

**UNIVERSITE DE LIEGE**  
INSTITUT DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES

**Une politique européenne d'immigration de travail  
l'entrouverture communautaire**

Thèse de doctorat présentée en vue de l'obtention du titre  
de docteur en sciences politiques et sociales

Sonia Gsir-Domi

sous la direction du Professeur Marco Martiniello  
Directeur de recherche FNRS et directeur du CEDEM  
Centre d'études de l'ethnicité et des migrations

**MEMBRES DU JURY :**

Mme Virginie Guiraudon, Directrice de recherche CNRS au CERAPS, Université de Lille 2,  
Mme Catherine de Wenden, Directrice de recherche CNRS au CERI, Sciences Po Paris,  
M. Olivier Paye, Directeur du CReSPo, Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles,  
M. Hassan Bousetta, Chercheur qualifié FNRS au CEDEM, Université de Liège.

Date de soutenance : le 14 février 2011.

**Année académique 2010-2011**



*A Qemal*

## Remerciements

Je souhaite d'abord exprimer toute ma reconnaissance à Marco Martiniello qui m'a donné la chance de m'engager dans cette aventure intellectuelle. Merci pour la rigueur, la bienveillance et la constance avec laquelle il a supervisé ce travail ! Il m'a permis de le réaliser dans un climat serein et positif. Je le remercie de tout cœur pour la confiance et la liberté qu'il m'a accordées durant toutes ces années au CEDEM.

Je remercie vivement les membres de mon comité d'accompagnement : Hassan Bousetta, pour sa patience confiante et ses conseils avisés et Olivier Paye, pour son accueil cordial et ses critiques constructives et précises. Tous deux n'ont cessé de m'encourager et m'ont aidé à persévérer. Ma reconnaissance va également à Virginie Guiraudon pour son suivi, qui n'a pas failli depuis les tous débuts du projet et à Catherine Wihtol de Wenden pour l'accueil chaleureux qu'elle a réservé à la demande de participer au jury. Leurs travaux respectifs et engagés m'ont inspirée et motivée.

Les soutiens constants au fil des étapes, je les dois à mes collègues et amis du CEDEM qui, par leur gentillesse, leur humour, leurs précieux conseils et leurs relectures m'ont tant de fois remotivée et éclairée. Merci à Nathalie Perrin, Jérôme Jamin, Eric Florence, Jean-Michel Lafleur, Alice Poncelet, François Gemenne, Lauranne Bernes, Fatima Zibouh, Caroline Zickgraf, Joe Costanzo et Sarah Demart ! J'ai été sensible aux encouragements et aux divers soutiens apportés par d'autres collègues de l'ULg et d'autres centres de recherche. Merci à Didier Vrancken (ISHS), à Marc Poncelet (Pôle Sud), à Geoffroy Matagne, à Eric Gerkeens et à son équipe de la bibliothèque Graulich, à Andrea Rea (GERME), à Ilke Adam (GERME), à Nouria Ouali (GEM), à Amandine Crespy (Cevipol), à Johan Wets (HIVA), à Tom De Bruyn (HIVA), à Sandra Lavenex (Université de Lucerne), à Françoise Pissart (FRB), à Ferruccio Pastore (FIERI), à Rinus Penninx (IMES/IMISCOE), à Hans van Amersfoort (Universiteit van Amsterdam), à Raluca Gheorghita (University College London), à Julie Vullnetari (University of Sussex) et à Frédérique Channac (Université de Bordeaux).

Je tiens à exprimer ma gratitude à mes amis qui, à un moment ou à un autre, par leur écoute ou leurs messages, m'ont encouragée. Merci à Pascale, Marie, Mathieu, Emmanuelle, Saïda, Claudia, Julia, Pema, Natacha, Elisabeth. Et toute ma reconnaissance va à mes trois fées : à

Marceline pour son affectueuse vigilance et le brio de ses relectures, à Nathalie pour sa disponibilité, la rigueur et la cadence de ses corrections et enfin, à Annie pour son hospitalité spontanée. Leur générosité m'a aidé à concilier thèse et famille même au cœur de la rédaction !

Sans mes « petites mamans » de l'Aquarelle qui ont si bien pris soin de mes filles, comment aurais-je pu mener ce travail à bien ? Merci à Naïma, partie tellement trop tôt, à Marie Rose, Marie Laurence, Sabine, Nadia, Marie Jo, Benita, Naziha, Laura, Géraldine, Blandine et à leur coordinatrice Isabelle. Merci aussi à Brigitte et Claudette, les précieuses bénévoles.

Je suis reconnaissante à toutes les personnes qui ont consacré une partie de leur temps pour m'accorder un entretien. Je tiens à remercier chaleureusement Giuseppe Callovi d'avoir pris le temps de partager sa mémoire et son expérience. Je remercie les bibliothécaires-documentalistes de la Bibliothèque de la Commission européenne et de la Bibliothèque du Conseil. Je tiens, en particulier à remercier Mme Jocelyne Collonval et son équipe des Archives de la Commission pour le refuge paisible et accueillant.

La réalisation de cette thèse a été facilitée par la Politique Scientifique fédérale belge, par la participation au Pôle d'Attraction Interuniversitaire et aux écoles d'été du réseau Odysseus et de la Chaire Marie Curie de l'Institut Universitaire Européen de Florence (« Sociology and Politics of Immigration in Europe »). J'ai aussi bénéficié de la dynamique du réseau de recherche IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion).

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à mes chers parents, Jeannine et Ali Gsir et à mon frère Jaâber pour leur confiance inébranlable, leur gentillesse et leur disponibilité sans limite. Mes pensées vont aussi à ma marraine, à mon parrain et à Ommi Cherifa pour leurs attentions et leurs prières.

Que serait-il advenu de cette entreprise, sans la patience et le soutien indéfectible de Qemal, mon époux ? Il comprenait si bien mes petites misères. Pour sa force et son courage à m'avoir supportée à toutes les étapes et pour ses conseils avisés qui m'ont permis de surmonter des blocages ou bien souvent de gagner du temps, je souhaite lui exprimer ma profonde gratitude. Enfin, je voudrais remercier mes filles chéries qui par leur vitalité, leurs jeux, leurs rires m'ont tenue émerveillée. Je leur souhaite de pouvoir elles aussi, si elles en éprouvent le désir, réaliser au cours de leur vie un projet exigeant et de longue haleine tel que celui-ci !

« *Hofstadter's Law: It always takes longer than you expect,  
even when you take into account Hofstadter's Law.* »

Douglas Hofstadter, *Gödel, Escher, Bach*

(London, Penguin Book, 1979)

# SOMMAIRE

Remerciements .....	4
Sommaire .....	7
Liste des abréviations et des acronymes .....	13
<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>14</b>
<b>1. Les migrations internationales en Europe .....</b>	<b>15</b>
<b>2. Le contrôle en question .....</b>	<b>19</b>
<b>3. Les politiques d'immigration en Europe .....</b>	<b>21</b>
<b>4. Premiers questionnements, cheminement .....</b>	<b>24</b>
<b>5. Objet et organisation des chapitres .....</b>	<b>26</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LA POLITIQUE D'IMMIGRATION .....</b>	<b>31</b>
<b>CHAPITRE 1</b>	
<b>LA POLITIQUE D'IMMIGRATION : ANALYSE ET DEFINITION .....</b>	<b>32</b>
<b>1. Analyser les politiques publiques .....</b>	<b>32</b>
1.1. Par le choix rationnel .....	37
1.2. Par les idées .....	38
1.3. Par les institutions .....	41
1.4. Par les trois « i » .....	43
<b>2. Définir la politique d'immigration .....</b>	<b>43</b>
2.1. Politiques d'immigration, d'intégration, d'émigration : distinction et liens .....	43
2.2. Politique d'immigration : actions et mesures .....	45
2.3. Frontières et catégories de migrants .....	49
<b>3. Classer les politiques d'immigration .....</b>	<b>53</b>
<b>CHAPITRE 2</b>	
<b>LA POLITIQUE D'IMMIGRATION : APPROCHES THEORIQUES .....</b>	<b>58</b>
<b>1. Approches marxistes .....</b>	<b>59</b>
<b>2. Approches focalisées sur les intérêts .....</b>	<b>63</b>
2.1. Approches pluralistes .....	63
2.2. Approche néo-corporatiste .....	63
2.3. Modèle clientéliste .....	64
2.4. Approche réaliste .....	68

<b>3. Approches focalisées sur les institutions</b> .....	69
<b>4. Approches fonctionnalistes</b> .....	71
4.1. Les fonctions étatiques .....	71
4.2. Le processus social .....	73
<b>5. Conclusion</b> .....	75
<b>CHAPITRE 3</b>	
<b>LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'IMMIGRATION</b> .....	78
<b>1. L'intégration européenne : perspectives théoriques</b> .....	79
1.1. Le néofonctionnalisme .....	81
1.2. L'intergouvernementalisme .....	82
1.3. La gouvernance européenne .....	83
1.4. Le néo-institutionnalisme .....	85
1.5. L'eupéanisation .....	86
1.6. Synthèse .....	88
<b>2. La coopération européenne en matière d'immigration : étapes et facteurs</b> .....	89
2.1. Les premières coopérations .....	90
2.2. La communautarisation graduelle .....	95
2.3. La communautarisation ancrée .....	97
2.4. Les facteurs de coopération .....	98
<b>3. Le <i>policy-making</i> du contrôle de l'immigration : acteurs</b> .....	105
3.1. Le Conseil des ministres et le Conseil européen .....	109
3.2. La Commission européenne .....	111
3.3. Le Parlement européen .....	115
3.4. Les autres acteurs .....	116
<b>4. Conclusion</b> .....	120
<b>CONCLUSIONS DE LA PREMIERE PARTIE</b> .....	
<b>1. Eléments d'analyse de la politique d'immigration</b> .....	122
<b>2. Analyse du changement de politique publique</b> .....	125



DEUXIEME PARTIE : DEMARCHE ET METHODE .....	129
<b>CHAPITRE 4</b>	
<b>QUESTIONS ET APPROCHES .....</b>	<b>130</b>
<b>1. L'objet en question .....</b>	<b>130</b>
<b>2. Les outils conceptuels de l'institutionnalisme discursif .....</b>	<b>133</b>
2.1. Les dimensions cognitive et normative des idées .....	133
2.2. Le discours comme interaction .....	136
2.3. Le discours comme variable explicative .....	138
2.4. Pertinence de l'approche .....	140
<b>3. Le « <i>process tracing</i> » comme outil complémentaire .....</b>	<b>144</b>
<b>CHAPITRE 5</b>	
<b>PROTOCOLE DE RECHERCHE .....</b>	<b>146</b>
<b>1. La récolte de données .....</b>	<b>147</b>
1.1. Les entretiens .....	147
1.2. Le corpus documentaire .....	153
1.3. L'observation de terrain .....	155
<b>2. Les techniques d'analyse des données .....</b>	<b>156</b>
2.1. L'analyse du contenu .....	156
2.2. La retranscription et le codage des entretiens .....	157
<b>3. Le cadre d'analyse .....</b>	<b>159</b>
3.1. L'analyse des idées .....	159
3.2. La grille d'analyse des discours .....	162
TROISIEME PARTIE : L'IMMIGRATION DE TRAVAIL :	
DES DISCOURS AUX DIRECTIVES .....	165
<b>CHAPITRE 6</b>	
<b>L'ADMISSION POUR TRAVAILLER : PRELUDE .....</b>	<b>167</b>
<b>1. Vers une politique communautaire d'immigration de travail .....</b>	<b>167</b>
1.1. La première proposition de directive d'admission de travailleurs étrangers .....	168
1.2. La deuxième proposition de directive (dite « de la carte bleue ») .....	171
1.3. Comparaison des propositions .....	175
<b>2. Le discours européen avant Amsterdam .....</b>	<b>178</b>
2.1. La circulation des travailleurs .....	178
2.2. Coordonner les politiques nationales .....	182

2.3. La fermeture des frontières .....	186
2.4. Harmoniser l'admission .....	189
2.5. Conclusion .....	190
<b>CHAPITRE 7</b>	
<b>PREMIERE PHASE : L'OUVERTURE</b> .....	193
<b>1. Conditions d'émergence du nouveau discours</b> .....	194
1.1. La nouvelle situation institutionnelle .....	196
1.2. La nouvelle situation organisationnelle .....	199
1.3. La situation économique et les politiques nationales .....	202
1.4. La question démographique .....	204
<b>2. « Une politique commune en matière d'admission contrôlée de migrants économiques »</b> .....	207
2.1. Idées et solutions .....	207
2.2. Idées et territoires .....	211
2.3. Idées et expertise .....	215
2.4. Esquisse d'un migrant désiré .....	218
<b>3. Opérationnaliser le nouveau discours</b> .....	220
3.1. Le premier instrument .....	221
3.2. Le second instrument .....	223
<b>4. Conclusions partielles</b> .....	225
<b>CHAPITRE 8</b>	
<b>DEUXIEME PHASE : L'IMPASSE</b> .....	228
<b>1. Refus et parades</b> .....	229
1.1. Le blocage de la proposition de directive .....	230
1.2. Le refus d'une coordination .....	233
1.3. Les divergences .....	235
1.4. La coordination informelle .....	238
<b>2. Des besoins, sans quotas</b> .....	241
2.1. La crainte d'un débordement migratoire .....	242
2.2. La décision du nombre de migrants .....	246
2.3. Des besoins à la capacité d'absorption .....	248
2.4. Les relations entre immigration légale et immigration irrégulière .....	250
<b>3. L'immigration par l'emploi et l'intégration</b> .....	253

3.1. Reprises du discours .....	253
3.2. Clarifications et ajustements .....	256
<b>4. Conclusions partielles .....</b>	<b>260</b>
<b>CHAPITRE 9</b>	
<b>TROISIEME PHASE : L'ISSUE .....</b>	<b>265</b>
<b>1. Contexte institutionnel .....</b>	<b>265</b>
<b>2. Discours et interactions sur l'immigration de travail .....</b>	<b>269</b>
2.1. <i>Le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques .....</i>	<i>270</i>
2.2. La consultation .....	271
2.3. Le sens de la consultation .....	279
<b>3. L'approche différenciée de l'immigration .....</b>	<b>281</b>
3.1. L'immigration différenciée .....	282
3.2. La résonance du discours .....	286
3.3. L'immigration temporaire .....	288
3.4. La synthèse discursive .....	295
3.5. L'immigration pré-intégrée .....	298
<b>4. Opérationnaliser l'approche différenciée .....</b>	<b>301</b>
4.1. Les instruments de départ .....	304
4.2. La solution politique adoptée .....	311
<b>5. Conclusions partielles .....</b>	<b>318</b>
<b>CONCLUSIONS GENERALES .....</b>	<b>324</b>
<b>1. Bilan critique .....</b>	<b>327</b>
<b>2. Le discours facteur de changement .....</b>	<b>328</b>
<b>3. Le discours et le changement de politique .....</b>	<b>330</b>
<b>REFERENCES .....</b>	<b>335</b>
<b>1. Bibliographie .....</b>	<b>336</b>
1.1. Ouvrages et articles généraux .....	336
1.2. Ouvrages et articles de méthodologie .....	343
1.3. Ouvrages et articles spécifiques aux études des migrations internationales et des politiques migratoires .....	344
<b>2. Sources documentaires .....</b>	<b>360</b>
2.1. Commission européenne .....	360

2.2. Conseil de l'Union européenne .....	368
2.3. Conseil européen .....	371
2.4. Parlement européen .....	372
2.5. Comité économique et social européen .....	374
2.6. Traités .....	375
2.7. Divers .....	376
<b>ANNEXES</b> .....	<b>379</b>
<b>Table des annexes</b> .....	<b>380</b>
<b>1. Méthodologie</b>	
Annexe 1 : Guide d'entretien – exemple-type .....	381
<b>2. Sources</b>	
Annexe 2 : Liste des répondants .....	384
Annexe 3 : Liste des contributions au <i>Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques</i> .....	387
Annexe 4: Liste sélective d'observations de terrain .....	391
Annexe 5: Programme et liste des participants à l'atelier EPC .....	392
<b>3. Tableaux</b>	
Annexe 6 : Entrées des personnes étrangères dans une sélection d'Etats membres de l'UE .....	393
Annexe 7 : Evolution des entrées de travailleurs dans quelques Etats membres de l'UE ....	394
Annexe 8 : Tableau comparatif des deux propositions de directives d'admission de travail .....	395

## Liste des abréviations et des acronymes

ADLE	Groupe Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe
AGCS	Accord Général sur le Commerce des Services
AMPI	Athens Migration Policy Initiative
BRUEGEL	BRUssels European and Global Economic Laboratory
CCME	Churches' Commission for Migrants in Europe
CEE	Communauté Economique Européenne
CEPS	Centre for European Policy Studies
CES	Confédération Européenne des Syndicats
CESE	Comité Economique et Social Européen
CIA	Comité Immigration et Asile
COREPER	COmité des REprésentants PERmanents
CSIFA	Comité Stratégique sur l'Immigration, les Frontières et l'Asile
CPE	Comité Politique Economique
DG	Direction Générale (de la Commission européenne)
ECOFIN	Affaires économiques et financière (Conseil)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EMD	European Migration Dialogue
EMPL	Emploi, Affaires Sociales et Egalité des Chances
ENAR	European Network Against Racism
EPC	European Policy Center
GUE/NGL	Gauche Unitaire Européenne/ Nordic Green Left
ILPA	Immigration Law Practitioners' Association
JAI	Justice et Affaires Intérieures
JLS	Justice, Liberté, Sécurité
MOC	Méthode Ouverte de Coordination
MPG	Migration Policy Group
MPI	Migration Policy Institute
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OIM	Organisation Internationale des Migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PPE-DE	Parti Populaire Européen-Démocrates Européens
PSE	Parti Socialiste Européen
RIMET	Réseau d'Information sur les Migrations d'Etats Tiers
SIS	Système d'Information Schengen
TCE	Traité instituant la Communauté Européenne
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
UE	Union Européenne
UNICE	UNion des Industries de la Communauté Européenne (Business Europe)

## **INTRODUCTION GENERALE**

La régulation des migrations internationales est devenue, à l'aube du deuxième millénaire, un des enjeux politiques majeurs de nombreux Etats, européens ou non. Dans ce but, les autorités étatiques ont développé une politique publique spécifique, la politique d'immigration. Celle-ci leur permet de décider, d'un côté, quels étrangers elles autorisent à entrer sur leur territoire, sous quelles conditions et quels droits elles vont éventuellement leur conférer et, d'un autre côté, quels étrangers elles refusent ou décident d'éloigner. La politique d'immigration s'articule donc autour de deux axes : l'admission et la dissuasion/exclusion. Les Etats adoptent des politiques d'immigration plus ou moins ouvertes ou fermées (libérales ou restrictives), investissant ainsi davantage l'un ou l'autre axe.

## 1. Les migrations internationales en Europe

Depuis la signature du Traité de Rome, la population de l'Union européenne (UE)<sup>1</sup> n'a cessé de croître. Le principal facteur explicatif de cette croissance réside dans les élargissements successifs de l'UE à de nouveaux Etats membres.<sup>2</sup> Ainsi, si en 1957 la Communauté économique européenne des 6 Etats fondateurs comptaient 167 millions d'habitants,<sup>3</sup> en 2010, l'UE dite « des 27 » comptait un peu plus d'un demi-milliard d'habitants.<sup>4</sup> Toutefois, une autre réalité concourt à expliquer cette évolution démographique : les migrations internationales. Celle-ci est particulièrement notable en ce qui concerne l'UE des 15. Alors que la balance migratoire de ces pays était souvent négative ou équilibrée jusqu'au milieu des années 1950, le rapport s'est inversé dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Les migrations

---

<sup>1</sup> Le terme *Union européenne* qui est employé ici et de manière générale dans la suite de ce travail n'est pas à entendre dans le sens juridique du terme. En effet, seul le dernier traité (Traité sur le fonctionnement de l'Union ou Traité de Lisbonne signé le 13.12.2007 et en vigueur depuis le 1.12.2009) confère à l'Union une identité juridique qui lui permet une reconnaissance comme organisation internationale et d'ainsi conclure des accords internationaux. Avant cela, la construction européenne, depuis le Traité de Rome, est passée par plusieurs étapes, et les termes qui la qualifient ont évolué à la faveur des Traités. Pour rappel, le Traité de Rome ou Traité CEE (signé le 25.03.1957 par 6 Etats et entré en vigueur le 1.01.1958) institue la *Communauté Économique Européenne*. Le Traité de Bruxelles ou traité de fusion (signé le 8.04.1965 et entré en vigueur le 1.07.1967) fusionne les structures exécutives mises en place par les Traités CEE, CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) et Euratom (Communauté Européenne de l'Énergie Atomique). On parle dès lors des *Communautés*. Le Traité sur l'Union Européenne (ou Traité de Maastricht) est signé le 7.02.1992 et entre en vigueur le 1.11.1993. Il s'agit du Traité constitutif de l'Union européenne sous la forme de trois piliers (*cf. infra*). Il renomme la Communauté Économique Européenne en *Communauté européenne*.

<sup>2</sup> Fargues, P. (2010) « Europe's Demographic Challenge and International Migration », présentation lors de la conférence de la présidence belge de l'UE intitulée « Which Policy on Legal Migration for the European Union ? », Bruxelles, 26 novembre.

<sup>3</sup> <[http://www.ined.fr/fr/tout\\_savoir\\_population/graphiques\\_mois/population\\_union\\_europeenne/](http://www.ined.fr/fr/tout_savoir_population/graphiques_mois/population_union_europeenne/)> (4.1.2011).

<sup>4</sup> Eurostat estime la population à 501 090 520 d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2010, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>> (4.1.2011).

internationales à destination de l'Europe proviennent des diverses régions du monde (Castles & Miller, 2003). Nombre d'auteurs s'accordent pour reconnaître que la composition des flux par nationalité dépend de quatre facteurs : les liens historiques (par exemple, l'immigration algérienne en France, ex-Etat colonisateur ou encore l'immigration des *Aussiedler* en Allemagne)<sup>5</sup>, la proximité géographique (migrations entre pays scandinaves), la langue (migration anglo-saxonne vers le Royaume-Uni et l'Irlande) et les politiques d'immigration mises en œuvre (Wihtol de Wenden, 1992 ; Wanner, 2002).

Quatre éléments caractérisent les tendances migratoires actuelles à destination de l'Europe (Martiniello, 2001). Premièrement, contrairement aux déclarations politiques de fermeture des frontières, l'immigration de travailleurs peu qualifiés reste une réalité. Nécessaire pour maintes régions de l'Union européenne, cette immigration s'est poursuivie de manière irrégulière et contribue toujours à combler les manques de main-d'œuvre de certains secteurs comme l'agriculture, les services ou la construction (*ibidem*). Deuxièmement, les migrations internationales se sont féminisées avec pour conséquence un accroissement de l'exploitation des travailleuses migrantes.<sup>6</sup> Troisièmement, un commerce des migrations s'est développé et certains auteurs n'hésitent pas à parler d'une « marchandisation » des migrants au niveau international (Kyle & Liang, 2001). Vu les distances et les obstacles croissants qui séparent les migrants de leur but, beaucoup d'entre eux paient au prix fort les services de passeurs, lesquels profitent d'un « marché » en pleine expansion (Nicholson, 2002). Quatrièmement, l'immigration en Europe a été présentée depuis plusieurs décennies comme une menace tant pour la sécurité, l'économie que la démocratie voire comme un fléau à combattre (Martiniello, 2001).

Les démographes ne manquent pas de souligner la difficulté de mesurer les flux migratoires (Bonifazi, 2008 ; Thierry, 2008). Une des premières raisons de cette difficulté vient du fait qu'il n'y ait pas de définition commune de l'objet à mesurer (Thierry, 2008 : 1). Outre que les Etats ne définissent pas tous de la même façon le migrant international, ils utilisent divers instruments pour comptabiliser les migrations, et cette variété peut nuire à la cohérence des données (*ibidem*).<sup>7</sup> Il n'est donc pas aisé de rendre compte précisément des mouvements

---

<sup>5</sup> Ce sont des populations en provenance d'Europe orientale qui en raison d'une origine allemande ancestrale ont été autorisés par le gouvernement allemand à venir s'installer en Allemagne.

<sup>6</sup> Organisation Internationale des Migrations, *Enjeux des politiques migratoires*, n°1, Genève, mars 2003.

<sup>7</sup> Xavier Thierry rappelle que les outils de mesures utilisés peuvent, selon les pays, être les registres de population, les fichiers de titres de séjour, les enquêtes voire les recensements de population (Thierry, 2008 : 1).



migratoires dans l'ensemble de l'Union.<sup>8</sup> Dans la majorité des Etats européens, la population étrangère représente entre 7 et 15% de la population et moins de 5% dans les nouveaux Etats membres en 2005 (Münz, 2009). Le nombre de migrants qui entre, chaque année, dans les Etats membres de l'Union depuis 1999 est fluctuant mais croissant au fil du temps pour tous les Etats.<sup>9</sup> Depuis la moitié des années 2000, les migrations temporaires ont augmenté (OCDE, 2010 : 22). Si l'on examine de plus près les réalités migratoires en Europe entre 1999 et 2009 (période qui correspond à celle étudiée dans ce travail),<sup>10</sup> on constate que les migrations, dans les Etats de l'UE des 15, sont principalement liées au regroupement familial et à des motifs humanitaires (OCDE, 2009 : 113). Les migrations de main-d'œuvre sont quant à elles plus limitées.<sup>11</sup> En 2008, les principaux pays d'immigration de travail étaient les Etats méridionaux (Espagne, Portugal, Italie) et le Royaume-Uni (OCDE, 2010 : 22). Mais ces migrations, si elles sont variables entre les Etats et d'une année à l'autre, n'ont cessé de croître.<sup>12</sup> Entre 2000 et 2007, on note une augmentation des migrations pour études ; avec la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni comme principales destinations (*ibidem*). Les Etats actuels de l'Union sont donc tous concernés par les migrations internationales mais dans des proportions variables (Wihtol de Wenden, 2003 : 59). Ces migrations sont diversifiées en termes d'origine, de genre, de motifs, d'âge et de qualifications.

La plupart des Etats de la planète sont désormais concernés par la migration, qu'ils soient pays d'émigration, de transit ou d'immigration. Zolberg souligne le caractère « *déviant* » des migrations internationales qui ressort dans un modèle de société où prévaut la sédentarité, autrement dit « *territorially-based, self-reproducing cultural and social system* » (Zolberg, 1983 : 6).<sup>13</sup> Zolberg constate donc que « *[t]he deviant character of international migration is thus seen to be related to a fundamental tension between the interests of individuals and the interests of societies* » (Zolberg, 1983: 7). Bakewell utilise la notion de « *biais sédentaire* » pour rendre compte du fait que les professionnels du développement ont tendance à considérer

---

<sup>8</sup> A noter toutefois que pour pallier à ce problème, l'Union européenne s'est dotée d'un règlement, le *Règlement CE n°862/2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale* (*ibidem*, p.3).

<sup>9</sup> Voir annexe 6.

<sup>10</sup> Voir la deuxième partie (Démarche et méthode)

<sup>11</sup> Les raisons à la base de la migration peuvent être d'ordre économique, politique, démographique, écologique ou encore effectif. Ces motifs ne sont pas exclusifs et la décision d'émigrer résulte souvent de la combinaison de plusieurs facteurs. Ainsi, les migrations pour des motifs économiques peuvent interférer avec des motivations d'ordre politique, culturel ou autres. L'analyse des mouvements migratoires repose généralement sur les motifs officiellement enregistrés lors de l'octroi des visas ou des permis de travail ou de séjour.

<sup>12</sup> Voir annexe 7.

<sup>13</sup> Les citations de sources secondaires sont en italique (le caractère normal est utilisé quand l'original est en italique). Les sources primaires seront en caractère normal.

*a priori* que les migrants, africains dans son cas d'étude, voudraient rester sur place plutôt qu'émigrer (Bakewell, 2007 : 12). Ce biais se manifeste dans d'autres discours que ceux liés au développement. S'y référant, Castles observe que, dans les discours politiques voire dans l'analyse des migrations, les migrations internationales sont considérées comme une anomalie, un problème (Castles, 2010 : 3). La représentation et la construction des migrations internationales comme « déviance » est révélatrice de l'enjeu politique qu'elles représentent en termes, notamment, de contrôle.

Dans son commentaire à *Controlling Immigration. A Global Perspective* éditée par Cornelius *et alii* (1994), Hathaway constate que l'étude comparative des politiques d'immigration de neuf démocraties industrialisées, telle qu'elle a été formulée, ne pose pas la question de base sur les fondements du contrôle des migrations. Autrement dit, elle confère d'emblée une légitimité au cadre légal et politique dans lequel l'immigration est contrôlée. Hathaway soulève ainsi le problème de la remise en question du concept même de contrôle des migrations à la lumière du droit à la liberté de se mouvoir (Hathaway, 1994 : 49). Pour Zolberg, il reste difficile de remettre complètement en question le contrôle des migrations internationales dans le cadre d'une organisation du monde en Etats-nationaux souverains, et dont le contrôle des migrations fait partie des prérogatives tout autant que de leur définition (Zolberg, 1983). En effet, en dépit d'une certaine liberté de chaque être humain de se déplacer et donc d'émigrer, telle qu'affirmée dans la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*,<sup>14</sup> le « *droit d'expatriation* », qui lui serait logiquement concomitant, un droit d'immigration en somme, n'est pas reconnu (Zolberg, 1983 : 6). Au contraire, Zolberg rappelle le droit de chaque Etat à limiter l'entrée des étrangers sur son territoire comme « *un attribut essentiel de la souveraineté politique* » (Zolberg, 1983 : 6- 7). Le contrôle est donc nécessaire au maintien du système westphalien<sup>15</sup> (Zolberg, 1999 : 83), qui se caractérise par le principe de non-ingérence entre les Etats-nations, lesquels sont pleinement souverains sur leur territoire et donc indépendants (de Senarclens, 2002 : 118-119). La défense du territoire contre de potentielles émigrations en provenance d'autres Etats constitue donc, en principe, une des fonctions régaliennes des Etats souverains. De surcroît, les migrations internationales

---

<sup>14</sup> « 1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.

2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. » Article 13, Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, UN, 10 décembre 1948.

<sup>15</sup> Le système westphalien fait référence aux Traités de Westphalie signés à la fin de la Guerre de Trente le 16 octobre 1648. C'est l'émergence des Etats-nations avec le principe de la souveraineté nationale sur leur propre territoire.

perturbent l'ordre symbolique des Etats-nations parce qu'elles les confrontent à la présence permanente, ou même temporaire, de non-nationaux sur leur territoire.

Enfin, les migrations internationales sont une réalité sociale qui touche désormais toutes les sociétés européennes. Elles sont aussi l'objet de constructions sociales et politiques qui varient et qui conditionnent les politiques publiques de contrôle ou de régulation de l'immigration. Ainsi que l'exprime Wihtol de Wenden « [l]a migration internationale fait partie d'une révolution transnationale qui succède à l'ordre basé sur la souveraineté des Etats-nations et redéfinit les sociétés et les politiques autour du globe : la mondialisation de la mobilité, son accélération, sa différenciation, sa féminisation s'accompagnent de la politisation des migrations où la politique intérieure, les relations bilatérales et régionales et les politiques de sécurité nationale des Etats sont de plus en plus affectées par les migrations internationales » (Wihtol de Wenden, 1999 : 29).

## **2. Le contrôle en question**

Les migrants sont-ils poussés par des forces telles que les Etats ne peuvent réellement les arrêter ? Ni véritablement choisir quels migrants peuvent entrer et demeurer, sans parler de contrôler leur nombre ? La souveraineté des Etats est-elle en perte de vitesse ? C'est ce que considère une auteure comme Sassen (1998). D'autres, *a contrario*, estiment que les Etats parviennent à augmenter leur capacité de contrôle de l'immigration (Freeman, 1994 ; Joppke, 1999). Mais, il est généralement admis que le contrôle n'est jamais absolu (Brubaker, 1994 ; Freeman, 1994 ; Sassen, 1996, 2004 ; Brochmann & Hammar, 1999 ; Zolberg, 1999). Le contrôle des migrations ne signifie pas des frontières imperméables ou une immigration zéro, *a fortiori* pour des Etats démocratiques. Les critères qui fondent les démocraties, en particulier la garantie des libertés fondamentales aux citoyens, empêchent les gouvernements de ce type de régime de mettre en place des politiques de contrôle des frontières complètement étanches. Fermer les frontières comporte en effet des coûts politiques et économiques (Wihtol de Wenden, 1999 : 39). Il est très complexe pour une démocratie de limiter le rôle de la frontière au rôle défensif d'obstacle sans contraindre de manière excessive les citoyens nationaux pour lesquels elle représente plutôt un passage. En d'autres termes, une maîtrise totale de l'immigration exige de déployer des moyens politiques incompatibles avec les fondements des démocraties libérales. Et plus prosaïquement, les zones frontières ont un mode de fonctionnement propre qui conditionne la mise en œuvre des politiques publiques

(Brunet-Jailly, 2007). Plus qu'un moyen de contrôle des migrations, la frontière a une dimension fluctuante, celle d'un processus interactif, à la fois instrument d'expansion et de contrôle qui limite les politiques publiques d'immigration (Anderson, 2001).

Cependant, les Etats européens n'ont cessé d'affirmer, dans leur(s) discours, leur volonté de contrôler l'immigration. A cette fin, ils ont développé des stratégies leur permettant un regain de contrôle dans la pratique, en dépit des contraintes rencontrées. Trois stratégies se distinguent, celles-ci pouvant être combinées: le contrôle étayé, le contrôle associé et surtout le contrôle à distance (« *remote controle* »), qui se déploie particulièrement au niveau européen. Le contrôle étayé consiste en l'augmentation des ressources et des moyens alloués afin d'améliorer la mise en œuvre de mesures de contrôle. Il s'agit, par exemple, de l'augmentation des budgets et des ressources humaines qui y sont imputés (Andreas & Snyder, 2000) ; de stratégies de visibilisation du contrôle par la construction de murs aux frontières (*ibidem*) ; de l'utilisation accrue de nouvelles technologies et l'automatisation (Lahav, 1998). Le contrôle associé consiste à lier la politique de contrôle de l'immigration à d'autres politiques, et en particulier à la politique étrangère, mais pas exclusivement (la politique intérieure et la politique de développement aussi). Il signifie par exemple la corrélation de la question du contrôle à celle de la sécurité nationale (Cornelius, Martin & Hollifield, 1994: 7 ; Koslowski, 1998 ; Bigo, 1992). Il peut aussi passer par la signature d'accords de réadmission avec des pays d'origine, en vue d'assurer le retour des migrants (Geddes, 2003 :20). Enfin, le contrôle à distance comprend toutes les stratégies d'externalisation et de délégation observées par différents auteurs : le régime des visas (Guiraudon, 2003c) ; la cooptation d'acteurs non étatiques (Lahav, 1998 ; Guiraudon & Lahav, 2000) et l'externalisation des coûts à des acteurs tiers avec par exemple les sanctions envers les transporteurs (Guiraudon & Lahav, 2000 ; Guiraudon , 2003c) ; la coopération avec les pays de transit ou d'origine (Guiraudon, 2003c : 194-195) et la création d'une zone tampon au niveau des pays d'Europe centrale et orientale (Lavenex & Uçarer, 2002). Ces diverses stratégies de contrôle à distance permettent aux Etats de faire face à des contraintes de type institutionnel et de s'écarter des pressions politiques nationales par un changement de niveau de gouvernement (Guiraudon, 2000b). Le contrôle à distance nécessite la présence d'acteurs divers et, selon Guiraudon (2003c), il permet d'atteindre tous les objectifs d'une politique d'immigration en assurant, dans le même temps, que les migrants indésirables n'atteignent pas le territoire. Les différentes stratégies sont complémentaires (Guiraudon,

2003c : 191) et elles s'inscrivent particulièrement dans le contexte de l'intégration européenne, mais pas exclusivement (Boswell, 2003 : 99).

Finalement, dans le cas des démocraties, le contrôle des migrations peut être défini comme la capacité de limiter les migrations en fonction des objectifs de la politique d'immigration, et non comme celle de contenir et de stopper totalement toute immigration, même si le terme contrôle et son usage, dans maintes rhétoriques politiques, laisse entendre une parfaite maîtrise ou un contrôle absolu. Il ne peut, en principe, se confondre avec le contrôle des frontières. L'enjeu des Etats démocratiques serait donc plutôt de l'ordre de la gestion des migrations, de leur régulation.

### **3. Les politiques d'immigration en Europe**

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les Etats européens ont développé diverses politiques d'immigration (Hammar, 1985 ; Wihtol de Wenden, 1988 ; 1992 ; Collinson, 1993 ; Cornelius *et al.*, 1994 ; Brochmann & Hammar, 1999 ; Money, 1999 ; Boswell, 2003 : 10 et sv.). Jusqu'au début des années 1970, les politiques des Etats européens du nord se situaient sur un axe d'admission, avec des variantes entre, d'une part, des politiques d'immigration sélective et des politiques de promotion de l'immigration pour les Etats qui souhaitaient attirer des migrants – que ce soit pour satisfaire à des besoins de main-d'œuvre ou bien pour des considérations démographiques (Suisse, Autriche, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, France, Suède) – et, d'autre part, des politiques de quasi libre circulation pour les Etats qui avaient des liens coloniaux avec des pays d'émigration (le Commonwealth pour le Royaume-Uni et l'Algérie pour la France) (Boswell, 2003). Les politiques d'immigration de ces Etats avaient donc pour objectif d'attirer des migrants, principalement pour des raisons économiques, et généralement de manière temporaire. Les pays du sud de l'Europe adoptaient quant à eux des politiques d'émigration et, dans un premier temps, pourvoyaient à la main-d'œuvre des pays du Nord. Une tendance à l'ouverture à l'immigration de travail a ainsi prédominé de la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'au début des années 1970.

En conséquence du choc pétrolier d'octobre 1973, les Etats recruteurs ont non seulement opté pour un arrêt de l'immigration de travail et une fermeture des frontières, mais ils ont également tenté d'inverser le flux migratoire et de renvoyer les travailleurs migrants dans

leurs pays d'origine, ce qu'ils n'ont pas réussi (Wihtol de Wenden, 1988 ; 1999 : 41). Comme l'explique Boswell (2003: 13), « *assumptions about temporary migration or rotation systems proved unrealistic, as many immigrants ended up settling in their host countries, often being joined by their families* ». Contrairement aux Etats d'Amérique du Nord, les pays du continent européen ont refusé de se reconnaître comme des Etats d'immigration (Rea, 2006 : 177 ; Wihtol de Wenden, 1988).<sup>16</sup> Dès ce moment, la tendance à la fermeture des frontières s'est affirmée. Freeman décrit les principaux traits de cette tendance restrictive qualifiée de doctrine d'immigration zéro : « [i]t consists of (1) ending active labour recruitment, (2) more rigorously monitoring secondary migration to limit fraud and discourage potential applicants, and (3) combating illegal migration » (Freeman, 1998 : 100).

Toutefois, empruntant d'autres voies que celle du contrat de travail comme voie d'accès privilégiée, l'immigration a persisté obligeant les sociétés et les pays d'immigration à réagir à la présence d'immigrants permanents et à la continuité de l'immigration. Des droits sociaux et politiques ont été progressivement accordés aux immigrants (Hollifield, 1992; Guiraudon, 2000). Dès les années 1980, les Etats européens sont davantage concernés par le contrôle de l'immigration en provenance des Etats non membres de l'Union (Brochmann & Hammar, 1999 : 330 ; Wihtol de Wenden, 1988 : 136). La question de l'immigration devient de plus en plus politisée et des partis politiques expriment ouvertement leur rejet de l'immigration et des immigrants. Depuis le milieu des années 1980, les pays du sud de l'Europe sont devenus des pays d'immigration (Withol de Wenden, 1992 : 12 ; Wanner, 2002 : 4). Ils ont tendance à procéder à l'admission de travailleurs migrants *a posteriori* par des régularisations massives ponctuelles (*ibidem*).

En dépit de la persistance de l'arrêt de l'immigration, déclaré et répété officiellement, différents types d'immigrations, et en particulier les demandes d'asile, se sont multipliés à l'aube des années 1990. Certains auteurs ont parlé de « *crise migratoire* » pour caractériser cette situation (Weiner, 1999). Dès la chute du mur de Berlin et la fin des régimes

---

<sup>16</sup> Dans le cadre de ce travail, on emploie le terme Etat d'immigration par référence à l'Etat nation. Lorsque l'on parle d'Etat d'immigration, cela signifie que l'Etat se construit et s'identifie - pas forcément de manière exclusive - par l'apport migratoire, mais en tout cas qu'il y a une reconnaissance de l'immigration dans la constitution de la nation. Et par conséquent, les politiques d'immigration définies par cet Etat envisagent d'emblée le migrant comme un citoyen potentiel, pratiquement dès son arrivée sur le territoire et non pas après une période plus ou moins longue. Autrement, on utilise les termes pays d'émigration et pays d'immigration plutôt que pays d'origine et pays de destination. Ces termes semblent en effet plus neutres et plus adaptés pour faire référence à la trajectoire du migrant. C'est aussi une manière de prendre en considération la remarque de Sayad sur le fait que tout immigrant est aussi un émigrant et que la migration ne peut se penser qu'en regard de ces deux dimensions inextricables émigration/immigration (Sayad, 1999b).

communistes, la crainte d'une « *invasion* » de migrants en provenance d'Europe de l'Est a mobilisé les gouvernements d'Europe occidentale (Castles & Miller, 2003 : 10). Hormis pour les pays du sud de l'Europe, le contrôle des migrations est devenu un impératif politique (Cornelius, Martin & Hollifield, 1994 : 5). Comme le souligne Sarah Collinson, « *[w]hat policy-makers stressed above all was the need to control and regulate immigration, and, as a result, immigration policy in Western Europe became synonymous with immigration restriction and control* » (Collinson, 1993 : 36-37). En effet, de nombreux auteurs estiment que la tendance officielle des politiques dans les pays européens est plutôt restrictive, en réponse aux réactions populaires contre les migrants et les immigrants (Baldwin-Edwards & Schain, 1994 ; Collinson, 1993 ; Cornelius *et al.*, 1994 ; Costa-Lascoux & Weil, 1992 ; Miles & Thränhardt, 1995 ; Zolberg, 1989, 1999 ; etc.).

Malgré des considérations politiques et économiques visant à fermer les frontières, une autre tendance s'est développée à l'intérieur de l'Europe, avec la promotion de la libre circulation des travailleurs dans le cadre de la Communauté économique européenne (Collinson, 1993 : 36-37). L'intégration européenne a conduit au développement d'un régime de libre circulation des citoyens européens dans les différents Etats membres de l'Union. Ainsi, les citoyens européens sont libres de se déplacer dans l'Etat membre de l'Union européenne de leur choix et peuvent ainsi y séjourner et y travailler. Chaque citoyen européen jouit donc, en principe, de la liberté d'émigrer dans tout autre Etat membre de son choix. Cette libre circulation n'est toutefois pas considérée politiquement comme une immigration. Les termes utilisés sont à cet égard révélateurs, puisqu'on parle de « mobilité », de « circulation » des « citoyens de l'Union » plutôt que d'immigration européenne ou d'immigrés européens par exemple. Cette terminologie traduit une volonté politique de scinder les formes de mobilités intra-européennes des mobilités extra-européennes, désignées alors comme migrations internationales. Les unes comme les autres peuvent faire ainsi l'objet d'un traitement différent en termes d'admission et de dissuasion/exclusion. D'un point de vue scientifique, il s'agit pourtant dans un cas comme dans l'autre de migrations internationales.

La coopération européenne, en ce qui concerne le contrôle de l'immigration, a commencé dans un cadre intergouvernemental où les Etats poursuivaient des objectifs de restriction de l'immigration en continuité avec la doctrine d'immigration zéro développée dans la seconde moitié des années 1970. Dès l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en novembre 1993, la politique européenne d'immigration s'est en substance développée en mettant l'accent sur

l'axe dissuasion/exclusion de la politique d'immigration. Plusieurs Etats ont, en dehors du cadre européen et *via* des accords intergouvernementaux, créé un espace Schengen sans frontières intérieures avec pour corollaire la mise en œuvre de mesures sécuritaires en matière de contrôle des frontières. Au point que plusieurs observateurs et associations ont dénoncé la mise en place d'une Europe forteresse basée sur la sécurisation des frontières (Bigo, 1998). Ainsi dès les débuts de la coopération intergouvernementale formelle, l'immigration est envisagée dans une perspective essentiellement défensive. Toutefois, le *policy-making* du contrôle de l'immigration est dynamique et évolue vers davantage de gouvernance communautaire, laquelle pourrait laisser augurer de changements substantiels en termes d'orientation politique.

Finalement, on peut observer en Europe la coexistence, d'une part, d'un régime d'ouverture totale à l'immigration intra-européenne dans le cadre de la réalisation d'un marché intérieur, et, d'autre part, d'une tendance à restreindre l'immigration de travailleurs extra-européens. On note toutefois, depuis la fin des années 1990, une relative ouverture au sein de certains Etats qui ont modifié leurs législations de manière à permettre ou à faciliter certaines migrations de travail (Boswell, 2003), sans pour autant remettre en cause leur discours sur la fermeture des frontières.

#### **4. Premiers questionnements, cheminement**

L'intérêt personnel pour l'étude de la politique européenne d'immigration vient de la conjonction de plusieurs éléments. Premièrement, il est lié à l'ancrage professionnel au sein du Centre d'études de l'ethnicité et des migrations, lequel a permis à la fois de développer une certaine expérience scientifique dans ce champ de recherche et surtout de découvrir un intérêt intellectuel croissant pour les questions liées aux migrations internationales. Deuxièmement, il relève à la fois d'une expérience professionnelle antérieure et d'une curiosité personnelle pour les questions relatives à la résolution pacifique des conflits, et plus largement pour les modes de coopération internationale. Et enfin, l'opportunité d'étudier plus précisément le cas régional européen s'est présentée dès 2003 à la faveur de l'inclusion du CEDEM dans un



programme de recherche sur le droit de l'intégration européenne dans ses dimensions internes et externes.<sup>17</sup>

En explorant les développements européens en matière de contrôle de l'immigration, on a été frappé par leurs orientations en termes de contrôle des frontières et aussi l'émergence d'acteurs différents des autorités étatiques traditionnellement impliquées dans le *policy-making* du contrôle de l'immigration. Est-ce qu'un acteur supranational, comme la Commission européenne, pouvait modifier sensiblement le *policy-making* d'une part, et la politique du contrôle de l'immigration, d'autre part ? Ces deux aspects sont fondamentaux dans le questionnement et l'étude qui suit éclairent tantôt le processus en se focalisant sur les acteurs et leurs relations (*policy-making*) et tantôt la substance même de la politique d'immigration, soit le produit de ce processus (*public policy*).

Le focus opéré dans le cadre de cette thèse sur un aspect spécifique du contrôle de l'immigration, l'admission de travailleurs,<sup>18</sup> découle de plusieurs constats. Premièrement, les migrations internationales sont, dans une large mesure, motivées par des arguments économiques même si on admet que les migrations ont des causes multiples et difficilement isolables. Nombre d'hommes et de femmes, voire d'enfants, émigrent afin, notamment, de travailler dans leur pays d'accueil. Deuxièmement, la question de la mobilité du travail est primordiale dans l'histoire de l'intégration européenne. La libre circulation des travailleurs européens est en effet un des principes mêmes du Traité de Rome. L'intégration a par ailleurs une vocation économique. Troisièmement, de la coopération européenne qui s'est développée en matière de contrôle de l'immigration provenant de pays tiers, l'admission de travailleurs n'a pas été la priorité. Finalement, deux tendances en regard de la mobilité du travail se sont développées au niveau européen : l'une autorise et cherche à promouvoir la mobilité et la circulation des migrants potentiels des Etats membres, l'autre n'autorise pas l'immigration de travailleurs externes à l'Union.

Trois questions sont au fondement même de ce travail de recherche : (1) Comment se déroule l'élaboration de la politique d'immigration de travail dans le cadre européen ? (2) Quelles

---

<sup>17</sup> Ce Pôle d'Attraction Interuniversitaire (PAI) était un programme financé par la Politique scientifique fédérale belge et mis en œuvre par les instituts européens des universités de Liège, Gand, Bruxelles (ULB) et Paris (IEP) ainsi que par l'Institut d'études politiques (Paris) et du Collège d'Europe (Bruges et Varsovie).

<sup>18</sup> On parle d'immigration de travail plutôt que d'immigration économique car il s'agit ici de faire référence à la condition principale d'admission et non pas à un des motifs particuliers ou des causes de la migration. La notion de « travailleur » fait référence à une catégorie de migrants dont le principal objectif d'immigration est de travailler dans le pays d'immigration.

sont les logiques et les contraintes des acteurs qui participent à sa formulation ? (3) Comment les différents acteurs en présence, et en particulier la Commission européenne, se positionnent-ils et avancent-ils des arguments favorables à une nouvelle immigration de travailleurs non européens ?

En somme, la première question étudiée se rapporte à la manière dont la Commission européenne a soutenu une action communautaire en matière d'immigration de travailleurs extérieurs à l'Union, laquelle action s'est concrétisée par l'adoption d'une directive relative à l'admission de travail. La deuxième question a trait aux raisons expliquant le développement de la part de la Commission européenne d'un discours favorable à une nouvelle immigration de travail en Europe, et ce après des décennies de doctrine d'immigration zéro. Dans cette optique, une perspective longitudinale a été adoptée en partant de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam le 1<sup>er</sup> mai 1999 jusqu'à l'adoption de la *Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*. Ce choix s'explique aisément puisque c'est ce traité qui rend possible, sur le plan institutionnel, une politique communautaire d'immigration.<sup>19</sup>

## **5. Objet et organisation des chapitres**

La présente recherche vise à expliquer le développement d'une politique publique communautaire d'immigration de travail suite à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Dans cette optique, elle se rapporte essentiellement à l'action de la Commission européenne, institution initiatrice de propositions législatives. L'hypothèse centrale de ce travail est qu'un changement de politique publique a été rendu possible par un changement de discours inscrit dans un cadre institutionnel neuf et évolutif (du Traité d'Amsterdam au Traité de Lisbonne). Le discours européen relatif à l'immigration de travail (variable explicative) induit un changement de politique publique qui se traduit par une certaine ouverture communautaire à l'immigration de travail (variable dépendante). La politique communautaire d'immigration de travail est donc fonction des idées et des institutions qui ont changé, plutôt que d'intérêts neufs. L'approfondissement de cette hypothèse peut être de considérer que la variance de la

---

<sup>19</sup> Le Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes a été signé le 2.10.1997 et est entré en vigueur le 1.05.1999 (JO C 340, 10.11.1997).

politique d'immigration en termes d'ouverture et de restriction à l'immigration de travail est fonction d'un changement de discours qui peut varier à différents niveaux d'idées.

Dans une approche inspirée par l'institutionnalisme discursif, on emploie le concept de discours qui est à la fois vecteur d'idées sur l'immigration de travail - idées qui se déclinent sur différents niveaux : des visions du monde aux solutions politiques en passant par les idées programmatiques - mais aussi processus d'interactions entre les acteurs (Schmidt, 2008a). Cette approche considère que le discours, sous certaines conditions, peut expliquer le changement de politique publique. L'utilisation du concept de discours tel que défini par l'institutionnalisme discursif permet de mettre l'accent sur le sens donné à l'action publique (dimension cognitive) et de comprendre la manière dont elle est justifiée, argumentée (dimension normative). Le discours est objectivé comme un vecteur d'idées. Mais il est aussi considéré en tenant compte des interactions entre les acteurs du discours, qui sont ici, principalement, la Commission européenne et le Conseil. Outre l'institutionnalisme discursif, un autre outil, le « *process tracing* » est utilisé pour l'analyse.

Comme point de départ, deux événements structurants ont été identifiés dans la période qui suit l'application du Traité d'Amsterdam : la *Proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante* (publiée en 2001) et la *Proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié* (publiée en 2007).<sup>20</sup> Comment la Commission a pu soumettre ces deux propositions au Conseil et comment elles ont été reçues constituent une première base de compréhension. Ces deux propositions servent ainsi d'analyseurs empiriques.

Le questionnement se situait donc à la croisée de plusieurs champs de recherche : les études migratoires, les études européennes et l'analyse des politiques publiques. Et le défi permanent a été de parvenir à équilibrer les apports de ces différents champs. Dans la première partie, une revue de la littérature tridimensionnelle, qui peut se lire dans une perspective de précision (du plus large au plus précis), a été rédigée.

---

<sup>20</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*, COM(2007) 637, 23.10.2007.

Le chapitre initial porte sur l'analyse des politiques publiques étant donné que la politique d'immigration est une politique publique et que l'interrogation au cœur de cette recherche porte sur le changement de politique publique. On y aborde donc les principales approches théoriques des politiques publiques pour comprendre sous quels angles celles-ci peuvent être envisagées et quelles peuvent être les variables explicatives de leur évolution. La politique publique étudiée est celle qui concerne la régulation de l'immigration.

Aussi, dans un deuxième chapitre, les différentes théories des politiques d'immigration ont été retracées et explicitées afin de pouvoir mettre en évidence précisément les facteurs qui contraignent l'élaboration de ces politiques et ceux qui expliquent leur variance en termes d'ouverture et de fermeture.

Le troisième chapitre porte sur la politique européenne d'immigration. Il commence par une brève revue des théories de l'intégration européenne, lesquelles sont éclairantes sur les modes, les conditions et les conséquences de l'intégration. On y aborde ensuite la coopération européenne en matière d'immigration afin de donner un aperçu de ses différents stades. Enfin, ce chapitre s'achève sur les activités des acteurs européens dans le cadre du *policy-making* à cet échelon. Ce passage obligé par la littérature permet de cerner davantage l'objet d'étude, qui consiste à examiner sous quelles conditions l'admission de travailleurs migrants est envisagée dans un cadre communautaire.

La deuxième partie explique la démarche et les choix méthodologiques opérés. Dans le chapitre 4, les concepts utilisés sont exposés et on explique le choix de l'approche par l'institutionnalisme discursif.

Le cinquième chapitre rend compte des outils méthodologiques de récolte et d'analyse des données. La recherche est basée sur des entretiens semi-structurés avec des acteurs des institutions européennes et de la société civile européenne. Ces acteurs ont participé directement au processus d'élaboration de la politique européenne d'immigration de travail ou alors ils ont assisté de plus ou moins près à son développement. On s'appuie également sur une analyse qualitative du contenu d'un corpus documentaire et sur une observation de terrain. Sur base des outils conceptuels de l'institutionnalisme discursif, une grille d'analyse propre a été définie. Elle met en lumière comment le discours de la Commission européenne est doté d'un ensemble d'idées cohérentes, d'un pouvoir de conviction dans sa dimension

interactive entre, d'un côté, les acteurs de la formulation et de l'autre, ceux de la décision et finalement, concourt à un changement de politique publique.

Le travail empirique est exposé dans la troisième partie de cette recherche.

Le chapitre 6 décrit d'abord les deux propositions de directives concernant l'admission de travailleurs qui ont été soumises par la Commission européenne pendant la période étudiée.<sup>21</sup> L'analyse se limite, à ce stade, à une description substantielle de chaque proposition, suivie de la comparaison de leurs dispositions. Dans une seconde section, on expose les initiatives européennes en matière d'admission de travail, avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam afin de rappeler les premières idées de la Commission européenne en matière d'immigration de travail. Les chapitres suivants visent à éclairer le processus de développement de la politique communautaire d'immigration de travail. Il se déroule en trois phases dont chacune correspond à un chapitre. Bien que chacun de ces chapitres soit doté d'une structure qui lui est propre, ils sont tous les trois articulés en lien avec la grille d'analyse de manière à mettre en évidence le discours en tant que vecteur d'idées et le discours comme interaction et le résultat en termes de politique publique.

Le septième chapitre développe la première phase du processus (l'ouverture). Elle correspond à l'énonciation d'un discours européen dans le chef de la Commission qui rompt avec le discours public dominant de fermeture à l'immigration de travail et qui défend une approche communautaire de cette immigration. Suite aux instruments proposés pour mettre en œuvre une politique communautaire d'immigration, les réactions sont négatives du côté des décideurs. Le Conseil bloque rapidement toute avancée de négociation et toute velléité d'adoption. Et on cherche alors à expliquer, au-delà du refus, quelles suites sont données au niveau des idées et du discours. C'est la phase d'impasse (chapitre 8).

Enfin, le chapitre 9 expose la troisième phase (l'issue) avec l'évolution du discours européen sur l'immigration de travail et la stratégie d'approche différenciée de l'immigration de travail qui est développée. On montre alors comment le discours de la Commission se modifie sur certains plans et permet alors un changement de politique publique qui se matérialise par

---

<sup>21</sup> Il s'agit de la *Proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante* (2001) et de la *Proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié* (2007).

l'adoption de la *Directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié* («carte bleue »).<sup>22</sup>

Enfin, en démontrant que le double discours de la Commission européenne relatif à une approche communautaire d'immigration de travail a permis un changement de politique, la malléabilité de ce discours, caractérisé par les différents niveaux d'idées employés évoluant et s'adaptant en fonction des interactions, est mise en exergue. Dans les conclusions générales de cette recherche ont tenté une évaluation critique de la présentation des résultats. Il est également rappelé que ce discours a été soumis à une pression institutionnelle fondamentale, à savoir le droit de veto des décideurs, dans un *policy-making* dominé par la règle de l'unanimité. Les conclusions reviennent également sur les caractéristiques du discours européen et ses perspectives dans le cadre plus large du contrôle de l'immigration.

---

<sup>22</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*, COM(2007) 637, 23.10.2007.

## **PREMIERE PARTIE**

### **LA POLITIQUE D'IMMIGRATION**

# CHAPITRE 1

## LA POLITIQUE D'IMMIGRATION : ANALYSE ET DEFINITION

Dans la plupart des études qui se focalisent, sur les politiques d'immigration dans les pays européens, les auteurs peuvent difficilement échapper à une définition de cette politique et desdits aspects. Après une présentation plus générale en termes de politique publique, on se doit également de s'arrêter sur les caractéristiques de cette politique publique spécifique qu'est la politique d'immigration. Ce chapitre est donc divisé en deux sections. La première rappelle brièvement les éléments qui caractérisent toute politique publique ainsi que les différents angles d'analyse de cet objet. La seconde a pour objectif de déterminer les éléments essentiels de la politique d'immigration et sa portée pour l'Etat. On constatera que la politique d'immigration reflète en effet le rapport de l'Etat à la mobilité des personnes.

### 1. Analyser les politiques publiques

« Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales » (Thoenig, 1985 : 6). Cette définition, plutôt simple, a le mérite de ne pas imputer de rôle prédéterminé à la politique publique et convient également au cadre européen, vu son ouverture à des autorités multiples. Il est également reconnu qu'une politique publique se fonde sur la coprésence de plusieurs éléments : « un contenu », « un programme », « une orientation normative », « un facteur de coercition » et « des ressortissants » (Mény et Thoenig 1989 : 131-132). Dans les paragraphes qui suivent, on revient sur une définition de ces éléments, en s'en tenant à des considérations assez générales. On se penche aussi sur l'approche séquentielle de la politique publique.

Le contenu de la politique, ou encore sa substance, recouvre un ensemble de mesures qui concernent un secteur spécifique. La politique d'immigration comprend effectivement tout un éventail de dispositions qui ne se réduisent évidemment pas aux lois sur les étrangers : comme toute politique publique, elle ne peut se réduire au droit de l'immigration, lequel comprend le corpus légal et juridictionnel relatif aux étrangers. Dans les pages qui suivent, on considère



qu'elle comprend et s'appuie sur un corpus législatif mais aussi sur la pratique des institutions, lesquelles sont elles-mêmes créées et régies par des lois et des normes qui ne sont pas exclusivement juridiques. La politique d'immigration comprend le droit et donc les lois, mais aussi l'élaboration de ces lois et ce qui précède à leur élaboration, les débats parlementaires, les déclarations gouvernementales, les débats et discussions et tout ce qui est produit dans la foulée de l'opérationnalisation du droit. Elle comprend donc aussi les allocations de ressources, les déclarations officielles, les notes de programmation, les colloques, les subsides à des organisations tierces, les actes réalisés, les arrestations de police ou les expulsions, etc.

Le programme de la politique d'immigration correspond donc à un cadre plus vaste que chaque mesure prise isolément. Il s'agit d'« *une structure relativement permanente de référence ou d'orientation* » (Mény et Thoenig, 1989 : 131). Toutefois, ce cadre n'est pas nécessairement explicite (*ibidem*) : « [t]out le problème est alors de savoir si ce cadre général doit être conçu à l'avance par le décideur ou simplement reconstruit a posteriori par le chercheur. Il est certain, en tout cas, que l'existence de ce cadre général n'est jamais donnée et doit toujours faire l'objet d'une recherche » (Muller, 1998 : 29).

L'orientation normative de la politique publique réfère, quant à elle, au fait que l'action publique obéisse à des valeurs, des idées sur ce que doit être la société. Les décideurs sont responsables de ces valeurs, véhiculées par les mesures qu'ils ont approuvées (Mény et Thoenig, 1989 :132). En ce qui concerne la politique d'immigration, la perspective, par exemple, de construire une société basée sur l'apport de plusieurs cultures ou au contraire, plutôt centrée sur une culture déterminée peut être importante quant à son orientation et surtout quant à la manière dont elle peut légitimer telle ou telle immigration. Ainsi, certains Etats, afin de contribuer à une société davantage marquée par une origine européenne et judéo-chrétienne, ont favorisé l'immigration en provenance de certains pays plutôt que d'autres. C'est par exemple, le cas du Grand-duché du Luxembourg qui a préféré l'immigration portugaise à celle en provenance de la Tunisie avec laquelle il avait pourtant signé un accord de main-d'œuvre en 1975 mais qu'il n'a jamais appliqué (Ghemmaz, 2008).

On ne parle de politique publique qu'à partir du moment où une autorité publique est investie de l'action. Dans le cadre de la politique d'immigration, l'autorité publique en charge peut relever de différents ministères, selon les pays et les périodes. Mais il s'agit généralement des ministères de l'Intérieur ou de la Justice ou encore de l'Emploi ou de l'Immigration

spécifiquement. Ceux-ci sont assistés des services de police et d'agences spécialisées. Par opposition à une définition de la politique qui comprend nécessairement une dimension d'intervention (Bélanger et Lemieux, 2000 : 28), la politique publique peut être aussi envisagée en considérant ce que les acteurs ne font pas et donc décident de ne pas faire (Mény et Thoenig, 1989 : 134). L'analyse de la politique d'immigration doit donc également tenir compte des absences de mesures, des politiques de laisser-faire ou de tolérance. Comme le rappelle Zolberg, « *[c]ontrol includes not only the erection of more or less restrictive barriers to free movement across state boundaries but also a policy of permissive indifference or benign neglect, as is the case with respect to exit in most liberal regimes during peacetime* » (Zolberg, 1983:8). S'il est donc essentiel de considérer ce que les politiques d'immigration impliquent comme dispositions et mesures en matière de contrôle, il peut être également intéressant de constater ce qu'elles ne contiennent pas et qui est, en soi, également une stratégie publique qui se manifeste dans la non-décision, le laisser-faire.

D'un côté, les migrations non autorisées ne sont pas nécessairement indésirées, l'Etat peut opter pour un certain laisser-faire vis-à-vis de migrations irrégulières qui servent une partie de ses intérêts. Par exemple, lorsqu'un gouvernement décide de ne pas procéder à un processus de régularisation d'immigrants sans papiers ou simplement s'abstient de trancher sur la question d'une régularisation massive, il maintient de la sorte une catégorie de migrants précaires et corvéables. Une politique de tolérance vis-à-vis de l'immigration peut aussi s'identifier par l'existence de mesures de contrôle mais dont la mise en œuvre est volontairement réduite ou absente. La tolérance peut faire place à une volonté d'autoriser des migrations irrégulières *a posteriori* avec la mise en place de programmes de régularisations de migrants irréguliers qui constituent alors des politiques d'immigration *ex post* (Pastore, 2008b). D'un autre côté, toutes les migrations autorisées ne sont pas nécessairement désirées, c'est par exemple le cas de l'asile ou du regroupement familial. Dans ces cas, la mise en œuvre peut révéler le caractère indésiré par l'établissement informel d'un pourcentage prédéterminé et limité d'octroi du statut de réfugié. Par conséquent, la distinction entre migrations décidées et migrations non décidées ne recouvre pas le sens commun « migrations légales » et migrations dites « illégales ».

Enfin, « *[t]oute politique publique véhicule explicitement ou implicitement une segmentation de publics. Elle cible des ressortissants* » (Thoenig, 2004 : 329). Dans le cas de la politique d'immigration, il s'agit des migrants. Qu'entend-on précisément par migrants et plus

largement par migration ? « *Traditionally [migration] has been associated with some notion of permanent settlement, or at least long-term sojourn. In reality, it is a sub-category of a more general concept of 'movement', embracing a wide variety of types and forms of human mobility each capable of metamorphosing into something else through a set of processes which are increasingly institutionally driven. What we then choose to define as migration is an arbitrary decision, and may be time-specific. This applies a fortiori to labour migration* » (Dobson *et al.*, 2001 : 25). Ainsi, l'ONU distingue le migrant international de longue durée de celui de courte durée. Le premier séjourne pour une période minimale d'un an dans un pays autre que celui où il avait sa résidence habituelle. Les séjours du second varient de trois mois à un an et ne sont pas des voyages touristiques, ou de vacances, ni des visites à la famille ou aux amis, ni des voyages d'affaires, pour des soins de santé ni des pèlerinages religieux (Nations Unies, 1998 : 18).<sup>23</sup> On emploie le terme générique de migrant pour faire référence à la personne qui se déplace d'un pays à l'autre ou qui pourrait se déplacer dans la perspective d'une émigration/immigration. Il s'agit donc de la personne qui a accompli ou est sur le point d'accomplir une trajectoire migratoire. Et le terme d'immigrant est utilisé pour faire référence à la personne qui a immigré et donc se trouve installée dans le pays d'immigration ou est sur le point de le faire.<sup>24</sup>

Les migrants constituent le public visé par la politique d'immigration. Ils ont la spécificité de ne pas être, au départ, des ressortissants sur lesquels l'autorité publique du pays d'immigration s'exerce, parce qu'ils ne sont pas encore présents sur son territoire (Sciortino, 2000 : 223). Il y a donc une dimension virtuelle propre à la politique d'immigration, sans oublier la question de la représentation et de l'impossible mobilisation de ces ressortissants, déjà soulevée par ailleurs (Geddes, 2003). Autrement dit, la politique d'immigration se développe par rapport à un public qui ne peut être testé.

