

L'Europe a-t-elle une politique de l'immigration?

Patrick WEIL

Institut d'Études Politiques, Paris

Working Paper n.105

Barcelona 1995

1994 devrait être pour l'immigration en France une année tournant; la mise en oeuvre des accords de Schengen et du traité de Maastricht influe en effet directement sur les politiques européennes de l'immigration dans les deux domaines principaux qui la structurent: le modèle d'intégration et la politique des flux migratoires.

Aujourd'hui, onze des douze États de la Communauté sont terre d'immigration(1). Un phénomène qui n'avait concerné que la France à partir du milieu du XIXe siècle, puis la Grande-Bretagne, le Benelux et la République Fédérale d'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale, s'est développé depuis quelques années en Espagne, en Italie, au Portugal et en Grèce, jusque-là terres d'émigration; la seule exception reste l'Irlande. Chacun des onze pays d'immigration semble se trouver eu égard aux flux migratoires dans la même situation; tandis qu'au contraire dans le domaine de l'intégration l'on continue de percevoir dans chacun de ces pays d'immigration plusieurs modèles d'installation des immigrés et de leur descendance dépendant des identités et des histoires nationales. La réalité est bien plus complexe.

LES FLUX

La réalité d'aujourd'hui repose sur un paradoxe exactement inverse: les États d'Europe communautaire ont, à l'égard des flux d'immigration, c'est à dire de l'entrée et du séjour durable d'étrangers sur leurs territoires, les mêmes règles organisées autour de principes communs: le séjour des étrangers en situation régulière est durablement garanti; on y combat l'immigration des nouveaux travailleurs non qualifiés venus de pays en voie de développement; l'arrivée des familles d'immigrés réguliers ou de réfugiés politiques est en revanche autorisée; enfin le *brain-drain* en direction des plus qualifiés est partout de plus en plus pratiqué. Pour l'application de ces règles, surtout pour le contrôle des frontières et de l'arrivée des demandeurs d'asile, les pays d'Europe ont mis en place des politiques communes (accord de Schengen, convention de Dublin) que le traité de Maastricht prévoit d'approfondir.

Mais la mise en oeuvre de ces règles reste très dépendante de facteurs spécifiquement nationaux: situation géopolitique, contexte international, tradition historico-culturelle; chaque pays fait face à des situations concrètes différents et élabore des stratégies adaptées.

LA CONSTRUCTION ACCELERÉE DE RÈGLES COMMUNES

En vingt ans, le paysage des politiques nationales d'immigration en Europe a été bouleversé. Au début des années 70, des typologies diverses permettent encore

de classer différemment les pays d'Europe: l'Italie et l'Espagne ne sont pas des pays d'immigration: ils ont plutôt une tradition d'émigration; la France est un vieux pays d'immigration tandis que la République Fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Belgique ou les Pays-Bas ne sont devenus des pays d'immigration qu'après la Seconde Guerre mondiale; parmi ces pays d'immigration ceux au passé impérial ou colonial ont cette spécificité d'avoir accueilli une immigration en provenance des États anciennement colonisés.

1973-1974 est une période charnière. La crise économique provoquée par la hausse des prix de l'énergie oblige les différents pays européens d'immigration à répondre à la même question: que faire de l'immigration en période de récession? Certains Pays concernés -Grande- Bretagne, République Fédérale d'Allemagne, Belgique, Pays-Bas- n'ont eu à gérer le problème de l'immigration qu'en période de croissance. Seule la France a, à la fois, une longue tradition et une expérience de la question en période de crise. Seule, elle semble disposer d'un modèle d'"intégrafon" des immigrés dans la collectivité nationale.

Pourtant les autorités allemandes et françaises vont réagir différemment de ce que pouvaient laisser prévoir leurs traditions divergentes en matière de politique d'immigration. L'Allemagne, par exemple, arrête l'immigration de nouveaux travailleurs immigrés en novembre 1973. Puis, au fil des ans, quand il devient clair que la crise va être durable, qu'elle se traduit par une augmentation importante du chômage, l'Allemagne semble soumise à la contradiction la plus forte, entre une conception première de l'immigration et une contrainte éthique qui restreint la marge d'action du pouvoir politique. L'Allemagne s'était en effet affichée comme n'étant pas un pays d'immigration; contraints depuis la fin des années cinquante à organiser, pour des motifs économiques, le recrutement d'une importante quantité de main d'oeuvre étrangère, les pouvoirs publics allemands avaient longtemps considéré les travailleurs étrangers, Turcs par exemple, comme des hôtes provisoires destinés à s'en retourner chez eux après quelques années de travail. A l'inverse, la R.F.A. favorisait le "retour" dans la mère patrie d'"origine" des ressortissants d'Allemagne de l'Est ou d'ailleurs ayant des ancêtres et donc du "sang" allemands en leur permettant d'accéder aisément à la nationalité allemande conformément à la conception encore dominante de la nation allemande fondée sur l'origine et le rattachement d'un peuple dispersé à une terre. Une politique active de retour des travailleurs immigrés aurait, en fonction de ces prémisses, du logiquement être choisie. Mais la R.F.A. était depuis 1945 un Etat de droit soumis, plus que tout autre, à des contraintes normatives de respect des droits de la personne. Il n'y était pas éthiquement envisageable d'organiser des retours forcés d'étrangers: aussi tenta-t-on d'obtenir leur retour au Pays en échange d'aides financières très importantes. En vain. Ne partirent que ceux qui en avaient déjà l'intention et l'opération coûta très cher au Trésor public allemand. Une immigration étrangère régulière est donc aujourd'hui durablement installée en Allemagne.

