

IMMIGRATION, DROITS DE L'HOMME ET CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Maria da Conceição PEREIRA RAMOS*

Les mouvements populistes et xénophobes en Europe véhiculent le fantasme de l'invasion. La lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des frontières font partie des angoisses sécuritaires de l'Union Européenne (UE) à l'heure actuelle. Entre l'immigration légale et illégale, demandeurs d'asile et réfugiés, étrangers ayant acquis la nationalité du pays d'accueil et migrants intra-européens, la réalité de l'immigration est un thème complexe et sensible.

L'assouplissement du discours européen sur la fin de l'immigration zéro (sommet de Tempere, octobre 1999) et la prise de conscience du vieillissement de l'Europe et du manque de main-d'œuvre à l'horizon 2050 (a) doivent contribuer au débat actuel sur les politiques de l'immigration dans l'UE.

Il faut réfléchir sur l'intégration des populations immigrées, la cohésion économique et sociale et l'implication de la société civile pour le renouvellement du modèle social européen [3]. La question de l'immigration et de la construction européenne est indissociable des formes de la citoyenneté, des nouvelles mobilités et des droits de l'homme.

Citoyennetés et nouvelles mobilités

La «citoyenneté de l'Union» a une origine économique. Il faut organiser et développer la mobilité pour tous. La citoyenneté est au cœur du paradoxe européen. Destinée à compléter la citoyenneté nationale et à renforcer ce sentiment d'appartenance par des droits supplémentaires, la citoyenneté européenne d'attribution et de réciprocité est loin de faire sens. L'Europe se veut citoyenne, et la citoyenneté européenne, fondée sur la réciprocité des droits et définie par la nationalité des États membres plutôt qu'à partir de la résidence et de la participation aux affaires de la cité, est incontestablement une innovation politique décisive. Mais elle reste à la recherche d'un contenu et n'est pas sans poser

quelques questions. Ainsi, en liant la libre circulation à une citoyenneté à plusieurs vitesses, comment ne pas voir que l'Europe entre parfois en contradiction avec l'Europe des droits de l'Homme tant la suspicion et les critères fondés sur la culture et la couleur pèsent sur la circulation des non-Européens et tant elle va à contre courant des mouvements migratoires qui se manifestent dans et vers l'Europe.

Quels sont les impacts de l'intégration européenne sur les migrations ? Il faut réfléchir sur les raisons d'une persistance de la faiblesse des migrations intra-européennes et sur leur incidence sur le fonctionnement de l'Union monétaire.

Si la mobilité du capital et des échanges s'est accélérée, la mobilité des travailleurs à l'intérieur de l'UE et la libre circulation de la main-d'œuvre n'ont pas atteint les résultats escomptés [4 : 171-193]. Les déséquilibres au sein de l'UE (économiques, démographiques, de qualifications, de coûts du travail...) affectent la mobilité intra-européenne. D'autres facteurs (segmentation du marché du travail, sous-traitance internationale, « marché ethnique du travail », réseaux familiaux...) influencent l'évolution de la chaîne migratoire dans le cadre européen.

L'arrêt de l'immigration est un mythe : l'Europe des droits de l'homme ne peut refuser aux travailleurs immigrés de faire venir femmes et enfants. En plus, la mondialisation de l'économie induit des mouvements de main-d'œuvre désormais indépendants des histoires diplomatiques ou coloniales.

À l'idée d'« immigration zéro » (b) s'oppose à la fois l'argument du droit (le regroupement familial, l'accueil des réfugiés sont des droits intangibles) et des raisons économiques : l'Union a besoin de flux nouveaux pour répondre à certaines pénuries sur son marché du travail. Au sommet européen de Tempere, en 1999, les Quinze ont décidé de définir une politique commune des entrées à partir de l'évaluation des besoins économiques de chaque pays. Sur ce domaine, ils n'ont pas vraiment avancé.

* Professeur, Faculté d'Économie, Université de Porto, Portugal

Politiques migratoires et droits de l'homme

L'« Europe forteresse » se barricade ; actuellement, six pays de l'Union durcissent leur législation vis-à-vis des étrangers : l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, l'Angleterre, la France et l'Espagne. Les politiques des États européens sont archaïques au regard des réseaux de la mondialisation et elles peuvent être destructrices des relations de confiance avec les pays en développement.

