

# Les politiques migratoires de l'UE (2000-2009): Les usages de la frontière

Professeur Bichara KHADER

Centre d'Etudes et de Recherches sur le Monde Arabe Contemporain (CERMAC)

Université Catholique de Louvain

## Introduction

L'inversion des tendances économiques en Europe, accélérée par les « chocs » pétroliers de 1973 et 1979, a conduit les États européens à revoir leur politique migratoire dans un sens à la fois **restrictif** (fermeture des frontières), **incitatif** (politiques d'aide au retour) et **positif** (mesures d'intégration des immigrés installés, notamment en ce qui concerne le regroupement familial).

Si **l'intégration** demeure objet de controverse, c'est qu'elle révèle le fossé entre les discours généreux et les réalités observables sur le terrain. Quant aux politiques d'aide au **retour**, elles ont lamentablement échoué, les immigrés, dans leur écrasante majorité, ayant fait le deuil du retour et le pari pour une sédentarisation durable dans les pays d'accueil. Pour ce qui est de **la fermeture des frontières**, les statistiques apportent la preuve de son inanité car les candidats à l'immigration parviennent très souvent à déjouer tous les contrôles et les « cordons sanitaires » : visa, surveillance, contrôle électronique, barbelés et autres barrières. Ainsi il faut bien admettre que **l'Europe demeure en situation migratoire**. Elle a cru, peut-être naïvement, que le contrôle des frontières externes allait dissuader les candidats à l'entrée dans l'espace européen, mais, en réalité, le contrôle a eu seulement pour effet d'accélérer l'immigration clandestine, tout en rendant plus sophistiquées les filières des passeurs et plus coûteux le prix exigé pour le passage clandestin.

Ainsi, **sur les trois volets (retour, fermeture, intégration) les politiques migratoires ont montré leurs limites, voire leurs incohérences**. Tout cela a fait l'objet de très nombreuses publications.

Ce texte n'ambitionne pas d'en faire une synthèse critique : il vise tout simplement à passer en revue les politiques migratoires de l'UE, **au cours de la dernière décennie**, et analyser **leur incidence sur l'espace méditerranéen**, notamment en termes d'externalisation des politiques de contrôle.

## I. L'Europe en situation migratoire

Depuis la fermeture des frontières aux nouvelles migrations de travail, aucun pays européen n'a réellement réussi à endiguer les nouvelles arrivées de migrants. On a certes fermé les portes, mais les fenêtres sont demeurées entre-ouvertes. Ni le visa obligatoire, ni l'externalisation du contrôle des frontières, ni la politique restrictive d'asile, ni les sanctions pour les transporteurs et autres mesures, n'ont pu enrayer la mobilité.

Dans certains pays du Sud de l'Europe, comme l'Espagne et l'Italie et plus récemment la Grèce, l'augmentation du nombre de migrants devient presque paradigmatique par son ampleur. Les autres pays de l'UE n'ont pas échappé au gonflement de leur population étrangère, quoiqu'en moindre mesure.

L'UE reconnaît elle-même qu'en janvier 2006, **le nombre des ressortissants de pays tiers** résidant dans les 25 pays de l'UE s'élevait à environ **18.5 millions de personnes**, soit 3.8 % de la population totale, de près de 470 millions de personnes. N'étaient pas inclus dans cette estimation les ressortissants roumains et bulgares installés dans l'UE, et à fortiori, les immigrés "clandestins".

Dans la majorité des pays de l'UE, l'immigration demeure le principal facteur de développement démographique. Et à l'exception de l'Estonie, de la Lituanie, des Pays-Bas et de la Pologne, tous les autres pays membres connaissent une migration positive nette, estimée à près de 1 million d'entrées par an dans la décennie 1990 et près de 2 millions dans la décennie 2000.

Le cas de l'Espagne constitue à cet égard un " cas d'école" puisque sa population étrangère a été **multipliée par plus de huit** entre 1992 et 2007 (passant de 500.000 à 4.200.000 en 2007). La même évolution s'est produite également en Italie où le nombre d'immigrés a été **multiplié par trente** entre 1970 et 2007 et **par trois entre 2000 et 2007** (passant de 1.341.000 en 2000 à 3.330.000 en 2007). Si dans le cas espagnol, je parle de population étrangère, et non pas de population immigrée, c'est parce qu'un pourcentage très important des entrées est constitué de ressortissants de l'Europe du Nord venus s'installer en Espagne. Ceux-là ne participent pas au développement du phénomène de la clandestinité qui a pris une telle ampleur que les deux pays se sont vus contraints de procéder à des régularisations importantes. Les autres pays européens y ont eu également recours (France, Belgique, Pays-Bas, Allemagne) mais, quelquefois, en les limitant à certaines catégories d'immigrants.

Les statistiques relatives aux " ressortissants des pays tiers" n'incluent pas tous les citoyens " nés à l'étranger", mais ayant été naturalisés, ou à fortiori, les ressortissants de pays tiers, résidant dans l'UE, de manière "irrégulière". Qu'ils soient clandestins "indocumentados" ou " sans-papiers", ils sont plusieurs millions. Combien au juste ? Personne ne peut donner un chiffre exact étant donné le caractère " irrégulier" de leur présence. Mais si l'on devait risquer une estimation, on pourrait facilement avancer le chiffre de 6 à 8 millions comme seuil minimum.

En nous limitant aux étrangers en provenance de l'espace méditerranéen, leur nombre est estimé à 5.742.679 soit **un 5ème du total des étrangers** dans l'UE (30.048.773 en 2007)<sup>1</sup> et **un tiers des étrangers ressortissants de pays tiers** (près de 19 millions en 2007). Ce chiffre n'a que peu évolué entre 1997 et 2007. Cela pourrait faire croire que les politiques restrictives de l'UE ont permis de juguler les nouveaux flux. Or la réalité est toute autre : si le nombre des étrangers des pays tiers (19 millions) et surtout des pays partenaires méditerranéens ( 5.7 millions) continue à osciller dans une faible fourchette c'est surtout parce que les millions d'étrangers qui ont été naturalisés et qui ne figurent plus dans les statistiques des ressortissants étrangers ont été remplacés par des millions de nouveaux étrangers récemment régularisés. Cela explique pourquoi le nombre des étrangers demeure stable alors que la population européenne d'origine étrangère s'accroît.

Les statistiques européennes portent sur les ressortissants "étrangers" et non sur "les européens d'origine étrangère". Seule la Grande-Bretagne procède à des enquêtes sur les minorités ethniques (ethnic minority survey) ; les autres pays européens, jusqu'ici, refusent de s'engager dans cette voie.

Le cas de la Belgique est à cet égard symptomatique. En effet, selon les statistiques officielles (2007) le total des étrangers est estimé à 1.046.839 personnes et celui des étrangers des pays partenaires méditerranéens à seulement 143.162, dont 80.588 marocains. Or nous savons pertinemment que le nombre des marocains installés en Belgique (naturalisés ou ayant la double nationalité) dépasse le chiffre de 350.000. Cela veut dire que sur 4 marocains vivant en Belgique, 3 sont désormais naturalisés : ceux –ci sortent des statistiques, mais sans être à l'abri, pour autant, des difficultés d'une intégration inachevée.

