



L'Europe à vingt-cinq et les migrations

Mesures de protection adoptées à l'encontre des
ressortissants des nouveaux Etat-membres par les Quinze

Catherine Wihtol de Wenden

Catherine Wihtol de Wenden

Directeur de recherche au CNRS (CERI) et Docteur en science politique (Institut d'Etudes Politiques de Paris), Catherine Wihtol de Wenden est à la fois politiste et juriste. Elle travaille depuis vingt ans sur différents thèmes liés aux migrations internationales. Elle a également mené de nombreuses études de terrain et dirigé différentes recherches comparatives, principalement européennes. Elle a été consultante pour l'OCDE, le Conseil de l'Europe, la Commission Européenne et "external expert" pour l'UNHCR.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

Notre Europe prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante.

Table des matières

Introduction	1
1 L'Europe un continent d'immigration malgré lui où l'Europe de l'Est a pris place	2
2 Perspectives migratoires à l'Est	5
2.1 A l'Est : des migrations pendulaires, avec une installation dans la mobilité comme mode de vie	5
2.2 Les migrations dans l'Europe élargie, amplification du transit et recul de la frontière vers l'Est	6
3 L'Européanisation des politiques migratoires à l'Est	8
3.1 Une période d'attente a le plus souvent été retenue pour l'accès au marché du travail des Européens	8
3.2 Des orientations nouvelles	9
4 Mesures de protection et effets pervers	10
4.1 L'acquis communautaire	10
4.2 Mais on ne peut empêcher ici et là l'esquisse d'une Europe "à la carte"	10

Introduction

Le 1er mai 2004, dix nouveaux pays sont entrés dans l'Union européenne. De 360 millions de personnes, incluant près de vingt millions d'étrangers dont cinq millions de ressortissants communautaires, l'Europe est passée à 450 millions. Les nouveaux membres, à l'exception de la Pologne (38,6 millions d'habitants), ne représentent pas un potentiel migratoire important (il est estimé à 350 000 personnes) car leur croissance démographique est faible. Dans le contexte de manque de main d'œuvre et de vieillissement de la population qui est celui de l'Europe de l'Ouest, où les migrants de l'Est, depuis la chute du mur de Berlin se sont inscrits dans la mobilité plutôt que dans la sédentarisation à l'Ouest, on aurait pu penser que la libre circulation dont ils bénéficient déjà s'accompagnerait rapidement de la liberté de travail et d'installation. Or, il n'en a rien été. Face à ces migrants potentiels, des mesures de protection ont été adoptées par les quinze à la veille de l'élargissement. Pourtant, les nouveaux entrants ont déjà donné des gages de bonne conduite en adoptant « l'acquis communautaire », c'est-à-dire l'engagement de contrôler leurs frontières externes et d'appliquer tout le dispositif de Schengen, et en acceptant avec leurs voisins de l'Ouest des accords de réadmission à l'égard des clandestins qui transitent par leur territoire. L'entrée dans l'Union européenne, pour ceux que certains qualifient déjà de demi-citoyens, apparaît comme une fermeture provisoire derrière laquelle s'abritent les quinze malgré le nouveau discours européen sur l'entr'ouverture à une immigration de travail légale.

Comment s'explique ce processus ? On reviendra d'abord sur la façon dont s'est développé le phénomène migratoire dans l'Europe des quinze, puis sur les caractéristiques des migrations de l'Est depuis 1989 avant de se pencher sur les nouvelles mesures adoptées.

1 - L'EUROPE, UN CONTINENT D'IMMIGRATION MALGRE LUI OU L'EUROPE DE L'EST A PRIS PLACE

Aujourd'hui, l'Europe est devenue, un peu malgré elle l'une des premières régions d'immigration du monde. On dénombre 1,400 000 entrées légales annuelles, devant les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, alors que l'immigration ne fait partie ni de son identité collective ni de celle des Etats européens. Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène :

