

Pourquoi faut-il ouvrir les frontières à l'immigration de travail ?

Catherine Wihol de Wenden. Directeur de recherche au CNRS (CERI) et Docteur en science politique (Institut d'Etudes Politiques de Paris). France

Introduction

L'arrivée massive, aux portes de l'Europe, d'Africains sub-sahariens à Ceuta et Melilla en septembre et octobre 2005, dans cette enclave espagnole du Maroc, suivie de leur déportation par le gouvernement marocain, a soulevé une fois de plus la question de l'adéquation de la politique européenne de l'immigration à la réalité des flux, à un moment où la politique d'entr'ouverture des frontières aux besoins de main d'œuvre commence à faire débat en Europe. En France, la politique des quotas, qualifiée d'« immigration choisie » et présentée comme une politique « positive » de l'immigration par Nicolas Sarkozy en juin 2005 pour soutenir la concurrence du recrutement des élites dans une économie mondialisée et pour faire face aux pénuries structurelles de main d'œuvre fait l'objet d'affrontements, alors que plusieurs pays européens ont déjà mis en place une politique sélective de l'immigration de travail. En Allemagne, l'instauration de permis à points, inspirée du modèle canadien, a vu le jour avec la mise en application, le 1^{er} janvier 2005, de la loi de 2004, votée après plusieurs années de débats. En Italie, en Espagne et au Portugal, des accords bilatéraux de main d'œuvre et une politique sélective sont également pratiqués depuis plusieurs années selon les secteurs d'activité, notamment dans le travail saisonnier. Le Royaume Uni et l'Irlande profitent de leur système ultra libéral pour attirer à eux les élites et les qualifiés en début d'activité professionnelle.

Ce débat se situe dans un contexte européen confronté à un bilan de trente ans de fermeture des frontières à l'immigration de travail salarié, alors que le vieillissement de la population européenne, le départ à la retraite de la génération du baby-boom et les manques de main d'œuvre ont déjà été identifiés, notamment par un rapport des Nations Unies de 2000 sur les migrations de remplacement et par d'autres travaux, menés par le BIT et l'OCDE à la même période. Exception faite des régimes autoritaires et des périodes de crise économique aiguë qui ont conduit à la fermeture de l'immigration, il s'agit là d'une situation d'exception au regard des grands pays d'immigration du monde, où l'on vote annuellement le nombre des immigrés appelés à entrer légalement, au titre du regroupement familial (comme aux Etats-Unis) ou d'une politique sélective de travail et d'installation (comme au Canada et en Australie).

En Europe, la politique de fermeture des frontières a été maintenue car elle était initialement fondée sur une série de scénarios qui ne se sont pas produits : la fin d'une immigration de « bras », longtemps perçue comme temporaire alors que les familles s'installaient, le retour des immigrés au pays, grâce à des politiques d'accompagnement et de réinsertion qui ont globalement échoué, la substitution de la main d'œuvre nationale à la main d'œuvre étrangère, qui n'a pas eu lieu, la forte mobilité interne des Européens comparée à la faible pression sur les frontières externes de l'Europe, alors que c'est l'inverse qui s'est produit, le co-développement comme alternative à la migration, alors que les deux vont souvent de pair, enfin l'amalgame entre l'immigration et le terrorisme après le 11 septembre. De plus, en France comme en Europe, c'est au début des années 1990 que le tournant sécuritaire a été pris, l'immigration passant de la compétence des ministres du Travail à celle des ministres de l'Intérieur des pays européens ainsi qu'à Bruxelles. La communautarisation progressive de la politique d'immigration et d'asile entre 1999 et 2004 a centré le débat sur l'unique objectif de la maîtrise des frontières extérieures de l'Europe et de la lutte contre l'immigration clandestine (sommets de Séville en 2002 et de Thessalonique en 2003). Cet ensemble de prévisions ont fondé l'Europe sécuritaire de Schengen, de Dublin I et de Dublin II, mêlant le terrorisme à la clandestinité, la délinquance à l'Islam sur fond de peur de l'invasion extérieure et de sentiment d'insécurité intérieure.