Ainsi **les statistiques cachent plus que ce qu'elles révèlent**. En réalité l'immigration continue à s'accroître, imparable. Cette augmentation des nombres apporte un démenti cinglant à un des présupposés de l'orthodoxie restrictive selon lequel l'économie européenne n' a pas besoin de main d'œuvre étrangère. On constate, tous les jours, que dans tous les secteurs économiques, on a besoin de main-d'œuvre étrangère, et cela en dépit de taux de chômage se situant autour de 10 % ( pour l'UE) et de 18 % en ce qui concerne l'Espagne, un pays durement frappé par la crise. Avant que celle-ci n'éclate (en 2008) la ventilation de l'immigration en Espagne révèle que pratiquement 90 % sont employés dans les secteurs de l'aide à domicile, du bâtiment, des services touristiques et des secteurs inférieurs de l'industrie manufacturière, ainsi que dans le secteur agricole. Cela vaut pour tous les immigrés, surtout pour les Marocains en Espagne<sup>2</sup>.

Dans tous les pays d'Europe, et plus particulièrement dans l'Europe du Sud, la demande de main-d'œuvre est bien réelle, même si les pouvoirs politiques s'obstinent à ne pas la reconnaître. Il est vrai, cependant, qu'il existe d'importants contrastes entre pays. En effet si l'immigration de travail représente près de 40 % des flux d'entrée au Royaume-Uni, elle dépasse à peine 10 % en France où les entrées par " le regroupement familial" semblent

---

<sup>1</sup> Source MED-2008, IEMED\_CIDOP , Barcelone, tableau p.408

<sup>2</sup> B. LOPEZ et M. BERRIANE (dir.), *Atlas de l'immigration marroqui en Espana*, Madrid, UA ediciones, 2004.

prédominer. En Espagne et en Italie la part des immigrés dans la population active a été multipliée par cinq au cours des cinq dernières années.

On retrouve ces disparités dans le poids de l'immigration dans les pays européens. Selon Philippe Merlant<sup>3</sup>, « cela va de 45 % au Luxembourg à seulement 2,7 % en Finlande » mais « 10,1 % au Royaume-Uni, et 11 % en France ».

Il y a donc bien un facteur d'attraction (*pull factor*) qui explique l'échec des politiques de contrôle de l'immigration clandestine, mais il s'appuie sur deux éléments significatifs :

1. la majorité des immigrés irréguliers dispose déjà de contacts et de filières d'amis ou de parents déjà résidents dans les pays d'accueil ;
2. l'économie souterraine dans les pays européens, surtout ceux du Sud, continue à contribuer pour au moins 20 à 25 % du PNB. Or, un contrôle officiel des migrations irrégulières supposerait le développement de contrôles intérieurs centrés sur l'accès au marché du travail, chose à laquelle résistent tous les gouvernements.

D'ailleurs, on peut se poser la question de savoir si la participation des « clandestins » à l'économie souterraine n'est pas plutôt un effet qu'une cause des politiques restrictives. C'est en tout cas ce que démontre Carfagna dans le cas italien<sup>4</sup>. Ainsi, l'absorption des immigrés, clandestins ou régularisés (*Sommersi e Sanati*) dans l'économie européenne apporte la preuve que la demande de travail étranger n'a pas disparu : elle s'est simplement redistribuée suivant l'évolution des marchés de travail européens.

Mais si la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine ne semble guère avoir été convaincante, est-ce que la coordination des politiques d'asile et de visa a donné des résultats plus probants ?

Il est évident que la sécurisation des frontières a réduit considérablement le nombre des demandeurs d'asile. En effet comme le rappelle Claire Rodier<sup>5</sup>, « Les directives régissant l'accueil des demandeurs, les procédures qui leur sont applicables ou désignant le pays chargé de les mettre en œuvre, font de la politique d'asile un dispositif de dissuasion plus que de protection ». De fait, le nombre des demandeurs d'asile a chuté de moitié dans l'Europe des quinze, passant de 375.495 à 173.030 de 2001 à 2006. Cette chute serait due à une triple tendance :

- a) La pression exercée par l'UE sur certains pays membres désireux d'intégrer l'espace Schengen: ainsi, la Grèce a dû serrer la vis en ce qui concerne les demandes d'asile avec un rejet de demandes atteignant près de 99 % en 2003 ;
- b) **Le déplacement en amont** de l'examen des demandes d'asile (par exemple, lorsque des officiers de liaison européens contrôlent les passeports et les visas dans les aéroports) ;

---

<sup>3</sup> Ph. MERLANT, « Le marché de travail immigré », in *Le Monde : Atlas des migrations*, numéro hors-série, 2008-2009, p. 64.

<sup>4</sup> M. CARFAGNA, « I sommersi e i sanati : le regolarizzazioni degli immigrati in Italia », in A. COLOMBO et G. SCIORTINO (eds), *Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino, 2002.

<sup>5</sup> C. RODIER, « Immigration : le double jeu de l'Europe », in B. BADIE et S. TOLOTTI, *L'État du Monde 2009*, Paris, La Découverte, p. 186.

- c) Et enfin, la **sous-traitance de la surveillance par les fonctionnaires du pays de départ ou de transit**. Au total, les politiques d'asile ont été efficaces en termes de diminution du nombre des demandeurs. Ont-elles été plus humaines ? On peut en douter.

Qu'en est-il de la politique des visas ? Selon le Traité d'Amsterdam et conformément aux normes de la Convention de Schengen (1990) l'entrée et la circulation sur le territoire de l'UE relèvent de la politique commune des visas. Et depuis le 15 mars 2001, un règlement du Conseil établit la liste des États tiers dont les ressortissants doivent avoir un visa. Aujourd'hui, les Etats arabes figurent sur la liste des 134 Etats dont les nationaux sont soumis au visa Schengen. 44 autres Etats en sont dispensés dont certains pays de l'Amérique du Sud à l'exception de l'Équateur et de la Colombie auxquels le visa a été imposé en 2002.

Pour beaucoup de ressortissants des pays tiers l'obtention d'un visa est un chemin de croix qui commence par les files interminables devant les portes des consulats européens qui constituent le « premier barrage à la source ». L'ancien ministre français des Affaires Étrangères le reconnaissait de manière candide : « *la frontière commence à nos consulats*<sup>6</sup> ». Ainsi le consulat, en faisant la police à distance, fonctionne comme le premier filtre des demandes de circulation dans l'espace Schengen. Les critères pris en compte pour l'obtention d'un visa sont si nombreux que peu de demandes aboutissent.

Mais le visa Schengen, comme le reconnaissent les auteurs de **l'Atlas des Migrations en Europe**<sup>7</sup> sert aussi de « *monnaie d'échange avec les pays tiers ... les gouvernements européens peuvent augmenter le nombre de visas délivrés aux ressortissants d'un Etat , à condition que ce dernier contrôle mieux ses frontières et accepte la réadmission des personnes en situation irrégulière venues de son territoire* » .

Couplé aux technologies de reconnaissance physique et biologique des individus (biométrie), le visa est censé assurer la « sécurité des citoyens européen » en prévenant les actes du terrorisme et l'immigration clandestine. Mais force est de reconnaître que ces deux objectifs sont loin d'avoir été atteints, comme l'attestent les attentats terroristes perpétrés en Europe, et la multiplication du nombre d'immigrés et d'étrangers dans tous les pays européens surtout ceux du pourtour méditerranéen. **Le visa limite la mobilité temporaire et semble, à l'inverse, encourager à la fois l'immigration clandestine et l'installation définitive**. La suppression du visa pour les pays PECO, avant et après l'adhésion<sup>8</sup>, et pour certains Américains du Sud ne s'est pas traduite par un afflux massif d'immigrés. Il est dès lors légitime de s'interroger sur l'utilité du visa et se demander si la suppression du visa ne s'impose pas plutôt comme une politique réaliste pour faciliter le processus circulatoire en Méditerranée, voire même la disparition naturelle des filières mafieuses de passeurs.