La France semblait se trouver dans une situation inverse; elle disposait d'une tradition et d'une législation républicaines d'intégration; elle affichait, implicitement depuis la fin du XIXème siècle, officiellement depuis la proclamation des ordonnances de 1945, le souci, unique en Europe, de favoriser, pour des raisons économiques mais surtout démographiques, une immigration de famille ayant vocation à s'installer durablement et à intégrer la société et la nationalité françaises(2). Les pouvoirs publics français vont pourtant hésiter. Entre 1974 et 1984, cinq politiques, très différentes, sont essayées; elles échouent. Entre 1978 et 1980, une politique particulièrement restrictive est tentée par le président Valéry GISCARD d'ESTAING; aucun autre pays européen n'en a envisagé une semblable: le retour forcé de plusieurs centaines de milliers de résidents étrangers non européens régulièrement installés. Est particulièrement recherché le retour de la majeure partie de l'immigration algérienne. Cette politique est fondée sur une logique implicite de non-assimilabilité, donc de degré d'assimilabilité selon l'origine ethnique. A cette logique adhérait la plupart des spécialistes français de l'avant et de l'après-guerre. Seul le choc politique et éthique provoqué par la Seconde Guerre mondiale a empêché cette logique de l'emporter dans les textes des ordonnances signées par le général de GAULLE, au travers d'un système de quotas nationaux. En 1979, la mobilisation de la gauche politique et syndicale, du RPR et du CDS, et une réaction exceptionnelle du Conseil d'État, en référence aux valeurs et principes républicains, font échouer les projets de retours forcés. Mais ce n'est qu'en juin 1984, avec le vote d'une loi portant sur le titre unique, que se concrétise l'émergence d'un consensus entre droite et gauche républicaines qui marque les retrouvailles avec les ordonnances de 1945.

En Espagne, la préparation de l'entrée dans la Communauté européenne a poussé le gouvernement et le parlement à mettre en place en 1985 une législation conforme aux normes européennes(3).

Remarquons aussi une autre particularité de la France dans le concert européen: la politique de l'immigration n'a cessée d'être utilisée à des fins politiques. En Grande-Bretagne, le compromis politique sur la politique de l'immigration s'est effectué entre les deux grands partis très tôt; en Allemagne, la crise du droit d'asile entraîne une concertation entre les partis présents au Bundestag (SPD) CDU/CSU et FDP).

Parallèlement à la stabilisation de la situation des étrangers en situation régulière la crise s'est prolongée dans les années 80 et 90 avec ses spécificités: déstructuration des économies des pays en voie de développement; restructuration dans les pays développés: l'introduction de nouvelles technologies a entraîné la montée puis la longue stabilisation du chômage tout en favorisant la demande de main d'oeuvre très qualifiée.

Les États européens ont donc mis en place des contrôles de plus en plus stricts et complexes, aux frontières et sur leurs territoires, afin de prévenir l'entrée d'une immigration irrégulière, attirée dans des emplois non qualifiés tout en rouvrant leur porte à des travailleurs à haute qualification. Avant de faire entrer en vigueur cette règle du jeu, compromis entre un impératif politique (protection de la main d'oeuvre nationale) et intérêts économiques, la plupart des États décidèrent une amnistie à l'égard de l'immigration irrégulière dont l'arrivée n'avait pas cessé dans les États traditionnellement d'immigration mais qui s'était aussi développée dans les autres. Ils le firent pour des raisons humanitaires, en l'absence de faisabilité de politiques alternatives et pour légitimer aux yeux des anciens immigrants la fermeture des portes aux nouveaux arrivants. Des régularisations furent donc organisées en France (1981), en Italie (1987 puis 1990) ou en Espagne (1985 puis 1991).