Si l'on peut identifier une politique publique à partir des éléments évoqués ci-dessus, on peut aussi l'envisager dans une perspective temporelle et plus précisément séquentielle. C'est devenu une approche classique dans l'étude des politiques publiques. L'approche séquentielle

---

<sup>23</sup> Cette définition de l'ONU a été construite dans un but statistique. Selon un de nos informateurs qui a assisté à la conférence ayant donné lieu à cette définition, il y avait dans cette approche une plus grande influence du Royaume-Uni et des USA, lesquels considéraient plutôt le lieu de naissance.

<sup>24</sup> On préfère ce terme à celui d'immigré, trop connoté négativement dans la langue française. Cela correspond à la distinction de la langue anglaise entre migrants et immigrants. Et d'autre part, on considère opportun de parler en termes de migrants et d'immigrants, et donc de personnes, plutôt que d'utiliser la terminologie trop impersonnelle et économiste de flux et de stocks migratoires.

met ici l'accent sur le cycle politique qui permet de découper en unités plus aisément analysables le processus politique. Jones a développé un modèle où le cycle politique est décomposé en (1) mise à l'agenda politique (d'un problème identifié), (2) formulation politique (de solutions au problème), (3) prise de décision (qui légitime les solutions choisies), (4) mise en œuvre (des solutions avec les moyens), (5) évaluation (qui apprécie la solution ou justifie les résultats escomptés) et (6) fin (de la politique étant donné la résolution du problème) (Jones, 1984 : 27-36). L'approche séquentielle a des avantages analytiques réels (identification et découpage précis du processus politique, caractère ordonné et mécanique) mais elle a aussi suscité des critiques, notamment en raison de l'illusion de linéarité qu'elle confère à ce processus. « *En effet, [...] les processus politiques (ainsi que les activités et les acteurs qui s'y rattachent) sont toujours dynamiques, voire chaotiques* » (Jacquot, 2004 : 74-75). Autrement dit, l'ordre théorique du cycle ne reflète pas toujours l'ordre de la réalité où les étapes peuvent se chevaucher ou s'inverser et entrer en interactions. Une autre critique porte sur la définition même d'une politique publique que postule cette approche, à savoir que la politique publique servirait essentiellement à résoudre un problème (Muller & Surel, 1998 : 31 ; Jacquot, 2004 : 76 ; Kübler et Maillard, 2009 : 93). En outre, Harguindeguy insiste sur la nécessité de différencier le cycle de la notion de séquence et sur les conséquences de cette distinction. « *Si la séquence semble partager la plupart des propriétés du cycle, elle s'en distingue par son inscription au sein d'un contexte spatio-temporel précis. Alors que le cycle est un outil totalement affranchi des contraintes de temps et d'espace, la séquence n'a de sens que dans une situation donnée. Il en résulte trois conséquences : la trajectoire d'une séquence n'est ni rectiligne (tout changement altère sa course), ni récurrente (irréversibilité), ni fractale (pas de sous-phases identiques)* » (Harguindeguy, 2004 : 149).

Toutefois, en gardant à l'esprit les limites de cette approche, on peut certainement découper le processus politique au niveau européen en différentes séquences et ce, à des fins analytiques comme l'identification des interventions et des possibles coopérations structurées des différents acteurs impliqués. Par exemple, Penninx se sert du cycle politique pour identifier la manière dont peuvent collaborer les chercheurs et les *policy-makers* en étudiant le cas des politiques d'immigration et d'intégration aux Pays-Bas après la Seconde Guerre mondiale (Penninx, 2005). Il articule le cycle politique en quatre phases : la « *reconnaissance et la définition du problème* », « *l'instrumentation des politiques* » c'est-à-dire la formulation d'objectifs politiques par rapport au problème et leur concrétisation sous forme législative ou autre, « *l'évaluation des politiques posées* » et « *la reformulation des politiques* » (Penninx,

2005 : 36). Posant comme cadre de référence que l'élaboration de cette politique se produit dans un contexte démocratique où prévaut donc le politique dans la prise de décision, il en tire les conséquences en termes de positions (idéales ou en principe) des politiciens et des fonctionnaires par rapport aux chercheurs dans le débat démocratique (Penninx, 2005 : 34). La responsabilité de l'action publique revient aux politiciens, dont Penninx rappelle les obligations : « *politicians may be expected to actively collect, scrutinise and weigh all relevant facts and arguments before taking decisions, and reconsider earlier decisions if new relevant arguments or data emerge. [...] politicians can be asked to explain how they reached decisions. Openness, accountability and public responsibility for future developments are thus important for a politician's primacy. Since the task of civil servant relates to that of the politicians, civil servants in democratic societies have comparable obligations* » (Penninx, 2005 : 34-35). Penninx se sert donc des phases du cycle politique pour montrer comment s'articulent les relations politiciens/chercheurs et constater que l'influence des chercheurs est décroissante de la première à la quatrième phase (Penninx, 2005 : 45).

Muller, quant à lui, distingue deux questions fondamentales de l'étude des politiques publiques. L'une porte sur la prise de décision et l'élaboration des politiques publiques et l'autre sur la mise en œuvre de ces politiques soit l'exécution des décisions (Muller, 1998 : 28). Une autre question importante, et qui englobe les précédentes, est celle du changement de politique publique. Parmi les grands courants généralement exposés dans les ouvrages spécialisés, figurent l'approche séquentielle (*stages heuristic*), les approches par le choix rationnel (*rational choice*), les approches cognitives, les approches institutionnalistes et les approches dites par les trois « i » c'est-à-dire, les intérêts, les idées et les institutions (Hall, 1997 ; Muller & Surel, 1998 ; Sabatier, 2007 ; Kübler & Maillard, 2009 ; Lemieux, 2009). On présente ci-dessous ces perspectives théoriques afin de bien distinguer les différentes logiques d'analyse et de se positionner par rapport à certains des concepts et notions fréquemment utilisés dans l'analyse des politiques publiques.

### 1.1. Par le choix rationnel

Le modèle du choix rationnel a été largement utilisé et a dominé l'analyse des politiques publiques (Kübler et Maillard, 2009 :126). Ce type d'approche met l'accent sur les intérêts comme variable explicative de la politique publique étudiée, considérant que les acteurs, dans

la palette des possibilités qui s'offrent à eux, opèrent des choix selon une logique qui suppose la recherche de l'utilité maximale. Le modèle du choix rationnel se fonde donc sur une conception économiste de l'acteur, considéré comme un individu rationnel qui cherche à maximiser son profit (Kübler & Maillard, 2009 : 102-3). On postule dès lors que l'acteur rationnel choisit et décide rationnellement sa préférence dans une palette d'options qu'il est censé connaître (Balme, 2004 : 361). Toutefois, cette approche, ne permet pas d'identifier de manière scientifique les idées qui, par conséquent, ne peuvent être incluses dans l'analyse (Palier & Surel, 2005 : 10). « *The problem with the rational choice institutionalist view of ideas is that ideas are cast as separate from interests, with interests defined as objective, ideas as subjective and value-laden* » (Schmidt, 2008b: 10). Dans cette perspective, la politique publique est l'équivalent d'un bien, quoique les biens publics se distinguent des biens privés par leur universalité (« *principe de non-exclusion* ») et par le « *principe de non-rivalité dans la consommation* » (Kübler & Maillard, 2009 : 104). Une critique fondamentale du choix rationnel réside en son absence de fondement dans l'ordre social. « *Dans ce modèle de l'acteur, il n'y a pas de place pour l'environnement plus large, qui restreint l'éventail des alternatives que l'acteur peut choisir* » (Kübler & Maillard, 2009 : 116).

## 1.2. Par les idées

Les approches cognitives des politiques publiques mettent en avant le rôle des idées ou, plus largement, la question du sens, ainsi que des processus d'apprentissage pour expliquer le changement dans les politiques publiques (Sabatier & Schlager, 2000 : 210). Les idées désignent des « *arguments raisonnés et des idéologies* » (Sabatier & Schlager, 2000 : 219). Plusieurs auteurs ont choisi de privilégier cette perspective parce que, comme le rappellent Muller et Surel, les politiques publiques ne servent pas à « *résoudre* » les problèmes – « *[c]e qui ne signifie pas que les problèmes sont insolubles, mais simplement que le processus de 'résolution' est beaucoup plus complexe que ne le laisse supposer l'approche séquentielle. [...] les politiques publiques ont plus fondamentalement pour caractéristique de construire et de transformer les espaces de sens au sein desquels les acteurs vont poser et (re)-définir leurs 'problèmes' et 'tester' les solutions qu'ils favorisent. Faire une politique publique, ce n'est donc pas 'résoudre' un problème, mais construire une nouvelle représentation des problèmes qui met en place les conditions socio-politiques de leur traitement par la société, et structure par là même l'action de l'Etat* » (Muller & Surel, 1998 :

31). Les paradigmes, les référentiels, ou les systèmes de croyances constituent des notions centrales de ces approches. Ainsi, Hall (1993) applique le concept de paradigme à la politique publique. Ce concept englobe des principes métaphysiques généraux, des hypothèses, des méthodologies et des instruments spécifiques (Surel, 1995 : 129). Quant au référentiel d'une politique publique (Jobert & Muller, 1987 : 70), Muller le définit comme étant « *constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel* » (Muller, 2004 : 371). « *They [belief systems] involve value priorities, perception of important causal relationships, perceptions of worldstates (including the magnitude of the problem, perceptions of the efficacy of policy instruments, etc.* » (Sabatier, 1988 : 132). Ces différentes notions peuvent être synthétisées par l'expression générique de « *matrice cognitive et normative* » (Muller & Surel, 1998 : 47).

Hall définit le *policy-making* comme « *a process that usually involves three central variables : the overarching goals that guide policy in a particular field, the techniques or policy instruments used to attain those goals, and the precise settings of these instruments* » (Hall, 1993: 278). Il en déduit que les changements de politiques sont de trois ordres, selon qu'ils se situent au niveau des arrangements de ces instruments (premier ordre), au niveau des instruments (deuxième ordre), ou au niveau des grandes orientations (troisième ordre), ce qui, dans ce cas, correspond à un changement radical de paradigme (Hall, 1993 : 279-280). Hall considère donc que les « *[p]oliticians, officials, the spokesmen for social interests, and policy experts all operate within the terms of political discourse that are current in the nation at a given time, and the terms of political discourse generally have a specific configuration that lends representative legitimacy to some interests more than others, delineates the accepted boundaries of state action, associate contemporary political developments with particular interpretations of national history, and defines the context in which many issues will be understood* » (Hall, 1993: 289). La construction du sens qui est en jeu implique également, comme l'indique Hall, un processus de légitimation: « *[p]olicymaking in virtually all fields takes place within the context of a particular set of ideas that recognize some social interests as more legitimate than others and privilege some line of policy over others* » (Hall, 1993: 292). Le postulat principal de ces approches est d'« *associe[r] tout changement significatif de l'action publique à une transformation des éléments cognitifs et normatifs caractéristiques*

*d'une politique, d'un problème ou d'un secteur d'intervention publique donné* » (Surel, 2004 : 83).

Par ailleurs, la notion d'apprentissage est centrale dans plusieurs approches par les idées (Sabatier, 2007). Pour Hall, l'apprentissage (*social learning*) est le résultat d'un changement de politique mais aussi un processus qui peut prendre différentes formes selon les types de changement (Hall, 1993): « *policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing* » (Hall, 1993: 279). Hecló constatant que « *[m]uch political interaction has constituted a process of social learning expressed through policy* » définit le *learning* comme « *a relatively enduring alteration in behaviour that results from experience* » (Hecló, 1974: 306). Inspiré par cette dernière définition, Sabatier considère donc que le « *political learning* » est une forme de modification du comportement pour atteindre des objectifs politiques (Sabatier, 1988 : 133). Cette approche considère que « *le changement de politique publique n'est plus simplement dû à des rapports de force entre les acteurs, mais peut également résulter de l'introduction de nouvelles informations, de la perception d'actions passées (réussies ou ratées), de nouvelles idées ou de changement dans l'environnement de la politique publique* » (Maillard, 2004 : 58-59). Sabatier et Schlager, pour leur part, distinguent deux types d'apprentissage : l'apprentissage relatif au contenu des politiques et l'apprentissage politique. « *Le premier concerne la réalisation des objectifs d'une politique, tandis que le second concerne l'acquisition des ressources dans le but de maintenir, ou d'améliorer la situation de l'organisation* » (Sabatier & Schlager, 2000 : 211).

Comme l'indique Surel, un des intérêts de l'approche cognitive se trouve dans l'analyse de « *cet agencement entre la dimension symbolique et les processus concrets* » (Surel, 1995 : 127). L'intérêt heuristique de l'approche cognitive des politiques publiques en qualité de paradigmes réside en ce qu'il peut expliquer comment les politiques interviennent dans « *les processus de catégorisation cognitive et de construction sociale de la réalité au sein d'un espace public marqué par une allocation des ressources et/ou l'exercice de la coercition légitime* » (Surel, 1995 : 129). Toutefois, les critiques principales à l'égard de ces approches sont un manque de scientificité – venant de la difficulté d'identifier les idées et de démontrer leur influence causale, mais aussi de leur caractère abstrait – et un manque d'ancrage sociologique (Surel, 2004 : 84).



Par une revue critique des différentes études des politiques publiques, Sabatier et Schlager ont montré qu'un grand nombre d'approches prennent en considération la variable « idées » mais à des degrés divers. Les études de politiques comparées ou l'institutionnalisme du choix rationnel ont un faible contenu cognitif ; les premières insistent plutôt sur des variables socio-économiques et politico-institutionnelles et le second, s'il accorde de l'importance aux choix des individus, ne les aborde pas en termes d'apprentissage (sur base d'information et d'idée) mais de calcul (Sabatier & Schlager, 2000 : 214-218). Contrairement aux approches où les idées sont considérées comme ayant un faible pouvoir explicatif quant aux changements survenant aux politiques (Goldstein and Keohane, 1993), les approches par les cadres de l'action publique (*policy frame*), par les récits de politiques publiques, par les référentiels ou par la théorie culturaliste (Douglas, 1982) accordent plus d'importance aux idées dans leurs schémas d'analyse, au détriment des autres facteurs (Sabatier & Schlager, 2000 : 218-224). Enfin, quatre approches cherchent à équilibrer les facteurs cognitifs et non cognitifs ; il s'agit du modèle de la fenêtre d'opportunité politique développé par Kingdon (2003), du modèle de l'équilibre ponctué de Baumgartner et Jones (1993), des approches constructivistes et de l'*advocacy coalition framework* (Sabatier & Schlager, 2000 : 224 et sv.).

### 1.3. Par les institutions

L'approche institutionnaliste replace l'Etat en qualité d'acteur important dans l'élaboration de la politique. Les institutions politiques jouent un rôle fondamental et ne sont pas nécessairement affectées par les groupes d'intérêt : cela dépend du degré d'autonomie et de cohésion de l'Etat (Meyers, 2000 : 1261). Les néo-institutionnalistes partent du principe que les institutions sont des variables fondamentales qui structurent ou encadrent les acteurs, à l'instar des institutionnalistes, et qui plus est, que ces institutions peuvent elles-mêmes agir comme des acteurs et développer des stratégies (Saurugger, 2009 : 193-194). Les institutions sont définies comme étant des règles formelles (constitutions, lois, etc.) ou informelles (normes, conventions, etc.) (Steinmo, 2004 : 291).<sup>25</sup> Elles constituent les cadres dans lesquels les choix politiques sont faits. Elles sont caractérisées aussi par leur permanence, autrement dit, elles ne changent pas facilement. L'objectif des néo-institutionnalistes est de comprendre

---

<sup>25</sup> C'est une définition large des institutions. Mais comme le fait remarquer Saurugger, elle a le mérite de permettre « d'étudier l'influence du grand nombre et des formes diverses des institutions européennes sur les politiques de l'Union européenne et des Etats membres » (Saurugger, 2009 : 196-197).

l'impact du contexte institutionnel : « [i]nstitutional contexts are thus conceptualised as independent variables imparting structure to policy development and political activity that occur within socially constructed systemic parameters established by the rules of the game, the institutional contours of particular policy sectors and a discursive context » (Geddes, 2000: 39).

L'importance accordée aux institutions est variable. Aussi, trois types de néo-institutionnalismes sont distingués (Hall & Taylor, 1997). Premièrement, l'institutionnalisme du choix rationnel cherche à expliquer les orientations rationnelles des acteurs par les institutions. Celles-ci contraignent les acteurs en ce sens qu'elles représentent un contexte stratégique qui les oblige à modifier leur comportement pour poursuivre leurs intérêts (Checkel, 1999 : 546). Deuxièmement, l'institutionnalisme historique accorde une prééminence au contexte historique dans l'analyse des choix des acteurs. « *Chaque contexte local influence les processus politiques, contextes qui ont été forgés et institutionnalisés historiquement* » (Saurugger, 2009 : 212). « *Institutions are conceptualized as structures external to political economical actors, constraining them through the historical paths that shape their actions* » (Schmidt, 2008b : 4). D'où la notion de dépendance de sentier (*path dependency*) : « [l]es institutions sont ainsi les agents d'une 'routinisation du sens', empêchant ou du moins rendant très difficile la rupture des sentiers de dépendance empruntés par les politiques publiques » (Steinmo, 2004 : 295). Pour l'institutionnalisme historique, les institutions sont une variable structurante parmi d'autres variables qui expliquent les politiques (Steinmo, 2004 : 294). Kübler et Maillard soulignent l'opposition épistémologique entre ces deux institutionnalismes. Le premier opère par déduction avec « *une théorie ou un modèle d'analyse que [les auteurs du choix rationnel] tentent d'appliquer à un phénomène social, ce dernier ayant une valeur illustrative de la théorie* » (Kübler & Maillard, 2009 : 133). Et le second opère plutôt par induction car « [les auteurs de l'institutionnalisme historique] tentent d'expliquer un phénomène social et pour ce faire ont recours aux outils institutionnalistes » (*ibidem*). Enfin, l'institutionnalisme sociologique se focalise sur les structures sociales qui encadrent les acteurs. Les choix qu'ils opèrent sont fonction de leur interprétation culturelle nourrie par leur environnement social (Hall & Taylor, 1997 : 484). L'adoption d'une nouvelle politique s'explique alors plutôt par le fait qu'elle contribue à légitimer socialement ces acteurs (*ibidem*). Selon les institutionnalismes, la définition donnée aux institutions peut varier mais celles-ci recouvrent les règles formelles ou informelles.

#### 1.4. Par les trois « i »

Les approches évoquées ci-dessus mettent chacune l'accent sur un élément d'analyse plutôt qu'un autre pour expliquer les politiques publiques. Hall s'est interrogé sur les possibilités d'intégration de ces approches afin de permettre une analyse plus fine des politiques, ouvrant ainsi la perspective du « *modèle des trois i* » (Hall, 1997). Certains auteurs considèrent ainsi qu'il est nécessaire de prendre en considération les intérêts, les idées et les institutions ensemble sans poser *a priori* que l'une ou l'autre de ces trois variables soit pertinente (Surel, 2004 : 454-456).

« *Mobiliser les 'intérêts', les 'idées' et les 'institutions' permet, tout d'abord, de rester attentif à la pluralité des dimensions possibles de l'analyse et à la diversité également des 'causes' possibles dans l'étude de l'action publique* » (Palier & Surel, 2005 : 2). Cette approche postule que « *les processus étudiés sont tout à la fois portés par des conflits et des compromis entre les intérêts concernés, formatés par les institutions héritées du passé et formulés au travers de cadres cognitifs, normatifs et rhétoriques* » (Palier & Surel, 2005 : 11). Cette posture est certainement très exigeante car elle requiert dès lors « *un séquençage des variables et des hypothèses formulées* » (Surel, 2004 : 456). L'analyste doit donc porter son attention sur les trois variables, évaluer leurs influences respectives et dans un second temps, chercher à comprendre comment elles s'articulent, et si l'une domine à un moment donné ou à un autre dans la construction de la politique publique et ce, en se servant de l'analyse séquentielle (Surel, 2004 : 19 & 27).

## 2. Définir la politique d'immigration

### 2.1. Politiques d'immigration, d'intégration, d'émigration : distinction et liens

Dans l'introduction de l'étude comparative de différentes politiques migratoires européennes produite par Hammar, la politique d'immigration est définie comme une des deux composantes de la politique migratoire. Il s'agit des « *rules and procedures governing the selection and admission of foreign citizens. It also includes such regulations which control foreign citizens (aliens) once they visit or take residence in the receiving country, including control of their employment. Deportation also falls under these regulations. [...] Immigration regulation implies that foreign citizens remain under some kind of aliens control until they*

*become naturalized citizens* » (Hammar, 1985: 7-8). Hammar différencie donc la politique de régulation des flux migratoires et du contrôle des étrangers de la politique des immigrants. Selon lui, cette dernière « *refers to the conditions provided to resident immigrants. It comprises all issues that influence the condition of immigrants, for example, work and housing conditions, social benefits and social services, educational opportunities and language instruction, cultural amenities, leisure activities, voluntary associations, and opportunities to participate in trade union and political affairs* » (Hammar, 1985: 9).

Hammar estime que politique d'immigration et politique des immigrants sont comme les deux faces d'une même pièce et qu'elles sont liées. Il souligne le fait que les mesures de l'une peuvent servir les objectifs de l'autre et vice versa. Ainsi, il met en avant comment la possibilité d'un éloignement forcé (mesure de régulation et de contrôle) peut être un facteur de la politique des immigrants dans la mesure où il fait peser sur eux une certaine insécurité (Hammar, 1985 : 8).

Freeman considère la question de l'asile et des réfugiés comme un aspect de la politique d'immigration. Cette position ne fait pas l'unanimité. Certains auteurs considèrent en effet que l'asile doit faire l'objet d'un traitement séparé, en dehors de la politique d'immigration et ce, en se basant sur le droit international (Hathaway, 1994 : 50-51). Zolberg reproche à Freeman de ne pas scinder politique d'immigration d'une part et politique d'asile d'autre part (Zolberg, 1999 : 88). Même si cette position est défendable sur le plan éthique ou du droit, elle ne l'est pas nécessairement sur le plan théorique. Si l'on revient à l'une des fonctions de la politique d'immigration, qui est de catégoriser les migrants prospectifs et de les légitimer ou non dans la société, il est évident que les demandeurs d'asile n'échappent pas à la catégorisation. Même si les défenseurs des droits de l'homme revendiquent le droit d'asile, il n'en demeure pas moins que, d'un point de vue pragmatique, et dans la mesure aussi où une demande d'asile est soumise à examen et peut être refusée, la politique d'asile pourrait être traitée comme partie de la politique d'immigration. Mais en invoquant la raison que l'asile est un droit, certains considèrent que la politique d'asile doit être traitée en dehors de la politique d'immigration. Suivre cette logique conduirait à également en exclure le regroupement familial, en invoquant de manière analogue le droit de vivre en famille. La logique analytique obligerait plutôt à envisager une étude conjointe de l'émigration et de l'immigration en tenant compte principalement du franchissement de frontières internationales et de la durée du séjour

– et cela, malgré la faiblesse de l’outil statistique.<sup>26</sup> Exclure l’asile des politiques d’immigration relève davantage d’une question éthique mais, dans la perspective propre à la sociologie politique, il est opportun de conserver ce canal d’immigration comme composante des politiques d’immigration, quitte à distinguer en leur sein l’immigration « de droit », relevant d’une obligation et l’immigration optionnelle pour un Etat.

Selon Hammar, la politique d’immigration désigne « (a) ‘strict’ or ‘liberal’ control of admission and residence of foreign citizens ; (b) guarantees of ‘permanent status’ ; legal security versus vulnerability to arbitrary expulsion » (Hammar, 1985 : 9). Au niveau du fond, Hammar prend donc en considération les différentes étapes clés de la politique d’immigration : la sélection et l’admission, le contrôle de la résidence et de l’emploi et l’éventuel éloignement. Ces étapes de contrôle peuvent, selon lui, s’appliquer tant que le migrant n’est pas naturalisé. La question du statut conféré au migrant relève donc également de la politique d’immigration et permet d’établir un lien avec la seconde composante de la politique migratoire, puisque c’est évidemment le statut qui va permettre de déterminer de quels droits liés à son installation le migrant peut bénéficier.

La définition de Hammar a le mérite d’être assez complète et est d’ailleurs adoptée par nombre d’auteurs comme Freeman, Brochmann ou encore Geddes (*cf. infra*). Elle cerne la politique d’immigration sur le plan formel (les règles et les procédures) et au niveau du contenu (la sélection et l’admission des étrangers, leur statut de résidence et leur déportation). Certains auteurs, comme Money, s’en tiennent à une définition plus stricte qui ne prend en compte que le contrôle au niveau de l’admission (soit les entrées) et non les autres dimensions de résidence et d’emploi (Money, 1999 : 2).

## 2.2. Politique d’immigration : actions et mesures

Certains auteurs mettent l’accent sur les domaines d’action et les moyens qui peuvent être mis en œuvre. Freeman distingue ainsi quatre domaines : « (1) *managing legal immigration through planning and migrant selection*, (2) *controlling illegal migration by patrolling the borders and enforcing visa requirements and employer sanctions*, (3) *administering temporary worker programmes*, and (4) *processing asylum seekers and refugees and deterring*

---

<sup>26</sup> La collecte des données sur les migrations n’est pas faite exactement au moment du franchissement des frontières.

*frivolous claims* » (Freeman, 1994: 18). Ces domaines sont hiérarchisés puisque, selon lui, « *the most basic migration policy tasks of states are to establish the terms under which persons may legally enter the national territory for long-term or permanent residence and to plan and manage inflows to contribute to national economic, social, demographic, and security objectives* » (Freeman, 1994: 19). Miller détermine également les éléments qui composent ce qu'il appelle le cœur de ces politiques : « *[b]order and port-of-entry control, visa policies, interior controls and deportation capabilities, legalization and employer sanctions comprise the core of modern migration control policies* » (Miller, 1999: 42). Sa définition met aussi en exergue la fonction de contrôle. Tant Freeman que Miller mettent donc en avant des composantes potentielles et des moyens de la politique d'immigration, comme la planification de l'immigration, le contrôle aux frontières, les visas, les sanctions aux employeurs, les contrôles internes, les expulsions. Ces auteurs mettent l'accent sur les actions que l'Etat peut entreprendre pour contrôler l'immigration. Même si toute politique d'immigration comprend des mesures de contrôle aux frontières, des visas, etc., quand l'un de ces aspects est surdéveloppé, la politique d'immigration a tendance à se confondre avec lui.

La politique d'immigration établit des règles qui ponctuent la trajectoire du migrant. Elle temporalise les migrations internationales. Ainsi, Freeman fait remarquer que la définition de Hammar établit surtout une distinction entre les étapes de la politique plutôt qu'entre les types de flux migratoires et de politiques (2006 : 228). La caractéristique diachronique de la politique d'immigration fait référence aux différents moments ou étapes de la trajectoire migratoire voire post-migratoire, depuis le territoire d'origine jusqu'à celui d'arrivée, tout en n'omettant pas un éventuel retour vers le pays d'origine. Prendre en compte cette caractéristique permet de souligner les actions spécifiques de la politique d'immigration : attirer, admettre, refuser, dissuader, éloigner. Ces actions reflètent le pouvoir de l'Etat par rapport à son territoire et la gestion de ses frontières. La manière dont elles sont menées permet de répondre aux questions de savoir qui peut entrer et qui ne peut pas – et aussi qui doit sortir.

A ces actions se rattachent donc différentes mesures propres à la politique d'immigration. On peut distinguer des mesures d'admission et, à l'opposé, des mesures d'exclusion avec, entre les deux, les mesures de dissuasion qui sont en quelque sorte des dispositions charnières qui peuvent s'articuler à l'admission (par exemple les visas) ou à l'éloignement (comme le maintien en zone de transit en vue d'une expulsion).

**Les mesures d'admission**<sup>27</sup> (mesures d'entrée - action attractive, sélective et inclusive) déterminent les catégories de migrants/étrangers admissibles à court, moyen ou long terme sur le territoire. Il s'agit par exemple des mesures d'immigration permanente, des programmes d'immigration temporaire, de la politique des visas, des règles de réunification familiale, l'octroi de la protection internationale ou d'une protection subsidiaire, les programmes de régularisation, les règles d'admission pour des études, des mesures de libre circulation, les accords de réciprocité, etc.

**Les mesures de dissuasion** sont des mesures qui refusent l'entrée de certains migrants sur le territoire ou qui visent à en dissuader certaines catégories de migrants (mesures de maintien à distance - action préventive). Il s'agit de la politique de visas, du contrôle des frontières – par exemple par des patrouilles terrestres ou maritimes ou par l'érection de barrières ou de murs aux frontières, ou encore il peut s'agir de campagnes de dissuasion dans le pays d'origine.

**Les mesures d'exclusion** (mesures de sortie, d'expulsion - action exclusive) consistent à éloigner l'étranger jugé indésirable et qui se trouve dans les frontières du territoire. Il s'agit du refoulement, de la reconduite à la frontière, de la rétention, de l'expulsion contrainte, des programmes de retour et des accords de réadmission des migrants clandestins dans leur Etat d'origine.

La politique européenne d'immigration à l'égard des ressortissants des pays tiers et en dehors de l'espace économique européen fonde l'admission sur l'octroi d'une protection internationale, d'une protection temporaire ou subsidiaire, sur des règles de regroupement familial, d'immigration temporaire (études, recherche scientifique) et plus récemment, sur une mesure d'immigration de travail (*cf infra*). La dissuasion est basée sur une politique de visas, de contrôle des frontières, de responsabilisation des transporteurs et des individus. L'éloignement est fondé sur la responsabilisation des transporteurs et sur des règles de retour (volontaire ou forcé). Les avancées en termes de mesures adoptées ont été surtout faites dans la lutte contre l'immigration irrégulière et l'asile (Geddes, 2005: 797; Lavenex & Wallace, 2005 ; etc.). On en veut pour preuve également le nombre et la variété d'outils développés dans les mesures de dissuasion : codes (frontières, visas), manuels (garde-frontières,

---

<sup>27</sup> On préfère utiliser le terme admission et non inclusion. Ce dernier peut faire davantage référence à des mesures permettant l'intégration du migrant alors qu'admission signifie avant tout laisser entrer, permettre d'accéder. Par ailleurs, ces mesures d'admission peuvent être formelles comme l'établissement de visas spécifiques ou de programmes d'immigration mais aussi informelles comme tolérer l'entrée, ne pas contrôler systématiquement.

redevances visas), réseaux d'officiers de liaison, fonds pour les frontières extérieures, etc. et la création d'une agence spécifique pour le contrôle des frontières extérieures (FRONTEX). La mise en œuvre communautaire de l'éloignement est soutenue par la signature d'accords de réadmission entre l'Union européenne et certains pays d'émigration ou de transit, le Fonds Retour, le Fonds européen pour les Réfugiés (FER) (qui soutient aussi le retour des demandeurs d'asile) et plus récemment par les partenariats pour la mobilité (*cfr infra*).

Les trois types de mesures sont liés. Et la distinction entre ces différents types peut, dans certains cas, être floue. Par exemple, la politique de visas est à la fois une mesure d'admission et de dissuasion. Des mesures d'éloignement peuvent avoir un effet dissuasif pour les migrants potentiels restés au pays et servir aussi de mesures préventives. Des mesures de mise à distance peuvent servir à moyen terme une politique d'admission (ex. les centres d'accueil hors Europe qui permettent de retenir mais aussi la mise en place d'une sélection sur place de migrants au potentiel intéressant pour des pays européens).

Il convient toutefois de garder à l'esprit que toutes trois obéissent à des logiques différentes qui prennent en considération la dimension spatiale de la trajectoire migratoire ou la situation du migrant par rapport au territoire de l'Etat d'immigration. Elles rencontrent en partie la dichotomie de Brochmann (inspirée par Hammar, 1992) entre les mécanismes de contrôles externes/contrôles internes. En effet, cette distinction prend en compte la dimension spatiale puisque les *contrôles externes* y sont définis comme « *the more visible measures undertaken by states to control entry before departure or arrival through such measures as visa restrictions at borders and airports, or through legislation against illegal trafficking and clandestine immigration* » et les *contrôles internes*, qui s'opèrent sur le territoire d'immigration et donc qui « *may be exercised from their first entry to the possible fulfilment of citizenship. The types of internal control can include measures during evaluating asylum applications, the requirement of residence and work permits, the use of ID cards, employer sanctions, inspection of work sites or of private or public housing, inspection at language classes, in school, hospitals and so forth, wherever immigrants encounter welfare authorities* » (Brochmann, 1999a : 12).

Brochmann considère également comme pertinent de distinguer dans les contrôles internes et externes ceux qu'elle qualifie de directs ou explicites et qui sont publics, de ceux qui sont implicites ou qui ne se présentent pas directement comme des mécanismes de contrôle de



l'immigration, mais qui cherchent pourtant à remplir cet objectif ; ainsi, elle cite l'exemple de l'aide au développement ou de l'investissement direct à l'étranger comme contrôles externes implicites (Brochmann, 1999a : 14-15). C'est sans doute pertinent mais pas nécessairement aisé à repérer, à moins que les objectifs de ces mécanismes indirects soient énoncés comme mesures de contrôle de l'immigration ou encore qu'un lien puisse être effectivement établi entre leurs résultats en termes d'immigration.

De plus, comme l'a formulé Weiner, « [a]ccess rules should be understood as more than the formally prescribed legal norms and the procedures and mechanisms for enforcement of these norms. Rules include administrative capacity and the willingness of states to enforce legal norms; they also include the expectations states have of one another, their reputations for behaving in a particular manner » (Weiner, 1985: 449). L'accent est mis non pas exclusivement sur les règles formelles qui constitueraient une politique d'immigration mais aussi sur la manière dont ces règles sont appliquées par l'administration qui en assume la charge et sur les moyens des Etats de les faire respecter. Il est donc nécessaire d'examiner les règles formelles mais aussi de s'interroger sur les pratiques et la mise en œuvre de ces règles. Brubaker va également développer cette idée, en ce sens qu'il prétend que la capacité de régulation et de contrôle des migrations que possèdent les Etats doit s'évaluer à l'aune de leur volonté politique mais aussi de la capacité de leurs administrations et infrastructures à mettre en œuvre les mesures de contrôle (Brubaker, 1994 : 230).

### 2.3. Frontières et catégories de migrants

Même si elle y est présente implicitement, la notion de frontière, un élément clé de la politique d'immigration, fait défaut dans la définition de Hammar. « *Au sens moderne du terme, la frontière sépare avec netteté deux domaines d'application des normes juridiques. Elle prend son sens le plus rigoureux avec les Etats-Nations aux souverainetés pointilleuses et jalouses, qui se mettent en place en Europe aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles* » (Braud, 2004 : 125). Sans s'étendre sur cette notion<sup>28</sup>, il est fondamental de rappeler que c'est l'existence de frontières comme éléments déterminant le territoire des Etats qui induit nécessairement les

---

<sup>28</sup> Voir à ce sujet les travaux d'Anderson, M. (2000), Anderson, J. (2001), Andreas (2009), Andreas & Snyder (2000), Brunet-Jailly (2007), Crowley (2001), Geddes (2005).

politiques d'immigration (Zolberg, 1983 : 4).<sup>29</sup> Zolberg considère que la dimension qui fait défaut dans les théories des migrations micro ou macro-structurelles est la perspective politique.<sup>30</sup> Cette dimension d'ordre macro met également en évidence le transfert d'une juridiction à une autre comme élément constitutif des migrations internationales (Zolberg, 1983 : 3-5). Selon lui, « *it is the political organization of contemporary world space into mutually exclusive and legally sovereign territorial states which delineates the specificity of international migration as a distinctive process and hence as an object of theoretical reflection* » (Zolberg, 1983: 4). Il affirme l'importance du rôle des Etats sur la formation des migrations en analysant la politique d'immigration développée par les Etats-Unis des années 1920 aux années 1990 mais aussi sur celle du Royaume-Uni (Zolberg, 1999 : 80). Il démontre comment la politique d'immigration peut avoir un rôle fondamental dans le développement des migrations mais il souligne aussi que l'absence de cadre régulateur est une politique en soi, qui peut aussi avoir des effets sur les migrations (Zolberg, 1999 : 81). Ainsi, comme Zolberg, et d'autres avec lui, ont cherché à le démontrer, l'Etat, qu'il soit receveur ou pourvoyeur de migrations internationales, joue un rôle dans la formation et le développement des migrations internationales. Weiner constate que les règles d'immigration sont des variables importantes qui expliquent l'amplitude, la composition et même la direction des migrations (Weiner, 1985: 445). Tenter de comprendre et d'expliquer ce phénomène ne peut donc se faire en éludant la question du rôle des éléments régulateurs mis en place par les Etats (van Amersfoort, 1996 : 246). Les migrations internationales dépendent donc aussi des politiques d'immigration mises en place pour les réguler.

« *International migration policies depict how nation states view the movement of population across their borders* » (Kritz, 1987: 947). Cette définition met en évidence le lien de détermination entre Etat et migration. En effet, comme le rappelait Sayad « *le phénomène*

---

<sup>29</sup> « *Ce qui est formellement caractéristique de l'Etat contemporain, c'est une réglementation administrative et juridique, modifiable par des lois, d'après laquelle s'oriente l'entreprise de l'activité de groupement de la direction administrative (également réglementée par des lois) et qui revendique une validité non seulement pour les membres du groupement – qui y sont en substance incorporés par naissance – mais aussi, dans une large mesure, pour toute l'activité qui se déroule dans les limites du territoire qu'il domine (par conséquent conformément à l'institution territoriale)* » (Weber, 1971 : 57).

<sup>30</sup> Les théories des migrations internationales qui se sont développées dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle ont cherché à expliquer comment les migrations internationales naissaient, se développaient et pouvaient s'arrêter. Plusieurs théories ont été élaborées en fonction des disciplines dont elles étaient issues comme l'économie, la démographie, la sociologie ou la science politique. Ces théories ont fait plusieurs fois l'objet de revues (Lebhart, 2005; Faist, 1997 ; Massey *et al.* 1993 ; etc.). Jusque dans les années 1980, les théories des migrations étaient dominées par des explications d'ordre économique et sociologique et les migrations internationales étaient présentées comme échappant à l'Etat et aux gouvernements puis un nouveau champ s'est développé « *the politics of international migration* » (Hollifield, 2000a : 137).

*migratoire en sa totalité, émigration et immigration, ne peut être pensé, ne peut être décrit et interprété, autrement qu'à travers les catégories de la pensée d'Etat. Ce mode de pensée est tout entier inscrit dans la ligne de démarcation, invisible ou à peine perceptible, mais dont les effets sont considérables, qui sépare de façon radicale 'nationaux' et 'non-nationaux'. [...] L'immigration constitue comme la limite de ce qu'est l'Etat national, limite qui donne à voir ce qu'il est intrinsèquement, sa vérité fondamentale » (Sayad, 1999a : 5-6).*

L'objectif de la politique d'immigration est de réguler cette dernière en définissant qui est migrant et qui peut être admis, y compris en termes de nombres (Kritz, 1987: 949). Kritz met donc aussi l'accent sur le trait déterminant au sens propre ou trait diacritique des politiques d'immigration et précise que la sélection peut être d'ordre qualitatif et quantitatif. Elle pointe ainsi deux éléments importants liés intrinsèquement : d'une part, le rôle que l'Etat receveur entend conférer aux migrants – la place du migrant dans la société de réception – et d'autre part, le caractère désirable ou indésirable du migrant. Kritz considère également que, pour les Etats, la catégorie de migrant international n'existe pas ; les Etats se basent sur trois types de migrants : permanents, temporaires et illégaux (Kritz, 1987).

Les Etats, par leurs politiques d'immigration, établissent des catégories d'immigrations et par conséquent de migrants (Sayad, 1986 ; 1999b ; De Genova, 2002). Dès lors, si effectivement les politiques d'immigration ont pour objectif de gérer les flux migratoires, elles créent également des catégories destinées à ventiler les migrants potentiels (Freeman, 2006: 242). Geddes en est également conscient et, dans son analyse sur la politique migratoire et l'immigration en Europe, il adopte la définition dichotomique de Hammar mais indique, dès son introduction, son intention d'analyser les politiques d'immigration en relation avec les types de migrations (Geddes, 2003: 4). Refusant de se baser sur une « *notion indifférenciée de l'immigration* », son analyse positionne dès lors les politiques d'immigration en termes de processus de catégorisation des migrations ou de capacité des Etats à catégoriser les migrants (*ibidem*). Il distingue ainsi les deux catégories majeures que créent d'emblée les politiques d'immigration : les migrations désirées (migrations de travailleurs hautement qualifiés, migrations de travail) et les migrations non désirées (asile, migrations définies comme illégales) (*ibidem*). On constate toutefois que ce que recourent ces deux catégories peut varier d'un Etat à l'autre, d'une période à l'autre dans un même Etat, voire aussi selon l'origine du migrant.

Dans une perspective historique, Joppke considère les politiques d'immigration comme la source de ce qu'il qualifie d'« immigration primaire » et d'« immigration secondaire » : « [p]rimary immigration is actively recruited, as in a guest-worker regime, or passively tolerated in the absence of restrictions, as in a postcolonial regime. Secondary immigration occurs after the recruitment stop or the introduction of restrictions, in recognition of the family rights of primary immigrants » (Joppke, 1998a: 282). Ainsi l'immigration primaire est désirée et décidée, alors que l'immigration secondaire est non désirée, effet imprévu de la première. La première se fonde sur une démarche plus ou moins active de l'Etat avec une politique d'admission des migrants, la seconde est la conséquence des engagements de l'Etat et conditionne celui-ci à respecter les droits des migrants en tant qu'êtres humains, comme, par exemple, le droit de vivre en famille. Dans la même logique, Thielemann estime qu'il existe des migrations que les Etats sont libres ou non d'admettre (les migrations de travail) et d'autres vis-à-vis desquelles ils ont des obligations (les migrations forcées) (Thielemann, 2006 : 444). Finalement cette perspective diachronique rejoint la distinction entre migrations désirées et migrations non souhaitées qui semble être le cœur et le dilemme des politiques d'immigration. D'autant plus qu'elles ne coïncident pas nécessairement avec migrations légales ou régulières et migrations irrégulières dites illégales. De surcroît, la manière de réguler les premières (migrations régulières) peut paradoxalement produire les secondes (migrations irrégulières). « *Unauthorized migration is a by-product of governmental regulation of international migration which usually involves placing both quantitative and qualitative limitations on aliens entry and stay* » (Miller, 1999: 21).

Par ailleurs, Geddes prévient que certaines distinctions sont remises en question par les dynamiques migratoires. Ainsi, le phénomène des migrations circulaires ne permet plus de distinction claire entre migrations permanentes et temporaires.<sup>31</sup> La distinction entre, d'une part, migrations économiques présumées volontaires et migrations politiques (asile) présumées involontaires peut être aussi discutée en fonction de la position de l'Etat et de ce qu'il considère comme migrations souhaitées ou pas (Geddes, 2003 :8). L'auteur conclut de la difficulté de définir les migrations internationales et en tire comme conséquence les difficultés pour les Etats de les réguler ou de les contrôler. Il semble en effet que la terminologie employée et les définitions données quant aux migrations internationales et à leurs typologies

---

<sup>31</sup> Les migrations circulaires qualifient l'activité de migrants qui vont et viennent entre pays d'émigration et d'immigration. Il s'agit d'un « *recurrent movement between two countries* » (IOM, 2008 : 51). C'est une notion floue qui cherche à décrire « *a continuing, long-term, and fluid relationship among countries that occupy what is now increasingly recognized as a single economic space* » (Agunias & Newland, 2007 : 2).

par les Etats contraignent ces derniers dans l'élaboration des politiques migratoires. Cornelius et Rosenblum soulignent que « [i]n particular, policy decisions classify migrants as legal permanents residents, temporary nonimmigrants, humanitarian immigrants, or undocumented immigrants. Policy decisions determine the rights each class of migrant enjoys, as well as how aggressively those rights are enforced » (Cornelius & Rosenblum, 2005 : 112). Et ils considèrent que la distinction la plus importante est opérée entre les migrants légaux et les sans-papiers (*ibidem*). La politique d'immigration conduit donc à la création de catégories, voire de « classes » de migrants et confère à l'immigrant une légitimité (une présence légitime) qui peut cependant varier dans le temps et l'espace. La position sociale des immigrants est déterminée par la politique d'immigration (Martens, 1973 : 35). D'autres institutions comme la structure du marché du travail peuvent également concourir à légitimer ou au contraire délégitimer la présence d'immigrants et a priori l'admission de migrants.

Enfin, les deux caractéristiques fondamentales de la politique d'immigration (diacritique ou de détermination et de légitimation ou de justification) s'articulent aussi en regard des objectifs d'autres politiques publiques, notamment les politiques de l'emploi, démographique et aussi étrangère. Les Etats d'immigration, comme les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie prennent en compte la mission de peuplement de l'immigration. La politique d'immigration y est alors liée avec la politique démographique en vigueur (Sauvy, 1970 ; Héran, 2007). Des Etats européens comme la Belgique ont également développé au cours de leur histoire une politique de regroupement familial visant à contrer le déclin démographique de certaines régions comme la Wallonie (Rea, 2006 : 186-187). Par ailleurs, la régulation de l'immigration peut aussi s'articuler à la politique du marché du travail. Martens dans son analyse de la politique belge de l'immigration entre 1945 et 1970 notait que la politique d'immigration pouvait être considérée comme « un élément de la politique générale de l'emploi » (Martens, 1973 : 180).

### **3. Classer les politiques d'immigration**

Les politiques d'immigration déterminent donc les conditions d'admission des migrants dans un Etat, conditions auxquelles il faut ajouter en partie leurs droits ainsi que les conditions d'un possible éloignement de cet Etat. Ces conditions et ces droits peuvent être plus ou moins stricts (Hammar, 1985 : 9). Les politiques d'immigration sont donc, selon les Etats, qualifiées

de plus ou moins restrictives ou, à l'opposé plus ou moins libérales ou extensives. Dans une perspective théorique appliquée aux relations internationales, Weiner propose une typologie des règles d'entrée et de sortie (1985). Les cinq règles d'entrée et les cinq règles de sortie qu'il distingue en fonction de leur caractère plus ou moins restrictif définissent des idéaux types de politiques d'immigration et d'émigration. Il y a ainsi en ce qui concerne l'entrée, (1) une politique d'immigration non restrictive ou libre circulation des personnes ; (2) une politique de promotion de l'immigration ; (3) une politique d'immigration sélective; (4) une politique d'immigration restrictive et (5) une politique d'interdiction de l'immigration ou de fermeture ; et d'autre part en ce qui concerne la sortie, (6) une politique qui interdit l'émigration; (7) une politique d'émigration sélective ; (8) une politique d'émigration permissive ou de mobilité ; (9) une politique de retour volontaire et (10) une politique d'expulsion (Weiner, 1985 : 444-445).

Sa typologie permet de clarifier les types de régulations possibles. Elle permet aussi d'envisager, d'un point de vue politique mais aussi du point de vue des relations internationales, le phénomène migratoire, en prenant en compte l'Etat receveur et celui de départ, et d'envisager ainsi conjointement l'immigration et l'émigration. Toutefois les règles de sortie concernent à la fois les politiques d'émigration et les politiques d'éloignement et de retour. Si une politique de retour peut, éventuellement, être considérée comme une politique d'émigration, une politique d'expulsion des citoyens étrangers ne peut l'être en aucun cas, pas plus qu'une politique de bannissement à l'égard des citoyens nationaux. On ne peut en effet parler d'émigration qu'à partir du moment où l'émigré est établi dans le pays duquel il émigre. Ce n'est pas le cas des migrants en situation irrégulière ou des personnes placées en centres de rétention en vue d'une expulsion. Cette typologie ne prend en compte que les règles d'entrée et de sortie, elle gagnerait à considérer également les règles de transit.

En dépit des critiques qu'elle peut susciter, la typologie de Weiner positionne les politiques d'immigration en fonction de leur degré d'ouverture et de fermeture sur un continuum de règles d'entrée (axe de l'admission) et de sortie (axe de l'éloignement). Timmer et Williams (1998) ont cherché à mesurer le degré d'ouverture ou de fermeture de la politique d'immigration. Leur étude portait sur la politique d'immigration des Etats-Unis après 1930, mais cela n'empêche pas de retenir leur proposition d'échelle de la politique qui pouvait aller de +5 pour une politique favorable à l'immigration avec différents types d'encouragements comme les accords entre pays, le recrutement actif à l'étranger, l'aide à la naturalisation

(«*pro-immigration policy*») à -5 pour une politique restrictive et donc comportant différents degrés d'obstacles (quotas, visas, tests) en passant par 0, qui dénote une politique neutre de portes ouvertes mais sans encouragements ni découragements (équilibre) (Timmer & Williams, 1998 : 740-741). Evidemment un Etat n'adopte presque jamais une politique de fermeture totale (Albanie d'Enver Hoxha) ou d'ouverture totale ou, s'il le fait, c'est rarement dans la durée. Par contre, la sélection et les filtres de sélection sont variables d'un pays à l'autre, et, dans un même pays, d'une période à une autre.

Comme il en advient pour toute politique publique, si l'orientation normative d'une politique d'immigration est une chose, les résultats effectifs sont parfois différents, voire à l'opposé de ce qui est escompté. Parmi les obstacles à la formulation et la mise en œuvre de la politique d'immigration nationale, on relève surtout les pressions institutionnelles, juridiques et morales liées au développement des droits des migrants (Collinson, 1993 ; Cornelius *et al.*, 1994 ; Sassen, 1996, 2004 ; Joppke, 1998a, 1999) et aux difficultés de mise en œuvre des mesures de contrôle (Cornelius *et al.*, 1994 ; Cornelius & Tsuda, 2004). A cela s'ajoute la situation économique des Etats. Certains auteurs évoquent plusieurs difficultés au niveau de la mise en œuvre de la politique d'immigration, comme son coût (Geddes, 2003), l'absence de ressources administratives (*ibidem*) et ses implications sur les migrants désirés ou sur les touristes (Kritz & Zlotnik, 1992). Ils relèvent aussi que la mise en œuvre peut s'avérer problématique car les Etats ne sont pas uniformes et que, par conséquent, une multiplicité d'agences de l'Etat mais avec des agendas différents peuvent être impliquées dans cette mise en œuvre du contrôle. Etudier les politiques en lien avec les pratiques demeure un défi sur le plan empirique, défi relevé par certains (Darley, 2008). Ces études sont révélatrices de l'écart qu'il peut y avoir entre les mesures et leurs objectifs tels qu'ils sont définis dans la politique et leur mise en œuvre. Dans son analyse des pratiques et des représentations à la frontière tchéco-autrichienne, Mathilde Darley démontre ainsi qu'« [u]ne *ethnographie des pratiques locales de coopération révèle en effet, en marge des discours nationaux et européens vantant les mérites du rapprochement policier transfrontalier, la matérialité que conserve la frontière dans les représentations policières locales* » (Darley, 2008 : 28).

Dans leur étude comparative des politiques d'immigration qui porte sur neuf démocraties industrialisées, *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Cornelius, Martin et Hollifield constatent, par ailleurs, que l'efficacité des mesures de contrôle de l'immigration est en déclin (Cornelius *et al.*, 1994 : 4). Ces mesures varient d'un pays à l'autre mais

n'atteignent pas leurs objectifs déclarés (*ibidem*). S'ils observent que, d'une part, les mesures de contrôle comme les résultats obtenus sont chacun convergents dans les différents pays étudiés, confirmant ainsi leur hypothèse de la convergence, d'autre part, ils constatent qu'il y a un écart, une marge entre les résultats escomptés et ceux réalisés car, malgré la tendance à augmenter les mesures de contrôle, les flux migratoires ne sont pas contrôlés de manière effective (hypothèse de l'écart). Ils expliquent cette incapacité de contrôle par des éléments à la fois d'ordre économique, social et politique. D'abord, il n'est pas possible de stopper les migrations en raison de trop grandes disparités économiques et sociales entre le Nord et le Sud. Les facteurs *push* et *pull* sont trop forts mais aussi les réseaux transnationaux (*transnational social networks*) se sont développés, encourageant notamment l'immigration familiale (Cornelius *et al.*, 1994 : 8). Toutefois, ces facteurs socio-économiques, ne suffisent pas, selon eux, à justifier la crise du contrôle, il faut leur ajouter un facteur d'ordre politique, à savoir le développement d'une « *rights-based politics* » tant en Europe occidentale qu'aux Etats-Unis (*ibidem*). Autrement dit, la progressive extension des droits de l'homme aux migrants dans les démocraties occidentales au fil des décennies constitue une limite majeure à leur pouvoir de contrôler l'immigration. Cet argument a été particulièrement développé par Hollifield dans sa thèse *Immigrants, Markets and States* où il montre que les Etats sont contraints par les Cours de justice au respect des droits accordés aux migrants et que, par conséquent, leur pouvoir de contrôle s'en trouve réduit (Hollifield, 1992). Il y explique aussi que ce pouvoir est limité par les forces du marché (*ibidem*). « *It is the confluence of markets (the push-pull factors described above) and rights that explains much of the contemporary difficulty of immigration control in Europe and the United States* » (Cornelius *et al.*, 1994 : 10).

Quelles que soient les politiques d'immigration (et même d'émigration) qui lui sont destinées, le migrant n'en demeure pas moins un acteur à part entière de l'immigration. Et en tant que tel, il choisit d'émigrer, que ce choix soit individuel ou porté collectivement. Selon Faist, les principaux acteurs qui participent à la prise de décision de migrer sont « *les individus* » (les migrants), « *les réseaux sociaux et collectifs* » (familles, etc.) et « *les intérêts collectifs d'acteurs dans les pays d'origine et de destination* » (ONG, organisations supranationales, gouvernements, partis politiques, etc.) (Faist, 1997 : 196). Afin de mieux expliquer le volume des migrations, Faist a par conséquent introduit un niveau méso plutôt que de privilégier, à l'instar des approches théoriques traditionnelles des migrations dans les théories des migrations internationales, exclusivement des facteurs macro ou micro (Faist, 1997). La



distinction migrant volontaire et involontaire ôte par ailleurs au migrant la part de choix et de responsabilité. Pourtant, la migration exprime toujours, même partiellement, la volonté et l'autonomie du migrant et ou de sa famille. Richmond déconstruit la distinction migration volontaire/migration forcée en s'appuyant sur la théorie sociologique de la motivation et conclut que « *[a]ll human behaviour is constrained. Choices are not unlimited but are determined by the structuration process. However, 'degrees of freedom' may vary. Individual and group autonomy and potency are situationally determined*» (Richmond, 1988: 17). Par conséquent, il propose plutôt d'établir une distinction entre deux catégories extrêmes : les migrants « *proactifs*»<sup>32</sup> qui émigrent en connaissance de cause et les « *réactifs* » qui émigrent dans la précipitation et donc sans nécessairement prendre le temps de construire un projet migratoire (Richmond, 1988 : 17). Cette distinction donne à tous les migrants la place de sujet actif par rapport aux politiques d'immigration qui les concernent. Désirés, les migrants potentiels peuvent aussi décider de ne pas émigrer ou différer cette décision. Face à des politiques restrictives, ils peuvent malgré tout décider de partir et tenter de surmonter les obstacles.

Par ailleurs, la notion de choix et de décision dépasse la simple question d'émigrer ou de ne pas le faire. En effet, le migrant peut être confronté à d'autres questions concernant sa trajectoire migratoire qui requièrent de sa part une décision : le pays de destination, l'itinéraire, la demande de visa, le moyen de transport, y compris l'usage ou non d'agents intermédiaires, etc. Quelles que soient les circonstances qui influencent l'émigration, la capacité d'agir du migrant (*agency*) ne doit pas être négligée. Hollifield caractérise d'ailleurs les migrants de la façon suivante: « *migrants are highly motivated individuals, whose primary objective in moving from one country to another is to find employment and improve their and their families' standard of living and quality of life*» (Hollifield, 1992: 12). Les migrants sont donc des personnes avec un projet migratoire qui n'est certainement pas figé et qui peut évoluer dans le temps et au fil de leur trajectoire migratoire. Quelle que soit cette trajectoire, on ne peut ni négliger ni sous-estimer la motivation des migrants dans l'analyse des politiques de contrôle de l'immigration. C'est d'ailleurs en fonction des migrants et de leurs dynamiques propres et tout autant que des pays d'émigration que les politiques d'immigration atteignent leurs résultats escomptés. Toute politique d'immigration se situe dès lors dans une tension entre le(s) désir(s) des migrants et ceux des Etats.

---

<sup>32</sup> En italique dans l'original.

## CHAPITRE 2

### LA POLITIQUE D'IMMIGRATION: APPROCHES THEORIQUES

Ce chapitre vise à mettre en évidence les différents courants théoriques mobilisés dans les analyses du *policy-making* de l'immigration. Comment différents auteurs expliquent la formation de la politique d'immigration ou autrement dit en quoi cette politique publique résulte d'un processus politique qui comprend des apports et des résultats ? Il s'agira donc d'expliquer les approches du *policy-making* et le rôle de l'Etat (Zolberg, 1989 : 405) mais aussi celui d'autres acteurs qui peuvent influencer l'élaboration de cette politique.

Tout comme il n'existe pas de théorie générale des migrations, on ne peut faire directement référence à une théorie de la politique d'immigration (Meyers, 2000), tout au plus à différentes approches théoriques. Néanmoins, un vaste questionnement sur les politiques d'immigration s'est développé, au point de constituer un véritable « sous-champ » des études migratoires (Sciortino, 2000 : 213). Ces approches réflexives se sont développées principalement pour expliquer les politiques d'immigration au sein de démocraties libérales industrialisées (Massey, 1999 : 307). Plusieurs auteurs les ont déjà passées en revue et critiquées (notamment Hollifield, 1992 ; Massey, 1999 ; Meyers, 2000 ; Sciortino, 2000 et Boswell, 2007).

Les Etats ont développé au fil du temps des politiques qui cherchaient à restreindre l'immigration ou au contraire, à l'attirer. Et ces politiques ont pu réduire ou augmenter les flux migratoires de manière variable. Un des débats majeurs de la littérature porte sur la capacité des Etats de contrôler ou non l'immigration. Les études sur les politiques d'immigration se focalisent généralement sur un des trois objets de recherche suivants, les deux premiers étant considérés comme des questions majeures de la littérature (Hollifield 2000 : 144). En premier lieu, elles visent à expliquer le changement politique et donc la variabilité d'une politique sur une période donnée. Le point de variation jugé essentiel est de savoir si la politique en question est plus ou moins libérale ou plus ou moins restrictive. Autrement dit, a-t-elle pour objectif d'admettre des migrants pour différents types de raison, ou bien au contraire cherche-t-elle à restreindre l'immigration ? Vise-t-elle à attirer ou à

repousser, dissuader ? On cherche ici à expliquer la variabilité en termes de contrôle et à mettre en lumière les facteurs qui influencent de manière décisive l'orientation de la politique d'immigration. En deuxième lieu, certaines études cherchent à évaluer la politique d'immigration ; on y compare ce qui peut varier entre les objectifs affichés et les résultats d'une politique nationale. Enfin, les politiques d'immigration de différents pays sont étudiées dans une optique cross nationale et comparative, pour observer si elles varient entre elles sur une même période. Il s'agit dès lors de tenter de comprendre les facteurs qui expliquent leur convergence ou leur divergence.

Différentes approches théoriques cherchent à expliquer les politiques d'immigration mettant tantôt en avant les intérêts socio-économiques ou politiques tantôt l'accent sur les institutions pour décrire et expliquer le processus politique à l'œuvre.<sup>33</sup> Tout en gardant à l'esprit les caractéristiques de la politique d'immigration décelées dans la section précédente – à savoir la catégorisation du migrant désirable ou pas, et sa légitimation (donner un sens à son rôle dans la société, montrer que son rôle concorde avec l'intérêt de l'Etat) – on passe en revue les principales approches théoriques visées avec pour objectif d'identifier les éléments mis en avant pour expliquer la construction de la politique d'immigration, le *policy-making* et son orientation. Autrement dit, comment la formation des politiques d'immigration est-elle expliquée ? De quelles contraintes et forces dépendent-elles ? Comment la capacité de contrôle ou, plus largement, de régulation de l'Etat peut-elle être renforcée ou réduite ? Et quel est le rôle de l'Etat et celui des autres acteurs ?

## **1. Approches marxistes**

Le courant marxiste a surtout servi aux théories des migrations internationales, lesquelles visent à expliquer l'émergence et la continuité des mouvements migratoires. Dans cette perspective, les migrations internationales sont causées par une demande de main-d'œuvre étrangère inhérente à la structure économique des nations développées (Massey *et al.*, 1993 :440). La demande constante de travailleurs migrants est la conséquence de l'inflation structurelle, de la démotivation pour certains emplois, de la segmentation du marché du travail

---

<sup>33</sup> Les idées sont présentes chez plusieurs auteurs qui se focalisent sur les intérêts ou sur les institutions mais elles ne sont pas considérées comme la variable explicative principale.

et de la démographie de l'offre de travail (*ibidem*). Dans cette optique, l'immigration est fonction de la demande.

L'approche marxiste fait la part belle aux facteurs d'ordre structural comme l'organisation de l'économie du travail et à la notion de classe (Castles & Kosack, 1973). Dans cette perspective, la politique d'immigration s'explique prioritairement par des éléments d'ordre économique et est liée au développement du capitalisme. Elle est donc fonction du cycle économique et des besoins de production (Meyers, 2000 : 1248). La politique d'immigration a comme objectif de contribuer au capitalisme et de fournir une main-d'œuvre de réserve pour l'industrie. Selon cette analyse, le migrant est envisagé avant tout comme une source, un outil de production. Les Etats adoptent donc des politiques d'immigration ouvertes ou restrictives en fonction de leurs besoins de production. Cette approche met l'accent sur l'immigration de travail dans une perspective où le migrant idéal est un migrant temporaire que l'on peut attirer ou renvoyer en regard de la conjoncture économique. Cette approche permet aussi d'expliquer le développement et le maintien d'une immigration irrégulière. « *The category 'illegal alien' is a profoundly useful and profitable one that effectively serves to create and sustain a legally vulnerable – and hence, relatively tractable and thus 'cheap' – reserve of labor* » (De Genova, 2002: 439-440).

Plusieurs approches ou courants regroupés dans la théorie des systèmes migratoires considèrent que se forment, entre les Etats, des systèmes stables de migrations internationales caractérisés par des échanges intensifs de biens, de capitaux et de personnes. Dans cette optique, les migrations internationales sont produites par la structure du marché mondial et le capitalisme économique (Massey *et al.*, 1993 : 444). Le processus de la mondialisation politique et économique est aussi identifié comme facteur déterminant des politiques d'immigration, marginalisant le rôle de l'Etat (Sassen, 1996). Dans ce contexte, la capacité de contrôle des migrations est sujette à deux contraintes globales : la mondialisation économique, d'une part et la montée d'un régime international des droits de l'homme, d'autre part. Or, la mondialisation de l'économie mondiale a pour effet de diminuer l'autonomie et le pouvoir régulateur de l'Etat en matière d'immigration (Sassen, 2004). Pour Sassen le contrôle des migrations est d'ailleurs hautement révélateur de la déliquescence de l'Etat-nation comme l'annonce le titre de son ouvrage *Losing Control*, significativement sous-titré « *La transformation et la perte de souveraineté par la mondialisation* ». Pour analyser le contrôle que peut effectivement exercer l'Etat, différents facteurs sont alors à prendre en

considération : les accords internationaux sur les droits de l'homme, l'extension des droits sociopolitiques des migrants et, depuis vingt ans, la multiplication d'acteurs politiques intervenant dans les questions migratoires (Sassen, 1996 : 77 ; 2004 : 234-237). Ce dernier facteur peut s'observer à différents niveaux, locaux, nationaux et supranationaux (Collinson, 1993 ; Sassen, 1996 : 104-105). Ainsi, l'Union européenne, les partis anti-immigrants, les groupes pro-migrants, les associations de migrants ou encore les politiciens d'origine étrangère seront autant d'acteurs à prendre en considération (Sassen, 2004, 237). Pour ce courant, le rôle des acteurs non étatiques, comme les organisations internationales et les multinationales, doit être considéré dans l'analyse des relations internationales (Meyers, 2000 : 1266).

Néanmoins, pour plusieurs auteurs, il n'existe pas de régime des migrations internationales au sens attribué par Krasner<sup>34</sup> ou Keohane à savoir « *institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations* » (Keohane, 1989: 4).<sup>35</sup> Hollifield, quant à lui, estime qu'il n'existe pas, concernant les migrations internationales de régime comparable au régime libéral pour le commerce (Hollifield, 2000b). Il conditionne l'avènement dudit régime au développement d'un modèle d'interactions stratégiques et de *decision-making* (Hollifield, 2004). Enfin pour Channac (2004), par ailleurs, ce régime n'existe pas en raison du caractère sensible de la question des migrations internationales touchant à des enjeux de souveraineté, de sécurité et d'identité, d'une part, et de la divergence des intérêts entre les Etats (d'origine, de transit et de destination), d'autre part. Toutefois, l'auteure constate une prise de conscience croissante de la nécessité d'une coopération multilatérale (Channac, 2004). Elle considère également que les récents processus consultatifs régionaux sur les migrations (PCRM)<sup>36</sup> contribuent à structurer cette coopération

---

<sup>34</sup> « [...] *implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behaviour, defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice* » (Krasner, 1983).

<sup>35</sup> Voir aussi à ce sujet Overbeek, 1995 ; Ghosh, 2000 ; Hollifield, 2000b ; Jandl & Stacher, 2004 ; Koslowski, 2004.