L'échec de la fermeture

La politique de fermeture accuse aujourd'hui plusieurs signes d'échec

L'immigration clandestine continue à arriver sur les frontières méridionales de l'Europe, avec plusieurs milliers de morts au large de Gibraltar, des déportations à Melilla et Ceuta, des camps à Malte ou en Libye. Le Maghreb et la Turquie sont devenus des régions d'immigration après les pays d'Europe méditerranéenne. Les frontières terrestres, aux contrôles plus difficiles, ont fait de l'ex-Yougoslavie, de

la Roumanie, de l'Albanie, des zones de passage et de transit pour d'autres destinations. Une économie du voyage s'est développée, avec des prix qui s'élèvent au fur et à mesure de la sophistication du contrôle des frontières et le développement de réseaux de passeurs, de prostitution et de mafias. Des migrants prêts à tout pour passer consacrent plusieurs années de leur vie à rembourser le prix de leur voyage en travaillant au noir. Malgré la pression exercée par les pays européens de l'Ouest sur les pays de la nouvelle Europe pour qu'ils mettent en œuvre l'« acquis Schengen » et sur les pays du Maghreb pour qu'ils contrôlent mieux leurs frontières extérieures et signent des accords de réadmission par lesquels ils s'engagent à reprendre chez eux les illégaux ayant transité par leur territoire, l'attraction pour l'Europe ne s'est pas démentie compte tenu de la mobilité mondialisée et de l'absence d'espoir de voir améliorer son avenir chez soi dans un nombre croissant de pays de la planète.

Des sans papiers continuent à vivre par milliers en Europe, sans existence légale, dans l'attente d'hypothétiques régularisations, qui sont aussi un aveu d'échec des politiques de fermeture et de gestion « à vue » de l'immigration. Celle-ci ont été amplement pratiquées en Italie, en Espagne, au Portugal et en Grèce et, de façon plus parcimonieuse, en France, sur des critères évolutifs, fondés sur la possession d'un travail stable, la durée du séjour ou l'existence de liens familiaux. Ces personnes en situation irrégulière viennent grossir les rangs de l'esclavage moderne, dans des secteurs devenus des « niches ethniques » d'emplois comme dans les travaux domestiques, le textile, l'agriculture, la restauration et surtout le bâtiment, la répartition pouvant d'ailleurs varier d'un pays européen à un autre. Elles sont privées du droit essentiel de vivre au grand jour et à la merci des contrôles d'identité et des reconductions à la frontière (mais parfois aussi tolérées quand les besoins de main d'œuvre sont particulièrement pressants). Compte tenu de leur coût financier, politique, diplomatique, celles-ci sont pratiquées de façon ciblée, de préférence vers des pays qui pèsent peu dans les relations internationales des Etats européens et s'effectuent souvent dans le non respect des droits de l'homme.

Un autre effet pervers de la fermeture des frontières est la crise profonde du droit d'asile : alors qu'au début des années 1980, 80% des demandeurs obtenaient le statut de réfugié, aujourd'hui à peine 20% obtiennent le statut dans les pays européens. La cause en est le changement de profil des demandeurs et la sévérité accrue avec laquelle sont appréciées les situations : des candidats collectifs (et non plus individuels), mêlant des raisons ethniques et culturelles, voire écologiques (la sécheresse) à leur profil politique, mais pour qui l'asile constitue le seul espoir d'entrer légalement sans papiers. Les Espagnols et Portugais du temps de Franco et de Salazar ne pas venus majoritairement comme demandeurs d'asile car ils pouvaient entrer comme travailleurs. Il en résulte un engorgement actuel de la demande, une difficulté à apprécier des causes mêlées, une utilisation de l'asile par les réseaux de passeurs et une image de tricheurs qui entache tous les demandeurs, y compris ceux qui sont véritablement menacés chez eux et auxquels on refuse le titre de réfugié.

La fermeture des frontières a aussi favorisé la sédentarisation aléatoire de ceux qui, ayant réussi à entrer, ne peuvent plus circuler facilement et s'installent dans les pays d'arrivée. La mobilité est bloquée alors que celle-ci est un facteur d'échange et de développement. La suspension de l'immigration de travail a accéléré le regroupement familial, car ceux qui retournaient chez eux pour plusieurs mois n'étaient plus sûrs de pouvoir facilement revenir. Ils ont donc décidé de faire venir leurs familles. La détérioration de la situation dans les pays d'origine et la construction d'une Europe forteresse ont contribué à accélérer cette tendance. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, à l'inverse, l'autorisation de circuler a été accordée progressivement dès la chute du mur de Berlin (entre 1991 et 2001 selon les pays). Cette autorisation de circuler s'est traduite par une installation dans la mobilité comme mode de vie, une inscription sur plusieurs espaces favorable à la construction de liens transnationaux et une double insertion positive.