Des convergences ont donc été construites; elles sont le reflet, selon les cas, de contraintes de valeurs (garantie de séjour aux réguliers, mais aussi aux réfugiés politiques et aux familles) de contrainte politiques (arrêt de l'immigration non qualifiée) ou d'intérêts économiques (*brain-drain*). Elles illustrent l'importance des facteurs culturels et politiques dans la détermination des flux au détriment des variables ou déterminants économiques ou démographiques. Dans l'après-guerre, l'appartenance à la communauté des États de droit a empêché des retours forcés que ces États s'étaient autorisés à mettre en oeuvre avant-guerre, ou que d'autres États, non soumis aux mêmes normes s'autorisent encore à faire. L'immigration reste donc ouverte mais sélectivement; aux familles, aux réfugiés politiques, aux époux et épouses étrangers de ressortissants de l'État nation concerné, enfin à l'immigration qualifiée.

La convergence des politiques nationales a, dans le même temps, subi une accélération très récente qui dépasse aujourd'hui la simple coopération entre États(4).

La construction communautaire de règles communes s'est, au départ, faite lentement. A partir de 1968, les salariés et les professions libérales non réglementées bénéficièrent, à condition d'être ressortissant d'un État membre, de la liberté de circulation et d'installation sur le territoire d'un autre État membre(5).

Mais en 1986, au moment de l'adoption de l'Acte unique européen, une déclaration des gouvernements des États de la Communauté spécifiait encore que la définition de règles concernant l'entrée, la circulation et le séjour des ressortissants de pays tiers(6), relèverait de la coopération entre États et non d'une politique commune(7). Les instances communautaires étaient alors pratiquement absentes du jeu; elles renouvelaient régulièrement des déclarations d'intention, sans effets.

La coopération entre États va pourtant s'accélérer et conduire à intégrer les problèmes migratoires dans la corbeille de l'accord de Maastricht. L'accord signé à Schengen en 1985 et ratifié par la France en juin 1990 engage au départ l'Allemagne, la France, et le Bénélux. L'Italie, l'Espagne et le Portugal l'ont depuis rejoint. Il prévoit l'harmonisation des politiques de visas à l'entrée de chacun des États signataires en échange de la suppression des postes frontières. Il crée une frontière extérieure commune et une liberté de circulation à l'intérieur de cette frontière. Il s'accompagne d'accords de réadmission qui permettent le renvoi en Allemagne, en Belgique, en Italie ou en Espagne d'un ressortissant étranger qui serait passé par l'un de ces États avant d'entrer irrégulièrement en France.

Dans le même temps un groupe *ad hoc* immigration, regroupant les ministres en charge des flux migratoires de chacun des douze États(8) a commencé à se réunir en 1986 et a abouti à la signature d'un accord en février 1990 à Dublin portant sur la coordination des procédures de demandes d'asile: un demandeur d'asile devra déposer sa demande sur le territoire de celui des douze États européens dont il aura foulé en premier le sol; de ce fait il ne pourra plus déposer des demandes successives et/ou multiples.

Le traité de Maastricht fait faire un Pas supplémentaire à la politique commune d'immigration: il prévoit que les règles relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers, à la délivrance de visas, de l'attribution de l'asile politique, de la lutte contre l'immigration irrégulière, seront dorénavant de la compétence de la communauté. Les décisions prises en ce domaine exigeront cependant pour quelque temps l'unanimité des États, mais cette évolution met en cause la souveraineté traditionnelle des États: pour faire ratifier cet aspect du traité, le parlement a dû modifier la Constitution.

Le groupe *ad hoc* immigration s'intègre donc dans une structure communautaire et ses travaux semblent avancer rapidement: à son programme, l'harmonisation des critères d'attribution du droit d'asile, l'harmonisation des conditions d'entrée et de séjour des étrangers ressortissants de pays tiers et l'organisation de la liberté de circulation(9) qui ne concerne pas encore les immigrés destinés à résider régulièrement dans un des douze États de la Communauté.

DIVERGENCES DES SITUATIONS

Les règles communes qui organisent les politiques des États concernés ne suffisent cependant pas à rendre compte de la complexité et de l'originalité de chaque situation. Les flux restent sous l'influence déterminante des stratégies d'États, différentes selon l'histoire de chaque pays, sa géographie, l'organisation de sa politique internationale ou la construction des enjeux politiques internes(10).

Une grande partie des flux migratoires s'explique par l'existence maintenue de migrations légales: des réfugiés politiques reconnus comme tels, les membres des familles, les époux et épouses étrangers des ressortissants nationaux, les ressortissants des autres États européens, des travailleurs qualifiés entrent légalement dans chacun de nos pays d'Europe. Ces catégories représentaient en 1991, 109.000 personnes en France et 126.000 en Espagne(11). L'immigration n'est ainsi légalement stoppée en Europe que pour les ressortissants non qualifiés des États non européens.