- la proximité géographique de l'Europe par rapport à quelques grandes zones de fracture du monde (la rive sud de la Méditerranée, la frontière à l'Est, constamment repoussée) et son accessibilité par terre, pour les migrations clandestines venant d'Asie notamment. De cette proximité, découle une « envie d'Europe », alimentée par la visibilité des modes de vie européens, à travers les média, télévision en tête, et par le marché des biens de consommation diffusé par les immigrés dans les régions de départ les plus proches.
- une liste accrue de pays du Sud, où souvent les candidats au départ considèrent qu'il n'y a aucun espoir d'amélioration dans un avenir proche et que la seule alternative possible est la migration;
- la chute du mur de Berlin, en novembre 1989, qui n'a pas conduit à l'invasion annoncée de l'Europe de l'Ouest par les migrants de l'Est¹ mais a plutôt provoqué des migrations pendulaires d'allers et retours entre les PECO (pays d'Europe centrale et orientale) et les pays de l'Union européenne ;
- le changement de statut de pays d'émigration à pays d'immigration en Europe du Sud (Portugal, Espagne, Italie, Grèce). En l'espace de quinze ans, ces pays, d'abord considérés comme des « passoires », notamment pour les migrants de l'Est (Roumanie, Albanie, Ukraine) ont dû adopter à la hâte des politiques d'immigration, d'asile et de contrôle de leurs frontières externes, conformément au dispositif communautaire ;
- l'explosion de la demande d'asile, qui a particulièrement touché quelques pays européens comme l'Allemagne, la France et le Royaume Uni, l'Europe de l'Ouest recevant aujourd'hui plus de demandeurs d'asile (400 000 par an) que les Etats-Unis et le Canada.

¹ Une enquête Eurobaromètre de 2002, publiée en février 2004, évalue à 220 000 par an le nombre de personnes qui pourraient partir dans l'un des quinze pays membres de l'Union européenne.

Dans le même temps, la marche vers l'européanisation des politiques migratoires s'est accélérée, dans le sens de la communautarisation d'une politique sécuritaire répressive depuis les années 1990² :

- 1990 : accords de Dublin définissant à l'échelon des Quinze une politique d'asile commune, assortie d'un dispositif de filtrage renforcé (notion de pays sûr et de pays tiers sûr, d'où on ne peut pas demander l'asile, de demande manifestement infondée, de sanctions contre les transporteurs, solidarité entre les pays européens pour refuser des demandes d'asile multiples et répondre à ceux dont la demande a été refusée par l'un de ces pays) ; harmonisation des règles de lutte contre le séjour illégal ;
- 1997 : intégration de « l'acquis Schengen » dans le traité d'Amsterdam et passage progressif du « troisième pilier » intergouvernemental au « premier pilier » communautaire, des décisions concernant l'asile et l'immigration. Ce dispositif, mis en œuvre à partir de 1999 est aujourd'hui entré en application le 1^{er} mai 2004. ;
- 2000 : adoption d'une convention Eurodac sur l'asile avec informatisation des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière, également entrée en application en 2004;
- 2002 : affichage, au sommet de Séville, de la lutte contre l'immigration clandestine comme objectif prioritaire des pays européens en matière d'immigration et d'asile et décision d'accélérer le processus d'harmonisation des politiques migratoires; signature d'accords de réadmission entre l'Union européenne et plusieurs pays de départ (quatre accords, avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka et l'Albanie ; la Commission a reçu un mandat pour négocier avec sept autres pays);
- 2003 : reprise de cet objectif au sommet de Thessalonique et accords de Dublin II sur l'asile (« one stop, one shop » : c'est dans le premier pays de l'Union où le demandeur a mis le pied qu'il doit faire sa demande d'asile) ; adoption de la directive sur le droit de vivre en famille avec des normes minimales non contraignantes à l'échelon européen et de la directive sur le statut de résident à long terme non européen ;

Pourtant, dans ce climat dissuasif, où toute politique positive de l'immigration est bannie de crainte d'une opinion publique hostile, au tournant du siècle, d'un besoin d'immigration se fait sentir. Le déclin démographique de l'Europe, à l'Est comme à l'Ouest, le manque de main d'œuvre, qualifiée et non qualifiée³, ont été identifiés, en 2000, tant par les Nations Unies que par le Bureau International du Travail, ainsi qu'en Allemagne, dans le projet de loi sur l'immigration de 2001, en Italie par le Gouvernement Berlusconi, et en France par le Conseil

² Virginie GUIRAUDON, « L'Européanisation des politiques publiques de migration », in Maximos ALIGISAKIS, *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*. Genève, Euryopa, 2003, pp. 32-52. Voir aussi : Wenceslas de LOBKOWICZ, *L'Europe et la sécurité intérieure*. Paris, La Documentation française, 2002.