<sup>36</sup> Des mécanismes consultatifs régionaux se sont surtout développés dans les années 1990 même si déjà en 1985, l'UNHCR avait initié les consultations intergouvernementales sur l'asile, les réfugiés et les politiques migratoires en Europe, en Amérique du Nord et en Australie. En 1991, l'Allemagne a été à l'origine de la création du Processus de Budapest afin de réduire l'immigration irrégulière en provenance d'Europe centrale et orientale. Ce processus consultatif regroupait les Etats membres de l'UE ainsi que 11 Etats candidats mais aussi des Etats des Balkans, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine, l'Australie, le Canada et les Etats-Unis. D'autres PCRM ont vu le jour en Amérique (Puebla Process, South American Migration Dialogue), en Asie (le Processus de Manille, les APC (Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced

et à construire un régime des migrations internationales (*ibidem*). Ces processus aujourd'hui observables dans plusieurs régions s'inscrivent dans un double mouvement de fragmentation et de globalisation (*ibidem*). En analysant leur mode de fonctionnement, Channac souligne les processus de convergence politique que les PCRIM induisent (*ibidem*). Au sein des PCRIM, trois catégories d'acteurs (organisations internationales, experts et observateurs gouvernementaux et représentants nationaux) se socialisent et construisent progressivement des intérêts communs (*idem*). Empruntant à Dolowitz et Marsh (1996) le concept de *policy transfer*, Channac explique que les PCRIM contribuent, non pas au transfert de politique d'immigration spécifique, mais bien aux conditions de ce futur transfert, qui constituent une première étape institutionnelle dans l'organisation de la convergence (Channac, 2004). Par ailleurs de nouvelles institutions dont l'objectif réside dans une approche plus globale des migrations émergent, en particulier, la Conférence mondiale sur les migrations internationales (CCIM) et l'Initiative de Berne (*ibidem*).<sup>37</sup>

Plutôt que de parler de régime, Pellerin préfère utiliser la notion d'ordre migratoire pour qualifier la politique post années 1990 car « *la notion d'ordre migratoire permet de voir les liens qui se forment et qui varient entre les phénomènes économiques et politiques* » (Pellerin, 2003 : 2). L'ordre migratoire a deux principes directeurs : celui de la migration ordonnée (idée que les migrations sont bénéfiques si elles sont gérables) et celui du droit des personnes à rester dans leur pays d'origine (idée de promouvoir le développement pour éliminer la pression migratoire) (Pellerin, 2003). Pellerin s'est ainsi intéressée aux idées qui se formalisent et influencent la régulation des migrations.

---

Persons and Migrants)). Sur ce sujet voir (Klekowski von Koppenfels, 2001; Thouez, 2004; Thouez & Channac, 2005).

<sup>37</sup> La Conférence mondiale sur les migrations internationales a été créée par plusieurs gouvernements à l'instigation du secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan. Elle avait pour objectif de placer la migration à l'agenda global et d'évaluer les approches gouvernementales en matière de gestion des migrations (notamment les processus régionaux) et d'établir des recommandations afin d'améliorer la « gouvernance » des migrations pour les rendre profitables, limiter leurs effets négatifs et améliorer la situation des migrants. Ses travaux ont duré deux ans (2004-2005). Son rapport, *Les migrations dans un monde interconnecté*, a été remis fin 2005. Il « souligne les liens étroits entre les migrations et d'autres questions mondiales telles que le développement, le commerce, l'aide, les droits de l'homme et la sécurité. Ce rapport relève aussi que les questions migratoires ne peuvent être abordées de manière isolée ou au seul moyen de politiques migratoires. » <<http://www.gcim.org/fr/#>>, 21.06.2010.

L'Initiative de Berne est un processus de consultation internationale initié par l'Office fédéral des réfugiés (Suisse) en 2001. Elle a pour objectif d'améliorer la gestion des migrations comprises comme un phénomène transnational, aux niveaux régional et global, en permettant des échanges entre les gouvernements de tous les pays participants. Son but est la mise sur pied d'un cadre politique en vue de faciliter la coopération entre Etats et afin de planifier et d'organiser les migrations d'une manière ordonnée. Elle a donné lieu à l'*International Agenda for Migration Management (IAMM)*, publié en décembre 2004, et qui est une sorte de catalogue des pratiques mondiales en regard des migrations.

## 2. Approches focalisées sur les intérêts

### 2.1. Approches pluralistes

Le modèle pluraliste insiste sur l'activité politique des groupes d'intérêt et des partis dans l'élaboration de la politique d'immigration. Selon cette approche, les Etats agissent en fonction des intérêts de groupes organisés, qu'ils soient dominés par des considérations économiques, comme les associations d'employeurs et les syndicats, ou par d'autres types de considérations, comme les associations de défense des migrants (Money, 1999 ; Watts, 2002). La politique d'immigration se forme à partir du conflit ou de la concurrence entre intérêts différents. « *Immigration policy is the outcome of a political process through which competing interests interact within bureaucratic, legislative, judicial, and public arenas to construct and implement policies that encourage, discourage, or otherwise regulate the flows of immigrants* » (Massey, 1999:307). Le rôle de l'Etat, pour les pluralistes, se limite alors à celui d'intermédiaire entre les intérêts (Meyers, 2000:1257) – l'intérêt étant ici compris essentiellement au sens économique du terme.

Plusieurs auteurs se sont intéressés au rôle des partis politiques, notamment d'extrême droite, dans les politiques d'immigration dans divers contextes nationaux, en Allemagne (Faist, 1994) ou en France (Schain, 1988).<sup>38</sup> Ces analyses permettent de distinguer les partis traditionnellement en faveur d'une politique d'immigration ouverte (les employeurs ou le patronat et les groupes de migrants ou de défense des droits de l'homme) d'une part et ceux qui plaident plutôt pour une restriction de l'immigration (les syndicats) voire son interdiction (les partis d'extrême droite), d'autre part.

### 2.2. Approche néo-corporatiste

Dans la même veine focalisée sur les intérêts, l'approche néo-corporatiste cherche à rendre compte des interactions entre les groupes d'intérêt (les acteurs sociaux) et l'Etat, dès lors que ces groupes sont directement associés à la prise de décision d'une politique d'immigration. Les intérêts de l'Etat sont ici davantage pris en compte en regard de sa position de partenaire : « *[i]n the field of immigration policy, neo-corporatist models focus on the way in which*

---

<sup>38</sup> Meyers (2000) fait un état des lieux très complet des différentes études abordant la question : études de cas, études comparatives, basées sur plusieurs pays et plus ou moins ancrées théoriquement, etc.

*states' manage the pressures deriving from transnational and international constraints with the structure of interests internal to the receiving society* » (Sciortino, 2000: 218). Cette approche permet, par exemple, de comprendre les politiques d'immigration de travail des années 1950 et 1960 dans certains Etats européens comme la Belgique (Bastenier, 1992 : 20).

### 2.3. Modèle clientéliste

Freeman, quant à lui, a cherché à développer un modèle théorique fondé sur l'approche pluraliste visant à expliquer tout type de politique d'immigration et non une politique spécifique. Se basant sur les caractéristiques politiques des démocraties libérales, soit des Etats de droit aux systèmes électoraux basés sur la compétition des partis politiques, il affirme que : « *[t]he optimal immigration policy [...] is that preferred by the median voters where voters are utility-maximizers with complete information* » (Freeman, 1995 : 883). Dès lors, la politique d'immigration doit être analysée en fonction des électeurs et des groupes d'intérêt et de leurs relations à l'Etat (*ibidem*). Freeman observe que les électeurs, faute d'information sur l'immigration et vu les distorsions du débat, ne se mobilisent que lentement pour cette politique et y sont plutôt indifférents, alors qu'ils peuvent en bénéficier directement à l'instar des groupes d'intérêt qui auront plus tendance à se manifester (*ibidem*).

Freeman considère également que « *[t]he direction of policy is mostly a function of which fragments of the public have the incentives and resources to organize around immigration issues* » (Freeman, 1995: 885). Se basant sur la matrice de Wilson (1980) qui distingue quatre modes de politique suivant la concentration ou la dispersion des coûts et des bénéfices engendrés par l'immigration pour des groupes particuliers ou la société dans son ensemble, Freeman estime que l'immigration a tendance à produire des bénéfices concentrés et des coûts diffus (Freeman, 1995 : 885-886). Il considère que « *[t]he typical mode of immigration politics, therefore, is client politics, a form of bilateral influence in which small and well-organized groups intensely interested in a policy develop close working relationships with those officials responsible for it* » (*ibidem*). Autrement dit, la politique clientéliste de l'immigration de travailleurs bon marché se caractérise par des bénéfices concentrés pour quelques groupes comme les employeurs ou les groupes d'immigrants et des coûts diffus pour la main-d'œuvre nationale. Dès lors, les groupes qui profitent de l'immigration n'ont pas à entrer en conflit et à se mobiliser puisque ce sont des clients de l'Etat (Freeman, 1995 : 886). Et ceux qui supportent les coûts qui sont dispersés sont peu organisés et correspondent à l'opinion populaire (*ibidem*). En appliquant son modèle aux démocraties libérales pour



expliquer la formation de leurs politiques d'immigration et leurs variations, Freeman affirme que les politiques d'immigration des Etats d'immigration anglo-saxons sont plutôt de type clientéliste (Freeman, 1995: 887-889): « [p]olicy is normally created within a tightly constrained subsystem largely out of public view and with comparatively little broad debate. There is a minimum conflict, and policy change occurs incrementally and infrequently » (Freeman, 1995: 889). La politique d'immigration y est institutionnalisée et, dès lors, plutôt en faveur de l'immigration (*ibidem*). Freeman estime ainsi que la plupart des Etats européens avec des migrations postcoloniales ou des travailleurs invités correspondaient également à ce modèle. C'est aussi le cas des Etats européens où se produit une nouvelle immigration : leur politique d'immigration est caractérisée par une faible institutionnalisation dans le contrôle de l'immigration et aussi par le rôle de l'Union européenne (Freeman, 1995 : 894-896). Après 1973, les autres Etats européens ont évolué vers un modèle de politique de groupes d'intérêt où les bénéficiaires, tout comme les coûts de l'immigration, apparaissent concentrés pour des groupes particuliers (Freeman, 1995 : 892-893). Dès lors, les groupes se mobilisent davantage car ils perçoivent qu'il y a quelque chose à gagner de l'immigration.

Ultérieurement, Freeman a voulu affiner son modèle en proposant une typologie des politiques d'immigration correspondant à différents modèles de politiques. Il a alors insisté sur la nécessité d'analyser le *policy-making* de l'immigration non plus en regard des différences entre les Etats nationaux, mais plutôt d'après certains aspects des politiques d'immigration et donc des différents types d'immigrations (Freeman 2006). Il s'est inspiré cette fois-ci de la typologie de Lowi (1964), qui reconnaissait un lien entre les politiques publiques (*policy*) et le processus politique (*politics*)<sup>39</sup> et cherchait à comprendre comment les acteurs repéraient et se positionnaient par rapport aux différents enjeux politiques (Freeman, 2006 : 229). Freeman a alors proposé de déconstruire la politique d'immigration en unités d'analyse pour tester l'hypothèse selon laquelle les modes de processus politiques (« *modes of politics* » ) sont fonction des types de flux migratoires et des politiques d'immigration développées en regard de ces flux, indépendamment du pays étudié (Freeman, 2006 : 228).

---

<sup>39</sup> « Selon Lowi, le lien entre les politiques publiques (*policy*) et la politique (*politics*) est tout à fait clair, et les politiques distributives sont des politiques clientélistes qui produisent des relations de dépendance, entre *policy-makers* et administration, d'un côté, et usagers, de l'autre » (Richardson, 2004 : 421). Voir aussi Meny et Thoenig (1989 : 145-146).

Freeman a ainsi mis en exergue quatre instruments de la politique d'immigration correspondant, selon lui, aux quatre types de politiques<sup>40</sup> et induisant quatre modèles de politique soit : (1) les systèmes de quotas (visas de résidence permanente), politique distributive aux bénéficiaires concentrés et aux coûts diffus (« *concentrated distributive* ») qui induit un modèle clientéliste. Dans ce modèle, ceux qui profitent de la politique ne doivent pas se mobiliser car ce sont des « clients » de l'Etat. Les biens (visas d'immigration permanente) sont traités comme des biens rares. Ils bénéficient à un nombre limité de migrants et de groupes qui tirent profit de leur présence (par exemple les employeurs) et les coûts sont répartis dans la société ; (2) la politique de visas non destinés à une immigration de travail, politique distributive dont les coûts et les bénéficiaires sont répandus dans toute la société (« *diffuse distributive* »). Ici, les groupes d'intérêt ne se mobilisent pas car ils n'ont rien à gagner. Il s'agit d'une politique majoritaire, les visas étant considérés comme des biens illimités ; (3) les programmes d'immigration de travail temporaire, politique redistributive aux bénéficiaires et aux coûts concentrés produisant une politique de groupes d'intérêt qui se mobilisent pour des objectifs précis vu le caractère concentré des bénéficiaires. Et enfin, (4) la politique d'asile, politique réglementaire aux bénéficiaires diffus et aux coûts concentrés (« *regulatory* ») qui induit un mode où un entrepreneur se mobilise pour défendre les intérêts des bénéficiaires qui ne sont pas enclins à se mobiliser vu la dispersion des bénéficiaires (Freeman, 2006 : 230).

Le modèle initial de Freeman a été abondamment commenté et critiqué. On reprend ci-dessous les principales critiques car elles permettent aussi de questionner l'approche pluraliste. Premièrement, la notion d'intérêt semble poser question. Boswell remarque que, dans le modèle proposé, les bénéficiaires et les coûts de l'immigration sont définis en fonction des intérêts mais que ceux-ci sont parfois difficiles à définir objectivement. Elle rappelle en effet que dans de nombreux pays, l'immigration peut jouer « *un rôle extrêmement symbolique* » (Boswell, 2007 : 78). Ce modèle semble surtout mettre en avant les intérêts socio-économiques, alors que d'autres intérêts peuvent être en jeu, comme les intérêts culturels, politiques ou symboliques. Par ailleurs, Freeman évalue l'impact des intérêts selon le degré d'organisation des groupes. Or, il ne faut pas négliger la manière dont ces groupes sont liés avec des institutions qui peuvent relayer ces intérêts (Boswell, 2007 : 78). C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles, selon Boswell, le modèle de politique clientéliste

---

<sup>40</sup> Lowi distingue la « *politique distributive* », la « *politique régulatrice* », la « *politique constitutive* » et « *la politique redistributive* » (Lowi, 1972 : 300).

s'applique plutôt au contexte des Etats-Unis, caractérisé par un système pluraliste de groupes d'intérêt bien organisés, et est moins pertinent dans le contexte européen (Boswell, 2007 : 78). Pour Hollifield, le modèle demeure insatisfaisant devant la faible prise en compte des facteurs d'ordre institutionnel et idéologique pouvant modifier les intérêts économiques des différents groupes (Hollifield, 2000a : 145). Joppke rappelle l'importance d'institutions comme les instances juridiques. Il estime que le processus juridique (le droit et les lois), contrairement au processus politique, n'est pas soumis à des pressions liées à l'opinion publique et ne correspond donc pas à la logique décrite (Joppke, 1998a : 271) (*cf infra*). Il considère, pour sa part, que Freeman inclut erronément les Etats européens avec une immigration postcoloniale aux côtés de ceux comptant en leur sein des travailleurs invités et qui, selon lui, obéissent à des logiques différentes, avec tolérance passive de l'immigration d'un côté, et demande active de l'autre (Joppke, 1998a : 271).

Deuxièmement, le rôle attribué à l'Etat est questionnable. Boswell reproche à Freeman de limiter le rôle de l'Etat à celui d'intermédiaire entre les différents groupes d'intérêt (Boswell, 2007 : 78-79). Il est logique, dans le cadre d'une approche pluraliste, de voir le rôle de l'Etat réduit, mais il est vrai que dans le cadre de la politique d'immigration, cela semble poser problème. Est-ce qu'une politique d'immigration n'est que le reflet des intérêts économiques des groupes particuliers épuisant toute la question des intérêts d'ordre politique propres à l'Etat (*cf infra*) ?

Finalement, un reproche important formulé à l'encontre de ce modèle est son ancrage trop marqué dans l'économie politique et qui fait abstraction de l'histoire culturelle et politique nationale (Brubaker, 1995). Hollifield reproche ainsi à Freeman de réduire le processus politique de l'immigration à un calcul économique (Hollifield, 2000a). Zolberg fait également remarquer que l'application de la mesure concentration-répartition des coûts/bénéfices est insuffisante et qu'il faut prendre en compte différents éléments comme les concentrations spatiales des migrants, l'importance des gouvernements locaux dans la politique d'immigration, la distinction entre travailleurs et consommateurs et enfin la distinction entre secteurs économiques (Zolberg, 1999 : 87-88).

## 2.4. Approche réaliste

L'approche réaliste envisage la politique d'immigration en fonction des relations internationales entre les Etats. La sauvegarde de la sécurité nationale est ici considérée comme l'élément déterminant toute décision, *a fortiori*, celle qui concerne le contrôle de l'immigration (Meyers, 2000 : 1263). L'intérêt national est donc au centre de l'explication.<sup>41</sup> Cette approche prend aussi en compte des facteurs d'ordre structurel (les relations internationales). « *Dans la pensée des réalistes, il s'agissait de garantir la survie de l'Etat* » (Roche, 1997 : 26). Hollifield détermine ainsi l'intérêt national en regard de tout ce qui peut menacer l'Etat, y compris la mise en péril de son identité : « *[h]ere, 'national interest' could mean anything from reducing unemployment by expelling foreign workers, to protecting the identity of the nation by excluding certain types of ethnically and culturally undesirable groups* » (Hollifield, 1992: 31). Contrairement à l'approche précédente qui se focalise sur les activités des groupes d'intérêt, ce sont ici les activités de l'Etat qui sont au centre de l'analyse. La régulation de l'immigration s'analyse à l'aune des intérêts des Etats et des relations internationales entre ces Etats soucieux de leur stabilité interne et de la sécurité internationale (Weiner, 1995 : 132). L'immigration y est considérée comme une menace pour l'Etat-nation au sein duquel les réfugiés peuvent menacer le système politique et les immigrants, l'identité culturelle ou la cohésion socio-économique (Weiner, 1995 : 135). L'immigration est donc traitée avant tout comme un objet de politique étrangère, et ce qui la régule dépend de cet intérêt national. La politique d'immigration se conçoit alors en fonction de ce que l'Etat considère comme son intérêt. Elle varie selon que l'immigration est estimée comme menaçant l'Etat ou, au contraire, comme assurant sa survie et sa légitimité au sein du système des relations internationales. Cette approche permet d'expliquer les mesures où le migrant est plutôt indésiré et peut expliquer les politiques restrictives (la lutte contre l'immigration irrégulière). Le migrant idéal serait donc plutôt temporaire. Mais il ne serait pas un réfugié, car cela pourrait avoir des retombées sur les relations extérieures – sauf dans le cas de la Guerre froide.

Une variante de cette approche, mais qui intègre des éléments du libéralisme, est la théorie de la stabilité hégémonique, selon laquelle les intérêts des Etats entrent en conflit dans un monde, non plus dominé par l'anarchie, mais par un ordre international régi par les intérêts

---

<sup>41</sup> P. de Senarclens fait remarquer l'ambiguïté de la notion d'intérêt national, qui peut varier en fonction des Etats mais aussi des circonstances (Senarclens, 2002 : 27).

des Etats dominants ainsi que par les idées et les institutions libérales (Hollifield, 1992 : 25) (*cfr infra*).

### **3. Approches focalisées sur les institutions**

Plusieurs auteurs ont exploré cette perspective où les institutions jouent un rôle-clé (Hollifield, 1992 ; Joppke, 1998a ; Money, 1999). Les institutions de la démocratie libérale sont considérées comme des variables explicatives de la politique d'immigration et leur poids dans la décision s'explique par leur rôle dans la légitimation de l'Etat démocratique (Boswell, 2007 : 84).

Hollifield définit le libéralisme selon deux dimensions, le libéralisme politique c'est-à-dire l'octroi de droits civils, sociaux et politiques à chaque citoyen – et le libéralisme économique, ou la mise en place du libre marché (Hollifield, 1992 : 6). Il souligne le « *paradoxe libéral* » inhérent au contrôle de l'immigration : les Etats cherchent à réguler leur marché du travail et à limiter la compétition entre nationaux et immigrants, quitte à traiter ces derniers comme des marchandises, alors que, dans le même temps, ils ne peuvent se résoudre à agir pleinement de la sorte, étant donné que les droits des immigrants sont reconnus par les démocraties libérales. (Hollifield, 1992 : 7) La thèse développée par Hollifield expose que les droits ont un rôle fondamental dans le développement des politiques d'immigration des Etats libéraux en ce sens que, une fois accordés aux migrants, ils ne peuvent être facilement ôtés, et constituent dès lors une contrainte pour les Etats, lesquels voient par conséquent leur capacité de contrôle des migrations se réduire. Hollifield s'est inspiré de théories des relations internationales, comme la théorie des régimes ou la stabilité hégémonique. Cette dernière repose sur l'idée d'un ordre international lié aux intérêts des Etats dominants mais aussi à des idées et à des institutions libérales (Hollifield, 1992 : 25). Les régimes internationaux institutionnalisent le nouvel ordre économique marqué par le libéralisme des Etats hégémoniques, d'où la notion de libéralisme incrusté (« *embedded liberalism* »), et, de ce fait, contraignent les Etats (*ibidem*).

En analysant les politiques d'immigration menées par la France et l'Allemagne depuis les années 1950, Hollifield constate que leurs échecs relèvent de ce qu'il nomme « *les deux contraintes libérales* » : premièrement, le marché international du travail et deuxièmement,

les droits individuels (Hollifield, 1992 : 94). « *Guestworker programs throughout Europe created the illusion that immigration was really an economic matter, and that the state could easily intervene in the marketplace to close the immigration valve* » (Hollifield, 1992: 72). Après examen, Hollifield conclut que les démocraties peinent à réguler leur marché du travail (Hollifield, 1992 : 117). Et il argue que, si l'immigration de travail peut effectivement jouer un rôle de tampon (qui permet d'absorber les chocs dus aux fluctuations de l'économie), l'Etat ne peut l'utiliser à dessein (Hollifield, 1992 : 143). La marge de manœuvre des Etats est limitée par l'existence de ces droits qui sont des institutions incrustées dans le libéralisme (Hollifield, 1992 : 26). « *Such simple constitutional protections as equality before the law and due process are important constraints on the power of liberal states. Rights are doubly important for aliens, who, as noncitizens, are among the most vulnerable individuals in liberal societies* » (Hollifield, 1992: 27).

Messina critique la thèse du libéralisme incrusté défendue par Hollifield tout comme par Soysal, avec son régime de citoyenneté post- nationale (Messina, 1996). Il estime qu'elle ne convainc pas de la perte de souveraineté des Etats sur la politique d'immigration, en premier lieu parce qu'elle jauge cette souveraineté improprement (Messina, 1996 : 141). Il reproche notamment aux défenseurs de cette thèse de considérer que tous les Etats d'Europe occidentale poursuivraient un objectif de contrôle absolu (*cfr supra*) et aussi que ces Etats seraient des entités homogènes et cohérentes (*ibidem*). Selon lui, l'apparente perte de souveraineté doit être relativisée par des éléments d'ordre politico-historique (*ibidem*). Sa thèse reprend donc certains arguments du libéralisme mais souligne aussi les liens historiques unissant les Etats d'immigration aux Etats d'émigration et qui empêchent les premiers de formuler des politiques d'immigration sans nullement tenir compte des seconds (Messina, 1996 : 141-142). S'il y a perte de contrôle dans la période qui suit la Seconde Guerre mondiale, elle n'est pas nécessairement permanente et n'est pas si récente, elle est plutôt ancrée dans l'histoire (Messina, 1996: 142). Par ailleurs, la thèse politico-historique démontre la tendance empiriquement observable à travers l'Europe que « *individual states are particularly 'open' to immigration originating from a small, select group of countries with they have had a long and special historical association, while, simultaneously, these same states are relatively 'closed' to other immigration* » (Messina, 1996: 143).

Quant à Joppke, il considère que, même si les Etats européens ont la capacité de contrôler certaines migrations jugées indésirables, ils se gardent de l'utiliser et sont forcés d'accepter

ces migrations-là (Joppke, 1998a: 270). Leur capacité est, en quelque sorte, réduite par une « *souveraineté autolimitée* » (Joppke, 1998a : 292). Il définit la souveraineté comme suit. « *Sovereignty refers to the stateness of modern nation-states : final control over a bounded territory and populace* » (Joppke, 1999 :5). Mais si les Etats imposent eux-mêmes des limites à leur souveraineté et à leur capacité de contrôle, ce n'est pas dû à des pressions externes (Joppke, 1998a : 271). Des contraintes légales et constitutionnelles combinées à des obligations morales envers certains migrants, ainsi qu'à une logique nationale de politique clientéliste, poussent les Etats à accepter cette immigration non voulue (Joppke, 1998a : 292 ; 1999 : 262). Selon cet auteur, la « *souveraineté autolimitée* » a donné lieu au développement de politiques davantage ouvertes à l'immigration, moins restrictives, et il en veut pour preuve qu'en dépit de l'arrêt officiel déclaré en 1973/74, l'immigration a néanmoins continué (Joppke, 1999 : 269). Quant à un prétendu déclin de souveraineté, Joppke admet, comme Freeman (1998), qu'il pourrait être induit par le changement intervenu dans la prise de décision au sein du *policy-making* de la politique d'immigration parce que ce changement au profit d'acteurs extranationaux et surtout supranationaux serait assorti d'une capacité amoindrie lors de la mise en œuvre du contrôle (Joppke, 1999 : 269-270). Toutefois, en accord avec Freeman, il estime que, jusqu'à preuve du contraire, les changements de niveaux dans la prise de décision ont plutôt renforcé la capacité de contrôle des Etats (Joppke, 1999 : 269-270). Il reconnaît encore que les Etats libéraux disposent de pouvoirs infrastructurels de contrôle en augmentation et il observe que c'est entre les Etats que la capacité de contrôle varie ainsi qu'en fonction du type de migration (Joppke, 1998a : 291-292).

#### **4. Approches fonctionnalistes**

##### 4.1. Les fonctions étatiques

Boswell propose ce qu'elle appelle « *une troisième voie* », alternative aux approches pluralistes et d'inspiration néo-institutionnaliste (Boswell, 2007). Plaçant l'Etat au centre de son modèle, elle construit celui-ci sur les quatre fonctions étatiques essentielles dans le cadre de la politique d'immigration, et qui confèrent à l'Etat sa légitimité : sécurité, croissance, équité et légitimité institutionnelle (Boswell, 2007 : 88-89). L'Etat se doit donc d'assurer la sécurité nationale et internationale, de permettre l'accumulation de richesses (ou, autrement dit, offrir des conditions propices au développement de la croissance économique), d'assurer

une juste distribution et enfin, de garantir la démocratie par le respect des institutions démocratiques et des règles de l'Etat de droit (Boswell, 2007 : 89-91). Dans cette perspective, la migration agit comme un révélateur de la manière dont l'Etat remplit ces fonctions (Boswell, 2007 : 91). Boswell présente une typologie des réponses politiques de l'Etat en termes de politiques d'immigration et qui est basée sur ces quatre fonctions. Les quatre « *idéaux-types* » proposés par l'auteur sont les suivants : (1) la politique d'immigration « *non-politisée* » où l'Etat remplit ses quatre fonctions et l'opinion publique est largement favorable à l'immigration. L'exemple présenté par l'auteure est celui des politiques d'immigration en Europe de 1950 au début des années 1970 ; (2) la politique « *élitiste* » où seule la fonction d'équité n'est pas remplie. Cette politique est réalisée par les élites qui ne tiennent pas compte de l'opinion publique; (3) la politique « *populiste* » où les obligations de sécurité et d'équité priment sur celles de croissance et de légitimité institutionnelle avec, par exemple, des politiques restrictives à l'immigration et enfin (4) la politique « *opaque* » ou la politique « *incontrôlée* » où l'Etat cherche à assumer sa fonction de croissance mais sans parvenir à un équilibre des autres fonctions. Dans le premier cas, il s'agit, par exemple, de mesures d'admission non publicisées, comme dans le cas d'une politique officiellement restrictive, mais comportant moult exceptions. Dans le second cas, la sécurité et la légitimité institutionnelle sont mises à mal par une politique officiellement restrictive, mais tolérante, ou extensive *a posteriori* avec des régularisations (Boswell, 2007 : 93-95). Boswell considère que son modèle a un pouvoir prédictif potentiel mais qu'il est aussi très exigeant au niveau empirique, car il nécessite d'évaluer les intérêts, lesquels « *can best be gauged through empirical analysis of state conceptions of the preconditions for legitimacy* » (Boswell, 2007 : 96). L'élaboration des politiques d'immigration dépend donc de la manière dont l'Etat réalise ces fonctions et les concilie avec les intérêts des groupes, plutôt que du pouvoir même de ces groupes d'intérêt (Boswell, 2007 : 91-92). En effet, l'auteure considère que les fonctions opèrent en quelque sorte comme des filtres de ces intérêts (*ibidem*). Boswell cherche alors à comprendre à quelle logique obéit l'Etat pour concilier des intérêts divergents, avec l'accomplissement de ses fonctions ainsi que les possibles écarts entre les objectifs et les résultats des politiques d'immigration. Elle distingue à cet égard deux stratégies étatiques. La stratégie d'« *incohérence intentionnelle* » à travers laquelle l'Etat maintient l'écart entre objectifs et résultats, vu son incapacité à remplir simultanément ses quatre fonctions. La « *stratégie de la mobilisation* » à travers laquelle l'Etat cherche à privilégier une des quatre



fonctions, généralement celle relative à la sécurité, et à rallier les intérêts autour d'elle (Boswell, 2007 : 92-93).

L'intérêt du modèle que propose Boswell réside enfin dans le fait que son approche se recentre sur l'Etat, ses caractéristiques et ses fonctions. Toutefois, certaines critiques peuvent être formulées. Premièrement, l'Etat y est présenté comme un acteur unitaire. Au risque de complexifier ce modèle, la dimension non homogène de l'Etat pourrait être introduite, en rappelant avec van Amersfoort que « *[t]he state is not an homogeneous entity. There are different interests in the society at large and even within the state bureaucracy itself. The multitude of parties prevents the formulation of a long term regulation policy and interferes with the effective implementation of measures adopted* » (Amersfoort, 1996: 250-251). Deuxièmement, Boswell ne pose pas la question des types d'immigration dans un cadre supranational comme l'UE. Ceci étant posé, on pourrait à partir du raisonnement de Boswell chercher à comprendre la politique commune d'immigration en s'interrogeant sur les fonctions de l'UE (non pas prise comme un méga Etat mais bien comme un ensemble supranational avec ses institutions majeures). L'élaboration de cette politique serait-elle révélatrice ou créatrice de tensions entre les fonctions de l'UE ? Toutefois, les fonctions identifiées par Boswell s'appliquent-elles bien à l'UE ? La réponse à cette question est en devenir : les fonctions d'assurer la sécurité, la croissance, l'équité et la légitimité institutionnelle sont tout juste en cours de développement dans le processus d'intégration et contribuent à assurer la légitimité de l'UE. Elle mériterait d'être posée en tenant compte de ces deux critiques et donc de ne pas prendre l'UE comme un tout homogène et de considérer en quoi une politique communautaire d'immigration peut contribuer à la légitimité de ses fonctions.

#### 4.2. Le processus social

Sciortino constate que les modèles théoriques dominants en matière de politique d'immigration sont issus de l'économie politique et offrent des explications en termes d'intérêts socio-économiques qui ne sont pas clairement définis (Sciortino, 2000 : 220). Il estime aussi que ces approches ne permettent pas de considérer d'autres types d'intérêt, ni de traiter le processus de *policy-making* comme « *un processus social en soi* », pas plus que de prendre en compte la sous-culture spécifique au processus politique (Sciortino, 2000 : 221). Il

s'appuie sur la théorie des systèmes sociaux de Luhmann qui avance que « [t]he *political system* [...] has the function of providing collectively binding decisions. It does not imply, however, that there is any necessary connection between the content of such decisions and the state and dynamics of the corresponding 'society' » (Luhmann 1982: 138-66). Les intérêts sociaux sont donc fonction du système politique qui les retient et les traduit en actions politiques dans « une logique de sélection écologique » pour convenir aux activités internes de ce système (Sciortino, 2000 : 223). « *Policy-makers are socialised, procedures are established, politics is performed in a way that makes some aspects of reality visible while many others fade into the background* » (Sciortino, 2000: 222). Sciortino met ainsi l'accent sur ce qu'il considère comme une interaction directe entre les réseaux politiques et les intérêts sociaux, afin de rendre compte des raisons structurelles de phénomènes comme les crises migratoires ou autres (Sciortino, 2000 : 222-223).

Il observe aussi que, alors que dans le cas de certaines politiques (il donne l'exemple des politiques économique, monétaire, urbaine, sociale et de l'emploi), la structure du réseau politique et des acteurs est plutôt stable sur le long terme et la possibilité d'intervention politique est reconnue, il n'en va pas de même pour la politique d'immigration (Sciortino, 2000 : 223 ). Bien qu'il note une tendance à la penser comme telle en raison de ses liens avec ces politiques de la stabilité/capacité, la politique d'immigration doit plutôt être située vers un « *pôle d'instabilité/incapacité* » (*ibidem*). Sciortino remarque, en effet, que « *the statist refusal to acknowledge limits to the capacity of governments to control their populations and the expectation that it is possible to limit international migration are key stumbling blocks for the development of reasonable immigration policies* » (Sciortino, 2000: 226).

Localiser la politique d'immigration du côté de l'instabilité/incapacité se justifie par plusieurs éléments, selon Sciortino. Premièrement, les sujets principaux visés par la politique d'immigration (les migrants) sont absents du processus de *policy-making*, et la politique les concernant ne peut être testée (*cf supra*). Sciortino reconnaît en outre le problème de leur représentativité (pas de voix des migrants en quelque sorte). Il établit à ce propos un parallèle avec les défenseurs de la politique environnementale, qui parlent « *au nom des générations futures* », et donc s'adressent aussi à des « absents » (Sciortino, 2000 : 223-4). Deuxièmement, le degré d'incertitude élevé en ce qui concerne les migrations internationales et l'absence de données et d'outils d'évaluation fiables font que nombre de décisions sont prises à l'aveuglette (*ibidem*). Troisièmement, le fait que « *[i]mmigration [...] works as a*

*free-floating issue, which may benefit policy-makers. Immigration, in other words, basically works as an 'empty symbol', which political rhetoric may utilise* » (*ibidem*). Il estime que les divergences de vues au sein d'un réseau de politique d'immigration ne sanctionnent pas les acteurs. Enfin, il relève qu'il n'y a pas vraiment de consensus général sur l'immigration: « *immigration policy does not follow, but rather crosscuts, the main cleavages that have structured the birth of Western European party systems. Immigration, more generally, is located at the crossroads between two very different political semantics: those based on economic or functional issues on the one hand, and those based on culture, identity and tradition on the other* » (Sciortino, 2000: 224-225). Sciortino en conclut que les caractéristiques de la politique d'immigration (fragmentaire, aux conséquences inattendues, etc.) relèvent davantage du contexte de son *policy-making* que des spécificités de l'immigration (*ibidem*).

## **5. Conclusion**

Ces différentes approches théoriques ont contribué au questionnement de la politique d'immigration et ont suscité diverses critiques. Comme le remarque Boswell, le modèle fondé sur les intérêts est précis et a un pouvoir prédictif, mais il n'explique pas le rôle des idées et des institutions dans la définition des intérêts (Boswell, 2007 : 87-88). Les tentatives néo-institutionnalistes accordent de la place aux institutions et mettent en exergue le rôle de l'Etat, sans pour autant permettre de bien comprendre l'articulation entre Etat et institutions, ni de mesurer le rôle de ces dernières, ni surtout de comprendre sous quelles conditions elles peuvent effectivement influencer l'Etat et la formation de la politique d'immigration (*ibidem*). Brochmann considère que ce sont davantage les intérêts d'ordre économique qui peuvent limiter la mise en œuvre d'une politique de contrôle restrictive que le respect des droits individuels (Brochmann, 1999b : 328). Même si elle reconnaît que le « *dilemme majeur* » des politiques d'immigration vient de l'écartèlement entre le respect des intérêts de l'Etat et celui des droits humains (Brochmann, 1999b: 327), elle affirme que l'efficacité d'une politique d'immigration dépend moins de la capacité de l'Etat à contrôler ses frontières que de sa capacité à contrôler le marché du travail et ses paramètres structureaux (Brochmann, 1999b : 323-324). Ainsi, la politique d'immigration des travailleurs ne peut s'appréhender sans prendre en considération la situation du marché du travail.

Zolberg rappelle également la nécessité de prendre en compte des facteurs structureaux. Il estime que la politique d'immigration doit être expliquée sans omettre la dynamique globale comme le fait Freeman qui, effectivement, ne tient pas compte de la tendance restrictive (Zolberg, 1999 : 88-89). Dès lors, il prône une approche qui doit considérer des contraintes tant nationales qu'internationales mais également du caractère inédit de la situation mondiale contemporaine où les migrations internationales concernent désormais tous les Etats et où elles sont facilitées grâce, notamment, à la réduction des risques et des coûts de transport en même temps que contraintes par les obstacles érigés par les Etats (Zolberg, 1999 : 90). Zolberg propose de compléter le modèle pluraliste basé sur les intérêts par une approche d'inspiration néo-institutionnaliste telle qu'exposée par Fitzgerald (1996). Ce dernier scinde la politique d'immigration des Etats-Unis en trois segments : (1) la politique de la porte de devant (« *front-gate immigration* » ) qui correspond au modèle des groupes d'intérêt ; (2) la politique d'asile (« *refugee policy* » ) qui correspond à un modèle réaliste ; et (3) la politique de la porte de derrière (« *back-door immigration* » ) qui correspond à la théorie marxiste des conflits de classe (Fitzgerald, 1996 : 17-18). Conscient toutefois que les différents modèles de formation de la politique peuvent être observés dans les trois segments identifiés, Zolberg suggère comme alternative à cette approche – qu'il considère trop formelle –, une approche davantage contextualisée dans l'histoire et dans la dynamique globale (Zolberg, 1999 : 89).

Dans les efforts théoriques exposés, on saisit la tension entre les explications d'ordre intérieur et celles d'ordre international. Selon Meyers, les facteurs d'ordre intérieur priment davantage pour expliquer la politique d'immigration que les facteurs d'ordre extérieur ou liés à la mondialisation – même s'il reconnaît l'importance qu'acquièrent ces derniers, notamment dans le contexte de l'Union européenne (Meyers, 2000 : 1269-1270).<sup>42</sup> Il semble qu'aucune théorie valable de la politique d'immigration ne puisse faire abstraction de ces deux dimensions, nationale et internationale. En outre, si comme mentionné plus haut, la politique d'immigration se situe dans une tension entre les intérêts de la société ou de l'Etat d'immigration et ceux des migrants, les approches théoriques révèlent que les intérêts peuvent s'avérer difficiles à cerner. Il peut être également ardu de comprendre sous quelles conditions

---

<sup>42</sup> De son analyse comparée, il conclut que pour parvenir à une construction théorique synthétique de la politique d'immigration, il faut, premièrement, délimiter les théories et les distinguer (comme il a cherché à le faire); deuxièmement, utiliser des méthodes d'analyse quantitative dans les études comparatives ; troisièmement, étendre le champ d'investigation aux politiques d'immigration des pays du Sud et quatrièmement, comparer les théories sur des bases empiriques (Meyers, 2000 : 1270-1271).

les intérêts se forment, quels sont leurs fondements cognitifs et de quelle manière ils s'articulent avec les institutions.

Certains auteurs ont donc cherché à composer avec différents éléments de plusieurs approches. Une des principales difficultés rencontrées est de trouver un modèle théorique qui puisse expliquer les différents aspects que peut prendre la politique d'immigration (la variance entre politiques ouverte et fermée). Une seule approche théorique pourrait-elle analyser toutes les conditions qui expliquent qu'une politique d'immigration est plus ou moins ouverte ou fermée quels que soient l'Etat étudié ou la période envisagée ? Un modèle découlant d'une seule approche théorique pourrait-il être réellement fonctionnel ? L'immigration est un phénomène international aux dynamiques extrêmement complexes et changeantes. On peut douter qu'un seul modèle théorique associé à une seule école et à une seule discipline soit suffisant ou permette de comprendre la politique de l'immigration dans toutes ses dimensions et *a fortiori* une politique élaborée dans le cadre de l'intégration européenne. Toutefois, on doit sans doute considérer le développement des politiques d'immigration dans des cadres différents comme le cadre de coopération régionale de l'intégration européenne.

## CHAPITRE 3

### LA POLITIQUE EUROPEENNE D'IMMIGRATION

Les études de sciences et de sociologie politiques (et même les études juridiques) qui se focalisent sur la politique commune d'immigration dans le cadre de l'intégration européenne sont tantôt descriptives, retraçant l'historique de l'intégration et les développements institutionnels, tantôt explicatives, cherchant à comprendre les mécanismes sociopolitiques qui sous-tendent ces institutions et leur évolution. Elles mobilisent les différentes théories et concepts de l'intégration européenne. La littérature porte sur plusieurs questions qui sont souvent abordées ensemble et qui se résument comme suit.<sup>43</sup> Premièrement, l'intégration européenne dans différents domaines a conduit beaucoup de chercheurs à s'interroger sur les raisons qui poussent les Etats membres à harmoniser leurs politiques : pourquoi certaines compétences sont-elles transférées au niveau européen ? Ils visent donc à expliquer les causes ou les facteurs de l'intégration européenne et, pour ce qui est de l'immigration, à expliquer les causes d'un processus de supranationalisation de son contrôle (De Bruycker, 2003 ; Callovi, 1990b, 1992, 1993, 2004 ; Geddes, 2001 ; Givens & Luedtke, 2004 ; Guiraudon, 2000b ; 2001 ; Tandonnet, 2001 ; Stetter, 2000 ; Thielemann, 2001 ; Vink, 2002). Deuxièmement, nombre d'auteurs se sont aussi efforcés d'expliquer comment se déroule ce processus (son timing, ses modalités) ; pour ce faire, ils se sont penchés sur le développement des mesures européennes, se focalisant sur les agissements des acteurs de ce processus et sur la manière dont ils entrent en conflit (Favell, 2000 ; Geddes, 2000, 2001, 2003 ; Guiraudon, 2000b, 2001a, 2001c, 2002a, 2003a ; Guiraudon & Lahav, 2000 ; Lahav & Messina, 2005). Troisièmement, certains auteurs se sont attachés aux conséquences de ce processus, en analysant les mesures relatives au contrôle de l'immigration telles qu'elles ont été adoptées au niveau européen et leurs conséquences en termes de droit des migrants mais aussi en termes de contrôle (ouverture, fermeture, « Europe forteresse » ou « Europe passoire ») (Lavenex, 2001b ; Caviedes, 2004 ; Groff, 2005 ; Bigo, 1992 ; Guild, 2001 ; Crowley, 2001). Enfin,

---

<sup>43</sup> Il existe également des approches juridiques qui se focalisent sur le droit européen de l'immigration mais on ne les abordera pas de manière approfondie dans le cadre de ce travail. Voir par exemple, Guild, 2001 ; Julien-Laferrrière *et al.*, 2005 ; Bouteillet-Paquet, 2003 ; De Bruycker, 2003 ; Berger, 2000 ; Peers, 2003 et voir aussi les activités du réseau Odysseus <<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/index1.html>> (3.12.2010).

d'autres ont cherché à comprendre les effets de ce processus sur les politiques nationales des Etats européens (Guiraudon & Jileva : 2006), voire sur celles d'autres Etats (Lavenex & Uçarer, 2002) et sur les migrations internationales (Boswell, 2003 ; Cornelius *et al.*, 2004 ; Engbersen, 2001 ; Koslowski, 2001 ; Bigo, 2001 ; Guiraudon, 2003b, 2003c ; Guiraudon & Lahav, 2000 ; Lavenex, 2001b). Ainsi les trois premiers types d'études abordent le contrôle de l'immigration en termes d'intégration européenne et l'on peut, à ce propos, reprendre la définition basique qu'en donnent Schmidt et Radaelli c'est-à-dire « *the process of building a European space in terms of EU-level policies, practices and politics* » (Schmidt et Radaelli, 2004 : 183). Le dernier type d'études, quant à lui, fait référence à la notion d'eupéanisation ou à l'impact de l'intégration européenne au niveau national, pour autant que l'on établisse une distinction stricte entre intégration et eupéanisation (*cf infra*). Enfin, on constate aussi dans la littérature des articles qui sont plutôt d'ordre prospectif, voire normatif, en ce sens qu'ils cherchent à mettre en relation ce que devrait être la politique d'immigration au niveau européen, compte tenu des connaissances du phénomène migratoire et des flux (par exemple Martiniello & Govaere, 1989 ; Callovi, 1993 ; Lewis & Roscam Abbing, 2001 ; Martiniello, 2001).

Dans ce chapitre, on passera d'abord en revue les principales perspectives théoriques qui cherchent à rendre compte de l'intégration européenne. Ensuite, on abordera les étapes institutionnelles principales de l'évolution de la coopération européenne en matière d'immigration et les réponses et éléments apportés par la littérature de science politique pour expliquer le développement de cette coopération. Enfin, on se focalisera sur le *policy-making* européen et sur les acteurs qui y sont impliqués, en particulier les institutions supranationales.

## **1. L'intégration européenne : perspectives théoriques**

Diverses approches théoriques ont cherché à expliquer les processus d'intégration européenne et à répondre aux différentes questions que suscite cette intégration régionale. Plusieurs auteurs les passent en revue et les critiquent (Lequesne et Smith, 1998a, 1998b ; Smith, 2004 ; Saurugger, 2004, 2009).<sup>44</sup> Comme l'indique Saurugger, les deux questions majeures

---

<sup>44</sup> On peut aussi se référer à l'article critique de Christian Lequesne et Andy Smith qui mettent en exergue les manquements des approches traditionnelles et proposent une autre voie (Lequesne et Smith, 1998a et 1998b) ou encore à l'ouvrage d'Andy Smith, *Le Gouvernement de l'Union européenne*. A la fin du premier chapitre, l'auteur propose un tableau comparatif des quatre approches théoriques principales en mettant en avant leurs

auxquelles cherchent à répondre les théories et les concepts de l'intégration européenne sont « *pourquoi construire un système politique intégré ?* » et « *comment analyser un système politique intégré ?* » (Saurugger, 2009). Dans le cadre de son analyse sur l'immigration et l'intégration européenne, Geddes a passé en revue les différentes approches en indiquant les critiques qui leur sont formulées (Geddes, 2000 : 34-39). L'intégration européenne est traditionnellement expliquée par la théorie néo-fonctionnaliste ou l'intergouvernementaliste (Guiraudon, 2003b : 38-39), lesquelles sont généralement présentées comme s'opposant entre elles (*cfr infra*). Smith souligne que ces deux approches partagent néanmoins un trait commun : « *l'investissement dans un débat binaire pour savoir si l'intégration européenne est dominée par les institutions supranationales (la Commission, le Parlement européen, la Cour de Justice des Communautés européennes) ou par les gouvernements des Etats membres et le Conseil des ministres européens* » (Smith, 2004 : 10). D'autres approches importantes se sont développées plus tardivement (la gouvernance européenne, les approches néo-institutionnalistes et l'europanisation). Elles apportent des éclairages différents et leurs concepts aident à mieux saisir la complexité de l'Union européenne. Enfin, de nouvelles approches émergent pour comprendre l'intégration européenne, comme la sociologie politique qui met l'accent sur les acteurs sociaux et politiques qui se mobilisent au niveau européen et veille à analyser leurs pratiques dans une perspective plus microsociologique (Saurugger, 2004 : 175). Cette approche implique d' « *étudier l'Europe in situ et en actes, [...], d'étudier les difficultés pratiques, cette fois-ci au sens commun du terme, que rencontrent les acteurs qui participent à la construction d'un champ politique européen. [...] [de] recentre[r] l'analyse sur les individus qui peuplent les institutions européennes et les réseaux transnationaux, sur les atomes de la nébuleuse bruxelloise* » (Guiraudon, 2000 : 6).<sup>45</sup> Les approches ne sont pas nécessairement concurrentielles mais complémentaires. Dans cette section, on rappelle brièvement les théories principales.

---

postulats et concepts phares ainsi que leurs principaux avantages et défauts (Smith, 2004 : 40). Smith y renvoie à la synthèse des théories de l'intégration communautaire établie par Rosamond B. (2000), *Theories of European integration*. Basingstoke, Palgrave. Voir aussi Saurugger, S. (2004) « Etat de la littérature. Conceptualiser l'intégration européenne : état de l'art théorique », *Revue internationale et stratégique*, 54, pp. 165-176 et Saurugger, S. (2009) *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris, Les Presses de Sciences Po.

<sup>45</sup> Introduction à un numéro spécial de la revue *Culture & Conflits* intitulé précisément « Sociologie de l'Europe ».



## 1.1. Le néo-fonctionnalisme

Ce courant considère que l'intégration est graduelle et inéluctable, même si elle est parfois difficile.<sup>46</sup> Les néo-fonctionnalistes se basent sur le principe de *spillover* (retombées de l'intégration d'un secteur sur d'autres) qui entraîne les Etats membres dans une dynamique d'intégration qui peut les dépasser (Clapié, 2003 : 365-366). « [La notion d'engrenage] renvoie sans conteste à une forme de déterminisme économique dans la mesure où elle suppose que la décision prise à l'origine par six gouvernements européens de placer un secteur économique donné (en l'occurrence le charbon et l'acier) sous l'autorité d'institutions 'supranationales' a créé inévitablement une pression favorable à l'extension de l'autorité de ces institutions à des secteurs voisins (functional spillover), impliquant à terme une forme d'intégration politique (political spillover) » (Lequesne, 1996 : 392). Dans cette perspective, l'élaboration d'une politique commune d'immigration découle de la réalisation de l'objectif de mise en place d'un marché unique puis d'un marché intérieur. C'est donc l'intégration économique qui entraîne une harmonisation des politiques migratoires (Guiraudon, 2003b : 39). Et celle-ci devient, en quelque sorte, inexorable. Les néo-fonctionnalistes considèrent que l'intégration européenne s'appuie sur les institutions européennes (Smith, 2004 : 12). Comme le souligne Lequesne, leur apport tient au fait qu'ils envisagent l'intégration européenne par la complexité des interactions entre les différentes parties (Commission européenne, gouvernements, élites, groupes d'intérêt) (Lequesne, 1996 : 393). Ils reconnaissent à la Commission européenne un rôle d'entrepreneur politique : « [t]he centrality of the Commission to neo-functional spillover derived from its policy proposal and implementation roles » (Geddes, 2000: 34). Parmi les critiques faites au néo-fonctionnalisme, Smith rappelle « le lien de cause à effet établi entre économie, identité et politique » et porte également sa réflexion sur le manque de considération accordé à la socialisation des acteurs, processus qu'il définit comme impliquant un changement de vision du monde, voire d'obédience politique (Smith, 2004 : 13-14).<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Il suit, en cela les travaux d'Ernst Haas sur l'origine du processus d'intégration. Haas définit le processus d'intégration comme suit. « *Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states* » (Haas, 2004: 16) (en italique dans le texte original).

<sup>47</sup> Smith reproche aux néo-fonctionnalistes de confondre sociabilité et socialisation. La sociabilité signifie seulement l'établissement de contacts sociaux sans nécessairement une transformation des manières de penser et d'agir publiquement ou politiquement (Smith, 2004 : 14).

## 1.2. L'intergouvernementalisme

Les intergouvernementalistes<sup>48</sup>, quant à eux, ne reconnaissent pas ce rôle déterminant aux institutions européennes, au contraire, ils les envisagent comme de simples intermédiaires entre les gouvernements (Smith, 2004 : 16). Inspirés par les néoréalistes des relations internationales, ils ont mis en avant certaines caractéristiques de l'intégration européenne que Lequesne synthétise comme suit: « a) *L'Union (La communauté) européenne est une coopération d'Etats guidés par la volonté rationnelle de préserver leur pouvoir et leur autorité ; b) Les formes coopératives créées par les Etats se rapprochent du modèle du « régime international » défini comme « un ensemble de normes de comportement, de règles et de politiques couvrant un champ large de domaines, aussi bien sur le plan des procédures que du contenu destiné à faciliter des accords entre les Etats membres » ; c) La mise en commun du pouvoir et de l'autorité dans certains domaines n'aboutit pas à diminuer le rôle des Etats mais plutôt à le renforcer, en favorisant notamment leur adaptation aux nouvelles contraintes (en particulier économiques) qu'impose l'environnement international » (Lequesne, 1996 : 393-394). Les intergouvernementalistes perçoivent donc les Etats et leurs gouvernements respectifs comme les seuls maîtres de l'intégration européenne. Ici priment les intérêts nationaux. « *This model [the state-centric model] poses states (or, more precisely, national governments) as ultimate decision-makers, devolving limited authority to supranational institutions to achieve specific policy goals. Decision-making in the EU is determined by bargaining among state executives » (Marks, Hooghe et Blank, 1996: 343-345). L'intégration européenne y est dépendante d'un processus de marchandage entre les Etats membres, qui se mobilisent en fonction de leur propre intérêt national. Dans cette perspective, le rôle de la Commission européenne se limite à faciliter les marchandages entre Etats membres (Lequesne, 1996 : 394). Les choix des Etats sont motivés par des objectifs économiques : « [p]our eux [intergouvernementalistes], les Etats sont à l'origine de la dynamique des transferts de souveraineté au niveau communautaire » (Guiraudon, 2003b : 40). L'élaboration d'une politique commune s'explique par la volonté des Etats membres de répondre ensemble à un problème commun (les flux migratoires) et à en partager les coûts (*burden-sharing*). En forçant le trait et en simplifiant, si on considère, comme les intergouvernementalistes, que les institutions supranationales sont des agents au service des gouvernements nationaux et si on considère qu'elles leur obéissent fidèlement, on en viendrait**

---

<sup>48</sup> Et en particulier l'intergouvernementalisme libéral théorisé par Moravcsik (1993).

à penser qu'en fin de compte, le *policy-making* de la politique commune n'aurait rien de spécifique. Dans ce cas de figure, ce seraient les Etats membres qui tireraient toutes les ficelles et la politique commune d'immigration correspondrait à une sorte de moyenne des différentes politiques nationales, fruit d'un marchandage entre les Etats membres. Smith relève que cette perspective occulte parfois la complexité des « *trade offs* » de la négociation communautaire et réduit l'analyse du *decision-making* à la prise de décision adoptée par le Conseil, alors que, dans les faits, toute une dynamique de médiation a pu y conduire (Smith, 2004 : 17). Et il affirme que, contrairement à ce qu'avancent les intergouvernementalistes, « *les contours de l'intégration communautaire sont déterminés essentiellement par la manière dont un échantillon beaucoup plus large d'acteurs s'ingénient sans cesse à peser sur l'encadrement de ces négociations en débattant de la forme des problèmes à traiter et du sens des « solutions » mises en œuvre* » (Smith, 2004: 24). L'analyse de l'intégration ne pourrait dès lors se limiter à celle des négociations entre les gouvernements des Etats membres et les instances communautaires.

### 1.3. La gouvernance européenne

La gouvernance européenne pose la question de l'influence du système politique (*polity*) sur la politique adoptée (*policy*), le système politique en devient la variable explicative (Jachtenfuchs, 2001 : 252). De ce point de vue, « *[t]he EU is thus conceived as a dynamic multi-level system, where the development of supranational institutions goes hand-in-hand with the differential adaptation of domestic structures in the Member States* » (Lavenex, 2001c: 853). « *La visée [de la gouvernance] consiste à appréhender les modes de gouvernement au-delà des acteurs et des dispositifs institutionnels par lesquels ils sont censés s'exercer d'un point de vue juridique, et au-delà des seuls intérêts stratégiques de ceux qui sont censés diriger ces modes de gouvernement, les dirigeants, ou de ceux qui luttent pour occuper ces fonctions officiellement dirigeantes* » (Paye, 2005 : 16). Dès lors dans une perspective analytique, « *[c]ela conduit à s'intéresser non plus seulement au gouvernement, à ses pouvoirs et ses instruments, mais au contraire à des mécanismes alternatifs de négociation entre différents groupes, réseaux, sous-systèmes, susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement* » (Le Galès, 1995 : 59).

Le système politique européen se caractérise par la coprésence d'Etats et d'institutions communautaires qui « *ont une capacité à générer des intérêts et des valeurs propres pouvant dépasser et défier les Etats qui les ont créées* » (Lequesne et Smith, 1998a, 1998b). Les particularités institutionnelles et décisionnelles de la construction européenne ont ainsi conduit les politologues à chercher des outils conceptuels traduisant cette complexité en utilisant la notion de gouvernance, voire de gouvernance à niveaux multiples ou multi-niveaux. Hooghe et Marks la définissent comme « *the dispersion of authority away from central government – upward to the supranational level, downward to sub national jurisdictions, and sideways to public/private networks* » (Hooghe & Marks, 2001 : 4). Cette approche permet de rendre compte de la dispersion, de l'éparpillement de l'autorité nationale verticalement vers des instances supranationales et infranationales et horizontalement vers des acteurs non étatiques (Bache & Flinders, 2004 : 4). « *This approach on multilevel governance disaggregates states into actors involved in European politics. Instead of looking at the interplay between national governments and the European Union, attention is focused on the multiple actors from regional governments, national governments and parliaments, the European Commission and the European Parliament, as well as on their patterns of interaction, which are described as networks and negotiations* » (Benz & Zimmer, 2008: 17). Focalisés sur les acteurs, les défenseurs de la gouvernance multi-niveaux considèrent que « *les institutions supranationales - en particulier la Commission européenne, la Cour européenne et le Parlement européen – exercent sur le policy-making une influence indépendante qui ne peut venir de leur rôle d'agents des Etats exécutifs* » (Marks, Hooghe et Blank, 1996 : 346). Ils se réfèrent aussi à une variété d'acteurs, qu'ils émanent du public ou du privé (firmes, ONG, groupes de pression...) (Peters & Pierre, 2004 : 82). Magnette souligne que cette approche permet d'élargir la perspective analytique de l'Union et de tenir compte de ses spécificités (Magnette, 2009 : 75).

Une des critiques principales faite à l'approche par la gouvernance est son faible pouvoir explicatif, on lui reconnaît davantage une valeur descriptive. « *Elle offre en particulier la possibilité de lier les analyses de politiques publiques à celles de la construction institutionnelle* » (Saurugger, 2009 : 254). D'un côté, elle met l'accent sur la décision et permet de rendre compte de la face cachée des processus décisionnels de l'UE mais d'un autre côté, elle échoue à expliquer « *la dimension politique de l'Union européenne* » (Smith, 2004 :31) et les questions de pouvoir politique (Jachtenfuchs, 2001 : 258). Smith relève dans

cette approche deux manquements ; il s'agit du peu d'attention portée aux « arènes *qui préparent et tranchent sur les arbitrages intersectoriels effectués par le gouvernement de l'Europe* » et aux « *problèmes de légitimation* » (Smith, 2004 : 30-31). Une autre critique adressée à la gouvernance européenne réside en sa tendance à produire de multiples études de cas qui donnent finalement une image de la fragmentation de la politique européenne dans la littérature (Jachtenfuchs, 2001 : 258).

#### 1.4. Le néo-institutionnalisme

Les néo-institutionnalistes partent du principe que les institutions sont des variables fondamentales qui structurent ou encadrent les acteurs, à l'instar des institutionnalistes, et, qui plus est, que ces institutions peuvent elles-mêmes agir comme des acteurs et développer des stratégies (Saurugger, 2009 : 193-194). Ils définissent les institutions de manière large.<sup>49</sup> Leur objectif est de comprendre l'impact du contexte institutionnel sur la politique européenne. « *Institutional contexts are thus conceptualised as independent variables imparting structure to policy development and political activity that occur within socially constructed systemic parameters established by the rules of the game, the institutional contours of particular policy sectors and a discursive context* » (Geddes, 2000: 39). Dans le cadre de l'intégration européenne, l'approche néo-institutionnaliste met notamment en avant « *la force politique du droit communautaire* » (Smith, 2000 : 40). En regard des trois types de néo-institutionnalismes distingués par Hall et Taylor (1997) (*cfr supra*), l'institutionnalisme du choix rationnel vise à expliquer les orientations rationnelles des acteurs par les institutions européennes. « *Dans le contexte des études européennes, les travaux cherchent principalement à comprendre pourquoi les gouvernements nationaux acceptent d'abandonner, ou au moins de mettre en commun, leur souveraineté en créant des institutions supranationales (pooling sovereignty)* » (Saurugger, 2009 : 199). L'institutionnalisme historique accorde une prééminence au contexte historique dans l'analyse des choix des acteurs et utilise la notion de « dépendance de sentier » (*cfr supra*). « *Chaque contexte local influence les processus politiques, contextes qui ont été forgés et institutionnalisés historiquement* » (Saurugger, 2009 : 212). Enfin, l'institutionnalisme sociologique considère

---

<sup>49</sup> Voir chapitre 1, point 1.3.

que « *le comportement des acteurs est davantage influencé par les conditions structurelles, créées par des environnements sociaux, culturels ou institutionnels* » (Saurugger, 2009 : 218).

La critique majeure formulée à l'encontre des différents institutionnalismes est le « *désintérêt pour les causes et les conséquences de l'intégration* » (Saurugger, 2009 : 225). L'accent est plutôt mis sur le fonctionnement de l'intégration, mais les tentatives des institutionnalismes de rendre compte des causes de cette intégration manquent généralement de consistance (Saurugger, 2009 : 226). Constatant que les trois types d'institutionnalismes attachent progressivement plus d'attention aussi aux idées pour expliquer le changement de politique et considérant que les politologues ne se sont guère intéressés aux questions de discours ces dernières années, Schmidt propose de définir un nouveau type d'institutionnalisme (Schmidt, 2008) qui rassemble sa démarche et celle d'autres recherches publiées depuis début 2000 (Saurugger, 2009 : 219). Ce qu'elle nomme institutionnalisme discursif part du principe que les idées et les discours ont un pouvoir explicatif. Les discours sont considérés comme « *whatever policy actors say to one another and to the public more generally in their efforts to construct and legitimate their policy programmes* » (Schmidt, 2002 : 169). Alors que Hall et Taylor (1997) avaient souligné le cloisonnement des trois institutionnalismes traditionnels, l'institutionnalisme discursif, intègre au contraire leur apport comme une information d'arrière-plan tout à fait nécessaire à l'analyse (Schmidt, 2008a : 322).<sup>50</sup>

### 1.5. L'eupéanisation

Les auteurs qui utilisent le concept d'eupéanisation cherchent à rendre compte de l'influence de l'intégration européenne sur les politiques nationales et au-delà (Saurugger, 2009 : 258). En effet, « *in recent years, a number of authors have attempted to integrate the processes of uploading and downloading into the same analytical framework, refusing to distinguish between, on the one hand, the influence of member-states on the European Union and, on the other, its effect on member-states* » (Hubert, 2007 : 1). Premièrement, le degré d'eupéanisation des politiques est examiné ; il s'agit de se demander si la politique publique en question relève exclusivement de la compétence des Etats membres ou si, à l'opposé, elle est complètement eupéanisée (Jachtenfuchs, 2001 : 250-251). Les conclusions des études

---

<sup>50</sup> Les concepts de l'institutionnalisme discursif seront abordés de manière plus approfondie dans la deuxième partie (chapitre 4).

situent nombre de secteurs entre ces deux extrêmes et notent même la tendance à s'y maintenir, ne considérant plus qu'il s'agit d'étapes intermédiaires à une européanisation complète (*ibidem*). Deuxièmement, se pose aussi la question de la qualité de l'européanisation. Jachtenfuchs considère qu'il est malaisé de cerner si les politiques européanisées tendent plutôt vers des standards élevés d'harmonisation ou au contraire vers le plus petit dénominateur commun des politiques nationales (*ibidem*).

Différentes définitions de l'européanisation ont été proposées et traduisent la perspective envisagée. Saurugger distingue trois types de définitions : « *un premier type mettant l'accent sur l'émergence de structures de gouvernance distinctement communautaires ; un deuxième se concentrant davantage sur l'intégration progressive de la dimension européenne dans les pratiques nationales ; un troisième insistant sur l'interaction des deux niveaux* » (Saurugger, 2009 : 259). On les retrouve également en ce qui concerne la politique européenne d'immigration (*cfr infra*). La définition de l'européanisation apportée par Radaelli, et qui est, par ailleurs, assez largement reconnue, même si elle a été discutée et ajustée (Palier, Surel *et al.*, 2007 : 37 et sv.), capte le double mouvement de « *uploading* » et « *downloading* » et insiste sur le fait qu'il s'agit bien d'un processus. (EPPIE, 2007: 37). Selon Radaelli, « *Europeanization consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies* » (Radaelli, 2004 : 3). On comprend donc que l'européanisation exprime une dynamique où plusieurs processus sont à l'œuvre, et « *qui prend en compte la formulation des politiques européennes, la mise en œuvre au niveau national, en incorporant les effets de feed-back du niveau national vers le niveau européen* » (Mégie et Ravinet, 2007 : 96). Cela conduit à aborder l'européanisation en termes d'interactions pour la définir comme « *l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne* » (Palier et Surel, 2007 : 39). Et Palier et Surel de souligner les avantages de cette définition, notamment parce qu'elle renvoie aux principales variables de l'analyse des politiques publiques : « *[l]européanisation devient ainsi un processus dont les effets sont attachés à des changements dans le cadre institutionnel qui détermine les interactions entre acteurs publics et privés, changements dans les préférences et les motivations qui guident les choix des acteurs concernés, mais également*

*dans les représentations et croyances attachées à l'action publique* » (Palier et Surel, 2007 : 40-41).

L'utilité de ce courant pour les recherches sur l'intégration a parfois été remise en question. On lui reproche en effet de trop insister sur le niveau national (Lehmkuhl, 2007 : 353), ou de tabler sur un agenda de recherche qui serait plus théorique qu'empirique (*ibidem*). Mégie et Ravinet abordent aussi les conséquences méthodologiques qui en découlent et insistent sur la nécessité de procéder à un séquençage du processus ou à l'identification de ses phases et puis d'essayer de comprendre les mécanismes et les interactions entre les acteurs et les niveaux (Mégie et Ravinet, 2007 : 104-105).

## 1.6. Synthèse

Les théories de l'intégration européenne cherchent donc à répondre à deux questions majeures (Saurugger, 2009). Primo, expliquer les raisons de la construction d'un système de politique intégré qui est donc la « *variable dépendante* » et secundo, trouver des moyens d'analyse de ce système qui est alors la « *variable explicative* » (Jachtenfuchs, 2001 : 246). Les approches traditionnelles sont focalisées sur la tension entre les Etats nationaux et les institutions supranationales, laquelle tension se manifeste pour le partage des compétences. Les autres approches cherchent en outre des moyens pour analyser ce qui se passe au sein de cette tension ou au-delà. L'approche par la gouvernance introduit une perspective plus en dedans, en ce sens qu'elle s'intéresse moins aux relations Etats membres-institutions supranationales qu'aux multiples acteurs impliqués. Le courant de l'eupéanisation ouvre un champ de recherche qui vise à comprendre l'impact de l'intégration européenne sur les politiques nationales. Enfin, pour terminer, il est largement admis que les institutions sont des variables qui, quasiment, s'imposent dans le cadre de l'étude de l'intégration européenne. Il est en effet reconnu que « [l]'Union européenne constitue sans aucun doute l'un des systèmes politiques les plus institutionnalisés dans le monde, avec un réseau dense d'institutions intergouvernementales et supranationales, ainsi qu'un ensemble de lois : l'acquis communautaire » (Saurugger, 2009 : 193).