L'organisation de l'arrivée des catégories autorisées illustre cependant l'existence de modèles nationaux différents. La France exige le respect de certains critères ou procédures qui permettent de contrôler en certains de ces domaines les flux d'entrée.

L'ouverture à la main d'oeuvre qualifiée fonctionne très différemment selon les pays: la Grande-Bretagne la pratique ouvertement tandis que la France la pratique honteusement et sans efficacité: officiellement elle se refuse à prendre au Tiers-monde ses cadres; pratiquement elle a toujours assuré une protection corporatiste des professions à haute qualification. Il est donc plus difficile pour un docteur en mathématiques ou en histoire d'obtenir la nationalité française que pour un ouvrier spécialisé. Mais comme la France fait face depuis quelque temps, dans les hôpitaux ou dans les lycées, à une pénurie de main d'oeuvre, elle recrute des docteurs en médecine ou des enseignants en ne leur attribuant cependant qu'un statut de séjour précaire. Les meilleurs de ces diplômés étrangers formés en France sont donc souvent recrutés aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne au Canada ou au Japon.

Il n'est pas rare cependant que chaque État étende, pour des raisons de politique internationale ou de liens culturels spécifiques, le bénéfice de la porte ouverte à des catégories non prévues dans les règles générales. La France par exemple continue d'accorder automatiquement aux ressortissants du Liban, du Laos, du Vietnam ou du Cambodge désireux de s'installer en France, une autorisation de séjour et de travail; ce statut de quasi réfugié, cette clause de la nation la plus favorisée ont ce statut de quasi réfugié, avaient été accordés eu égard aux événements intervenus dans ces pays, mais elles ont été maintenues jusqu'aujourd'hui, bien après que les effets directs des événements en question soient achevés. Dans le même temps la France refuse ce statut aux réfugiés de l'ex-Yougoslavie ou d'Haïti. L'Allemagne réunifiée maintient avec la Pologne un ancien accord passé entre cette dernière et la R.D.A.: cet accord permet aux travailleurs polonais de travailler en République Fédérale d'Allemagne dès lors qu'ils rejoignent chaque soir le territoire Polonais ou qu'ils ne travaillent en RFA que les week-ends. L'Espagne continue d'accorder quelques droits spéciaux aux

ressortissants d'Amérique Latine.

L'ouverture plus large à l'immigration peut être également la conséquence directe de traditions politique ou culturelle: la majeure partie du million d'immigrés entrés en Allemagne en 1989(12) venaient d'Europe de l'Est et se réclamaient d'ancêtres allemands; ils utilisaient ainsi la législation allemande de la nationalité fondée en partie sur l'origine ethnique.

En sens inverse, l'extension de la logique de l'accord de Schengen -frontière extérieure commune et liberté de circulation à l'intérieur de ces frontières- à l'ensemble de l'Europe des douze est retardée par des spécificités culturelles ou des conflits bilatéraux(13): le gouvernement britannique argue de sa tradition d'absence de contrôle d'identité sur son territoire pour justifier le maintien de mesures de contrôle à l'entrée; tandis que l'Espagne est réticente à signer un accord qui autorisait la Grande-Bretagne à contrôler de fait grâce à Gibraltar sa frontière sud.

Reste le problème des flux d'illégaux. Leur nombre est toujours surévalué. L'exemple de la grande régularisation intervenue en France de 1981-83 ou des régularisations espagnoles en sont des illustrations. Alors que 80 millions d'étrangers entrent en France chaque année, les experts avançaient avant le début de l'opération le chiffre de 300.000 irréguliers: 135.000 personnes furent régularisées, après que le gouvernement eut pour atteindre le chiffre symbolique de 100.000 qu'il s'était fixé, libéralisé au maximum les conditions de dépôt des demandes, En Espagne le chiffre de 260.000 illégaux avait été avancé par le ministre de l'Intérieur en Juin 1990, 13.000 demandes ont été effectuées pour un total final de 109.000 régularisés(14).