---

<sup>6</sup> Le Figaro 18 janvier 2006, cité par Migreurop : *Atlas des migrations en Europe* Armand Collin, Paris, 2009 ,p.28

<sup>7</sup> *Atlas des migrations en Europe* , op.cit.p.29

<sup>8</sup> B. KHADER, « Élargissement à l'Est et impact sur les pays arabes et méditerranéens », in *Euromesco Papers*. Lisbonne, 2003.

Conscient de tout cela, le Parlement européen a essayé d'en tenir compte sans toutefois aller jusqu'à proposer la suppression des visas. En effet, réagissant à une Communication de la Commission sur « **les Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers pour des raisons de travail** », le Parlement a jugé plus opportun d'instaurer un système flexible de visa (janvier 2003).

Quelles conclusions peut-on tirer de ces constats ? Tout d'abord la fermeture des frontières européenne à l'immigration salariée et l'imposition du visa Schengen n'ont pas produits les résultats espérés. Pire, la gestion sécuritaire de la frontière a produit des effets pervers qui, pour Catherine Withol de Wenden, sont " *les entrées clandestines, la sédentarisation des sans-papiers, l'esclavage moderne, le détournement de la demande d'asile et le mariage à des fins de travail*"<sup>9</sup>.

Ainsi l'Europe, malgré ses millions de chômeurs, demeure **en situation migratoire**: la réalité des flux migratoires, réguliers et irréguliers, dément, tous les jours, les politiques européennes fondées sur le contrôle.

## **II. Les derniers développements en matière de politique migratoire européenne (1999-2009)**

Pendant les premières décennies de la construction européenne, la question migratoire relevait quasi exclusivement de la compétence des Etats membres. Le passage du cadre intergouvernemental au cadre communautaire a été lent et graduel. L'adoption de l'Acte Unique en 1985 constitue, sans contexte, une étape décisive dans la progressive communautarisation de la gestion des migrations, attestée par la signature des accords Schengen (1985) et la Convention Schengen introduisant "le visa unique".

Mais c'est le **Conseil Européen de Tampere**, en Finlande, (1999) qui est la première ébauche d'une politique migratoire globale de l'UE. Les Etats européens s'accordent à Tampere sur une approche exhaustive de la gestion des flux migratoires et préconisent des partenariats avec les pays d'origine. C'est dans la foulée du Conseil Européen de Tampere que la Commission présente, en 2000, une Communication dans laquelle il recommande de mettre au point " *une approche commune en matière de gestion de l'immigration*". Dans celle-ci, la Commission propose de tenir compte du développement économique et démographique de l'Union, la capacité d'accueil de chaque Etat membre, la situation des pays d'origine. Cette Communication est suivie, en juillet 2001, par une autre Communication proposant " *une méthode ouverte de coordination*" de la politique migratoire de l'UE afin d'encourager les échanges d'informations.

La mise en œuvre de l'agenda de Tampere est laborieuse, mais elle a comme champ d'application à la fois les questions relatives à **l'immigration légale** notamment en ce qui

---

<sup>9</sup> Catherine Withol de Wenden : *La globalisation humaine*, PUF. Paris, 2009, p.47

concerne le regroupement familial<sup>10</sup>, le statut du résident de l'UE de longue durée<sup>11</sup>, les étudiants<sup>12</sup>, et les chercheurs<sup>13</sup>, que celles relatives aux **politiques d'intégration** notamment par le renforcement des efforts d'intégration<sup>14</sup>, la mise en place d'un réseau de points de contact nationaux sur l'intégration pour échanger les meilleures pratiques<sup>15</sup>. Ici, il convient de mentionner l'adoption par le Conseil, en 2004, du **Programme de la Haye** renforçant la liberté, la sécurité et la justice<sup>16</sup> et la présentation par la Commission, en septembre 2005, d'un **Programme commun pour l'intégration**<sup>17</sup>. La réunion informelle des ministres chargés de l'intégration, tenue à Postdam en mai 2007, et surtout le Conseil européen, dans sa réunion de juin 2007, renforcent les nouvelles orientations, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux, la non-discrimination et l'égalité des chances.

Les années 2000 sont surtout marquées par les politiques du renforcement de la **lutte contre l'immigration clandestine** et des **premiers accords de réadmission** conclus avec un certain nombre de pays. En effet, le 28 février 2002, le Conseil des ministres de l'UE adopte un plan global de lutte contre **l'immigration clandestine** et le **trafic d'êtres humains**. Quelques mois plus tard, dans sa Communication du 7 mai 2002, la Commission propose l'établissement d'un "**corps européen de gardes-frontière** afin d'assurer des missions de surveillance. C'est dans cet esprit d'ailleurs que le 13 juin 2002, le Conseil adopte un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration. Au **Conseil de Séville (21-22 juin 2002)**, les chefs d'Etat et de Gouvernement proposent aux pays tiers un partenariat pour tarir les flux migratoires à la source et vont même jusqu'à agiter la menace de "lier l'aide au développement à la maîtrise de l'immigration de départ", voire de sanctionner les Etats récalcitrants.

Sur un autre plan, le 14 octobre 2002 la Commission publie sa communication<sup>18</sup> sur la **politique européenne de retour** pour les clandestins, sur base volontaire (retour) ou par la force (éloignement). Le 22 novembre 2002, le Conseil adopte un **programme d'action en matière de retour**. Finalement c'est une **proposition de directive retour** que le Parlement européen adopte le 18 juin 2008<sup>19</sup>, et dont l'objectif premier est de fixer "*les normes et procédures communes à appliquer dans les Etats membres au retour des ressortissants en séjour irrégulier*" (art.1).

Pour ce qui est de la réadmission, **on assiste au cours de 2004 à la multiplication d'accords** avec les pays tiers. Le 10 mars 2004 un règlement est adopté par le Parlement

---

<sup>10</sup> Directive du Conseil 2003/86/CE DU 22 SEPTEMBRE 2003, entrée en vigueur le 3 octobre 2003

<sup>11</sup> Directive du Conseil 2003/109/CE du 25 novembre 2003

<sup>12</sup> Directive du Conseil 2004/114/CE du 13 décembre 2004

<sup>13</sup> Directive du Conseil 2005/71/CE du 12 décembre 2005

<sup>14</sup> COM(2003)336

<sup>15</sup> Avec notamment la publication en novembre 2004 d'un manuel sur l'intégration.

<sup>16</sup> Document 16054/04 du Conseil

<sup>17</sup>

<sup>18</sup> Com 564 final

<sup>19</sup> Pour une analyse juridique et critique de la directive, Jean-Yves Carlier : "La " directive retour" et le respect des droits fondamentaux", in **L'Europe des libertés**, *Revue d'actualité juridique*, no .26 ,pp.13-21

européen et le Conseil établissant **un programme d'assistance technique et financière** en faveur des pays tiers dans les domaines de la migration et de l'asile (AENEAS). Mais le fait le plus notoire demeure l'adoption par le Conseil, le 24 octobre 2004, du règlement<sup>20</sup> portant création d'une **Agence Internationale pour la gestion et la coopération opérationnelles aux frontières extérieures des Etats Membres de l'UE**.