C'est une nouvelle logique d'ensemble qu'il s'agit de repenser, d'élaborer une politique des migrations internationales construite sur le socle des droits de l'Homme. Seule la compétence communautaire, qui suppose des engagements communs des États en application des traités et conventions, qui forment l'architecture de la jurisprudence européenne et le soubassement des législations nationales, serait en mesure de prendre acte de la diversité des mouvements migratoires au niveau mondial. La mobilité internationale est à la fois une réalité et une valeur, la liberté d'aller et venir, un droit fondamental. Les diasporas tissent des liens sur tous les continents, facilitent la circulation des biens et des personnes, sans renier leurs attaches d'origine [2].

L'Union Européenne pourrait donner l'exemple d'une politique des migrations internationales mieux adaptée aux évolutions des sociétés, une politique qui inscrirait la circulation des personnes dans la lutte contre toutes les formes illégales d'emploi ou autres formes d'exploitation des êtres humains.

1. Lutte contre la discrimination et le racisme

En 1997, année européenne contre le racisme, les résultats de l'Eurobaromètre de la Commission Européenne sont apparus comme un vrai signe d'inquiétude. Dans l'enquête réalisée, 33% des citoyens de l'UE interrogés se sont considérés « beaucoup ou assez racistes ».

Les tendances que l'on voit s'affirmer dans la plupart des sociétés développées revêtent des configurations différentes en fonction des histoires nationales et des idéologies singulières. Les étrangers, notamment les Africains, sont très souvent victimes de la discrimination, du racisme et d'autres formes de subordination.

La discrimination, qu'elle prenne la forme du racisme ou de la xénophobie, ou se cache plus subtilement sous le masque d'un protectionnisme, constitue un frein à l'insertion professionnelle des non nationaux et, finalement, à leur mobilité, même si elle affecte principalement des travailleurs non communautaires.

Un rapport de la Fondation de Dublin sur la prévention du racisme sur le lieu de travail recoupe largement les conclusions de l'enquête nationale en France de la CFDT sur les mêmes difficultés en 1997 [1]. La permanence de comportements discriminatoires sur les lieux de travail n'épargne aucun pays. On connaît mal la fréquence des retards de promotion, l'affectation dans des postes de moindre qualification qui constituent des plaintes reçues par les équipes syndicales. Il faut souligner la création de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes à Vienne qui, alimenté par le réseau européen d'information RAXEN, a pour tâche prioritaire de fournir des données comparables dans les domaines comme la libre circulation, l'emploi, l'exclusion sociale, etc.

Il faut une *éducation à la citoyenneté* pour lutter contre toutes les formes d'intolérance et d'exclusion qui remettraient en cause les principes sur lesquels repose la construction européenne. Les systèmes éducatifs sont considérés comme les structures idéales pour leur rôle primordial dans la prévention et l'élimination des préjugés et des attitudes racistes et xénophobes.

La défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, valeurs fondatrices du projet d'intégration européenne, ne saurait être dissociée de la lutte contre le racisme, partie intégrante de l'identité européenne. La constitution de la Commission consultative sur le racisme et la xénophobie, qui a remis son rapport lors du Conseil européen de Cannes en juin 1995 (c), est un exemple de la volonté des États membres de coopérer. La même volonté d'intensifier la lutte contre le racisme et la xénophobie est affirmée dans la Réunion du Conseil de l'Europe de Tempere (le 16 octobre 1999). L'UE doit assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident dans les États membres. La politique d'intégration devrait leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE et favoriser la non-discrimination dans la vie économique et culturelle.

Le racisme peut constituer une menace pour l'Union Européenne qui doit attaquer ce qui peut être potentiellement destructif de ses propres bases. L'Observatoire Européen contre le Racisme et la Xénophobie a constaté le climat d'intolérance contre les gitans au Portugal, en Espagne, Italie, Finlande et Autriche. Les immigrés d'origine africaine, surtout maghrébins, sont une cible plus fréquente en Belgique, Espagne (d), France et Italie. Des événements dans différents pays de l'Europe (Autriche, France, Hollande, Espagne, etc.) rendent nécessaire l'encouragement des sentiments anti-racistes des citoyens.