³ Joseph GRINBLAT, « Des scénarios d'immigration pour une Europe vieillissante », *Esprit*, dossier « L'Europe face aux migrations », décembre 2003, pp. 92-101

économique et social en 2003 (rapport de Michel Gevrey). Des solutions de remplacement ont été expérimentées ici et là par des accords bilatéraux de main d'œuvre, notamment avec l'Europe de l'Est ou par l'immigration clandestine. Certains pays, comme l'Allemagne, le Portugal ou l'Italie ont décidé de sortir du régime d'exception dans lequel l'Europe de l'Ouest vit depuis trente ans, celui de la suspension des flux de main d'œuvre salariée non communautaire. Les contradictions entre les besoins du marché du travail et la maîtrise des frontières sont criantes, et la communautarisation affichée des décisions dans ce domaine s'étend aux nouveaux arrivants, sommés d'adopter « l'acquis communautaire ».

Comme l'a rappelé en substance Kofi Annan dans un discours prononcé au Parlement européen en 2004⁴ « l'immigration est une partie inévitable et importante de la solution au déclin démographique, aux emplois vacants et à la stagnation sociale et économique. « J'encourage donc les Etats européens à-t-il dit à s'ouvrir plus largement à l'immigration légale des travailleurs qualifiés et non qualifiés, au regroupement familial, à l'immigration aux fins d'emploi, à l'immigration temporaire et permanente...Les migrants ont besoin d'Europe, mais l'Europe a besoin des migrants... Les migrants sont une partie de la solution, pas une partie du problème ». Pendant longtemps, l'immigration n'a pas été considérée comme un enjeu central des politiques publiques et c'est souvent dans le désordre, en naviguant à vue, que les pays européens ont adopté les uns après les autres, de façon non concertée au départ, une série de dispositifs qui forment aujourd'hui le cadre européen des politiques d'immigration et d'asile⁵.

Dans ce contexte, les dix nouveaux membres de l'Union européenne, sont obligés d'en respecter les règles à l'égard des migrants qui se profilent chez eux, tandis que l'Europe de l'Ouest, qui jadis reprochait aux pays communistes d'empêcher leurs ressortissants d'en sortir, a élaboré des mesures de protection transitoires contre les d'Européens de l'Est, pour se prémunir contre leur entrée à part entière : on leur reconnaît en effet la liberté de circulation, mais pas de celle de travail ni d'installation.

⁴ Discours prononcé par Kofi Annan, Secrétaire général du HCR au Parlement européen, à Bruxelles, le 29 Janvier 2004, lors de l'attribution du prix André Sakharov pour la liberté de pensée

⁵ Catherine WIHTOL de WENDEN, *L'Europe des migrations*. Paris, ADRI/La Documentation française, 2001, 87 p. Voir aussi, du même auteur, « L'Union européenne face aux migrations », in IFRI, *Les grandes tendances du monde*, RAMSES 2004, Dunod, pp. 109-123 et, dans une version plus longue sous le même titre, in *Migrations Société*, Vol 16, N° 91, janv-fév. 204, pp. 37-92. Sur la « navigation à vue », on se reportera à *Faut-il ouvrir les frontières ?* Paris Presses de Sciences Po, Coll. La Bibliothèque du citoyen, 1999.