La fermeture des frontières a enfin accru la fracture entre le rive nord et la rive sud de la méditerranée : une fracture démographique, politique, religieuse, économique, sociale, culturelle. Alors que cette mer est un lieu traditionnel de passage, d'échange et d'influences réciproques, elle est devenue un lieu de voyages clandestins. La fermeture n'offre aucun espoir à ceux qui souhaitent se réaliser individuellement et apporter éventuellement leurs compétences alors qu'ils n'entretiennent parfois aucune allégeance à l'égard d'Etats et de régimes politiques auxquels ils ne doivent rien car ils ne leur offrent rien, le chômage, la corruption, les dérives autoritaires et identitaires aggravant les inégalités économiques et sociales.

Les enjeux d'une Europe en mouvement.

Dans le même temps, l'Europe vieillit et manque de main d'œuvre. La contradiction est criante entre le Nord et le Sud de la méditerranée, où 50% de la population a moins de vingt-cinq ans et constitue une population de plus en plus urbanisée et scolarisée et où les élites et les qualifiés sont formés en plus

grande nombre que le marché du travail ne peut en absorber sur place. Le rapport des Nations Unies de 2000 sur les migrations de remplacement, le discours de Kofi Annan au Parlement européen de juillet 2004, le Livre Vert européen de 2005 pointent cette contradiction entre la fermeture des frontières, les pénuries de main d'œuvre, la nécessité de faire face à une concurrence mondialisée dans l'attraction des élites et l'urgence pour l'Europe d'accepter sa nouvelle identité de terre d'immigration, le déséquilibre des actifs par rapport aux inactifs et l'évolution de la pyramide des âges.

Pourtant la frilosité est de règle. L'opposabilité de l'emploi empêche les employeurs d'embaucher un étranger non communautaire s'il ne peut pas faire la preuve de l'absence de concurrence locale et pour la même qualification avec un national ou un Européen. Cette disposition, hier nationale, a été transférée à l'échelon européen en 1994 sous le nom de « préférence européenne à l'emploi. En France, même lorsqu'il n'y a aucun candidat, les services départementaux de l'emploi restent souvent réticents à lever ce verrou, par peur des réactions environnantes. Les moyens d'ouvrir les frontières existent, mais ils ne sont utilisés que de manière exceptionnelle et concernent davantage l'entrée d'élites et de qualifiés que de bras, pourtant tout aussi convoités par les employeurs. Ainsi, une circulaire du Ministère de l'emploi et de la solidarité de 1998 autorise l'embauche d'informaticiens étrangers et celle de 2002 invite la France à accorder avec intérêt l'insertion professionnelle des diplômés étrangers dès lors que leur profil serait d'un intérêt technologique pour les entreprises françaises.

Le bilan de la fermeture des frontières à l'immigration de travail est lourd d'hypocrisie, d'immobilisme, d'atteintes aux droits de l'homme et est inadapté aux enjeux d'une Europe en mouvement comme aux aspirations des candidats à l'immigration dans les pays de départ.

Quelles solutions sont alors possibles ?

La politique des quotas en est une. Elle consiste à définir à l'échelon régional, national ou européen les besoins de main d'œuvre et les critères d'admission pour les nouveaux entrants, mêlant parfois des critères économiques (qualification) et culturels (compétence linguistique, potentiel d'intégration), qui peuvent varier selon qu'il s'agit d'une immigration qualifiée ou non qualifiée, définitive ou à durée limitée. L'Australie et le Canada, avec des permis à points selon l'adéquation du candidat aux critères requis, pratiquent cette politique, en privilégiant une immigration jeune, qualifiée, parlant l'une des langues du pays et déterminée à s'installer. L'Europe envisage cette solution, mais seulement pour les élites et les plus qualifiés, réservant aux moins diplômés le sort de sans papiers ou les voies étroites et détournées de la demande d'asile, du mariage ou du regroupement familial. Certes, le Canada, avec ses « permis à points » confie aux Etats-Unis le soin d'assumer le fardeau des plus pauvres qui traversent la frontière mexicaine. Mais en Europe, on a l'impression que l'entr'ouverture des frontières est si difficile à faire admettre à l'opinion que les politiques se croient obligés de se taire sur les besoins de main d'œuvre (non diplômée qualifiée et non qualifiée) à pourvoir et de lui donner des gages de leur capacité à maîtriser les frontières par des reconductions plus médiatisées.