Ainsi, le dispositif du contrôle des frontières extérieures se fait de plus en plus sophistiqué. Le 13 décembre 2004 le Conseil adopte un règlement établissant l'obligation faite aux services nationaux de procéder au « compostage » systématique des documents de voyage à l'entrée de l'espace Schengen. Tandis que la Commission présente le 28 décembre 2004, le système d'information sur les visas (SIV ou VIS) pour améliorer le contrôle aux frontières extérieures. Le but est de permettre aux gardes-frontières d'accéder à une base de données relative :

- aux visas (visas délivrés, annulés et refusés) ;
- aux données biométriques du titulaire.

Le contrôle des frontières est mené aux points de passages autorisés sur tout le pourtour de l'UE et au sein même de l'UE (aéroports et gares ferroviaires). Mais il est aussi délocalisé à l'extérieur de l'UE dans le sens où « *la surveillance ne s'effectue plus uniquement à la frontière des Etats européens mais bien en amont* » dans les pays de départ, grâce à des officiers européens de liaison dont la mission est de traquer les migrants clandestins<sup>21</sup>.

Pour améliorer davantage le dispositif de contrôle, l'UE met sur pied une agence communautaire *ad hoc*, prévue par le règlement du 24 octobre 2004 : c'est **Frontex**, dont le siège se trouve à Varsovie. Entrée en fonction en mai 2005, **Frontex** voit son budget passer de 6 millions à 70 millions d'euros en 2008. Très rapidement cette agence intègre les centres créés dans le cadre de projets pilote menés par les États membres : c'est-à-dire :

- celui de Berlin (pour les frontières terrestres) ;
- celui de Rome (pour les frontières aériennes) ;
- celui du Pirée (pour les frontières maritimes) ;
- et celui de Madrid (pour les frontières de la Méditerranée occidentale).

Franchissant un pas de plus dans la sophistication des contrôles, l'UE crée des « **Équipes d'intervention rapide aux frontières** », appelées « **Rabit** » (de l'anglais : *rapid border intervention teams*) pour empêcher le franchissement non-autorisé de la frontière. Le 16 octobre 2008, les vingt-sept pays de l'UE adoptent le « **Pacte européen sur l'immigration et l'asile** » et conviennent, dans le cadre de ce pacte, de créer au cours du premier semestre de 2009, un « **bureau d'appui européen** » qui a pour mission de « favoriser une connaissance partagée des pays d'origine », sans doute pour élaborer des politiques plus ciblées en termes de contrôle des frontières.

---

<sup>20</sup> CE/no.2007/2004

<sup>21</sup> En 2007, les agents de liaison français ont refusé à près de 6000 migrants l'embarquement dans des aéroports d'Afrique de l'Ouest et de Chine in *Atlas des migrations en Europe*, op. cit.p.35

Dans la même foulée, les États européens renforcent leur dispositif législatif dans un sens plus restrictif : la **Ley d'Extranjeria espagnole** de 2003 durcit les critères de sélection, le projet de loi allemande « **Refondation de la gestion de l'immigration** », adopté en 2004, va dans le sens d'une ouverture sélective, tandis que la loi anglaise de novembre 2002 « **Nationalité, Immigration et Droit d'Asile** » vise à lutter contre l'immigration clandestine et limiter le droit d'asile, etc.

Derrière cet acharnement législatif et les mesures de contrôle ou de surveillance préconisées et adoptées par les instances communautaires et les politiques restrictives adoptées par les États membres, il y a une **préoccupation sécuritaire**, qui, surtout après le 11 septembre 2001, sous-tend toute l'approche communautaire de la libre circulation. Mais, il y a, à l'évidence, d'autres préoccupations. On évoque pêle-mêle la dégradation de l'environnement qui résulterait d'un afflux massif de population étrangère, le risque excessif de pression sur les systèmes de protection sociale, le danger d'une « érosion » de l'identité collective par absorption d'une population étrangère aux caractéristiques socioculturelles et religieuses différentes, une possible concurrence sur le marché de l'emploi et une forte pression à la baisse des salaires. Autant d'arguments qui occultent les apports positifs des flux migratoires sur les plans économique, démographique et culturel.

Si l'UE se met à « légiférer » et à multiplier les plans d'actions et les règlements en matière de libre circulation, c'est parce qu'il s'est avéré difficile de « réaliser la libre circulation » à l'intérieur de « la maison européenne » et ne pas devoir, en même temps s'accorder sur les modalités d'accès à cette maison commune<sup>22</sup>. C'est donc dans le troisième pilier de Maastricht (1992), Justice et Affaires intérieures (J.A.I.), puis dans le titre IV du traité d'Amsterdam (1997) que trouve naissance la politique européenne d'immigration et d'asile, complément logique de la libre circulation.

### **III. La Méditerranée au cœur du dispositif de contrôle**

Il ne faut pas se leurrer : si les textes normatifs européens concernent l'immigration et la libre circulation, en général, c'est bien la Méditerranée du Sud qui est l'objet de tous les contrôles, de toutes les attentions, de toutes les préoccupations. En effet, sur près de 19 millions d'étrangers installés dans les États de l'UE, le contingent méditerranéen (essentiellement du Maghreb et de la Turquie) représente près de 5.7 millions. Il est à prévoir que le différentiel démographique entre les deux rives, les différentes structures par âge (où les moins de vingt ans représentent près de 46 % de la population arabe de la Méditerranée et 43 % de la population turque) et le faible potentiel de création d'emplois accroissent davantage le désir de migration. Mais, en Méditerranée, cette « mer blanche entre les terres », comme l'appellent les Arabes, on ne circule pas à sa guise.

---

<sup>22</sup> J.-Y. CARLIER, « Union européenne : quelle politique migratoire ? », in *La Revue Nouvelle*, Bruxelles, mars 2005, p. 85.

En effet, dans son format actuel et la philosophie générale qui lui sert de soubassement, le partenariat euro-méditerranéen peut difficilement déboucher sur une véritable zone de libre-échange où tout circule. Certes, les marchandises, les capitaux, les services, peuvent circuler mais les produits agricoles ne circulent pas librement et les personnes du Sud doivent rester chez elles. Et c'est bien la critique légitime adressée au partenariat : le souci politique du protéger les États européens l'a emporté sur le souci humaniste de protéger les personnes. Cela est attesté, tous les jours, par ce que les Espagnols appellent « **las espaldas mojadas** » pour désigner ces jeunes du Maghreb ou d'Afrique qui tentent de traverser la mer souvent en y risquant leur vie, et surtout par la proposition si insensée d'organiser des « camps » et des sélections des demandeurs d'asile, en dehors de l'UE, dans les pays d'origine ou à proximité de ces pays. Ainsi, sous couvert de gestion rationnelle, l'extra-territorialisation de l'examen des demandes d'asile à la source plutôt qu'à l'arrivée, déplace le problème en amont et permet d'éloigner des opinions publiques les pratiques européennes, peu démocratiques, hors de son propre espace.

Aujourd'hui, le plus gros contingent d'immigrés en provenance de la Méditerranée du Sud est composé de « clandestins » comme le révèlent les régularisations organisées périodiquement par l'Espagne, l'Italie, la Belgique et d'autres pays. La dernière régularisation organisée en Espagne (mai 2005) a concerné près de 650.000 clandestins.

Pour réprimer ce type de migration et le tarir à la source, la législation européenne multiplie les mécanismes de sanction ou de contrôle : sanctions à charge des transporteurs qui acheminent des personnes non munies de visa, transmission de données relatives aux passagers, expulsions individuelles ou collectives, accords de réadmission conclus avec les pays d'origine. Cette attitude frileuse de l'UE explique sans doute pourquoi la convention internationale des droits de travailleurs migrants et des membres de leurs familles, adoptée à l'ONU en 1990 et entrée en vigueur en 2003, n'a été ratifiée par aucun pays européen, à l'inverse du Maroc et d'autres pays méditerranéens qui l'ont ratifiée.