2 PERSPECTIVES MIGRATOIRES A L'EST

Parmi les enjeux de l'Europe élargie, l'immigration figure en effet en bonne place, car elle est encore riche d'inconnues :

- sur l'évolution des flux une fois « l'acquis Schengen » adopté par les nouveaux membres,
- sur leur capacité à mettre en œuvre des politiques d'immigration et d'asile communautaires et à contrôler leurs frontières orientales, lieux de circulation, de trafic et d'échanges,
- et sur le devenir des migrations pendulaires est-ouest qui ont caractérisé, pendant plus d'une décennie, les pays d'Europe centrale et orientale.

A L'EST : DES MIGRATIONS PENDULAIRES, AVEC UNE INSTALLATION DANS LA MOBILITE COMME MODE DE VIE :

Les pays d'Europe centrale et orientale, pays d'accueil et de départ, représentent surtout, pour l'instant, une migration de transit vers l'Europe de l'Ouest, tout en accueillant eux-mêmes une population venant d'Ukraine, de Biélorussie, de Moldavie et de Roumanie. Contrairement à quelques idées reçues, la grande déferlante annoncée lors de la chute du rideau de fer ne s'est pas produite⁶ et il s'est agi surtout de migrations pendulaires de voisinage (partir pour mieux rester chez soi) et de migrations ethniques vers l'Allemagne (Aussiedler), la Finlande (Finnois de Carélie), la Turquie (Bulgares d'origine turque), la Hongrie (Roumains d'origine hongroise). L'Allemagne constitue le premier pays d'accueil (1,5 million de migrants de l'Est résidents), suivie par l'Autriche (380 000, 11% des étrangers), l'Italie (306 000) et la Grèce (131 600). Tous les migrants originaires des pays candidats ont bénéficié, depuis les accords de Visegrad de 1991, de la suppression des visas de court séjour (moins de trois mois) pour circuler en touristes dans l'Union européenne, les derniers en date étant les Bulgares, depuis le 31 décembre 2000 et les Roumains, depuis le 31 décembre 2001. Certains d'entre eux, comme les Polonais et les Roumains, dont les pays représentent avec l'Ukraine les trois plus grands réservoirs de main d'œuvre pour la migration vers l'Ouest, ont préfiguré cette mobilité en s'installant dans une forme de co-présence, ici et là-bas : travailleurs saisonniers d'un jour, d'un mois ou de six mois dans l'agriculture, les services domestiques ou le bâtiment pour les Polonais à Berlin (située à seulement 80 kilomètres de la frontière polonaise), travailleurs frontaliers slovaques à Vienne (à 60 kilomètres de la frontière), vendeurs « à la valise » sur les grands marchés de Berlin ou de Vienne dans les années qui ont suivi la chute du mur, paysans roumains en France et en Italie venus « faire une saison » en vendant des journaux de rues et en offrant des services domestiques, tsiganes à la recherche des miettes de la société de

⁶ Catherine WIHTOL de WENDEN, Anne de TINGUY, *L'Europe et toutes ses migrations*. Bruxelles, Complexe, 1995

consommation... Certains d'entre eux en ont fait leur mode de vie, permettant à la famille restée sur place de mieux vivre ou construisant de riches maisons pour y accueillir des touristes⁷.

LES MIGRATIONS DANS L'EUROPE ELARGIE, AMPLIFICATION DU TRANSIT ET RECOL DE LA FRONTIERE VERS L'EST :

A terme, on peut s'attendre à la fois à un flux migratoire accéléré venant des pays situés à l'Est de la nouvelle Europe du fait des visas à entrées multiples qui ont été accordés aux migrants de voisinage (Kaliningrad, Ukraine, Biélorussie)⁸ et à des retours vers l'Est des migrants installés à l'Ouest, dans l'attente d'un mieux être apporté par l'adhésion de leur pays à l'Europe communautaire. Les accords sur le libre accès au marché du travail dans l'Union européenne pour les ressortissants d'Europe centrale et orientale prévoient un temps d'attente fixé au maximum à sept ans. Mais une nouvelle fracture peut aussi se profiler à terme le long de la nouvelle frontière orientale de l'Europe, comme elle existe entre les deux rives de la Méditerranée.

