avec au préalable une étude minutieuse, en raison sa grande sensibilité. Ils pensent souhaitable le fait que la gestion des migrations de travailleurs temporaires soit à terme établie dans le cadre d'une coopération internationale spécifique. Pour l'heure, ils s'efforcent de résoudre le dilemme que leur imposent, d'un côté, l'obligation de se conformer aux règles restrictives communes aux Etats de l'Union et, de l'autre, la nécessité qu'ils ressentent d'assouplir l'accès à leur marché du travail pour répondre aux pénuries déjà constatées (dans la construction, la restauration et les activités agricoles). Le système d'octroi de visas a été réformé et «débureaucratisé» et des délais courts ont été fixés pour leur obtention. Le régime de prorogation de séjour a été assoupli⁴ et un dispositif de régularisation permet de légaliser la situation des étrangers dépourvus de visa de travail⁵. Mais, dans tous les cas, la délivrance de ces visas demeure subordonnée aux besoins réels des secteurs d'activité.

En Slovaquie, deux études récentes – le rapport annuel du Service de l'emploi de la république et l'enquête de l'Institut de recherches économiques sur «la libre circulation des personnes dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne» – confirment l'existence d'une pénurie de main-d'œuvre y compris non qualifiée, dans l'industrie du bâtiment et dans l'agriculture, dont les emplois sont déjà majoritairement occupés par des étrangers⁶. En dépit des efforts du Service de l'emploi pour une embauche prioritaire des nationaux, l'hypothèse admise est celle d'une pénurie durable liée aux rigidités structurelles du marché du travail, notamment pour le travail saisonnier⁷. La demande la plus forte devrait concerner les métiers du bâtiment (toutes qualifications), l'agriculture, pour le travail saisonnier,

1. Selon la CIP, des secteurs performants comme le textile, l'outillage plastique ou les chaussures ne demandent qu'à se développer et réclament des compétences nouvelles. Cette pénurie de qualification freine la progression des gains de productivité nécessaires à la conquête de parts de marché.

2. Michele Faggioli, chargé des questions d'immigration à l'Association des industriels de Belluno et dans le Mouvement national des jeunes entrepreneurs, *Le Monde*, 22 juin 2002.

3. Le PDG de l'entreprise familiale Sest, spécialisée dans la production de composants pour la réfrigération des rayons de supermarché, affiche depuis des années une croissance record, leader européen de sa branche.

4. Pour permettre à un étranger de demeurer au Portugal sous un autre statut que celui qui lui a permis d'entrer dans le pays.

5. Peuvent obtenir cette régularisation les titulaires d'un contrat de travail ou d'une proposition de contrat de travail visée par l'Inspection générale du travail. La régularisation est refusée aux étrangers condamnés à une peine de réclusion supérieure à six mois, à ceux qui ont été expulsés, à ceux qui font l'objet d'une interdiction d'entrée ou qui sont fichés dans le Système intégré d'informations du SEF (Serviço de Estrangeros e Fronteiras).

6. La sous-traitance effectuée par des entreprises étrangères a également fortement augmenté.

7. Source: *Rapport annuel de l'agence de l'emploi*, 1999.

et les spécialités de pointe en informatique et technologie de l'information. Dans ces secteurs, le recours à l'emploi d'étrangers apparaît donc incontournable. La nouvelle loi sur l'emploi et le travail des étrangers incite néanmoins à une approche sélective et stricte du recrutement. Elle favorise des contrats de travail de courte durée (travail saisonnier et projets individuels). Mais elle veille aussi à l'égalité de traitement des travailleurs étrangers. Plus largement, un plan à moyen et à long terme de développement économique de la République de Slovénie est en cours d'élaboration, sur lequel devrait se fonder une nouvelle planification de l'emploi et de l'immigration¹.

Le détachement au niveau mondial: une expérience dans l'informatique

Ce ne sont pas seulement les responsables gouvernementaux qui se préoccupent de gestion prévisionnelle. Les entreprises font preuve en cette matière d'une plus grande imagination et organisent, sans complexe, à l'échelle locale, régionale ou mondiale, les conditions de leur approvisionnement au meilleur coût et au mieux de leurs intérêts stratégiques. Le programme baptisé «Global Resources» mis en œuvre depuis deux ans par une des plus grandes sociétés informatiques mondiales (IBM) en donne une belle illustration. L'objectif: répondre tout à la fois à la pénurie d'informaticiens et à la concurrence des pays à faibles coûts salariaux en se dotant au niveau mondial d'une sorte de centre de ressources de techniciens susceptibles d'être sollicités en fonction des besoins et pour la durée de la tâche considérée. Ces salariés d'une SSII² sont «détachés» quelques mois chez le «client» pour remplir une «mission exceptionnelle et ponctuelle». Une fois leur travail terminé, ils repartent, souvent après avoir décroché d'autres travaux de sous-traitance, réalisables chez eux. Chaque pays concerné décline ce programme selon les règles sociales en vigueur.

IBM France utilise ainsi régulièrement un nombre important (100 à 150) de ces salariés étrangers (vietnamiens, indiens, algériens, bélarusses, tchèques ou hongrois) en mission de «détachement». Ils sont payés par leur employeur au «tarif» de leur pays, c'est-à-dire nettement moins que les minimums conventionnels français. Les intermédiaires «employeurs» sont des SSII prestataires de services existantes ou créées tout spécialement³. Michel Antoine, directeur des affaires sociales d'IBM à Corbeil-Essonnes⁴, s'en explique sans détour: «Si nous ne le faisons pas de manière structurée et officielle, nous le ferions quand même, mais de manière plus ou moins licite. Le recours à ces informaticiens étrangers nous permet à la fois de répondre rapidement aux besoins de nos clients, donc de gagner des parts de marché, et de maîtriser une concurrence qui pourrait se développer contre nous.» Une expertise a montré que cette «sous-traitance étrangère» permet une «rationalisation des coûts et de la flexibilité», et représente une économie de 13 % du coût des opérations. Cette pratique est dénoncée comme un «trafic de main-d'œuvre» par les organisations syndicales. Le plus cocasse est que le comité d'entreprise d'IBM à Corbeil-Essonnes a lui-même accepté, pour le développement de son site Internet, un contrat du même type avec une société algérienne. Celle-ci a détaché sur place des informaticiens qui ont ensuite achevé le travail chez eux.

La pénurie évoquée n'affecte pas seulement les métiers de l'informatique ou du secteur secondaire, elle touche également de plein fouet le personnel soignant public ou privé. En Allemagne, elle se fait fortement sentir dans les cliniques ou les foyers de personnes âgées. Le Royaume-Uni a négocié avec la Pologne le recrutement d'infirmières. La France, elle, recrute en Espagne. Mais, elle est menacée de difficultés plus grandes encore dans les années à venir, si rien n'est fait pour compenser les conséquences de la loi sur les trente-cinq heures et des futurs départs à la retraite. Déjà de nombreux hôpitaux ne travaillent que grâce aux médecins étrangers (la plupart des ressortissants des pays tiers) qui assurent le plus souvent les gardes, aux urgences ou dans les services de soins. On en compte déjà

1. Sont exploités les enseignements du Service de l'emploi (demandeurs d'emploi), la base de données sur les salariés du Bureau des statistiques et les enquêtes auprès des employeurs sur leurs besoins.
2. SSII: société de services et d'ingénierie informatique: elle peut être immatriculée dans le pays des salariés ou dans celui où s'exécute la prestation.
3. Les clauses très rigoureuses des contrats commerciaux de sous-traitance mettent IBM à l'abri d'un éventuel pillage de sa technologie ou de ses clients.
4. Le programme a été présenté il y a plus d'un an au comité central d'entreprise d'IBM France.

plus de 4 000, indispensables au fonctionnement de l'institution hospitalière publique. Pour attirer l'attention de l'opinion sur leurs conditions de travail et leur avenir plus qu'incertain, ils ont engagé une grève des soins non urgents et des actes administratifs, au mois d'avril 2002. Un nouvel Observatoire de la démographie des professions de santé doit être mis en place pour évaluer les déséquilibres dans certaines spécialités ou certaines régions, et proposer des solutions.