La perception qu'ils existent, qu'ils augmentent est d'abord fondée sur le différentiel de développement démographique ou économique de plus en plus explosif entre Nord d'une part, Est et Sud d'autre part. Or il n'y a pas une relation de causalité automatique entre ces déséquilibres, de loi qui tendrait à organiser une répartition démographique et économique équilibrée de l'humanité sur la planète; quitter son environnement familial et culturel représente pour un être humain un coût affectif difficilement mesurable. On n'émigre pas facilement quand on est libre de le faire: la liberté de circulation pour les Européens à l'intérieur des Communautés européennes depuis 1968 n'a provoqué que des flux migratoires de très faible ampleur, A fortiori la dissuasion du départ est renforcée lorsque des témoignages, des discours ou des reportages transmis par les médias internationaux font état de l'accentuation de la répression du séjour illégal dans les pays d'accueil. Dans le passé les migrations les plus importantes, illégales ou légales se sont produites lorsqu'un intérêt convergent poussait État d'accueil, Etats d'origine et entreprises à les favoriser. Cette convergence n'existe plus, tout du moins en Europe.

Il peut arriver que, nonobstant cette absence de convergence, des États d'origine favorisent pour des raisons économiques ou politiques l'émigration de leurs ressortissants. C'est le cas du Maroc ou plus encore de la Turquie, pays d'où provenait dans la période récente une grande partie des demandes d'asile infondées déposées en France.

La migration illégale prend cependant le plus souvent sa source dans une convergence d'intérêt entre un employeur d'un pays industrialisé et un employé du pays d'origine; également des formes et des ampleurs très différentes selon les États.

Parfois le changement de stratégies des acteurs peut laisser croire à une augmentation massive des irréguliers. Ainsi, en France, l'inflation des demandes d'asile accrédite cette hypothèse, pourtant une autre hypothèse paraît plus plausible. Il existe deux façons d'être irrégulier: totalement ou partiellement; on l'est totalement lorsque l'on est venu comme touriste et que l'on est resté dans le pays visité au delà du délai autorisé (trois mois en France) pour y travailler illégalement sans papiers. On l'est partiellement lorsque l'on a pu demander l'asile ou obtenir une carte d'étudiant et que l'on travaille à temps plein. Et bien c'est dorénavant la seconde voie qui est en France la plus largement choisie d'une part parce que les illégaux ont appris à utiliser les ouvertures du système, d'autre part parce que leurs employeurs les incitent souvent à en user. En Espagne la première voie semble en revanche plus largement utilisée.

Certains spécialistes avaient anticipé ou continuent d'anticiper la venue en Europe de l'Ouest de millions de ressortissants des pays d'Europe de l'Est⁽¹⁵⁾. Espoir de voir la "bonne" immigration de l'Est remplacer la mauvaise du Sud ou crainte de l'invasion cette analyse reposait sur des schémas anciens qui ne tiennent pas compte de la spécificité des flux migratoires actuels: il s'agit de migrations provoquées par la guerre en ex-Yougoslavie soit de migrations régionales à vocation pour l'instant très temporaire⁽¹⁶⁾: des Tchèques ou des Polonais vont travailler en Allemagne, des Roumains en Hongrie, des Russes ou des Ukrainiens en Pologne, ou des ex-Yougoslaves en Allemagne; ou encore des Marocains en Espagne ou des Tunisiens en Italie. Dans le pays voisin où la situation paraît relativement meilleure, on part chercher, pour une courte période, les ressources supplémentaires nécessaires qui, de retour chez soi, permettent de vivre plusieurs mois en attendant un hypothétique emploi ou pour l'ex-Yougoslavie une hypothétique sécurité.

La France a pu vérifier cette hypothèse de comportement: durant dix ans, entre 1981 et 1991, elle a autorisé les ressortissants polonais munis de visa à solliciter, sans obstacle, l'attribution d'un titre de séjour et de travail: moins de mille ressortissant polonais par an usèrent des facultés exceptionnelles qui leur étaient ainsi offertes; la plupart d'entre eux travaillèrent quelques mois en France et s'en

repartirent en Pologne. Les Douze favorisent implicitement ces migrations très temporaires: ils ont supprimé l'obligation du visa pour les ressortissants de Hongrie, de Pologne ou de Tchécoslovaquie(17). Remarquons, sur ce plan, la situation particulière de la France; celle-ci est "protégée" à l'Est par l'Allemagne au Sud par l'Italie et l'Espagne. Ces trois pays reçoivent de par leur situation géographique les flux les plus importants.

L'INTÉGRATION

Quid de l'intégration? La construction européenne se développe aujourd'hui alors que les "modèles" d'installation des immigrés par exemple en Grande-Bretagne, Allemagne, et en France sont en crise. L'Europe semblait, jusqu'à présent, dans ce domaine peu agir. Elle garantissait certes depuis longtemps l'égalité des droits sociaux, le regroupement familial, etc... Mais les législations sur la nationalité restaient de la compétence des États. Pourtant le traité de Maastricht, en créant une citoyenneté européenne nonobstant les divergences entre les législations sur la nationalité, intervient directement sur les politiques d'intégration.