## 2. La coopération européenne en matière d'immigration : étapes et facteurs

Retracer dans le temps les étapes majeures du développement institutionnel relatif à une politique commune en matière d'immigration est un exercice déjà réalisé par de nombreux chercheurs en sciences politiques ou juridiques (Berger, 2000 ; Bouteillet-Paquet, 2001 ; Callovi, 1990b, 1992, 2004 ; De Bruycker, 2003 ; Geddes, 1995, 1999, 2003 ; Guiraudon, 2000b, 2003b; Lewis & Spence, 2006 ; Martiniello, 2001 ; Pastore & Sciortino, 2002 ; Stetter, 2000 ; Tandonnet, 2001 ; Uçarer, 2001). Tous les auteurs soulignent généralement la variété de coopérations entre les Etats européens et celle concomitante des modes de décision au sein de l'intégration européenne. Magnette propose trois critères pour comprendre les schémas de procédures décisionnelles possibles : le degré d'implication de la Commission européenne et du Conseil, la règle de décision et la nature juridique des actes (Magnette, 2009 : 76). Ces critères lui permettent de distinguer les « trois schémas dominants d'élaboration de la décision dans l'Union : la *'méthode communautaire'*, la *coopération entre gouvernements* et la *'coordination ouverte'* » (*ibidem*). La régulation de l'immigration passe par ces schémas. La politique commune en cette matière, d'ailleurs toujours en construction, n'était pas acquise d'emblée. Son développement n'a été ni simple ni régulier (Brochmann, 2004 : 6). L'aspect institutionnel est évidemment fondamental pour comprendre le cadre qui structure les actions des différents acteurs impliqués, tant dans la formulation, que dans la décision de l'action publique européenne. Et comme le souligne De Bruycker, « *le cadre institutionnel dans lequel cette politique s'élabore interagit bien évidemment avec son contenu* » (De Bruycker, 2003 : 2).

On pourrait scinder le développement de cette politique commune en trois grandes périodes (pré Amsterdam, post Amsterdam et post Lisbonne) d'après deux éléments constitutionnels qui font office de pivots : premièrement, le Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne (signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999) et deuxièmement, le Traité sur le fonctionnement de l'Union ou Traité de Lisbonne (TFUE) (signé le 13 décembre 2007 et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009). Avant Amsterdam, on observe différents modes de coopération européenne en matière de contrôle de l'immigration et ensuite, l'avènement progressif d'une politique communautaire d'immigration. Le TFUE crée de nouvelles compétences d'action qui pourraient permettre la concrétisation d'une politique d'immigration communautarisée. La littérature tend à expliquer les différentes étapes de l'institutionnalisation européenne du contrôle de l'immigration et les résultats de ce

processus selon différents aspects. En effet, l'intégration européenne du contrôle de l'immigration s'est faite par étapes, et non sans difficultés. Toutes les propositions supranationales n'ont pas abouti. On peut distinguer d'une part, ce qui pousse les Etats membres à agir de concert et, d'autre part, ce qui les amène à déléguer leurs compétences en matière de contrôle de l'immigration.

## 2.1. Les premières coopérations

**Les fondements de la coopération (1957-1973)** - La période où la Communauté Economique Européenne est composée de six Etats membres fondateurs – dont un source d'émigration et fournisseur de main-d'œuvre (l'Italie) – est caractérisée par une absence de cadre institutionnel concernant le contrôle de l'immigration au niveau européen, car le Traité CEE<sup>51</sup> n'envisage pas expressément l'immigration des ressortissants des pays tiers (Callovi & van Nuffel, 1992 : 22). Toutefois, le principe même de libre circulation des personnes, inscrit dans l'article 3 c du Traité fondateur, contient une potentialité de coopération relative au contrôle européen de l'immigration (Callovi, 2004).

« Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus dans le présent Traité : [...]

c) l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. » (Traité de Rome, art. 3)

En effet, le Traité de Rome vise à la mise en place d'un marché commun entre les Etats membres c'est-à-dire d'un marché où circulent librement les marchandises, les personnes, les services et les capitaux. La réalisation de cet objectif de libre circulation des personnes<sup>52</sup> va progressivement pousser les Etats membres à chercher à coopérer entre eux dans le domaine des politiques de contrôle de l'immigration (Callovi, 2004). Une libre circulation des personnes exige en effet des entrées et des sorties des territoires nationaux sans contraintes de visa (Martiniello, 2001 : 29 ; Martiniello & Rea, 1997 : 127). Elle suppose que les ressortissants de la Communauté, tout comme ceux qui n'en sont pas ressortissants, circulent librement dans un espace sans frontières intérieures.

---

<sup>51</sup> Traité instituant la CEE ou Traité de Rome signé le 25 mars 1957 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958.

<sup>52</sup> Il s'agit des travailleurs salariés ou indépendants et des prestataires de services.

**La concertation informelle initiale (1974-1992)** – Cette période est marquée par des élargissements successifs<sup>53</sup> et les Etats membres sont désormais douze lors de l'entrée en vigueur de l'Acte Unique européen (le 1<sup>er</sup> juillet 1987).<sup>54</sup> Révision du Traité de Rome, l'Acte Unique donne la possibilité aux Etats membres de se concerter en matière d'immigration (Callovi, 1990b : 38 ; Martiniello et Rea, 1997 : 129-130).<sup>55</sup> L'objectif formulé par le nouveau traité est de réaliser, au terme de l'année 1992, un marché européen intérieur avec un espace sans frontières intérieures :

« Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité. » (Traité CEE, art. 8A, §2)<sup>56</sup>

Ce traité souligne donc la nécessité d'un contrôle commun aux frontières extérieures, c'est-à-dire que l'objectif visé est que tous les Etats membres appliquent les mêmes règles de franchissement des frontières extérieures pour éviter que certaines ne constituent le ventre mou de la Communauté. Toutefois, les Etats européens sont extrêmement soucieux de conserver leurs prérogatives en matière d'immigration et favorisent une coopération au niveau intergouvernemental plutôt que dans le cadre communautaire qui implique davantage les institutions supranationales (Martiniello & Rea, 1997 : 130). En effet, la Commission européenne n'est pas reconnue comme compétente par le traité en matière de contrôle de l'immigration. Elle peut donc tout au plus émettre des suggestions pour peu qu'on le lui demande, et elle demeure confinée à un statut d'observateur ponctuel dans les instances intergouvernementales, comme le Groupe *ad hoc* Immigration (*cfr infra*) (Uçarer, 2001 : 4 ; Lewis & Spence, 2006 : 293).

Cette période de « *coopération intergouvernementale informelle* »<sup>57</sup> est marquée par des activités entre différents Etats, particulièrement dans plusieurs groupes de discussion flexibles auxquels la Commission européenne participe. Le Groupe Trevi, créé en 1975, est l'un des tout premiers d'entre eux ; on y envisage les conséquences de l'abolition des frontières

---

<sup>53</sup> En effet, en 1973, les Communautés européennes se sont élargies au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande (pays d'émigration à l'époque). Trois pays d'émigration les rejoignent ensuite : la Grèce en 1981, puis l'Espagne et le Portugal en 1986. En outre, le 3 octobre 1990, l'Allemagne est réunifiée.

<sup>54</sup> Signé le 17 février 1986.

<sup>55</sup> Voir en particulier la déclaration annexée à l'Acte Unique JO L 169 du 29.6.1987, p.26, selon laquelle les Etats membres veulent coopérer « sans préjudice des compétences de la communauté, notamment en ce qui concerne l'entrée, la circulation et le séjour des ressortissants de pays tiers. »

<sup>56</sup> Cet article correspondra à l'article 7a du Traité de Maastricht et puis à l'article 14 du Traité d'Amsterdam.

<sup>57</sup> « *informal intergovernmentalism* » (Geddes, 2003).

intérieures (Callovi & van Nuffel, 1992 : 31). Il rassemble des hauts fonctionnaires en marge de la coopération européenne et comporte trois groupes de travail sur des matières spécifiques, telles que l'antiterrorisme, la sécurité et l'information, la coopération policière et la lutte contre la drogue et le crime organisé (Guiraudon, 2000b : 260 ; Bigo, 1992 ; Nilsson, 2004 : 115 ; Lewis & Spence, 2006 : 295). La concertation n'est pas, à ce stade, intégrée au dispositif communautaire ni au contrôle des institutions (Hayes-Renshaw & Wallace, 1997 : 94). Plusieurs groupes sont chargés de se pencher sur les mesures qui doivent accompagner la suppression des contrôles aux frontières et garantir la sécurité des Etats. Les premières discussions des ministres concernés de l'Europe des douze se développent dans le cadre intergouvernemental du Groupe *ad hoc* Immigration créé en 1986, et auquel est confiée la mission de dresser le bilan des politiques d'asile et de celles relatives à l'immigration dans les Etats membres (Callovi, 2004 : 12). Le Groupe *ad hoc* Immigration doit préparer les textes juridiques pour pouvoir exécuter le rapport du Groupe des Coordonateurs Libre circulation des personnes (ou Groupe de Rhodes).<sup>58</sup> Appelé aussi *Document de Palma*, ce rapport détermine les mesures d'accompagnement prioritaires à mettre en place pour accompagner la libre circulation. Il est adopté au Conseil européen de Madrid en juin 1989.<sup>59</sup> Parmi les mesures jugées souhaitables, figure l'harmonisation opportune des législations d'immigration.<sup>60</sup>

De cette approche, qualifiée d'informelle, Geddes souligne les faiblesses majeures comme son inefficacité, étant donné la difficulté de ratifier les décisions, et son aspect non démocratique, vu le caractère secret de ces décisions (Geddes, 2003 : 133-134). Il relève néanmoins son importance pour la socialisation des acteurs (les ministres de l'Intérieur) (*ibidem*). Et si les accords politiques conclus ne sont pas juridiquement contraignants, ils sont formellement adoptés au niveau du Conseil européen, ce qui leur confère une légitimité politique (Castagnos-Sen, 2002 : 2).

A cette époque débute une coopération développée en dehors du cadre de la Communauté, la coopération Schengen. Son objectif est de réaliser l'espace de libre circulation sans frontières

---

<sup>58</sup> La mise sur pied de ce groupe a en effet été décidée lors du Conseil européen de Rhodes de 1988. La Commission est représentée dans ce groupe (Bigo, 1992 : 146). Il s'agit d'un groupe chargé de la coordination des différents groupes liés à l'exécution de l'article 8a de l'Acte Unique (Callovi, 1990a, 1992). Après l'entrée en vigueur du TUE, il devient le Comité de coordination K4 (du nom de l'article du traité sur lequel il est basé) (Hayes-Renshaw & Wallace, 1997 : 94).

<sup>59</sup> Document de Palma ou *Libre circulation des personnes, Rapport du groupe des coordonateurs pour la libre circulation des personnes* (adopté au Conseil Européen de Madrid en juin 1989. 4-6.6.1989).

<sup>60</sup> Document de Palma, Annexe I, p.5

intérieures visé par l'Acte Unique, mais dans un cadre réduit à quelques Etats membres. Au départ, il s'agissait d'une proposition de la France à l'Allemagne, qui est reprise avec les Etats de l'union économique BENELUX, lesquels expérimentaient déjà une forme de libre circulation des personnes (Bigo, 1998). Ainsi, afin de dépasser les débats relatifs à l'amplitude à donner à la notion de « personnes » dans la libre circulation<sup>61</sup>, mais aussi en prouvant *de facto* à d'autres Etats de la Communauté le caractère réalisable d'un espace de libre circulation des personnes et ce, sans frontières intérieures, afin aussi de répondre aux mécontentements exprimés par les transporteurs routiers, ces Etats marquent leur volonté d'instaurer entre eux un espace de libre circulation des personnes, tout en garantissant une protection renforcée aux frontières extérieures (Bigo, 1998 ; Lavenex & Wallace, 2005 : 460). Et dans ce but, ils signent les accords de Schengen en juin 1985 (Callovi, 2005).<sup>62</sup> La Convention d'application des accords de Schengen, signée le 19 juin 1990, vise à mettre en œuvre cet espace sans frontières internes entre les Etats signataires et associés. Elle n'entre toutefois en vigueur que cinq ans plus tard. Différentes « mesures compensatoires » sont prises par les Etats participants pour permettre un espace de libre circulation, mesures parmi lesquelles l'abolition des contrôles aux frontières communes et leur report sur les frontières extérieures, l'harmonisation des visas de court séjour, la création d'un système d'information commun de données relatives aux personnes et aux objets (SIS), etc. Soit un ensemble de mesures pour pallier au manque de sécurité lié à l'ouverture des frontières (Math et Rodier, 2003 : 169). Les mesures prises dans le cadre Schengen ne constituent donc pas une politique commune d'immigration mais une politique commune de contrôle des frontières (Watts, 2002 : 134 ; Callovi, 2005).

**La « coopération intergouvernementale formelle » (1993-1997)<sup>63</sup>** - Le Traité de l'Union européenne, ou Traité de Maastricht,<sup>64</sup> introduit la notion de citoyenneté de l'Union (article 8

---

<sup>61</sup> En particulier sur l'interprétation de l'article 8a.

<sup>62</sup> L'accord de Schengen est signé le 14 juin 1985 ainsi que ses protocoles et les accords d'adhésion des Etats. Accord entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985 - Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 22.09.2000. [s.l.].

<sup>63</sup> « *formal intergovernmental cooperation* », (Geddes, 2003) ou intergouvernementalisme. Wallace le nomme transgouvernementalisme (« *intensive transgovernmentalism* ») et l'identifie comme un des cinq modes de coopération politique dans le *policy-making* de l'Union. Il est caractérisé par un rôle actif et directif du Conseil sur la politique, une prédominance du Conseil des ministres, un rôle limité pour la Commission, l'exclusion du Parlement et de la Cour de Justice, la participation d'un cercle de fonctionnaires nationaux, des arrangements spéciaux pour la coopération (avec le Secrétariat du Conseil), un mode peu transparent et la capacité de produire parfois une politique commune substantielle (Wallace, 2005 : 85-86).

<sup>64</sup> Signé le 7 février 1992 et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

du TCE) qui est reconnue à toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre de la Communauté européenne. « [Cela] renforce considérablement un développement important et inhérent au processus d'intégration en cours depuis un demi-siècle : celui de détacher progressivement, dans une certaine mesure et dans certaines limites, la jouissance de droits dans un Etat de l'exigence de posséder la nationalité de ce dernier. En imposant que le citoyen européen « transfrontalier » soit traité de manière égale aux nationaux de l'Etat d'accueil, la citoyenneté de l'Union rattache la possession de certains droits à la simple résidence dans l'Etat d'accueil – contribuant ainsi à l'émergence d'une conception de citoyenneté à la fois pré- et post-nationale » (Hanf, 2007 : 25). Le traité lie ainsi à la citoyenneté européenne le droit à la libre circulation des citoyens européens (Callovi, 2004 : 4) et le « constitutionnalise » pour les personnes non actives économiquement (Hanf, 2007 : 21). Il s'agit donc d'une étape majeure qui permet d'attacher le droit à libre circulation à la possession de la citoyenneté européenne.

Le traité formalise également la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures en créant un troisième pilier de compétences intergouvernementales. Son Titre VI intitulé « Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures » invite donc les Etats membres à coopérer dans une structure institutionnelle unique. Il s'agit d'une étape importante, où l'immigration est reconnue dans le traité comme matière d'intérêt commun aux Etats membres, à l'exception de l'octroi des visas.<sup>65</sup> Toutefois, cette pilarisation minimise l'implication des institutions européennes (Geddes, 2003 : 135). D'autant plus que le traité établit un cadre de négociation à cinq étages : groupes de travail, groupes directeurs, COREPER, comité K4 et Conseil des ministres JAI (Uçarar, 2001 : 4). « [L]a Commission ne dispose que d'un droit d'initiative très limité et partagé avec les gouvernements, tandis que le Parlement n'est, au mieux, que consulté sur certains aspects. [...] quant à la coordination des politiques d'asile et d'immigration et à la coopération policière et judiciaire pénale, elles produisent un droit qui n'est soumis au contrôle de la Cour que dans des conditions limitées » (Magnette, 2009 : 78-9). Il s'agit d'une coopération des ministres au niveau européen avec une prise de décision à l'unanimité, mais qui n'est pas soumise aux mécanismes de contrôle parlementaire et juridictionnel. Comme Geddes le souligne, une série de mesures sont

---

<sup>65</sup> Articles K du Traité qui concerne « la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ». L'article 100c introduit communautarise par contre la détermination des pays soumis à visa pour le franchissement des frontières extérieures.

effectivement prises dans le courant de cette période, mais comme elles sont non contraignantes, le problème d'efficacité demeure (Geddes, 2003 : 135).

## 2.2. La communautarisation graduelle

**Premier stade (1997/9-2004)** - Signé le 2 octobre 1997 par les quinze<sup>66</sup> et en vigueur dès le 1<sup>er</sup> mai 1999, le Traité d'Amsterdam marque un tournant décisif pour le développement d'une politique européenne commune d'immigration. L'acquis Schengen est intégré au cadre juridique et institutionnel de l'UE.<sup>67</sup> Une partie du troisième pilier (le Titre VI du Traité de Maastricht) est en effet transférée dans le cadre du premier pilier, désormais le Titre IV, intitulé « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » (art. 61 à 69) – avec l'article 63 en particulier pour ce qui concerne la politique d'immigration. Ce dernier stipule notamment que :

« Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam : [...]

3) des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants :

a) conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas et titres de séjour de longue durée, y compris aux fins de regroupement familial ;

b) immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;

4) des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un Etat membre de séjourner dans les autres Etats membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.[...] »<sup>68</sup>

Le traité intègre également dans le droit communautaire l'acquis de la coopération élaborée dans le cadre restreint de Schengen et qui doit dès lors être mis en œuvre par les Etats candidats à l'Union. Le Traité d'Amsterdam définit ainsi l'objectif de faire de l'Union un

---

<sup>66</sup> Pendant cette période, l'Europe continue de s'élargir. En 1995, elle compte désormais 15 membres puisque la Suède, la Finlande et l'Autriche (trois pays d'immigration) ont rejoint l'Union européenne.

<sup>67</sup> Une liste des éléments composant l'acquis a été adoptée le 20 mai 1999 (JO L 176, 10.7.1999, p. 36-62) et rectificatif (JO L 9, 13.1.2000, p.31-32). Les principales mesures sont l'abolition des contrôles aux frontières communes intérieures, la définition de règles communes pour le contrôle des frontières extérieures, l'harmonisation des conditions d'entrée et de visas pour les séjours inférieurs à trois mois, l'amélioration et le renforcement de la coopération policière, le renforcement de la coopération judiciaire et la création du système d'information Schengen (SIS).

<sup>68</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les Communautés Européennes et certains actes connexes, JO C 340, 10.11.1997.

« espace de liberté, de sécurité et de justice » et il confère des pouvoirs en ce sens aux institutions supranationales, en particulier à la Commission. Comme c'est le cas pour les matières incluses dans le premier pilier de l'Union, la politique d'immigration relève désormais de la méthode communautaire. « *Immigration and asylum were thus 'communitarised' in the sense that they moved to the Community pillar, but were not 'supranationalised' in the sense of being made subject to day-to-day processes of integration* » (Geddes, 2003: 137). En réalité, il s'agit d'une communautarisation graduelle, car la prise de décision relative à ces matières est spécifique et complexe. Pour permettre un passage en souplesse de l'intergouvernementalisme, où dominant les Etats, vers une communautarisation, où le poids des institutions supranationales est plus important, le Traité d'Amsterdam table sur la flexibilité (Lavenex & Wallace, 2005 : 466). En effet, il prévoit une période transitoire de cinq ans pendant laquelle la Commission doit continuer de partager son droit d'initiative législative avec les Etats membres.<sup>69</sup> Le Parlement européen doit être simplement consulté.<sup>70</sup> Ainsi, tout au long de cette première période, seul le Conseil peut décider de textes contraignants (directives ou règlements) et, a fortiori, à l'unanimité.<sup>71</sup> Le traité prévoit que les Etats membres puissent décider à l'unanimité l'ensemble ou les parties de la matière qu'ils souhaitent communautariser (Uçarer, 2001 : 11).<sup>72</sup> La procédure reste donc intergouvernementale dans un premier temps, ce qui n'est pas pour faciliter les prises de décision dans le domaine d'autant que l'Europe continue de s'élargir.<sup>73</sup>

Ce traité pose donc des bases constitutionnelles pour une politique communautaire d'immigration, mais avec plusieurs limites temporelles, institutionnelles et même géographiques. En effet, des protocoles annexés au traité permettent que certains Etats ne se soumettent pas à cette politique – avec des clauses d'*opt-out* utilisées par le Royaume-Uni et l'Irlande qui ont choisi de ne pas collaborer dans le cadre du Titre IV, de même que le

---

<sup>69</sup> Excepté le §3 de l'article 67 concerne les visas de trois mois, la liste des pays tiers nécessitant un visa et le modèle type de visa.

<sup>70</sup> La consultation simple ou « procédure d'avis simple » prévoit que le Parlement européen donne son avis sur les propositions législatives faites par la Commission européenne. Le Conseil prend en considération cet avis mais n'est pas tenu de s'y conformer lorsqu'il prend sa décision. Les amendements que le Parlement suggère peuvent par contre, être pris en compte par la Commission qui peut revoir sa proposition et la modifier dans le cas échéant. (Art. 192, Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, JO C 325 du 24.12.2002, p.115).

<sup>71</sup> Exception faite en ce qui concerne les matières de l'article 67§3 qui se décident à la majorité qualifiée.

<sup>72</sup> Ce qui signifierait donc la codécision avec le Parlement et le vote à la majorité qualifiée, avec aussi le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes.

<sup>73</sup> Il s'agit de Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie (pays d'émigration et de transit). Nous reviendrons dans la troisième partie sur l'élargissement à 25 et puis à 27 avec la Roumanie et la Bulgarie dès 2007.



Danemark et ce, bien qu'il soit membre de l'espace Schengen.<sup>74</sup> Par ailleurs, le Traité de Nice<sup>75</sup> complète les dispositions institutionnelles d'Amsterdam : les Etats s'y engagent à recourir à la « clause passerelle » de l'article 67§2 du TCE.<sup>76</sup> Cette clause permet d'introduire le vote à la majorité qualifiée pour certaines matières régies par le vote à l'unanimité dont l'immigration, sans qu'une modification du Traité d'Amsterdam soit nécessaire, et pour autant que le Conseil l'ait préalablement décidé à l'unanimité.

**Deuxième stade (2005-2009)** - La Commission détient désormais le monopole de l'initiative législative pour toutes les matières du Titre IV « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » du Traité d'Amsterdam. Depuis janvier 2005, grâce à l'utilisation de la clause passerelle, la procédure de codécision à la majorité qualifiée a été instaurée en ce qui concerne le contrôle des frontières et la lutte contre l'immigration clandestine (Haenel, 2006 : 13). Pour ce qui est de l'immigration légale, la procédure de consultation simple du Parlement et le vote à l'unanimité du Conseil perdurent.

### 2.3. La communautarisation ancrée

Dans le cadre du Titre V « Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice » chapitre 2 « Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration » du Traité sur le Fonctionnement de l'Union (Traité de Lisbonne)<sup>77</sup>, les moyens institutionnels de l'Union européenne s'étendent en ce qui concerne l'immigration.

« L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les Etats membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci » (TFUE, art. 79, §1).

La procédure législative ordinaire (la règle du vote à majorité qualifiée et en codécision avec le Parlement européen) est désormais de mise en ce qui concerne les mesures relatives à une politique communautaire d'immigration, l'immigration régulière incluse (art. 79, §2). Cette

---

<sup>74</sup> Le développement explicatif est réduit à ce stade, étant donné que l'on y reviendra plus avant, dans la troisième partie de ce travail.

<sup>75</sup> Signé le 26 février 2001 (et en vigueur dès le 1<sup>er</sup> février 2003).

<sup>76</sup> Une clause passerelle est « *une disposition des traités permettant, après leur entrée en vigueur, de modifier certaines procédures de décision ou de contrôle sans recourir à une Conférence intergouvernementale* » (Haenel, 2006 : 5).

<sup>77</sup> Signé le 13 décembre 2007, le TFUE est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

modification institutionnelle peut laisser augurer des développements peut-être plus rapides dans le cadre de l'élaboration d'une politique communautaire d'immigration. Toutefois, on doit mentionner les précautions nationales prises pour éviter une communautarisation qui irait au-delà de la volonté des Etats membres. Le Traité de Lisbonne prévoit en effet une procédure dite du « frein d'urgence » à la procédure ordinaire.<sup>78</sup> Elle permet à chaque Etat membre de suspendre le processus législatif d'une mesure s'il considère que celle-ci peut menacer son système judiciaire.<sup>79</sup> Par ailleurs, le nombre actuel d'Etats de l'Union et les perspectives d'élargissements ultérieurs peuvent être également considérés comme des obstacles pour la constitution d'une coalition d'Etats dans l'objectif d'atteindre la majorité qualifiée nécessaire à l'adoption de mesures législatives.<sup>80</sup> Les multiples Etats de l'Union ont, en effet, des histoires et des expériences migratoires différentes et des intérêts qui peuvent diverger dans la manière dont ils conçoivent la régulation de l'immigration.

#### 2.4. Les facteurs de coopération

Deux raisons majeures sont mises en avant par la littérature pour expliquer la concertation des Etats européens en matière de contrôle d'immigration. Ce sont des facteurs historiques d'ordre endogène (*spill-over* lié à d'autres politiques européennes), comme la protection de la sécurité dans la réalisation du marché commun, et d'ordre exogène, avec la croissance et la diversification de la pression migratoire (Lavenex & Wallace, 2005 : 460). L'abolition des frontières intérieures pour la réalisation du marché commun crée un espace de libre circulation entre les Etats membres. Cela génère une interdépendance entre leurs politiques d'immigration respectives, laquelle interdépendance nécessite de reporter le contrôle sur les frontières extérieures de l'Union – ceci devant être réalisé de manière coordonnée et concertée (Callovi, 1992). L'immigration est donc une « *conséquence anticipée* » (Guiraudon, 2000b : 255) du marché intérieur et elle est abordée comme un risque. D'autre part, la perspective d'augmentation croissante des flux migratoires en provenance du Sud est mise en avant tout

---

<sup>78</sup> Art. 82, §3.

<sup>79</sup> En cas d'usage du frein d'urgence, la procédure ordinaire est suspendue. Si endéans les 4 mois, le Conseil parvient à un consensus, la procédure est renvoyée au Conseil des ministres. Sinon, la procédure reste en suspens à moins qu'un minimum de neuf Etats membres manifeste leur désir de la poursuivre. Dans ce cas, ils peuvent y être autorisés dans un mode de « coopération renforcée ».

<sup>80</sup> Candidat reconnu, la Croatie (octobre 2008). Date d'ouverture des négociations d'adhésion. <[http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/index_fr.htm)> (2.5.2010). Turquie (octobre 2005), Macédoine (décembre 2005). Date où la candidature a été reconnue. Les négociations d'adhésion n'ont pas encore commencé. <[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index_fr.htm)> (2.5.2010).

comme, dès la fin des années 1980, celle originaire de l'est de l'Europe. Les Etats membres, alertés, affichent une tendance à vouloir s'en préserver. La convergence des préférences nationales pour une restriction de l'immigration entraîne les Etats à se concerter (Convey & Kupiszewski, 1995 ; Lavenex & Wallace, 2005).

Ces éclairages sont considérés plutôt comme des causes mais, selon Guiraudon et Stetter, ils n'offrent pas d'explication sur les modes de coopération européenne mis en place ni sur leur caractère graduel (Stetter, 2000 : 81 ; Guiraudon, 2000b). En outre, comme l'indique Guiraudon, la concertation débute avant l'arrivée importante de réfugiés et de demandeurs d'asile et avant la chute du mur de Berlin et ses conséquences (Guiraudon, 2000b : 253). Ce qui met à mal l'idée que la convergence des préférences des Etats membres précédait la coopération (*ibidem*). Différents auteurs comme Guiraudon (2000b, 2001a ,2003b), Stetter (2000), Givens et Luedtke (2004) ou Sciortino (2005) mettent à disposition des perspectives différentes, mais pas nécessairement divergentes, pour expliquer les développements de la délégation au niveau supranational. La première l'envisage comme une réponse à des contraintes intérieures et le second, comme une réponse à des contraintes institutionnelles internationales. Les troisièmes mettent en exergue les facteurs de blocage ou d'harmonisation de propositions européennes. Le dernier identifie le cadre discursif dans lequel se développe le *policy-making* en question.

Dans la période pré-Amsterdam, et donc dans un cadre décisionnel intergouvernemental européen, Guiraudon met en avant le fait que certains acteurs nationaux ont cherché à faire valoir leurs priorités en termes de restriction de l'immigration au niveau européen et ce, pour échapper aux contraintes nationales, tant de type institutionnel (droits des migrants) que de type politique (conflits d'intérêts avec d'autres acteurs nationaux, comme les autres ministères) (Guiraudon, 2001c). Les acteurs nationaux concernés sont les ministères de l'Intérieur ainsi que les forces de l'ordre et de sécurité ; ils se sont imposés au niveau européen (*ibidem*). Différents acteurs bureaucratiques, en particulier les services de renseignements et les polices, ont modifié leurs objectifs pour se focaliser sur la surveillance des migrants et se créer ainsi une nouvelle légitimité, suite à la fin de la Guerre froide (Bigo, 1992 ; 2001). Aussi Bigo considère-t-il que le contrôle des migrations n'est pas tant une réponse à un problème de sécurité dû à l'immigration illégale mais plutôt le résultat construit d'agences de sécurité soucieuses d'appliquer leurs solutions traditionnelles à un problème défini en conséquence (Bigo, 1992, 1998, 2001).

Pour comprendre quels sont les acteurs qui peuvent tirer profit d'une coopération européenne, Guiraudon élabore un cadre analytique basé sur la notion de « *venue shopping* » développée par Baumgartner et Jones (1993). Ces deux auteurs définissent les policy venues comme des « *institutional location where authoritative decisions are made concerning a given issue* » (Baumgartner & Jones, 1993 : 32). S'ils considèrent aussi que l'association de certains problèmes politiques à des arènes spécifiques peut bloquer le changement de politique, ils observent également qu'une multiplicité d'arènes institutionnelles peut inciter les acteurs à chercher celles qui sont les plus propices à la politique qu'ils défendent (Baumgartner & Jones, 1993 : 33 et 35).<sup>81</sup>

La coopération européenne en matière d'immigration entre 1970 et 1999 peut s'expliquer dès lors comme une stratégie qui permet à certains acteurs d'éviter les pressions institutionnelles et politiques nationales (Guiraudon, 2000b). Selon Guiraudon, « *les forums intergouvernementaux à caractère secret* » constituent des lieux idéaux pour échapper aux contraintes nationales qui pesaient sur les fonctionnaires responsables des migrations et ils ont permis aux fonctionnaires des ministères de l'Intérieur de prendre le dessus sur ceux des Affaires Etrangères et d'imposer leur point de vue (Guiraudon, 2003b: 41). Guiraudon met en lumière trois avantages de la coopération européenne pour les responsables nationaux du contrôle de l'immigration (fonctionnaires de l'Intérieur) ; elle rappelle d'abord les contraintes qui pèsent sur les acteurs du contrôle au niveau national (*ibidem*). Il s'agit, d'une part, – et ce fait a déjà été dûment argumenté par Hollifield (1992) – de contraintes juridiques, à savoir la jurisprudence des Cours de Justice qui cherchent à protéger les droits de toutes personnes, fussent-elles ou non migrantes, et qui de ce fait constituent autant d'obstacles à la mise en place de politiques d'immigration excessivement restrictives et surtout dans lesquelles les migrants ne seraient pas traités comme des sujets de droit (*ibidem*). D'autre part, les Etats doivent faire face à des difficultés de mise en œuvre de leurs politiques de contrôle et Guiraudon rappelle que la stratégie mise en place au niveau national est celle du « *contrôle à distance* » (Zolberg, 1999), qui prend la forme d'une politique de visas (Guiraudon, 2000b :259). L'auteure rappelle aussi que, avant que les Etats (et plus précisément les fonctionnaires nationaux de l'Intérieur) ne décident de se concerter sur le contrôle de l'immigration, ils coopéraient déjà dans le cadre de la lutte contre le crime organisé, le

---

<sup>81</sup> « *Many venues with only vague or ambiguous constraints on their jurisdictional boundaries create opportunities for strategically minded policy entrepreneurs to shop for the most favorable locus for their policies. Fewer venues with tighter or more explicitly defined boundaries limit the opportunities for venue shopping and discourage entrepreneurial behaviour* » (Baumgartner & Jones, 1993 : 35).

terrorisme et le trafic de drogues (Guiraudon, 2000b : 260). Elle conclut donc que « *pre-existing international security forums allowed law and order officials to set the agenda of migration as a European security issue where they would be seen as the legitimate policy-makers – contrary to other ministries or services – with the tacit assent of political circles* » (Guiraudon, 2000b: 261).

Cette coopération a donc trois avantages pour les Etats et leurs intérêts en matière de contrôle et de sécurité (Guiraudon, 2000b : 262). Premièrement, elle leur permet d'éviter les contraintes juridiques étant donné que la Cour de Justice des Communautés Européennes est exclue de la coopération intergouvernementale formelle et que son rôle est limité dans le cadre de la communautarisation instituée par le Traité d'Amsterdam (*ibidem*). Deuxièmement, elle permet d'exclure des adversaires potentiels à un contrôle strict et restrictif de l'immigration, tant au niveau supranational que national (*ibidem*). C'est le cas du Parlement européen, considéré comme trop pro-migrant et qui a un rôle limité dans la coopération intergouvernementale formelle et dans la communautarisation (premier stade) et c'est également le cas pour les organisations de soutien des migrants comme pour les autres ministères nationaux concernés par l'immigration (en particulier ceux de l'Emploi et des Affaires Etrangères) (Guiraudon, 2000b : 264). Troisièmement, la coopération transnationale permet d'intégrer de nouveaux acteurs, dont les intérêts coïncident avec ceux des gouvernements nationaux qui souhaitent mettre en œuvre des politiques restrictives (Guiraudon & Lahav, 2000 : 177) (*cf infra*).

Dans une perspective institutionnaliste, Stetter propose d'utiliser les théories de la régulation et du mandant-mandataire pour montrer que la supranationalisation du contrôle de l'immigration est une réponse à l'échec de l'intergouvernementalisme (Stetter, 2000). S'appuyant sur les travaux de Majone, qui a souligné que les explications néofonctionnalistes peinent à expliquer le caractère sélectif de la supranationalisation (Majone, 1996 : 63), Stetter considère que « *[t]his selective nature becomes obvious in the case of migration policies, where member states for a long time resisted any delegation of competencies to the supranational level despite the economic logic of guaranteeing the free movement of persons* » (Stetter, 2000: 82). Dans cette perspective, l'intégration européenne passe surtout par des programmes régulateurs dont les coûts reviennent aux acteurs qui les mettent en œuvre et, dans le cas des politiques migratoires, il s'agit des gouvernements, des migrants en tant qu'individus et des compagnies (comme celles des transporteurs) (Stetter, 2000 : 82-83).

Stetter estime qu'il ne suffit pas de considérer les « *externalités négatives* » du marché – par exemple, la perte de contrôle sur les étrangers due à l'abolition des frontières internes – pour expliquer la supranationalisation (Stetter, 2000 : 83). Il applique le modèle de Majone, qui considère la crédibilité politique comme élément essentiel dans la question de la délégation (Majone, 1996 : 41). Majone argue également que « *in the field of regulatory policy-making, European integration has meant 'rule creation' – new and generally better rules both at the national and supranational levels – rather than simply 'rule diversion' from one level of government to another* » (Majone, 1996: 59). La délégation au niveau supranational s'expliquerait donc plutôt par le manque de crédibilité au niveau de la coopération intergouvernementale (Majone, 1993 :25). Stetter constate ainsi que cette coopération, formalisée par le troisième pilier du Traité de Maastricht, va être reconnue inefficace et à l'origine de problèmes de coordination, d'information ou de crédibilité (étant donné la nature incertaine des instruments adoptés) et ce, lors du bilan qu'en font, à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de 1996, les Etats membres et les institutions européennes (Stetter, 2000 : 91) : « *[t]he only solution for overcoming these problems was – assuming that member states were committed to continue co-operation in other policy areas on a supranational level – by delegating authority to the First Pillar, both for the legal and the institutional provisions governing the regulation of migration policies* » (Stetter, 2000 : 93). L'échec de régulation internationale pourrait donc expliquer que les Etats membres (les mandants) optent pour une communautarisation, et donc une délégation de compétence à la Commission (mandataire) dans le Titre IV du Traité d'Amsterdam, tout en cherchant à limiter son autonomie (« *agency losses* »)<sup>82</sup> par des dispositions institutionnelles spécifiques (la procédure de décision basée sur le vote à l'unanimité) (Stetter, 2000 : 84 & 97).

Givens et Luedtke ont proposé un modèle pour expliquer la manière dont les Etats membres soutiennent ou au contraire bloquent l'harmonisation/européanisation de leur politique migratoire (Givens & Luedtke, 2004). Dans cette perspective intergouvernementaliste, deux camps, en quelque sorte, sont identifiés au sein des acteurs étatiques : ceux qui cherchent à renforcer leur souveraineté sur le contrôle de l'immigration, en particulier les ministres de l'Intérieur et de la Justice, et ceux qui défendent les droits des migrants, comme les Cours et leurs alliés (groupes d'intérêt, institutions supranationales) (Givens & Luedtke, 2004 : 148). Les deux dimensions de l'harmonisation (le succès ou l'échec d'une proposition et son

---

<sup>82</sup> Voir Pollack (1997).

caractère en termes de droits des migrants (extensif ou restrictif)) s'expliquent, d'un côté, par le degré de pertinence politique de la question, mesuré d'après les occurrences médiatiques et les enquêtes d'opinion, et d'un autre côté, par des contraintes institutionnelles relevant de l'activisme de groupes d'intérêt, de Cours nationales ou des institutions européennes (Givens & Luedtke, 2004 : 150-151). Givens et Luedtke démontrent ainsi que, lorsque la question est très importante dans le débat public, les institutions européennes échouent, les Etats bloquent l'harmonisation ou bien ne permettent qu'une harmonisation restrictive quant aux droits des migrants, car ils sont pris par des considérations électorales, surtout en raison de la peur d'une montée de partis d'extrême droite (haut coût politique) (*ibidem*). Ce sont donc des facteurs situés au niveau national qui déterminent les résultats de l'harmonisation, car ils influencent la position des Etats membres lors de leurs négociations au Conseil (*ibidem*). Sciortino a d'ailleurs rappelé, à ce propos, que des coalitions gouvernementales de centre droit se sont retrouvées dans nombre d'Etats membres (Sciortino, 2005 : 226). C'était le cas par exemple du Danemark, de l'Espagne, de la France, de la Grèce ou encore de l'Italie. Ainsi donc, dans l'analyse de Givens et Luedtke, la résistance des Etats membres à l'harmonisation des politiques d'immigration est expliquée avec un modèle conceptuel qui rend compte du déroulement du processus et de ses blocages. Le rôle des Etats nationaux est mis en avant, dans la mesure où nombre de matières de la politique d'immigration relèvent d'un mode décisionnel où prévaut la règle de l'unanimité au Conseil. Leur perspective est plutôt focalisée sur les intérêts et les institutions. Leur modèle comporte cependant des limites, dans la mesure où ils mettent surtout l'accent sur des contraintes d'ordre politique en oblitérant celles d'ordre économique. Toutefois, ils omettent de considérer des questions qui sont de l'ordre de la dépendance au sentier en ce sens que les Etats membres peuvent aussi chercher à privilégier une harmonisation qui va dans le sens de leur propre législation sur les étrangers. Aux différences de « *cultures légales* », Guiraudon a aussi souligné celles relatives aux histoires migratoires des pays européens pour expliquer les difficultés d'harmonisation (Guiraudon, 2003b : 44).

Dans ces différentes analyses, les facteurs explicatifs du *policy-making* de la politique européenne d'immigration relèvent davantage des intérêts des Etats et des institutions plutôt que des idées ou des discours. Elles permettent aussi de comprendre que la coopération en matière d'immigration s'est développée de manière graduelle en raison d'une « *compétition* [institutionnelle] *entre les approches intergouvernementales et communautaires* » (Sciortino, 2005 : 226). En outre, l'orientation sécuritaire et restrictive des mesures prises par cette

politique (au sens de *policy*) y trouve une explication partielle notamment par les intérêts de réseaux de sécurité associés à son développement dans la sphère intergouvernementale (Huysmans, 2000).

Sans nier l'importance des facteurs institutionnels, Sciortino considère que l'analyse du *policy-making* spécifique à la politique migratoire européenne doit aussi prendre en considération son cadre narratif relatif à l'immigration et aux migrations internationales, cadre qu'il qualifie d'« *orthodoxie restrictive* » (Sciortino, 2005 : 227). Un point fondamental de ce cadre est « *l'idée que dans les économies européennes n'existe pas une demande structurelle de main-d'œuvre étrangère non qualifiée* » (Sciortino, 2005 : 240). A tout le moins, cette demande de main-d'œuvre n'est-elle ni reconnue ni déclarée. L'analyse du cadre narratif de la politique migratoire depuis le début des années 1980 permet à Sciortino d'identifier des cycles récurrents dans le *policy-making* européen. Chacun d'eux comprend trois phases qui se résument comme suit : premièrement, la construction d'un capital migratoire par la Commission pour plus de coordination par « *une accumulation lente de ressources rhétoriques et organisationnelles par les promoteurs d'une politique migratoire européenne* » ; deuxièmement, l'élaboration de « *propositions ambitieuses* » et troisièmement, « *la défaite, plus ou moins traumatique, de ces propositions et le retour à une coordination incrémentale* » (Sciortino, 2005 : 231-232). L'auteur explique ce déroulement par la confrontation du cadre narratif dominant à la réalité pratique : « *[l]'écart entre narration et réalité favorise la tentative d'exploiter toute opportunité pour en gérer les conséquences à travers une coopération incrémentale, sur un nombre restreint de thématiques de contrôle, plutôt que dans le cadre d'une politique systématique et sur le moyen terme* » (Sciortino, 2005 : 257). Il souligne donc l'importance de ce cadre d'orthodoxie restrictive pour expliquer la politique communautaire.

En conclusion, la coopération européenne en matière d'immigration et d'asile change donc le précédent contexte de monopole des Etats-nations sur le contrôle aux frontières, et cela dès les années 1980 : « *[d]es règles communes et de nouvelles institutions politiques remettent en cause la capacité de chaque Etat à définir une politique ou à garder le contrôle politique sur les questions d'immigration* » (Favell, 2000 : 153). Même si les Etats membres apparaissent réticents dans l'élaboration de mesures communes au niveau européen (parce que cela implique une perte de souveraineté, cependant limitée par les différents mécanismes adoptés au cours de la communautarisation : scission des matières, qui ne relèvent pas toutes du même



mode de décision ; droit d'initiative conservé par les Etats membres), cela ne signifie pas pour autant que le contrôle effectivement exercé sur l'immigration soit perdu. Guiraudon (2000b) et Geddes (2003) expliquent d'ailleurs les développements de la politique européenne par une volonté de réaffirmer le contrôle. Geddes tente de réconcilier les deux hypothèses majeures de la littérature, à savoir celle des tenants de la mondialisation (Sassen, 1998) qui postule qu'une politique commune va de pair avec une perte de souveraineté, et donc que les Etats perdent leur capacité à contrôler les migrations, et l'autre, celle qui considère que l'intégration européenne permet aux Etats membres de voir leur capacité de contrôle renforcée en « *extirpant* » le contrôle de l'immigration des contraintes légales et politiques intérieures (Guiraudon, 1998 ; Geddes, 2003 :127). Il estime en effet que la première explique plutôt les dynamiques du système international alors que la seconde met l'accent sur les intérêts des Etats (Geddes, 2003 : 127).

### **3. Le *policy-making* du contrôle de l'immigration : acteurs**

Le fondement même du contrôle de l'immigration vient des attributs essentiels de l'Etat-nation qui est considéré comme garant d'une population et souverain d'un territoire (*cfr supra*). A partir du moment où le contrôle de l'immigration est défini dans un cadre international, cela modifie-t-il pour autant la définition de la politique d'immigration ? L'Union européenne est une construction atypique et dynamique et reste difficile à cerner (Mc Cormick, 2004 : 11). Elle diffère en effet de la confédération d'Etats souverains ou de l'Etat fédéral et Magnette la voit davantage comme une « *fédération d'Etats* » (Magnette, 2009 : 20-21). Il la considère comme « *plus intégrée qu'une organisation internationale classique, tant dans l'étendue de ses coopérations que dans les contraintes juridiques et politiques qu'elle pose, mais garantissant à ses entités constitutives une autonomie plus vaste que celle dont jouissent les composantes d'un Etat fédéral* » (Magnette, 2009 : 24). Au-delà de cette définition malaisée, on constate que le système politique européen s'appuie sur des institutions spécifiques. Les cinq institutions fondamentales de l'Union européenne sont la Commission européenne, le Conseil des ministres, le Parlement européen, le Conseil européen et la Cour de Justice des Communautés européennes. Les trois premières forment le triangle décisionnel (*cfr infra*).

Le système institutionnel de l'Union européenne n'était pas acquis d'emblée, il est le fruit d'une construction progressive. Le principe même du régime politique européen demeure que « *la décision politique européenne reste fondée principalement sur le dialogue qu'entretiennent la Commission et les gouvernements réunis au sein du Conseil* » (Magnette, 2009 : 114). « *Le paradigme européen se résume dans la Méthode communautaire qui scelle, de son originalité, les champs thématiques pour lesquels elle s'avère appropriée. Mais il n'influe pas moins, de manière décisive, sur l'espace environnant* » (Scandamis, 2009 : 48). Wallace caractérise la méthode communautaire traditionnelle définie à la fin des années 1960 et qui sert de point de référence comme suit : un rôle majeur de la Commission dans la préparation de la politique communautaire, un rôle accru du Conseil des ministres via les négociations, où les groupes d'intérêt (dans le cas de la politique agricole) sont associés, des agences nationales au service de la politique communautaire, des pouvoirs réduits pour les Parlements nationaux, un rôle défini pour le Parlement européen, un soutien défini de la Cour de Justice à la politique communautaire et enfin, son financement sur une base collective (Wallace, 2005 : 79). Toutefois, l'auteure observe que ces principes, même en ce qui concerne la Politique Agricole Commune ne sont pas nécessairement réalisés et souligne que la pratique de la méthode communautaire est variable (Wallace, 2005 : 80). En se basant sur l'analyse empirique de différentes politiques développées dans l'UE, elle considère que le *policy-making* européen comprend aussi d'autres modes de politique (Wallace, 2005 : 80). Ces modes s'avèrent éclairants pour cerner la coopération en matière de contrôle de l'immigration. Lavenex et Wallace qualifient le mode politique dominant le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures de « *transgouvernemental* » caractérisé par une combinaison d'éléments de la méthode communautaire et de la méthode intergouvernementale (Lavenex & Wallace, 2005 :458-459). « *Transgouvernementalisme [...] has generated a peculiar pattern of shared competences between subnational, national, and European levels of governance, with the continuity of some level of cooperation outside the formal institutions of the Union* » (*ibidem*). Wallace rappelle ainsi que dans le domaine de la JAI, ce transgouvernementalisme s'est manifesté à la fois, par des consultations politiques informelles qui se sont formalisées en coopérations formelles et par les accords de Schengen, développés hors du cadre de l'UE, puis qui y ont finalement été intégrés (Wallace, 2005 : 88-89).

A cela s'ajoute, depuis le Traité sur l'Union européenne, le principe de subsidiarité qui vise à maintenir un certain équilibre dans la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir. Il prescrit que la Communauté doit agir uniquement dans les domaines politiques qui seront mieux traités au niveau supranational plutôt qu'aux niveaux national ou local – c'est-à-dire à des niveaux plus proches des citoyens.<sup>83</sup> Le principe de subsidiarité ne peut être dissocié du principe de proportionnalité, qui lui confère ainsi sa profondeur ou sa « mesure » (Magnet, 2009 : 96) ; autrement dit, les moyens d'action les moins contraignants (directive plutôt que règlement) doivent être privilégiés, et la législation ne doit pas être excessivement détaillée.<sup>84</sup> Ainsi, concrètement, la Commission européenne doit « démontrer que la question abordée présente des « aspects transnationaux », en sorte qu'elle ne pourrait être traitée de manière satisfaisante par les Etats agissant isolément, et qu'une action commune présente 'des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets' » (Magnet, 2009 : 97). La mise en œuvre du principe de subsidiarité n'est pas toujours aisée en pratique et il est parfois difficile de démontrer a priori la valeur ajoutée de l'action européenne dans tel ou tel cas de figure (Mc Cormick, 2004 : 242). Ces principes sont repris et précisés dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (Traité de Lisbonne).<sup>85</sup>

Les acteurs qui interviennent dans le *policy-making* de l'immigration au sein de l'intégration européenne sont principalement les acteurs étatiques (les gouvernements des Etats membres et leurs représentations au sein du Conseil) et les acteurs supraétatiques (principalement la Commission européenne mais aussi le Parlement européen et la Cour de Justice des Communautés européennes qui veille à l'interprétation et à l'application uniforme du droit

---

<sup>83</sup> « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. » (Article 3b du Traité de Maastricht devenu article 5 dans le Traité d'Amsterdam).

<sup>84</sup> Dernier alinéa de l'article 5

<sup>85</sup> « 1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. (...)

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. » (3 article 3 ter du Traité de Lisbonne).

communautaire).<sup>86</sup> La littérature met aussi en exergue les acteurs tiers, c'est-à-dire les acteurs internationaux (les Etats étrangers et les groupes intergouvernementaux), les acteurs privés (les transporteurs ou les agences de sécurité) (Lahav, 1998 : 681) ; elle identifie également les nouveaux acteurs transnationaux de l'immigration, lesquels ont émergé avec les efforts de coopération et d'harmonisation des politiques d'immigration au niveau européen – il s'agit, en l'occurrence, des ONG (en particulier pour les questions de citoyenneté et d'antiracisme), des experts militaires et policiers (pour le contrôle et la sécurité) et des acteurs infranationaux (régions et villes, plutôt mobilisés pour la politique d'intégration des immigrants que pour celle du contrôle de l'immigration) (Favell, 2000 : 161). Tous ces intervenants prennent part aux processus mis en place dans le *policy-making* européen du contrôle de l'immigration à différents moments et dans des mesures variables. L'élaboration d'une politique d'immigration dans un cadre différent de celui de l'Etat-nation et du processus politique lié à cet Etat permet donc à des acteurs d'émerger, de se positionner, et de mettre en avant leur agenda propre sur les questions liées à l'immigration. « *L'Union européenne n'est pas un jeu à somme nulle entre l'Europe et l'Etat-nation. C'est plutôt une dimension supplémentaire à la politique qui reste principalement nationale qui a ouvert des espaces d'action autonome pour toute une gamme de nouveaux acteurs* » (Favell, 2000 : 176). On notera enfin que tous ces acteurs poursuivent des stratégies qui leur sont propres (*cf infra*).

Pendant plusieurs décennies, le rôle des institutions supranationales est resté périphérique en ce qui concerne la régulation de l'immigration extérieure à l'Europe. Le Traité d'Amsterdam est perçu par la plupart des observateurs comme une ouverture cruciale en termes de supranationalisation, c'est pourquoi plusieurs chercheurs se sont davantage intéressés aux activités de la Commission européenne et, dans une certaine mesure, à celles du Parlement européen.<sup>87</sup> D'après Geddes, la Commission, le Parlement et la Cour de Justice ont cherché à soutenir le processus d'harmonisation des politiques européennes dans un sens favorable à la protection des droits des migrants (Guiraudon, 2001b : 167 ; Geddes, 2003). Le Conseil a un

---

<sup>86</sup> D'autres institutions européennes existent également pour compléter les missions du triangle décisionnel. Dans le cas de ce travail, il s'agit du Comité Economique et Social Européen et du Comité des Régions. Ils émettent des avis d'initiative ou à la demande d'une institution du triangle décisionnel. Bien que leur consultation soit parfois obligatoire, leurs avis ne sont jamais contraignants. Des agences communautaires sont également appelées à remplir la même mission, notamment l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX), l'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) mais aussi des agences de coopération policière et judiciaire en matière pénale tels l'Office européen des polices (EUROPOL) ou le Collège européen des polices (CEPOL).

<sup>87</sup> La Cour de Justice des Communautés européennes n'est pas ici considérée, car son rôle est limité en ce qui concerne le contrôle de l'immigration.

rôle décisionnel fondamental dans le cadre de la procédure de décision à l'unanimité. Les Conseils européens ont également, à partir du Sommet de Tampere, transmis des orientations stratégiques soutenues en matière de contrôle de l'immigration. On en revient ainsi nécessairement au cadre développé dans le point précédent pour montrer comment ces institutions européennes évoluent ou se meuvent effectivement dans le cadre d'action déterminé par les Traités. Afin de mieux saisir les dynamiques du *policy-making* de l'immigration au niveau européen, on examine d'abord ce que la littérature met en avant pour les institutions de l'UE, en particulier en ce qui concerne le Conseil et la Commission européenne et ensuite, plus accessoirement, le Parlement européen. On aborde également brièvement les activités d'autres acteurs issus de la société civile.

### 3.1. Le Conseil des ministres et le Conseil européen

Le Conseil des ministres est l'organe de représentation des gouvernements des Etats membres de l'Union. Il détient le pouvoir décisionnel, exclusivement ou en partage avec le Parlement, lorsque s'applique la méthode communautaire. Le Conseil promulgue donc la législation communautaire et décide du budget. Sa présidence est exercée semestriellement et en alternance par un Etat membre. Mais un projet de programme commun est organisé sur des périodes de 18 mois par trois Présidences. Le Conseil est une institution particulière, en ce sens qu'elle s'organise en fonction des matières.<sup>88</sup> La régulation de l'immigration relève donc d'une formation spécifique : le Conseil Justice et Affaires Intérieures (JAI).

Les débuts de la coopération se sont développés dans un cadre intergouvernemental, avec le Conseil des ministres comme principal acteur européen. Le premier conseil JAI se tient le 30 novembre 1993 (Nilsson, 2004 : 117). Nilsson, à ce propos, remarque que le Secrétariat du Conseil ne s'est pas limité à une fonction administrative mais a joué « *the role of a motor, legal drafter and initiative-taker* » (Nilsson, 2004 : 137). Il est important, pour la suite et pour comprendre les relations avec les autres institutions, de souligner les raisons de ce rôle telles que Nilsson les explique. L'expérience des ministres nationaux (Justice et Affaires Intérieures) dans d'autres coopérations intergouvernementales les conduit à attendre du Secrétariat du Conseil une préparation des décisions similaire à celle réalisée par les

---

<sup>88</sup> Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, les formations du Conseil sont au nombre de dix.

secrétariats d'instances internationales comme l'OCDE (*ibidem*). Les responsables de la JAI au Conseil sont des fonctionnaires très expérimentés, notamment dans des groupes comme celui des Coordonnateurs, et leur travail est reconnu (*ibidem*). A l'inverse, la Commission européenne, avec sa petite *Task Force*, n'est pas considérée et est perçue avec méfiance (*cf. infra*). Enfin, le droit d'initiative partagé est surtout exercé par les Etats qui président le Conseil (Nilsson, 2004 : 137-138). Ultérieurement, les rapports de force se modifieront au profit de la Commission, même si l'unité du Secrétariat du Conseil en charge de la JAI (la DG H) est devenue une des plus importantes de ce Secrétariat (Nilsson, 2004 : 138-139).

Les groupes du Conseil en matière de Justice et Affaires Intérieures dans la période qui suit l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (Hayes-Renshaw & Wallace, 1997: 96 ; Nilsson, 2004) évoluent vers une structure hiérarchique complexe, puisqu'il s'agit d'un des rares domaines de politique européenne comportant quatre niveaux de décisions (Lavenex & Wallace, 2005 : 467). Les décisions au nom du Conseil sont prises au sein de la formation JAI, soit le Conseil des ministres des Etats membres chargés de l'immigration. Le COREPER II<sup>89</sup> (Comité des représentants permanents) prépare les réunions du Conseil au niveau des ministres. Il est assisté, en ce qui concerne l'immigration, par plusieurs groupes de travail,<sup>90</sup> dont le Groupe Migration et Eloignement. Composé de fonctionnaires nationaux et d'administrateurs du Secrétariat général du Conseil, son intervention est d'ordre technique. Il est divisé en deux sous-groupes : la formation admission (immigration légale) et la formation éloignement (immigration illégale). Dans le cas d'autres politiques, les travaux des groupes de travail techniques préparent directement ceux du COREPER. Mais dans le cas présent, le Groupe Migration et Eloignement soumet ses résultats à un groupe intermédiaire transversal : le Comité Stratégique sur l'Immigration, les Frontières et l'Asile (CSIFA). Celui-ci est composé d'administrateurs du Secrétariat général du Conseil, de hauts fonctionnaires nationaux et d'un membre de la Commission ; il est, en principe, chargé de publier des lignes directrices stratégiques. Dans la pratique, en matière d'immigration, ce groupe sert plutôt à débloquer les dossiers lorsqu'ils stagnent au niveau du groupe de travail ; donc il a aussi un rôle technique.<sup>91</sup> Groupe politico-technique, il assure donc le lien entre le groupe de travail Migration et Eloignement et le COREPER. Les experts observent aussi que, pour le Conseil JAI, les négociations commencent en réalité déjà au niveau des groupes de travail avec un

---

<sup>89</sup> Le COREPER II est compétent pour la Justice et les Affaires Intérieures, les Affaires Générales et les Relations Extérieures, les Affaires Économiques et Financières et la préparation des réunions au sommet.

<sup>90</sup> Environ 80% des décisions sont « prises » au niveau des groupes de travail (Nilsson, 2004 : 131).

<sup>91</sup> D'après les entretiens (L1, L2).

pouvoir important de la présidence en ce qui concerne l'agenda (Nilsson, 2004 : 136). Nilsson remarque aussi que la logique qui guide les négociations chez les intervenants nationaux consiste à essayer que l'adoption de l'instrument discuté n'oblige pas à modifier la loi nationale (*ibidem*).

Le Conseil européen, composé des chefs d'Etats et de gouvernements, n'exerce pas de fonction législative, mais c'est « *le véritable moteur de l'intégration européenne* » (Magnette, 2009 :115). Il définit les orientations économiques et politiques générales de l'Union. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il est devenu une institution à part entière, dotée d'un président (à l'instar de la Commission et du Parlement).<sup>92</sup> Sa présidence tournante peut s'avérer une ressource institutionnelle pour l'Etat membre qui l'occupe (Palier et Surel, 2005 :15).

Le Conseil européen a un rôle politique influent, notamment depuis l'organisation d'un Conseil européen spécial JAI à Tampere, en Finlande, en octobre 1999, et qui a engagé l'Union européenne pour une politique commune d'immigration (Lavenex & Wallace, 2005 : 469 ; Werts, 2008 : 133). Les jalons posés à Tampere sont reconnus comme ambitieux et l'on reviendra sur l'impact de l'élan donné par ce sommet. Au fil des années, certains observateurs critiques reconnaissent toutefois que les engagements ne se sont pas formalisés dans une politique européenne d'immigration. Werts l'explique par l'hypothèse que les engagements pris ne correspondaient pas aux priorités des Etats membres, lesquels ne se sentirent pas tenus d'y donner une suite active, mais également par le fait que ces engagements auraient été conclus trop rapidement (Werts, 2008 : 134). Il observe plutôt que les Conseils européens qui ont suivi ont surtout maintenu les jalons de Tampere à l'agenda et sont, en quelque sorte, des répétitions de ce sommet, mais avec l'ajout de nouveaux objectifs (Werts, 2008 : 135 ; Nilsson, 2004 : 114).<sup>93</sup>

### 3.2. La Commission européenne

Représentante des intérêts communs de l'Union et indépendante des gouvernements, la Commission européenne est le pouvoir exécutif de l'Union. Elle initie la législation

---

<sup>92</sup> <<http://www.european-council.europa.eu/the-institution.aspx?lang=fr>> (4.05.2010).

<sup>93</sup> Différents conseils européens sont majeurs en matière de JAI : le Conseil européen de Laeken (2001), le Conseil européen de Séville (2002), le Conseil européen de Thessalonique (2003), le Conseil de La Haye (2004), le Conseil européen de Hampton Court (2005), le Conseil européen de Bruxelles (2006), etc. On reviendra sur certains d'entre eux dans la troisième partie de ce travail.

communautaire. Elle assure la mise en œuvre des politiques communes, gère les programmes communautaires et exécute le budget. Elle est aussi chargée du respect des Traités institutionnels (*cfr supra*) et doit veiller à la transposition du droit dérivé par les Etats membres et à son application. Elle peut prendre des mesures contre les Etats contrevenants, voire les traduire en justice.<sup>94</sup> Son président est choisi par les Etats membres et ses membres sont nommés par les gouvernements, en concertation avec le président, l'ensemble étant approuvé par le Parlement. Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam sur l'Union européenne, elle dispose, parmi ses directions générales, d'un service compétent pour, entre autres, la régulation de l'immigration, la DG Justice et Affaires Intérieures renommée Justice, Liberté et Sécurité fin 2004.

L'autonomie de la Commission européenne dans le domaine particulier de la JAI repose à la fois sur des contraintes constitutionnelles et institutionnelles (Uçarer, 2001 : 1). Les premières, liées aux préférences des Etats membres, qui décident des modalités de la coopération supranationale dans le domaine politique visé, comprennent le mandat de la Commission, les règles de décision, le droit d'initiative et les instruments législatifs. Les secondes sont « *les travaux organisationnels internes de la Commission* » ou autrement dit, ses propres ressources et capacités institutionnelles (budget, ressources humaines, leadership) (Uçarer, 2001 : 2). Uçarer montre comment l'autonomie de la Commission varie, depuis la genèse de la coopération dans le domaine de la JAI, en passant par le Traité de Maastricht, jusque dans la période qui suit l'entrée en vigueur du Traité Amsterdam.<sup>95</sup> Pendant la période 1989-1992, la Commission est marginalisée dans le *policy-making* du contrôle de l'immigration. Sans délégation de compétences de la part des Etats membres, elle est tout au plus un « *acteur 'junior'* » dans un processus essentiellement intergouvernemental (Uçarer, 2001 : 5). Aussi opte-t-elle plutôt pour une stratégie de dialogue avec le Conseil et les Etats membres pour essayer d'établir une relation de confiance dans le domaine de la JAI (Uçarer, 2001 : 19 ; Nilsson, 2004 : 124). Si le Traité de Maastricht lui donne le droit d'initier des propositions en matière d'immigration, celles-ci restent soumises à la règle du vote à l'unanimité des quinze et ne sont, de surcroît, pas contraignantes pour les Etats quand elles sont adoptées. La capacité d'action (agence) de la Commission demeure donc limitée pendant

---

<sup>94</sup> <[http://europa.eu/abc/panorama/howorganised/index\\_fr.htm](http://europa.eu/abc/panorama/howorganised/index_fr.htm)> (25.5.2010).

<sup>95</sup> Uçarer définit les acteurs comme des unités liées à un domaine politique et les agents comme des acteurs auxquels des responsabilités ont été déléguées par d'autres acteurs : « *an actor (a unit linked to the policy field) [...] an agent (an actor to whom specific responsibilities are delegated by other actors)* » (Uçarer, 2001: 2). Elle entend donc l'autonomie au sens de « *agency* » telle que définie par Pollack (1997 : 101).



la période d'intergouvernementalisme formel. La Commission reste prudente dans ses propositions relatives notamment à l'immigration, s'alignant donc sur les tendances européennes de restriction des pressions migratoires et ce, pour éviter de se mettre à mal avec les Etats membres sur un domaine où ils sont réticents à supranationaliser, et aussi parce que ses ressources dans le domaine sont réduites (Uçarer, 2001 : 6).<sup>96</sup> Par contre, le Traité d'Amsterdam – qui communautarise une partie de la JAI, dont l'immigration – constitue une étape décisive. Il instaure toutefois une période intermédiaire (1999-2004) où la Commission doit partager le droit d'initiative législative avec les Etats membres (*cf supra*). Mais cela offre vraiment l'opportunité à la Commission d'établir son efficacité (Uçarer, 2001 : 13). « *Seen from the perspective of the Commission, the intermediate period represents an opportunity to consolidate its agency by demonstrating its usefulness as a locus of technical expertise, institutional memory, and brokering between member states* » (*ibidem*). Et en effet, Uçarer montre que la Commission, par la création d'une Direction Générale JAI (création accélérée par la démission anticipée de la Commission Santer en 1999) dotée d'un budget propre et d'un personnel plus nombreux ainsi que d'un commissaire propre, augmente ainsi sa capacité en qualité d'agent (*ibidem*). Elle tient donc à souligner que, si effectivement l'autonomie de la Commission dépend nécessairement des dispositions constitutionnelles inscrites dans les différents traités, elle est augmentée en raison de facteurs institutionnels internes en son sein même (*idem*).

La Commission européenne a donc d'abord occupé une position désavantagée dans le *policy-making* de l'immigration par rapport aux autres acteurs, c'est-à-dire les Etats membres, et même le Conseil, dont le Secrétariat général, doté d'une unité JAI, tirait profit de sa proximité avec les représentations permanentes (Uçarer, 2001 : 7). Cette position contrainte l'a donc conduite à chercher à se renforcer. Afin de consolider et de légitimer son propre rôle d'acteur politique dans les processus d'intégration, la Commission coopte et soutient des groupes d'intérêt (pro-migrants par exemple) (Geddes, 2000: 133 ; Favell, 2000 : 156 ; Guiraudon, 2001b). Guiraudon différencie ces acteurs pro-migrants transnationaux, financés totalement ou en partie par la Commission, selon qu'il s'agisse de réseaux transnationaux issus de projets financés par la Commission, d'organes consultatifs qu'elle a directement créés ou d'initiatives « *genre lobby* », soutenues et partiellement financées (Guiraudon, 2001b : 165).

---

<sup>96</sup> Uçarer évoque également les conditions d'émergence de la *Task Force* JAI sur laquelle on revient dans la partie 3.