La demande est la même dans le secteur des transports qui s'intéresse de longue date aux salariés de l'est de l'Europe. Le groupe Promotrans a ouvert une école de logistique à Budapest en septembre 2001, pour répondre aux besoins des entreprises françaises en Europe de l'Est, une prochaine implantation est prévue en Pologne. Une entreprise bordelaise de location de véhicules avec chauffeur GT a fait, elle, le choix d'une implantation en Ukraine et au Bélarus. Cette solution a été choisie après semble-t-il l'échec des tentatives de recrutement de chauffeurs en France, pourtant accompagnées de campagne de promotion pour attirer les jeunes à travers les mairies, les clubs sportifs et les associations d'insertion. Le directeur de l'école interne à l'entreprise indique clairement les raisons du projet: «Nous voulons trouver des gens à mettre au volant de nos camions, pas faire des économies. On les emploiera aux conditions sociales françaises. Et nous sommes prêts à les former.»

Les insuffisances de l'approche sécuritaire

Ainsi, en dépit d'un taux de chômage de 8,5 %, des pénuries se font donc sentir dans toute l'Union, même si les secteurs varient selon les pays (santé, transport, technologies de l'information, hôtellerie, etc.)¹. Les choses semblent d'autant plus délicates que face à la rapidité des changements technologiques les systèmes de formation nationaux font preuve d'une réactivité insuffisante et s'avèrent au moins un temps incapables de répondre à la demande. L'attraction de salariés étrangers qualifiés immédiatement disponibles pour les postes à pouvoir devient donc un enjeu essentiel. La compétition est désormais vive entre l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Australie pour attirer les travailleurs qualifiés du Sud. La conséquence classique est de faire porter la charge de cette formation sur les pays d'origine et de risquer ainsi de ruiner une part importante de leurs efforts de développement.

C'est dire combien la politique sécuritaire qui, depuis vingt ans, tente de restreindre l'immigration est loin de suffire à répondre aux enjeux de notre époque². D'autant que s'y ajoutent les contraintes de la démographie. Au sein de l'UE, l'accroissement naturel – 266 000 – a été en 1999 le plus faible de l'après-guerre. Certains pays (Italie, Allemagne, Suède, l'Espagne) présentent déjà un solde négatif³. Sans l'immigration, ceux-là seraient déjà confrontés à une baisse de leur population⁴. D'autres (France, Pays-Bas, Finlande) semblent pouvoir y échapper quelques années encore. Avec 7,3 naissances pour 1 000, l'Irlande est en tête de l'UE pour la natalité en 2001, suivie de la France (4,2).

Selon Eurostat, en 2001, la population de l'UE a progressé de 0,4 %, soit un effectif supplémentaire de 1,5 million de personnes qui, pour les trois quarts, sont originaires des pays tiers. Le taux d'accroissement naturel est depuis 1989 en dessous du taux migratoire. La Suisse illustre bien cette dépendance démographique à l'égard de l'immigration. En dépit d'une chute de la natalité, la population de la Confédération helvétique a continué d'augmenter en 2001 (+ 0,8 %) en raison de la progression de l'immigration et du recul de l'émigration⁵. Résultat: le solde migratoire a doublé par rapport à 2000. Fin 2001, la population étrangère s'élevait à 1,457 million, soit 33 432 de plus que l'année précédente

1. En 2000-2001, les Etats-Unis ont reçu 195 000 travailleurs. Dès le mois de mars 2000, les entreprises américaines d'informatique avaient atteint le quota de 115 000 visas de travail H1B prévu pour l'année.

2. En France, en 1991, une étude de l'Insee traitait pour la première fois depuis longtemps de l'apport de l'immigration à l'équilibre national. En Allemagne, l'Institut de recherche économique de Westphalie (RWI) publiait en 1997 un rapport montrant que les 7 millions d'étrangers dans le pays rapportaient de 20 à 35 milliards d'euros, notamment par leurs cotisations aux caisses de retraite, soit plus que les dépenses en leur faveur sous forme d'allocations chômage ou d'aide sociale. En octobre 1998, une commission d'enquête parlementaire soulignait le bénéfice pour l'Allemagne d'être un «pays d'immigration».

3. Les naissances moins les décès.

4. L'Espagne présente le taux de fécondité le plus bas du monde.

5. Source: Office fédéral de la statistique (OFS), chiffres publiés le 8 août 2002.

(+ 2,3 %). Une dynamique qui a plus que compensé le recul de l'excédent de naissances, et la population de nationalité suisse ne croît plus que grâce aux naturalisations¹.

Quoi qu'il en soit, dès 2015, les bouleversements démographiques se feront plus nettement sentir encore dans l'ensemble de l'Europe. La part des plus de 65 ans se situera aux alentours des 22 %, contre 16 % aujourd'hui, et la population en âge d'activité va fortement diminuer. En Italie, par exemple, où le Parlement vient d'adopter une loi très restrictive, les experts s'accordent à reconnaître que le total des étrangers actuellement installés dans le pays (en situation légale ou illégale) ne suffira pas à compenser la chute de la natalité du pays: 9,4 naissances par an pour 1 000 habitants, le taux le plus faible d'Europe. Sans l'immigration, les Italiens risqueraient ainsi de passer de 58 millions à 52 millions d'habitants d'ici à 2050. La situation paraît identique en Allemagne. Des mesures y sont actuellement à l'étude pour anticiper les effets du vieillissement et du déclin attendu de la population. La chute continue du taux de natalité et l'augmentation constante de la durée de vie provoquent des changements considérables dans la pyramide des âges. D'après les estimations disponibles, les effectifs de personnes en âge de travailler progresseront jusqu'en 2012, pour décliner de manière continue.

Mais, là encore, les choses ne sont pas simples. Car, si les étrangers contribuent notablement à la natalité des pays européens, l'expérience montre que cette contribution n'est que provisoire tant les immigrés modèlent rapidement leurs comportements de fécondité sur celui de leur pays d'accueil. De plus, si l'on attend d'une entrée massive à court terme des étrangers qu'elle comble même partiellement les creux démographiques, il conviendra d'être plus attentif que par le passé à l'accueil et à l'intégration, faute sinon de laisser se développer discrimination et exclusion sociale. En Suisse, on estime que la politique migratoire ne doit pas être l'instrument unique permettant de compenser la faible progression de la population active. Les autorités veulent aussi faire porter leurs actions sur l'augmentation des taux d'activité (des femmes notamment) et l'amélioration de la productivité des entreprises.

Quoi qu'il en soit, tous les gouvernants européens (ou presque) – soutenus par une bonne part de leur patronat respectif – réactivent leur politique de main-d'œuvre. Ils s'efforcent officiellement de réaliser une véritable sélection des nouveaux arrivants, donnant la priorité aux plus qualifiés. Ils y ajoutent parfois une politique de «quotas» révisables en fonction de la conjoncture, pour les emplois non qualifiés (BTP, agriculture, nettoyage, alimentation, hôtellerie et restauration), car la demande concerne les deux pôles extrêmes du marché du travail. C'est même en cela que la période se distingue radicalement de celle des grandes vagues d'immigration économique des années 1960.

1. Le nombre des décès est toujours plus élevé que celui des naissances et la différence s'est même accrue dans la dernière période.

Les enjeux d'une nouvelle coopération Nord-Sud: comment ne pas priver les pays du Sud de leurs forces vives

Le rapport annuel de l'OCDE¹ confirme la forte progression des migrations de travailleurs qualifiés et hautement qualifiés dans les années 1999 et 2000, soutenues à la fois par les perspectives positives d'emploi et l'assouplissement des conditions d'entrée. Mais on ne peut pas ignorer que cette fuite accélérée des «cerveaux» qui vide les pays de départ de forces essentielles à leur développement constitue aussi un réel danger pour l'avenir². L'exemple de l'Inde est très significatif. Ce pays peut certainement se prévaloir du titre de premier exportateur de main-d'œuvre qualifiée au monde. Chaque année, des vagues entières d'informaticiens émigrent au terme de leur formation pour se faire embaucher à l'étranger. Plus d'un sur deux choisit les Etats-Unis et environ 20 % l'Union européenne, principalement le Royaume-Uni.