La Grande-Bretagne a développé depuis la Seconde Guerre mondiale une tolérance pluriethnique, car elle a surtout accueilli depuis lors des immigrés en provenance d'anciennes colonies devenues États du Commonwealth: ils furent de ce fait reconnus pleinement citoyens dès leur arrivée. Et regroupés entre ressortissants de la même origine -phénomène courant au début du processus migratoire- ils obtinrent la reconnaissance de leur identité ethno-culturelle, grâce aux ressources du vote collectif. Cette reconnaissance fut facilitée par deux héritages particuliers à la Grande-Bretagne: le pluralisme religieux, au fondement de la paix civile depuis la fin des dernières guerres de religion au XVIIe siècle, ensuite, l'expérience impériale en Inde, pays traversé de tensions communautaires violentes, "inassimilable", jamais vraiment colonisé mais plutôt gouverné dans le respect du pluralisme identitaire. Ce modèle a permis la promotion accélérée d'une bourgeoisie noire britannique; il a favorisé le consensus et la dédramatisation de la question immigrée en Grande-Bretagne. Constatons cependant qu'il est en crise: ses effets sociaux apparaissent bénéfiques sur le court terme mais coûteux à long terme, ce qui n'est pas sans inconvénient. Le modèle communautariste "inclusif" a eu pour effet pervers d'avoir permis l'apparition de revendications d'autonomie politique de la religion islamique (Cf. l'affaire Rushdie et le parlement islamique en Grande-Bretagne), indéfendable (car il s'agit d'une culture souvent stigmatisée comme réactionnaire) par ceux-là mêmes qui avaient fait de la défense des droits minoritaires la cause progressiste par excellence.

Peut-on vraiment parler de modèle allemand d'intégration? L'Allemagne s'affiche toujours comme n'étant pas un pays d'immigration, tout en accueillant

depuis la fin des années cinquante une importante quantité de main d'oeuvre étrangère. Les pouvoirs publics allemands ont longtemps considéré les travailleurs étrangers, Turcs par exemple, comme des hôtes provisoires destinés à s'en retourner chez eux après quelques années de travail. Cinq millions d'étrangers ont aujourd'hui acquis le droit de rester, mais pas de devenir allemands, sauf à répudier leur nationalité d'origine; ils vivent souvent dans des communautés séparées juridiquement et spatialement. L'explication fient là encore à l'Histoire: une conception ethnique de la nation, qui s'explique par le fait que le nationalisme, conçu en rapport à un peuple et une culture originaire, a précédé en Allemagne l'État, empêche les Allemands d'intégrer des enfants d'étrangers éduqués en Allemagne et les amène en revanche à accueillir des étrangers aux ancêtres allemands dispersés par l'histoire. C'est l'histoire plus récente, le passé nazi qui a amené l'Allemagne à adopter en réaction une législation très libérale sur le droit d'asile. B est aujourd'hui probable que le modèle allemand d'exclusion touche à une fin explosive. L'arrivée en 1992 de 438.000 demandeurs d'asile, (tandis que la France n'en a reçu que 27.000) et de plus de 300.000 ressortissants de pays de l'Est aux ancêtres allemands, la montée de la violence raciste démontrent que l'Allemagne a besoin d'une profonde réforme de sa politique d'immigration. Elle doit aussi devenir un pays d'intégration.

La France quant à elle, plus vieux pays d'immigration, a pu longtemps s'enorgueillir d'assimiler ses immigrés. Le creuset français, qui permet théoriquement de ne plus distinguer à la seconde génération l'origine nationale ou ethnique d'un enfant d'immigré, a pourtant été le produit complexe de plusieurs facteurs qui se sont mêlés:

a) des politiques de l'emploi, du logement social, de l'école aujourd'hui en crise;

b) des lois laïques qui sont parfois remises en cause

c) des batailles gagnées aux côtés des Français républicains contre d'autres Français xénophobes, qui ont combattu l'intégration des étrangers dans la société française: or depuis 10 ans les partis démocratiques n'ont pas su réduire le phénomène Front national.

d) un accès progressif à un séjour durable et à la nationalité française dès lors que l'installation se prolonge et que l'intégration peut être préjugée.

e) enfin, une relation très forte entre citoyenneté et nationalité.

Or sur ce dernier point particulièrement important, le traité de Maastricht, en instituant le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants de la Communauté aux élections locales, bouleverse les données de l'intégration des immigrés résidents. Jusqu'aujourd'hui un débat opposait en Europe les partisans d'une citoyenneté locale attribuée à tous les résidents étrangers aux défenseurs de la relation forte et traditionnelle entre nationalité et citoyenneté. Le traité de Maastricht clôt ce débat et donne tort aux deux parties.