Après mai 2004, date de l'entrée de huit PECO dans l'Union européenne, les deux autres (Roumanie et Bulgarie) étant prévus pour 2007, tous ces scénarios sont possibles car l'Europe de l'Est est devenue au cours des années 1990 un espace migratoire intense. Des migrants venus de plus à l'Est, d'Ukraine notamment sont venus travailler en Pologne mais aussi en Italie et au Portugal, des Moldaves en Roumanie mais aussi en Europe de l'Ouest, depuis les médecins jusqu'aux prostituées. Des paysans roumains viennent repeupler des villages désertés dans le nord de l'Espagne, des Ukrainiens au Portugal, des Bulgares vont travailler en Grèce, des Tchèques et des Slovaques en Bavière. Une partie de ces flux s'effectue avec un visa de tourisme, avec des contrats de prestations de services en sous-traitance ou de façon irrégulière, pour ceux qui viennent de pays situés à l'Est des PECO. Certains d'entre eux ont préfiguré l'élargissement⁹, en commencer à circuler illégalement dès le milieu des années 1990, d'autres ont bénéficié du grand espace migratoire que constituaient les PECO, avant l'application de « l'acquis Schengen » imposée par l'Union européenne. On peut craindre que la nouvelle frontière, à l'Est, ne soit le théâtre de trafics renforcés à la mesure de la difficulté accrue du passage. En 2000, on estimait à près de 20000 le nombre d'Ukrainiens qui traversaient quotidiennement la frontière pour commercer ou travailler plus à l'Ouest. Mais peu d'entre eux s'y installaient définitivement.

La situation dans l'enclave de Kaliningrad, aujourd'hui lieu de transit et d'échanges est tout aussi incertaine. Il en va de même des routes par Moscou ou Kiev qu'empruntent les

⁷ Catherine WIHTOL de WENDEN, « L'Est ne passera pas à l'Ouest », in *Géo*, N° spécial « L'Europe qui nous passionne », N° 295, sept. 2004, pp. 72-76

⁸ Anne de TINGUY, « Migrations et mobilité, symbole et instrument de la réunification de l'Europe » *Migrations Société*, vol. 16, N° 92, mars -avril 2004, pp. 43-60

⁹ Il en va notamment des Roumains, entrés dans la mobilité avant l'heure. Voir Dana DIMINESCU (dir.), *Visibles mais peu nombreux. Les circulations migratoires roumaines*. Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme, 2004

clandestins et demandeurs d'asile venus d'Asie ou du Moyen Orient pour gagner l'Europe de l'Est, puis de l'Ouest, parfois après une escale prolongée à l'Est pour trouver les ressources nécessaires à la poursuite du voyage. Beaucoup de ces échanges informels qui parfois contribuaient à dynamiser les régions orientales des PECSO sont remis en question par l'élargissement. Les quinze pays de l'Union doutant de la capacité des pays d'Europe de l'Est à mettre en œuvre l'ensemble des dispositifs de Schengen et de Dublin sur l'entrée et l'asile à l'égard des migrations situées sur leurs frontières orientales, ont signé de longue date avec eux des accords de réadmission pour se protéger de l'immigration clandestine. Mais les pays de l'Est vont probablement continuer à laisser les migrations de travail se poursuivre vers l'Ouest, légalement ou non, profitant de la période transitoire. Ils multiplient cependant les systèmes de visas avec leurs voisins de l'Est pour donner des gages de bonne conduite à l'Union européenne.

Un autre défi est celui de la place faite aux minorités (roms notamment) et aux migrants installés dans ces régions. Au nombre de huit à douze millions en Europe (les chiffres sont très controversés, entre les versions officielles des pays de l'Est et les associations), les roms sont surtout nombreux en Roumanie (près de deux millions, le plus grand réservoir dans le monde), en Slovaquie (un demi-million pour cinq millions d'habitants), en Hongrie (autour de 500 000), en Bulgarie (autour de 500 000) et en République tchèque (autour de 250 000). Ayant perdu les acquis sociaux des régimes communistes, beaucoup d'entre eux, sédentarisés pendant cette période, se sont remis en route, pour l'Ouest, exerçant de petits métiers, ou pour Israël, comme saisonniers agricoles

3 L'europeanisation des politiques migratoires à l'Est

Les migrations de l'Est n'entreront pas immédiatement sur le marché du travail européen car les quinze pays de l'Union se sont abrités, à la veille de l'élargissement, derrière des mesures de protection. Mais il ne faut pas oublier que la construction de l'espace migratoire européen s'est effectuée en plusieurs étapes et qu'il en a été ainsi pour la plupart des travailleurs salariés dans l'espace européen.