En outre, en tant qu'institution non élue démocratiquement au suffrage universel, la Commission peut être à l'abri de pressions populistes et donc en mesure de développer un agenda pro-migrant (Geddes, 2000 : 139). Geddes fait référence à la thèse de Guiraudon (1997 ; 2000a), selon laquelle les décisions plus libérales en termes de droits sociaux et politiques accordés aux immigrants, sont plus aisément prises dans des forums moins soumis à l'opinion publique – comme c'est le cas au niveau européen – que dans l'arène nationale (Geddes, 2000: 139-140). Néanmoins, il montre que « *[t]he important point is that pro-migrant Commission activity need not arise because the Commission has a positive view about the rights of migrants (it may or may not), but because it has a positive view about the role of the Commission (it certainly does)* » (*ibidem*). Ce qui signifierait donc que la Commission ne poursuit pas tant un agenda orienté politiquement en faveur ou non des migrants mais cherche avant tout à se positionner en tant qu'acteur supranational et à confirmer et renforcer les compétences qui lui ont été déléguées dans la régulation de l'immigration. Pour Guiraudon également « *EU organisations have supported migrants for reasons that stem from their own institutional modus operandi and telos: the furthering of the Treaty of Rome's four freedoms and the internal market, to name the most obvious ones, and the expansion of their own realm of competence* » (Guiraudon, 2001b: 167).

Dans son étude approfondie de l'intégration européenne, Geddes concluait que « *[t]he Commission faces both formal and informal constraints on its agenda-setting role plus the limitations that arise from continued reliance on unanimity. [...] Nevertheless, the Commission appears to be positioning itself in a key co-ordinating role responsible for initiation, mobilisation and mediation. Informational asymmetries are thus utilised as an opportunity for supranational activity, but whether the member states will agree to expanded Community competencies remains unclear* » (Geddes, 2003: 140-141). En réalité, malgré la communautarisation de la JAI prévue par le Traité, Lewis et Spence constatent l'impuissance de la Commission à développer une stratégie véritablement transnationale et la persistance de certains Etats membres, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne, à agir dans une logique exclusivement nationale (Lewis & Spence, 2006 : 301).<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Voir la troisième partie.

### 3.3. Le Parlement européen

Le Parlement européen représente la population européenne et est amené à légiférer avec le Conseil dans le cadre de la procédure législative ordinaire ou codécision. Autrement, il est seulement consulté (procédures législatives spéciales). Il dispose également d'un pouvoir budgétaire et de contrôle des institutions. La commission parlementaire qui débat, publiquement, les propositions législatives de la Commission européenne et établit des rapports d'initiative au sujet des questions de régulation de l'immigration est la Commission LIBE (Libertés civiles, justice et affaires intérieures). Elle amende et vote les rapports. Ceux-ci peuvent être ensuite débattus et adoptés sous forme de résolution législative du Parlement européen lors de son assemblée plénière.

Le Parlement européen est longtemps resté un acteur mineur de la politique européenne d'immigration. Complètement hors jeu à l'heure de la coopération intergouvernementale, après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, il est associé de loin au processus de prise de décision, dans la mesure où il doit être consulté. Le Parlement a dès lors toujours été en faveur d'une supranationalisation accrue afin que ses pouvoirs soient renforcés, et qu'il puisse pleinement participer à la décision en matière de contrôle de l'immigration (Geddes, 2000 : 141). Il s'inscrit dans la même logique que la Commission européenne, c'est-à-dire une logique de légitimation et de renforcement de ses attributions (*ibidem*). Comme son rôle est distinct de celui de la Commission, il ne se pose pas en concurrent mais en allié de celle-ci, afin que leurs pouvoirs de décision respectifs dans le cadre de la communautarisation de la régulation de l'immigration soient confirmés et constitutionnalisés (*ibidem*).<sup>98</sup> Sa position institutionnellement faible ne l'a pas empêché de prendre des positions fermes, notamment en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie (*ibidem*). Même s'il n'est que consulté, le Parlement s'est positionné sur la politique européenne d'immigration à développer, plaidant notamment pour un développement plus équilibré des mesures, et donc une politique commune d'immigration qui ne soit pas exclusivement orientée vers la répression des migrants irréguliers. La comparaison de deux enquêtes menées auprès des parlementaires européens au début des années 1990 et au début des années 2000 a permis de mieux comprendre l'importance de l'immigration pour les parlementaires européens, ainsi que leur préférence pour son traitement au niveau supranational (Lahav & Messina, 2005). Elle révèle

---

<sup>98</sup> Les documents produits par la Commission européenne (par exemple les tableaux de bord de la période 1999-2004) ou le Parlement (les rapports de la Commission parlementaire LIBE) n'ont de cesse de rappeler que le Parlement devrait pouvoir pleinement participer à la prise de décision et être décideur comme le Conseil.

un souci croissant des eurodéputés pour la question de l'immigration (en particulier ceux issus des nouveaux pays d'immigration) et elle indique aussi une certaine convergence de leurs opinions (*ibidem*). Leur soutien à une politique commune reste relativement constant au niveau agrégé, mais les résultats par nationalité indiquent, soit un soutien accru, soit une augmentation de la minorité des députés qui défendent une immigration contrôlée au niveau national (augmentation des nationalistes), en particulier pour les pays d'immigration traditionnels (Lahav & Messina, 2005 : 861-2). Lahav et Messina montrent aussi que, parmi les huit groupes de partis, les conservateurs (PPE-DE) et la gauche unie (GUE/NGL) ont évolué vers une tendance qui privilégie plutôt le contrôle de l'immigration au niveau national (Lahav & Messina, 2005 : 864). Et d'autre part, ils constatent une polarisation des positions sur la question d'une nouvelle immigration, avec un quart des députés européens favorables à l'ouverture contre un quart qui s'y sont opposés et la moitié d'entre eux en faveur du maintien du flux migratoire existant, donc sans plus d'ouverture ni de restriction (Lahav & Messina, 2005 : 870). Hix et Noury se sont penchés sur les votes d'amendements des eurodéputés en regard de six projets de directives concernant l'immigration pendant la cinquième législature (1999-2004) et ce, pour chercher à comprendre quels étaient les intérêts qui primaient (Hix & Noury, 2007). Selon eux, les votes sont fortement déterminés par des intérêts d'ordre politique, et donc l'idéologie, qu'elle soit de gauche ou de droite, plutôt que par des intérêts d'ordre économique (*ibidem*). Ainsi, « *left-wing politicians support liberal migration policies, despite the economic interests of many of their voters, who often compete with immigrants for unskilled jobs. Meanwhile, right-wing politicians support restrictive migration policies, despite the economic interests of many of their supporters, who benefit from increasing returns on capital investment which results from greater immigration* » (Hix & Noury, 2007 : 184). Ils remarquent aussi que la tendance générale du Parlement de la cinquième législature est plutôt favorable à l'immigration, notamment grâce à la formation d'une coalition de pro-migrants comprenant les socialistes, les verts, les libéraux et l'extrême gauche (Hix & Noury, 2007 : 202).

### 3.4. Les autres acteurs

La coopération intergouvernementale autour du contrôle de l'immigration, qu'elle ait lieu dans le cadre européen (Groupe *ad hoc* Immigration) ou dans un cadre extra-européen (le Groupe Trevi, Groupe de Rhodes, Schengen), permet d'inclure certains acteurs tels des

experts, des consultants, des officiers de liaison et des gouvernements de pays tiers qui considèrent bénéfique le changement de lieu et qui ne sont pas nécessairement représentatifs d'intérêts communs lorsqu'ils négocient au niveau international (Guiraudon, 2000b : 268). La thèse de Lahav est que les Etats européens délèguent de plus en plus de pouvoir pour augmenter l'efficacité de leur politique d'immigration et se soustraire aux contraintes politiques au niveau national (Lahav, 1998 : 676). Les acteurs tiers « *agents de l'Etat* » interviennent dans la régulation des politiques d'immigration afin de mettre en place des « *stratégies* » de contrôle à distance (Lahav, 1998 : 678). Dans son analyse sur le rôle des consulats et de leur personnel, mais aussi celui des compagnies de transports et des agents de sécurité qu'elles recrutent, Guiraudon constate que, dans les deux cas, une collaboration diversifiée s'établit entre ces acteurs et les autorités de l'Etat (Guiraudon, 2003c : 204). Elle montre combien ces acteurs peuvent être amenés à se substituer au rôle de l'Etat dans la mise en œuvre du contrôle et la prévention de l'immigration ; par exemple, les sanctions aux transporteurs visent plutôt les demandeurs d'asile que les migrants pauvres *a contrario* des consulats (*ibidem*). La mise en œuvre de ces mesures de sanctions a des conséquences inopinées, comme la criminalisation des demandeurs d'asile, ou le soutien indirect des trafiquants, mais aussi le transfert de la responsabilité des Etats vers les transporteurs en cas de jugement ou de procès (Guiraudon, 2003c : 202- 204). Cette délégation du contrôle à des acteurs privés qui au départ, ont un autre agenda que la régulation ou le contrôle strict de l'immigration et poursuivent plutôt des objectifs de rentabilité, de service et de rapidité, les conduit à chercher à concilier leur mission commerciale initiale avec la contrainte de contrôle imposée par les Etats en pratiquant certaines « *stratégies de sécurité ciblées* », et en utilisant, par exemple, la technique du profilage plutôt que le contrôle systématique de tous les passagers (Guiraudon, 2003c : 205). Cette externalisation du contrôle n'est donc pas sans risque en termes de respect des droits et des valeurs des Etats démocratiques (*ibidem*).

Dans la période de coopération intergouvernementale formelle, divers organisations et réseaux transnationaux pro-migrants, comme le Conseil des Associations Immigrées en Europe, SOS Racisme, Churches' Commission for Migrants in Europe, Platform 'Fortress Europe ?' ou encore le Standing Committee of Experts in International Immigration, Refugee and Criminal Law, se mobilisent au niveau européen pour faire valoir les droits des migrants dans les questions relatives à l'immigration ; l'impact de leurs actions et de leur mobilisation reste toutefois difficile à estimer (Leitner, 1997 : 137-138). De manière globale, au fur et à mesure que les compétences de l'Union se sont développées en matière de contrôle de

l'immigration, l'activité de groupes cherchant à représenter les migrants au niveau supranational s'est développée (Geddes, 2000 : 133). Dans son analyse, Geddes s'attache moins à comprendre les fondements de cette mobilisation que sa structuration par le contexte institutionnel européen (*ibidem*). Il identifie ainsi quatre voies européennes pour représenter les intérêts des migrants, celle de la Commission européenne ou « *voie technocratique* », celle du Parlement européen ou « *voie démocratique* », celle des lobbys ou « *voie basée sur les intérêts* » et enfin la « *voie juridique* » pour la protection des droits des migrants (Geddes, 2000 : 137-138). Il constate encore que les groupes sont généralement favorables à l'intégration européenne en la matière, ce qui a favorisé leurs contacts avec la Commission et le Parlement (Geddes, 2000 : 150). Il identifie en outre trois domaines d'activités des groupes (les conditions d'entrée, de séjour et d'accès à l'emploi des migrants ; les questions d'anti-discrimination et les questions d'asile) (Geddes, 2000 : 138). La société civile, mobilisée au niveau européen dans les années 1990 (ONG de défense des migrants, Eglises, associations pour le logement), a surtout focalisé ses actions sur la lutte contre le racisme et la xénophobie et a cherché à augmenter les droits des migrants (Geddes, 2000 : 143). Toutefois, ses actions ont été confrontées à des limites institutionnelles (intergouvernementalisme, vote à l'unanimité) (Geddes, 2000 : 150). Geddes et Guiraudon se penchent ainsi sur deux ONG majeures de défense des intérêts des migrants, le Starting Line Group (réseau de plus de 250 ONG pro-migrants avec une base intellectuelle anglo-néerlandaise) et le Forum Européen des Migrants (EUMF), organe consultatif initié par la Commission européenne réunissant des associations de migrants (Geddes & Guiraudon, 2004 ; Geddes, 2000 : 145 et sv.). En analysant leur mobilisation pour l'adoption de la *Directive européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique* (du 29 juin 2000), ils montrent comment le Starting Line soutient les idées d'anti-discrimination au niveau européen, à la fois par son expérience des législations nationales en la matière, mais aussi grâce à son savoir-faire européen (Geddes & Guiraudon, 2004 : 342). Ils opposent son agenda précis, basé sur une expertise juridique, mobilisé pour la formulation de la politique européenne, aux agendas disparates et plus proches des préoccupations nationales que des propositions européennes de l'EUMF (*ibidem*). Finalement, Geddes considère que, si la supranationalisation des questions migratoires a motivé les activités des ONG au niveau européen, leur impact reste substantiellement limité. « *Incorporating the voices of pro-migrant NGOs adds legitimacy to decision-making*

*processes, but does not mean that these voices will be listened to and have a substantive effect on policy outcomes* » (Geddes, 2000: 148).

Favell, quant à lui, s'intéresse à la participation des acteurs transnationaux dans le « *champ politique naissant de l'immigration* » (Favell, 2000 : 161). Considérant que les approches des politiques européennes sont dominées par des perspectives juridico-institutionnelles, lesquelles accordent peu d'importance à la sociologie des acteurs et des organisations, il propose de s'inspirer de la théorie des « champs » de Bourdieu, dans la mesure où « *cette théorie suggère que l'émergence d'un 'champ politique' distinct puisse être à l'origine de nouvelles sources de pouvoir social.[...] Les élites qui constituent le « champ politique » se distinguent ainsi des autres élites dominantes dans la société, telles que les élites économiques ou culturelles, en monopolisant la représentation symbolique des intérêts des autres groupes dans l'arène politique et en faisant respecter des formes politiques particulières de compétence et d'organisation* » (Favell, 2000 : 157-158). Il pose ainsi l'hypothèse que des acteurs au pouvoir politique marginalisé sur le plan national peuvent, en rejoignant le champ politique européen, gagner des ressources politiques qu'ils pourront ensuite redéployer au niveau national (*ibidem*). Il considère également que les éléments discursifs et symboliques sont plus importants que les facteurs organisationnels (*idem*). « *De tels acteurs peuvent rendre leur position privilégiée légitime et crédible en forgeant un discours qui justifie leur rôle de représentation au sein des cercles européens, et, avec le temps, crée de nouvelles opportunités et moyens d'action qui s'auto-reproduisent et se perpétuent* » (Favell, 2000 : 158). Il développe sa thèse en étudiant, parmi les nouveaux acteurs transnationaux, les ONG qui se mobilisent en faveur de la citoyenneté et contre le racisme, et qui sont basées à Bruxelles comme ECAS (European Citizen Action Service). En ce qui concerne l'immigration, la première ONG à investir ce champ, selon Favell, est le Migration Policy Group (MPG), une organisation indépendante issue du Comité des Eglises auprès des Migrants en Europe (*ibidem*). Il souligne l'efficacité de MPG en matière d'accès aux institutions européennes tout autant que la qualité et la pertinence de ses activités, qui lui ont permis de devenir un partenaire privilégié de la Commission et du Parlement, et d'être reconnu par les ONG nationales et européennes (*ibidem*). Il met en avant le travail de coordination de MPG dans le cadre du Starting Line Group, groupe réunissant quatre cents ONG, dont deux majeures, l'International Lawyers Practicioners Association ou ILPA (Royaume-Uni) et le Standing Group of Experts on Immigration and Asylum (Pays-Bas), qui

a émis des propositions sur les droits des migrants et la discrimination, lesquelles propositions ont été discutées lors de la Conférence Intergouvernementale de 1996-1997 (*ibidem*).

Les syndicats et les organisations des Etats membres sont représentés au niveau européen via la Confédération Européenne des Syndicats (CES) et l'Union des Industries de la Communauté européenne (UNICE), devenue Business Europe en 2007. Watts indique que, avant le Traité d'Amsterdam, ces organisations se sont mobilisées, d'une part sur les questions de racisme et de discrimination à l'emploi et, d'autre part, sur les questions de sécurité sociale (Watts, 2002). C'est la CES qui a surtout cherché à tirer parti de l'eupéanisation du contrôle de l'immigration, l'UNICE considérant que l'immigration relevait toujours des Etats membres (*ibidem*). D'après Watts, l'obstacle majeur auquel ces deux acteurs sont confrontés vient de leur difficulté à élaborer un agenda européen dépassant les clivages nationaux de leurs membres (Watts, 2002 : 142-143).<sup>99</sup>

#### **4. Conclusion**

La littérature sur la politique européenne d'immigration emploie parfois indifféremment le terme eupéanisation des politiques d'immigration pour décrire, soit la convergence et la progressive harmonisation qui ont été développées au niveau européen depuis le milieu des années 1980, soit les changements nationaux qui résultent de cette intégration. Cela est révélateur de l'évolution de la notion selon une perspective *bottom-up* et puis *top-down*. Certains auteurs parlent donc d'eupéanisation des politiques migratoires dès lors qu'il y a effort commun des Etats européens pour coopérer en la matière. Ainsi, Guiraudon considère « *le transfert depuis 1985, date du premier accord de Schengen, de l'élaboration de ces politiques [d'immigration] à des forums intergouvernementaux multilatéraux puis à l'Union européenne* » comme un des aspects de l'eupéanisation des politiques d'immigration (Guiraudon, 2003b : 32). Pour Tholen, par ailleurs, elle correspond plus étroitement à la supranationalisation du processus de décision de la politique d'immigration instituée par le Traité d'Amsterdam et comporte deux aspects, le développement d'institutions et celui de règles (Tholen, 2004 : 1-2).

---

<sup>99</sup> Ce que les entretiens menés avec les partenaires sociaux ont d'ailleurs confirmé.



Geddes, pour sa part, distingue l'institutionnalisation de l'Europe et l'eupéanisation des institutions (nationales) (Geddes, 2003 : 197). Mais d'autres auteurs estiment qu'on ne peut aisément les distinguer. Ainsi, Aligisakis unit les deux notions en parlant d'« *eupéanisation-communautarisation* » des politiques migratoires (Aligisakis, 2003 : 6). Et Lavenex, suite à une revue des approches théoriques de la supranationalisation et de l'eupéanisation, pointe la difficulté de les séparer analytiquement, c'est-à-dire de faire la part entre « *the reverberation of the policy [and] the factor that brought it into being in the first place* » ; de même, elle constate un « *plea for a circular understanding of Europeanization* ». <sup>100</sup> Comme le remarquent notamment Schmidt et Radaelli, la distinction des deux processus est analytique, car sur le plan empirique, ils sont liés : « *European integration leads to the formulation of policies that impact on member states. Depending on the type, strength and timing of impact, member states generate feedback and political responses that affect the trajectory and content of integration. In any case, EU policies are not produced in a vacuum, but in an arena where EU institutions and member states project their interests and discourses* » (Schmidt & Radaelli, 2004: 185).

Favell a compris également cette complexité d'articulations et d'interactions qui se produisent entre l'Union européenne et les Etats européens et envisage leurs conséquences théoriques : « *[p]arler d' 'eupéanisation', c'est concevoir une politique située entre les institutions de l'Etat-nation et une organisation supranationale en construction* » (Favell, 2000: 153). On peut donc considérer que l'« *Europeanization is a two-way process* » (Thielemann, 2001 :8), ce qui permet de prendre en compte la complexité du processus d'eupéanisation. Lavenex met aussi l'accent sur la dimension substantielle de l'eupéanisation, qui ne peut se limiter à l'institutionnalisation au niveau organisationnel – ce qu'elle appelle « *the vertical and horizontal entanglement of tasks, powers, resources, and responsibilities across and within governmental areas* » (Lavenex, 2001c : 853). Elle argue que « *[t]he ideational impact of Europeanization on the content of public policies [...] is important if we accept that Europeanization refers not only to the institutionalization of action, but also to the institutionalization of meaning* » (*ibidem*).

---

<sup>100</sup> Exposé lors de l'atelier « EU policies and Europeanization on migration and asylum » dans le cadre de l'école d'été « Sociology and Politics of Immigration in Europe » de la Chaire Marie Curie de l'Institut Universitaire Européen de Florence, 2-8.7.2006

## **CONCLUSIONS DE LA PREMIERE PARTIE**

Cette revue de la littérature a permis de mettre en évidence différents éléments utiles pour élaborer une analyse spécifique de la politique européenne d'immigration. Les premiers portent sur les particularités de la politique d'immigration en tant qu'objet d'étude. Les seconds ont trait à l'analyse du changement de politique publique, dans la mesure où ils mettent en évidence les variables qui expliquent les oscillations que l'on peut constater dans la régulation de l'immigration en termes d'ouverture et de fermeture, ainsi que les facteurs qui influencent la coopération européenne en matière d'immigration.

### **1. Eléments d'analyse de la politique d'immigration**

La politique d'immigration est une politique complexe puisqu'elle détermine les critères d'entrée ou de non entrée des personnes étrangères dans un Etat, et règle aussi les dimensions liées au séjour de ces personnes (durée du séjour, conditions et droits). Cette complexité peut contraindre le chercheur à trouver des moyens propres à réduire l'objet d'étude.

Hammar distingue politique d'immigration et politique des immigrants, tout en admettant qu'elles sont liées (Hammar, 1985). Ce parti pris permet, dans ce cas de figure, de distinguer plus spécifiquement les conditions initiales posées à l'entrée des migrants sur le territoire, par rapport aux conditions spécifiques de séjour de ces migrants. Si toutefois ces politiques sont liées, cela conduit à une première interrogation fondamentale : comment analyser la politique de régulation et de contrôle sans la couper de manière trop simplificatrice des éléments de la politique des immigrants qui peuvent l'influencer ? Autrement dit, la politique d'immigration peut-elle être comprise dans toutes ses dimensions sans considérer ses articulations avec la politique d'intégration ? Cette interrogation a déjà été posée par d'autres auteurs (Penninx, 2004 : 12). Lorsque l'on étudie la politique d'immigration, il convient de pouvoir mettre en exergue les liens qui peuvent exister avec la politique d'intégration. Il s'agit d'observer, par exemple, si l'une et l'autre sont élaborées et mises en œuvre par les mêmes autorités et aussi si elles sont élaborées de manière concomitante. On peut également se demander si politiques d'immigration et d'intégration sont conditionnées par les mêmes facteurs (Money, 1999).

Par ailleurs, dans une perspective plus large, ne pourrait-on pas également considérer que la politique migratoire comprend, outre la politique d'immigration et la politique d'intégration, celle relative à l'émigration ? La coopération européenne présente par ailleurs une situation particulière, avec la coexistence d'une politique d'émigration-immigration intra-européenne (le régime de libre circulation) et des mesures destinées à l'immigration extra-européenne (des pays tiers). Sayad a mis l'accent sur la relation entre ces deux phénomènes sociaux que sont l'immigration et l'émigration (Sayad, 1999b). Les façons dont un Etat gère les entrées de potentiels nouveaux membres et les sorties de ses propres membres ne sont-elles pas à articuler ?

La politique d'immigration comprend en outre différents types de mesures (admission, dissuasion, éloignement) qui peuvent être liées. Dès lors, si on choisit de ne se focaliser que sur l'une d'entre elles comme, à l'instar de Money (1999), celle relative à l'admission sur le territoire, il faut également, dans le cours de l'analyse, rester attentif aux autres mesures. En outre, tout comme Brochmann distingue les contrôles explicites et implicites, on pourrait également appliquer cette distinction à ces trois mesures. La dimension implicite comprendrait, par exemple, ce qui relève du symbole, mais aussi permettrait de prendre en considération le lien entre immigration et Etat, et de répondre à des questions relatives à la capacité effective de ces mesures en termes de renforcement du pouvoir de l'Etat. D'autres questions pourraient également trouver réponse : quelle est la fonction de telle ou telle mesure par rapport à la société d'immigration ? Enfin, en dehors de ces mesures de contrôle, il convient également de considérer que l'absence de contrôle peut aussi constituer une mesure en soi (Zolberg, 1999 : 81).

Par ailleurs, l'analyse de la politique de l'immigration ne peut se limiter à celle des règles formelles. Il est nécessaire de comprendre la politique d'immigration comme le résultat d'un processus politique. Les définitions données au sujet des politiques d'immigration placent en effet l'Etat au centre de ce processus. Il en est même l'acteur principal. Ainsi, Kritz considère la politique d'immigration comme « *the outcome of an interactive process at the national level that incorporates information based on a country's actual experiences with immigrants, as well as the perceptions of policymaking elites regarding the role of immigrants and its desirability* » (Kritz, 1987: 959).

La présente étude concerne spécifiquement une politique publique et, en ce sens, la capacité d'action de l'autorité gouvernementale, qu'elle soit nationale ou supranationale, sur

l'immigration. Mais au cours de l'analyse, il est important de se rappeler que le sujet central de l'immigration est le migrant, que celui-ci soit « *proactif* » ou « *réactif* » (Richmond, 1988). Sa motivation (Hollifield, 1992) et sa détermination ne peuvent être oubliées. Dans la plupart des Etats d'Europe, les migrations décidées ont été prioritairement des migrations de travailleurs. Ainsi, la figure type et dominante du migrant y a été celle du travailleur, c'est-à-dire que l'immigration y est pensée en tant qu'immigration de main-d'œuvre.

La politique d'immigration contribue aussi à la construction du sens de l'immigration, en ce qu'elle établit la distinction entre les migrations décidées par l'Etat et celles qui se développent en dehors d'un processus de décision. La distinction entre migrations désirées et non désirées est le point crucial de toute politique d'immigration. Cette notion, en soi, n'est peut-être pas idéale sur le plan du concept, en raison notamment de l'usage commun de ce qualificatif, « désiré ». Et peut-on véritablement parler des désirs de l'Etat sans risquer une vision psychologisante de celui-ci? Pour éviter ce risque dans le cadre de l'analyse d'une politique publique, ne serait-il pas plus pertinent d'énoncer que c'est la distinction, telle qu'elle est opérée par l'Etat, entre migrations acceptables ou décidées (désirées) et inacceptables ou non décidées (indésirées), qui est le point crucial de toute politique d'immigration? La notion de décision traduit en fait l'action d'exprimer sa volonté mais elle inclut aussi la posture de tolérance éventuelle.

On peut arriver ainsi à définir la politique d'immigration comme une politique dont l'objectif général est la régulation des migrations internationales dans le cadre des frontières de l'Etat-nation par des mesures d'admission, de dissuasion et d'éloignement des migrants. Elle catégorise les migrants (désirés / non désirés) et elle ponctue leur trajectoire migratoire selon son degré d'ouverture. Elle conduit donc à déterminer différentes catégories de migrants et à légitimer de manière variable l'immigration.<sup>101</sup>

Dans le contexte européen, la politique d'immigration est restée pendant plusieurs décennies une politique de contrôle de l'immigration des travailleurs. La perspective du marché du travail a constitué le cadre dominant dans lequel la plupart des Etats européens ont pensé l'immigration. Autrement dit, les politiques d'immigration se sont développées conformément à des considérations économiques et en fonction du marché de l'emploi (Hollifield, 1992).

---

<sup>101</sup> Par ailleurs, même si au fil de ce travail, on emploie le terme de politique commune ou politique communautaire d'immigration, il convient de souligner, avec Sciortino et en regard des différentes coopérations que, « *au niveau empirique, elle n'est guère qu'un processus incrémental de coordination sur un nombre restreint de mesures de contrôle migratoire* » (Sciortino, 2005 : 225).

Dès lors, le migrant est avant tout un travailleur et, dans la mesure où ce que recouvre la notion de travailleur peut fluctuer et évoluer, il reste appréhendé d'emblée comme une force de travail, telle que l'exposait Sayad à propos des immigrés de France dans les années 1960 et 1970. « *Un immigré, c'est essentiellement une force de travail, et une force de travail provisoire, temporaire, en transit. [...] Le séjour qu'on autorise à l'immigré est entièrement assujéti au travail, la seule raison d'être qu'on lui reconnaisse [...] C'est le travail qui fait 'naître' l'immigré, qui le fait être [...] Et ce travail qui conditionne toute l'existence de l'immigré n'est pas n'importe quel travail, il n'est pas n'importe où ; il est le travail que lui assigne le 'marché du travail pour immigrés', là où il le lui assigne : travaux pour immigrés requérant donc des immigrés ; immigrés pour des travaux devenant, de la sorte, des travaux pour immigrés. Le travail étant la justification même de l'immigré [...]. En fin de compte, un immigré n'a sa raison d'être que sur le mode du provisoire et à condition qu'il se conforme à ce qu'on attend de lui : il n'est là et n'a sa raison d'être là que par le travail, pour le travail et dans le travail ; parce qu'on a besoin de lui, tant qu'on a besoin de lui, pour ce pourquoi on a besoin de lui et là où on a besoin de lui* » (Sayad, 2006a : 50-51).

Et dans les faits, on peut constater une certaine continuité de la perspective avec laquelle était pensée l'immigration de travail antérieure à 1974, telle que l'a décrite et expliquée Sayad. C'est-à-dire que le migrant type est un travailleur et qu'il est légitimé exclusivement en tant qu'acteur économique.

## **2. Analyse du changement de politique publique**

Face aux facteurs intérieurs et externes, les Etats ont une marge de manœuvre variable par rapport aux migrations internationales. Dans la pratique, ils ne considèrent pas l'immigration comme un droit. Hormis dans le cas où ils sont contraints, par des instruments internationaux auxquels ils ont décidé de se conformer et qui peuvent avoir créé un droit d'immigration (c'est le cas du droit d'asile), l'immigration reste optionnelle dans le chef des Etats. Dans ce cas, les Etats peuvent décider d'admettre ou de refuser des migrants avec une politique d'immigration qui leur soit propre, la « *porte de devant* » (Fitzgerald, 1996). Ils peuvent aussi ne pas décider et laisser en quelque sorte d'autres forces choisir pour eux. L'immigration se produit alors par la « *porte de derrière* » (*ibidem*). Enfin, ils peuvent différer la décision d'admission et procéder ensuite à des régularisations d'immigrants sans papiers (la porte

dérochée). On considère donc que la place qui est accordée à l'Etat, dans l'explication, est fondamentale pour comprendre l'élaboration des politiques d'immigration.

Les analyses du *policy-making* de l'immigration sur le plan national ont mis en avant les intérêts des acteurs ou des institutions qui structurent leurs choix comme variables explicatives. Pour les approches théoriques qui mettent l'accent sur les intérêts, la politique d'immigration est le résultat d'un conflit, surtout entre intérêts économiques (Freeman, 1995). L'Etat joue le rôle d'intermédiaire entre les différents groupes d'intérêt (pluralisme) ou défend également des intérêts et a un rôle plus participatif (néo-corporatisme). La politique d'immigration varie donc (en termes d'ouverture/fermeture aux migrations internationales) en fonction du groupe ou de la coalition qui a pu faire valoir ses intérêts. Elle résulte d'un rapport de forces entre intérêts opposés. Cette approche est éclairante pour distinguer les intérêts économiques, mais d'un autre côté, elle n'examine que les intérêts économiques des groupes, alors que d'autres types d'intérêts peuvent exister (intérêts politiques, symboliques) – en outre, le rôle de l'Etat et de ses institutions y est négligé. Au contraire, pour les approches qui mettent l'accent sur les institutions, la politique d'immigration est présentée comme le résultat d'un processus de mondialisation politique et économique (thèse de la mondialisation). Le changement de politique dépend des accords internationaux relatifs aux droits de l'homme, des droits accordés aux migrants, des acteurs impliqués à tous les niveaux de gouvernement, et notamment des acteurs non étatiques (Sassen, 1996). La politique d'immigration peut aussi dépendre des institutions du libéralisme (les droits des citoyens et le libre marché), lesquelles institutions apparaissent donc comme contraignantes dans l'élaboration de l'objet en question (Hollifield, 1992). Certains auteurs considèrent que cette contrainte est subie et d'autres, comme Joppke, qu'elle est voulue par les Etats et qu'il s'agit d'une autocontrainte (Joppke, 1999).

La littérature indique que la communautarisation de la régulation de l'immigration se fait progressivement et rencontre une résistance des Etats-nations à partager avec des instances supranationales leur pouvoir de décision en la matière (Givens & Luedtke, 2004). La configuration institutionnelle permet l'ouverture d'un espace pour des voix pro-migrantes qui se mobilisent surtout pour la protection des droits des migrants dans une perspective de défense des droits de l'homme (Favell, 2000 ; Geddes, 2003). Les mesures prises dans le cadre de ce processus visent à limiter l'immigration (asile, regroupement familial, lutte contre

l'immigration irrégulière, contrôle des frontières) dans la mesure où celle-ci est traitée au pire comme une menace pour la sécurité et au mieux comme un problème à endiguer (Bigo, 2001).

Les auteurs ont abordé ces questions en termes de pouvoir institutionnel et de délégation de compétence au sein du *policy-making*. Ils se focalisent sur des questions d'*empowerment* des institutions supranationales comme, par exemple, la Commission européenne (Uçarer, 2001). Ils expliquent comment les différents acteurs interagissent. Le contrôle de l'immigration en Europe est discuté et partiellement décidé, depuis plus de deux décennies, dans un espace intergouvernemental où dominent les Etats. Petit à petit, d'autres acteurs participent à cette décision mais sont largement tributaires, pour ce faire, de règles institutionnelles. Les relations entre les Etats et ces autres acteurs sont souvent analysées en termes de relations de mandant-mandataire qui se déclinent, par exemple, entre les Etats et la Commission européenne, entre cette dernière et les ONG pro-migrants, etc. dans le cadre d'une gouvernance à niveaux multiples. Au-delà de ces questions de gouvernance, il y a aussi celle de la substance de cette politique, et premièrement des idées véhiculées et promues par les différents acteurs. La communautarisation du contrôle de l'immigration permet de faire valoir les intérêts de certains acteurs et d'en légitimer d'autres, tout autant que des idées et des discours (Thielemann, 2001 :3). Il s'agit donc d'un processus institutionnel mais aussi d'un processus idéationnel (Bigo, 1992, 1998 ; Duez, 2008 ; Favell, 2000 ; Lavenex, 2001c ; Geddes & Guiraudon, 2004). La variable idées n'est pas totalement absente, mais abordée de manière peut-être plus transversale.<sup>102</sup> Le changement politique abordé comme un processus où l'on essaie de prendre en compte les différentes variables principales utilisées dans l'analyse des politiques publiques (idées, intérêts et institutions) semble une perspective porteuse mais exigeante sur le plan méthodologique. « *There is good reason to argue that both the construction of Europe and the making of European policies are also about norms and principles enshrined in legal provisions* » (Lehmkuhl, 2007: 353).

Il ressort aussi des recherches que ce sont essentiellement des facteurs politiques qui déterminent l'orientation de cette politique européenne d'immigration (Hix & Noury, 2007). La politique commune d'immigration des pays tiers a été construite moins pour répondre à des objectifs économiques que politiques que l'on peut qualifier globalement d'identitaires et de sécuritaires (sécuriser les frontières extérieures pour exclure les étrangers de l'espace de

---

<sup>102</sup> Duez analyse le discours européen relatif à l'immigration clandestine pour examiner les représentations sociales de l'étranger ainsi produites (2008).

libre circulation), dans une logique héritée de la doctrine de l'immigration zéro. L'immigration a donc plutôt été envisagée en termes de coûts, en termes négatifs. La libre circulation intra-européenne qui visait au départ les travailleurs s'est construite pour la poursuite d'objectifs économiques.

Dans la continuité des recherches évoquées, on aimerait comprendre comment, dans le cadre de la coopération européenne en matière d'immigration extérieure, la dimension économique de l'immigration, et donc la question de l'admission de travailleurs migrants, est envisagée. Autrement dit, comment une politique communautaire d'immigration de travail peut-elle être formulée et élaborée dans un contexte dominé depuis près de trente ans par une fermeture déclarée à ce type d'immigration? Et comment les institutions supranationales, en particulier la Commission européenne, y contribuent-elles ? Comment la Commission européenne, et même plus précisément puisque la Commission ne constitue pas un bloc monolithique, comment la DG chargée de l'immigration met en exergue la valeur d'une politique commune d'immigration, alors même que les Etats membres peinent à modifier leur doctrine d'une immigration de travail égale à zéro ?

Dans la partie suivante, les questions de recherche sont reformulées. On cherche à clarifier et justifier les concepts ainsi que leur opérationnalisation. La deuxième partie tente donc de préciser la problématique et aussi de décrire les outils méthodologiques employés pour le recueil et l'analyse des données afin de construire un cadre d'analyse permettant de les objectiver dans la partie empirique de ce travail.



## **DEUXIEME PARTIE**

### **DEMARCHE ET METHODE**

## CHAPITRE 4

### QUESTIONS ET APPROCHES

#### 1. L'objet en question

La partie précédente a permis de mieux cerner l'objet d'étude et de le clarifier. On peut d'emblée rappeler que ce travail ne se focalise pas sur les politiques publiques nationales de contrôle de l'immigration en Europe, mais sur la politique publique élaborée de manière commune dans le cadre de l'intégration européenne, en particulier après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. En regard des distinctions établies par Hammar (1985) et Money (1999), l'attention est portée sur la politique qui concerne l'admission de travailleurs migrants ou politique d'immigration de travail et non celle des migrants ou politique d'intégration. L'objet d'étude est donc une politique publique européenne : la politique communautaire d'immigration de travail. Si la recherche porte bien sur les mécanismes de régulation des migrations internationales, on ne cherche pas à savoir quels sont les résultats de ce contrôle en termes d'arrivées effectives sur le territoire de l'Union européenne. Il ne s'agit pas non plus d'analyser en termes juridiques les propositions et les directives européennes en la matière. On a pris le parti de se focaliser sur l'immigration de travailleurs. Les deux raisons majeures de ce choix sont, primo, son originalité, car peu d'études ont été consacrées dans la littérature sur la politique communautaire d'immigration et, secundo, du fait de sa pertinence dans le cadre d'une intégration européenne basée sur l'économie. En outre, la question de l'admission de travailleurs est un aspect inévitable de toute politique d'immigration d'autant plus que l'immigration en Europe a été fortement voire essentiellement liée au travail (Sayad, 1999b : 248).

D'après Hassenteufel et Surel (2001), il y a trois manières de construire l'objet « *politiques publiques européennes* ». Pour la première, l'analyse se situe au niveau de la « *traduction* », de la transposition entre ce qui est décidé au niveau communautaire et ce qui est effectivement mis en œuvre au niveau national. La deuxième se focalise sur « *l'Union européenne comme acteur de politiques publiques* » (Hassenteufel et Surel, 2001 :5). Enfin la troisième aborde plutôt « *les dynamiques d'eupéanisation de l'action publique* », en se focalisant sur les

intersections entre les deux niveaux (Hassenteufel et Surel, 2001 :1). L'étude en cours ne se situe pas dans la première manière de construire l'objet pour une raison pratique : le contrôle de l'immigration de travailleurs de pays tiers en est encore à ses balbutiements en termes de droit communautaire, étant donné que, depuis la communautarisation de la matière, la principale directive concernant l'admission de migrants à des fins économiques ou d'emploi est la *Directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié* adoptée en 2009.<sup>103</sup> Il ne s'agit donc pas, à ce stade, de chercher à comprendre un mécanisme de transposition de règles communautaires dans sa mise en œuvre dans les différents Etats membres. On ne se situe pas non plus dans la dernière manière de construire l'objet, laquelle prend en compte le caractère multi-niveaux de la politique publique et cherche précisément à saisir les dynamiques entre le niveau européen et le niveau national.

La deuxième manière correspond davantage à la démarche envisagée ici, en ce sens qu'on se centre sur une institution de l'Union européenne en tant qu'acteur de la politique publique. On cherche à expliquer la manière dont la Commission européenne prend part activement à la production d'une politique communautaire d'immigration de travailleurs. On s'interroge sur le mode de fonctionnement interne de cet acteur, qui n'est pas pris comme un ensemble homogène puisqu'on considère en effet le niveau des DG au sein de la Commission. L'approche part donc d'« *une conception de l'eupéanisation centrée sur l'intervention des acteurs communautaires* » (Hassenteufel & Surel, 2001 : 10).

L'examen de la littérature a permis de saisir que, en ce qui concerne l'immigration de travail, les politiques des Etats européens ont affiché depuis 1973/74 des objectifs de fermeture des frontières. Dans le cadre de l'intégration européenne, une politique de libre circulation de travailleurs intra-européens a été élaborée dès 1968 et progressivement mise en place. Par ailleurs, une politique communautaire d'immigration de travailleurs des pays tiers est élaborée lentement et ne semble pas prioritaire. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, un changement s'est opéré, en ce sens qu'un effort s'est matérialisé dans le chef de la Commission pour développer une politique communautaire d'immigration de

---

<sup>103</sup> Une directive relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique a aussi été adoptée en 2005 : la Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique (JO L 289, 3.11.2005 p. 15-22).

travail. Les questions que l'on se pose à ce sujet (et comme déjà précisé dans l'introduction générale) sont au départ les suivantes :

Comment une politique communautaire d'immigration de travail a-t-elle pu être élaborée après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam ? Comment les différents acteurs impliqués dans le *policy-making*, et en particulier la Commission européenne, se positionnent-ils ?

C'est-à-dire, d'une part, quelles sont les propositions législatives en la matière émanant de la Commission européenne qui ont émergé et pourquoi ont-elles pu ou non aboutir et d'autre part, quelles sont les logiques et les contraintes des acteurs européens qui déterminent l'élaboration d'une politique communautaire d'admission de migration de travail ?

Par rapport au cycle politique, considéré dans son étendue, on se focalise plus précisément sur la séquence antérieure à celle de la décision même. Il s'agit donc de la phase de préparation ou de formulation d'une politique communautaire d'immigration de travail. Et le choix des acteurs est opéré en conséquence. On établit une distinction structurante entre les acteurs de la décision et ceux de la formulation. Ainsi dans le cadre du Conseil des ministres, les acteurs de la décision *stricto sensu* dans le *policy-making* de la politique publique étudiée sont les Etats membres. Et les acteurs de la formulation sont, prioritairement, la Commission européenne, et de manière secondaire, le Parlement européen et de manière plus large, il pourrait s'agir de tous les acteurs qui prennent part au débat, le Comité économique et social européen, la société civile (les ONG européennes ou nationales, les partenaires sociaux) ou même les organisations internationales.<sup>104</sup> Cela étant dit, « [l]e tandem Commission-Conseil forme le noyau produisant la volonté commune pour ce qui est du contenu de la réglementation, ce qui recouvre aussi la décision sur le fait même d'adopter l'acte qui contient cette réglementation. Comparées en termes de valeur (politique), les deux parties du tandem font apparaître une Commission prévalant contre le Conseil, parce que concevoir la réglementation – à partir de concepts et de conclusions susceptibles de construire intellectuellement une réalité sociale s'avère, paradoxalement, plus important que de décider de son adoption. Aussi capitale que demeure la volonté de conclure par l'acte d'adoption, elle finit, en fait, par s'acquiescer sous la pression de facteurs divers, les besoins réels d'atteindre une solution, la polyphonie des Etats membres, le poids de refus de la proposition, son utilité ; elle s'acquiesce, en somme, par la

---

<sup>104</sup> Le Comité des Régions également mais étant donné son rôle mineur, il n'est pas considéré dans le cadre de ce travail.

*force d'un calcul rationnel* » (Scandamis, 2009 : 57). Cet ancien directeur de la Commission européenne rappelle donc la complexité pratique du *policy-making* européen.

Dans l'analyse, on part justement de cette prévalence de la Commission que souligne Scandamis. Et on essaie précisément de tenir compte de la complexité de ce *policy-making* caractéristique en portant l'attention sur les actions et les discours-idées de la Commission européenne. On se centre même plus précisément sur ceux des services de la Commission en charge de la politique d'immigration (la DG Justice et Affaires Intérieures qui sera renommée Justice, Liberté et Sécurité fin 2004).<sup>105</sup> Les interactions qui se produisent avec le Conseil (en particulier le Conseil dans sa formation justice et affaires intérieures ou la présidence du Conseil) font aussi l'objet de l'analyse. Ces deux acteurs sont considérés comme les acteurs majeurs du *policy-making*. Les autres acteurs comme les autres DG, les autres formations du Conseil, le Parlement européen, le CESE, les ONG, etc. ont généralement un place secondaire dans le *policy-making*. Leurs interactions sont donc analysées de manière *ad hoc*.

En d'autres termes encore, on cherche à comprendre le *policy-making* relatif à l'immigration de travailleurs de pays tiers dans un cadre communautaire, en examinant les principaux acteurs impliqués dans ce processus, et en prenant en compte le cadre institutionnel européen. Il s'agit bien d'une question de changement de politique publique, en ce sens que l'on passe d'une politique publique communautaire d'immigration de travail inexistante à une forme de politique communautaire en la matière.

## **2. Les outils conceptuels de l'institutionnalisme discursif**

Les analyses des politiques publiques adoptent des angles spécifiques pour expliquer le changement de politique publique. Elles mettent tantôt l'accent sur les intérêts des acteurs, tantôt sur les institutions qui structurent leurs choix politiques ou encore sur leurs idées qui les influencent, voire elles tentent de combiner ces trois variables (*cfr supra*). On a choisi d'aborder l'objet de recherche dans une perspective inspirée de l'institutionnalisme discursif qui a déjà été évoqué et dont on rend compte ci-dessous, des concepts majeurs. Cette perspective de recherche se caractérise par une prise en compte des idées et des discours inscrits dans leur contexte institutionnel, les premières y sont analysées dans leur contexte de

---

<sup>105</sup> Dans la suite de ce travail, on utilise plus généralement le terme Commission européenne plutôt que systématiquement DG JAI ou DG JLS et cela, parce que les discours analysés, même s'ils ont été au départ, préparés et produits par les services de la Commission (les DG), sont publiés en son nom.

signification et les seconds, dans leur logique de communication (Schmidt, 2008a : 304). Les discours sont compris comme un terme large qui comprend à la fois les idées au sens de ce qui est dit (l'énoncé porteur de signification) mais aussi les interactions par lesquelles ses idées sont communiquées (l'énonciation). « *Discourse is not just ideas or 'text' (what is said) but also context (where, when, how, and why it is said). The term refers not only to structure (what is said, or where and how) but also to agency (who said what to whom)* » (Schmidt, 2008a: 305).

On retrouve dans la théorisation de l'institutionnalisme discursif réalisée par Schmidt des orientations similaires aux approches cognitives des politiques publiques (*cfr supra*).<sup>106</sup> Même s'il accorde aussi de l'importance aux idées, l'institutionnalisme discursif diffère des approches cognitives en ce sens qu'il cherche à analyser les idées dans les actes de communication. Il veut tenir compte du fait que celles-ci sont en quelque sorte actées *via* les discours. Et l'usage du concept de discours permet d'aborder simultanément l'énoncé et l'énonciation (Schmidt, 2008a: 309). L'institutionnalisme discursif cherche donc à rendre compte également des circonstances de ces actes. De ce fait, tout en se centrant sur les idées et les discours, l'approche s'intéresse aussi aux acteurs qui produisent et réceptionnent les diverses idées. Il permet de prendre en compte les changements qui peuvent se produire au niveau des idées mais aussi les circonstances de ces changements et d'en expliquer les conséquences en termes d'action publique.

« *Discursive institutionalism offers insights into why political economic institutions change (or continue) by zooming in not only on sentient agents' cognitive and normative ideas about what they were doing and why at different levels of generality – policy, program, and philosophy – but also on their discursive interactions regarding who spoke to whom where, when, and why in the process of generating those ideas in a 'coordinative discourse' of policy construction and in articulating them in a 'communicative' discourse of public deliberation and legitimization* » (Schmidt, 2008b: 3).

---

<sup>106</sup> On s'appuie dans ce chapitre particulièrement sur les travaux de Schmidt qui a cherché à théoriser et à faire la synthèse des études de science politique qui mettent en avant le rôle des idées et des discours (pour un aperçu de ces études, voir par exemple Schmidt, 2010a : p. 2 et *sqq.*).

## 2.1. Les dimensions cognitive et normative des idées

« *For discursive institutionalists, like for sociological institutionalists, interests are not objective since ideas constitute interests. But these ideas are more dynamic than those of sociological institutionalists, because they are norms, frames, and narratives that not only establish how actors conceptualize the world but also enable them to reconceptualize the world* » (Schmidt, 2008b: 10).

Schmidt reconnaît la proximité de l'institutionnalisme discursif et de l'institutionnalisme sociologique parce que dans les deux cas les intérêts ne sont pas objectifs mais sont constitués d'idées (Schmidt, 2008b : 10). Ce qui diffère ici c'est le caractère des idées. Dans le premier institutionnalisme, les idées sont considérées comme plus dynamiques que celles du second (*ibidem*). Les idées, en tant que normes, cadres ou récits, ne servent pas seulement à établir comment les acteurs conçoivent le monde mais ce sont des ressources qui leur permettent de promouvoir le changement par différents mécanismes (*ibidem*). Les idées ne sont pas uniquement des cadres d'action mais des *ressources stratégiques* pour l'action.<sup>107</sup>

Dans cette perspective, les idées sont donc des outils qui peuvent servir le changement de politique. Elles sont envisagées dans leur contexte discursif d'émergence et également dans leur double dimension, cognitive et normative, telle que développée par les approches cognitives des politiques publiques (Schmidt, 2008a : 306). La dimension cognitive fait référence à la connaissance du problème par les acteurs, et la dimension normative, à ce qui est ou serait prescrit par eux (*ibidem*). En d'autres termes, les idées cognitives expliquent quoi faire et les idées normatives, pourquoi il faut ou faudrait le faire (*ibidem*). Les premières servent donc à expliquer ce qu'est le problème et à justifier logiquement les politiques publiques et les secondes visent à légitimer les politiques, à en établir le bien-fondé avec les valeurs de la société tout en étant inséparables et importantes (Schmidt, 2008b : 10-11).

Les idées cognitives ou normatives s'identifient à trois niveaux de généralités (Schmidt, 2008a : 307). Les deux premiers sont situés à l'avant-plan du discours et plus directement identifiables. Il s'agit, premièrement, des « *'solutions politiques' proposées par les policy-makers* » et, deuxièmement, des « *idées programmatiques* » qui définissent les problèmes

---

<sup>107</sup> Dans un tableau comparatif des quatre types d'institutionnalisme, Schmidt souligne le caractère statique des trois institutionnalisations « traditionnelles » : celui du choix rationnel en ce sens que la continuité politique vient de préférences établies et d'institutions stables, l'institutionnalisme historique explique la continuité par la dépendance au sentier ponctuée de moments critiques et l'institutionnalisme sociologique par la continuité de normes et de règles culturelles (Schmidt, 2010a : 5).

(Schmidt, 2008a :306). Le troisième niveau, situé à l'arrière-plan, réfère aux visions du monde, « *worldviews or Weltanschauung* », c'est-à-dire à des principes d'ordre plus idéologique ou philosophique, indicateurs de la conception du monde et de la société (*ibidem*). Ces trois niveaux se retrouvent dans les approches cognitives. Référence est d'ailleurs faite à la notion de référentiel de Jobert et de Muller pour les idées programmatiques qu'ils qualifient de « *recettes* » ou à celle de « *deep core* » de Sabatier pour les visions du monde (*cfr supra*) (Schmidt, 2008a : 310).<sup>108</sup> Comme le note Surel, la « *dissociation* » en trois niveaux est opportune à des fins analytiques mais « [d]ans le fonctionnement 'réel' du champ étudié, ces composantes se confondent, interagissent et se confondent de manière plus ou moins poussée » (Surel, 1995 : 131). Par ailleurs, les auteurs qui utilisent ces distinctions de niveaux d'idées reconnaissent que celui relatif aux visions du monde est en quelque sorte le plus stable (Hall, 1993 ; Sabatier, 1998). Dans ce cas, Hall évoque un changement de « *paradigme* » qui équivaut à « *a radical shift in the hierarchy of goals guiding policy* » (Hall, 1993 : 284).

## 2.2. Le discours comme interaction

Dans l'institutionnalisme discursif, le discours, en plus d'être source d'idées, est aussi une forme d'interaction, bref, un « *échange d'idées* » (Schmidt, 2010a : 15). Envisager le discours comme interaction signifie donc que l'analyste fait attention à la manière dont les idées sont transmises, et donc à « *qui a dit quoi à qui, où et pourquoi* » (Schmidt, 2008b : 13). L'auteure distingue deux types de discours : le discours de coordination et le discours de communication. Le premier concerne la sphère du *policy-making* et est produit par des individus ou des groupes impliqués dans la formulation de la politique publique ; le second relève de la sphère politique et concerne la présentation de cette politique au grand public (Schmidt, 2008a : 310). Les élites politiques peuvent articuler les deux dimensions du discours

---

<sup>108</sup> Dans le concept de paradigme, quatre aspects sont distingués : les « *principes métaphysiques généraux* », les « *hypothèses* », la « *méthode* » et les « *instruments* » (*cfr* l'analyse de Surel, 1995). Le référentiel comprend en effet plusieurs composantes : les « *valeurs fondamentales* » c'est-à-dire les principes abstraits, les « *normes* » ou principes d'action, les « *algorithmes* » ou relations causales et enfin, les « *images* » qui ont un sens immédiat, dispensé de discours (Muller, 2004). Sabatier considère trois niveaux dans son système de croyance : le « *deep core* » ou croyances ontologiques et normatives, le « *policy core* » (perceptions de base du problème, de ses causes et des stratégies pour le résoudre) et enfin, les « *secondary aspects* » ou préférences politiques sur les instruments (Sabatier, 1997).



en un seul « *discours-maître* » qui reprend les caractéristiques du discours de coordination et celui de communication (Schmidt, 2008a : 311).

Lorsque les discours sont envisagés dans leurs dimensions interactives de coordination, celle-ci peut se formaliser entre les acteurs *via* différentes formes de réseaux ou de communautés de politique publique (« *policy networks* » ou « *policy communities* »), qui réunissent des acteurs autour d'idées communes autour du problème posé dans une politique donnée (Dowding, 1995 : 138). Les formes de réseaux de politique publique varient, de la forme la plus lâche à la plus formalisée (Marsh & Rhodes, 1992 : 251).<sup>109</sup> L'objectif de cette étude n'est pas de se pencher sur ce type de formalisation des relations entre acteurs. On s'en tient plutôt à ce que la littérature a déjà identifié comme le « *champ politique* » de l'immigration (Favell, 2000) ou le « *European immigration policy domain* » (Guiraudon, 2003a). Dans les chapitres suivants, on utilise le terme de sous-système politique européen de l'immigration pour faire référence à l'ensemble des acteurs qui prennent part au *policy-making* de l'immigration dans le cadre européen.

Dans l'optique de l'institutionnalisme discursif, les idées sont articulées par les acteurs, considérés comme les « *agents du changement* », et parmi ces acteurs, on distingue en particulier les « '*acteurs entrepreneurs*' », qui se chargent de promouvoir les idées (Schmidt, 2008b : 12). Schmidt souligne que si ces acteurs entrepreneurs sont des individus, ils n'agissent pas seuls mais sont simplement plus aptes à communiquer les idées d'acteurs collectifs (Schmidt, 2008b : 13). Cette notion se rapproche de celle de « médiateur » développée par Jobert et Muller qui ont défini son rôle comme étant de « *modifier et [de] légitimer une nouvelle hiérarchie des normes qui souvent préexistent à la mise en place d'une nouvelle politique* » (Jobert et Muller, 1987 : 73).

Dans l'institutionnalisme discursif, le terme « institutionnalisme » réfère à l'importance qui est donnée au contexte institutionnel dans lequel les idées et les discours se développent: « *[t]his institutional context is first and foremost about the structure, construction, and communication of meaning. But it can also be understood as the formal (historical institutional) context that shape discursive interactions as well as the background information provided by all the three older new institutionalisms regarding the macro-historical patterns, macro-cultural norms, and micro-rationalist strategies that may underpin sentient*

---

<sup>109</sup> Pour une description critique de l'approche des *policy networks*, voir Dowding (1995).

*agents'ideas and discourse* » (Schmidt, 2008b: 3). L'institutionnalisme discursif rejoint en cela l'analyse de discours critique (*critical discourse analysis*) qui met l'accent sur la structure sociale du discours ou le contexte, c'est-à-dire la relation entre le discours et la société (Blommaert, 2005 : 39).

Les institutions, dans cette approche, sont considérées à travers une définition large qui les comprend de manière formelle ou informelle. On notera également que l'institutionnalisme discursif définit les institutions différemment des trois institutionnalismes déjà évoqués ; ici, elles ne sont pas seulement perçues comme contraignantes mais également comme habilitantes. « *They are [...] simultaneously constraining structures and enabling constructs of meaning, which are internal to 'sentient' (thinking and speaking) agents whose 'background ideational abilities' explain how they create and maintain institutions at the same time that their 'foreground discursive abilities' enable them to communicate critically about those institutions, to change (or maintain) them* » (Schmidt, 2010a: 4).

### 2.3. Le discours comme variable explicative

Par rapport aux autres variables indépendantes utilisées pour expliquer le changement de politique, les discours peuvent avoir un effet déterminant pour dépasser des intérêts bien arrêtés ou des obstacles institutionnels parce qu'ils peuvent redéfinir les intérêts ou bien aussi ouvrir de nouvelles orientations institutionnelles (Schmidt, 2002 : 169-170 ; Schmidt & Radaelli, 2004 : 201). « *As both a set of ideas about the necessity and appropriateness of reform and an active process of policy construction and communication, discourse can create an interactive consensus for change* » (Schmidt, 2002: 169). Partant du principe que les idées et les discours comptent dans les processus de changement de politiques, la question est alors d'essayer de comprendre comment, quand, où et pourquoi cela se produit (Schmidt, 2008a : 305).

Les facteurs identifiés par Schmidt et Radaelli pour établir qu'un discours fonctionne comme variable explicative sont sa cohérence (le fait que les informations qu'il fournit correspondent à l'ensemble du récit), le fait que ce qu'il préconise semble applicable mais aussi adapté au problème et enfin, son accord avec les valeurs établies ou émergentes (Schmidt & Radaelli, 2004 : 201). Schmidt résume ces traits du discours susceptible de générer une influence causale sur le changement politique : « *pertinence aux questions en jeu, adéquation,*

*applicabilité, congruence et résonance* » (Schmidt, 2008a: 311). Au-delà de l'apport du discours en termes substantiels (les idées), elle rappelle que « *que la plupart des interactions discursives en réalité impliqu[ent] à la fois de la discussion et de la négociation* » (Schmidt, 2008a : 312). C'est-à-dire que les discours ne sont pas uniquement expressions d'idées mais aussi peuvent avoir vocation de convaincre (*ibidem*). Enfin, elle rappelle la valeur du « *contexte institutionnel formel* » général ainsi que celle des « *cadres institutionnels spécifiques* » pour déterminer dans quelle situation et à quel moment le discours importe (Schmidt, 2008a : 312-313).

Radaelli et Schmidt, à partir de différentes contributions empiriques de la revue *West European Politics* consacrée à cette approche passent en revue les caractéristiques du discours pour que celui-ci puisse conduire au changement. En premier lieu, ce doit être un « *'bon'* » discours c'est-à-dire un discours qui met en évidence de nouvelles valeurs émergentes ou qui comporte des arguments qui ne sont pas nécessairement neufs mais placés différemment en évidence (Radaelli & Schmidt, 2004 : 366). Ils indiquent, en deuxième lieu, que ce discours ne doit pas nécessairement être univoque au contraire, si un même discours peut être compris différemment selon des contextes culturels différents, cette multifonctionnalité peut justement être décisive pour le changement (Radaelli & Schmidt, 2004 : 367). Mais, le discours se doit de former un « *coherent set of ideas* » (Radaelli & Schmidt, 2004 : 368). Troisièmement, le discours doit également être convaincant et Radaelli et Schmidt estiment que la force de conviction du discours dépend de sa dimension interactive c'est-à-dire de la manière dont il est construit dans la sphère de coordination et transmis dans la sphère de communication (*ibidem*). Enfin, ils observent un changement par le discours, quand les acteurs entrepreneurs parviennent à « *coincer* » les décideurs qui ne changeaient pas leur préférence en les contraignant à respecter ce qu'implique leur discours passé et donc à tenir leurs engagements rhétoriques (Radaelli & Schmidt, 2004 : 369). C'est aussi le cas lorsque les nouvelles idées portées par le discours répondent ou font écho aux problèmes politiques du moment (*ibidem*). « *Moreover, discourse may have a causal influence because the ideas it conveys become part of the common understanding of the issue, such that policy actors cannot act without addressing its concerns, even if they do not agree the policy. The ideas may matter, in other words, even if old interests trump new ideas* » (Schmidt & Radaelli, 2004: 203).

Quant à comprendre pourquoi certaines idées politiques s'imposent plutôt que d'autres, Schmidt passe en revue les réponses apportées dans la littérature. Elle évoque ainsi la viabilité

politique et administrative (Hall, 1993), les « *fenêtres d'opportunité* » (Kingdon, 2003), les traditions ou les valeurs nationales ainsi que la culture politique, la mobilisation des experts, le *timing* ou encore le changement de génération (Schmidt, 2008a : 307). Elle reconnaît l'apport heuristique de ces facteurs mais objecte que les études qui aboutissent à ces conclusions sont biaisées, car elles sont basées sur le principe que seules les « *bonnes* » idées aboutissent (*ibidem*). Schmidt suggère donc de s'intéresser à l'émergence des idées et aux deuxième et troisième niveaux d'idées (programmes et visions du monde) (*ibidem*). « *Tracing discursive processes of coordination and communication is a way of showing why ideas may succeed or fail* » (Schmidt, 2008a: 311).

En résumé, selon l'institutionnalisme discursif « *le discours détermine la manière dont les acteurs construisent ou reconfigurent leurs intérêts stratégiques* » (Crespy, 2009 : 6). Cette approche examine les discours d'une politique en tant que vecteurs d'idées cognitives et normatives, quel que soit le niveau de ces idées (solutions politiques, idées programmatiques ou visions du monde), dans leur contexte de communication et dans leur contexte institutionnel historique. Elle exige l'analyse du contenu du discours (des idées qu'il contient) et du discours comme processus interactif entre les acteurs politiques (Schmidt & Radaelli, 2004: 205). Pour que le discours ait une capacité de changement, il doit constituer un ensemble d'idées cohérent sans être nécessairement univoque, les idées qu'il propose doivent aussi être applicables, il doit être convaincant pour les acteurs en interaction et faire écho aux problèmes à l'agenda. « *Discursive institutionalism, in short, explains change from the inside, by showing how real actors' ideas in discursive interactions construct and reconstruct their choices and courses of actions* » (Schmidt, 2008b: 17).

#### 2.4. Pertinence de l'approche

Pourquoi l'approche de l'institutionnalisme discursif paraît-elle pertinente dans le cas de l'objet traité ? Premièrement, elle est utilisée pour l'analyse des politiques publiques et pour expliquer le changement politique. Elle convient donc précisément à l'ambition de ce travail, dont l'objet porte sur une politique publique européenne, et d'autant plus que cette approche est envisagée par plusieurs de ses défenseurs dans le contexte de l'intégration européenne.<sup>110</sup> On postule en effet que la mise en place d'une politique communautaire d'immigration de

---

<sup>110</sup> Voir les contributions dans *Western European Politics*, 27(2), 2004.

travail constitue en soi un changement significatif de l'action publique européenne et que ce changement passe nécessairement par une modification d'idées cognitives et normatives sur la régulation de l'immigration de travail.<sup>111</sup> On considère que l'élaboration d'une politique publique comme celle relative à l'immigration ne vise pas uniquement à résoudre un problème mais qu'elle construit aussi une nouvelle représentation de l'immigration et ce faisant, conduit à la légitimation de celle-ci.<sup>112</sup>

L'étude porte sur la période qui suit l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (1<sup>er</sup> mai 1999), date fondamentale en ce qui concerne le contrôle de l'immigration puisque c'est à partir de cette date qu'il devient une compétence communautaire, et se limite à la date d'adoption de la *Directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié* (29 mai 2009).<sup>113</sup> L'objectif est de comprendre comment la Commission européenne cherche à faire progresser l'idée que des règles communes en matière d'immigration de travail sont indispensables et comment se développe ce nouveau discours, favorable à une nouvelle immigration de travail en Europe, en termes de politique publique européenne.

Le changement peut être envisagé sur deux plans distincts : celui lié à l'intégration européenne, et donc au changement institutionnel – avec la mise en application du transfert d'une compétence nationale à une autorité communautaire –, et celui relatif à l'orientation du contrôle de l'immigration de travail, avec un discours différent de l'immigration zéro. L'institutionnalisme discursif a justement pour ambition de comprendre si les discours porteurs de nouvelles idées peuvent servir le changement de politique. Il considère que les discours comme vecteurs d'idées constituent des variables explicatives de la politique et doivent être analysés et déconstruits pour comprendre les décisions politiques. En analysant, les discours comme véhicules d'idées cognitives et normatives, on peut ainsi mieux appréhender en quoi ils servent de vecteurs d'argumentaires qui peuvent soutenir la politique. L'institutionnalisme discursif offre des outils qui permettent de décomposer les discours avec trois niveaux d'idées cognitives et normatives (solutions politiques, idées programmatiques et visions du monde). Ces outils semblent pertinents pour l'analyse du *policy-making* en ce qu'ils permettent de le déconstruire et aussi de rendre mieux compte en ce qui concerne

---

<sup>111</sup> Voir Chapitre 1, Surel, 2004 :83.

<sup>112</sup> Voir Chapitre 1, Muller et Surel, 1998: 31 et Hall, 1993 : 292.

<sup>113</sup> Même si l'acquisition de cette compétence comporte des limites pour l'immigration légale (et donc l'immigration de travail).

l'immigration, de ce qui relève du cognitif et du normatif. Cela permet d'appréhender l'immigration en tant qu'objet de construction des politiques et non comme un fait pris objectivement.

Deuxièmement, on considère, comme Radaelli et Schmidt, que « *[a]fter all, policy change in the EU is not simply the result of top-down institutional and outside-in economic pressures but is rather the result of decisions by political leaders taken after deliberation on alternative policy choices* » (Radaelli & Schmidt, 2004: 192). Dans cette optique, il est important d'étudier ce processus de délibération et de formulation de la politique communautaire d'immigration relative à l'admission de travailleurs où justement il peut y avoir friction des idées des acteurs de la formulation et de ceux de la décision.

Troisièmement, l'institutionnalisme discursif, grâce à sa conception du discours en qualité de processus de coordination et de communication, peut permettre d'éclairer les interactions entre les différents acteurs impliqués dans l'élaboration de la politique européenne d'immigration et de mieux comprendre leurs préférences et leurs stratégies (Schmidt, 2008b : 20).

Le discours fonctionne « *as a process of interaction focused on policy formulation and communication* » (Radaelli & Schmidt, 2004 : 192). Cette approche prend en compte les acteurs au centre de la construction politique. Analyser les discours comme des formes d'interactions entre les acteurs permet d'expliquer le *policy-making* et donne à voir ce qui se passe entre les acteurs. Considérer le discours comme une forme d'interaction oblige aussi, quant à la méthodologie, à se focaliser sur les acteurs et à adopter une approche sociologique de la politique européenne.<sup>114</sup> Il s'agit donc de mieux comprendre les idées des acteurs sur le contrôle de l'immigration de travail et sur l'immigration qui, en tant qu'objet de politique publique, comporte une dimension construite.