En France, les partisans de la réforme considéraient qu'elle viendrait parachever un processus d'égalisation des droits: après les droits sociaux puis civils, les étrangers résidents se verraient attribuer des droits politiques, d'autant plus légitimement qu'ils paient des impôts locaux. Cela contraindrait ainsi les maires à répartir plus équitablement les ressources de leur commune au bénéfice des quartiers à forte population immigrée.

Les partisans du statu quo considéraient à l'inverse qu'il n'y a pas de relation directe entre droit de vote et intégration. Ce droit, accordé sans considération d'un processus de socialisation, peut même donner le résultat inverse. Des leaders de communautés pourraient négocier, comme en Grande-Bretagne, des votes collectifs en échange de la constitution de ghettos.

La relation forte entre nationalité et citoyenneté permet en outre de maintenir une conception ouverte de la nation. C'est la socialisation dans la culture française et non le lien du sang qui est le critère principal de son attribution. Dès lors que la filiation n'est que l'un parmi d'autres -la naissance sur le territoire, le lien du mariage ou la résidence durable- des chemins qui mènent à la nationalité française, la citoyenneté et son corollaire -le vote- sont le moyen d'identifier et d'unifier les membres de la communauté nationale: celui qui vote est citoyen et français. La création d'une citoyenneté locale, en rompant le lien entre citoyenneté et nationalité, risquerait, à terme, de justifier une redéfinition de cette nationalité autour d'une conception ethnique d'un "français de souche".

Partisans du droit de vote local ou défenseurs de la tradition républicaine divergeaient donc. Mais sur les moyens et non sur l'objectif: l'intégration des résidents étrangers dans la société française, sans distinction d'origine était leur objectif commun. Le traité de Maastricht institue une citoyenneté fondée sur l'inégalité et sur l'origine qui opère une distinction parmi les résidents étrangers. Cela ne va pas sans risques.

1. Cette nouvelle citoyenneté européenne est fondée sur l'inégalité car, selon son lieu de naissance, un enfant éduqué en Europe communautaire deviendra citoyen ou ne le sera pas. On devient en effet citoyen européen en accédant à la nationalité de l'un des États de la Communauté. Or les divergences entre les douze codes de la nationalité, dont le traité de Maastricht a réaffirmé qu'ils resteraient déterminés, souverainement, par chacun des États conduisent à des situations inégalitaires proches de l'absurde.

Prenons l'exemple de deux frères ayant, en compagnie de leurs épouses, émigrés de Turquie en 1970, l'un vers Paris, l'autre vers Francfort. Imaginons que chacun des couples ait vu naître un enfant l'année suivante l'un à Paris, l'autre à Francfort. Si, après la ratification du traité de Maastricht, l'enfant né à Paris décide de

rejoindre sa famille à Francfort, par exemple pour y exercer un emploi, il pourra théoriquement voter aux élections municipales de Francfort; sans connaître l'allemand, l'Allemagne et les problèmes de la ville de Francfort. Tandis que son cousin ou sa cousine né à Francfort, élevé dans la société allemande et ne parlant peut-être que la langue allemande ne pourra pas voter à Francfort: le premier sera devenu Français à dix-huit ans et y voterait en tant que Français; le second né en Allemagne ne serait pas devenu Allemand faute d'avoir fait une demande de naturalisation et d'avoir accepté de répudier sa nationalité d'origine.

Surtout l'origine non communautaire devient, parmi les étrangers résidant en France, facteur de discrimination. Les situations réelles, le degré d'intégration ou la durée de séjour ne sont pas pris en compte: un Québécois ou un Polonais habitant Paris depuis vingt ans aura moins de droits qu'un Grec ou qu'un Irlandais installés depuis peu.

Et qu'on cesse de s'illusionner: il y a aujourd'hui autant de myopie à penser que le droit de vote aux seuls Européens de la Communauté serait une première étape avant l'octroi de ce droit à tous les étrangers qu'il y en avait hier à croire que le droit à la différence pouvait favoriser l'intégration. Le texte de la réforme constitutionnelle adoptée par le Parlement laisse peu de doute à ce sujet: Maastricht est une clôture et non une ouverture.

2. Aussi, mise en oeuvre sans correctif, la création de cette forme de citoyenneté européenne pourrait avoir pour première conséquence de relancer en France ou en Allemagne des tensions sociales et politiques liées à l'immigration.

Ceux qui, en France, dans le débat sur l'intégration des résidents étrangers, opèrent une distinction entre Européens (les "assimilables") et non Européens (les "non-assimilables") vont se trouver confortés. Et qui ne voit que le droit de citoyenneté accordé aujourd'hui sur le fondement de l'origine européenne contribuera à rendre légitime demain la restriction de l'accès à la nationalité française sur le même fondement de l'origine, déjà revendiquée en France par Valéry Giscard d'Estaing ou par le Front National, à l'encontre de la tradition républicaine?