Toutes ces incohérences jettent un voile de doute sur les bonnes intentions exprimées par la Déclaration de Barcelone en 1995. En effet, dans le troisième volet de la Déclaration de Barcelone, les vingt-sept pays signataires font la différence nette entre les migrations légales et les « immigrations illégales ». Toutefois, dans les années 1990, l'immigration légale en provenance des partenaires méditerranéens représente seulement 8 à 10 % du total de l'immigration en direction des pays de l'UE. C'est donc l'immigration irrégulière qui fournit le plus gros contingent des nouvelles « migrations ». On comprend, dès lors, pourquoi les vingt-sept partenaires tout en reconnaissant dans la Déclaration de Barcelone, « *le rôle important que jouent les migrations dans leurs relations* », prennent soin d'ajouter, néanmoins, qu'ils conviennent de coopérer pour « *réduire les pressions migratoires au moyen, entre autres, de programmes de formation professionnelle et d'assistance à la création d'emplois* ».

Bien sûr la Déclaration de Barcelone rappelle la protection des droits des « immigrés installés », mais, dès qu'il s'agit de « l'immigration clandestine », les dispositions deviennent précises voire inscrites dans les Accords d'Association : conditions de *retour*

des personnes en situation irrégulière (art. 69 accord **Maroc-UE**), *réinsertion* des personnes rapatriées (art. 71), *réadmission*. Cette dernière disposition ne figure pas dans l'Accord Tunisie-UE alors que ce pays fournit une partie importante du contingent des immigrés clandestins vers l'Italie. Tandis que les dispositions se font plus précises comme dans l'Accord **Égypte-UE**, conclu après le Conseil européen de Tampere (15-16 octobre 1999). Dans l'article 68 de cet accord signé en mars 2001, les deux parties conviennent de « *prévenir et contrôler l'immigration illégale* ». L'Accord **Jordanie-UE** va plus loin puisque les deux parties non seulement conviennent « *d'autoriser le rapatriement de ses ressortissants illégalement présents sur le territoire de l'autre* », mais s'engagent aussi à « *autoriser le rapatriement des ressortissants des autres pays et des apatrides arrivés sur le territoire d'une patrie en provenance d'une autre patrie* ». En somme, si « un Chinois » a immigré illégalement en Grèce en provenance de Jordanie, celle-ci se trouve dans l'obligation de le « ré-accueillir ». Ainsi, la question de la « réadmission » figure en bonne place dans les Accords d'association UE-Pays partenaires méditerranéens, sans que cela empêche d'ailleurs certains pays de l'UE à signer des accords nationaux de réadmission avec les mêmes pays, tel l'**Accord Espagne-Maroc**.

Les dispositions de lutte contre l'immigration illégale se font plus nombreuses au fil des années. À l'issue de la conférence euro-méditerranéenne de Marseille de novembre 2000, les ministres évoquent pour la première fois « *un programme régional dans le domaine de Justice et des Affaires intérieures* » et décident même d'organiser une opération pilote de contrôles conjoints en mer en 2001. Tout concourt ainsi à favoriser la construction d'un dispositif de contrôle renforcé aux frontières de l'Europe, afin de mettre en place « *un nouvel espace de sécurité européenne* ». Cela transparaît à la lecture du Plan d'Action du Sommet de Valence (2002), des recommandations du Sommet intermédiaire de Crète (mai 2003) et surtout celles du Sommet euro-méditerranéen de Naples (décembre 2003) et se concrétise par la création de **Frontex**.

Ainsi, en dépit des vœux pieux et des discours lyriques sur la fraternité euro-méditerranéenne et le « co-développement », la logique d'une « Europe aux Européens » semble l'emporter sur la liberté de circulation. Rarement la question de « l'identité européenne » n'a été posée dans des termes aussi conflictuels entre « Nous » et « Les Autres ». Que les « Autres » soient « **la banlieue externe** » de l'Europe ou **ses banlieues internes**. J'en veux pour preuve la vigueur des débats sur l'admission de la Turquie à l'UE<sup>23</sup>. En réalité, le problème que pose la Turquie à l'Europe ne relève pas de la géographie physique mais bien davantage de la géographie mentale, où des « **limes** » imaginaires séparent l'Europe de ses « étrangers intimes ». Le problème que pose l'immigration, sous toutes ses formes, à l'Union européenne est donc fondamentalement *d'ordre culturel* : il aurait été légitime de voir la question migratoire figurer dans le volet « social et culturel » du partenariat euro-méditerranéen. Mais, malheureusement, elle y figure en mauvaise compagnie : trafic de drogue et criminalité organisée, qui sont, eux, des vrais « risques transnationaux ».

---

<sup>23</sup> Voir le dossier de Questions Internationales sur « La Turquie et l'Europe », in *La Documentation française*, Paris, n° 12, mars-avril 2005.

#### **IV. Pays de départ, pays de transit : les nouvelles fonctions de la frontière**

Résumons : depuis les années 2000, la tendance sécuritaire dans la gestion des flux migratoires, surtout clandestins, se confirme et se renforce, surtout après les Sommets de Thessalonique (2003) et de la Haye (2004). Comme on l'a vu précédemment, on assiste à la multiplication des accords de réadmission avec de nombreux pays, méditerranéens et non méditerranéens et la naissance de **l'Agence Frontex** (2005).

A partir de 2005, l'UE franchit un nouveau palier avec la multiplication des réunions officielles au niveau ministériel, voire au niveau des chefs d'Etat. Ainsi, En 2006, 57 pays européens et africains se réunissent à **Rabat**, au niveau des ministres des Affaires Etrangères<sup>24</sup>, dans le but de convenir d'un plan de lutte contre l'immigration clandestine, en focalisant leur attention sur les routes migratoires occidentales et centrales. Au cours de la même année, la Commission multiplie les réunions avec des pays africains (Mauritanie et Sénégal en mai 2006 et Mali en septembre). Le Commissaire Frattini se rend en Libye pour les mêmes raisons : cadenasser les frontières et examiner avec les autorités libyennes les mesures à prendre pour contrôler le passage des migrants clandestins. La Libye va jusqu'à organiser sur son sol une **conférence ministérielle UE-Afrique** sur la migration et le développement (Novembre 2006)

**Une réunion Euro-Med de hauts fonctionnaires sur les migrations** est organisée en juin 2006. A partir du même mois, des réseaux d'officiers de liaison en matière d'immigration sont mis en place le long des grandes routes migratoires. En juillet 2006, la Commission propose de mettre en place des équipes d'intervention rapide aux frontières, gérées par Frontex et composées d'experts nationaux des différents pays de l'UE. Dans la foulée, Frontex présente une étude de faisabilité concernant **le réseau des patrouilles côtières en Méditerranée (MEDSEA)**.

Pour ne pas donner l'impression de trop se focaliser sur la sécurisation des frontières, la Commission publie, le 16 mai 2007, une communication relative aux **migrations circulaires** et aux **partenariats pour la mobilité**<sup>25</sup>. Le but est de faciliter et même encourager les migrations temporaires. Pour bien expliquer ces nouvelles orientations en matière d'immigration, une première réunion ministérielle sur les migrations est tenue, en novembre 2007, dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, suivie en décembre 2007, par un **Sommet UE-Afrique**.