L'outil émanant des deux types de discours définis par Schmidt permet de prendre en compte un discours particulièrement important dans le cadre européen, à savoir le discours de coordination. Schmidt et Radaelli rappellent que « *[b]ecause the EU governance system is multi-actor in the fullest sense of the term, given the EU-, national- and regional- level*

---

<sup>114</sup> L'approche du discours en tant qu'interaction n'est pas sans rappeler le courant sociologique de l'interactionnisme symbolique d'Herbert Blumer, inspiré par G.H. Mead qui considère que la dynamique du social vient du sens des choses, que le sens fonde l'action. Autrement dit, « *la compréhension du monde social s'effectue à travers l'interprétation des interactions (d'où l'appellation symbolique)* » (Garitte, 1998 : 24).

*governmental and non-governmental actors involved in policy-making, the co-ordinative discourse tends to be most elaborate, as a multiplicity of actors focus on reaching agreement among themselves* » (2004 : 199). Ce discours de coordination est donc au centre d'un *policy-making* qui se produit dans une situation de gouvernance à niveaux multiples.

Bien que Schmidt et Radaelli admettent que ce ne soit pas toujours le cas, le discours, dans cette approche est donc considéré comme ayant une influence causale sur le changement sur le changement de politique (Schmidt & Radaelli, 2004 : 184). En ce sens que, « *[d]iscourse helps create an opening to policy change by altering actors' perceptions of the policy problems, policy legacies and 'fit', influencing their preferences, and, thereby, enhancing their political institutional capacity to change* » (Schmidt & Radaelli, 2004: 188). Le discours permet le changement pour autant que plusieurs conditions soient retenues (la force de l'idée cognitive, la résonance de l'argument, l'adéquation avec l'information qui sert de base à l'argument, l'applicabilité des solutions politiques et la cohérence du discours politique). Néanmoins, l'institutionnalisme discursif ne prétend pas placer le discours comme unique facteur d'explication du changement de politique. On reconnaît que, si le discours peut avoir une influence causale, il ne peut être considéré comme la cause en soi du changement de politique et que, de surcroît, il ne peut être aisément isolé d'autres facteurs, comme les intérêts et les institutions (Schmidt & Radaelli, 2004 : 206). Il est reconnu que le discours est en soi « *un facteur compliqué puisqu'il est étroitement lié à l'expression des intérêts mais aussi qu'il est formé par des interactions institutionnelles ou cadré par des normes culturelles* » (*ibidem*).<sup>115</sup> Les idées ne sont donc pas considérées comme les causes du changement, celles-ci étant multidimensionnelles (Muller, 2005 : 171). En conclusion, le discours est abordé comme une des conditions du changement, mais jamais comme sa cause unique et, en outre, l'accent est mis sur le discours parce qu'il s'agit d'un facteur qui, bien que toujours présent, a été peu traité dans les études sur le changement politique (Schmidt & Radaelli, 2004 : 207).

---

<sup>115</sup> « *[D]iscourse is in any event a more complicated factor than most, since it cannot be easily separated from the interests that find expression through it, from the institutional interactions that shape it, or the cultural norms that frame it* » (Schmidt & Radaelli, 2004 :206).

### 3. Le « *process tracing* » comme outil complémentaire

On a également recours à une forme de « *process tracing* » qui consiste à identifier des séquences temporelles à l'intérieur desquelles on peut distinguer des schémas d'interactions et la participation privilégiée à des réseaux professionnels de manière ponctuelle.

« *The process-tracing method attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable. [...] Tracing the processes that may have led to an outcome helps narrow the list of potential causes. [...] But process-tracing forces the investigator to take equifinality into account, that is, to consider the alternative paths through which the outcome could have occurred, and it offers the possibility of mapping out one or more potential causal paths that are consistent with the outcome and the process tracing evidence in a single case* » (George & Bennett, 2005: 206-207).

George et Bennett reconnaissent que cette méthode de recherche partage des caractéristiques avec l'explication historique (George & Bennett, 2005 : 208). Le *process tracing* correspond à la logique et aux critères de l'explication historique, mais cette méthode offre une explication analytique avec une portée théorique propre à la science politique (George & Bennett, 2005 : 225). Son intérêt heuristique vient du fait que « *[f]inally and most generally, process-tracing is the only observational means of moving beyond covariation alone as a source of causal inference* » (George & Bennett, 2005: 224). Comme le souligne Checkel, cette méthode recommande bien de retracer le processus chronologique mais elle va au-delà en ce sens qu'il s'agit de retracer aussi des liens théoriques entre variables indépendantes et variable dépendante (Checkel, 2005 : 5). Ici, le « *process tracing* », que l'on conçoit davantage comme une « *récapitulation détaillée d'un processus* » (Saurugger, 2009 : 181), est un outil pour décomposer le processus politique en phases chronologiques et analytiques. Par le *process tracing*, on peut également confronter la logique chronologique des informations fournies lors des entretiens. Comme l'explique Tansey, « *the goal of process tracing is to obtain information about well-defined and specific events and processes* » (Tansey, 2007: 765). Et cette information peut permettre de retrouver les mécanismes causaux.

Si l'on considère l'admission de migrants pour des motifs d'emploi au niveau européen dans la période qui suit l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, on peut identifier deux moments où cette question est présente à l'agenda des institutions européennes – dans le sens



où il y a une formalisation de la question sous forme de proposition législative. Le premier moment peut être situé lors de la publication par la Commission européenne de la *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante* en juillet 2001.<sup>116</sup> Le second moment se situe lors de la publication par la Commission de la *Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié* en octobre 2007.<sup>117</sup> Elles correspondent à deux tentatives concrètes de déterminer au niveau communautaire des règles d'admission pour des travailleurs migrants issus de pays tiers. Mais elles ont chacune un destin propre, puisque la première proposition est retirée, alors que la seconde donne lieu à l'adoption par le Conseil d'une directive. L'une correspond donc à des idées qui échouent et l'autre à des idées qui aboutissent en termes de changement de politique. Ces deux propositions sont des balises qui permettent d'identifier de manière chronologique les événements susceptibles d'être en relation avec l'immigration de travail dans le cadre européen. On a été attentif aux productions des trois institutions européennes, en particulier celles de la Commission, surtout la DG JAI et accessoirement la DG Emploi, aux réunions de travail majeures (Conseils européens, Conseils JAI, conférences européennes), aux successions de présidences (programmes et conclusions), aux événements internationaux, aux événements migratoires européens (crise migratoire, débats nationaux, modifications des lois nationales). Cela permet de définir des séquences temporelles d'octobre 1999 à mai 2009. L'examen de ces séquences temporelles permet d'identifier des discours entre les acteurs du secteur. Tansey démontre que l'outil fondamental pour alimenter la méthode du *process tracing* est la conduite d'entretiens, et même plus précisément d'entretiens d'élites (Tansey, 2007). Ceux-ci permettent en effet de notamment, corroborer ce qui ressort d'autres sources et de reconstruire la succession des événements (Tansey, 2007 : 766). C'est de cette manière que l'on a procédé pour reconstruire le fil du processus (*cf. infra*).

---

<sup>116</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, COM(2001) 386 final, 11.7.2001, JO C 332 E, 27.11.2001, p. 248-256.

<sup>117</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*, COM(2007) 637, 23.10.2007.

## CHAPITRE 5

### PROTOCOLE DE RECHERCHE

Schmidt et Radaelli reconnaissent d'emblée les difficultés d'une analyse empirique du discours (Radaelli & Schmidt, 2004 : 205-206). Outre l'utilisation habituelle d'outils méthodologiques comme, par exemple, l'analyse de contenu et les entretiens semi-structurés, ils préconisent l'observation participante ou encore l'étude des élites ou du processus de la formulation de la politique (*ibidem*). Au cours de cette recherche, on s'est principalement appuyé sur des entretiens avec des personnes ressources et aussi sur les documents accessibles produits par les acteurs étudiés.

La nature même de l'objet a conduit à opter pour une analyse qualitative des données, dans une perspective tantôt de type inductif, tantôt de type hypothético-déductif, en fonction des moments mêmes de la recherche. Comme le remarque Guillemette, une approche inductive comme la *grounded theory* n'est jamais exempte de déduction et il faut pouvoir le reconnaître, au risque de « *prétendre que tous les résultats sont simplement le fruit de l'émergence des données de terrain* » (Guillemette, 2006 : 44).

Pour ce faire, on utilise plusieurs outils méthodologiques. On distinguera dans un premier temps, les outils qui ont servi à récolter les données de ceux utilisés pour les analyser. Il s'agit d'entretiens semi-structurés avec des individus clés, de la constitution d'un corpus documentaire et secondairement d'observation de terrain comme méthode d'enquête. Afin d'évaluer et de sérier les informations recueillies, on a eu recours au « *cross checking* » (Thoenig, 1985 : 40-41). Autrement dit, certaines données émanant des entretiens étaient vérifiées par l'examen des documents et vice versa. Pour l'analyse des données, on s'est appuyé sur l'analyse du contenu, tant des entretiens que du corpus de documents. On a eu aussi recours pour l'analyse de certaines données (les entretiens principalement) à l'usage d'un logiciel de soutien à l'analyse qualitative. Enfin, ces différents outils méthodologiques ont été employés non pas successivement et indépendamment l'un de l'autre mais plutôt simultanément et sont articulés dans une stratégie de recherche qui privilégie la triangulation des sources afin de vérifier les données et les interpréter congrûment.

Il est reconnu que, dans le cadre de l'analyse des politiques publiques, les sources d'information sont généralement de deux types : les personnes et les documents (Thoening, 1985 : 40). Le choix d'outils méthodologiques s'est fait dans un processus évolutif d'aller-retour entre la théorie et le terrain que l'on avait déjà pu commencer à explorer préalablement (*cfr infra*).

## **1. La récolte de données**

### 1.1. Les entretiens

La stratégie de recherche centrée sur les acteurs a consisté en entretiens semi-structurés, informatifs et rétrospectifs avec des personnes ressources, pratique largement utilisée dans l'analyse des politiques publiques (Bongrand et Laborier, 2005 : 74). Les entretiens permettent de recueillir de précieux éléments d'information sur les cadres spécifiques de production du discours, c'est-à-dire sur les circonstances, mais aussi sur les interactions entre les acteurs (leurs perceptions, évaluations et critiques de leurs actions). Ces entretiens sont semi-directives ou semi-structurées car elles sont organisées selon un protocole qui permet à l'interviewer de structurer l'entretien autour de thèmes déterminés dans un guide d'entretien et sur lesquels le répondant est invité à s'exprimer. Ainsi selon cette méthode, un certain nombre de questions sont préparées et d'autres sont générées en cours d'entretien (Michelat, 1975 ; Rapley, 2001).

Bien que portant sur des thèmes similaires, deux guides d'entretien ont été préparés. L'un était destiné aux acteurs institutionnels européens et l'autre aux acteurs non institutionnels, ce qui imposait une formulation parfois différente ou l'adaptation de certaines questions. Ces guides servaient de cadre de référence et comportaient une quinzaine de questions chacun.<sup>118</sup> Les questions étaient organisées par thèmes : (1) les étapes-clés d'une politique européenne d'immigration de travail, (2) la participation dans le processus de *policy-making*, (3) les opportunités et difficultés, les défenseurs et opposants et, transversalement, (4) les caractéristiques de la politique discutée. Dans la pratique, ils étaient complétés par des questions spécifiques préparées pour chaque répondant en fonction de sa position et de son activité par rapport à certains événements mais aussi par des questions spontanées posées en

---

<sup>118</sup> Voir annexe 1.

cours d'entretien. Dans le souci de préserver leur caractère semi-structuré, on ne s'est pas astreint à poser systématiquement toutes les questions du guide mais tous les thèmes ont été abordés. Généralement, une brève introduction du sujet suivie de la première question sur le déroulement des événements suffisaient à lancer le répondant. Et dès lors, par une écoute la plus attentive possible, on posait les questions qui semblaient pertinentes pour recevoir un complément d'information, une précision ou encore pour recadrer l'intervenant si nécessaire.

**Choix des répondants** - La sélection des répondants *intuitu personae* a été opérée de deux manières qui se complètent, à savoir, dans un premier temps, par un échantillonnage dirigé et ensuite selon un échantillonnage par référence.<sup>119</sup> L'objet exigeait de procéder à ce type d'échantillonnage ciblé (Cohen, 1999 : 7). Les répondants ont donc été choisis en fonction des acteurs identifiés comme impliqués dans le *policy-making* de la politique communautaire d'immigration en général, et de l'admission de travailleurs migrants en particulier, et cela par plusieurs étapes d'identification. Une identification initiale des répondants a été réalisée sur la base de l'expérience professionnelle de la chercheuse dans le domaine des études migratoires et de son observation de terrain (*cfr infra*). La deuxième identification a été opérée en consultant les organigrammes des institutions et organisations. Ces deux étapes ont permis la constitution d'un échantillon initial de répondants dont la sélection était donc déterminée par l'objet d'étude (échantillonnage dirigé ou intentionnel). Enfin, la troisième identification (échantillonnage réticulaire), qui était aussi un processus de confirmation des deux premières, a été réalisée au cours des entretiens, puisque chaque répondant était invité *in fine* à conseiller les personnes qu'il jugeait opportun que l'on rencontrât – ce qui correspond à une méthode qui prend en considération le réseau des individus en fonction de la réputation.

D'autres critères de sélection des répondants étaient l'appartenance institutionnelle et l'implication dans le domaine de la politique européenne d'immigration mais aussi l'expérience. Autrement dit, dans la mesure du possible, on a choisi des répondants seniors, c'est-à-dire avec une expérience supérieure à cinq ans dans le domaine, et qui occupaient ou avaient occupé une fonction dirigeante (chef d'unité ou directeur) dans le cas de la Commission. Le critère d'expérience a été privilégié afin de répondre aux contraintes temporelles de l'objet. On a cherché à interroger des individus qui ont pris effectivement part aux événements. On a choisi les répondants de manière à obéir au principe de diversification des acteurs mais sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Cette absence d'exhaustivité peut

---

<sup>119</sup> Tansey parle de « *purposive sampling* » (Tansey, 2007 : 770).

être mitigée par l'expérience pratique qui a permis des contacts indirects avec les acteurs lors de séminaires et de conférences.

On a donc mené des interviews avec des fonctionnaires de la Commission européenne (principalement de la DG Justice Affaires Intérieures/ Justice, Liberté, Sécurité (JAI/JLS) mais aussi de la DG Emploi, Affaires Sociales et Egalité des Chances ), avec des fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil, avec des conseillers politiques de la Commission des libertés publiques (LIBE) du Parlement européen émanant de cinq des sept groupes principaux représentés lors des législatures (1999-2004 et 2004-2009), avec des fonctionnaires du CESE et, enfin, avec des représentants de la société civile européenne (ONG, partenaires sociaux, experts, *think tanks*) et d'organisations internationales. Soixante-neuf personnes ont été contactées par email ou par téléphone, onze d'entre elles ont refusé formellement. Les autres n'ont pas répondu. Au total, trente-sept personnes ont été interviewées.<sup>120</sup>

**Déroulement des entretiens** – Lors des premiers entretiens, une posture très proche du guide d'entretien a été adoptée, en suivant l'ordre des questions et en les posant telles que formulées sur papier. Le premier guide réalisé a été modifié suite au premier entretien : les références à des textes législatifs précis ont été éliminées, de manière à donner au répondant plus de liberté dans sa sélection de faits et d'éléments qu'il considérait proéminents dans le développement de la politique européenne d'immigration de travailleurs. Enfin, au fur et à mesure de la progression de l'enquête de terrain, on a gagné de l'assurance dans la démarche mais aussi de la connaissance dans ce qui était rapporté. Autrement dit, on avait en quelque sorte de moins en moins de « surprises » ou d'éléments d'information neufs, appliquant ainsi le principe de la saturation (Michelat, 1975 ; Mucchielli, 1991). Cette observation doit être nuancée. En effet, dans la mesure où on interrogeait des acteurs du champ mais avec des positions différentes et différenciées, chaque entretien comportait sa part de spécificités et d'éléments neufs.

Dans la démarche, on a aussi essayé de grouper les entretiens dans la même période par type de répondants. Cela ne fut pas toujours possible, mais les différents conseillers politiques des groupes du Parlement européen ont été interviewés dans la même quinzaine, ce qui a aidé à la préparation et au déroulement des entretiens car on conservait mieux en mémoire ce qui avait

---

<sup>120</sup> Voir annexe 2.

été dit sur la position des autres groupes par l'un ou l'autre répondant. Cela permettait de confronter les informations directement et d'avoir plus de répartie.

La plupart des entretiens ont été enregistrés et ont fait l'objet d'une retranscription généralement intégrale.<sup>121</sup> Certains répondants ont demandé que l'enregistrement soit interrompu à certains moments de l'entretien.<sup>122</sup> « *Ce type de précaution signifie généralement que l'enquête dialogue en confiance avec l'enquêteur au point de penser lui livrer des informations inédites* » (Lequesne, 1999 : 63). On a d'emblée garanti aux interlocuteurs l'anonymat des citations. Ce parti pris s'avère nécessaire pour mener à bien des entretiens avec des personnes qui, la plupart du temps, en tant que représentantes d'une institution européenne, se doivent de garder une relative réserve (Cohen, 1999 : 7). L'objectif était donc, avec ce dispositif de confidentialité, de permettre aux répondants une plus grande liberté de parole. De surcroît, plusieurs interlocuteurs ont tenu à préciser qu'ils acceptaient l'enregistrement de l'entretien, à la condition expresse de ne pas être cités nommément.<sup>123</sup> Les entretiens ont été menés en français ou en anglais et quelques fois en espagnol. Tous les entretiens étaient organisés individuellement, ce qui a permis une pleine concentration sur l'interlocuteur.<sup>124</sup>

On doit noter que la plupart des répondants interrogés sont des communicateurs, des personnes habituées à communiquer dans le cadre de leur travail et même avec un public diversifié (collègues subalternes ou supérieurs), que ce soit la presse, la société civile, ou encore le monde académique.<sup>125</sup> Ce n'est pas le cas de tous, mais à tout le moins ils savent communiquer leur message, dans le sens où ce n'est pas la première fois qu'ils s'expriment là-dessus. D'ailleurs, les répondants ont généralement répondu à toutes les questions posées. Lorsque ce n'était pas le cas, les raisons invoquées étaient l'ignorance ou l'impertinence (le répondant considérait que sa position ne lui permettait pas de répondre). Dans quelques cas,

---

<sup>121</sup> Trois entretiens n'ont pu être enregistrés suite au refus des répondants et une fois, par choix (entretien impromptu). Ceux qui n'ont pas été enregistrés ont fait l'objet d'un compte-rendu. Les problèmes techniques d'enregistrement se limitent à un entretien (qui a donc été enregistré partiellement).

<sup>122</sup> On a, dans l'analyse, tenu compte des données non enregistrées en se référant aux notes prises lors de l'entretien ou *a posteriori*.

<sup>123</sup> C'est pourquoi, dans la partie analytique, les extraits d'entretien sont référencés au moyen d'un codage spécifique. Voir annexe 2.

<sup>124</sup> Un seul des entretiens a eu lieu en présence d'une autre personne.

<sup>125</sup> Si l'on considère la distinction entre discours de coordination et de communication, établie par l'institutionnalisme discursif, il apparaît que parmi les répondants, certains communiquent dans les deux types de discours. Néanmoins, le discours qu'ils tiennent dans les entretiens ne constitue pas le discours de communication tel que défini par l'institutionnalisme discursif car il ne s'adresse pas dans ce cas à un large public. Il reste circonscrit à l'entretien.

les répondants ont demandé à recevoir préalablement les questions ou la liste des thèmes abordés par le questionnaire. On leur a alors envoyé une explication sur les objectifs de l'entretien et les thèmes que l'on comptait traiter. Leur capacité de communiquer, révélée lors des entretiens, a, d'une part, facilité la communication, mais a pu aussi la biaiser par des formules toutes faites ou l'usage de postures de représentation et de défense (qui cherchent à convaincre).<sup>126</sup> Les répondants peuvent ainsi avoir mobilisé des stratégies de communication lors de l'entretien, stratégies liées à leur statut. Legavre rappelle que Bourdieu soulignait d'ailleurs la résistance opposée à l'enquête par les détenteurs de hautes qualifications (Bourdieu, 1979 :194) et il enjoignait à « *bien saisir que la 'résistance' prend des formes parfois euphémisées* » (Legavre, 1996 : 219).<sup>127</sup>

Et comme le remarquait Legavre, « [l]'enquêté, que l'enquêteur le veuille ou non, a une représentation de l'enquêteur qui influe sur la parole produite » (Legavre, 1996 : 213). Il convient de prendre de conscience de ce fait et traiter l'entretien comme un fait social, pour pouvoir remettre en perspective les données obtenues par cette méthode. Spenlehauer souligne aussi la difficulté de distinguer le sens qu'un acteur attribue aux faits de celui qu'il construit en cours d'entretien. « *La première parade peut consister à pousser délibérément la personne interrogée à parler des autres acteurs aussi amplement que d'elle-même. Deuxièmement il est possible de presser discrètement l'interviewé, afin de ne pas lui laisser le temps de se servir de nous comme miroir ou maïeuticien, et de bâtir un récit d'évaluation ex nihilo (le récit ne doit pas devenir une fable à travers laquelle l'acteur se remet en harmonie avec lui-même)* » (Spenlehauer, 1995 : 52). Ces deux techniques ont été utilisées dans la présente recherche.

Enfin, on a identifié dans les *verbatim* des signes de positionnement implicite et même parfois explicite par rapport à l'identité professionnelle (chercheuse, doctorante) et l'affiliation institutionnelle (CEDEM, Université de Liège) et dans la manière d'éluder parfois certaines questions en estimant que l'on en connaissait sans doute autant qu'eux sur le point ou bien en adoptant une position de distance du type « cela, c'est le rôle des chercheurs » ou enfin en

---

<sup>126</sup> Par exemple pour le répondant C4, on observe des recoupements entre le contenu et même les formules de l'entretien et l'exposé d'un séminaire fait quelques semaines auparavant.

<sup>127</sup> Un des répondants interrogés par téléphone (O5), et qui avait demandé à recevoir les questions préalablement, a ainsi dès le début de l'entretien tenu un propos tellement long tout en étant fluide et structuré qu'on ne pouvait s'empêcher de penser qu'il lisait un texte pré-rédigé probablement par un collaborateur.

adoptant une position de conseiller par rapport à la recherche doctorale en question.<sup>128</sup> Ce genre d'attitudes est particulier aux entretiens de ce type d'acteurs (Cohen, 1999 : 11).

Au terme des entretiens, on peut finalement les classer en deux grandes catégories, les entretiens avec des acteurs qui sont au cœur du processus étudié, donc les acteurs qui ont pris directement part à la formulation ou à la négociation des propositions de directives d'admission de travailleurs et d'autre part, les acteurs qui sont davantage des observateurs, tout en participant, mais de manière moins directe, à ce processus. Cette distinction permet une perspective critique sur les discours des uns et des autres : en effet, les premiers ont tendance (même si ce n'est pas systématique) à chercher à justifier leurs actions, à les expliquer pour les légitimer. Les seconds adoptent une position plus distante, marquée par la critique ou par la recherche d'explication, de logique ou de définition. La position de certains répondants par rapport au processus même de formulation de la politique en question peut varier dans le temps, en raison de leur propre mobilité professionnelle.

Avant de terminer ce point, on doit se positionner sur le statut du discours des entretiens. Ce statut se précise dans l'acte d'entretien lui-même, tel qu'il est défini et posé par le chercheur dans sa méthode d'enquête (Demazière, 2007 : 93). Les entretiens portent sur les activités et les pratiques d'individus qui prennent part au fonctionnement des acteurs en question et qui sont eux-mêmes liés à la production discursive de ces acteurs. D'après Demazière, selon la posture prise par le chercheur, les entretiens permettent d'« [e]xplorer et reconstruire les univers de sens... [et] les univers de vie » (Demazière, 2007 : 97). Dans le premier cas, il s'agit de « considér[er] l'interviewé comme une personne engagée dans une tentative de compréhension de ses expériences, et mobilisée pour construire un compte-rendu argumenté de son monde personnel » (*ibidem*). Dans le second, l'interviewé est pris davantage comme un témoin et dans ce cas les entretiens servent « pour repérer des informations, pour identifier des traces des événements » (*ibidem*). Dans cette recherche, on adopte les deux postures. On utilise les entretiens comme source d'informations sur les événements et dans ce cas, on les recoupe avec d'autres sources (les documents ou l'observation). Mais on estime aussi, en regard de l'échantillon de personnes interviewées (élites pour la plupart), que les discours individuels sont des reconstructions du sens de la pratique et dès lors reflètent à la fois les discours-idées et les discours-interactions des acteurs institutionnels. D'où la place qui leur est

---

<sup>128</sup> « And there, after that I usually stop because I think , ok others who do research must find out whether that is true or not.» (E3)



accordée dans le récit de l'analyse. Les extraits d'entretiens servent tantôt à illustrer les mécanismes causaux mis en lumière tantôt à refléter ou reproduire le découpage analytique du discours-idée (*cfr infra*).

## 1.2. Le corpus documentaire

Le corpus d'analyse comprend surtout les discours au niveau des acteurs qui préparent la décision avec, comme focale, l'apport émanant précisément de l'Union européenne à travers l'institution supranationale, considérée comme le moteur de l'intégration. La Commission européenne est en effet une institution très particulière qui comprend une dimension politique, avec le collège des commissaires (en théorie, indépendants des Etats membres, mais demeurant néanmoins nommés par ces Etats et donc, malgré tout, d'un point de vue pratique, émissaires ou réfractaires de leurs intérêts ou de leurs priorités) et une dimension non politique avec des services administratifs de hauts fonctionnaires, lesquels ont certainement une marge de manœuvre plus importante qu'il n'y paraît et qui ont l'avantage (malgré les modifications organisationnelles récentes qui contraignent à la mobilité professionnelle tous les cinq ans) de pouvoir poursuivre une politique sur le long terme et d'influer son cours par les idées qu'ils transmettent et soutiennent au fil des années.<sup>129</sup>

Dans le contexte européen, opérationnaliser la différence entre les discours de coordination et les discours de communication n'est pas chose aisée. En effet, les discours de coordination produits par les acteurs supranationaux qui participent au processus de construction de la politique européenne sont, en raison d'une politique de transparence de l'information, accessibles au grand public. Leur rôle premier est plutôt la coordination que la communication. Mais, par contre, les allocutions des commissaires dans le cadre de conférences ou autres manifestations publiques remplissent d'abord une fonction de communication. Toutefois, comme l'indique Schmidt, les discours peuvent combiner les deux fonctions et c'est quand même le cas pour nombre de documents examinés.

On analyse les discours tenus par les acteurs du *policy-making* et en particulier les discours publics des acteurs de la phase de formulation – et plus précisément, ceux tenus par la

---

<sup>129</sup> La Commission a aussi la particularité d'être en dehors de l'arène politique ; si cette position peut la déforer dans certaines situations (on n'a pas fini de gloser sur le déficit démocratique européen), cela peut aussi lui donner l'opportunité de mettre en avant des idées qui ne sont pas nécessairement populaires et qui ne risquent pas de la priver d'électorat.

Commission européenne, qui joue un rôle fondamental et reconnu dans la préparation des initiatives. On ne se limitera pas à l'analyse exclusive des documents produits par la Commission (les communications, les propositions, les livres verts, les rapports, analyses d'impact, documents de travail), sources riches d'informations s'il en est, mais on les complètera avec d'autres sources, à savoir les discours d'individus qui ont participé directement à ce processus (discours récoltés *via* des entretiens semi-directifs), et ceux tenus par certains commissaires européens durant leurs mandats.<sup>130</sup> Par ailleurs, la Commission, même si elle peut être considérée comme l'acteur central de la formulation au sens strict, n'est pas nécessairement le seul acteur porteur d'idées. D'autres sont donc également considérés en fonction de leur activité (au sens de dynamisme sur la question) : les acteurs institutionnels européens (Conseil, Parlement, CESE) et d'autres qui se positionnent sur la scène européenne (Etats membres dans leur posture de présidence et acteurs non étatiques). Les activités de ces acteurs se traduisent par la production de discours (rapports, résolutions, conclusions, avis, etc.).

Les questions relatives à l'admission dans l'UE, de travailleurs migrants provenant d'Etats tiers *via* un processus européen, ont servi de fil conducteur à la sélection des textes. Suivant la même logique de distinction entre acteurs de premier plan et de second plan, on établit une différenciation entre corpus principal et corpus secondaire. Le premier est produit par les institutions qui ont soit un pouvoir décisionnel, soit un pouvoir d'initiative législative. Il comprend, pour la période donnée, les textes législatifs, différents types de documents produits par la Commission (communications, tableaux de bord, discours, rapports, etc.), les conclusions du Conseil et les documents de stratégies politiques, les programmes des présidences et les initiatives et les conclusions du Conseil JAI. Viennent compléter les rapports et les résolutions du Parlement européen, les avis du CESE, les prises de position d'organisations de la société civile. Le corpus secondaire est produit par des acteurs identifiés comme participant au débat mais dépourvus de tout pouvoir décisionnel. D'autres sources ont aussi été utilisées comme les *newsletters* de *think tanks* ou d'ONG, la presse ou les informations diffusées par les médias électroniques du type Euractiv.

---

<sup>130</sup> Les discours tenus par les commissaires en tant que synthèses ou condensés des idées contenues dans les documents directement produits par la Commission peuvent constituer des sources pour comprendre les éléments mis en exergue dans la représentation politique de la Commission.

### 1.3. L'observation de terrain

Dès 2002, on a pu participer de manière privilégiée à des réseaux professionnels sur les politiques d'immigration au niveau européen (Odysseus, EMD, CLIP). Cette participation à implication variable a permis de pouvoir observer en direct certaines activités liées au *policy-making* du contrôle européen de l'immigration, de pouvoir à de nombreuses reprises écouter des exposés de fonctionnaires européens de la Commission européenne et d'acteurs de la société civile (MPG, CEPS, EPC, etc.).<sup>131</sup> L'observation de terrain constitue une source secondaire de données.

A titre d'exemple, deux ateliers organisés par EPC en 2009 ont été importants dans les observations directes sur le terrain. Le premier portait sur les *Relations extérieures de l'UE et les migrations – mise en œuvre durable de l'approche globale* et le second sur *Construire une politique d'immigration économique pour toute l'Europe : harmonisation ou coopération ?* Ces ateliers réunissent un nombre limité de personnes venues sur invitation qui, après un bref lunch, se retrouvent toutes autour d'une table afin de discuter d'une thématique précise introduite par quelques brefs exposés. Ils constituent certainement des lieux de rencontre privilégiés entre fonctionnaires européens de différentes institutions eux-mêmes, des représentants des Etats membres et des représentants des Etats.<sup>132</sup> Ces ateliers se sont déroulés dans la période où l'on menait les entretiens et où l'on était dans une démarche plus active de collecte de données sur le terrain. Ils ont permis d'identifier des acteurs et de prendre de nouveaux contacts. Ils ont aussi permis de récolter des données supplémentaires. On a été particulièrement attentif, à la fois aux discours des participants, et à leurs interactions. Ces ateliers ont permis en quelque sorte d'être témoin de l'acte discursif tenu par certains acteurs comme des fonctionnaires de la Commission (DG JLS et DG EMPLOI), des représentants des Etats membres, d'ONG ou d'organisations internationales et des experts scientifiques. Le second atelier, qui portait précisément sur l'objet de recherche, a été très riche en informations que l'on a directement utilisées pour l'analyse.<sup>133</sup> Parmi les participants, plusieurs avaient déjà été interviewés ou bien avaient été indiqués par des répondants. On a donc prêté plus d'attention à leurs discours de manière à saisir, pour ceux qui n'avaient pu être interviewés,

---

<sup>131</sup> Voir en annexe 4, la liste de ces événements.

<sup>132</sup> Ces ateliers sont organisés au Résidence Palace, important lieu de rencontre situé au cœur du quartier Schumann. Cela facilite sans doute la participation puisque les invités n'ont pas à se déplacer.

<sup>133</sup> L'annexe 5 reprend le programme et la liste des personnes qui étaient présentes.

leurs propos spécifiques et, pour les autres, à les comparer avec les propos qu'ils avaient tenus lors de leurs entretiens respectifs.<sup>134</sup>

## 2. Les techniques d'analyse des données

### 2.1. L'analyse du contenu

Guillemette cherche à différencier l'analyse DE contenu (de type quantitatif) de l'analyse DU contenu (de type qualitatif).<sup>135</sup> La première permet, en effet, de produire du sens à partir d'une logique quantitative (compter les occurrences de certains termes, etc.) alors que la seconde produit du sens à partir d'une logique qualitative (repérage des inférences) (Bardin, 1977 : 15).<sup>136</sup> Ces deux approches n'ont ni le même terrain (large corpus vs corpus réduit), ni les mêmes résultats. « *La première obtient des données descriptives par une méthode statistique. [...] La seconde correspond à une procédure plus intuitive mais aussi plus souple [...] Elle permet de suggérer des relations possibles entre un indice du message et une ou plusieurs variables du locuteur (ou de la situation de communication)* » (ibidem). Alors que les deux critères de scientificité qui garantissent la rigueur de l'analyse quantitative sont la représentativité (de l'échantillon) et la reproductibilité (de la démarche), Guillemette identifie comme critères de scientificité de l'analyse qualitative, la « *typicalité* » (qui consiste à découvrir les cas typiques ou atypiques – le type étant défini comme un lien théorique entre l'empirique et le phénomène choisi) et la « *retraçabilité* » (la démarche du chercheur, son cheminement analytique doivent être retracés par un récit démontrant que ses résultats, ses affirmations ne sont pas les fruits d'une invention mais se fondent sur une démarche rigoureuse d'analyse des données).<sup>137</sup> On tente dans ce travail d'adopter cette posture. La sélection des éléments pertinents pour l'analyse étant davantage laissée à l'appréciation du chercheur, l'analyse du contenu nécessite dès lors une attention accrue au contexte, qui est à comprendre dans un sens large c'est-à-dire le contexte du message et le contexte extérieur

---

<sup>134</sup> Dans la liste des participants prévus, on a aussi identifié des personnes déjà interviewées, indice supplémentaire de leur appartenance au sous-système politique européen.

<sup>135</sup> Président de l'Association pour la Recherche Qualitative (ARQ) – Université de Québec.

<sup>136</sup> « *L'approche non quantitative a recours à des indicateurs non fréquentiels susceptibles d'autoriser des inférences ; par exemple la présence (ou l'absence) peut être un indice aussi (ou plus) fructueux que la fréquence d'apparition* » (Bardin, 1977 : 115).

<sup>137</sup> François Guillemette et Jason Luckerhoff, journée de formation sur l'analyse qualitative et sur les logiciels libres WeftQDA et FreeMind, ULg (EDTSS), Liège, 29.06.2009.

(Bardin, 1977 : 116 ; Blommaert, 2005). On a accordé une attention précise au contexte notamment en replaçant les différents discours du corpus analysé dans des tableaux chronologiques à entrées multiples qui permettent de rendre compte en quelque sorte de l'environnement du message.

Les entretiens apportent différents types d'informations. Leur richesse et la relative désorganisation de toutes ces informations, parfois due à la posture semi-structurée, constituaient un défi pour leur traitement. Plusieurs types d'informations qui portent, soit sur les faits, soit sur l'organisation, ou encore sur les relations institutionnelles et individuelles, ont pu être identifiés. Riches de données factuelles, les entretiens révèlent des données qui concernent les faits sur lesquels porte l'interrogation, mais soulèvent aussi des thèmes qui n'étaient pas abordés directement. Une série de thèmes ont ainsi émergé des entretiens de manière inopinée. Les plus récurrents sont la crise financière, et ses possibles effets sur le développement politique européen, ou les perspectives de la ratification imminente mais néanmoins incertaine au moment des entretiens du Traité de Lisbonne.<sup>138</sup> Les entretiens recèlent aussi des informations d'ordre procédural et organisationnel. Il s'agit de données sur l'organisation de la procédure institutionnelle, comme le mode de vote, ou sur la procédure plus administrative ou bien encore sur les divisions des tâches au niveau des groupes de travail. Enfin, et cela est précieux dans l'analyse des interactions, des informations sur les autres acteurs et sur les relations entretenues avec eux apparaissent dans les entretiens : leur rôle institutionnel, leur rôle subjectivé (jugement du répondant sur ce que ces acteurs font ou ne font pas et parfois aussi sur ce qu'ils auraient dû faire (dénigrement, critique, reconnaissance) ou ce qu'ils devraient faire (normatif)), et aussi des informations sur les individus. Ce jugement est parfois spontané quand il surgit au cours de l'entretien ; mais il est aussi induit par la dernière question qui porte sur les personnes qu'ils conseilleraient de rencontrer. Dès lors, certains répondants ont tendance à justifier le choix des personnes qu'ils indiquent.

## 2.2. La retranscription et le codage des entretiens

La retranscription des entretiens est parfois considérée comme une étape de la recherche fastidieuse et dénigrée par les chercheurs à qui il peut arriver de la sous-traiter à des tiers. Elle requiert patience, minutie, voire acharnement, lorsqu'il faut réécouter maintes fois le même

---

<sup>138</sup> Le Traité a été ratifié le 3.11.2009 et les entretiens ont eu lieu principalement en mai et juin 2009.

passage pour saisir à nouveau les mots exacts de l'interlocuteur. C'est une étape difficile dans la mesure où l'on s'astreint à transcrire sur papier la richesse de l'oralité (les intonations, le débit, les silences, les rires, etc.) de l'interlocuteur, sans omettre sa gestuelle.<sup>139</sup> Les retranscriptions des entretiens de ce travail cherchent à retranscrire cette oralité dans l'écriture par la ponctuation, un découpage des phrases, une visibilité des pauses. On considère en effet la retranscription comme un moment essentiel, une charnière entre la collecte et l'analyse des données. Elle permet une préanalyse et donc, en quelque sorte, de « digérer » l'entretien. C'est une « *sorte d'imprégnation* » de celui-ci (Michelat, 1975). Plus qu'un moyen de réécoute des entretiens, la retranscription offre une relecture des données brutes.

Lors de la retranscription, des éléments de l'entretien ont été mis en exergue ou approfondis (ajouts de références de documents cités par les répondants, identification de personnes citées ou de faits évoqués). Chaque retranscription a été relue plusieurs fois, d'abord à travers une lecture flottante<sup>140</sup>, c'est-à-dire une première relecture relativement informelle avec relevé des éléments qui sont considérés comme importants, soit parce qu'ils répondent à une question précise du guide d'entretien, soit parce qu'ils apportent un élément neuf, soit une perspective jugée intéressante ; soit parce qu'ils sont récurrents ; soit parce que le répondant s'y est attardé. On a procédé de cette manière afin de se centrer rigoureusement sur les données empiriques.

Et pour que cette méthode soit féconde et surtout gérable, on a utilisé un logiciel de soutien à l'analyse qualitative.<sup>141</sup> Ce logiciel « *permet aisément et simplement la codification de données tirées de divers documents textuels (entrevues, notes de terrain, focus group, etc.). Il permet également la réalisation de fonctions de recherche simple et la production de rapports de codification. [...] Ses fonctions permettent donc le découpage des données en extraits textuels (codage), qui seront ensuite rassemblés pour une reconstruction des données. On part d'un texte au format TXT (ASCII) ou PDF (textuel). On crée ce que le logiciel nomme*

---

<sup>139</sup> Dans la retranscription, état est fait du non verbal mais c'est plutôt rare. On n'a pas cherché à noter le non verbal lors de l'entretien car on a privilégié la posture de l'écoute sans les multiples prises de note et de manière à pouvoir poser des questions qui rebondissaient sur les propos de la personne. Par contre dans les retranscriptions, on fait état des silences de la personne, des petites phrases « parasites » mais qui personnalisent le discours, également des répétitions, des tons adoptés, des rires, etc. – on a noté ces éléments de la communication s'avèrent parfois importants pour saisir les propos et les analyses.

<sup>140</sup> Laurence Bardin définit la lecture flottante comme une première lecture qu'elle décrit comme une « *lecture intuitive, très ouverte à toutes idées, réflexions, hypothèses, en une sorte de brain storming individuel* » (Bardin, 1977 : 73).

<sup>141</sup> Le logiciel libre WeftQDA (QDA pour Qualitative Data Analysis) créé par Alex Fenton téléchargeable à l'adresse suivante <<http://www.pressure.to/qda/>> (12.12.2010).

*des catégories : il s'agit de mots, ou de mnémoniques qu'on associera à des passages du texte d'origine, sachant que plusieurs d'entre elles peuvent être associées au même passage. Cette opération d'association est le codage. Un même passage peut se voir associé à plusieurs catégories. Une fois le texte codé, en tout ou partie, on peut l'exploiter en produisant des tableaux de tris croisés montrant les passages correspondants. Notons en outre qu'une fonction de recherche aide à repérer les passages contenant un mot ou une expression. »*<sup>142</sup>

Pour la présente recherche, l'usage de ce logiciel a donc permis de systématiser le codage des extraits d'entretien et d'ainsi analyser « *de façon continue, les données empiriques en les liant à des codes (qui peuvent être in vivo) ou des catégories. En même temps, ils produisent des énoncés théoriques* » (Guillemette et Luckerhoff, 2009 : 7). Par des relectures et le codage, le matériel récolté lors des entretiens a été organisé en le confrontant avec le corpus documentaire. Parallèlement, on est revenu aux questions de départ, aux questions d'entretien et aux hypothèses, de manière à organiser et analyser le matériel empirique.

### **3. Le cadre d'analyse**

#### **3.1. L'analyse des idées**

En adoptant une approche d'inspiration institutionnaliste discursive pour analyser la politique européenne d'immigration, on tente de comprendre comment un discours politique supranational (de la Commission européenne) favorable à une immigration de travail induit un changement de politique. Pour ce faire, on utilise le concept de discours tel que défini dans l'institutionnalisme discursif, et qui présente un double avantage. Il s'agit d'un concept assez large qui inclut les trois niveaux d'idées identifiés dans les approches cognitives des politiques publiques. Identifier et distinguer dans le contenu substantiel d'un discours ce qui relève à proprement dit des solutions politiques à un niveau émergent (1<sup>er</sup> niveau), des idées programmatiques qui servent de base à ces solutions (2<sup>ème</sup> niveau) et des idées philosophiques ou visions du monde qui les sous-tendent à un niveau encore plus fondamental mais occulté à l'arrière-plan (3<sup>ème</sup> niveau) semblent une opération primordiale pour effectivement comprendre les enjeux de ce discours et de la politique publique en question. Le discours est un concept dynamique car il est compris aussi comme une forme d'interaction. Il donne à voir ce qui se passe entre les acteurs.

---

<sup>142</sup> Jean-François Dragon, <<http://www.framasoft.net/article4418.html>> (7.05.2010).

Ainsi, considérant les discours, non pas uniquement comme vecteurs d'idées, mais aussi comme formes d'interactions entre les acteurs du *policy-making*, on cherche à saisir ces interactions et à comprendre leur influence dans la construction de la politique publique européenne. De manière à circonscrire le cas d'étude en fonction de l'objet et à opérationnaliser la question centrale, on considère, dans la période étudiée (1999-2009), deux moments qui correspondent à des étapes essentielles dans la formulation de la politique publique européenne en question. Il s'agit de la publication de deux propositions de directives relatives à l'immigration de travail, produites respectivement en 2001 et 2007. Seule la deuxième proposition aboutit à un accord politique en 2008 et donne lieu à la Directive 2009/50/CE qui est adoptée le 25 mai 2009. Toutefois, toutes deux constituent des tentatives de concrétiser une politique communautaire d'immigration de travail. Ces deux propositions de directives, qui comportent des différences en termes de contenu (*cfr infra*), servent donc d'analyseurs empiriques du cas étudié. Dans une optique d'institutionnalisme discursif, il est pertinent de s'interroger sur les idées qui « marchent », mais aussi sur celles qui n'aboutissent pas (Schmidt, 2008a). Ainsi, outre leur différente teneur, qu'est-ce qui peut expliquer les différentes destinées de ces deux propositions ? Si la Commission avait d'emblée émis une proposition telle que celle émise en 2007, aurait-elle pu aboutir déjà en 2002 ? On examine également les interactions discursives qui se manifestent autour de ces propositions. On accorde donc une attention particulière aux interactions des acteurs en lien avec la formulation des propositions, que ce soit avant la date de publication (la préparation) ou après (les réactions, les suites). Cette précaution est particulièrement nécessaire dans le cadre européen où le cycle politique est relativement étendu dans le temps.

Un risque d'ordre tautologique apparaît dans la démonstration, lequel risque consisterait à expliquer le discours par le discours. La variable dépendante (la politique d'immigration) est en effet aussi de l'ordre du discours. Néanmoins, on peut la distinguer de la variable explicative en découpant celle-ci d'après les trois niveaux d'idées (solutions politiques, idées programmatiques et visions du monde). Dans un tableau comparatif des différents types d'institutionnalisme, Schmidt met en exergue le fait que les « *idées et les discours des agents doués de sens* » constituent la variable explicative du changement de politique (Schmidt, 2010a : 5).



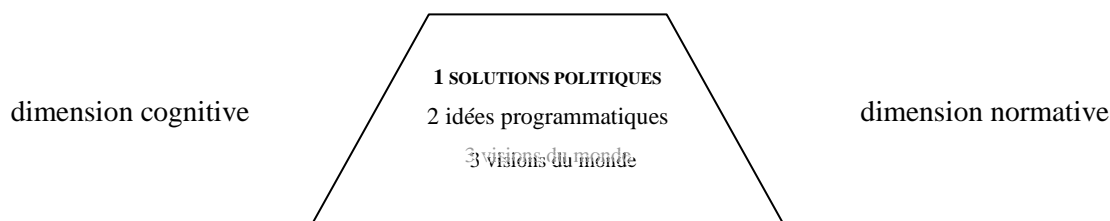
Par l'analyse du contenu des documents, on cherche à déceler les trois niveaux d'idées relatifs au contrôle de l'immigration de travail en Europe en gardant à l'esprit que chaque niveau comporte une double dimension, cognitive et normative. Autrement dit :

**Les solutions politiques** sont les idées politiques avancées pour répondre au problème politique en question. Dans ce cas, la problématique est l'admission de migrants de travail dans un cadre communautaire. Parmi les solutions possibles, il s'agit par exemple, de stopper, attirer, sélectionner, retenir (dimension cognitive) ou des solutions prescrites pour rencontrer les attentes de la société (dimension normative). Trivialement dit, c'est ce qui peut être fait et ce qui doit être fait.

**Les idées programmatiques** correspondent en quelque sorte à un diagnostic du problème. Elles indiquent ce qui est connu du problème politique (dimension cognitive). Par exemple, dans ce cas, elles précisent comment l'immigration de travail est définie, quels aspects de l'immigration de travail sont soulignés, quels sont ses coûts ou ses apports. Et elles énoncent la définition prescrite, par exemple l'immigration est un problème (dimension normative).

**Les visions du monde** sont les normes sous-jacentes, les valeurs de base. Elles répondent à des questions comme : qu'est-ce qui sous-tend le rapport à l'immigration ? Quel est le rôle de l'immigration de travail dans l'Union européenne lorsqu'elle est perçue en tant que système social ? Quelle place est souhaitée pour l'immigrant dans la construction européenne ? Ce niveau d'idées est le plus « caché », il n'est pas exprimé explicitement. Il peut donc être plus difficile à déceler au niveau des discours, mais en même temps il reflète les cadres normatifs généraux de la société.

On peut se représenter ce discours vecteur d'idées sous la forme d'un trapèze pour se rappeler les relations entre les différents niveaux.



Le niveau médiant (2) constitue la base du niveau supérieur (1) et le niveau inférieur (3) est la base des niveaux 2 et 1. Le choix de cette forme rappelle aussi celle d'un entonnoir renversé pour indiquer que, si l'on part d'un mouvement ascendant, on va d'un degré de plus grande

généralité (visions du monde) à un degré plus spécifique (les idées de politique publique). Les tailles de caractère indiquent que ce qui est apparent se trouve au premier plan (solutions et idées programmatiques) et ce qui se trouve à l'arrière-plan (visions du monde) est moins évident, moins explicite. Enfin, de part et d'autre du trapèze, on rappelle que les idées ont une dimension cognitive et une dimension normative.

### 3.2. La grille d'analyse des discours

Le tableau suivant reprend les différents éléments de lecture et de compréhension du processus politique sur lesquels on focalise l'attention. Il se lit de la gauche vers la droite, des discours à l'action publique.

<b>DISCOURS IDEES</b>	cognitives	<b>Idées programmatiques</b>	<b>Solutions politiques</b>	<b>CHANGEMENT DE POLITIQUE</b>
	normatives			
<b>DISCOURS INTERACTIONS</b>	<b>CONTEXTE &amp; ACTEURS</b>	<p>Acteurs majeurs</p> <p><b>Européen</b></p> <p><b>National</b></p> <p><b>International</b></p> <p>Autres acteurs</p>		

D'une part, on distingue les discours en tant que vecteurs d'idées cognitives ou normatives séparées par un trait discontinu qui indique que ces dimensions sont liées. Les idées se déclinent selon plusieurs niveaux. On a pris le parti de se focaliser sur les niveaux les plus émergents (les idées programmatiques et les solutions politiques). Les visions du monde sont, en effet, moins explicites mais aussi moins susceptibles de changement (*cfr supra*). Elles ne figurent donc pas dans le tableau mais elles peuvent être néanmoins évoquées au fil de l'analyse.

D'autre part, dans la partie inférieure du tableau figurent les discours en tant qu'interactions. On identifie les acteurs qui interagissent via les discours-idées (réponse à la question : qui s'adresse qui ?). Dans le cas étudié, il s'agit principalement de la Commission et du Conseil mais d'autres acteurs peuvent aussi être ajoutés à la communication de ces deux acteurs majeurs du *policy-making* européen. Les acteurs majeurs sont placés dans la partie supérieure du cadre et les autres dans la partie inférieure (*cfr supra*).

Les interactions se déroulent dans un contexte historique et institutionnel (réponse aux questions : quand ? où ? comment ?). Pour clarifier, on a introduit des distinctions de niveaux de contexte (européen, national et international). Mais ces niveaux contextuels peuvent être interreliés dans la réalité. Sur le plan européen, il s'agit par exemple de modifications apportées aux traités ou encore d'un élargissement de l'Union à de nouveaux Etats membres. Sur le plan national, ce peut être un changement de gouvernement, des modifications quant aux lois d'immigration, l'arrivée massive de migrants. Sur le plan international, ce sont, par exemple, des événements qui ont des conséquences mondiales ou qui suscitent des réglementations internationales. Dans la case finale du tableau qui se situe sur la droite, figure le résultat en termes d'action publique (changement politique), décision ou *policy output* qui, dans ce cas, peut prendre la forme d'une législation européenne.

Dans la partie suivante de ce travail, on examinera les discours européens relatifs au contrôle européen de l'immigration de travail en prenant comme point de départ ceux de la Commission européenne. Il s'agit principalement de discours qui sont produits dans le cadre de la formulation de la politique publique. Dans ces discours, on tentera de distinguer les trois niveaux d'idées et de mettre en évidence les dimensions cognitive et normative. De plus, on envisagera les discours en tant que processus interactifs. Les actions ou réactions d'autres acteurs institutionnels par rapport aux idées véhiculées par la Commission seront examinées. Ces autres acteurs sont principalement le Conseil et le Parlement européen et parfois le CESE,

ainsi que certains acteurs de la société civile. Enfin, on cherchera à estimer sous quelles conditions les discours (variable explicative) ont un pouvoir de changement de politique publique (variable dépendante). Dès le septième chapitre, la grille d'analyse présentée ci-dessus sera intégrée aux conclusions partielles afin d'offrir une vue synthétique des éléments retenus.

## **TROISIÈME PARTIE**

### **L'IMMIGRATION DE TRAVAIL : DES DISCOURS AUX DIRECTIVES**

« Pensées lunaires (ou *virtue out of necessity*)

La question n'est pas de savoir s'il va y avoir des migrations, mais bien comment les gérer ;  
la question n'est pas de savoir comment les gérer au niveau national, mais bien au niveau international et au moins communautaire ;  
la question n'est pas de savoir s'il faut gérer l'immigration en commun, mais bien d'adopter des critères de sélection à l'admission ;  
la question n'est pas de savoir s'il faut des critères de sélection, mais bien d'adopter un coefficient 'éthique' qui préside à la sélection ;  
la question n'est pas de savoir quels critères de sélection sont adoptés, mais bien de connaître le sort des refusés ;  
la question n'est pas de savoir quoi faire avec les candidats à l'émigration refusés, mais bien comment éviter qu'il y aient des candidats contraints à émigrer (chiffres à six 0) ;  
la question est donc de savoir si notre seul rôle est celui de notaires, soigneurs, croque-morts, mécènes et bailleurs de fonds ;  
la question est de savoir pourquoi notre myopie nous pousse au suicide ; avec un peu de courage, une fenêtre s'ouvrirait sur l'espérance d'une réponse, digne de démocraties à visage humain, dont l'aboutissement est la mobilité comme libre choix et pas sous contrainte.  
Penser globalement et agir localement c'est apporter sa petite brique personnelle à la construction de la maison commune et à une nouvelle architecture du village planétaire. »

(Giuseppe Callovi, Chef d'unité Libre circulation, 1994)

« Qu'est-ce que d'abord la migration ? [...] La migration a beaucoup d'autres formes et elle est en train d'évoluer aujourd'hui.  
C'est un phénomène tellement complexe [...] qu'on peut se demander, s'il existe une capacité d'autorité à son égard. [...] En tout cas, une chose est sûre : c'est que les opinions publiques ne supportent pas qu'on le laisse sans le gérer ! »

(Jean-Louis De Brouwer, Directeur général adjoint Migrations et frontières et Directeur Immigration et asile, Commission européenne, 2009)

## **CHAPITRE 6**

### **L'ADMISSION POUR TRAVAILLER : PRELUDE**

Dans ce premier chapitre, on introduit les propositions de directives de la Commission européenne en matière d'immigration de travail. Ces propositions servent d'analyseurs empiriques. Elles permettent d'entrer dans le discours de la Commission européenne. Mais elles sont aussi des balises dans le séquençage temporel. C'est à partir de ces deux propositions qu'on a pu regarder en amont, ce qui les avait préparées et en aval, les suites qui leur étaient données. La première section présente donc une analyse substantielle de ces propositions et permet de les comparer. Il s'agit donc de distinguer les idées qui sont véhiculées en matière d'immigration de travail dans ces deux textes à vocation législative. Dans un second temps, on rappelle brièvement le discours européen antérieur au Traité d'Amsterdam, discours pour une politique « commune » de l'immigration de travail (en provenance de pays tiers), de manière à doter d'une perspective historique le développement abordé dans le chapitre suivant. Il s'agit de mettre en évidence comment la perspective d'une communautarisation du contrôle de l'immigration de travail est mise en exergue surtout par la Commission européenne. On aborde brièvement les premières idées cognitives et normatives formulées en la matière mais aussi les interactions entre la Commission et les Etats membres au sein du Conseil depuis la libre circulation des travailleurs jusqu'à un projet de convention des règles d'admission publié par la Commission juste avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

#### **1. Vers une politique communautaire d'immigration de travail**

On introduit d'emblée par la présente section, les deux moments clés de la formulation d'une politique communautaire d'immigration de travail, c'est-à-dire une politique qui prévoit des mesures d'admission de travailleurs en provenance d'Etats tiers à l'UE et qui est élaborée dans un cadre communautaire. Ces moments correspondent à deux propositions de directives. Dans le processus de fabrication d'une politique publique européenne, la publication de

propositions législatives constitue autant de moments phares où le discours de la Commission se concrétise ou se matérialise en une politique publique communautaire potentielle qui est ainsi soumise aux interactions des autres acteurs de l'UE (le Conseil et le Parlement). Il s'agit de moments importants car l'enjeu de la politique publique peut se matérialiser sous forme de droit communautaire contraignant.

Pour chacune des propositions expliquées, on mettra en évidence, entre autres, son cadre général par rapport au développement de la politique européenne, son objectif principal, les arguments mis en avant en ce qui concerne une immigration de travail et ceux qui défendent son approche sur le plan communautaire, les ressortissants visés par la proposition, les critères et conditions d'admission des migrants, les éléments liés au droit du séjour et, en particulier, ceux visant à favoriser la circulation du migrant admis au sein de l'Union. On comparera ensuite entre elles ces propositions sur les différents points qui les caractérisent.

#### 1.1. La première proposition de directive d'admission de travailleurs étrangers (2001)<sup>143</sup>

**Cadre de la proposition** - La proposition de directive affirme s'appuyer sur la communication de la Commission intitulée *Politique communautaire en matière d'immigration* de novembre 2000<sup>144</sup> (*cfr infra*) et sur les principes qui y sont énoncés, à savoir la transparence et la rationalité, la modulation des droits conférés en fonction de la durée du séjour, la clarté et la simplicité des procédures, le respect de l'état du marché du travail national, l'accès à l'information et l'aide aux entreprises.<sup>145</sup> Elle se veut complémentaire et compatible avec la proposition de directive sur le statut des ressortissants de longue durée, laquelle proposition ne concerne pas l'admission mais bien plutôt les conditions de séjour.<sup>146</sup> Elle affirme également vouloir respecter les accords pris dans le cadre de l'accord général de l'Organisation Mondiale du Commerce sur le commerce des services (AGCS).

---

<sup>143</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, COM(2001) 386 final, 11.7.2001, JO C 332 E, 27.11.2001, p. 248-256. Cette proposition a été analysée en détail dans une perspective juridique par Guild et Staples (2003).

<sup>144</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2000) 757 final, 22.11.2000.

<sup>145</sup> *Ibidem* à la note précédente, p.2, exposé des motifs.

<sup>146</sup> Le projet de Convention de 1997 (*cfr infra*) comportait aussi les ressortissants de longue durée mais le Parlement européen a demandé dans son avis sur la Convention en question de séparer admission et statut des ressortissants de longue durée.



**Objectif de la proposition** - Elle a pour objectif d'harmoniser les politiques d'admission à des fins économiques en proposant des critères communs d'admission et une procédure de demande, le titre combiné unique (permis de résidence et de travail cumulés) intitulé *permis de séjour-travailleur* pour les salariés ou *permis de séjour-travailleur indépendant* pour les indépendants.<sup>147</sup> Elle ne vise pas à définir des quotas, prérogative reconnue comme celle des Etats membres. Mais par contre, elle exige des Etats membres plus de transparence et de diffusion de l'information sur les conditions d'admission et donc en cas d'usage de plafonds limites (*cfr infra*).

**Arguments communautaires** - La proposition affirme le principe de la préférence communautaire, autrement dit, la primauté sur le marché du travail, au sein de chaque Etat membre, de toute la main-d'œuvre régulière déjà disponible sur le territoire. Ce sont les citoyens de l'UE et les membres de leur famille, les ressortissants des pays tiers y ayant accès par des accords bilatéraux ou y travaillant légalement depuis trois ans ou y ayant travaillé pendant plus de trois ans au cours des cinq dernières années et les autres ressortissants de pays tiers y ayant accès d'après la législation nationale (art.6). Ainsi, en principe, un travailleur migrant ne pourrait être admis si l'emploi qu'il vise peut être occupé par un travailleur appartenant aux catégories susmentionnées.

La proposition met également en avant le principe de subsidiarité, en soutenant que seule une action communautaire permet d'offrir une harmonisation des politiques nationales d'admission jugées disparates et divergentes. Elle souligne les difficultés et la complexité des procédures auxquelles doivent faire face à la fois les travailleurs migrants et les employeurs, arguant que ces problèmes pourraient être résolus par l'action communautaire proposée. Elle justifie le principe de proportionnalité par la simplicité et l'efficacité de l'instrument juridique proposé, à savoir une directive. Les objectifs corollaires à l'harmonisation proposée sont donc de simplifier et de faciliter l'admission d'immigration de travail dans l'Union européenne.

**Arguments d'immigration** – Les arguments avancés pour défendre l'immigration de travail émanent de la communication *Politique communautaire en matière d'immigration*. La proposition de directive met toutefois en évidence l' « internationalisation croissante du

---

<sup>147</sup> Mais pas de détail sur ce titre, référence à une autre proposition de règlement de permis de séjour pour les ressortissants des pays tiers (*Proposition de Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa* COM(2001) 157) qui sera adopté en 2002 mais qui ne comprend que des considérations techniques pour un document uniforme et plus difficile à falsifier.

marché du travail et [le] manque de personnel qualifié dans certains secteurs du marché du travail ». <sup>148</sup> Elle tient pour acquis les pénuries possibles des marchés de travail nationaux. <sup>149</sup>

**Migrants destinataires** - La Commission européenne propose une approche horizontale de l'immigration de travail. Elle distingue deux catégories majeures d'emploi : salariés et indépendants. Le principal critère d'admission réside dans un besoin économique identifié pour les salariés ou, pour les indépendants, la perspective d'un effet positif pour l'économie. <sup>150</sup> Toutefois, elle prévoit des dérogations à l'examen du marché du travail pour faciliter l'admission de certaines catégories de travailleurs : les saisonniers et les transfrontaliers, les personnes transférées au sein d'une entreprise, les stagiaires et les au pair. La proposition ne concerne pas les travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services transfrontaliers ni les membres de la famille de citoyens européens. Elle ne touche pas les demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire ni les irréguliers dont l'expulsion est suspendue. Elle ne vise pas non plus certaines catégories spécifiques de travailleurs comme les chercheurs et les universitaires, les prêtres et membres d'ordre religieux, les sportifs professionnels, les artistes, les journalistes et les représentants d'organisation sans but lucratif (art. 3). Les destinataires de cette directive seraient donc tous les « ressortissants de pays tiers [qui] veulent véritablement entrer sur le marché du travail de l'UE », généralement pour une durée supérieure à trois mois, sauf en ce qui concerne les saisonniers. <sup>151</sup> La terminologie utilisée dans la proposition de directive fait référence à des migrants dits économiques ou à des travailleurs de pays tiers sans distinction de qualification. La directive concernerait donc l'immigration de travail dans son ensemble.

**Admission** - La Commission propose plusieurs méthodes pour prouver le besoin économique d'un travailleur migrant : la publication d'une offre emploi non suivie d'une candidature acceptable, la satisfaction des conditions d'un programme national de « carte verte » dans le cas de pénuries sectorielles ou encore un dépassement du seuil de revenu considérant que le secteur en question a moins besoin de protection et peut supporter la concurrence mondiale,

---

<sup>148</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, COM(2001) 386 final, 11.7.2001, (JO C 332 E, 27.11.2001, p. 248-256), p.24.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> Des conditions supplémentaires peuvent être instaurées par les Etats membres comme des quotas ou des plafonds, en fonction de la capacité d'accueil ou d'intégration (art.26), des limites pour l'ordre public, de la sécurité publique, de la santé publique (art.27) et des limites pour certaines catégories d'emploi (public) (art.28).

<sup>151</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, COM(2001) 386 final, 11.7.2001, (JO C 332 E, 27.11.2001, p. 248-256), p. 9.

ou encore une contribution financière des employeurs.<sup>152</sup> La procédure d'admission est soumise à l'introduction de la demande du permis par le travailleur ou l'employeur dans le pays d'origine ou dans l'Etat membre (si le travailleur y est déjà présent légalement), à un contrat de travail valable ou à une promesse d'embauche irrévocable, la preuve des qualifications nécessaires (y compris éventuellement des connaissances linguistiques), la preuve de la capacité de subsistance (évaluée par les autorités d'après le revenu) et enfin, le paiement éventuel du traitement administratif de la demande (art.25).

**Séjour et circulation** - Le *permis de séjour-travailleur* proposé serait un titre unique d'une durée maximale de trois ans, renouvelable plusieurs fois (art.7).<sup>153</sup> Limité à un secteur d'activités (mais pas à un employeur) durant les trois premières années, voire à une région géographique (art.8), il pourrait être retiré en cas d'un chômage excédant trois mois par an durant les deux années initiales et, ensuite, en cas d'un chômage supérieur à six mois par an (art.10). Le *permis de séjour-travailleur saisonnier* serait limité à une durée maximale de six mois par an.

La proposition de directive indique également que certains droits fondamentaux découlent du séjour et du travail (conditions de travail, sécurité sociale, logement, droits syndicaux, reconnaissance des diplômes (l'expérience est aussi prise en compte)), mais ceux-ci sont mentionnés sans plus de détails. D'autres droits, comme l'accès à la formation professionnelle, au logement social ou la garantie de la retraite dans le pays d'origine après le retour, sont facultatifs ou conditionnés (art.11).

## 1.2. La deuxième proposition de directive (dite « de la carte bleue »)<sup>154</sup>

**Cadre de la proposition** - Elément d'un programme d'action relatif à l'immigration légale et qui prévoit cinq propositions législatives sur l'immigration de main-d'œuvre, la proposition se veut en cohérence avec une proposition de directive-cadre présentée simultanément. Cette directive-cadre prévoit la délivrance d'un permis alliant séjour et travail *via* une procédure unique à tous les travailleurs migrants, ainsi qu'un socle commun de droits pour ces migrants

---

<sup>152</sup> *Ibidem*, p.14.

<sup>153</sup> Ce qui n'exclut pas la perspective de bénéficier du statut de résident de longue durée après 5 ans. La directive en question, dont la proposition a été déposée le 13.3.2001, sera adoptée fin 2003.

<sup>154</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*, COM(2007) 637 23.10.2007.

(*cfr infra*). Les principes généraux de la proposition de directive sont le respect de la politique européenne en matière d'emploi (la Stratégie de Lisbonne) et la conformité avec la politique européenne de développement. Les Etats membres sont donc invités à ne pas pratiquer un recrutement actif mais plutôt éthique, afin de minimiser les effets négatifs du *brain drain* et de maximiser les effets positifs en *brain gain*.<sup>155</sup>

**Objectif de la proposition** - La proposition de directive se donne comme objectif d'« améliorer la capacité de l'Union européenne à attirer les travailleurs hautement qualifiés des pays tiers et – si nécessaire – à éviter leur départ ». <sup>156</sup> Elle vise aussi à « renforcer la compétitivité de l'économie de l'Union [...], répondre efficacement et rapidement aux fluctuations de la main-d'œuvre immigrée hautement qualifiée – et compenser les pénuries de compétences actuelles et à venir. » Elle tend aussi à promouvoir la migration circulaire.<sup>157</sup> Plus spécifiquement, la proposition veut définir les critères d'admission, de séjour et de mobilité de migrants qui vont occuper un emploi hautement qualifié dans l'Union européenne. La proposition est présentée aussi comme le résultat d'une consultation des parties prenantes et d'une analyse d'impact.<sup>158</sup> La Commission justifie donc la proposition en fonction de ce processus d'analyse et de consultation (*cfr infra*).