UNE PERIODE D'ATTENTE A LE PLUS SOUVENT ETE OBSERVEE RETENUE POUR L'ACCES AU MARCHE DU TRAVAIL DES EUROPEENS

- De 1957 à 1968 : mise en place progressive de la liberté de circulation des travailleurs salariés et des mesures qui la garantissent. Celle-ci entre en application en 1968 pour l'Europe des six ;
- 1985 : adoption de l'Acte unique européen qui définit un espace communautaire européen sans frontière grâce à la liberté de circulation des personnes ;
- 1992 : définition, dans le traité de Maastricht, article 8, de la citoyenneté européenne comportant la liberté de circulation, d'installation et de travail pour les Européens à l'intérieur du territoire de l'Union ;
- 1992, accès des travailleurs salariés espagnols, portugais et grecs au marché du travail européen, soit six ans après l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté européenne (1986) ; il convient de noter qu'à cette date le flux migratoire espagnol était terminé depuis les années 1970 et que la vague migratoire portugaise et grecque était largement tarie ;
- 1994 : définition de la « préférence européenne à l'emploi », opposable aux non communautaires qui voudraient entrer comme migrants salariés dans l'espace européen ;
- 1995 : seuls les trois nouveaux pays membres (Suède, Finlande, Autriche) bénéficient immédiatement de la liberté de circulation, d'installation et de travail pour leurs ressortissants ;
- 2004 : adoption de la directive sur les conditions d'admission des étudiants et des volontaires des pays tiers, définition d'un régime spécial pour les frontaliers de l'Est qui veulent franchir les nouvelles frontières de l'Europe (sorte de visas à entrées multiples).

Les entrepreneurs, hommes d'affaires, travailleurs indépendants et commerçants ne sont pas soumis à ces mesures protectrices de l'emploi. Quand ils sont extra-communautaires, ils

bénéficient d'un titre de séjour spécifique, souvent assorti d'un visa à entrées multiples dans l'Union européenne.

DES ORIENTATIONS NOUVELLES :

Cependant, on peut s'interroger sur le bien fondé de ces mesures protectrices, dans un contexte de manque de main d'œuvre, de vieillissement de la population active européenne où les travailleurs de l'Est sont souvent appréciés pour leur ardeur à la tâche, leur niveau scolaire et leurs facilités d'adaptation. La Commission européenne est maintenant acquise à l'idée que¹⁰ :

- l'Europe a besoin d'immigrés. La perception de l'immigration a changé. Alors que, dans le passé, beaucoup de pays européens se protégeaient contre l'immigration qualifiée, considérée comme concurrente des nationaux (c'est dans ce sens que les règles relatives à l'équivalence des diplômes ou les ordres professionnels mettaient des obstacles à l'embauche d'étrangers) et accueillaient favorablement « les bras », aujourd'hui c'est l'inverse : l'élite est bienvenue (d'où la décision allemande sur les « green cards » de 2001 et les dispositifs européens et nationaux visant l'accès des étudiants et experts au marché du travail) tandis que la migration peu qualifiée est officiellement peu désirée, même si elle vient combler dans la clandestinité les pénuries structurelles de main d'œuvre ;
- l'Europe a une longue tradition d'immigration qu'elle est amenée à poursuivre : une prise de conscience se fait timidement jour sur le lien entre le renforcement des frontières et le développement d'une économie du passage clandestin. Beaucoup de candidats à la migration risquent leur vie en faisant appel à des réseaux mafieux. Le défi pour l'Europe est donc de recruter légalement pour réduire la pression de l'immigration clandestine.