L'Inde constitue ainsi un véritable vivier de techniciens et d'ingénieurs, formés en anglais, offrant une forte productivité, pour un coût défiant toute concurrence. Aux Etats-Unis, un ingénieur américain est rémunéré deux à trois fois plus que son équivalent indien. En faisant appel à cette immigration, les entreprises économisent au minimum un tiers du coût de leur projet. Cela explique que Microsoft Etats-Unis en emploie environ 3 000. Les contrats proposés sont généralement de courte durée (deux à trois ans). Cette ponction des meilleurs ne vaut pas seulement pour l'Inde. L'Office international des migrations évalue à 20 000 le nombre des professeurs, ingénieurs et médecins qui délaissent annuellement l'Afrique, alors même que ce continent aurait besoin d'un million d'ingénieurs et de scientifiques supplémentaires pour assurer son développement. Même le Nigeria, le pays le plus riche, n'a pu endiguer l'exode d'environ 40 000 de ses diplômés.

Ce départ des plus qualifiés est, on l'a vu, ouvertement organisé par les pays occidentaux³ au risque d'une aggravation des difficultés des pays d'origine qui, en retour, ne pourra qu'accroître le désir de départ des catégories intermédiaires qui n'y trouvent aucune perspective de promotion. Il faut donc réfléchir à de nouvelles formes de coopération capable d'utiliser l'expansion des migrations internationales des travailleurs comme un des atouts du développement, en veillant à un partage équitable des profits qui en résultent. Aucune coopération véritable ni aucune régulation des migrations ne verront le jour si, comme toujours, seuls les pays d'accueil en tirent tous les profits (arrivée des plus qualifiés, économies des coûts de formation) en laissant aux pays de départ l'essentiel des inconvénients (départ des plus compétents, investissement d'éducation sans compensation, entrave au développement, contrôle policier et social des moins qualifiés). Si l'on veut rééquilibrer au moins partiellement ce partage inégal, c'est la philosophie même de la coopération qui doit être repensée pour favoriser ce qu'à l'OCDE on nomme le principe du «double horizon⁴» du migrant formé à l'étranger que l'on aide ensuite à participer au développement de son pays d'origine⁵.

Cela suppose, pour une part, de favoriser le retour des plus qualifiés susceptibles de ramener avec eux leurs compétences nouvelles, leurs réseaux de relations nouées dans les milieux scientifiques internationaux et, le cas échéant, des capitaux privés pour l'investissement. Le rapport de l'OCDE donne l'exemple du rôle important des émigrants de retour dans l'expansion accélérée des secteurs de haute technologie au Taipei chinois, en Corée du Sud et en Irlande. Cela suppose aussi, pour une autre part,

1. *Rapport annuel sur les tendances des migrations internationales*, OCDE, Paris, 2001.

2. L'OCDE envisage une étude sur l'impact de cette «fuite des cerveaux» en Russie.

3. Aux Etats-Unis, près de 7 millions d'immigrants bénéficiant de permis temporaires sont embauchés.

4. «Un nouveau partenariat pour la coopération», in *Migration et développement*, OCDE, 1994.

5. *International Mobility of the Highly Skilled*, OCDE, Paris, 2002.

d'aider dans les pays de départ au développement de structures d'innovation et de recherche publiques ou privées, de pôles universitaires de haut niveau pour leur permettre d'intéresser et de motiver au retour leurs ressortissants hautement qualifiés installés à l'étranger¹. Dans cette perspective, des aides financières pourraient être offertes à des étudiants pour aller parachever leur formation à l'étranger. Elles seraient assorties d'une clause d'engagement de retour pour une période déterminée, à l'équivalent des bourses d'études offertes en contrepartie d'un engagement d'intégrer les services publics durant les premières années de sa carrière. Des programmes existent qui répondent à cette logique d'ensemble², il importe d'en dresser un bilan, de les multiplier lorsque leurs résultats sont positifs, ou de les supprimer dans le cas contraire, et, surtout, de leur consacrer des moyens à la hauteur de l'ambition affichée.

Aide au retour pour la création d'entreprises: l'exemple allemand

En Allemagne, un programme a été établi visant à utiliser les acquis des salariés immigrés qualifiés pour aider au développement de leurs pays d'origine par le biais de créations de petites et moyennes entreprises encouragées par le gouvernement fédéral. Des fonds sont dégagés pour un fond de crédit permanent pour ceux qui souhaitent créer (ou acquérir) une entreprise, sous condition d'une contribution à part égale du pays d'origine partenaire. Les travailleurs qualifiés intéressés peuvent obtenir un prêt personnel à faible intérêt, auprès de la société allemande d'investissement et de développement (Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft) et la banque nationale partenaire. La sélection s'opère avec pour critères le projet d'investissement, les garanties morales offertes par l'emprunteur et sa solvabilité. Le montant maximal des prêts varie d'un pays à l'autre. Par exemple, pour la Slovénie, le montant peut atteindre 300 000 DM, au Viêt-nam 100 000 DM. 8 292 prêts ont déjà été accordés et plus de 67 345 emplois ont été créés, ce qui représente un total de 705,6 millions d'euros, dont 364,3 millions d'euros pour la contribution allemande. Pour la mise en œuvre de ce programme, des accords bilatéraux ont été conclus avec les pays suivants: Turquie, Chili, Erythrée, Albanie, Croatie, Yougoslavie, Slovénie, Macédoine, Viêt-nam et l'Autorité palestinienne (l'accord avec la Bosnie-Herzégovine est en cours).

L'expérience d'une coopération décentralisée

Mais la coopération à réinventer ne saurait se limiter aux seuls engagements nécessaires des Etats nationaux. Le constat de la faiblesse de l'aide gouvernementale au développement des pays pauvres donne plus de valeur encore aux initiatives de coopération internationale des collectivités locales ou régionales. Celles-ci profitent, là aussi, de l'élargissement progressif de leurs prérogatives, quitte à empiéter sur ce qui paraissait être de la compétence exclusive de l'Etat centralisateur. Les «Troisièmes assises de la coopération décentralisée³», tenues à Paris en décembre 2001, ont été l'occasion d'en dresser un bilan, de dégager quelques leçons et de nourrir quelques espérances pour l'avenir.

Le premier enseignement de cette rencontre a été de souligner l'ampleur méconnue de ces initiatives. Un grand nombre de régions les ont intégrées dans leurs politiques publiques et, plus important encore, elles ne souffrent pas des alternances politiques. Le principal mérite de ces expériences est qu'elles favorisent un apprentissage réciproque du respect de l'Etat de droit et du contrôle démocratique. Chaque projet pour être agréé doit impérativement s'inscrire dans le long terme et être réalisé à toutes les étapes en concertation avec les partenaires concernés. L'échange permanent d'informations internationales entre les partenaires, le développement de réseaux de coopération, le contrôle par des sociétés civiles locales des projets à l'élaboration desquels elles ont été associées sont les critères essentiels d'un échange équitable et d'un partenariat véritable, plus encore que l'ampleur financière du projet. Comme l'indique Paul Allies, professeur de sciences politiques à l'université de Montpellier, «il se

1. En Chine, un programme existe pour la transformation de 100 universités en pôles de recherche de niveau international.

2. Par exemple les accords d'association entre l'Europe et le Maghreb.

3. La notion de «coopération décentralisée» inclut tout acteur ou organisation de la société civile. Cette définition est de plus en plus souvent revendiquée par les collectivités locales, elle est plus large que celle admise officiellement en France, où le terme recouvre seulement le partenariat entre collectivités de niveau équivalent.

pourrait bien que s'invente ainsi un autre type de gouvernance (...) Une gouvernance démocratique promouvant l'idée de gouvernements locaux mobilisant les ressources humaines et sociales dispersées sur des territoires sans nom. Ce serait la manifestation [d'une] bonne pratique de la mondialisation». Trois domaines sont privilégiés: le développement local, la formation et la santé. L'amélioration de la gestion publique est privilégiée.