**Arguments communautaires** - La proposition affirme en particulier le principe de préférence communautaire, en se référant aux dispositions qui y sont relatives dans les actes d'adhésion du 16 avril 2003 et du 25 avril 2005.<sup>159</sup> Elle s'appuie sur le principe de subsidiarité, en mettant en avant que seule une action communautaire permettrait, d'une part, de donner aux

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, p.18 – en référence à la déclaration conjointe Afrique-UE sur la migration et le développement adoptée à Tripoli les 22 et 23 novembre 2006 et à l'approche globale des migrations (*cfr infra*).

<sup>156</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*, COM (2007) 637, 23.10.2007, p.2.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>158</sup> Depuis 2004, toute nouvelle proposition, qu'elle soit ou non législative, doit faire l'objet d'une évaluation de ses possibles impacts en termes économiques, sociaux et environnementaux (Commission des Communautés européennes, *Communication sur l'analyse d'impact*, COM(2002) 276 final, 5.6.2002).

L'analyse d'impact permet en quelque sorte de comprendre mieux la logique et sur quoi se base la Commission pour faire sa proposition. Mais il y a un retournement de ce que la Commission demandait aux Etats membres, avec la proposition d'une MOC, plus de transparence et de coordination, puisqu'ici, avec l'analyse d'impact, c'est plus de transparence de la part de la Commission qui est exigée. Les Etats membres ne semblent pas tellement disposés à être transparents dans ce domaine. L'analyse d'impact de la *Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié* sera analysée plus bas.

<sup>159</sup> Il s'agit respectivement du Traité relatif à l'adhésion de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque à l'Union européenne, signé à Athènes le 16 avril 2003 et du traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne (Luxembourg, 25 avril 2005).

travailleurs hautement qualifiés un accès simple et une opportunité de carrière dans les 27 marchés du travail de l'Union, et pourrait, d'autre part, assouplir les conditions d'acquisition du statut communautaire de résident de longue durée.<sup>160</sup> La Commission indique également que la proposition n'empiète pas sur la compétence des Etats membres pour fixer le nombre de migrants de travail qu'ils souhaitent admettre. La proposition affirme aussi respecter le principe de proportionnalité puisqu'il s'agit d'un instrument, en occurrence, la directive, qui garantit une certaine liberté pour les Etats dans la mise en œuvre des dispositions.

**Arguments d'immigration** - Plusieurs arguments sont mis en avant. Tout d'abord, la situation actuelle et projetée des marchés du travail est caractérisée par des pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans certains secteurs qualifiés de graves. La Commission estime que les marchés nationaux ne peuvent y répondre et précisent qu'elles « touchent tout l'éventail des qualifications ».<sup>161</sup> La Commission met en avant le déclin de la population à moyen terme (2025) et à court terme (2011), spécifiquement celle en âge de travailler.<sup>162</sup> Ensuite, elle souligne que la concurrence internationale en matière d'attraction des immigrants hautement qualifiés s'est accrue en raison de l'hétérogénéité, voire de la lourdeur des systèmes d'admission des 27 Etats membres, laquelle nuit à la mobilité de ces travailleurs migrants.

**Migrants destinataires** - La proposition concerne l'admission de travailleurs migrants qui vont occuper un « emploi hautement qualifié » sur le marché du travail d'un Etat membre. Elle vise donc exclusivement les salariés aux « qualifications professionnelles élevées ». De ce fait, elle inclut des travailleurs détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur, mais aussi les travailleurs expérimentés (trois ans minimum) dans des professions qui ne nécessitent pas un tel diplôme (certains cadres ou informaticiens) (art. 2).

**Admission** - L'approche se présente comme « fondée sur les besoins ». La condition d'admission est double : il s'agit d'un contrat de travail ou d'une offre d'emploi ferme d'un an minimum, mais aussi d'une perspective salariale conforme à un seuil minimal déterminé (au moins le triple du salaire brut mensuel minimum) (art.5). Toutefois, ce critère salarial ne concerne pas les travailleurs de moins de 30 ans, qui doivent par ailleurs détenir un diplôme

---

<sup>160</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*, COM(2007) 637, 23.10.2007, p.8.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>162</sup> *Idem*.

en rapport avec l'emploi envisagé (art. 6). La proposition se défend de créer un droit d'admission (art. 9). La Commission suggère aussi d'instaurer une procédure d'admission accélérée – limitée à 30 jours - intitulée « carte bleue européenne ». <sup>163</sup>

**Séjour et circulation** - La carte bleue européenne est décrite comme un permis de séjour et de travail qui est initialement valable deux ans. Au terme de cette période, le travailleur aurait accès à l'ensemble du marché du travail, sans restriction professionnelle ni géographique. Les droits accordés au travailleur dépendraient de la durée de séjour. La proposition prévoit l'égalité de traitement avec les nationaux, pour ce qui est des conditions de travail, de la liberté d'association, de l'éducation et de la formation, de la reconnaissance des diplômes, de l'aide sociale, du paiement de la pension, des avantages fiscaux, de l'accès aux biens et services publics et du libre accès au territoire (art. 15). En outre, la proposition prévoit le droit à un regroupement familial immédiat avec accès des conjoints au marché du travail (art.16), dérogeant ainsi avec les dispositions de la directive sur le regroupement familial (2003/86/C3) qui subordonne ce droit à une durée de résidence minimale ou à une perspective de séjour permanent (*cfr infra*). <sup>164</sup> La proposition reconnaît que la logique de ce droit est différente. <sup>165</sup> Alors que le droit au regroupement familial, tel qu'il découle de la Directive 2003/86/CE, cherche à favoriser l'intégration des immigrants, et est donc conditionné par des critères de durée de résidence, le droit au regroupement familial immédiat de la proposition obéit à une logique d'admission et même, plus précisément, d'attraction. Il est moins conçu comme un moyen d'intégrer dans la durée, même s'il facilite aussi l'intégration, que comme un élément destiné à encourager l'admission, d'autant plus que l'accès au marché du travail pour les membres de la famille bénéficiant du regroupement est autorisé sans délai (un an dans la Directive 2003/86/CE). <sup>166</sup> Dans le même ordre d'idées, il est proposé également de déroger

---

<sup>163</sup> Appelée « carte bleue » en référence à la carte verte américaine, elle diffère néanmoins de celle-ci car elle retient un permis de séjour temporaire. Pour rappel, la carte verte américaine est un permis de résidence et de travail qui donne droit à son titulaire de séjourner aux Etats-Unis et d'y travailler. Elle confère au migrant le statut de résident permanent qui a des droits similaires à un citoyen américain excepté le droit de vote. Plusieurs voies permettent de l'obtenir. Ce sont principalement le regroupement familial, un emploi ou les qualifications pour le travailleur hautement qualifié ou encore la participation à un tirage au sort. <<http://www.uscis.gov>> (14.7.2010).

<sup>164</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO L 251, 3.10.2003, p.12–18.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>166</sup> On pourrait à cet égard établir un parallèle avec la nouvelle politique d'immigration des Pays-Bas qui introduit également, dans sa politique d'immigration, des mesures qui font habituellement partie de la politique d'intégration des immigrants ; mais, dans ce cas particulier, la mesure d'intégration introduite a moins pour objectif de faciliter l'admission que de l'empêcher. Il s'agit, en effet, de l'introduction d'un test de connaissance linguistique dans le pays d'émigration auquel doivent se soumettre les candidats migrants.

indirectement à la directive sur le statut des résidents de longue durée.<sup>167</sup> Il serait permis aux titulaires de la carte bleue de cumuler les séjours effectués dans différents Etats membres et ce, pour augmenter leurs potentialités de satisfaire à ce critère ; de même, faciliter la circulation des migrants pour des séjours de travail, de volontariat ou d'étude dans le pays d'origine est de nature à les attirer davantage vers l'UE (art. 17). Enfin, la proposition prévoit un droit à la mobilité au sein de l'Union. Autrement dit, après deux ans de séjour dans un premier Etat membre, le travailleur pourrait se rendre avec sa famille dans un autre Etat membre pour y occuper un emploi hautement qualifié mais toujours sous réserve des conditions d'admission susmentionnées (art. 19, 20, 21).

### 1.3. Comparaison des propositions<sup>168</sup>

Premièrement, même s'il s'agit dans les deux cas d'un même instrument juridique qui propose des règles d'admission de travailleurs migrants au niveau européen, les portées des deux propositions de directives frappent d'emblée. Les destinataires des propositions sont en effet différents. Alors que la proposition de 2001 vise l'ensemble des travailleurs pouvant occuper un emploi salarié ou exercer une activité indépendante (avec quelques exceptions), celle de 2007 se limite exclusivement aux emplois salariés qui exigent de hautes qualifications. Plus précisément, la proposition de 2001 s'appliquerait à tous les travailleurs migrants potentiels, qu'ils soient peu, moyennement ou hautement qualifiés, quel que soit le secteur de travail concerné ou le statut (salarié, indépendant ou saisonnier), à quelques exceptions près. Et la proposition de 2007 viserait potentiellement les travailleurs migrants hautement qualifiés ou expérimentés, les jeunes diplômés et aussi, de manière additionnelle et indirecte, les membres de la famille de ces travailleurs sans distinction. Il s'agit donc de deux solutions politiques différentes.

Deuxièmement, les arguments avancés sont assez similaires : la mondialisation et ses conséquences d'une part, et les pénuries de main-d'œuvre présentes et futures d'autre part. Au niveau des objectifs visés, par contre, si la première proposition cherche plutôt de manière assez neutre l'harmonisation et la simplification des procédures d'admission, la seconde est

---

<sup>167</sup> Directive 2003/109/CE du Conseil du 7 juillet 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16, 23.1.2004, p.44-45.

<sup>168</sup> Le tableau comparatif en annexe 8 permet de visualiser les deux propositions de directives et de saisir à la fois les points communs et les différences.

plus « impérative » , en ce sens qu'elle vise explicitement à attirer des travailleurs migrants spécifiques et même à les garder.

Troisièmement, on remarque que le critère de base de l'admission reste, de 2001 à 2007, le besoin économique – autrement dit, dans les deux cas, il s'agit d'une approche de l'immigration de travail fondée sur la demande et non pas sur l'offre. Ce qui signifie concrètement que, dans les deux propositions, un travailleur migrant ne peut être admis que s'il y a une demande formulée par un employeur (un poste vacant reconnu) et donc, à la clé, un contrat de travail conclu ou potentiellement établi. Les idées programmatiques sont communes aux deux propositions.

Cette constante est un élément important, et on peut rappeler à cet égard que ce n'est pas la seule approche possible en matière d'immigration de travail. Une approche qui serait fondée sur l'offre permettrait ainsi, par exemple, l'admission de travailleurs, sans qu'il y ait nécessairement un poste précis à pourvoir, et signifierait que le migrant pourrait être admis d'emblée parce qu'il souhaite travailler et donc chercher du travail.<sup>169</sup> Dans cette optique, la main-d'œuvre migrante potentielle est considérée comme l'offre et les mécanismes d'admission sont, en quelque sorte, adaptables à la qualité de cette offre. Ils se basent sur une capacité d'absorption du marché du travail, limitant d'une certaine manière l'intervention de l'Etat. Les systèmes basés sur l'offre sont, par exemple, des systèmes à points où les migrants potentiels sont autorisés à immigrer en regard d'un certain nombre de points, accordés sur base de divers critères comme l'âge, les qualifications, les compétences linguistiques, l'expérience professionnelle et d'autres caractéristiques, sélectionnées en fonction des objectifs d'intégration ou d'inclusion des migrants dans l'Etat d'accueil. Le système à points peut aussi s'appliquer à un système basé sur la demande, et les points sont alors accordés essentiellement sur base de la demande économique. Enfin, des limitations sous forme de plafonds peuvent être combinées à ces systèmes pour des objectifs d'équilibre entre les différents canaux d'entrée ou des objectifs économiques.<sup>170</sup>

Quatrièmement, les principes de subsidiarité et de proportionnalité demeurent, et les manières dont ils sont justifiés se rejoignent. Le principe de préférence communautaire, qui enjoint la primauté des résidents de l'Union sur les migrants extérieurs dans l'accès au travail, est

---

<sup>169</sup> <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/immigration-systems/economic-labour-immigration/lang/fr>> (14.7.2010).

<sup>170</sup> *Ibidem*.



également affirmé. Mais dans la deuxième proposition, il y est fait référence selon les dispositions prises dans le cadre des élargissements de l'Union. Le principe de préférence communautaire est fondé sur une attention accordée principalement aux marchés de travail de l'Union. Par contre, l'idée de recrutement éthique introduite dans la proposition de 2007 indique une perspective plus vaste (mondiale ou globale) qui cherche à prendre aussi en considération les marchés du travail dont seraient issus les travailleurs migrants. Les deux propositions se fondent donc sur des visions du monde ou des normes sous-jacentes analogues où les intérêts des travailleurs de l'Union européenne et plus largement des Etats membres sont considérés comme supérieurs à ceux qui n'y résident pas ou plus largement à ceux des Etats tiers. Mais il y a toutefois, une tendance qui émerge et cherche à tenter de tenir compte et des intérêts de l'Union et de ceux des Etats tiers.

Cinquièmement, dans les deux propositions, l'instrument préconisé est le titre qui combine permis de séjour et permis de travail, alors que dans les pratiques nationales, ces titres peuvent être séparés et surtout sont généralement attribués par des institutions différentes. Le permis de séjour relève des compétences du ministère chargé de l'immigration alors que le permis de travail relève du ministère chargé de l'emploi. La combinaison des deux titres vise à simplifier les procédures, mais aussi à les accélérer, puisque son émission supposerait l'intervention d'un seul ministère ou une coordination efficace entre différentes autorités. A noter que la procédure prônée pour la carte bleue européenne se veut accélérée, dénotant ainsi la fonction d'attraction que doit jouer ce mode d'admission.

Finalement, en regard des droits qui seraient octroyés au travailleur migrant, on peut constater que les droits accordés dans le cadre de la proposition de la carte bleue sont beaucoup plus larges que ceux accordés dans la première proposition, mais surtout qu'ils comprennent des dispositions concernant le regroupement familial, la mobilité intra-européenne et l'acquisition du statut de résident permanent, lesquelles dispositions sont plus favorables au migrant que la législation européenne en la matière. Donc, à nouveau, on note une différence au niveau des solutions politiques de chaque proposition.

## 2. Le discours européen avant le Traité d'Amsterdam

Dans cette section, il est question du discours européen sur l'harmonisation de la politique d'immigration mais aussi sur l'orientation à donner à cette politique. Sous l'angle de l'immigration de travail, on passe en revue la coopération européenne qui se développe. Cela permet de rendre compte des différences entre, d'une part, une politique d'immigration intra-européenne dont le principe est la liberté du marché et de la main-d'œuvre, avec comme corollaire une mobilité maximale, et d'autre part, des discours relatifs à l'immigration de travail extra-européenne où le principe est plutôt à la limitation de l'admission mais où la Commission encourage aussi la mobilité des travailleurs immigrants déjà établis. On termine par l'analyse d'une proposition législative formulée par la Commission européenne toujours dans le cadre du troisième pilier du Traité de Maastricht, mais qui anticipe la signature du Traité d'Amsterdam, et qui au niveau des idées trace déjà le chemin qui sera emprunté ensuite.

### 2.1. La circulation des travailleurs

La libre circulation des personnes est, entre autres, une forme de politique d'immigration entre les Etats membres. Au départ, elle ne concernait que les travailleurs, plaçant ainsi la migration/ mobilité dans une dimension d'emblée économique.<sup>171</sup> Le Traité de Rome inscrit le droit à la mobilité pour les travailleurs (Callovi, 2004). Le droit dérivé, et en particulier le *Règlement 1612/68/CE relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la communauté*, ainsi que la *Directive 68/360/CE, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté*, datant du 15 octobre 1968, permet de rendre opérationnelle cette mobilité.<sup>172</sup> En effet, le travailleur d'un Etat membre a le droit d'accéder à un emploi salarié sur le territoire d'un autre Etat membre et ce, dans les mêmes conditions que les travailleurs

---

<sup>171</sup> Travail salarié (art. 48-51), établissement dans une activité indépendante (art. 52-58), prestation de services (art. 59-66) du Traité de Rome.

<sup>172</sup> Règlement (CEE) N° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JO L 257, 19.10.1968, p.2-12.

Directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, JO L 257, 19.10.1968.

A noter que ces deux textes ont été respectivement modifiés et abrogés ultérieurement par la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

nationaux.<sup>173</sup> Son conjoint, ses descendants de moins de 21 ans ou à charge, ainsi que ses ascendants à charge ont le droit de s'installer avec lui, à condition toutefois de disposer d'un logement suffisant.<sup>174</sup> L'accès à l'emploi est également ouvert au conjoint et aux enfants du travailleur, même s'ils n'ont pas une nationalité communautaire.<sup>175</sup> Le travailleur d'un Etat membre ne peut donc être soumis à des dispositions nationales restrictives (limitations en nombre ou pourcentage, par entreprise ou branche, à l'échelle régionale ou locale, de l'emploi des étrangers ou réservation de certains emplois à des nationaux) ou discriminatoires (astreinte des étrangers à des procédures ou conditions qui ne sont pas exigées des nationaux, par exemple le permis de travail).<sup>176</sup>

« *Behind the concept [of free movement of persons] was the assumption that common economic goals required labour mobility and that this mobility would in turn bring about a host of other requirements relating to the transfer of social security rights and the protection of those who took the then relatively courageous step of working abroad in another Member State* » (Lewis & Spence, 2006: 294).

La régulation de l'immigration en Europe est ancrée dans cette dimension économique. Autrement dit, ce qui préoccupe d'emblée les six pays fondateurs, ce sont les mouvements de travailleurs ou de main-d'œuvre. Dans cette optique s'esquissent les premières réflexions sur la coordination des politiques migratoires. On trouve les traces d'un questionnement sur la valeur ajoutée d'une coordination au niveau européen dès la fin des années 1960. Dans le premier programme de politique économique à moyen terme adopté par le Conseil, celui-ci « s'était prononcé en faveur d'un renforcement de la concertation entre les services de l'emploi des Etats membres et d'une comparaison entre les politiques nationales de recrutement dans les pays tiers. »<sup>177</sup> Dès le milieu des années 1970, quelques tentatives d'aborder les questions liées aux politiques d'immigration sont réalisées dans le cadre européen (Callovi, 1990b). En 1971, une étude comparative des politiques migratoires des Etats membres, publiée par la Commission européenne, prévoit la nécessité de continuer à faire appel à de la main-d'œuvre étrangère, considérée comme « l'élément déterminant de l'équilibre du marché de l'emploi des Etats » , et souligne qu'une politique commune de

---

<sup>173</sup> « 1. Les Etats membres reconnaissent aux ressortissants visés à l'article 1er le droit de quitter leur territoire en vue d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre Etat membre. Ce droit est exercé sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Ce droit est pour les membres de la famille le même que celui du ressortissant dont ils dépendent » (art. 2, Directive 68/360/CEE).

<sup>174</sup> Art. 10 § 1, Directive 68/360/CEE.

<sup>175</sup> Art. 11, Directive 68/360/CEE.

<sup>176</sup> Dispositions du Règlement et de la Directive.

<sup>177</sup> Commission des Communautés européennes (Direction générale des Affaires sociales), V/878/76-F.

l'emploi sera nécessairement fonction d'une coordination des politiques migratoires.<sup>178</sup> Cette étude se termine par deux conclusions, l'une relative aux intérêts des Etats membres, et l'autre à ceux des pays d'origine. La première conclusion suggère un système progressivement harmonisé du permis de travail sur le plan communautaire, afin de permettre aux travailleurs étrangers d'avoir accès aux marchés de l'emploi de l'ensemble de la Communauté, plutôt qu'exclusivement à celui de l'Etat où ils ont immigré et ce, après une ou plusieurs années, offrant ainsi un mécanisme permettant de faire face aux fluctuations conjoncturelles et de rationaliser la gestion des immigrants.<sup>179</sup> La Commission européenne constate aussi que l'harmonisation qu'elle propose nécessite, au préalable, une clarification des objectifs attribués à la politique d'immigration, à savoir s'il s'agit d'une « politique de main-d'œuvre, à l'exclusion de toute préoccupation de peuplement » ou d'une « politique qui allie les deux préoccupations, recherche de main-d'œuvre et objectif de peuplement ».<sup>180</sup> La seconde conclusion considère que la libre circulation n'est pas souhaitable entre pays aux développements économiques très différents et tient à rappeler que l'immigration de travailleurs n'engendre pas seulement des coûts mais présente bien des avantages économiques directs et indirects.<sup>181</sup>

Lorsqu'en 1973/74, plusieurs Etats européens décident de manière non concertée de suspendre les mesures de promotion de l'immigration de travailleurs (programmes de travailleurs invités, accords bilatéraux), (re)surgit l'idée que les politiques migratoires des Etats membres (neuf à l'époque, suite au premier élargissement) devraient faire l'objet d'une concertation au niveau des Communautés.<sup>182</sup> Le *Programme d'action sociale* présenté par la Commission en octobre 1973 et entériné par la Résolution du Conseil du 21 janvier 1974, prévoit d'établir un programme d'action destiné aux travailleurs migrants et aux membres de leurs familles pour améliorer les conditions de libre circulation (des travailleurs

---

<sup>178</sup> Commission des Communautés Européennes (Direction générale des Affaires sociales. Direction de la main d'œuvre), *Etude comparative des politiques migratoires des Etats membres de la C.E.E. à l'égard des pays tiers à partir des accords bilatéraux conclus pas la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas avec des pays tiers*. Juin 1971 ; 10.931/V/70-F rév. p.1.

<sup>179</sup> « Il ne s'agirait pas d'une libre circulation des travailleurs entre les pays tiers et la Communauté, mais à terme d'une libre circulation de la main d'œuvre immigrée à l'intérieur de la Communauté. Une telle perspective nous paraît logique dans la construction communautaire » *Ibidem*, p.62.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p.4.

<sup>181</sup> « A côté des avantages directs (par exemple l'absence de dépenses pour amener l'individu à l'âge de production), il faut tenir compte aussi des avantages indirects : l'immigration permet notamment de faire sauter les principaux verrous d'une économie en suremploi. » *Ibidem*, p.67.

<sup>182</sup> Commission des Communautés européennes, *Huitième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1974*, Bruxelles-Luxembourg, 1975, p. 142. Et article de Serge De Waersegger, « Le front social. M. Hillery a tracé les grandes lignes de l'Europe sociale actuelle. Ce n'est qu'un canevas ... », *Journal d'Europe*, 30.3.1973, p.8.

communautaires) mais aussi pour « promouvoir une concertation des politiques migratoires vis-à-vis des pays tiers ». <sup>183</sup> Le *Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leur famille* est présenté en décembre 1974 et aboutit à la Résolution du Conseil du 9 février 1976, laquelle invite les Etats membres à la concertation à l'égard des ressortissants des Etats tiers. <sup>184</sup> Le dernier chapitre de ce programme concerne précisément la coordination des politiques migratoires. Il met en avant la valeur ajoutée d'une telle coordination, valeur mesurable en termes de cohérence avec d'autres « politiques communautaires en matière sociale, régionale, industrielle et d'aide au développement » et de conciliation des « intérêts divergents » des différentes parties. <sup>185</sup> Et il propose notamment l'élaboration « d'un schéma communautaire d'accords bilatéraux entre les Etats membres et les pays tiers », « l'évaluation semestrielle des besoins et des disponibilités de main-d'œuvre » et « l'octroi progressif aux travailleurs migrants originaires des pays tiers, de l'égalité de traitement. » <sup>186</sup> Cette résolution étant prise au milieu des années 1970, le Conseil souligne qu'il convient de tenir compte de l'arrêt officiel de l'immigration de travail sur le plan communautaire. « Le Conseil constate qu'en raison de la situation générale actuelle de l'emploi, et compte tenu de la nécessité d'assurer la priorité des travailleurs ressortissants des Etats membres et d'améliorer les chances des travailleurs ressortissants des Etats tiers travaillant déjà dans la Communauté d'être employés à l'avenir, les possibilités d'admettre de nouveaux flux de travailleurs ressortissants des Etats tiers dans certains Etats membres de la Communauté sont actuellement nulles ou assez réduites. » <sup>187</sup>

La Commission précise par ailleurs que cette concertation ne peut être contraignante pour les Etats membres et que, hormis la demande d'asile, l'admission de travailleurs étrangers devrait se fonder principalement sur la demande du marché du travail en considérant aussi « la capacité des infrastructures sociales », et elle prend soin de préciser qu'il ne s'agirait pas « de déterminer au niveau communautaire des contingents ou des zones géographiques

---

<sup>183</sup> Résolution du Conseil, du 21 janvier 1974, concernant un programme d'action sociale, JO C 13 du 12.2.1974, p.1 – 4. Voir le point 10 du communiqué de la conférence des chefs d'Etats et de gouvernements de décembre 1974.

<sup>184</sup> Résolution du Conseil, du 9 février 1976, concernant un programme d'action en faveur des travailleurs migrants et des membres de leur famille, JO C 34 du 14.2.1976, p. 2-3.

<sup>185</sup> Ces parties sont les travailleurs, les Etats membres et les Etats d'émigration.

<sup>186</sup> *Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leur famille*, pp.24 et 25.

<sup>187</sup> Note sur le projet de résolution du Conseil concernant un programme d'action en faveur des travailleurs migrants et des membres de leur famille. R/231/76 (SOC 33), 28.1.1976, p.2

de recrutement ». <sup>188</sup> Dans cette perspective, la Commission soumet en 1978 une proposition de directive sur la lutte contre la migration illégale et l'emploi d'illégaux qui vise l'application de sanctions aux employeurs de main-d'œuvre irrégulière ; néanmoins elle n'est pas adoptée et est retirée en raison de la préparation du nouveau traité (Acte Unique) (Callovi & Van Nuffel, 1992 : 25). <sup>189</sup> Il s'avère en tout cas que la nécessité de coopérer est justifiée par des considérations d'ordre économique – ce que confirme également la *Résolution du Conseil du 27 juin 1980 concernant des orientations pour une politique communautaire du marché du travail*. <sup>190</sup> Cette résolution définit en effet les objectifs d'une politique communautaire du marché du travail, et considère que « [l]intégration du marché du travail communautaire doit être favorisée dans le cadre de la libre circulation de la main-d'œuvre dans la Communauté, et notamment par la mise en œuvre effective du Sedoc [Système Européen de Diffusion des Offres et demandes d'emploi en Compensation] <sup>191</sup>, compte tenu de la priorité à l'emploi à accorder aux travailleurs ressortissants des Etats membres et de la nécessité de contenir l'accès au marché du travail communautaire de la main-d'œuvre en provenance de pays tiers, ainsi que par une concertation appropriée des politiques migratoires à l'égard des pays tiers, selon les conclusions du Conseil du 22 novembre 1979. Il importe que les Etats membres recherchent des mesures efficaces de lutte contre l'immigration illégale et l'emploi illégal sans préjudice des travaux futurs pouvant être effectués en la matière sur le plan communautaire. » <sup>192</sup>

## 2.2. Coordonner les politiques nationales

La Commission européenne, dans l'optique de la réalisation du marché intérieur, se positionne en faveur d'une coordination européenne des Etats en ce qui concerne leurs « règles applicables aux ressortissants non communautaires en matière de résidence, d'entrée

---

<sup>188</sup> Commission des Communautés européennes (Direction générale des Affaires sociales), *Projet de rapport explicatif du groupe de travail Politique migratoire sur les mesures à prendre pour réaliser la concertation des politiques migratoires à l'égard des pays tiers*. V/878/76-F, pp.5-6.

<sup>189</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant la lutte contre la migration illégale et l'emploi illégal*, COM(76)331 final, 30.10.1976, JO C277 du 23.11.1976, p. 2 et Commission des Communautés européennes, *Proposition modifiée de directive du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant la lutte contre la migration illégale et l'emploi illégal*, COM(78)86 final, 22.3.1978, JO C 97, 24.4.1978, p.9.

<sup>190</sup> *Résolution du Conseil du 27.06.1980, concernant des orientations pour une politique communautaire du marché du travail*, JO C 168 du 8.7.1980, p.1. – voir aussi les conclusions du Conseil du 22.11.1979.

<sup>191</sup> En 1992, le SEDOC a été remplacé par l'EURES (European Employment Services).

<sup>192</sup> *Résolution du Conseil du 27.06.1980, concernant des orientations pour une politique communautaire du marché du travail*, JO C 168, 8.7.1980, p.1

et d'accès à l'emploi ». <sup>193</sup> Des propositions de directives relatives à la migration à des fins d'emploi, au traitement des ressortissants des pays tiers et à l'asile sont préparées mais ne sont pas publiées au Journal officiel des Communautés européennes. <sup>194</sup> En effet, au niveau des Etats membres, la coopération se doit de rester intergouvernementale et ils le confirment dans l'Acte Unique. En mars 1985, dans une communication intitulée *Orientations pour une politique communautaire des migrations*, la Commission établit des objectifs concrets sur le plan communautaire pour un consensus sur les droits des travailleurs migrants. <sup>195</sup> Elle y prône notamment la ratification de la *Convention européenne relative au statut juridique des travailleurs migrants* du Conseil de l'Europe, la lutte contre la migration clandestine et l'emploi illégal, la réintégration dans le pays d'origine, elle propose également des mesures relatives à l'intégration (mesures d'insertion sociale et éducative). Suite à cela, le Conseil adopte une résolution pour instaurer une concertation sur les politiques migratoires entre les Etats membres, mais qui se limiterait à « *un exercice de bon voisinage (on se consulte, on coopère)* » sans réelle contrainte communautaire (Callovi, 1990a : 73). <sup>196</sup> Entretemps, la Commission adopte une décision comportant des obligations d'information et des modalités de concertation formelle et obligatoire entre les Etats membres (Callovi, 1990a : 76). Même si, suite à la contestation de certains Etats, <sup>197</sup> cette décision est annulée par la Cour européenne de Justice (Arrêt du 9 juillet 1987), qui considère que la Commission est incompétente sur le plan culturel, <sup>198</sup> cela permet de confirmer les compétences communautaires potentielles en la matière (Callovi, 1990b : 34-36). La Cour a en effet, par son arrêt, confirmé l'interprétation de la Commission européenne de l'article 118 du Traité sur lequel cette dernière avait basé sa décision, à savoir que « *la politique migratoire vis-à-vis des pays tiers tombe dans le domaine social [...] car la situation de l'emploi et, plus généralement, les conditions de vie et de travail dans la Communauté sont affectées par la*

---

<sup>193</sup> Commission des Communautés européennes, *L'achèvement du marché intérieur. Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan 28-29 juin 1985)*, 14 juin 1985. COM(85)310 final, 13.6.1985.

<sup>194</sup> Selon un des répondants de la Commission.

<sup>195</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, Orientations pour une politique communautaire des migrations*, COM(85) 48 final, 7.3.1985.

<sup>196</sup> Résolution du Conseil, du 16 juillet 1985, concernant les orientations d'une politique communautaire des migrations, JO C 186 du 26/07/85, p.3.

<sup>197</sup> Des recours sont introduits par l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Danemark et le Royaume-Uni (Callovi, 1990a : 74).

<sup>198</sup> Incompétente car un de ses objectifs « la promotion de l'intégration culturelle » dépasse le traité (art. 118) et l'arrêt de la Cour la juge également comme telle « pour assigner, par son article 3 b), à la concertation l'objectif d'assurer la conformité des projets de mesures nationales et d'accords avec les politiques et actions communautaires » Commission des Communautés européennes, Direction générale Emploi, affaires sociales et éducation, Document de travail, V/B/3, 23.09.1987. p.3.

*politique suivie par les Etats membres à l'égard de la main-d'œuvre de ressortissant d'Etats tiers* » (Callovi, 1990a : 74). Callovi reconnaît ensuite que cela n'a toutefois pas permis d'avancées concrètes ni directes en la matière (Callovi, 2004 : 7-8).

Le 8 juin 1988, la Commission européenne adopte une nouvelle décision dans le respect de l'arrêt de la Cour, en maintenant les objectifs déjà énoncés dans sa première décision pour la concertation des politiques migratoires, traduisant ainsi sa volonté de réaliser une harmonisation des politiques d'immigration de travailleurs en particulier et ce, *via* des mesures adoptées au niveau communautaire, des lignes directrices ou une position commune au niveau international.<sup>199</sup> La décision enjoint les Etats membres à informer la Commission et les autres Etats de leurs politiques migratoires (tant d'immigration de travailleurs que d'émigration de travailleurs nationaux).<sup>200</sup> Sur cette base, la Commission organise et préside des réunions avec des représentants des douze Etats membres (il s'agit de « groupes de concertation » non institutionnels). Elle est ainsi en mesure d'élaborer, en fonction des réponses transmises par les Etats, un premier rapport qui reprend les orientations des différentes politiques d'immigration et des réglementations nationales.<sup>201</sup> Dans la communication où elle fait le bilan des actions dans le domaine de la libre circulation pour la réalisation du marché intérieur, la Commission privilégie la coopération intergouvernementale, tout en laissant une ouverture pour des propositions communautaires (Callovi & Van Nuffel, 1992 : 31).<sup>202</sup>

En mars 1989, au sein de la Commission, certains fonctionnaires s'interrogent sur les implications possibles de l'achèvement du marché intérieur en termes de libre circulation des Européens, et plus précisément sur la politique que la Communauté pourrait adopter en ce qui concerne l'immigration de travail (« une politique communautaire d'admission de main-d'œuvre extracommunautaire ») – questionnement prolongé par une réflexion sur la mobilité à des fins de travail des immigrants à l'intérieur de la Communauté. Ils affirment que les

---

<sup>199</sup> A savoir : « - faciliter l'adoption d'une position commune par les Etats membres, - progresser dans la voie de l'harmonisation des législations nationales sur les étrangers, - promouvoir l'inclusion de dispositions communes dans les accords bilatéraux, améliorer la protection des ressortissants communautaires travaillant et résidant dans des Etats tiers. » (Commission des Communautés européennes, Direction générale Emploi, affaires sociales et éducation, Document de travail, V/B/3, 23.9.1987, p.6). Et sur les mesures, *ibidem* p.7.

<sup>200</sup> Décision de la Commission du 8 juin 1988 instaurant une procédure de notification préalable et de concertation sur les politiques migratoires vis-à-vis des Etats tiers, (88/834/CEE) JO L 185 du 14.7.1988, p.35.

<sup>201</sup> Commission des Communautés européennes (Direction générale Emploi, Relations industrielles et Affaires sociales, *Mesures juridiques des législations nationales des Etats membres à l'égard des ressortissants des pays tiers*, Document de travail V/1685/90, 31.12.1990.

<sup>202</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission sur l'abolition des contrôles des personnes aux frontières intracommunautaires*, COM(88) 640 final, 7.12.1988.



migrations persisteront après l'achèvement du marché intérieur, les considérant comme un phénomène continu, et prévoient même que l'évolution du secteur des services pourrait, dans le futur, vouloir recourir à une main-d'œuvre étrangère peu qualifiée.<sup>203</sup> Ainsi, une des questions fondamentales de la potentielle politique commune d'immigration concerne d'emblée l'admission de travailleurs. Dans la continuité de ce questionnement mais aussi à la demande du Conseil européen de Strasbourg,<sup>204</sup> la Commission européenne publie un rapport sur les politiques d'immigration et l'intégration des immigrés dans la Communauté européenne.<sup>205</sup> Il s'agit d'un rapport d'experts internes et externes à la Commission,<sup>206</sup> davantage focalisé sur les aspects d'intégration mais qui, dans ses conclusions invite à « construire une lucidité commune sur les flux », en raison de l'interdépendance entre les Etats membres.<sup>207</sup>

Au fil des avancées en vue de l'objectif fixé à l'horizon 1992, la nécessité d'approfondir la concertation s'impose à la Commission européenne comme une évidence et ce, d'autant plus qu'un événement majeur se produit au niveau des relations internationales, à savoir la chute du mur de Berlin et l'effondrement des régimes communistes, lesquels ont des conséquences majeures en termes de développement potentiel de flux migratoires pour les Etats de la Communauté. Lors du Conseil européen de juin 1991 à Luxembourg, proposition est faite par l'Allemagne d'harmoniser de manière formelle et substantielle les politiques d'immigration, d'asile ainsi que celle menée à l'égard des étrangers (Callovi & Van Nuffel, 1992).<sup>208</sup> La Commission publie une première communication sur l'immigration en prévision du nouveau cadre institutionnel en préparation.<sup>209</sup> Elle constate que les politiques restrictives concernant « l'immigration légale permanente pour des motivations économiques, sociales et donc politiques » ne sont plus efficaces, car elles comportent des exceptions comme le

---

<sup>203</sup> L'achèvement du Marché intérieur et les migrations d'origine non-communautaires (Eléments de réflexion), V/B/2-a, 9.03.1989.

<sup>204</sup> Conseil européen des 8 et 9 décembre 1989.

<sup>205</sup> Commission des Communautés européennes, *Rapport de la Commission, L'Intégration sociale des migrants des pays tiers résidant de façon permanente et légale dans les Etats membres*, SEC(89)924 final, 22.06.1989.

<sup>206</sup> 5 experts externes et le conseiller spécial du président de la Commission Delors (F. Braun).

<sup>207</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>208</sup> Annexe I des Conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991 (SN 151/2/91). L'annexe concerne les objectifs de la conférence intergouvernementale « 1. Politique en matière de droit d'asile, d'immigration et à l'égard des étrangers.

Engagement, dans le cadre du traité, en faveur de l'harmonisation formelle et matérielle, d'ici le 31 décembre 1993 au plus tard. Adoption des modalités par le Conseil statuant à l'unanimité, et, le cas échéant, adoption de mesures d'exécution à la majorité qualifiée. Droit de proposition tant de la Commission que de chaque Etat membre »

<sup>209</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'immigration*, SEC(91) 1855 final, 11.10.1991.

regroupement familial, l'asile mais aussi le travail (surtout en ce qui concerne les contrats de travail temporaires).<sup>210</sup> Elle fait allusion aux campagnes de régularisation qui posent un problème de crédibilité<sup>211</sup> et défend la proposition de l'Allemagne.<sup>212</sup> Elle suggère même d'établir un cadre commun pour les contrats temporaires.<sup>213</sup> Encore une fois, on constate que l'immigration de travail est à l'ordre du jour. Le Conseil européen de Maastricht de décembre 1991 conduit à l'adoption d'un programme de travail sur l'harmonisation des politiques de migration et d'asile, notamment « la politique de migration de la main-d'œuvre ». <sup>214</sup> L'orientation politique y est conforme aux orientations nationales (restriction de l'admission).

Dans un document de travail publié en mai 1992, la Commission rappelle que, en dépit de la fermeture officielle des Etats membres à l'immigration de travail, subsiste une immigration pour des raisons d'emploi, que ce soit *via* des voies illégales ou *via* une législation *ad hoc* pour des recrutements temporaires, saisonniers ou frontaliers. Se basant sur les conséquences du principe de libre circulation et la logique du marché intérieur, la Commission considère en particulier qu'il faudrait permettre aux immigrants permanents de se déplacer au sein de la Communauté pour travailler, et aussi permettre au personnel étranger des entreprises de se déplacer avec elles dans le cadre de la libre prestation des services.<sup>215</sup> Dans ce discours de coordination sur l'immigration de travail, la Commission anticipe aussi le besoin d'une main-d'œuvre migrante dans le secteur des services. Dans ce contexte, elle prône au minimum une liberté de mobilité pour les travailleurs immigrants des pays tiers dans la Communauté, en concordance avec le régime de libre circulation.

### 2.3. La fermeture des frontières

Dans le courant des années 1990, les orientations politiques données par le Conseil sont limpides et reflètent la doctrine décidée par plusieurs Etats membres dès 1973/74 : la doctrine de l'immigration zéro. Ces orientations sont décrites dans deux résolutions adoptées en

---

<sup>210</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'immigration*, SEC(91) 1855 final, 11.10.1991, pp.7-8.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p.17.

<sup>213</sup> *Ibidem*, p.22.

<sup>214</sup> Conseil européen - Conclusions de la présidence (Maastricht, 09.-10.12.1991), SN 271/1/91. Bruxelles: Conseil des Communautés européennes, Décembre 1991.

<sup>215</sup> Commission des Communautés européennes, *Immigration et emploi, document de travail des services de la Commission européenne pour le Comité permanent de l'emploi*, SEC(92) 955-Rev 1, 7.5.1992.

1994,<sup>216</sup> qui suivent les indications du Conseil européen de Maastricht en 1991, indications concernant la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.<sup>217</sup> Ces résolutions soulignent le caractère « nécessairement » restrictif des politiques d'admission à des fins d'emploi, en se basant sur l'orientation des politiques menées au niveau national.<sup>218</sup>

« Le Conseil reconnaît la contribution que les travailleurs migrants ont apportée au développement économique de leurs pays d'accueil respectifs. Actuellement, aucun des Etats membres ne mène toutefois une politique d'immigration active. Au contraire, tous les Etats ont, pour des raisons économiques, sociales et donc politiques, limité la possibilité d'une immigration légale durable. C'est pourquoi l'admission à des fins d'emploi temporaire ne peut être envisagée qu'à titre purement exceptionnel.»<sup>219</sup>

Ce paragraphe est particulièrement éloquent sur l'orientation souhaitée par le Conseil en matière d'immigration. Dans l'éventualité d'une politique visant à l'immigration de travail qui ne se conçoit, *a priori*, que comme temporaire, celle-ci doit faire figure d'exception et non de règle. Même si ces résolutions sont prises dans le cadre strictement intergouvernemental et n'ont pas, en soi, de caractère contraignant, il n'empêche qu'au niveau discursif, elles perpétuent la prescription de politiques d'immigration zéro, qui limitent l'immigration permanente, y incluse l'immigration de travail. Au-delà des résolutions de 1994, la préparation de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam a amené le Conseil à adopter un plan d'action relatif à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ce plan d'action, appelé aussi *Plan d'action de Vienne*,<sup>220</sup> détaille les mesures et le calendrier de mise en œuvre du Traité d'Amsterdam en ce qui concerne le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures. En matière d'immigration, le Plan d'action souligne la nécessité de bien séparer la politique d'immigration de celle de l'asile, et indique comme priorité politique « la lutte contre l'immigration illégale d'une part, tout en assurant d'autre part l'intégration et le respect

---

<sup>216</sup> Résolution du Conseil, du 20.6.1994, concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi, JO C 274, 19.9.1996, p. 3.

Résolution du Conseil, du 30.11.1994, concernant la limitation de l'admission aux fins de l'exercice d'une activité professionnelle indépendante, JO C 274, 19.9.1996, p. 7.

<sup>217</sup> Conseil européen de Maastricht, Conclusions de la présidence, 9-10.12.1991, SN 271/1/91.

<sup>218</sup> Ces résolutions sont adoptées sur base de l'article K.1.3. b) du Traité de Maastricht.

<sup>219</sup> ( point A, § ii) de la Résolution du Conseil du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres, JO C 274, 19.9.1996, p. 3–6.

<sup>220</sup> Du nom de la ville où il a été adopté le 3 décembre 1998.

des droits des ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans l'Union européenne.»<sup>221</sup> Le Plan ne comporte pas d'orientation politique en regard de l'immigration de travail. Il est révélateur des priorités des politiques nationales des années 1990, et n'est pas anticipatif. En ce qui concerne la manière d'envisager l'action publique, le travail de la Commission européenne et du Conseil se basent sur des temporalités différentes. Ainsi, la perspective de la Commission est au départ proactive, en ce sens qu'elle cherche à anticiper l'avenir, alors que celle du Conseil, qui reflète celles des Etats, est plutôt réactive, avec un regard ancré dans le présent et tourné vers le passé.

Davantage que le Plan d'action, le document de stratégie relatif à la politique d'asile et d'immigration transmis par la présidence autrichienne en juillet 1998 est éclairant dans ce qu'il propose comme orientation pour la politique d'immigration européenne à venir.<sup>222</sup> Ce document part du constat que, malgré les résultats en termes d'action publique prise au niveau européen dans le cadre du troisième pilier, les résultats de cette action sont incertains sur le contrôle de l'immigration.<sup>223</sup> La présidence autrichienne demande dès lors une politique européenne d'immigration avec une stratégie du moyen terme (et non plus du court terme). L'orientation proposée ici est à nouveau clairement restrictive. Il s'agit avant tout de réduire les pressions migratoires. La présidence autrichienne considère que les propositions faites par la Commission dans sa communication de 1994, en vue de réduire l'immigration illégale par des « valves de sécurité » concrétisées par l'admission de migrations de travail temporaires, ne sont pas réalisables, en raison de la situation des marchés du travail nationaux et de la pression de l'immigration non désirée (regroupement familial et immigration dite illégale).<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice - Texte adopté par le Conseil Justice et Affaires Intérieures du 3 décembre 1998, JO C 19, 23.01.1999, p. 1-15.

<sup>222</sup> Strategy paper on immigration and asylum policy, note from the Presidency to the K4 Committee, 9809/98 LIMITE, 1.7.98.

<sup>223</sup> « [...] the European Union has not really managed to influence sustainably the reality of immigration in a manner that can be ascertained empirically.» *Strategy paper on immigration and asylum policy*, note from the Presidency to the K4 Committee, 9809/98 LIMITE, 1.7.98.

<sup>224</sup> «16. The proposal that a partial reduction in migration pressure be brought about by means of "safety valves" in the form of immigration quotas, admission of those temporarily employed and humanitarian justifications for immigration (proposal 4 and 5) was not adopted into States' practice. The intensifying labour market situation in the Member States and the continuing high migratory pressure from family reunification and illegally facilitated third country nationals made any movement in this area impossible and apparently demanded exclusive concentration on restrictive measures » (*Ibidem*).

## 2.4. Harmoniser l'admission

En juillet 1997, alors que la signature du Traité d'Amsterdam est acquise sans même encore avoir eu lieu, la Commission tente de rendre opérationnelle une politique commune par un projet de convention de large portée dans la mesure où il s'agit d'une tentative de définition européenne des règles d'admission des ressortissants émanant de pays tiers.<sup>225</sup> Ce projet de convention vise donc l'harmonisation des règles relatives à « l'admission aux fins d'un emploi salarié » (chap. III), à « l'admission aux fins d'exercer une activité indépendante » (chap. IV), à « l'admission aux fins d'études et de formation professionnelle » (chap. V), à « l'admission aux fins de regroupement familial » (chap. VII) et à « l'admission à d'autres fins » que celles décrites précédemment (chap. VI). Un ultime chapitre concerne « les ressortissants de pays tiers durablement installés » (chap. VIII). Cette action s'inscrit dans le cadre du troisième pilier et donc de la coopération intergouvernementale.

D'après ce qu'affirmait la commissaire Gradin en charge de l'immigration à cette époque, ce projet de convention avait pour objectif de lancer le débat sur la question de la politique d'admission à mener.<sup>226</sup> Toutefois, il ne sera pas véritablement lancé à ce moment-là, et la *Communication de la Commission orientée vers un espace de liberté, de sécurité et de justice* (14 juillet 1998) le confirme, en donnant comme argument majeur au développement d'une politique commune d'immigration, l'abolition des frontières intérieures, et donc la nécessité de coopérer sur le contrôle des frontières extérieures. Surtout elle affirme, comme priorité politique, la lutte contre la traite des êtres humains.<sup>227</sup> Cette montée à l'agenda est attestée par un répondant, qui confirme le caractère prioritaire que la commissaire Gradin attribuait à la lutte contre la traite des êtres humains.

Qu'indique cette convention qui cherche à cadrer tout type d'admission et qui, même si elle ne sera jamais adoptée, servira, dans une certaine mesure, de base pour les propositions législatives ultérieures ? L'immigration zéro y est reconnue par la Commission comme relevant du mythe, tout en admettant que les politiques menées par les quinze Etats membres

---

<sup>225</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition d'acte du Conseil établissant la Convention relative aux règles d'admission des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres* (présentée par la Commission en vertu de l'article K.3 paragraphe 2 lettre c du traité sur l'Union européenne), COM(97) 387 final, 30.7.1997, JO C 337, 7.11.1997, p. 9.

<sup>226</sup> Débat du jour du 13.07.98 (2), Admission des ressortissants des pays tiers, Parlement européen. <<http://www.europarl.europa.eu/press/sdp/journ/fr/1998/n9807132.htm#2>> (25.12.2010).

<sup>227</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission orientée vers un espace de liberté, de sécurité et de justice*, COM(98) 459 final, 14.7.1998, p. 6.

sont essentiellement rétives à de nouvelles admissions à des fins économiques. La Commission affiche cependant explicitement une position différente et estime que deux catégories d'activités ne devraient pas être l'objet de politiques restrictives : les emplois saisonniers et les emplois frontaliers. Les arguments mis en avant pour faciliter l'admission des saisonniers et des frontaliers sont le développement socio-économique, les relations de voisinage entre pays et la diminution des pressions migratoires. L'admission des étudiants est aussi évoquée et considérée comme devant être également facilitée, pour des raisons essentiellement culturelles et symboliques (de tradition d'ouverture européenne, de diffusion du savoir et de compréhension entre les peuples). Le projet de convention prône la maîtrise des flux migratoires ou leur contrôle, en raison, d'une part, de l'interdépendance des Etats membres face à la pression migratoire, et d'autre part, en tant que mesures d'accompagnement à l'abolition des frontières intérieures.<sup>228</sup>

Indépendamment du cadre intergouvernemental, en cherchant à élaborer un vocabulaire commun, ce projet de convention jette les bases substantielles de la politique communautaire attendue dès l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Ainsi, l'admission au séjour est définie comme « une possibilité conditionnelle, et non un droit automatique pour les ressortissants de pays tiers qui la demandent. »<sup>229</sup> On peut d'ores et déjà souligner le caractère éventuel donné à l'admission, et donc soumis à la volonté d'une autorité – caractère qui va perdurer. Cette définition dénote que l'immigration n'est pas considérée comme un droit automatique à l'instar de l'asile mais bien plutôt qu'elle est soumise aux *desiderata* d'un tiers qui n'est pas énoncé, mais qu'on imagine sans peine comme étant l'Etat.

## 2.5. Conclusion

Dès les débuts de la construction européenne, et en concordance avec ce qui se passe dans les Etats membres, l'admission de travailleurs est encouragée. Au niveau européen, elle est rendue opérationnelle *via* l'établissement d'un droit d'admission pour les travailleurs européens appelé libre circulation, et qui va d'ailleurs s'étendre aux personnes. « [T]he

---

<sup>228</sup> Déjà dans Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'immigration*, SEC(91) 1855 final, 11.10.1991.

<sup>229</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition d'acte du Conseil établissant la Convention relative aux règles d'admission des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres* (présentée par la Commission en vertu de l'article K.3 paragraphe 2 lettre c du traité sur l'Union européenne), COM(97) 387 final, 30.7.1997, (JO C 337, 7.11.1997, p. 9), p.8.

*European Union, from the beginning, has taken an extreme free market approach to movement of persons. The individual and his or her enterprise are acknowledged as best placed to exploit market niches, develop trade and industry and bring innovation and development* » (Guild & Staples, 2003 : 207). L'immigration extérieure à la Communauté est organisée par des politiques nationales de recrutement. Au niveau européen, dans l'optique de favoriser cet apport de main-d'œuvre étrangère au bénéfice de toute la Communauté et de le rationaliser, l'idée avancée est un permis de travail communautaire qui permettrait la mobilité des travailleurs migrants au sein de la Communauté. Toutefois, cette solution politique européenne est mise à mal par les décisions d'arrêter toute nouvelle migration de travail qu'adopte la plupart des neuf Etats membres pratiquant le recrutement actif de travailleurs étrangers. De son côté, la Commission européenne continue cependant à soutenir une coopération européenne relative à l'immigration de travail *via* « un schéma communautaire d'accords bilatéraux », sans doute parce que l'arrêt de l'immigration a été présenté comme une mesure temporaire par plusieurs Etats.<sup>230</sup> Son discours abonde toutefois dans le sens des Etats membres et du Conseil lorsqu'elle précise que l'admission de travailleurs doit être soumise à la demande du marché du travail et à « la capacité des infrastructures sociales » dénotant une approche de l'immigration conditionnée par la situation socioéconomique de l'Union.

Au fil du temps, malgré la persistance de l'arrêt de l'immigration de travail et donc la dominance d'un discours politique officiel de fermeture des frontières, la Commission anticipe de nouveaux besoins de main-d'œuvre peu qualifiée, et relève en outre l'incohérence du maintien d'un discours restrictif, en raison des exceptions tolérées pour ce qui est du travail temporaire. Sa première communication relative à l'immigration propose donc, en toute logique, que cette immigration de main-d'œuvre temporaire soit réalisée dans un cadre commun. Elle envisage donc de sortir du modèle où le fondement réside dans la prévention et l'exclusion de l'immigration de travail, tout en s'accommodant d'exceptions autorisées à la libre discrétion des Etats, sans concertation aucune au niveau européen (Guild & Staples, 2003 : 235).

Pour conclure sur ce point, on retiendra que, de la fin des années 1960 au début des années 1970, l'idée d'une coopération européenne en matière d'immigration de travail en provenance

---

<sup>230</sup> Commission des Communautés européennes, *Programme d'action sociale*. Bulletin des Communautés européennes (Supplément 2/74).

des pays tiers est étroitement liée à une politique commune de l'emploi. Ensuite, on constate un élargissement du discours de la Commission, notamment via le *Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leur famille*, où la coordination des politiques migratoires serait une composante des politiques communautaires sociale, régionale, industrielle et d'aide au développement. A la fin des années 1980, on observe un changement, en ce sens que la coopération en matière d'immigration devient une composante de l'abolition des frontières intérieures et est liée à l'obligation de réalisation d'un marché intérieur. Dans cette perspective, la coopération en matière d'immigration est formulée de manière négative, sous forme de mesures de compensation liées au maintien de la sécurité intérieure dans un espace au sein duquel les frontières sont abolies. Au milieu des années 1990, la Commission observe, en dépit des discours nationaux restrictifs, l'existence de fait d'une immigration de travail en Europe, et prône une coopération entre Etats en lien avec les besoins du marché du travail. Simultanément, la coopération européenne en matière d'immigration a évolué vers une formulation de réponse commune que les Etats membres doivent développer face aux pressions migratoires. La valeur ajoutée d'une politique commune qui est mise en avant est l'intérêt commun pour s'attaquer aux causes des migrations internationales. Le discours sur la nécessité d'une coopération en matière d'immigration de travail reste toutefois en retrait.



## **CHAPITRE 7**

### **PREMIERE PHASE : L'OUVERTURE**

Dans ce chapitre, on explique quel est le discours de la Commission européenne relatif à l'immigration de travail après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. On décrit brièvement les idées cognitives et normatives de ce discours qui rompt avec le discours dominant puisqu'il prône une ouverture à l'immigration de travail sur le plan communautaire. Une convergence d'éléments permet à ces idées d'être mises en avant par une institution supranationale. Dans un premier temps, on explique les conditions qui permettent à ce discours d'émerger. Dans un deuxième temps, on développe la solution politique qui est proposée en montrant que, si elle a déjà été évoquée antérieurement par la Commission, cette dernière ne constitue pas un tout homogène et dès lors, cette solution ne fait pas nécessairement l'unanimité. Le conflit territorial entre la DG Justice et Affaires Intérieures et la DG Emploi et Affaires Sociales est donc relevé ainsi que le besoin de soutien par les experts de la nouvelle DG. Enfin, on revient sur les idées mêmes et sur leur implication en termes de catégorisation des migrants. Dans un troisième temps, on montre comment la Commission cherche à opérationnaliser les idées dans la proposition de directive d'admission de travailleurs (décrite dans le chapitre précédent). L'accent est mis sur la manière dont la Commission procède pour transposer le discours-idées en proposition législative et en instrument de coordination.

Cette séquence est une phase d'ouverture en ce sens que l'on considère qu'il s'agit là du commencement d'un processus. L'ouverture se conçoit aussi dans le sens propre du discours de la Commission puisqu'il s'agit d'ouvrir l'Union européenne à l'immigration de travailleurs par opposition à la restriction de cette immigration.

## 1. Conditions d'émergence du nouveau discours

En novembre 2000, la Commission européenne publie la communication *Politique communautaire en matière d'immigration*.<sup>231</sup> Depuis l'entrée en vigueur du nouveau traité, c'est la première fois que la question d'une politique commune d'immigration de travail est abordée ouvertement, dans le cadre plus large toutefois de l'immigration en général.<sup>232</sup> La Commission rappelle que les deux premiers canaux d'immigration en termes quantitatifs sont l'asile et le regroupement familial mais souligne la nécessité de développer une politique d'immigration destinée à admettre des migrants principalement pour des raisons économiques, mais aussi démographiques et pour lutter contre l'immigration clandestine. Plusieurs types d'arguments sont donc mis en avant pour soutenir une politique communautaire d'immigration de travail qui passe donc, dans ce discours, d'immigration non désirée à immigration désirée (idée normative).

La communication de la Commission, de par son idée de faciliter l'admission de travailleurs migrants au sein de l'Union européenne et la suite opérationnelle qui lui est donnée, marque une rupture par rapport au discours dominant sur l'immigration. La proposition constitue une rupture par rapport à ce qui s'est fait jusqu'alors au niveau européen. La rupture s'opère donc par rapport à ce qui est préconisé formellement depuis le début des années 1990 comme en 1991 lors du Conseil de Maastricht et répété en 1994 et en 1998 par le Conseil (*cf supra*) et officiellement par les Etats membres, c'est-à-dire des politiques restrictives quant à l'immigration.

Présentée par un fonctionnaire majeur de la Commission comme le document fondateur des principes de la politique commune actuelle, cette première communication sur la politique d'immigration, après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et suite au programme défini à Tampere, annonce la vision portée par la Commission en ce qui concerne les objectifs de la politique d'immigration de travail à développer dans le nouveau cadre communautaire. Les orientations de cette communication en matière de politique d'immigration de travail sont différentes des orientations politiques adoptées par le Conseil dans le courant des années 1990 (*cf infra*) et qui n'ont jusque là pas encore été remises en question de manière formelle. La

---

<sup>231</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2000) 757 final, 22.11.2000.

<sup>232</sup> Même s'il y avait déjà eu des tentatives d'action commune sous les autres traités (*cf supra*). Et même si cette question a déjà été abordée en filigrane de certains documents comme la proposition de directive relative à la réunification familiale (*cf point suivant*).

Commission considère que « les canaux de l'immigration légale à destination de l'Union doivent maintenant être ouverts aux travailleurs migrants. »<sup>233</sup> Elle prône par conséquent, une nouvelle solution politique : « une politique commune en matière d'admission contrôlée de migrants économiques ».<sup>234</sup>

Avant le Traité d'Amsterdam, l'acteur dominant du contrôle européen de l'immigration se trouve dans le chef des Etats membres représentés au sein du Conseil et un rôle mineur pour les autres acteurs supranationaux, comme la Commission européenne et, en son sein, la DG Emploi et la *Task Force* JAI du Secrétariat général de la Commission – et le Parlement. La société civile en est quasiment absente et son rôle est, de toute façon, insignifiant. Cette situation est liée à la méthode intergouvernementale, où les décisions sont prises exclusivement par les Etats membres et où les actes européens pris en la matière ne sont pas contraignants. La Commission a un rôle mineur mais non nul pour autant.<sup>235</sup> Le Parlement réagit à ses propositions et quelques ONG cherchent à influencer la Commission.<sup>236</sup>

Les entretiens permettent de faire ressortir plusieurs éléments pour expliquer ce qui a rendu possible cette rupture discursive, formalisée au niveau européen surtout par la communication *Politique communautaire en matière d'immigration*. Ainsi, les deux premiers éléments sont la nouvelle situation institutionnelle générée par le Traité d'Amsterdam et les perspectives ouvertes par le Sommet de Tampere ainsi que, corollairement, un changement organisationnel au sein de la Commission. Le troisième élément se situe au niveau national, avec l'émergence de discours d'ouverture à certains travailleurs migrants dans plusieurs Etats membres, consécutifs à une situation macro économique positive. Le dernier élément, enfin, est d'ordre international, avec la publication du rapport de la Division de la Population de l'ONU sur le déclin de la population. Ces éléments forment un cadre favorable à l'introduction de solutions politiques différentes par rapport aux discours admis.

---

<sup>233</sup> La Commission élargit ce qui était proposé dans le projet de convention de 1997 (*cfr infra*) à toutes les catégories de travailleurs. (COM(2000)757, p.3)

<sup>234</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2000) 757 final, 22.11.2000, p.23. On ne peut négliger l'aspect en fin de compte politique de certaines communications émanant de la Commission car, par rapport aux propositions législatives, émises à des fins d'opérationnalisation, elles sont plus engagées et, donnent davantage le ton de la politique ; ce faisant, elles informent des intentions de la Commission.

<sup>235</sup> Voir Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'immigration*, SEC(91) 1855 final, 11.10.1991 et *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile*, COM(94) 23 final, 23.12.1994 et ainsi que projet de convention en 1997 (*cfr supra*).

<sup>236</sup> Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), Migration Policy Group (MPG).

## 1.1. La nouvelle situation institutionnelle

La plupart des répondants indiquent le tournant majeur que constitue le Traité d'Amsterdam, concrétisé, au niveau de l'immigration, par le Sommet de Tampere.<sup>237</sup> Pour rappel, le nouveau traité transfère une partie des matières qui étaient jusqu'alors d'intérêt commun (Titre VI) dans le premier pilier, qui est celui de la méthode communautaire (Titre IV, intitulé « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes »). Le Traité confère donc aux institutions européennes un pouvoir certain en matière d'immigration, même si ce pouvoir est partiel, limité et progressif (*cf supra*). Toutefois, l'article 63 du Traité d'Amsterdam ne fait pas mention de l'accès au marché du travail des ressortissants des pays tiers, alors que c'était pourtant le cas dans le Traité sur l'Union européenne (article K.1.3.b).<sup>238</sup> D'ailleurs, et cela est réaffirmé par plusieurs répondants, aucune indication formelle quant au type de politique d'admission à mener ne figure au programme établi lors du Conseil européen consacré à la Justice et aux Affaires intérieures qui se tient à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 sous présidence finlandaise.

Néanmoins, un ancien membre du Cabinet du commissaire en charge de la JAI indique que ce Sommet de Tampere a été perçu comme un événement extraordinaire où, pour la première fois, les Chefs d'Etats et de gouvernements se réunissaient pour parler de politique d'immigration pendant un jour et demi (note d'entretien, C9). Les grands axes d'une politique européenne commune d'immigration et d'asile y sont donc définis.<sup>239</sup> En ce qui concerne l'immigration, il s'agit du partenariat avec les pays d'origine, du traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers et de la gestion des flux migratoires. Le Programme de Tampere contient un agenda précis sur la manière de rendre opérationnel le Traité d'Amsterdam. Ainsi, dans le cadre du traitement équitable, l'engagement est pris de l'assurer en offrant aux ressortissants de pays tiers résidant légalement « des droits et obligations comparables à ceux

---

<sup>237</sup> Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999.

<sup>238</sup> « Aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes, et sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, les États membres considèrent les domaines suivants comme des questions d'intérêt commun : [...]

3) la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers : [...]

b) les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ; » (Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht), signé le 7.2.1992, entré en vigueur le 1.11.1993, JO C 191, 27.9.1992.

<sup>239</sup> Lors du Conseil européen informel de Pörttschach en octobre 1998, les chefs d'État et de gouvernement des États membres avaient confirmé l'importance qu'ils accordaient au sujet de l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en décidant d'organiser un Conseil européen qui y serait spécialement consacré. Comme le note H. Nilsson, c'était seulement la deuxième fois qu'un Conseil européen serait tenu sur un sujet spécifique, attestant ainsi de l'importance croissante du Conseil JAI. (Nilsson, 2004 : 125).

des citoyens de l'Union européenne », par une lutte intensifiée contre le racisme et la xénophobie.<sup>240</sup> Puis, vient le point concernant l'immigration où :

« 20. Le Conseil européen reconnaît la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine. Il demande à cette fin au Conseil d'arrêter rapidement des décisions sur la base de propositions de la Commission. Ces décisions devraient tenir compte non seulement de la capacité d'accueil de chaque Etat membre, mais aussi de leurs liens historiques et culturels avec les pays d'origine. »<sup>241</sup>

Enfin, il est indiqué que cela passe aussi par un rapprochement du statut juridique des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.<sup>242</sup> En ce qui concerne la gestion des flux migratoires, le planning proposé concerne essentiellement la lutte contre l'immigration clandestine, avec une prévention de la traite des êtres humains, la lutte contre les faux documents de transport, les sanctions contre l'exploitation économique des migrants, l'amélioration du contrôle des frontières en lien avec l'acquis Schengen, la collaboration avec les pays tiers et de transit pour la réadmission des migrants clandestins, la conclusion d'accords de réadmission.<sup>243</sup>

« Donc ce qui était intéressant c'est qu'au Conseil de Tampere, le Conseil est allé très loin en disant qu'on a besoin d'une politique commune. Ce qui est une politique assez forte et assez contraignante à la fin. On imagine la PAC et on avait décidé de développer le même type de politique. Mais bien sûr les bases juridiques étaient assez élémentaires à l'époque. » (C10)

Les avantages de la nouvelle situation institutionnelle sont la communautarisation de la politique et le Programme de Tampere, qui établit formellement les axes de la politique d'immigration, ses fondements. Toutefois, et en cela réside sa faiblesse, cette situation est caractérisée par une communautarisation partielle et progressive, avec le maintien de la règle

---

<sup>240</sup> Respectivement les points 18 et 19 des Conclusions du Conseil européen de Tampere.

<sup>241</sup> Conclusions du Conseil européen de Tampere.

<sup>242</sup> *Ibidem*, point 21.