La lutte contre l'immigration clandestine et les politiques de co-développement sont liées dans les nouveaux textes relatifs à l'immigration. Mais, comme le reconnaît le coordinateur espagnol à la Conférence de Rabat, Jesus Atienza, "*le temps du développement est long, alors que le temps de la gestion des flux est court*"<sup>26</sup>, ce qui

---

<sup>24</sup> L'Algérie ne participe pas à la réunion dont l'initiative revient au Maroc et à l'Espagne, suite aux incidents mortels de Ceuta et Melilla (2005)

<sup>25</sup> COM (2007) 248 final

<sup>26</sup> Interview Dans IDEAS/AFKAR, Madrid, été 2006, p.27

revient à dire qu'il faut parer au plus pressé et gérer les flux . Ce sont donc les politiques du contrôle qui priment et qui bénéficient d'une mobilisation des moyens diplomatiques (pression sur les Etats de transit), logistiques (patrouilles) techniques (aide pour améliorer les capacités techniques de contrôle des pays de transit) et financiers (aide aux pays de transit).

Dans cette logique, c'est la fonction même de la Méditerranée qui se trouve bouleversée. Historiquement cette Mer a été **une passerelle** et participait à un système migratoire complexe où se mêlaient le passé colonial, les représentations collectives, le désir d'Europe, l'envie de l'ailleurs, et les dynamiques économiques et démographiques. Aujourd'hui l'UE craint qu'elle ne devienne **une passoire**, et elle fait tout pour endiguer les nouvelles mobilités. Mais, chose nouvelle, elle presse les pays du Maghreb et autres pays de transit à jouer les gardes-frontière pour le compte de l'UE. Cela a pour effet de déplacer les routes migratoires à l'Est (vers la Libye et l'Egypte) et plus au Sud en Mauritanie et au Sénégal. Ce n'est pas par hasard si le port mauritanien, Nouadhibou, est devenu la nouvelle plateforme des migrations clandestines surtout vers les Iles Canaries, allongeant la traversée de plusieurs centaines de kilomètres.

Au cours de la dernière décennie, la politique migratoire européenne est transformée. Avec le programme de la Haye (2004), intitulé "justice, liberté et sécurité", on passe **d'une politique extérieure** européenne en matière d'immigration à **une politique d'externalisation**, fondée sur la gestion à distance par les pays de départ et de transit, et focalisée sur la sécurisation des frontières extérieures. C'est ce qui fait dire à un auteur que le programme de la Haye "*compte en fait 10% de justice et de liberté et 90% de sécurité*"<sup>27</sup>.

Outre son inefficacité, cette politique d'externalisation produit des tragédies humaines ((plus de 2000 noyés par an), favorise des trafics d'êtres humains, et déplace les routes migratoires. Les pays méditerranéens du Sud et de l'Est, de la Turquie au Maroc, sont mis à contribution pour assurer le contrôle des migrations pour le compte de l'UE. C'est la fonction de la frontière Sud-Sud qui se trouve ainsi chamboulée. J'entends ici par frontière non pas la ligne de démarcation, mais ce lieu vivant qui relie et met en réseau des territoires, des projets, des communautés, des personnes. Or, ce que demande l'UE aux pays du Sud c'est de transformer une frontière vivante, interdépendante et intégrée en une zone frontalière "aliénée" ( alienated borderland) pour emprunter l'expression de Donnan et Wilson<sup>28</sup>.

L'externalisation sécuritaire de la frontière transforme la nature de celle-ci : la frontière comme continuité, contiguïté et ouverture devient limite et rupture<sup>29</sup>. Ce qui est demandé aux pays méditerranéens du Sud et de l'Est c'est de mettre en place, contre promesse de financement et d'aides diverses, des dispositifs frontaliers qui prétendent filtrer, contrôler, sécuriser et défendre. Ces dispositifs peuvent prendre **des formes diverses** : clôtures

---

<sup>27</sup> Jérôme Valluy : entretien dans le journal "L'humanité", 6 octobre 2009.

<sup>28</sup> H.Donnan et T.Wilson : *Borders, frontiers, identity, nation and state* , Oxford, Berg , 2001 p.31

<sup>29</sup> Voir l'article de Jean-Pierre Cassarino : "Approaching borders and frontiers : notions and implications", in *Carim : Research Reports*, Institut Européen de Florence, 2006/3

matérielles (Ceuta et Melilla), des barrières juridico-administratives (centres de rétention, de détention, de tri) ou des patrouilles conjointes (en Méditerranée et dans l'Atlantique).

Mais ils produisent les mêmes effets: casser les continuités sociales et les opportunités économiques de l'espace frontalier, voire même des effets paradoxaux, puisque les barrières constituent, en soi, un appel à leur transgression. Karine Bennafla souligne ce dernier point : " ... *en dépit du durcissement législatif et administratifs des contrôles, malgré les velléités<sup>30</sup> de bouclage et de filtrage aux frontières, jamais les flux d'hommes, d'idées, de marchandises, de capitaux n'ont été aussi intenses et banalisés qu'aujourd'hui*".

Ainsi non seulement l'efficacité de la frontière " aliénée", sécurisée et externalisée, est douteuse, mais, en plus, les nouvelles barrières produisent un usage de la frontière que Catherine W. de Wenden appelle, fort opportunément, les " **niches d'opportunité**" <sup>31</sup> : économie de passage, prostitution, contrefaçon, contrebande, métiers ethniques et réseaux transnationaux qui " *créent une économie de la frontière à la mesure de la difficulté de son franchissement*".

En déplaçant la frontière des contrôles plus au Sud, l'UE reproduit sa politique migratoire interne au niveau externe, puisque les pays du Sud sont priés de signer les accords de réadmission, d'ouvrir des « centres d'accueil », de contrôler leur propre frontière et de se doter de leur propre politique migratoire. Ainsi le Maroc a été amené à élaborer une loi sur les migrations ( loi 02/93) qui est une réplique de la loi espagnole en la matière ( A/2000).

Cette délocalisation du contrôle n'offre aucune garantie en matière des exigences démocratiques, met souvent à mal le droit internationalement reconnu de demander le droit d'asile, et force les migrants à se reporter sur des itinéraires onéreux et dangereux. « C'est pourtant le plus souvent derrière un masque vertueux » que cette délocalisation du contrôle est présentée : l'UE dit vouloir leur épargner « une traversée périlleuse » et « les arracher aux griffes des passeurs et des trafiquants ». La réalité est plus cruelle : elle est résumée par le quotidien sénégalais en titrant à la une, à la veille de la Conférence de Rabat de juillet 2006 : « ***l'Europe ferme nos frontières*** ». On ne peut mieux qualifier la politique d' « externalisation »<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Karine Bennafla : " Frontière et logiques de passage : l'ordinaire de la transgression" , in " *Frontières et logiques de passage*", Cultures et Conflits , no 62 , l'Harmattan , Paris, 2009 , p. 9

<sup>31</sup> Catherine Withol de Wenden: op.cit.p. 101

<sup>32</sup> Cité par MIREUROP : op.cit.p.47

## V. La frontière interne

Le visa permet de franchir légalement la frontière externe, **mais qu'en est-il de la frontière interne** représentée par la citoyenneté ? En droit, le franchissement de la frontière externe sans autorisation (visa) est un délit. C'est ainsi que l'immigration clandestine est rangée parmi les « menaces » auxquelles l'Europe doit faire face. En revanche, **la citoyenneté, quant à elle, est conçue comme un privilège**. Elle est la qualité de citoyen qui lui-même appartient à une cité, en reconnaît la juridiction, est habilité à jouir, sur son territoire, du droit de cité et est astreint aux devoirs correspondants.