Le double intérêt de cette forme de coopération est, d'une part, sa souplesse plus grande et son adaptabilité plus forte aux réalités de terrain en comparaison des aides gouvernementales ou internationales, et, d'autre part, sa fiabilité plus grande en comparaison de certains engagements de types associatifs ou humanitaires. Ainsi, le financement des collectivités locales françaises a été complété par des fonds de l'Union européenne ou de l'Etat français¹. Mais cette coopération se veut plus qu'un simple apport (technique ou matériel) du Nord au Sud. Elle se distingue de l'aide traditionnelle par cette ambition d'engager une relation d'échange fondée sur un partenariat véritable, profitable aux uns et aux autres, ce que ses promoteurs nomment la réciprocité. Certaines des opérations conduites avec des jeunes issus de l'immigration se sont avérées à ce titre particulièrement fructueuses. Les municipalités en tirent deux bénéfices. Le premier a été une mobilisation plus forte de l'ensemble de leurs administrés autour du thème de l'intégration des migrants. Le deuxième corollaire a été une (auto)valorisation des jeunes issus de l'immigration qui ont acquis un «sentiment d'utilité sociale». L'action de coopération conduite dans le Sud permettait ainsi de construire la citoyenneté dans le Nord.

Dans le même esprit, mais sur un autre plan, on peut citer le double résultat de l'action engagée depuis près de vingt ans par un regroupement d'une quinzaine de villages normands du plateau de Boos (à l'est de Rouen) en faveur du département de Guibaré, dans la province du Bam, au Sénégal, avec le concours financier des entreprises locales et le Conseil général de Seine-Maritime. Le premier déjà remarquable est le transfert chaque année d'une somme d'environ 45 700 euros qui permet de doubler le budget de Guibaré. Le second résultat plus inattendu est qu'en retour cette action a stimulé la coopération entre les municipalités normandes aussi bien dans le domaine de la distribution de l'eau que dans celui de la gestion des collèges, par exemple. Une véritable réussite aux yeux de l'initiateur de cette double coopération, M. Max Martinez, maire d'une des communes concernées: «L'atmosphère a changé. Aujourd'hui, quand un village organise une journée de soutien à l'Afrique, les trois quarts des habitants s'y retrouvent².»

Le secteur privé n'est pas en reste

Le secteur privé n'est pas en reste d'exemples à méditer, dont l'ambition est également le développement d'une coopération fondée sur un respect mutuel des partenaires. Là encore, ces initiatives comblent les vides, voire les échecs, de l'aide internationale. Le «compagnonnage industriel» entre entreprises du Nord et du Sud est l'une des plus intéressantes en ce sens, à la fois pour son pragmatisme et pour la philosophie qui la fonde. L'objectif est d'aider les petites entreprises du Sud créatrices de richesse à surmonter leurs handicaps (manque de formation des dirigeants et des cadres, ou absence de financement adapté) dans la compétition commerciale et à mieux maîtriser la logique des marchés et des règles de la compétition qu'ils imposent.

A l'origine de cette expérience, on trouve le Centre de développement de l'entreprise (CDE), institution conjointe de l'Union européenne et des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), créé il y a vingt-cinq ans, pour «encourager le développement des petites et moyennes entreprises industrielles» dans les soixante-dix-sept pays ACP. Le CDE est intervenu en France, en Espagne et en Autriche, et il ne s'occupe que du secteur privé. En France, une collaboration a été développée avec l'association «Entreprises et

1. En 2000, le budget de l'Etat français sur ce plan était en progression de 62 % par rapport à 1994, soit 10,6 millions d'euros pour 319 projets. Tous crédits confondus, l'engagement financier des collectivités territoriales à l'international se montait cette année-là à près de 228,7 millions d'euros. A cette date, la totalité des régions françaises, la moitié des départements et la grande majorité des grandes villes et villes moyennes soutenaient près de 6 000 programmes internationaux dans 114 pays.

2. Bilan pratique, Citées-Unies France, décembre 1996.

développement¹», et, depuis 1996, 130 «compagnonnages» de PME franco-africaines ont été ainsi créés, générant environ 6 millions d'euros de chiffre d'affaires pour une mise de fonds publics de 600 000 euros. Le président du réseau Entreprises et développement (Jean-Claude Sitbon) commente en ces termes l'expérience: «A la relation habituelle client-fournisseur ou à la relation porteuse de projet au Sud-investisseur au Nord, nous voulons substituer un rapprochement entre entreprises d'un même métier. (...) La qualité des liens qui se sont tissés entre les hommes a permis de mener de pair la recherche du profit et la transmission d'un savoir.» Un nouveau programme a été annoncé le 19 mai 2002, intéressant les pays du Maghreb et d'Afrique francophone, dans le domaine commercial, technique ou financier.

1. Le projet est également soutenu par le Fonds de solidarité prioritaire du ministère français des Affaires étrangères et par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Onudi).

L'enjeu du développement: croissance, égalité de traitement et Etat de droit

Un bilan très négatif de la politique de développement

Favoriser le retour au pays des uns et, plus encore, éviter «l'émigration contrainte» de ceux qui y sont encore: ce rêve n'a aucune chance de devenir réalité si, aux premiers comme aux seconds, on n'offre pas la possibilité d'inscrire leur démarche et leur choix individuel dans un projet collectif qui leur redonne espoir en lui donnant un sens, celui d'un avenir pour leur pays, c'est-à-dire l'inverse du résultat de cinquante ans de politique de développement. Le bilan de faillite qui en est dressé depuis quelques temps est sans appel.

Ce fut le cas, par exemple, à l'occasion de la 2^e Conférence européenne annuelle sur l'économie du développement à Paris en juin 2000¹ sur le thème «Penser le développement au tournant du millénaire». Les chiffres sont en effet accablants. Plus de 1 milliard d'habitants de la planète vivent avec moins d'un dollar par jour. Le PIB de l'Afrique subsaharienne (750 millions d'habitants) est à peine supérieur à celui de la Belgique (10 millions d'habitants) et son réseau routier inférieur à celui de la Pologne, tandis qu'à peine plus de la moitié des habitants (58 %) a accès à l'eau potable. Ces résultats traduisent bien une faillite de la communauté internationale.

La Banque mondiale traduit clairement cet échec dans son dernier rapport annuel: *Rapport sur le développement dans le monde, 2000-2001: combattre la pauvreté*². Le revenu moyen des vingt pays les plus riches est aujourd'hui trente-sept fois plus élevé que celui des vingt pays les plus pauvres. Cet écart a doublé depuis 1960. Au total, près de 2,8 milliards d'habitants vivent avec moins de 2 dollars par jour, et 1,2 milliard avec moins de 1 dollar.

A l'échelle mondiale, un enfant sur quatre souffre de malnutrition. En Afrique, le revenu moyen par habitant a baissé depuis la fin des années 1960. En 1960, les 20 % des individus les plus riches du monde avaient un revenu 30 fois supérieur à celui des 20 % les plus pauvres. En 1995... 82 fois. Selon le Pnud³ en 1980, les 1,3 milliard d'habitants qui vivent dans les pays les plus pauvres étaient en moyenne 22 fois moins riches que les Américains. Vingt ans plus tard, ils le sont 86 fois moins!

Ainsi, contrairement à la thèse dominante des ultralibéraux américains, la «croissance macro-économique» ne s'accompagne pas mécaniquement d'une amélioration générale du niveau de vie. S'il est indéniable que la mondialisation dans sa logique actuelle a accéléré le rythme des échanges, il est tout aussi patent qu'elle a accru plus fortement encore les inégalités⁴.