Une autre solution pour l'entr'ouverture des frontières est la multiplication d'accords bilatéraux ou multilatéraux de main d'œuvre avec des pays de départ ou de transit pour endiguer l'immigration clandestine et négocier avec ces pays la signature d'accords de réadmission. La formule a été appliquée à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) entre la chute du mur de Berlin et leur entrée dans l'Union européenne, en mai 2004. Elle est aujourd'hui en vigueur avec les nouveaux pays d'immigration et de transit sur la rive sud de la méditerranée, au Maghreb. Il s'agit là d'une forme de délégation de compétence du contrôle des frontières, voire d'externalisation de celles-ci, car des camps au statut indéfini accompagnent souvent de telles mesures aux portes de l'Europe, sans aucune garantie quant aux conditions de vie ni de respect des droits de l'homme. Mais les accords bilatéraux sont une solution pour les secteurs où il y a un déficit de main d'œuvre comme l'agriculture, le bâtiment ou le tourisme.

La levée de l'opposabilité de l'emploi serait une autre alternative, mais elle suppose une analyse et une description des besoins d'emploi. En France, on ne dispose pas de données de ce genre dans les statistiques. Pour les plus qualifiés, le passage d'une carte d'étudiant à une carte de salarié n'est que parcimonieusement accordé, alors que la généralisation de la possibilité offerte aux étudiants qui ont trouvé un emploi stable de rester en devenant salariés serait un outil d'attraction des plus qualifiés. Pour les non communautaires qui veulent entrer directement sur le marché du travail, la levée de l'opposabilité est encore plus difficile s'il ne s'agit pas de spécialités particulièrement recherchées. On peut alors douter de la capacité des politiques publiques à recourir largement à cet instrument qui existe en Europe depuis plus de dix ans.

Arguments en faveur de l'ouverture

Un premier argument en faveur de l'ouverture est tiré du libéralisme. La nécessité pour l'Europe de ne pas rester à l'écart de la compétition mondiale ne peut se faire que par l'ouverture du marché du travail aux plus talentueux venus du monde entier. Il s'agit là d'un enjeu majeur pour le monde de demain, qui concerne aussi les régions de départ aux populations nombreuses et sans emploi qu'elles ne peuvent structurellement pas employer, mêmes lorsqu'elles sont très qualifiées. De leur côté les migrants sont les meilleurs acteurs du développement économique, politique et culturel dans leurs pays d'origine par leurs transferts de fonds, par les modes de vie qu'ils introduisent, par les idées qu'ils peuvent faire circuler. Des régions enclavées, des familles, des ascendants âgés s'« en sortent » grâce à la migration malgré la dépendance qu'elle peut introduire à l'égard des transferts et de leurs acteurs. On peut aussi considérer que la migration peut offrir aux individus les plus déterminés l'occasion de se réaliser, sans être liés à vie au déterminisme de la naissance dans des pays ou régions où ils ont eu le malheur de naître, surtout si ces pays ne leur offrent plus rien, quarante ans après l'euphorie des indépendances.

Un second argument est celui de la transparence et de l'affichage des besoins de l'économie, vis-à-vis des pays fournisseurs potentiels de main d'œuvre et actuellement producteurs de flux irréguliers : ce langage de vérité peut aider ces pays à mieux contrôler les flux d'immigration clandestine, peut favoriser un dialogue avec les pays du sud et à offrir un espoir aux populations qui n'en ont plus sans les condamner aux passeurs ou à la voie étroite de la demande d'asile qui se termine souvent par le sort de sans papiers.

Un troisième argument est celui de la lutte plus efficace contre les trafics de main d'œuvre et le détournement de l'asile. L'économie du passage, à l'instar de la prohibition de l'alcool dans les Etats-Unis des années trente, se nourrit de la prohibition du passage des frontières. En offrant un autre moyen d'entrée légale, l'ouverture de l'immigration de travail permettrait de mieux respecter les droits de l'homme, souvent bafoués par la dérive sécuritaire du contrôle des frontières.

Enfin, décider publiquement de l'immigration dont on a besoin peut aider les pays européens à la prise de conscience que l'immigration fait désormais partie de leur identité, une identité redéfinie en permanence par les nouveaux arrivants et non un produit fini où tout nouveau flux est vécu comme un traumatisme.

Les inconvénients existent, mais certains sont de faux semblants

Le premier est l'accusation de pillage des cerveaux, mais les pays de départ, qui « produisent » souvent plus de qualifiés qu'ils ne peuvent en absorber sur leurs marchés du travail, tendent aujourd'hui à abandonner ce discours tiers-mondiste au profit du réalisme car ils mesurent les retombées positives de l'immigration en termes de transferts de fonds, qui contribuent loin devant l'aide publique au développement et à l'installation sur place d'entreprises privées à lutter contre la pauvreté. Le premier acteur du développement, c'est le migrant. En revanche, le risque de « gaspillage des cerveaux » (« brain waste » et non « brain drain ») n'est pas absent, à cause des déqualifications fréquentes des diplômés, de l'équivalence inégale des diplômes et des discriminations au travail.