Donc la citoyenneté désigne à la fois un **statut actif** : la participation par l'exercice des droits politiques, mais subordonnée à la nationalité ; et un statut **attributif ou passif** qui garantit à tout résident permanent, national ou étranger des droits et des libertés opposables à l'État. C'est ce qu'on appelle la nouvelle citoyenneté.

Sur ces deux questions, **frontière et citoyenneté**, les paradoxes ne manquent pas. En effet si le franchissement de la frontière est un délit, la régularisation de la situation de l'immigré dit « irrégulier » n'est-elle pas son effacement ? De même, si la citoyenneté est résidence et la nationalité est « appartenance », un étranger régulièrement résident dans un pays européen voit ses droits sociaux et culturels garantis et ses droits politiques fondamentaux restreints. Cela pose alors la question suivante : la nationalité fonctionne-t-elle comme un check-point, un poste de contrôle interne ? En d'autres termes, **est-il légitime que l'appartenance nationale soit un point de passage obligé pour participer à la démocratie ?**

Allons plus loin. Supposons qu'un immigré a pu franchir la frontière clandestinement, a été régularisé et finit par obtenir la nationalité et que, dès lors, il est devenu à la fois citoyen et national, sera-t-il pour autant intégré ? C'est ici qu'il convient d'introduire la distinction entre intégration formelle (nationalité) et intégration réelle, c'est-à-dire **la socialisation et l'insertion** dans la vie collective par l'école, le logement, le travail.

En effet, si l'accès à la nationalité fait sortir l'immigré naturalisé des statistiques des ressortissants étrangers, il ne fait pas sauter, pour autant, tous les verrous des exclusions sociales. Il ne garantit pas automatiquement la mobilité sociale, c'est-à-dire la circulation dans l'espace social, car partout se dressent des murs qui sont ni manifestes, ni intentionnellement érigés et qui sont parfois difficilement visibles, mais qui sont souvent à l'origine des émeutes sociales (Brixton 1981, Birmingham 1986, les banlieues françaises 2005, les quartiers bruxellois de Molenbeek 2009 etc.) qui soulignent la polarisation et la ségrégation dans toutes leurs formes.

Ces murs invisibles<sup>33</sup> ce sont les formes multiples de discriminations ouvertes ou déguisées dont souffrent les populations d'origine immigrée, surtout ceux d'origine arabe et musulmane, dans les pays européens. Ces discriminations ont toujours existé, mais

---

<sup>33</sup> B. KHADER, *El muro invisible*, Barcelona, Icaria, 1995.

elles se sont multipliées depuis les années 1990 et particulièrement après le 11 septembre. Elles résultent de l'aggravation de deux processus : **la différenciation et la stigmatisation ethniques**<sup>34</sup>. Pour André Réa, la différenciation ethnique réside dans l'opposition, entre le « nous » et le « eux », d'une spécificité imaginaire mobilisant de part et d'autre des référents culturels. Elle découle soit d'une **souscription identitaire** (auto-définition ethnique) soit d'une **prescription identitaire** (des individus d'un groupe minorisé se voient assigner une identité ethnique par ceux du groupe majoritaire). Cette différenciation identitaire peut relever d'une simple ethnicité symbolique. Elle peut prendre aussi des formes plus affirmées sous forme de « replis communautaires ». Mais les communautés ainsi produites ne deviennent des minorités ethniques que lorsque la différenciation se double d'une infériorisation dès lors que l'attribut ethnique (par ex : marocain ou turc) est érigé en stigmat. En Europe, depuis l'arrêt de l'immigration en 1974 et les politiques de regroupement familial avec les transformations induites en termes de féminisation de l'immigration, de rajeunissement, de ghettoïsation urbaine, **la stigmatisation des Turcs, des Pakistanais et des Marocains est devenue monnaie courante**. Plus grave, depuis la fin du système bipolaire, la disparition de l'Union Soviétique et surtout depuis le 11 septembre 2001, la stigmatisation ethnique s'est doublée d'une stigmatisation plus insidieuse encore car elle se fixe sur un nouvel attribut : l'origine musulmane de ces migrants anciens et nouveaux. Au point que dans tous les pays européens, mais à des degrés divers, l'interrogation sur l'Islam s'est transformée en « angoisse collective ».

Cette perception conflictuelle se traduit dans des sondages d'opinion réalisés dans les pays européens, quoique avec des disparités criantes. Ainsi dans un sondage publié par le *Financial Times*, le 19 août 2007, deux mois après les attentats déjoués de Londres et de Glasgow à la fin juin, sur la perception des musulmans dans les cinq grands pays de l'UE, on apprend que près de 40 % des Britanniques (mais seulement 20 % des Français) estiment que la présence des musulmans faisait peser une menace pour la sécurité nationale. Près de 40 % des Britanniques et des Allemands s'opposent au mariage d'un de leurs enfants avec un(e)musulman(e), contre 18 % des Français. En outre, 46 % des Britanniques estiment que les musulmans ont trop de pouvoir politique contre seulement 10 % en France. Enfin, si 80 % des Français ne voient aucun problème à être simultanément musulman et citoyen, moins de 60 % des Britanniques le pensent<sup>35</sup>. Quoique contrastés, ces résultats ne sont pas moins révélateurs d'une inquiétude, voire d'une peur, face à la présence musulmane en Europe.

Certains hommes politiques, et pas seulement d'extrême droite, capitalisent sur cette peur en agitant l'épouvantail d'invasion à propos de l'immigration et en déclarant l'Islam « inassimilable », « non-intégrable » et « incompatible » avec les valeurs démocratiques des sociétés européennes, voire en le considérant comme une « menace identitaire ». C'est ainsi qu'est définie la frontière interne, supposée infranchissable pour des raisons culturelles, alors que ceux qui veulent franchir ces frontières le font en fonction d'une

---

<sup>34</sup> A. RÉA, « Discriminations positives entre fragmentation sociale et normalisation », in *Revue Nouvelle*, mars 2005.

<sup>35</sup> Résultats reproduits dans G. KEPEL, *Terreur et Martyre : relever le défi de civilisation*, Paris, Flammarion, 2008, p. 273.

volonté individuelle d'intégration à l'espace européen, notamment en raison de l'image économique et culturelle qu'il projette à l'extérieur<sup>36</sup>.

Dans un contexte marqué par de telles « peurs irrationnelles », parler d'intégration rapide et réussie des immigrés et de leurs descendants dans les sociétés d'accueil de l'Union européenne relève presque du vœu pieux. Les difficultés d'intégration des immigrés et de leurs descendants posent, dans toute son acuité, la question des « murs invisibles ». Car la conception courante de l'intégration est souvent définie en *termes culturels*, alors qu'en réalité, les immigrés et leurs descendants font, tous les jours, l'expérience douloureuse de mécanismes ségrégatifs institutionnels (accès à l'école, à l'emploi, au logement, aux infrastructures, aux loisirs et à une justice pénale neutre).

Certes les États européens se mobilisent pour lutter contre les pratiques discriminatoires à l'égard de la population immigrée, et des dispositifs censés favoriser l'intégration sont adoptés ici et là. Ainsi en France, **une Haute autorité de lutte contre les discriminations** (HALDE) a été mise sur pied. L'UE, elle-même, propose une **Carte de longue durée** (*Blue Card*) pour attirer des personnes qualifiées. Et dernièrement, la Commission s'est déclarée favorable au « **droit à la mobilité** », prévoyant l'accès libre des résidents étrangers, en situation régulière, au marché de l'emploi dans tous les pays européens. Toutes ces mesures sont louables, mais elles sont trop fragmentaires et trop peu harmonisées, à l'échelle de l'UE, pour venir à bout des multiples formes de discriminations réelles et déguisées.