Délocalisations: chômage, paupérisation et migrations

A l'action des institutions financières internationales qui se donnent pour mission de libéraliser les marchés de la planète tout entière s'ajoutent celles plus directes des grandes entreprises multinationales avec leurs opérations répétées de délocalisation. Dès leur première étape – celle de l'implantation – ces délocalisations bouleversent les équilibres locaux. Elles déstabilisent les économies, déstructurent les

1. Intitulée «ABCDE» (Annual Bank Conference on Development Economics), cette conférence s'est tenue sous les auspices de la Banque mondiale et du Conseil d'analyse économique (CAE), organisme rattaché au Premier ministre français. Au cours de la même semaine était organisé le Sommet social des Nations Unies à Genève (précédé de manifestations des organisations «antimondialisation»), la présentation par le Pnud (Programme des Nations unies pour le développement) de son rapport annuel sur le développement humain, centré sur les droits de l'homme, et, à Paris, le séminaire des ministres du Développement des Quinze sur le thème «Identité européenne et développement».
2. «Combattre la pauvreté», rapport publié le 12 septembre 2002. La banque laisse paraître de sérieux doutes sur les résultats de la lutte contre la pauvreté et semble s'écarter du dogme dominant sur les bienfaits de la mondialisation.
3. Programme des Nations unies pour le développement.
4. En 1997, les 225 plus grosses fortunes du monde équivalaient au revenu annuel des 47 % d'individus les plus pauvres de la population mondiale, soient 2,5 milliards de personnes.

coopérations productives existantes, modifient le statut des travailleurs, accentuent la dépendance des pays concernés et de leurs populations à l'égard de l'extérieur. Quand vient le second temps – celui de l'abandon pour cause de rentabilité insuffisante – leurs conséquences sont plus brutales encore! Plus vite qu'elles ne l'avaient instaurée, les délocalisations font table rase de l'organisation économique mise en place, témoignant, s'il en était besoin, de sa précarité essentielle.

Les *maquiladoras* du nord du Mexique en sont un parfait exemple. Leur objectif était de tirer le profit maximal des coûts salariaux très bas, de l'exemption des frais douaniers et de la proximité des Etats-Unis pour l'exportation de leur production. Des millions d'immigrés de l'intérieur y ont été ainsi «conduits» pour y servir de main-d'œuvre à bon marché, provoquant une vaste migration interne au Mexique et, à travers le Mexique, de populations venues des pays voisins. Aujourd'hui, alors que le système les estime moins «rentables», les *maquiladoras* ferment par centaines, voir par milliers, sans souci particulier de ceux qui y étaient employés. La rentabilité étant mieux assurée ailleurs, une nouvelle délocalisation est en marche qui n'a que faire de ses conséquences sociales: ni dans le pays qu'elle quitte ni dans celui où elle va s'installer... provisoirement!

C'est cela aussi qui activent les migrations internationales et non simplement la surpopulation. Le chômage et la paupérisation qui découlent de ces délocalisations strictement financières sont en effet le stimulant idéal de nouvelles migrations internes, transnationales ou internationales. Mais, là encore, la sélection sera rigoureuse: tous ne partent pas, loin de là; et chacun ne va pas où il veut. Contrairement aux apparences, il y a toujours plus de logique que d'incohérence et d'anarchie dans les migrations internationales. Même si les logiques aujourd'hui à l'œuvre ne sont plus celles qui prévalaient au milieu du siècle dernier.

S'y ajoutent les effets des conflits militaires ou civils des réorganisations géopolitiques qui accompagnent la «mondialisation» en cours. De la chute de l'empire communiste jusqu'aux conflits des Grands lacs, ces réorganisations géopolitiques contribuent, elles aussi, à l'accélération, sous des formes parfois plus violentes, des déplacements de populations, avec plus de cohérence qu'il n'y paraît dans les exactions perpétrées. Et là la sélection est plus vive encore. Tous ne vont pas impunément partout. Et, globalement, la misère reste à la misère.

De Cancun à Monterrey: le symbole d'une régression

A la veille du Sommet de Monterrey, les 260 ONG rassemblées dans le Forum global pour le financement du droit à un développement soutenable et équitable réclamaient une «réforme profonde» de l'aide. «Il faut changer les règles pour arrêter l'hémorragie des pays pauvres», a déclaré Alejandro Villamar, un des organisateurs mexicains.

On ne peut manquer de souligner cette ironie de l'Histoire qui, à vingt ans d'écart, a fait du Mexique le théâtre d'un rêve et d'une désillusion. De Cancun (1981) à Monterrey (2002), l'utopie d'un «nouvel ordre économique mondial» a laissé la place à l'impératif d'une lutte contre la pauvreté, avec, en toile de fond, le constat implacable de vingt ans d'aggravation continue des inégalités et la crainte que celles-ci constituent le plus sûr terreau du terrorisme aveugle contre les «richesses» de l'Occident.

Il n'est pas moins remarquable qu'il ait fallu attendre le début du troisième millénaire pour que la Banque mondiale, dont c'est la mission, tente enfin selon les propres termes de son président, James D. Wolfensohn, «de mieux faire comprendre la pauvreté et ses racines» et d'étudier «ce qui doit être fait pour relever le défi de la lutte contre la pauvreté». Un chiffre suffit à illustrer le défi: en vingt ans, le nombre de pauvres – vivant avec moins de 2 dollars par jour – a augmenté de 50 %. Ils sont aujourd'hui plus de 2,4 milliards, soit près de 40 % de la population mondiale¹.

1. Cette paupérisation ne concerne pas seulement l'Afrique. Les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale en transition ont vu se multiplier par plus de vingt le nombre de personnes vivant dans la pauvreté. La similitude des procédures est d'ailleurs édifiante. J. Stiglitz souligne ainsi que «le Fond monétaire international est en partie responsable de cette situation scandaleuse: c'est lui qui a imposé les fameuses «thérapie de choc» à l'ancien bloc de l'Est, qui ont conduit à l'enrichissement de quelques-uns et au dénuement de la grande majorité» (interview au *Nouvel Observateur*, juillet 2002).

On doit également souligner que la préparation du rapport¹, étalée sur plus de deux ans, s'est appuyée sur une étude intitulée *La Parole est aux pauvres*, sollicitant les témoignages de plus de 60 000 hommes et femmes démunis dans soixante pays. Si on doit se féliciter pleinement de la démarche, il peut paraître surprenant qu'il ait fallu attendre si longtemps pour comprendre enfin que les premiers concernés ont des choses à dire sur leur condition et sur leurs besoins. C'est la raison pour laquelle on «découvre» qu'il faut inclure dans la définition de la pauvreté l'impuissance, l'incapacité à se faire entendre, la vulnérabilité et la crainte. En un mot, les droits de l'homme.

«La pauvreté n'est pas qu'un processus économique»

Cette remarque est extraite du rapport de la Banque mondiale. Elle marque un véritable tournant dans une approche jusque là très dogmatique du développement. Le premier vice-président de la Banque mondiale, Nicholas Stern, a été sur ce point particulièrement net: «Nous savons que, sans la croissance économique, on ne saurait réduire durablement la pauvreté. Mais nous sommes également conscients du rôle fondamental des changements institutionnels et sociaux dans le renforcement des processus de développement et dans l'insertion des pauvres.»

Comme le Pnud (Programme des Nations Unies pour le développement), la Banque mondiale convient de ne plus subordonner le développement au primat de «l'économique» et juge utile, au contraire, une valorisation des institutions publiques et sociales, et des infrastructures de santé et d'éducation. L'ambition est de s'attaquer ainsi aux inégalités et, surtout, d'associer les populations les plus pauvres aux retombées de la croissance², condition impérative si on veut, en retour, leur permettre d'y contribuer. «Plus une société est inégalitaire, plus il est urgent de renforcer l'équité si l'on veut réduire rapidement la pauvreté.»

L'accélération de la mondialisation et les crises financières de 1997-1998 ont souligné les effets pervers des politiques antérieures. «Elles ont provoqué une réduction des dépenses publiques de santé et d'éducation au nom de la lutte contre le déficit budgétaire et, partant, un accroissement de la pauvreté et des inégalités. La mondialisation ne se résume pas à la simple ouverture des frontières: elle traduit aussi le poids croissant des marchés, le retrait des Etats nationaux, la difficulté de mettre en place des formes de pouvoir supranationales capables de l'orienter et l'essor de zones grises qu'elle produit et dont elle s'alimente», indique Jacques Valier, professeur à l'université Paris-X-Nanterre et membre du CAE. «La globalisation est de plus en plus excluante», ajoute-t-il.