L'efficacité de la politique européenne d'immigration, née d'un empilement progressif de dispositifs relatifs à l'entrée, au séjour et à l'asile, auxquels s'ajoute la subsidiarité des mesures liées au « vivre ensemble » (accueil, politiques sociales, politiques d'intégration), se mesurera à sa capacité à éviter les disparités entre les politiques nationales, et à trouver un équilibre entre les objectifs humanitaires, le respect des droits de l'homme et l'admission des migrants pour des raisons économiques.

¹⁰ Sandra PRATT, membre de la DG Justice et Affaires intérieures (JAI), Commission européenne, « Immigration : a stumbling block in European Foreign Policy », Conférence prononcée à Wilton Park (Royaume Uni), 27 février 2004

4 - MESURES DE PROTECTION ET EFFETS PERVERS

Des mesures de protection spécifiques sont adoptées à l'encontre des nouveaux Etats membres par les quinze.

L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE :

On entend par *acquis communautaire* l'ensemble du dispositif européen, établi notamment depuis les accords de Schengen et de Dublin, incluant la signature et l'application des accords de Schengen, de Maastricht et d'Amsterdam, relatif au contrôle des frontières externes de l'Union, à la libre circulation interne des Européens, aux accords de réadmission, à la lutte contre l'immigration clandestine et à la solidarité dans le traitement des demandeurs d'asile entre pays européens pour éviter les demandes d'asile multiples et les demandeurs en orbite (Dublin I) incluant le traitement de la demande dans le premier pays de l'Union où le requérant a mis le pied (Dublin II). Les nouveaux Etats de l'Union deviennent ainsi les gardes-frontières de l'Europe et se voient attribuer des prérogatives renforcées, se situant aux nouveaux confins de l'espace élargi, en échange des programmes d'aide à la police des frontières et au développement qui leur sont attribués. Ils ne disposent ni de l'expérience, ni des moyens des pays de l'Europe de l'Ouest dans le contrôle de l'immigration : un contrôle coûteux, financièrement (services des visas, policiers, zones d'attente et de rétention, reconduites à la frontière), mais surtout politiquement et diplomatiquement vis-à-vis des pays de départ qui sont souvent leurs voisins.

MAIS ON NE PEUT EMPECHER ICI ET LA L'ESQUISSE D'UNE EUROPE « A LA CARTE »:

Certaines mesures existaient déjà, et s'appliquent aux ressortissants des nouveaux Etats de l'Union :

- Des accords bilatéraux entre un pays européen de l'Ouest, un pays européen de l'Est ou un partenaire non européen continuent à régir les exceptions au dispositif migratoire afin de pourvoir aux besoins de main d'œuvre en facilitant l'entrée et la circulation des travailleurs salariés..
- Des discriminations subsistent quant aux emplois fermés aux étrangers, variables d'un pays à un autre même si, progressivement, les barrières tombent quand il ne s'agit pas d'emplois engageant l'exercice de la souveraineté ou de l'autorité de l'Etat.

La « préférence communautaire à l'emploi » (1994), perdure, malgré les pénuries structurelles de main d'œuvre. Inspiré du modèle d'opposabilité à l'emploi instauré en 1974 à l'échelon national (notamment en France), elle n'autorise les employeurs à ne faire appel à de nouveaux salariés extra-communautaires (ou dans un statut transitoire, comme ceux d'Europe de l'Est)

que s'ils peuvent faire la preuve qu'ils n'ont aucun candidat, national ou européen pour l'emploi recherché, dans la qualification et l'aire géographique requises.

L'équivalence des diplômes tarde à se mettre en place et les ordres professionnels peinent à lever leurs numerus clausus dans le cadre national et à l'échelon européen.

Les nouveaux Etats de l'Union sont également soumis à un dispositif spécifique pour leurs salariés.

La crainte de voir arriver des vagues d'immigrés à la recherche de meilleures conditions de salaires et de protection sociale, s'est traduite par de nouvelles dérogations aux règles communautaires. Des périodes de transition à géométrie variable ont été aménagées pour se protéger.