Le second est lié aux pièges de l'ultra libéralisme. Les arguments associatifs contre l'ouverture des frontières sont souvent justifiés par le fait que la reprise de l'immigration sans prendre en compte le chômage des nationaux et des étrangers installés de longue date, favorise une approche mercantile de l'immigration de main d'œuvre et introduit une concurrence inutile sur le marché de l'emploi pour les chômeurs, qui favorise de surcroît l'exploitation des nouveaux venus. Mais des niches d'emploi rendent le marché du travail très segmenté et les nationaux et étrangers installés de longue durée se trouvant au chômage ont peu de chances de solliciter les emplois occupés par les nouveaux arrivants les moins qualifiés. Les « 3D » (qui caractérisent les métiers considérés comme pénibles (difficult), sales (dirty), dangereux) sont en effet l'apanage des migrants les plus récents au statut illégal ou précaire. On peut comparer cette réaction à l'hostilité des syndicats à l'égard des étrangers au dix-neuvième siècle, par crainte de la concurrence et de la moindre mobilisation militante des étrangers.

Le troisième argument est l'effet d'annonce provoqué par l'ouverture des frontières. Mais il en va de même des régularisations, qui d'ailleurs imposent souvent des critères quant à la durée de séjour, de travail ou de liens familiaux. L'expérience de l'ouverture des frontières à l'est, introduite dès 1991, deux ans après la chute du mur de Berlin est à cet égard instructive. Contrairement aux rumeurs d'alors sur une éventuelle « invasion », il n'y a pas eu de déferlement, car la liberté de circulation introduite progressivement, d'abord aux Tchèques, Slovaques, Hongrois et Polonais (accords de Visegrad) s'est soldée par une migration pendulaire sans installation durable, à cause des facilités offertes par la migration-circulation. La Bulgarie, en 2000 et la Roumanie, en 2001, ont bénéficié de la liberté de circuler dans l'espace européen. La liberté de travail et d'installation ne sera accordée à tous ces pays

que progressivement, au terme d'un système dit « 2+3+2 », établi pour chaque pays d'accueil ouest-européen qui devra justifier d'abord pendant deux ans pour chaque pays de départ est-européen, les raisons du maintien de l'opposabilité, cette durée pouvant être prolongée de trois ans, puis encore de deux ans, mais à condition de le justifier. Au bout de sept ans, tous les PECO bénéficieront de la liberté de travail et d'installation dans tous les pays de l'Union. Certes, à l'exception de la Pologne et de la Roumanie, ces pays n'ont pas de potentiel migratoire à cause de l'étroitesse numérique de leur population et de leur faible accroissement démographique. Mais on pourrait imaginer des mesures comparables à l'égard des pays du sud qui ont des liens étroits de part et d'autre de la méditerranée, ce qui leur permettrait de circuler davantage en s'installant moins souvent, car l'ouverture des frontières favorise la circulation tandis que la fermeture renforce la sédentarisation des personnes.

Le dernier argument invoqué contre la reprise de l'immigration de travail est celui de l'intégration. L'emploi et l'identité au travail qui l'accompagne est le meilleur vecteur d'intégration. Les phénomènes d'absence de lien social, de communautarisme, de déclassement sont souvent liés à l'impossibilité de travailler légalement. Il en va ainsi des sans papiers, parfois définis comme « une immigration subie » alors qu'elle pourrait souvent contribuer au marché du travail. De même, le maintien dans des centres d'accueil de demandeurs d'asile aux fins d'insertion pour ensuite les rendre dépendants des subsides publics, les ignorer ou les poursuivre comme clandestins ne contribuent pas à l'intégration tant désirée.

Conclusion

La politique de fermeture des frontières a fait long feu, après trente ans de fermeture. Toutes les grandes régions d'immigration du monde mènent une politique sélective. Alors, pourquoi pas l'Europe ? Les messages brouillés délivrés sur la question ne peuvent servir la pédagogie nécessaire à ce retournement de attitudes qui suppose que les décideurs fassent preuve de pédagogie, affrontent l'opinion publique et s'affranchissent enfin de ceux qui tiennent le discours de l'insécurité, du protectionnisme et de l'intolérance. D'autres décisions en découlent, comme le rôle attribué au marché, la promotion d'une immigration hautement ou faiblement qualifiée, la priorité donnée à la migration de circulation, l'analyse des formes de compensation ou de redistribution, l'acceptation des liens des diasporas avec les pays d'origine, la définition des acteurs des politiques de développement, le sérieux accordé à l'établissement de partenariats.