La législation allemande, même si elle évolue lentement, a très récemment rendu plus aisée l'acquisition de la nationalité allemande par les enfants d'étrangers nés et scolarisés en Allemagne. Mais la majeure partie de l'immigration étrangère en Allemagne reste à l'écart de l'intégration dans la nationalité allemande. Le traité de Maastricht maintient et accentue la marginalisation des résidents non communautaires en majorité turcs ou ex-yougoslaves; il augmente encore les risques de conflits et d'affrontements interethniques au plan local.

Citoyennetés, nationalités, identités collectives, relations interethniques sont

des questions probablement plus délicates que les questions économiques et monétaires. Avec quelle célérité pour ne pas dire désinvolture, n'a t-on pourtant pas décidé dans ce domaine, sans chercher à tirer partie de l'expérience, sans prendre le temps de rechercher par exemple la convergence des douze codes de la nationalité. Des erreurs commises en politique économique se traduisent rapidement en indices, hausses de taux d'inflation ou de chômage, déficits publics. Dans le domaine des identités collectives ou des rapports interethniques, les erreurs ne se perçoivent souvent que tard; elles peuvent se payer alors beaucoup plus cher, humainement, socialement, politiquement. Le traité de Maastricht définitivement adopté, les gouvernements des Douze devraient donc prioritairement à modifier sur ce point les conditions de sa mise en oeuvre.

N'oublions pas que le modèle républicain français d'intégration qui est, du point de vue de la société d'accueil le moins coûteux et idéalement le plus performant, implique des politiques sociales actives et réussies: cette réussite est, aujourd'hui, en Europe loin d'être évidente.

NOTES

- (1) En 1989, 12.800.000 étrangers, dont 5.000.000 ressortissants de la Communauté Européenne, 1.800.000 d'autres pays développés, 6.000.000 venant de pays en voie de développement, dont 4.600.000 des pays méditerranéens, étaient installés en Europe communautaire.
- (2) WEIL, Patrick: *La France et ses étrangers, l'aventure d'une politique de l'immigration 1.938- 1.991*. Paris, Calmann-Lévy, 1991,400p.
- (3) Sur l'histoire de la politique d'immigration en Espagne, Cf. l'excellent mémoire de Simon KOLLEN: *La politique espagnole de l'immigration*. Institut d'Etudes Politiques de Paris, décembre 1993,174p.
- (4) Sur les politiques européennes d'immigration voir l'ensemble des articles de *L'événement européen*, 11/octobre 1990.
- (5) Les Espagnols et Portugais bénéficient de la libre circulation complète dans les autres États des communautés européennes depuis le 1er janvier 1992.
- (6) On relie à cette occasion et de façon choquante ce problème à la lutte contre le terrorisme, la criminalité, la drogue et le trafic des oeuvres d'art et des antiquités.
- (7) Sur ce point Pierre LEUPRECHT: "La forteresse des droits de l'homme", in *L'événement européen*, 11/octobre 1990, p. 52-60.
- (8) Ministres de l'Intérieur ou de la justice, selon les États.
- (9) La multilatéralisation des accords de réadmission est aussi envisagée: ainsi la France pourra renvoyer aux Pays-Bas un étranger passé successivement par les Pays-Bas ou la Belgique.
- (10) Sur l'importance des facteurs politiques internes et internationaux pour l'explication des migrations internationales Cf. WEINER, Myron: "Security, Stability, and International Migration", paper presented at the Conference on the *Impact of International Migration on the Security and Stability of States*. Massachusetts Institute of Technology, Center for International Studies.
- (11) Rapport du *Haut Conseil à l'intégration*, 1991.
- (12) Source rapport *SOPEMI-OCDE* 1990, p.12.
- (13) BRUBAKER, Rogers: *International Migration: A Challenge for Humanity*, rapport (non publié) au Salzburg Seminar, 14-26 avril 1991, Salzbourg (Autriche)..
- (14) KOLLEN, Simon: *Ibid*, p.105.
- (15) CHESNAIS, Jean Claude: "Les migrations d'Europe de l'Est vers l'Europe de l'Ouest: de l'histoire à la perspective (1990-2000)", Rapport au *Conseil de l'Europe*, Vienne 24 janvier 1991. Pour le constat inverse Cf. rapport *SOPEMI-OCDE* 1990.
- (16) OKOLSKI, Marek: "Poland across the Rio Grande", *TheEuropean Journal of International Affairs*, 2/1991, p.136-153.
- (17) En contrepartie, ils ont exigé de ces trois États la signature d'accords de réadmission.