Or ces discriminations et les réactions de rejet dont souffrent les immigrés contrastent avec *l'image attirante* que projette l'Europe d'elle-même à l'extérieur sous l'effet des « images télévisées » captées grâce aux antennes paraboliques, et qui est pour beaucoup dans la fascination qu'éprouvent des millions de jeunes du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne pour l'eldorado européen.

Mais cette fascination est problématique car elle produit chez les jeunes scolarisés, souvent inemployés, une sorte de désir ardent de départ, mais désir frustré et exaspéré par l'impossibilité d'aller et venir et de participer à cette sorte de festin de la modernité. Ce décalage entre le « **désir de l'ailleurs** » et sa « **répression quotidienne** » attestée par les interminables files d'attentes des demandeurs de visa devant les guichets des consulats et ambassades des pays d'Europe, produit une relation trouble d'attraction et de rejet, presque une relation pathologique où l'Europe est à la fois aimant et repoussoir, objet de désir et de rejet.

J'ai tenu à mettre en exergue les deux manières d'envisager la libre circulation : *au sens physique* (le franchissement de la frontière externe de l'UE) et *au sens social* (le franchissement des murs des exclusions). Assez naturellement, ce sont toujours les plus dynamiques et les plus audacieux des immigrés nouveaux qui parviennent à franchir la première (*la frontière*) ou des immigrés anciens qui cherchent à vaincre les secondes (*les exclusions*) dans la quête légitime, pour les premiers, de pénétrer dans l'espace interdit (*le territoire*) et, pour les seconds, de gravir l'échelle de la mobilité sociale.

---

<sup>36</sup> R. LEVEAU, « Espace, culture, frontière : projection de l'Europe à l'extérieur », in R. KASTORYANO, *Quelle identité pour l'Europe*, Paris, Sciences Po Presses, 2005, p. 333.

## Conclusion

Même si les portes officielles de l'immigration ont été verrouillées, les fenêtres sont demeurées entrouvertes. Comme le dit si bien Giuseppe Sciortino : « *La "forteresse Europe" n'a jamais réellement relevé ses pont-levis* »<sup>37</sup>. C'est dire l'écart persistant entre un discours politique restrictif – à finalité électoraliste – et des pratiques politiques pragmatiques de régularisation. Le vrai problème ne réside donc pas dans la question migratoire elle-même, mais dans la manière dont celle-ci est regardée par les États européens et leurs citoyens. L'interprétation sécuritaire qui en est faite est le résultat empoisonné de stratégies de partis politiques enclins à instrumentaliser la question migratoire selon des tendances caractérisées par l'exclusion et les replis sur soi. Cette crispation sécuritaire sur l'Étranger, surtout le plus proche, comme c'est le cas des Maghrébins, se heurte à la **pérennisation du fait migratoire** et à la **réalité démographique et économique** de l'immigration dans un continent vieillissant. Mais elle est, également, **le symptôme de la perte des repères**. Ceci explique les écarts entre discours et politiques, entre logique sécuritaire et logique économique, entre souveraineté nationale et droit international, qui conduisent les États à évoquer tantôt « des centres de rétention », tantôt des « centres de tri » et tantôt des « portails d'immigration ».

Ainsi, en Méditerranée comme ailleurs, un processus social (l'immigration) qui s'est toujours produit, depuis la nuit des temps, est devenu une « **question collective, puis un problème public, un enjeu politique** enfin »<sup>38</sup>. Ce n'est pas étonnant, dès lors, que l'immigration agit comme un révélateur de toutes les ambiguïtés – puisque l'immigration est vue comme « risque transnational » au même titre que le trafic de drogues –, et de toutes les incohérences puisque les discours sont restrictifs mais les politiques sont pragmatiques.

Qualifié d'« extracommunautaire », l'immigré est d'abord **ce qui n'est pas de la « Communauté européenne »**. Le paradoxe étant que les retraités allemands ou scandinaves qui vivent en Espagne sont moins empressés à apprendre la langue espagnole que les immigrés marocains, alors que la connaissance de la langue est un levier de participation à la vie en société. Il est vrai, cependant, que, pour les premiers, l'Espagne c'est le soleil bon marché et pour les seconds c'est tout simplement la bouée de sauvetage et l'espérance.

C'est dire combien il est urgent d'expurger le langage et les textes des mots qui tuent (*killing words*), si on veut appréhender l'immigration comme un **fait social, normal, légitime et global**, et non comme un risque, une épine irritante voire une menace.

En ce qui concerne l'immigration clandestine, le syndrome sécuritaire structure la position européenne sans apporter de solution véritable à un problème qui n'est pas nouveau mais qui est complexe<sup>39</sup>. Aussi, au lieu de se braquer sur une lecture alarmiste

---

<sup>37</sup> G. SCIORTINO, *op. cit.*, p. 256.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>39</sup> F. AMMOR, *Le partenariat euro méditerranéen à l'heure de l'élargissement, perceptions du Sud*, Rabat, GERM, 2004, pp. 36-38.

du phénomène, convient-il d'en étudier les causes afin d'y remédier ou, du moins, d'en atténuer les effets, et cela de manière humaine et coopérative. Il serait d'ailleurs souhaitable d'améliorer les méthodes statistiques pour bien saisir l'importance du phénomène.

Le partenariat euro-méditerranéen ne peut plus se limiter à gérer les « contraintes » qui découlent des phénomènes migratoires. Il faut aller au-delà pour penser une relation d'échange, où **la mobilité devient un atout et non un risque**. C'est pour cela qu'une politique de visa flexible comme le suggère d'ailleurs le Parlement européen, voire même la suppression du visa d'entrée, doit être envisagée. Après l'adhésion des Pays PECO (Europe orientale et centrale), on n'a pas assisté à l'invasion massive tant redoutée. Pourquoi les Polonais, les Tchèques ou les Hongrois émigraient-ils, sur une large échelle, quand les perspectives économiques sont bonnes chez eux<sup>40</sup> ? C'est pour cela que le développement en Méditerranée du Sud, sans être un antidote à la migration (il est même prouvé qu'un pays dans la première phase de son développement dégage un potentiel migratoire), est certainement un frein à l'installation définitive que les opinions publiques européennes semblent craindre. **Les restrictions actuelles** et les multiples contrôles (aux frontières de l'UE ou en amont dans les pays de départ) **n'éradiquent jamais le désir de migrer**, ils rendent sa réalisation plus coûteuse, plus dangereuse et plus juteuse pour les filières de passeurs. En outre, **l'interdiction de mobilité et de circulation migratoires favorise l'installation**. Comme le souligne fort opportunément un ouvrage récent, plus les frontières sont ouvertes aux immigrés « *plus ils circulent, moins ils s'installent puisqu'ils peuvent aller et venir. Ceux qui se sédentarisent de façon aléatoire et non prévue sont ceux pour qui les frontières sont fermées, ceux qui sont entrés clandestinement ou ont un statut précaire : s'ils repartent chez eux, ils ne pourront plus revenir* »<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Voir le chapitre 6 sur l'impact de l'élargissement sur les migrations méditerranéennes et arabes.

<sup>41</sup> B. BADIE, R. BRAUMAN, E. DECAUX, G. DEVIN et C. WITHOL de WENDEN, *Pour un autre regard sur les migrations : construire une gouvernance mondiale*, Paris, La Découverte, 2008, p. 26.