A côté de l'Allemagne et de l'Autriche, les plus exposées par les migrations de voisinage et hostiles à la mise en œuvre de la liberté de travail et d'installation, certains pays européens, comme le Royaume Uni, l'Irlande, la Suède, le Danemark et les Pays-bas avaient d'abord annoncé qu'ils appliqueraient dès le 1^{er} mai 2004 la levée de l'interdiction de travail pour les ressortissants Est-européens. Le revirement des pays les plus libéraux s'est effectué en 2003 pour le Danemark et en 2004 pour les Pays-Bas, le Royaume Uni, la Suède et enfin l'Irlande au printemps, pour des raisons qui tiennent autant à la frilosité à l'égard de l'ouverture des frontières à de nouveaux concurrents (Pays-Bas) qu'à la crainte d'écorner l'Etat providence par le tourisme aux prestations sociales (Royaume Uni). Les réactions des nouveaux entrants ont été très vives, et la Hongrie envisage à son tour de restreindre la liberté de travail à ses voisins Est-européens. Après quelques atermoiements, les pays de l'Union ont décidé de ne pas autoriser l'accès immédiat à l'emploi : les traités d'adhésion ont finalement retenu la possibilité d'une période transitoire avant la mise en œuvre de ce droit fondamental de la citoyenneté européenne. Cependant, les clauses diffèrent selon les quinze pays d'accueil, selon les dix nouveaux pays entrants de l'Union et selon les secteurs d'activité.

La restriction à la liberté de travail et d'installation ne s'applique pas aux ressortissants de Chypre et de Malte (bien qu'une « clause de sauvegarde » puisse être appliquée à l'encontre de cette dernière, à la discrétion de la Commission en raison du marché de l'emploi).

Chaque pays peut définir sa position à l'égard des nouveaux membres, soit en reportant pour deux ans son ouverture, avec une prolongation possible de trois ans, puis de deux ans supplémentaires, mais seulement à condition de le justifier pour « perturbations graves » du marché du travail. La période de transition s'opère donc selon un calendrier 2+3+2.

Des accords bilatéraux peuvent aussi être conclus entre un ancien et un nouveau membre et selon les secteurs d'activité. Une « clause de flexibilité » permet à un nouveau membre de demander à un ancien le réexamen de la période de transition le concernant.

La « préférence communautaire à l'emploi » se poursuit pendant la période de transition et c'est le droit national s'appliquant aux non communautaires qui est mis en œuvre pendant la période de transition.

Les prestataires de services (sous-traitance), les travailleurs non salariés, les étudiants, les retraités, jouissent d'une totale liberté de circulation. Toutefois en Allemagne et en Autriche les prestataires de services de l'ex –Europe orientale sont soumis à la période transitoire dans le bâtiment et les travaux publics, le nettoyage industriel et les services sociaux.

Ceux qui travaillaient déjà dans un pays de l'Union avec un permis de travail d'au moins douze mois ou une autorisation de travail obtenue après le 1^{er} mai 2004 bénéficient des mêmes droits dans cet Etat que les autres ressortissants communautaires, mais cette disposition n'est valable que dans cet Etat.

La mosaïque institutionnelle subsiste alors que l'Est s'est vu imposer d'un bloc l'ensemble du dispositif européen de contrôle des frontières, comme si les efforts d'adaptation ne devaient être supportés que par nouveaux entrants. Cette « Europe à la carte », telle qu'elle se présente aux dix nouveaux Européens continue à déployer un ensemble de mesures de protection alors que les nouveaux membres présentent un faible potentiel migratoire et que se pratique une dérégulation du marché du travail avec des statuts précaires, voire le choix du travail clandestin. On aurait pu escompter une politique plus audacieuse de la part des quinze, facilitant la mobilité des travailleurs qualifiés bien formés de l'Est (quotas, diversification des systèmes de visas) et rendant plus souple l'emploi des non qualifiés, là où l'Europe en manque. A moyen terme, l'absence de politique migratoire européenne à l'Est de la nouvelle Europe risque d'être préjudiciable à la capacité des nouveaux Etats de maîtriser leurs frontières et de continuer à dialoguer avec leurs voisins.

Etude disponible en français et Anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>

© Notre Europe, novembre 2004.

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.