Repenser le concept de développement et donner toute sa place à «l'Etat de droit»

C'est, en effet, la crise asiatique qui, en 1997-1998, a ouvert la première faille sérieuse dans le dogme dominant et autorisé une critique interne très ferme de l'inaffabilité des politiques libérales³. Critique d'autant plus pertinente qu'elle a eu pour porte-parole Joseph Stiglitz, alors économiste en chef de la Banque mondiale, qui s'en est pris au «consensus de Washington⁴», fondement depuis les années 1980 des politiques économiques reposant sur le triptyque libéralisation-privatisation-déréglementation, avec un pouvoir quasi absolu sur la conduite des politiques budgétaires de pays endettés⁵.

1. Le plus détaillé jamais effectué par la Banque mondiale sur la pauvreté dans le monde.

2. Un expert de la Banque mondiale considère ceci: «Il y a dix ans, on était messianique, très "y a qu'à". Aujourd'hui, on reconnaît qu'il n'y a plus de formule miracle. Si, sans croissance, on ne peut réduire la pauvreté, pour qu'il y ait croissance, il faut une réduction des inégalités, une politique sociale forte, et plus de démocratie.» Nicholas Stern ajoute que «promouvoir une croissance qui soit directement bénéfique pour les pauvres reste une démarche fondamentale».

3. Dans les années 1997 et 1998, en Asie, les contraintes imposées par le FMI à la Thaïlande, l'Indonésie et la Corée se sont soldées par le basculement de millions de personnes dans le chômage et la pauvreté. L'exception a été la Malaisie qui, seule, a refusé les exigences imposées aux autres.

4. La règle valable pour tous se décline ainsi: libéralisation des marchés, réduction des déficits budgétaires, diminution des fonctionnaires, vente des entreprises publiques, assainissement des secteurs bancaires... sans souci particulier des effets sociaux (chômage et paupérisation) de ces mesures.

5. Crise économique et financière, faillites en chaîne, doublement du nombre de chômeurs en dix ans, explosion de la pauvreté (44 % de la population latino-américaine aujourd'hui): la situation des trois pays du cône sud de Amérique latine (Argentine, Brésil et Uruguay) ne peut que conforter les critiques des schémas macroéconomiques qu'impose systématiquement le FMI aux pays en développement.

L'enjeu est en fait de repenser le concept même de «développement»: admettre d'abord qu'il ne se résume pas à un PIB par tête, mais qu'il inclut, comme conditions nécessaires la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'accès au savoir; reconnaître, ensuite, l'échec des politiques antérieures, celle de l'aide financière traditionnelle¹ comme celle dite «d'ajustement structurel²», dont le coût social s'est avéré contre-productif; admettre enfin que les aides financières publiques sont impuissantes, à elles seules, à combattre la pauvreté³.

Repenser le développement, c'est aussi dénoncer l'attitude des pays riches qui appellent au développement des échanges, mais ferment leurs portes aux exportations des pays pauvres, soit en leur imposant des droits de douanes prohibitifs, soit en développant une concurrence déloyale à travers leurs politiques de «subventions⁴». Le débat sur la Pac au sein de l'UE en donne une bonne illustration. On estime que les subventions des pays de l'OCDE coûtent «20 milliards de dollars» aux pays pauvres, «l'équivalent de 40 % de l'aide extérieure de 1998»! Il s'agit bien, selon le mot de Nicholas Stern, économiste en chef de la Banque mondiale, de définir «de nouvelles politiques».

Aux stratégies réductrices de l'économisme, il convient de substituer une approche nouvelle donnant toute leur place à la redistribution, à la protection sociale, à l'éducation et à la santé: une approche qui admet qu'il n'y a pas de développement véritable, sans un Etat de droit garant de l'égalité des chances et du traitement équitable de l'ensemble de la population⁵. Cela suppose de renforcer l'action publique et les garanties démocratiques, en valorisant le rôle de l'Etat. Mais, parce que celui-ci n'est pas exempt du risque de «corruption» et parce que l'expérience montre que, lui-même, fait souvent peu cas de l'«Etat de droit», la société civile doit être pleinement associée à la mise en œuvre des projets de développement, pour forcer justement l'Etat à plus de «transparence». Le programme est vaste: favoriser l'accès à l'information, promouvoir la parité des sexes, œuvrer à de vrais progrès dans l'éducation et la santé.

C'est ce dont a semblé convenir le président de la Banque mondiale lors de l'ouverture de la conférence ABCDE. «Le développement a de multiples facettes. La pauvreté est multidimensionnelle: une meilleure qualité de vie ne se traduit pas uniquement par des revenus plus élevés mais s'exprime également par la sécurité et la participation à la vie publique, l'amélioration de l'éducation, de la nourriture et de la santé, un environnement protégé, un appareil d'Etat qui fonctionne, de plus grandes libertés civiles et politiques.»

En écho à cette déclaration, on peut se rappeler la lettre adressée à ces «Excellences, Messieurs les membres et responsables d'Europe» par Yaguine Koita et Fodé Tounkara, les deux enfants guinéens trouvés morts le lundi 2 août 1999 à l'aéroport de Bruxelles, dans le train d'atterrissage d'un avion de la Sabena. Ils avaient 14 et 15 ans, ils étaient aussi des «clandestins».

«Nous vous appelons au secours en Afrique. Aidez-nous, nous souffrons énormément en Afrique, aidez-nous nous avons des problèmes et quelques manques de droits de l'enfant. Au niveau des problèmes, nous avons: la guerre, la maladie, la nourriture, etc.

Quant aux droits de l'enfant, c'est en Afrique, surtout en Guinée; nous avons des écoles, mais un grand manque d'éducation; sauf dans les écoles privées, où l'on peut avoir une bonne éducation et un bon enseignement, mais il faut une forte somme d'argent, et nous nos parents sont pauvres. (...)

Donc, si vous voyez que nous nous sacrifions et exposons notre vie, c'est parce qu'on souffre trop en Afrique et qu'on a besoin de vous pour lutter contre la pauvreté et mettre fin à la guerre en Afrique.»

-
1. Celles qui en Afrique ont servi à financer des «éléphants blancs» (des projets grandioses et inutiles) et à enrichir un petit nombre de dirigeants peu scrupuleux.
 2. Politique d'équilibres macroéconomiques prônés par le FMI, souvent synonyme d'austérité budgétaire. D'inspiration libérale, elles ont été introduites dans les années 1980 sous le nom de «consensus de Washington».
 3. Même si l'on réaffirme l'impératif – jamais atteint – pour les pays du Nord d'y consacrer 0,7 % du PIB.
 4. «Sous la pression des pays développés, le Sud ouvre ses frontières, abolit les subventions, pendant que le Nord, qui devrait pourtant être en mesure de s'adapter beaucoup plus vite, continue d'interdire l'entrée des produits en provenance du Sud et maintient les subventions pour défendre ses propres produits.», Stiglitz, J., *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002.
 5. «On milite pour le rôle de l'Etat, en amont dans les politiques sociales, et en aval dans la nécessaire redistribution, ça c'est nouveau!», ajoute un économiste de l'institution.

Esquisse de conclusion

L'immigration est sans conteste un des enjeux majeurs de l'avenir de l'Europe qui doit gérer la contradiction entre ses besoins (économiques et sociaux) et l'état d'une opinion de plus en plus portée à lier «étrangers» et «insécurité». Face à ces défis, l'histoire de ces deux dernières décennies nous enseigne que les seules réponses policières sont insuffisantes, pour ne pas dire inopérantes.

Ces réponses le sont d'autant plus que, d'une part, l'Europe accueille deux fois moins de demandeurs d'asile qu'il y a dix ans¹ et que, d'autre part, elle s'interroge sur les modalités de recrutement de nouveaux travailleurs immigrés pour pallier la carence de main-d'œuvre dans certains secteurs, voire sur ses déficits démographiques dans un avenir pas si lointain.