L'étroite coopération entre la Commission Européenne

et le Réseau Européen contre le Racisme est visible. L'inclusion du nouvel article 13 dans le Traité qui a institué la Communauté Européenne par le Traité d'Amsterdam et la création de l'Observatoire Européen contre le Racisme ont été des manifestations évidentes des valeurs fondamentales de l'Union Européenne. Ce que Jacques Santer a affirmé dans la Clôture de l'Année Européenne contre le Racisme (1997) continue d'être actuel : « Lutter contre le racisme c'est, d'une certaine façon, construire l'Europe, parce que le racisme est l'opposé de tout ce que l'Europe représente en termes de démocratie, de tolérance, de respect de la dignité humaine. »

Le droit de la nationalité est devenu un sujet extrêmement politisé et une ligne de fracture politique dans de nombreux pays comme en Allemagne où, depuis le 1^{er} janvier 2000, 7,3 millions d'étrangers vont bénéficier du droit de la nationalité. Or, en dépit de l'histoire, de l'extrême politisation de ses enjeux, on peut constater la convergence des législations des pays de l'UE, étant donné la présence dans chacun d'eux d'une population étrangère résidente qu'ils doivent intégrer en faisant évoluer leurs droits. Tout cela suscite une interrogation fondamentale sur l'avenir des identités nationales en Europe (e).

L'État National traverse une crise, qui se situe essentiellement au niveau de la régulation macro-économique, qui se reflète aussi dans les droits sociaux et économiques et donc dans la citoyenneté. Seule la participation active conduit à une effective amélioration des droits de citoyenneté et en particulier des droits sociaux. L'expulsion des étrangers qui ont des problèmes avec la justice, ou qui souffrent de maladies contagieuses, vers les pays de leurs ancêtres, parfois sans les connaître, constitue un non respect des droits de l'homme.

Les migrations s'inscrivent dans le contexte de la globalisation des économies et de l'interdépendance accrue entre pays de départ et pays d'accueil. Le débat sur les migrations est indissociable des questions de droits de l'homme, levier de l'éducation à la citoyenneté, de l'organisation politique et du développement économique des pays d'origine. L'Europe a besoin de répondre aux défis qu'engendrent aujourd'hui la globalisation, la révolution technologique et le vieillissement accéléré de sa population.

Les choix politiques contrastés des États européens face aux « sans papier » obligent à donner des priorités aux politiques de réinsertion et de combat à l'immigration illégale, à la création d'un régime d'asile européen commun et à la gestion des flux migratoires (Réunion de Tempere, 1999). L'immigration incontrôlée est perçue comme une menace contre la

souveraineté et l'autonomie de l'État Nation. Il est nécessaire de ne pas limiter la politique européenne de l'immigration à la maîtrise des flux, mais d'affirmer un objectif communautaire d'intégration des populations d'origine immigrée.

Il faut trouver une stratégie de cohésion sociale pour l'Europe où les droits de l'homme et les diversités culturelles, ethniques et nationales puissent exister, incluant la diversité des langues.

2. Des orientations pour l'Europe sociale et la construction européenne

Il faut développer un espace social européen aussi important que l'espace économique. La population étrangère en Europe représente un enjeu pour la construction européenne.

L'éducation à la citoyenneté et à la diversité est fondamentale pour la construction de l'Europe sociale et de l'Europe des citoyens. Malgré les progrès accomplis dans la circulation des personnes, les conditions de vie ne sont pas pour autant devenues équivalentes d'un pays de l'Union à l'autre. Les migrations peuvent contribuer à la cohésion économique et sociale européenne et à la construction d'une Europe des citoyens.

Il faut promouvoir un marché du travail ouvert à tous, avec des politiques préventives et actives appropriées, afin de favoriser l'intégration sur le marché du travail des immigrés, des minorités ethniques et d'autres groupes et personnes défavorisés. Il devient nécessaire que les entreprises valorisent la diversité des compétences de la main-d'œuvre étrangère en Europe. Devant la réalité d'une Europe devenue en quelques décennies le premier continent d'immigration du monde, la nécessité de politiques communes s'est imposée. Elle conduit les citoyens de l'Union à interroger non seulement l'efficacité de leurs instruments répressifs, mais aussi leur volonté d'ouverture sur le monde et leurs valeurs en matière de droits de l'homme, de gestion des différences et de place faite à l'«autre».