Du reste, le risque du «tout répressif» n'a pas échappé aux ministres de l'Intérieur eux-mêmes. A la suite de la réunion de Rome préparant le Sommet de Séville, le ministre français recommandait de ne «pas passer d'un excès de laxisme à une Europe forteresse, qui ne pourrait pas fonctionner de toute façon» et refusait l'idée «d'immigration zéro». Son collègue italien, Claudio Scajola, ajoutait: «Nous ne voulons pas que l'Europe se transforme en forteresse, mais promouvoir un modèle d'intégration qui garantisse la sécurité de nos citoyens au sein de notre espace commun.»

De plus, l'expérience montre qu'une politique et un discours privilégiant cette dimension «sécuritaire» présentent le double inconvénient d'aggraver le climat de défiance à l'égard des étrangers ou supposés tels² et de conforter la thèse irréaliste, voire fallacieuse, d'une possible «immigration zéro». Cette thèse a pour conséquence grave d'accréditer l'idée d'une «fermeture totale», lorsqu'en réalité l'Europe n'a cessé d'admettre légalement sur son sol des milliers de nouveaux étrangers au titre du travail, du regroupement familial ou du droit d'asile: soit, pour la période récente, une moyenne annuelle d'environ 700 000, auxquels s'ajoutent évidemment ceux qui s'installent en situation irrégulière, improprement nommés «clandestins».

Si le droit des Etats de contrôler l'accès à leur territoire ne saurait être contesté, l'Union européenne ne peut plus retarder l'élaboration d'une véritable politique commune fixant clairement les conditions d'entrée, d'accueil, de séjour et d'emploi de ceux qu'elle attire et que réclame son marché du travail. Le rapport de l'OCDE de mars 2001 le confirme, montrant la concomitance entre la reprise de la croissance économique depuis 1997 et l'accélération des flux de travailleurs étrangers.

La transparence pour règle

Dans sa communication du 24 novembre 2000 sur «la politique communautaire en matière d'immigration», la Commission européenne souligne l'importance de l'enjeu et l'urgence des décisions. Elle plaide pour un projet d'harmonisation répondant aux impératifs économiques, démographiques et sociaux de l'Union, un impératif que renforce la perspective proche de l'élargissement à de nouveaux membres et plus encore le vieillissement de sa population.

La transparence apparaît sur ce point une exigence essentielle. Elle consiste d'abord à lever les confusions et à combattre les amalgames. L'opinion doit être clairement informée de la diversité des réalités de l'immigration, et on ne doit plus traiter de la même façon, comme s'il s'agissait d'une seule et

1. Ils étaient 384 000 en 2001 et ne représentent que 0,1 % de sa population.

2. Le Premier ministre britannique a dénoncé le laxisme de l'UE qui «inquiète les gens en Espagne, en Grande-Bretagne, en France, dans tous les pays d'Europe». Il a ajouté que «les gens veulent être sûrs qu'il existe une cohérence, de l'ordre et des règles appropriées», AFP, Londres, 20 mai 2002.

même réalité, les demandes d'asile, le regroupement familial, l'immigration de travail (légale ou illégale), la circulation des personnes, les difficultés sociales des jeunes d'origine étrangère, etc. Chacun de ces points renvoie à des logiques particulières et appelle pour son traitement des mesures spécifiques.

La transparence consiste donc à expliquer qu'un chômage important en Europe n'empêche pas les difficultés sectorielles et régionales de recrutement. C'est montrer que le refus d'une régulation positive de l'immigration de travail renforce les pénuries, favorise les trafics, bloque la croissance et la production de richesse, et, au bout de la chaîne, pénalise la création d'emplois et renforce les risques de chômage des nationaux.

La transparence, c'est affronter l'opinion, l'informer, ouvrir un large débat sur le sujet et accepter de lever des tabous. C'est aussi ne pas lui laisser croire que le débarquement illégal de candidats à l'immigration sur les côtes du sud de l'Espagne a partie liée avec les actes délictueux de jeunes dans les banlieues. La lutte contre l'immigration irrégulière ne résoudra pas par magie la question dite de «l'intégration». L'une et l'autre requièrent une action déterminée de l'Etat, et établir entre elles une relation de causalité reste une illusion, voire une faute politique.

La transparence est ici proposée comme un acte politique majeur, probablement le seul qui, tenant les citoyens pour responsables, soit susceptible d'endiguer durablement la montée des extrémistes, dont on a pu mesurer l'ampleur possible et le pouvoir d'influence, en France, aux Pays-Bas, au Danemark, en Autriche, en Italie et ailleurs encore.

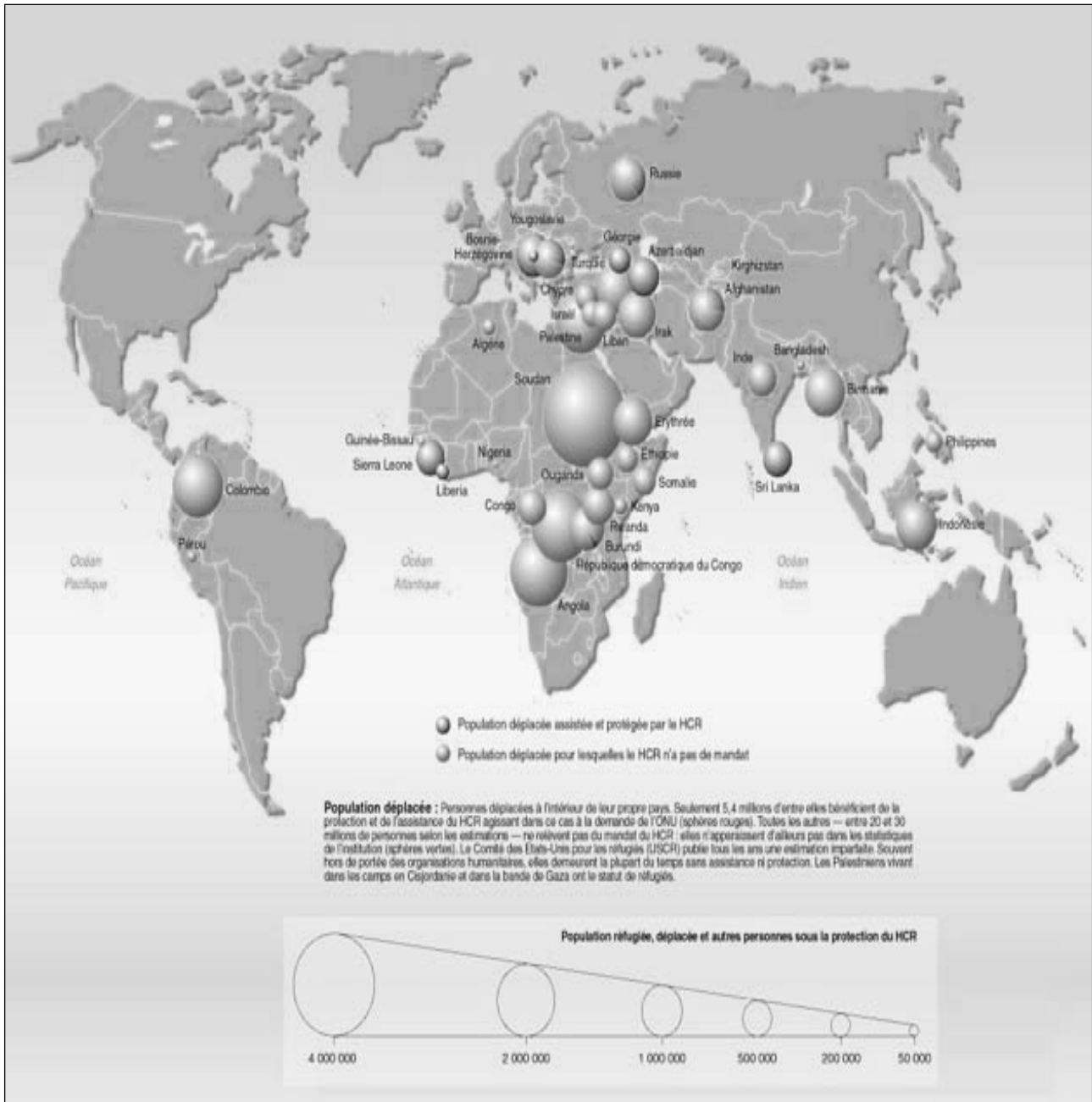
S'intéresser à la «misère du monde» est aussi une exigence politique majeure

Trop souvent, l'efficacité des mesures annoncées semble moins importante que leur annonce et leur médiatisation. On veille surtout à ce que l'opinion soit convaincue de l'intransigeance des gouvernements à «sécuriser» les frontières nationales et à les protéger de toute «menace». On dramatise même le risque, pour légitimer le fait que l'on déroge parfois aux droits fondamentaux et aux libertés individuelles. La construction idéologique de l'immigration comme «objet de menace à la fois interne et externe» peut être tenue pour un des faits majeurs de ces dernières décennies. Si le «11 septembre» a renforcé le poids de cette représentation, sa logique était déjà largement à l'œuvre antérieurement.

Il y a sans conteste une nécessité de lutter contre l'immigration irrégulière et, d'abord, contre ceux qui par leur trafic en tirent profit. Et laisser croire, comme on le fait trop souvent, à l'envahissement de l'Europe, c'est aussi sans conteste prendre le risque de faire le jeu des populistes et des xénophobes.

Non, l'Europe ne «reçoit pas toute la misère du monde»! Les plus miséreux ne frappent pas à sa porte: ils n'en ont ni les moyens ni la force. Ils restent confinés dans le «Sud». Mais à ne pas se soucier de leur sort, l'Europe risque bien un jour d'avoir réellement à le regretter. N'est-ce pas là une bonne raison pour accroître – et non réduire – l'aide destinée à l'édification de nouvelles institutions politiques et sociales dans les Etats défailants ou quasi défailants?

Des millions de réfugiés, un fardeau pour le Sud



Sources: Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR); World Refugee Survey 2000, US Committee for Refugees (USCR); Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2000-2001, Washington DC, cité par Philippe Rekacewicz, in *Courrier international*, janvier 2000.

Recommandations

Un des principaux enseignements de l'analyse des politiques mises en œuvre ces dernières décennies est que la volonté affichée de fermeture a produit un effet contraire à celui recherché. L'un des plus négatifs a été de pousser les candidats à l'émigration vers les filières illégales, en faisant le jeu des trafiquants qui ont profité du manque de transparence des règles et des pratiques de contrôle.

Une nouvelle politique d'immigration devrait avoir pour ambition de rompre avec le schéma sécuritaire dominant au profit d'une approche globale de la question, en affichant clairement le choix d'une régulation positive des migrations de travail, d'une politique d'asile harmonisée et une plus grande transparence de leur gestion.

Une plus grande transparence du cadre légal

Outre la définition claire des droits de chacune des catégories de migrants, la présentation précise des interdits que l'on entend imposer, la cohérence des mesures arrêtées, la répartition plus tranchée des compétences institutionnelles qui en assurent la gestion, on devra veiller à une application conforme à la lettre et à l'esprit des textes adoptés. En cette matière plus qu'en beaucoup d'autres, l'arbitraire administratif reste certainement la pire des réalités.

Une régulation positive des migrations de travail

Elle doit se fixer pour objectif de veiller autant aux besoins de la société d'accueil qu'à l'intérêt des migrants. Ce faisant, elle devrait permettre de renouveler les «rotations migratoires» et de favoriser l'investissement dans les pays d'origine¹. Il ne s'agit pas simplement de retrouver les mouvements à l'œuvre dans le milieu du siècle passé (1960-1970), mais bien plus d'accompagner des dynamiques nouvelles à l'œuvre ces dernières années, d'ouvrir une voie légale aux stratégies des travailleurs concernés, de les sécuriser en levant leur crainte d'un refus d'entrée en cas de retour périodique dans leur pays.

«Eviter un apartheid global»

Cette injonction de Nigel Harris, professeur au University College² de Londres, énonce le véritable défi. L'Europe, l'Amérique du Nord, l'Australie se livrent à une féroce compétition pour attirer les travailleurs qualifiés du Sud, en même temps que les travailleurs non qualifiés sont en butte à une hostilité croissante. Leur liberté de s'établir est réduite, alors que les élites qualifiées peuvent aller où elles veulent.

Une harmonisation des politiques d'asile et d'immigration

Elle est, à l'évidence, une des conditions majeures de ce devoir de transparence du cadre légal. Il s'agit de mettre fin aux différences, voire aux contradictions, des règles, procédures et dispositifs en vigueur dans chacun des Etats membres. D'un Etat à l'autre, les législations et les pratiques diffèrent, la coopération bilatérale mise en œuvre souffre d'une méconnaissance réciproque, les services ne connaissent pas ou mal leurs homologues chargés des mêmes missions et disposant des mêmes pouvoirs de prévention, de répression ou d'enquête. Non seulement, on l'a vu, tout cela fait le bonheur des trafiquants, mais délégitime aux yeux des migrants l'autorité de l'Etat de droit. Y remédier, c'est adopter, comme l'a voulu le Sommet de Tampere, un cadre commun fixant les normes d'accueil, les procédures de traitement et les définitions du statut des personnes.

1. L'Onu évalue à 200 milliards de dollars par an le montant possible de ce type de transferts, soit quatre fois le niveau de l'aide publique globale!

2. Auteur de *Thinking the Unthinkable*, I.B. Tauris, 2002, New York.

Plus de garanties à ceux qui ont besoin d'asile et de protection

Donner à ces hommes et à ces femmes une plus grande assurance que leur droit seront garantis doit être le corollaire d'une meilleure surveillance des frontières de l'Union. Cette recommandation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés est essentielle. Elle suppose de veiller en permanence au professionnalisme, à la compétence et à l'équité des agents chargés du contrôle. Ces derniers doivent être formés en conséquence, pour garantir que des personnes ne seront pas refoulées alors qu'elles devraient être admises, voire pire, qu'elles ne soient pas renvoyées dans leur pays alors qu'elles y risquent la persécution, l'emprisonnement, la torture ou la mort.

Engager fermement la bataille de l'opinion

En effet, à ce jour, l'opinion est loin de partager l'idée admise par des experts et mêmes des responsables d'une nécessaire contribution de l'immigration et, en corollaire, à celle de la dépendance de l'Europe à son égard. Elle est même plutôt sensible au message contraire, confortée en cela par le discours des partis populistes ou extrémistes, mais aussi souvent par les amalgames et déclarations ambiguës de certains autres responsables politiques. Amener l'opinion à la raison pour conquérir son adhésion est donc un défi majeur, certes pas facile à relever.

Sales agents for publications of the Council of Europe
Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
Tel.: (61) 3 9417 5361
Fax: (61) 3 9419 7154
E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au
<http://www.hunter-pubs.com.au>

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonmart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

**CZECH REPUBLIC/RÉPUBLIQUE
TCHÈQUE**

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
Ceskomoravska 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.: (420) 2 660 35 364
Fax: (420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
Fiolstaede 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.: (45) 33 13 72 33
Fax: (45) 33 12 54 94
E-mail: info@gaddirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail:
commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
Palais de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE

UNO Verlag
Am Hofgarten 10
D-53113 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.: (30) 1 32 22 160
Fax: (30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: books@delindeboom.com
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmiescie 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
<http://www.internews.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

BERSY
Route de Monteiller
CH-1965 SAVIESE
Tel.: (41) 27 395 53 33
Fax: (41) 27 395 53 34
E-mail: bersy@bluewin.ch

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 207 873 8372
Fax: (44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
<http://www.the-stationery-office.co.uk>
<http://www.itsofficial.net>

**UNITED STATES and CANADA/
ÉTATS-UNIS et CANADA**

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road, PO Box 850
CROTON-ON-HUDSON,
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