À la recherche de son propre contenu, la citoyenneté européenne va avoir pour frontière l'Autre, le non-Européen, qui est, lui, soumis aux visas d'entrée et de séjour, contrairement aux Européens bénéficiaires de la liberté de circulation, d'installation et de travail. Cette fracture entre Européens et non-Européens conduira, à terme, à une gestion différenciée des groupes sociaux en fonction de leur statut.

Quelques priorités caractérisent les politiques migratoires des pays de l'UE : coopération entre les États membres dans le domaine de la régulation et de la maîtrise des flux migratoires ; lutte contre

l'immigration irrégulière et le développement de l'économie souterraine à l'intérieur de l'espace européen intégré ; politiques d'insertion sociale des immigrés ; promotion de l'échange de main-d'œuvre qualifiée et de la libre circulation des personnes.

Les 15 pays européens ont pour objectif l'intégration des étrangers par le logement, le travail, l'État-providence, l'accès à l'école et l'apprentissage de la langue. La problématique est toujours la même : c'est de vivre ensemble. Ce qui change, ce sont les instruments pour l'appliquer. Les États-membres de l'UE sont de plus en plus préoccupés par l'intégration des étrangers déjà installés ou qui souhaitent résider durablement dans le pays d'accueil. Ces politiques d'intégration dans la société et sur le marché du travail visent aussi l'aide à l'insertion des nouveaux arrivants,

l'appui spécifique aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, les mesures de formation professionnelle et d'accès des jeunes et des chômeurs au marché du travail, ainsi que la lutte contre le racisme et la discrimination.

L'Union Européenne doit se reconnaître comme un continent d'immigration, c'est-à-dire se doter de politiques d'immigration et d'asile qui tiennent compte de ses obligations humanitaires, de ses intérêts économiques et de ceux de ses membres, mais aussi des intérêts des pays de départ des migrants.

Il nous semble qu'une des façons de lutter contre la xénophobie et l'intolérance est de rompre avec l'équation immigration=malheur=menace, en montrant les aspects positifs de l'immigration, l'enrichissement qu'elle a représenté pour l'histoire contemporaine.

NOTES

- (a) Rapports des Nations Unies et du Bureau International du travail au printemps 2000.
- (b) Le temps où l' « immigration zéro » était imposée en Europe, après le choc pétrolier des années 1970, et même dans les années 1990, où la tendance générale était à freiner le nombre des entrées pour motifs économiques, ce temps-là n'a plus cours. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et la Commission européenne soulignent l'inadéquation de la politique de l' « immigration zéro ».
- (c) Voir la Commission Européenne, *Lutte contre le racisme et la xénophobie*.
- (d) En mars 2000 l'Organisation Internationale du Travail a diffusé un rapport affirmant que plus d'un tiers des travailleurs étrangers résidant légalement en Espagne ont admis avoir été refusés par des entrepreneurs à cause de leur origine.
- (e) Weil, P. et Hansen, R. étudient le droit de la nationalité de chacun des pays de l'UE, dans une perspective à la fois historique et sociologique: voir *Citoyenneté et nationalité en Europe*, Paris, éd. La Découverte, 1999.

RÉFÉRENCES

1. BATAILLE, PH., *Le racisme au travail*, Paris, Éditions La Découverte, 1997.
2. RAMOS, M. Conceição P., *La diaspora portugaise et la diversité de ses formes d'insertion dans les pays d'accueil*, Paris, Rapport pour l'OCDE, Direction de l'Éducation, de l'Emploi du Travail et des Affaires Sociales, 1999.
3. RAMOS, M. Conceição P., «Dynamiques Économiques dans l'Europe de l'Euro, Immigration et Emploi», Colloque *L'Euro: aspects économiques et dimension symbolique*, Université de Florence, 2000.
4. RAMOS, M. Conceição P., «L'intégration économique du Portugal dans l'Union Européenne : effets sur les investissements directs, les migrations et l'emploi», in OCDE, *La mondialisation, les migrations et le développement*, Paris, OCDE, 2000.