<sup>243</sup> Ce Programme de Tampere reprend les axes de la Communication de 1994 et en rajoute un quatrième, celui du régime d'asile commun (Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile*, COM(94) 23 final, 23.12.1994). Dans cette communication, la Commission prône « une politique migratoire active et globale » (p.43) qui est basée sur 3 axes : (1) « agir sur la pression migratoire » (= partenariat avec les pays tiers) ; (2) « maîtriser les flux migratoires » (= gestion des flux migratoires) et (3) « approfondir les politiques d'intégration en faveur des immigrés légaux » (= traitement équitable des ressortissants des pays tiers) (pp.43-45).

de l'unanimité dans la prise de décision. En outre, cela permet de nuancer les approches qui se focalisent uniquement sur les institutions, même si le Traité d'Amsterdam change la donne et qu'il y a passage relatif de l'intergouvernemental au communautaire. Dans la pratique du *policy-making* et du *decision-making*, selon une source du Conseil, la manière de travailler ou plutôt la posture, ou encore l'esprit, ont évolué progressivement. Autrement dit, il ne suffisait pas qu'il y ait changement institutionnel pour que les pratiques soient, du jour au lendemain, bouleversées et reflètent ce changement – et cela est peut-être d'autant plus vrai du côté des acteurs de la décision qui, eux, quelque part, se retrouvent dans une position, en termes de pouvoir, objectivement désavantagée, alors que les acteurs de la formulation ont gagné du terrain, puisqu'ils passent d'un rôle mineur dans la méthode intergouvernementale à un rôle majeur dans la méthode communautaire. D'ailleurs, les entretiens avec des fonctionnaires de l'époque confirment en quelque sorte les deux dynamiques en jeu. D'une part, il semble que, du côté des décideurs, il n'y ait pas eu de prise de conscience des implications du programme établi à Tampere et que, d'un autre côté, les acteurs de la formulation aient cherché, en quelque sorte, à tirer profit du manque de précision.

Le Programme de Tampere donne une substance opérationnelle au titre IV du Traité, et est considéré comme prometteur en termes de réalisation politique : il laisse augurer le développement rapide d'une politique communautaire d'immigration et d'asile. Mais il ne contient toutefois pas d'orientation politique sur la stratégie à mener en termes d'ouverture ou de restriction à l'immigration de travail. Un programme de travail y est défini pour la Commission,<sup>244</sup> qui utilise les tableaux de bord semestriels pour sa réalisation.<sup>245</sup> Ainsi pour le premier tableau de bord, la Commission envisage, d'une part, d'évaluer les migrations suivant trois aspects : l'évolution démographique, le marché du travail et les pressions migratoires, et d'autre part, de faire des propositions sur trois catégories d'admission : le regroupement familial, les études et l'emploi (salariné ou indépendant).<sup>246</sup>

---

<sup>244</sup> Comme le faisait remarquer Nilsson (2004), à cette époque le Conseil JAI n'est pas prêt pour ce travail et compte largement sur une préparation de ses travaux par le secrétariat du Conseil, voire par la Commission ?

<sup>245</sup> Ces grilles donnent ainsi un aperçu de ce qui a été fait et de ce qu'il est prévu de faire en regard des 4 axes de Tampere. Grilles d'évaluation des objectifs, les tableaux de bords sont aussi utilisés par la Commission pour réaliser un bilan critique de l'évolution des travaux qui résultent de son interaction mais aussi de celle d chacun des Etats membres (qui ont toujours un droit d'initiative) ou dans le cadre du Conseil.

<sup>246</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et Parlement européen, Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace « de liberté, de sécurité et de justice » dans l'Union européenne*, COM(2000) 167 final, 24.3.2000, p.10.

## 1.2. La nouvelle situation organisationnelle

L'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam permet la création, au sein de la Commission européenne, de la Direction Générale Justice et Affaires Intérieures (DG JAI). C'est désormais l'organe en charge de la politique commune d'immigration et plus largement de toutes les autres matières du Titre IV du Traité avec pour mission la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'UE.

Dans les années 1980, les questions de politiques migratoires liées à la libre circulation faisaient partie d'une attribution parmi d'autres de la DG V (Emploi, Affaires sociales et Education).<sup>247</sup> Le Traité sur l'Union européenne a permis, en 1992, d'établir une section au sein du Secrétariat général de la Commission, la Direction F Coopération dans les domaines de la Justice et Affaires Intérieures, placée sous la direction d'Adrian Fortescue.<sup>248</sup> Une des sections de cette Direction s'intitulait Contrôle des personnes aux frontières extérieures : immigration ; asile. A partir de cette époque, les questions liées à l'immigration de pays tiers ont été traitées par trois services différents de la Commission. Ainsi, le Secrétariat général s'occupait du contrôle aux frontières. La DG V (Emploi, Relations Industrielles et Affaires Sociales) était chargée de la libre circulation et de la politique migratoire tandis que, à la DG XV (Marché Intérieur et Services Financiers), étaient confiés la libre circulation des personnes et les droits des citoyens ainsi que les visas et Schengen. En 1994, une *Task Force* a été créée au sein du Secrétariat général de la Commission, la *Task Force* « Titre VI du Traité (coopération dans les domaines de la JAI) », dirigée par Adrian Fortescue comme conseiller hors classe.<sup>249</sup> L'éclatement en trois services différents (DG V, DG XV et *Task Force* JAI) a favorisé l'émergence de points de vue divergents en matière d'immigration au sein de la Commission (Guiraudon, 2000b :263). Ainsi la *Task Force* a adopté un point de vue distinct de celui de la DG V, considérée comme « vieux-jeu », et s'est positionnée comme davantage réaliste (Guiraudon, 2000b : 263). D'après les fonctionnaires qui en ont fait partie, l'équipe de la *Task Force* était réduite mais motivée. Toutefois, elle manquait de soutiens

---

<sup>247</sup> Pour rappel, avant la Commission Prodi, les directions générales de la Commission étaient dénommées par des chiffres. Ainsi que l'indique Nugent, cette période correspond à la mise en place de la nouvelle Commission (Prodi) et ce dernier, soucieux de donner une image plus accessible et plus transparente des services de la Commission, propose de la réorganiser et donc de renommer les DG de manière référentielle, et non plus par des chiffres (Nugent, 2001 : 134-138).

<sup>248</sup> Un fonctionnaire britannique, ancien chef de cabinet du Commissaire au Marché Intérieur Lord Francis Arthur Cockfield, puis conseiller principal du Secrétaire général de la Commission.

<sup>249</sup> « Les conseillers hors classe et les fonctionnaires AD 15/16 autres que les directeurs généraux ont des tâches spécifiques, telles que des activités de pilotage stratégique, de réflexion en groupe ou de conduite de *task forces* temporaires. » <[http://ec.europa.eu/reform/2002/selection/chapter9\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/reform/2002/selection/chapter9_fr.htm)> (2.04.2010).

institutionnels et politiques, ce qui limitait son action. En effet, dépendante du Secrétariat et intégrée en son sein, elle était dépourvue d'un budget propre ou de la visibilité d'une direction générale. Elle était même moins équipée que la DG H du Secrétariat général du Conseil, responsable de la JAI (Lavenex & Wallace, 2005 : 467). Politiquement, la *Task Force* n'était pas réellement soutenue puisqu'au départ, les questions d'immigration et des affaires intérieures et judiciaires revenaient au commissaire responsable des affaires sociales et de l'emploi (Pádraig Flynn). Et dès 1995, même si on a chargé Anita Gradin des questions d'immigration, elle était, elle aussi responsable des rapports avec le médiateur, du contrôle financier et de la lutte antifraude.

Avec l'avènement de la DG JAI en octobre 1999, les questions liées à l'immigration sont rassemblées en un seul endroit. Les fonctionnaires de la *Task Force*, mais aussi certains de la DG XV, et de la DG V, se retrouvent dans la DG JAI, attestant ainsi de l'importance prise au niveau européen par le domaine justice et affaires intérieures (Nugent, 2001 : 135). La DG Emploi et Affaires sociales « perd » la politique migratoire et ne conserve que l'intégration des migrants, qui font partie de l'intégration sociale. Les avantages, mais aussi les contraintes qu'implique cette nouvelle donne organisationnelle, sont soulignés par plusieurs fonctionnaires de la Commission. Ils se situent au niveau des ressources tangibles et intangibles, pour reprendre la distinction faite par Stevens (2000). En effet, en regard d'autres DG de la Commission, la DG JAI est de petite taille, avec un personnel limité à moins de cent personnes.<sup>250</sup> Mais elle bénéficie d'un budget propre et est dirigée par un directeur expérimenté (Fortescue). Et elle est dotée d'un commissaire chargé exclusivement du mandat JAI. Cette modification organisationnelle est importante symboliquement mais aussi sur les plans institutionnel et politique, ainsi qu'en témoignent des répondants.

« [...] le passage de *Task Force* à la DG était primordial sur plusieurs plans. Pourquoi je dis ça? Parce qu'il y avait une reconnaissance au niveau des Etats membres et au niveau de la Commission, même que tous les aspects de justice et affaires intérieures ont passé, dans un certain sens après l'Acte

---

<sup>250</sup> Une quarantaine de personnes selon un répondant, 70 d'après Lewis et Spence (2006) et 80 d'après le site de la Commission alors que, comme l'indique Nugent, le volume total de personnel permanent employé à temps plein dans une DG varie plutôt entre 150 et 500 personnes (Nugent, 2001 : 138). Depuis sa création, la DG JAI va s'étendre avec davantage de personnel et aussi de budget. Le commissaire Vitorino va demander une augmentation du personnel qui passe d'environ 70 (dans la TF) pour atteindre déjà 220 personnes en 2002 et ensuite, plus de 300 en 2005 (Lewis and Spence, 2006 : 307). En 2009, la DG JLS comptait 621 personnes. Cette DG a été scindée en 2010 en DG Justice et DG Affaires Intérieures. Chacune compte désormais un peu plus de 300 personnes <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/reding-gets-her-way-as-justice-department-splits-in-two/68053.aspx>> (25.12.2010).



Unique, dans le domaine des institutions européennes plutôt que des Etats membres. La résistance était surtout sur le plan de l'immigration économique. » (C6)

Lorsque les fonctionnaires de la Commission évoquent le passage de la TF à la DG, certains soulignent le rôle du nouveau commissaire et reviennent *a posteriori* sur son action politique. Antonio Vitorino, socialiste, avocat de formation, ancien ministre de la présidence du Portugal et ministre portugais de la défense, est perçu par son personnel comme dynamique, motivé, doté d'un certain charisme et d'un volontarisme politique. Il est aussi reconnu comme un commissaire doté d'une « vision d'une politique européenne d'immigration », convaincu par les idées qu'il soutient. Il est positionné comme un acteur entrepreneur du nouveau discours.<sup>251</sup> Vitorino est l'individu qui incarne le changement de discours et qui promeut les idées dans la sphère publique.

« Je pense que Vitorino avait un rôle très important parce que c'était le premier commissaire d'un domaine qui était un domaine nouveau et sensible. Et lui, il a vraiment mis l'immigration sur une bonne voie. Sa personnalité, ses contacts avec les ministres, le fait qu'il avait des idées très claires sur ce qu'il voulait faire. Et il était ... euh, il était engagé aussi. Il voulait réussir dans ce domaine-là. (C'était quelque chose qui, pour les Portugais, était important). Mais sans lui, je pense que nous ne serions pas arrivés au point où nous sommes maintenant parce qu'il a vraiment créé - ben oui on peut peut-être dire - un enthousiasme pour le développement d'une politique d'immigration. Et sans lui, avec un autre commissaire qui n'avait pas les mêmes contacts avec les ministres, qui n'avait pas les mêmes idées (qui étaient des bonnes idées), qui n'était pas aussi engagé que lui, on n'aurait pas avancé aussi vite je pense. » (C6)

« ... un politicien habile et diplomate qui a le courage de ses positions mais aussi qui s'est montré capable de communiquer tant au niveau de la Commission qu'au niveau du Conseil » (notes d'entretien, C9).

Cette nouvelle situation offre un cadre de développement propice au changement d'approche. Les acteurs de la formulation politique s'en trouvent renforcés. Néanmoins, elle pâtit de la fragilité des débuts et souffre, au départ, d'un manque d'implantation et de légitimité dans le paysage institutionnel.

---

<sup>251</sup> Schmidt (2008b : 12).

### 1.3. La situation économique et les politiques nationales

Certains acteurs reconnaissent aussi que, sur le plan économique en général, la conjoncture était favorable à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle.

« Tout d'abord Tampere effectivement était un moment où l'économie européenne était dans un bon état donc il y avait un moment peut-être où il y avait une nécessité d'attirer de la main-d'œuvre étrangère aussi donc du travail étranger. » (L1)

Comme en témoigne, par exemple, l'*Etude sur la situation économique de l'Europe*, « *The current situation and outlook in the ECE economies – i.e. in Europe, the CIS and North America – is better than at any time in the last decade. The dynamism of the world economy has stimulated growth in Western Europe via foreign trade and the close links between western and central Europe have similarly boosted economic growth in the latter.* »<sup>252</sup> De 1999 à 2000, on constate en effet une augmentation du taux de croissance du PIB dans la plupart des Etats membres.<sup>253</sup> Et les experts en la matière sont optimistes en ce qui concerne la croissance économique.<sup>254</sup> Au niveau de l'emploi, la reprise économique a permis une amélioration générale du niveau d'occupation des travailleurs et une baisse du chômage. Mais des pénuries sont observées dans plusieurs pays européens, à la fois dans le nouveau secteur des technologies de l'information, mais aussi dans des secteurs plus traditionnels, comme la construction ou l'industrie textile.<sup>255</sup>

En conséquence, les employeurs se manifestent dans différents Etats membres et commencent à remettre en question publiquement leurs politiques de fermeture à l'immigration de travail. En regard de l'augmentation des pénuries d'emploi dans le secteur des technologies de l'information, certains Etats membres ont déjà pris, en quelque sorte, les devants par rapport à la solution politique proposée par la Commission en s'ouvrant à une certaine immigration de travail. On note en 2000, le cas très médiatisé de l'Allemagne (Schmid-Drüner, 2006) et celui, plus discret, du Royaume-Uni (Boswell, 2008b : 2). La Commission européenne est attentive à ces débats nationaux qui émergent et qui portent sur l'immigration de travail.

---

<sup>252</sup> Secretariat of the Economic Commission for Europe, *The Economic Survey of Europe* 2000, n°2/3, , New York-Geneva , United-Nations, p.3, <[http://www.unece.org/ead/pub/surv\\_002.htm](http://www.unece.org/ead/pub/surv_002.htm)> (8.10.2010).

<sup>253</sup> <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tsieb020>> (8.10.2010).

<sup>254</sup> « La situation économique en Europe et en Amérique du Nord n'a jamais été aussi bonne depuis 10 ans », souligne Mme Danuta Hübner, Secrétaire exécutive de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) - <<http://www.unece.org/press/pr2000/00gen27f.htm>> (8.10.2010).

<sup>255</sup> Secretariat of the Economic Commission for Europe, *The Economic Survey of Europe* 2000, n°2/3, New York-Geneva , United-Nations, p.10, <[http://www.unece.org/ead/pub/surv\\_002.htm](http://www.unece.org/ead/pub/surv_002.htm)> (8.10.2010).

Tout d'abord, le chancelier socialiste Gerhard Schröder, en février 2000, annonce le lancement d'un système de cartes vertes visant à faciliter, en Allemagne, l'immigration de travailleurs étrangers hautement qualifiés et ce, dans les technologies de l'information et de la communication, en réponse aux pénuries de main-d'œuvre dans ces secteurs (Boswell, 2008b : 5).<sup>256</sup> Fin juillet 2000, ce système est introduit, dans l'optique de faciliter le recrutement de 20 000 informaticiens étrangers. Un débat plus large sur la politique d'immigration à mener est aussi lancé en Allemagne, avec la mise sur pied d'une commission indépendante présidée par Rita Süssmuth à l'automne 2000 (Schmid-Drüner, 2006 : 173). En juillet 2001, cette commission remet un rapport (*Rapport Süssmuth*) qui contient des recommandations pour réformer la loi allemande sur l'immigration, soulignant notamment les besoins de l'Allemagne en matière d'immigration de travail qualifiée et non qualifiée (Wihtol de Wenden, 2008 : 8).

Au Royaume-Uni, des changements sont à l'œuvre dès la fin des années 1990. Comme l'indique Boswell, une *Task Force* sur les compétences nationales (*Nationals Skills Task Force*), dirigée par la Chambre de Commerce britannique, est mise sur pied en 1998 et met en avant le besoin de travailleurs migrants dans le domaine des technologies de la communication et de l'information (Boswell, 2008b : 4). En outre, une étude sur l'impact économique des migrations est commanditée en 1999 par le *Home Office*<sup>257</sup> afin de susciter un débat et une recherche sur les politiques migratoires à mener. Ces initiatives donnent lieu à des modifications de la politique d'immigration de travail, et notamment en 2000, pour favoriser l'admission de travailleurs des TIC (Boswell, 2008b : 4).

Ces deux exemples sont des indicateurs d'un changement de politique déjà à l'œuvre dans certains Etats membres à l'égard de l'immigration de travail, lequel changement constitue ainsi un terreau favorable pour le discours européen.<sup>258</sup> Toutefois, il n'y a pas, sur le plan des politiques d'admission pour le travail, de modifications notoires.<sup>259</sup>

---

<sup>256</sup> Piketty T. (2000) « Une nouvelle immigration? », *Libération*, 13.3.2000, p.8.

<sup>257</sup> Glover, S. *et al.* (2001), *Migration : an Economic and Social Analysis*. (RDS Occasional Paper n°67), London : Home Office, <<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/occ67-migration.pdf>> (16.8.2010).

<sup>258</sup> Niessen cite d'autres exemples qui se sont produits à la même période en Irlande (facilités dans les secteurs de la technologie et de la construction et pour les infirmières), Italie (pour l'industrie), Espagne (pour l'agriculture et le secteur de l'alimentation) (Niessen, 2000 :8).

<sup>259</sup> Cette étude comparative sur les politiques d'admission de travailleurs hautement qualifiés conclut que la plupart des Etats membres étudiés (Allemagne, France, Danemark, Irlande, Royaume-Uni et Pays-Bas) n'avaient pas introduit récemment de mesures spécifiques pour ce type d'admission et continuaient de fonctionner avec des systèmes basés sur l'usage de permis de travail. McLaughlan et Salt notaient cependant que l'admission de

#### 1.4. La question démographique

Alors que la Commission européenne produit son premier tableau de bord (*cfr supra*), la Division de la Population des Nations Unies publie un rapport intitulé *Replacement migration : Is it a solution to declining and ageing population ?* Ce rapport évalue les tendances démographiques dans deux régions (l'UE et le continent européen), et pour huit pays<sup>260</sup> dont le taux de fécondité est inférieur au niveau estimé nécessaire au renouvellement de la population.<sup>261</sup> Il met en avant deux phénomènes considérés comme critiques et durables : le déclin et le vieillissement de la population, c'est-à-dire la diminution de la taille de la population, notamment en Europe et, corollairement, de celle en âge de travailler – et d'autre part, la modification de la pyramide des âges, avec l'augmentation de la part de la population âgée par rapport à la population jeune. La Division de la Population des Nations Unies affirme notamment que, sans une migration de remplacement, le déclin démographique sera inévitable dans les pays étudiés.<sup>262</sup> Des scénarios calculant le nombre de migrants nécessaires pour maintenir un certain niveau de population active sont envisagés. On estime ainsi que « le rapport de soutien économique potentiel (nombre de personnes de 15 à 64 ans par personne de 65 ans ou plus) est un indicateur de la charge supportée par les travailleurs potentiels. Le vieillissement de la population a une incidence visible sur le rapport de soutien économique, qui a déjà baissé et continuera de le faire. Entre 1950 et 2000, le chiffre est tombé de 12 à 9 personnes d'âge actif par personne âgée de 65 ans ou plus, et il devrait n'être plus que de 4 au milieu du siècle [...]. Ce ratio a d'importantes incidences sur les régimes de retraite, en particulier les régimes traditionnels selon lesquels ce sont les travailleurs en activité qui paient les prestations de retraite en cours.»<sup>263</sup> Le rapport avance que l'Europe devrait recourir à d'importants nouveaux flux migratoires, et notamment d'immigration de travail, pour faire face à son déclin démographique et à son vieillissement. Pour l'UE, le

---

spécialistes des technologies de l'information (France, Allemagne, Pays-Bas, Irlande et Danemark), du secteur de la santé (Danemark, Irlande et Pays-Bas) et de personnel transféré au sein d'une entreprise (Pays-Bas, Irlande et Allemagne) avait toutefois été simplifiées (McLaughlan, G. and Salt, J. (2002) *Migration Policies towards Highly Skilled Foreign Workers*. London, Home Office, Research Development and Statistics Directorate, p. 4).

<sup>260</sup> Parmi ces pays, 4 Etats membres (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni) pour la période de 1995 à 2050.

<sup>261</sup> Les démographes considèrent que la population d'un pays se renouvelle et donc que les générations se reproduisent lorsque les femmes ont en moyenne 2.1 enfants chacune.

<sup>262</sup> Il s'agit bien d'un rapport de la Division de la Population. Autrement dit, il n'a pas été adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies, ce qui lui aurait donné encore un autre poids politique.

<sup>263</sup> Résumé du rapport en français, pp. xxxv-xxxvi – Le rapport de soutien équivaut au nombre de personnes d'âge actif (de 15 à 64 ans) pour une personne âgée de 65 ans ou plus. A l'inverse, on parle de rapport de dépendance pour désigner le nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus qui sont à charge d'une personne d'âge actif (Héran, 2007 : 82).

rapport préconise la réception de 13 489 000 migrants entre 2000 et 2050, soit une moyenne de 270 000 migrants par an.<sup>264</sup>

Les problèmes démographiques, et même l'immigration mise en avant comme solution, ne sont pas neufs. Plusieurs rapports antérieurs publiés par l'OCDE attestent d'un questionnement sur le sujet.<sup>265</sup> Les démographes et certains cadres politiques prennent conscience de ces problèmes dès le début des années 1990. Même si, à cette époque, l'idée d'un déclin démographique n'était pas nécessairement partagée par l'ensemble des experts.<sup>266</sup> Selon un fonctionnaire de la Commission (C5), c'est au milieu des années 1990 que la question démographique émerge au niveau européen<sup>267</sup> avec un rapport de 1994. Le rapport du Réseau d'information sur les migrations d'États tiers (RIMET) publié en 1995, sans que ce phénomène y occupe une place centrale, pose la question du déclin et du vieillissement de la population européenne et de ses conséquences en matière d'immigration : « Le vieillissement et la dépopulation qui, à l'horizon 2015, menacent l'ensemble de Communauté, constituent un souci grandissant. Aucun Etat n'y échappe ; aucun n'échappe non plus au dilemme de son articulation à une politique soit 'restrictive', soit 'positive', des flux de population. »<sup>268</sup> A partir de la deuxième moitié des années 1990, la question démographique monte progressivement à l'agenda européen et avec le rapport de la Division de la Population des Nations Unies, cette question et la réponse en termes de migrations bénéficient d'une diffusion au niveau mondial et deviennent donc incontournables.

« Il y avait une fenêtre à ce moment-là qui était créée par le rapport de l'ONU sur le *replacement migration* qui a montré à tout le monde qu'il y avait un problème démographique et qu'on avait besoin de migrants en Europe. » (C10)

---

<sup>264</sup> Tableau 1 dans le résumé français et Rapport de la Division Population de l'ONU, p.91

<sup>265</sup> WATTELAR, C. et ROUMANS, G. (1991), « Objectifs démographiques et migrations : quelques simulations », *Les Migrations aspects démographiques*, Paris, OCDE, p. 61-72.

OCDE (1991), *Les migrations : aspects démographiques*.

<sup>266</sup> Le rapport d'experts établi à la demande de la CEE sur les politiques d'immigration et d'intégration sociale des immigrés dans la Communauté européenne dénonce « le discours alarmiste sur la faiblesse démographique de l'Europe » (SEC(90) 1813 final, 28.9.1990, p. 34).

<sup>267</sup> Dans le Rapport de synthèse RIMET de juin 1993, référence est faite aux « prévisions démographiques de l'Office statistique fédéral allemand qui confirment le vieillissement inéluctable de la population » (Document de travail, *Les Etats membres de la CEE face à l'immigration en 92 : la volonté de contrôle, les exigences du marché du travail et l'enjeu de l'intégration. Rapport de synthèse du Réseau d'Information sur les Migrations des Etats Tiers (RIMET)*, V/5819/93, juin 1993, p.9).

<sup>268</sup> Document de travail, *Les Etats membres de la CE face à l'immigration en 1993 : fermeture et rigueur. Rapport de synthèse du Réseau d'Information sur les Migrations des Etats Tiers*, 1995, p.32.

« Et la communication, je crois, de 2000 est très importante parce que c'est la première fois qu'on dit en réponse au rapport des Nations Unies sur la démographie qui avait été un espèce de pavé dans la mare ... La Commission a essayé de donner une réponse en disant, oui effectivement il n'y a plus d'immigration zéro, on a un problème démographique, etc. Elle n'a pas du tout été entendue en tout cas, je veux dire, on avait crié dans le vide. Il n'y avait eu aucune réponse. Et ce n'est que dans un deuxième temps que les Etats membres ont pris conscience et ce n'est qu'avec la prise de conscience des Etats membres qu'on a pu progresser. La Commission toute seule ne pouvait rien faire. » (C8)

Néanmoins, comme le rapport de de la Division de la Population des Nations Unies est basé sur des projections démographiques chiffrées et que les chiffres avancés sont impressionnants, un fonctionnaire de la Commission constate la crispation sur des projections chiffrées qui sont interprétées comme des prescriptions. On peut supposer que l'usage de la notion même de migration de remplacement à laquelle sont associées des estimations impressionnantes du nombre de migrants nécessaires va en quelque sorte orienter le débat au niveau européen sur une seule question, celle du nombre de migrants (*cf. infra*) et, plus largement, sur la question du besoin de migrants (plutôt que sur la manière de mettre en place une politique communautaire). L'interprétation donnée au rapport dessert le débat et le déplace sur l'aspect quantitatif de l'immigration. Autrement dit, grande serait la crainte que soit décidé, à un niveau supranational, du nombre de migrants à admettre dans l'UE – et ce, d'autant plus que le rapport vient de l'international ! Il est également à noter que c'est aussi une manière d'éviter de débattre directement sur la politique d'immigration comme politique de peuplement.

Au niveau des Etats membres, la réaction sur l'idée de migration de remplacement ne se fait pas attendre. En juillet 2000, la présidence française du second semestre avait déjà organisé une réunion ministérielle informelle à Marseille, où elle avait fait valoir, selon un fonctionnaire de la Commission, que « [l']Europe n'avait pas besoin d'immigration » et même plus précisément de migration de remplacement de sa population. Cette interprétation de scénarios démographiques comme des prescriptions normatives (une politique d'immigration visant l'admission d'un nombre élevé de migrants) conduit à orienter le débat sur le nombre de migrants à admettre, avec la question concomitante de la capacité d'accueil d'une part – et d'autre part, sur la question de l'autorité responsable de la détermination de ce nombre, plutôt que sur les conditions de l'immigration dans un cadre communautaire, ou encore les aspects qualitatifs concernant les catégories de migrants, les conditions d'accueil et d'intégration, donc les éléments d'ordre socioéconomiques (*cf. infra*).

## 2. « Une politique commune en matière d'admission contrôlée de migrants économiques »

### 2.1. Idées et solutions

D'emblée, la Commission européenne pointe le recul démographique annoncé dans l'Union européenne et elle reconnaît l'apport potentiel de l'immigration aux problèmes de démographie et aux pénuries de main-d'œuvre, même si ce n'est pas dans la perspective du long terme.<sup>269</sup> Le rapport de la Division de la Population des Nations Unies est un élément supplémentaire pour soutenir sa thèse selon laquelle les politiques d'immigration restrictives ne sont plus soutenables et, dans ses propos, le nouveau commissaire établit une relation de causalité entre la question démographique et le besoin d'immigration. La Commission se défend cependant d'utiliser le concept de « migration de remplacement » du rapport onusien et indique que les stratégies qu'elle propose en matière d'immigration sont fondées sur l'évaluation des besoins économiques et démographiques nationaux mais aussi sur « la capacité d'accueil de l'Union ».<sup>270</sup> Sans prôner l'usage de quotas, la Commission envisage des « objectifs indicatifs » établis d'après les projections nationales en matière d'admission.<sup>271</sup>

« Entretemps il y avait la communication je pense que c'est de 2000 [...] d'ailleurs s'appuyait beaucoup sur les estimations de l'ONU, sur le rapport de l'ONU qui disait qu'il y avait besoin d'une main-d'œuvre importante : des millions pour maintenir le niveau de ... .. D'ailleurs, je pense, selon moi, c'est une des communications les plus structurées que la Commission ait jamais faite, parce que pour une fois c'était un document qui avait un aperçu un peu global sur le long terme pas forcément sur les court et moyen termes. » (L1)

Ensuite, la Commission européenne souligne les pénuries de main-d'œuvre de travailleurs hautement qualifiés mais également de travailleurs saisonniers. Enfin, elle relève aussi d'autres problèmes liés aux politiques d'immigration nationales et qui en soulignent les dysfonctionnements structurels, comme la pérennisation des régularisations d'immigrants clandestins, l'ouverture à l'immigration opérée par certains Etats membres en dépit de la doctrine d'immigration zéro, le travail au noir et l'exploitation économique des immigrés, la persistance de la lutte contre l'immigration clandestine et aussi les dysfonctionnements ponctuels, comme la tragédie migratoire de 58 Chinois clandestins retrouvés morts dans un

---

<sup>269</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2000) 757 final, 22.11.2000.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 18.

camion frigorifique à Douvres en juin 2000.<sup>272</sup> En outre, la Commission se base sur deux postulats et constats pour défendre une approche plus ouverte à l'immigration de travail : le premier est l'acceptation que l'immigration est un fait inéluctable et persistant (idée programmatique cognitive) et, corollairement, le second est que l'immigration ordonnée est meilleure pour tous (idée programmatique normative), c'est-à-dire l'Union européenne, les migrants et les pays d'origine (concept du *win win win*). Ces deux postulats constituent les fondements de la politique commune qu'elle propose et défend.

Au niveau des idées du discours, on observe un changement qui ne se situe pas seulement dans les solutions politiques (une politique communautaire pour faciliter l'immigration de travail nécessaire) mais aussi au niveau des idées programmatiques. Sur le plan de la légitimation de l'immigration, de nouveaux liens sont créés dans le discours avec l'immigration, c'est-à-dire que des relations causales sont instaurées, non pas qu'elles n'existaient pas, mais elles sont mises en évidence, elles sont valorisées. L'argument ou le lien de cause à effet est mis en valeur et pousse à un choix politique qui doit tenir compte de ce lien. On peut identifier différents liens établis avec l'ouverture à l'immigration de travail : le lien avec la démographie, celui avec le marché du travail et enfin celui qui existait peut-être déjà en filigrane, avec la pression migratoire (ou autrement dit avec les flux non désirés). Dans chaque cas, l'immigration de travail est posée comme solution aux problèmes soulignés.

**Lien démographie** - Ainsi, la Commission établit le lien au niveau européen entre les problèmes démographiques et l'immigration, avec le concept d'immigration de remplacement. La question du vieillissement démographique, de ses conséquences économiques et de sa relation avec le marché du travail, n'est pas neuve mais les solutions envisagées et privilégiées au début de la dernière décade du XX<sup>ème</sup> siècle se trouvent plutôt du côté de l'éducation et de la mise à l'emploi de certaines catégories de la population.<sup>273</sup> L'immigration de travailleurs est présentée comme une manière de contrer le déclin démographique et d'augmenter la population active, et ainsi de préserver le système de sécurité sociale.

**Lien économie** - Ensuite, l'Europe est décrite comme en concurrence, sur le plan mondial, en raison de la mondialisation de l'économie, et donc dans l'obligation d'être plus performante et

---

<sup>272</sup> <<http://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&COLL=S&LEG=2&NR=481&PUID=33575680&LANG=fr>> (2.4.2010).

<sup>273</sup> Reshaping Europe : a report from the European Round Table of Industrialists (ERTI), septembre 1991, <[www.erti.be](http://www.erti.be)> (2.4.2010).



d'augmenter sa croissance. L'immigration de travail est présentée comme une perspective pour faire face au défi de cette concurrence et pour pallier aux pénuries identifiées dans différents secteurs de l'économie, et ainsi contribuer à la croissance économique (par la création d'emplois).

**Lien pression migratoire** - Enfin, l'Europe est aussi décrite comme subissant une pression migratoire forte et en particulier, une immigration irrégulière qui a des conséquences négatives sur les plans économique (travail illégal), social (exploitation, concurrence salariale, cohésion sociale) et politique (immigration non contrôlée, montée des partis d'extrême-droite, sécurité). L'ouverture de canaux d'immigration légale, et en particulier de travail, est avancée comme un moyen pour mieux juguler l'immigration irrégulière et réduire la pression migratoire.

Ainsi, l'immigration et plus précisément l'ouverture à l'immigration de travailleurs d'Etats tiers, est posée comme solution à des problèmes spécifiques qui sont la plupart situés dans les pays de destination : le déclin et le vieillissement démographique, les pénuries sur le marché du travail et l'immigration irrégulière. La rupture se situe bien là au niveau de l'articulation entre immigration et la fonction que l'Etat de destination lui donne, la migration-solution fait place à la migration-problème dans le cadre communautaire.

Pour mettre en œuvre ses principes, la solution politique préconisée par la Commission passe par la « [mise] en place [d'] un régime général **souple** fondé sur un nombre limité de statuts et conçu de manière à **faciliter** plutôt qu'à entraver l'admission de migrants économiques. »<sup>274</sup> Il s'agirait d'une « stratégie coordonnée prenant en considération tous les aspects étroitement liés de la question des flux migratoires », d'une « réponse rapide et efficace aux besoins du marché du travail à l'échelon national, régional et local. »<sup>275</sup> Cette politique-réponse « aux besoins du marché du travail signifie que l'admission doit être facilitée pour de nombreuses catégories de travailleurs, tant qualifiés que non qualifiés, et que cette réponse doit être rapide et souple.»<sup>276</sup> La Commission défend une politique commune flexible qu'elle qualifie de « politique anticipative » (avec « un système approprié d'objectifs indicatifs ») voire même de «

---

<sup>274</sup> En gras dans le texte. Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2000) 757 final, 22.11.2000, p. 19.

<sup>275</sup> *Ibidem*, pp.15 et 17.

<sup>276</sup> *Ibidem*, p. 19, souligné par l'auteure - La Commission propose même une manière de mesurer le besoin par la présence d'une offre d'emploi qui demeure un temps déterminé sans candidature valable issue de travailleurs de l'Union sur le réseau européen d'emploi EURES (*Ibidem*, p.20).

politique proactive. »<sup>277</sup> Finalement, la Commission reconnaît que plusieurs conditions sont nécessaires pour mettre en place une telle politique, notamment la volonté politique et le discours politique mais aussi médiatique qui mettent en exergue « les bénéfices de l'immigration et de la diversité culturelle. »<sup>278</sup> Autrement dit, pour accompagner cette politique d'ouverture, elle encourage un discours qui ne mette pas l'accent sur les coûts mais bien sur les bénéfices de l'immigration et qui valorise la diversité culturelle au sein de l'Union européenne.

Les discours d'Antonio Vitorino à l'époque (en 2000) sont révélateurs de son engagement à porter la nouvelle politique d'immigration prônée par la Commission. Ainsi dans son allocution intitulée « Towards a Common Migration Policy for the European Union », il souligne l'échec des politiques nationales d'immigration zéro, qualifiées aussi ailleurs d'irréalistes, ainsi que leur caractère inadapté à la situation de l'Union même.<sup>279</sup> Situation qu'il caractérise comme en proie à une pénurie de main-d'œuvre en général, dans différents secteurs et à différents niveaux de qualifications, et aussi marquée par le déclin et le vieillissement de sa population. Réclamant une nouvelle « politique ouverte et transparente avec des règles et des procédures claires » qui permettent aux migrants économiques d'immigrer, il souligne l'apport des migrants à la création d'emploi et à la croissance économique, par opposition à la perception erronée de « dérobeurs » d'emploi, la diversité pour l'Europe comme facteur d'enrichissement culturel, les transferts pour les pays d'origine au niveau macro et micro (famille) et enfin, il estime qu'une telle politique permettra de freiner l'immigration illégale. Dans ce même discours, il évoque l'exemple des politiques d'immigration canadienne et américaine et, quoique se défendant de les proposer comme modèles, il estime qu'une discussion est nécessaire sur des politiques plus ouvertes et sur « le nombre [de migrants] nécessaires. »<sup>280</sup>

« Par rapport à l'immigration économique, Vitorino avait du courage. Dans ses discours il répétait qu'il fallait une immigration économique et il allait même jusqu'à reconnaître qu'il y avait des abus au niveau des demandes d'asile et que par conséquent, il fallait ouvrir un canal d'immigration légale pour diminuer les demandes d'asile abusives et ainsi réduire l'immigration illégale. » (Notes d'entretien, C9)

---

<sup>277</sup> *Ibidem*, pp.14, 18 et 24.

<sup>278</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2000) 757 final, 22.11.2000, p.24.

<sup>279</sup> Vitorino A., « Towards a Common Migration Policy for the European Union », Conférence « Migrations. Scenarios for the 21 Century », Rome, 12.7.2000.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p.7.

## 2.2. Idées et territoires

Si les idées cognitives et normatives de la communication *Politique communautaire en matière d'immigration* marquent une rupture nette par rapport à celles du discours général européen sur l'immigration (*cf infra*), elles s'inscrivent par contre dans une certaine continuité au niveau même des propos de certaines parties de la Commission européenne depuis le début des années 1990. L'inefficacité et l'incohérence des politiques d'immigration restrictives des Etats membres étaient déjà constatées dans la *Communication sur la politique d'immigration* de 1991 (*cf supra*).<sup>281</sup> Et la *Communication sur les politiques d'immigration et d'asile* de 1994 faisait même déjà valoir une certaine ouverture à l'immigration de travail.<sup>282</sup> Son introduction donne des éléments de définition de l'immigration et expose les idées programmatiques dans laquelle l'immigration est abordée et qui ne sera jamais totalement reniée (idées programmatiques de la Commission). L'immigration y est considérée comme un phénomène qui n'est pas temporaire, de surcroît positif et comme une réalité des Etats membres<sup>283</sup> : « presque tous les Etats membres sont aujourd'hui des pays d'immigration. »<sup>284</sup> Cette communication donne le ton sur l'approche préconisée : « [c]ertains exigent l'arrêt complet de l'immigration : ce n'est ni faisable ni souhaitable, ce qui est nécessaire, c'est une gestion appropriée de la politique d'immigration. »<sup>285</sup>

Par ailleurs, l'ouverture à l'immigration de travail que propose explicitement la Commission dans *Politique communautaire en matière d'immigration* s'annonçait déjà dans l'exposé des motifs de la proposition de directive relative au regroupement familial du 1<sup>er</sup> décembre 1999.<sup>286</sup> La Commission y dénonce à nouveau la politique d'immigration zéro comme irréaliste et inopportune, mais aussi comme irréaliste, en raison justement de la persistance de l'immigration pour regroupement familial, mais aussi d'une immigration de travail pour certains secteurs. Elle expose déjà sa position sur l'immigration de travail et annonce des arguments tels que les conséquences du vieillissement démographique. Si elle estime aussi

---

<sup>281</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'immigration*, SEC(91) 1855 final, 11.10.1991.

<sup>282</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile*, COM(94) 23 final, 23.12.1994.

<sup>283</sup> L'Europe des 12 après réunification allemande.

<sup>284</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile*, COM(94) 23 final, 23.12.1994, p.34.

<sup>285</sup> *Ibidem*, p.1. Néanmoins, le Conseil se garde bien de suivre cette suggestion et souligne au contraire la nécessité d'une approche restrictive de l'immigration et donc un contrôle strict des flux visant à les diminuer au maximum (*cf infra*).

<sup>286</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial* (présentée par la Commission), COM(1999) 638 final, 1.12.1999.

« que la situation actuelle du marché de l'emploi ne permet pas à la Communauté de se doter d'une politique d'entrée et de séjour pour des raisons d'emploi du type de celle, très ouverte, menée dans les années 1950 et 1960 », elle considère néanmoins qu'une certaine ouverture est nécessaire pour des secteurs en manque de personnel.<sup>287</sup> Et considère qu'« une politique commune d'immigration à l'échelle européenne aura besoin de flexibilité pour tenir compte des multiples dimensions des flux migratoires, économiques mais aussi sociales, culturelles ou historiques, en ce qui concerne tant les pays d'accueil que les pays d'origine. »<sup>288</sup>

Toutefois, la DG JAI, avec sa communication *Politique communautaire en matière d'immigration* qui propose d'ouvrir l'Europe à l'immigration de travail, se détache de la ligne soutenue jusqu'alors par la DG Emploi et qui était une vision assez protectionniste du marché du travail.

« They [DG JAI] stopped in my view DG Employment, the leadership of DG Employment. » (E3)

Au moment où la DG JAI entre en fonction, la DG Emploi lance la Stratégie de Lisbonne en mars 2000. L'Union se fixe l'objectif stratégique, pour les dix années à venir, de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.* »<sup>289</sup> Des objectifs spécifiques en matière d'emploi sont établis, mais sans lien très étroit avec l'immigration, à l'exception des chercheurs, pour lesquels il est encouragé de favoriser la mobilité, mais surtout, de les attirer et de les retenir dans l'Union européenne.<sup>290</sup> Dans la communication *Les Tendances sociales : perspectives et défis*, publiée en 2000, la principale solution envisagée au vieillissement démographique et au manque de main-d'œuvre consiste à promouvoir le travail des femmes.<sup>291</sup>

---

<sup>287</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>288</sup> *Idem*.

<sup>289</sup> En italique dans le texte original. Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la présidence*, 23 et 24 mars 2000.

<sup>290</sup> *Ibidem*, point 13 « - prendre des mesures pour éliminer, d'ici à 2002, les obstacles à la mobilité des chercheurs en Europe et pour attirer et retenir en Europe des chercheurs de haut niveau ; » - sinon comme atout point 3 « L'élargissement futur créera de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi. L'Union dispose d'une main-d'œuvre en général bien formée ainsi que de systèmes de protection sociale capables d'assurer, au-delà de leur valeur intrinsèque, la stabilité indispensable à la gestion des changements structurels dont s'accompagne la transition vers une société de la connaissance. La croissance a repris, de même que la création d'emplois. »

<sup>291</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission, Les tendances sociales : perspectives et défis*, COM(2000) 82 final, 1.3.2000.

La DG Emploi était opposée à l'association de la Stratégie de Lisbonne et des migrations, ce qui est confirmé par un répondant (E3), et qui correspond à la ligne des Processus antérieurs pour la croissance de l'emploi, dans lesquels on n'observe rien qui inviterait, par exemple, à admettre davantage de migrants pour créer des emplois.<sup>292</sup> La politique prônée par la DG Emploi, en conséquence du problème démographique et des pénuries de main-d'œuvre, va plutôt dans le sens d'une politique destinée à augmenter le taux de participation de certaines catégories de personnes au marché de l'emploi, en particulier les femmes, les personnes âgées, mais aussi celles issues des minorités ethniques<sup>293</sup> et, en complément, une stratégie de lutte contre les discriminations (Niessen, 2002 :15). Il s'agissait aussi d'une politique qui misait sur la mobilité intra européenne des travailleurs.

« Alors au départ toute une politique européenne pour améliorer la mobilité à travers l'Europe. Constatant qu'il y avait des poches de chômage ici et des pénuries de travail là, on voulait accroître la mobilité pour plein de raisons [...] Donc idée d'abord de voir ce qu'on pouvait attendre de la mobilité. Ce qu'on pouvait attendre de la mobilité, c'étaient des *peanuts* tout ça - il fallait le dire plus diplomatiquement - il y a eu des rapports sur la mobilité où moi je suis intervenu ... Des *peanuts*, ça représentait de l'ordre de... ... et pas très extensible et donc l'investissement qui était fait avait une valeur politique, mais pas très efficace au plan économique, mais une valeur politique ! Parce que la constitution d'un marché européen du travail, ça a un contenu politique et symbolique, mais en termes d'effets économiques ... .. et donc dès ce moment-là je faisais partie de ceux qui disaient à l'Europe : « votre mobilité c'est *peanuts*, *next year or within two years you will be discussing about migration questions*. » Et ce qui devait arriver est arrivé. Deux ans après ils ont commencé à parler de plus en plus d'immigration parce qu'ils se rendaient parfaitement bien compte des *bottle necks* en tout genre qu'il y avait. » (E5)

Cette prise de position en faveur d'une immigration de travail peut aussi être vue comme une étape de démarcation du territoire de la DG JAI par rapport à celui de la DG Emploi qui avait eu jusque-là, le leadership sur ces questions de migration et de travail.

« On a eu une difficulté. [...] On a eu de très gros problèmes avec la Direction Générale de l'Emploi, qui n'étaient pas du tout des problèmes de fond mais qui étaient des problèmes de territoire ! : 'Qu'est-ce que c'est que ces gens ?' [de la DGJAI]

« [...]. En fait ils étaient rentrés dans le domaine de l'immigration à partir de l'intégration. Ils avaient une compétence en intégration et alors bon, seulement si les gens arrivent, c'est qu'ils sont arrivés de

---

<sup>292</sup> Processus de Luxembourg en novembre 97, Processus de Cardiff en mai 98, Agenda 2000 du Conseil de Berlin en mars 99, Processus de Cologne en juin 99.

<sup>293</sup> Conseil européen de Barcelone 2002.

quelque part et donc ils étaient rentrés dans le domaine de... et par exemple, eux, avaient déjà rédigé à l'époque du *Livre blanc sur le marché intérieur*, donc bien avant qu'on ait même le Traité de Maastricht, ils avaient rédigé, je crois d'ailleurs que j'ai toujours le texte, des propositions de directives sur l'immigration. » (C4)

Ainsi que l'attestent des répondants de la DG JAI et de la DG Emploi, tout comme des répondants externes à la Commission, les relations entre les deux DG ont été d'emblée conflictuelles. On peut identifier trois types de conflits au niveau des DG de la Commission (Stevens, 2000 :196-205) ; ainsi, ceux mis en avant par les répondants sont d'ordres territorial et idéologique (*cf infra*).<sup>294</sup>

Comme l'indique Stevens, « *many issues inherently fall across the boundaries of any division of responsibilities, especially when, as in the Commission, these divisions are determined by a combination of administrative rationality and political expediency* » (Stevens, 2000: 197). La migration fait partie de ces questions qui chevauchent différents domaines (la justice et les affaires intérieures, l'emploi et les affaires sociales, mais aussi les affaires étrangères, le développement, le commerce, la politique de voisinage, l'éducation, etc.).<sup>295</sup> Les conflits territoriaux se manifestent, dans la pratique, au niveau de la circulation des informations ou des idées qui, pour des raisons de stratégie territoriale, ne sont pas révélées en temps utile, de manière à empêcher leur récupération ou une quelconque intervention efficace.<sup>296</sup> Au niveau

---

<sup>294</sup> Le troisième type, le conflit pour les ressources est aussi présent mais il est évoqué accessoirement plutôt par des fonctionnaires de la DG JLS qui rappellent le peu de ressources en personnel de la DG JAI face au mastodonte de la DG Emploi et parfois évoquent la disproportion des deux budgets (C8).

<sup>295</sup> Ainsi qu'observé par Hooghe (1996), le Président de la Commission Jacques Delors s'était attaché une *task force* chargée de la coordination des fonds structurels et de l'intégration de leur dimension régionale, en marge donc des responsabilités de la DG XVI (politique régionale). En 1986, cette *task force* a été transformée en une véritable DG (la DG XXII), apparaissant davantage encore comme une menace pour la DG XVI. Néanmoins, comme l'explique Hooghe (1996, 107), la DG XVI a pu réaffirmer son *leadership* d'une part et la DG XXII a été desservie par un commissaire (Henning Christopherson) peu ambitieux en la matière, conduisant à sa dissolution (Stevens, 2000 : 198-199).

<sup>296</sup> La Commission est composée de plusieurs services (DG) qui peuvent entrer en conflit mais qui, théoriquement, ne le devraient pas. Aussi des mécanismes de coordination sont-ils mis en place pour réduire le risque de conflit et de fragmentation, et pour rendre opérationnel le principe selon lequel « *l'administration est 'une et indivisible'* » (Stevens, 2000 :213). Stevens distingue deux types de coordination, l'une politique et l'autre structurale (Stevens, 2000 :205). En ce qui concerne cette coordination structurale, un processus important, rappelé par nombre de répondants, est la consultation inter-services. Lorsqu'une DG de la Commission prépare une communication, elle doit la faire circuler au sein de la Commission tout entière, pour une sorte de consultation horizontale qui permet aux autres DG d'intervenir dans le processus même de préparation de la formulation politique. Par ailleurs, comme l'indique Nugent, la Commission est soumise à de nombreux clivages nationaux, culturels, etc., résultant notamment de son personnel cosmopolite, mais ses productions doivent refléter une certaine homogénéité et l'objectif commun d'intégration européenne. Cela étant dit, comme le constate Stevens, ces mécanismes de coordination fonctionnent certainement mieux qu'au niveau national, où des mécanismes de coordination horizontale existent aussi entre les différents ministères mais cette coordination demeure un défi dans la pratique européenne (Stevens, 2000 : 213-214).

territorial, on peut distinguer le conflit territorial originel, venant du fait que la politique migratoire faisait partiellement partie des responsabilités de l'ex DG V et qu'elle a été attribuée à une nouvelle DG, avec celui qui ressurgit subséquemment à la tentative d'élaborer une politique communautaire d'immigration de travail. Comme le souligne un répondant, cet aspect spécifique du contrôle de l'immigration doit se situer par rapport au contrôle de l'immigration en général et par rapport à la politique de l'emploi. Aussi, dès la préparation même de *Politique communautaire d'immigration*, la DG Emploi a-t-elle cherché à rappeler son rôle ou à interférer de manière plus active. Autrement dit, la communication a été rédigée par un fonctionnaire de la DG JAI, mais sous l'œil vigilant d'un fonctionnaire de la DG Emploi (d'après E6). Au niveau même du contenu, comme l'indique l'extrait suivant, la rivalité territoriale va se situer dans deux domaines qui sont évidemment liés, mais traités de manière différenciée sur le plan politique, à savoir le contrôle de l'immigration dans sa dimension d'accès au marché du travail et dans sa dimension « intégration sociale » de l'immigrant.

« Il y a deux choses. Il y a la mission au marché du travail où eux [DG Emploi], ils ont plus de compétence que nous [DG JAI]. Et puis, il y avait la partie intégration et là, c'était pas clair, qui devait s'occuper de l'intégration des migrants, parce que la DG Emploi s'occupe aussi du social. Donc ils avaient la politique inclusion sociale. Et c'est un débat qui n'est toujours pas tout à fait résolu, dans la pratique. C'est un *issue*, une question de *mainstreaming* et *targeting*. Il y a certaines choses qui doivent être spécifiques pour les migrants à cause de leur statut, la situation, le contexte et, mais il y a d'autres chose qui devraient être mieux prises en compte dans la politique générale, inclusion sociale ou autre. » (C10)

### 2.3. Idées et expertise

Dès l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, les perspectives qu'il ouvre en matière de communautarisation du contrôle de l'immigration poussent une partie de la société civile, déjà mobilisée au niveau européen sur les questions de lutte contre les discriminations et le racisme (*cf supra*, chapitre 3), à se mobiliser sur les questions d'immigration de travail, et à proposer des idées cognitives et normatives propres. La nouvelle DG JAI, en raison de sa petite taille par rapport à d'autres DG, et donc son besoin de soutien, sous quelque forme que ce soit, est tout à fait en demande de ce genre d'expertise. De surcroît, elle compte, parmi ses nouvelles recrues, des fonctionnaires qui ont eu une ou plusieurs expériences professionnelles

dans les ONG, et peuvent, de par ces connaissances et socialisations antérieures, établir des liens et favoriser les échanges.<sup>297</sup> Un groupe d'organisations composé d'ECRE, ENAR et MPG publie, en avril 1999, un *policy paper* intitulé *Garantie des droits - Elaboration de l'agenda politique*. Ses membres rappellent que les termes de « gestion des flux migratoires » ou « gestion de la migration » ont été jusque-là synonymes de contrôle restrictif et que « la plupart des mesures prises n'ont pour seul but que de limiter le nombre d'immigrés et de réfugiés. » Ils en appellent à une autre approche, considérant que « le Traité d'Amsterdam apporte à l'UE de nouvelles possibilités de conceptions politiques [...] qui vont bien au-delà de l'interprétation restrictive du concept de gestion migratoire [...] » (ECRE, ENAR, MPG, 1999 :4). ECRE, ENAR et MPG proposent donc un plan d'action alternatif au *Plan d'action de Vienne* de 1998 (*cf supra*), et suggèrent de ne pas aborder l'immigration de manière exclusivement restrictive, mais de manière plus ouverte.<sup>298</sup> L'année suivante, dans le même esprit, le MPG, afin de contribuer au débat émergent, publie aussi un autre document qui vise précisément les acteurs européens de la politique d'immigration.<sup>299</sup> Le MPG y défend « un droit d'admission pour les personnes à la recherche d'un emploi ou indépendantes » (Niessen, 2000 : 18). Soulignant les bénéfices de l'immigration en termes économiques et en termes de diversité, plusieurs arguments sont avancés pour défendre une politique d'immigration positive qui cherche à faciliter les migrations plutôt qu'à les restreindre: (1) valoriser la migration volontaire ; (2) faciliter les migrations internationales dans un régime de mobilité liée à la mondialisation ; (3) répondre aux pressions du marché du travail ; (4) répondre aux conséquences du vieillissement ; (5) intégrer les immigrants ; (6) réduire l'immigration irrégulière ; (7) distinguer l'immigration de l'asile (Niessen, 2000 : 23-27). Les solutions politiques envisagées du contrôle de l'immigration partent des besoins des migrants (1 ; 2 ; 5), tout en tenant compte de ceux du pays d'accueil (3 ; 4 ; 6).

Ainsi, plusieurs ONG ou *think tank*, habilités à l'expertise dans le domaine des questions migratoires et déjà actifs au niveau européen dans le domaine de la lutte contre les discriminations (le Starting Line project), se mobilisent pour promouvoir des idées normatives différentes (un discours d'ouverture à l'immigration) et modifier en ce sens l'orientation de la politique européenne de contrôle de l'immigration c'est-à-dire, la question des entrées, non

---

<sup>297</sup> C'est notamment le cas de C8 qui vient du MPG.

<sup>298</sup> Est-ce qu'au fil de ces 10 ans, il ne va pas y avoir finalement un glissement progressif et relatif ou bien des tentatives répétées de faire évoluer la notion de contrôle des migrations appelée par l'UE « gestion des flux migratoires » et qui signifie dissuasion vers une acception plus large qui comprend aussi l'admission ?

<sup>299</sup> Niessen, J. (2000) *The Management and managers of immigration*, Brussels: Migration Policy Group.



plus pour des motifs humanitaires, mais pour d'autres motifs comme le travail.<sup>300</sup> Ces ONG préconisent une politique où convergent les aspirations des migrants et les besoins des pays de réception et d'origine. Il s'agit d'une approche de l'immigration de travail basée davantage sur l'offre que sur la demande, car on y défend le droit d'immigrer pour chercher un emploi.

Dans le même ordre d'idée et sur la demande, formulée par la nouvelle DG, d'une expertise externe sur les questions migratoires, le commissaire Vitorino, peu après son entrée en fonction, organise un séminaire d'experts afin de disposer d'une base intellectuelle pour la politique d'immigration en projet.

« ...alors on a travaillé en fait de la façon suivante, c'est-à-dire que nous avons réuni (c'était absolument passionnant !) à Florence en septembre 2000 une trentaine de personnes donc, qui sont venues pendant deux jours avec nous à l'Institut Universitaire Européen réfléchir à qu'est-ce que c'est qu'une politique commune en matière de... ? Bon, simultanément on avait entrepris le travail de découpage de la Convention dont vous parlez [proposition de convention de 1997, *cfr supra*] pour commencer à préparer nos premières initiatives législatives communautaires : propositions de directives. Et puis on s'est dit, il faut quand même un concept. Il faut un concept et donc on a travaillé... il y avait là-dedans des universitaires, des anciens politiques, des anciens commissaires, notamment quelqu'un qui avait joué un rôle éminent et que je ne connaissais pas – brillantissime - et qui était Manuel Marín, un commissaire espagnol. [...] ... C'est notamment un des concepteurs de l'*Agenda social européen* [...] Et donc ... on les a fait réfléchir à partir d'un questionnaire qu'on avait fait. Et cette communication [*Politique communautaire en matière d'immigration*] c'est un peu si vous voulez la décoction de ce travail de réflexion collective qui a jeté les bases de nos concepts et de notre approche. Vitorino avait besoin de ça. Il avait besoin d'un cadre politique qui donnait un peu de sens à ce qu'on allait faire dans les années suivantes. » (C4)

Ainsi, d'emblée, la Commission se base sur l'avis d'experts scientifiques et politiques pour élaborer la politique de contrôle de l'immigration. La dernière phrase de cet extrait indique explicitement le processus de construction de sens dans lequel sont engagés ces acteurs de la formulation européenne. Elle est révélatrice de la reconnaissance par les acteurs eux-mêmes, de l'importance de l'élaboration des idées programmatiques.

Un autre répondant estime que ces experts étaient plutôt favorables à l'ouverture à l'immigration. Autrement dit, leur expertise permettait également d'abonder dans le sens d'une politique d'immigration de travail plus ouverte et de conforter, voire de légitimer la

---

<sup>300</sup> Toutefois, il semble que la mobilisation soit ponctuelle et surtout le fait d'un cercle limité qui gravite autour du MPG.

Commission dans sa prise de position et son action de rupture et de changement par rapport à la doctrine d'immigration zéro.

#### 2.4. Esquisse d'un migrant désiré

La Commission européenne se démarque du discours défendant une politique d'immigration zéro, désignée comme irréaliste et incohérente, et elle promeut un degré d'ouverture à l'immigration, en particulier à celle de travail. On peut souligner la stratégie discursive qui consiste à critiquer ce qui a été fait antérieurement pour faire valoir un changement. Lorsque la Commission se positionne en faveur d'une ouverture de l'Union à des travailleurs migrants (*Politique communautaire en matière d'immigration*) et de tous les travailleurs migrants (sans catégories spécifiques, alors qu'auparavant, elle était plus prudente et ne proposait qu'une ouverture limitée), elle ne prône pas pour autant un droit à l'immigration ou une politique de frontières ouvertes. Alors que le Conseil avait pris des positions pour limiter les migrations, la Commission, elle, suggère une politique commune pour augmenter les migrations, et en particulier les migrations de travail (sujet finalement tabou depuis la fin des programmes de travailleurs invités). Une rupture au niveau du discours est en effet nécessaire pour construire l'immigration désirée qui sera l'objet du contrôle communautaire.

Sur le plan des catégories d'immigration considérées comme légitimes ou illégitimes, on observe aussi une rupture avec certaines figures de l'immigration qui avaient dominé précédemment (l'immigré invité des années 1950 et au-delà, et le réfugié économique des années 1980 et au-delà). Le nouveau « migrant économique », auquel il est fait allusion de manière abstraite dans la communication *Politique communautaire en matière d'immigration*, ne se profile pas par rapport au travailleur immigré des années 1950 ou 1960, le travailleur invité qui s'est finalement installé. Aucune allusion non plus dans le discours pour revendiquer le retour du travailleur invité ou, plus exactement, la venue de nouveaux travailleurs invités ; cette figure-là fait partie, en quelque sorte, d'une autre histoire migratoire, laquelle est déjà en phase avancée de situation post-migratoire, et donc, sur cet « immigré-là », ou plutôt cet ancien immigrant, se focalisent les questions d'intégration, de cohésion sociale, de lutte contre la xénophobie et le racisme, de seconde génération, etc. Il n'est plus question de l'admission de cet « immigré-là. » Il est là, installé, il fait en quelque sorte partie du paysage. D'autant plus qu'une partie de ces immigrés sont devenus des

citoyens communautaires. Leur présence est, dans une certaine mesure, considérée comme légitime de par le caractère historique (l'ancienneté), la naturalisation, la présence d'une seconde, voire d'une troisième génération.

La rupture se situe plutôt par rapport à la figure contemporaine du migrant, aux nouveaux venus plus récents, et à ceux qui sont toujours considérés comme du « flux » et non pas comme du « stock. » Il s'agit principalement des demandeurs d'asile arrivés depuis la fin des années 1980 et dans les années 1990. Toutefois, comme on le sait, la crise de l'asile, c'est-à-dire les pics sans précédents de demandes d'asile, ont vu se développer très rapidement une figure ou catégorie qui est construite comme une échappatoire. En effet, pour gérer ces arrivées importantes d'exilés, on crée une nouvelle catégorie, le « *bogus asylum seeker* » (faux demandeur d'asile), ou faux réfugié, ou encore réfugié économique.<sup>301</sup> Cette catégorie peut aider, de manière indirecte, à solutionner la crise en instaurant le doute systématique sur les motifs du migrant et en renouant ainsi avec la figure de l'étranger suspect (Sayad, 2006a). Face à ce réfugié économique considéré comme usurpateur, opportuniste, illégitime, inopportun et donc malvenu, des mécanismes de détection et de contrôle peuvent être mis en place pour prévenir l'*asylum shopping* et la demande induite (Convention de Dublin). Une partie de la société civile (ECRE, MPG, ENAR), consciente de l'amalgame réfugiés/ réfugiés économiques, est attachée à ce que la distinction soit faite entre les demandeurs d'asile d'une part, et les immigrés d'autre part.<sup>302</sup> La Commission opère, avec son migrant économique reconnu, une rupture par rapport au réfugié économique. Une nouvelle catégorie, quasi antithétique se profile, celle du nouveau migrant économique qui va, en forçant le trait, sauver l'Europe des conséquences du déclin démographique et constituer un bénéfice pour son économie. La nouvelle figure du migrant, dessinée par la Commission, est un migrant économique qui est désiré et souhaité – et qu'il faut par conséquent attirer.

Finalement, la Commission européenne marque un changement de perspective, à travers lequel l'immigration n'est plus seulement définie de manière négative, au sens propre comme au sens figuré, et ce, au niveau européen. L'immigration y avait d'abord été définie par la négative, dans le sens où le contrôle commun de l'immigration était envisagé comme un

---

<sup>301</sup> Le 21 novembre 1991, Réunion à La Haye des ministres de la CEE chargés de l'immigration qui décident d'accorder leurs politiques d'immigration et d'octroi d'asile, afin de distinguer les « véritables réfugiés » des autres migrants.

<sup>302</sup> ECRE, ENAR, MPG, 1999 : 1.

moyen de protéger l'espace où les frontières intérieures avaient été abolies.<sup>303</sup> La politique commune d'immigration est désormais envisagée dans une perspective différente, qui n'est plus prioritairement celle de protéger les frontières, mais surtout d'alimenter la société européenne en main-d'œuvre et, au-delà, en population. L'immigration passe, au niveau discursif, d'un phénomène connoté essentiellement négativement, et en particulier la nouvelle immigration ou les nouveaux arrivants, à un phénomène connoté de manière positive, car présenté comme solution à des problèmes européens. Un glissement de sens s'opère, de l'immigration comme menace, vers l'immigration comme opportunité. Dans le même mouvement, la politique d'immigration souhaitée passe d'une approche essentiellement défensive et restrictive à une autre, plus active, dans la mesure où il s'agit de formuler le souhait d'accueillir certaines catégories de migrants (ce qui équivaut à une politique d'activation de l'immigration) au niveau européen, mais pas nécessairement pour les Etats membres.

### **3. Opérationnaliser le nouveau discours**

Sept mois après la publication de la communication *Politique communautaire en matière d'immigration*, et afin de rendre opérationnel son discours d'ouverture, la Commission européenne propose simultanément deux instruments qu'elle considère comme complémentaires. D'ailleurs, rares sont les répondants qui, en évoquant l'un, ne mentionnent pas l'autre. Le premier, la Proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante est un instrument législatif destiné à harmoniser les législations nationales.<sup>304</sup> Le second, la méthode ouverte de coordination (MOC), qui vise à améliorer l'échange d'informations sur les politiques nationales d'immigration, est un instrument de coopération pour compenser, en quelque sorte, les dispositions du Traité concernant l'immigration, lesquelles limitent la communautarisation totale de cette matière

---

<sup>303</sup> Voir Callovi, 2004.

<sup>304</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, COM (2001) 386 final, 11.07.2001, JO C 332 E, 27.11.2001, p. 248-256.

(comme le vote à l'unanimité, et le droit d'initiative partagé avec la Commission pendant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur).<sup>305</sup>

### 3.1. Le premier instrument

La proposition législative relative à l'admission à des fins d'emploi est la troisième proposition de directive relative à l'immigration légale publiée depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. La première concernait le regroupement familial.<sup>306</sup> Elle suit donc la proposition sur le statut des ressortissants de longue durée, qui sort quasi simultanément.<sup>307</sup> Son contenu a déjà été évoqué plus haut. Aussi se focalise-t-on ici sur son élaboration c'est-à-dire sur les sources d'idées sur lesquelles s'est appuyée la Commission et qui sont, à la fois, les politiques nationales des Etats membres mais aussi, dans une moindre mesure, les ONG. La Commission considère que sa proposition de directive présente une approche graduelle, qu'elle se base sur les meilleures pratiques des Etats membres et qu'elle respecte des considérations économiques et non économiques, comme la capacité d'intégration.<sup>308</sup> Comme l'ont observé Guild et Staples, ce n'est pas le développement communautaire en matière de libre circulation des travailleurs européens qui sert d'inspiration à cette proposition (Guild & Staples, 2003 : 221).<sup>309</sup>

Au niveau européen, la Commission a pris en considération les résolutions du Conseil de 1994 et surtout le projet de Convention de 1997 (*cfr* chapitre 6). Elle a également, entre mars et mai 2001, mené des consultations bilatérales avec les Etats membres et avec des partenaires sociaux, notamment l'UNICE et la CES. Elle a cherché à tenir compte du contexte des accords internationaux (AGCS). Enfin, toujours en quête d'expertise, elle a commandité à l'organisme de consultance britannique ECOTEC une étude comparative sur les politiques

---

<sup>305</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2001) 387 final, 12.7.2001.

<sup>306</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial* (présentée par la Commission), COM(1999) 638 final, 1.12.1999.

<sup>307</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, COM (2001) 127 final, 13.3.2001, JO C 240E du 28.8.2001, p. 79-87.

<sup>308</sup> Lutz, F. (2002) « Proposal for a Council Directive on the Conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities », presentation for the *Odysseus Summerschool*, Université Libre de Bruxelles, Brussels, 9.7.2002.

<sup>309</sup> On a déjà mentionné plus haut la volonté délibérée de séparer clairement ces deux politiques qui concernent pourtant, au départ, un même objet, à savoir la mobilité de travailleurs.

nationales d'admission des migrants pour un emploi salarié ou indépendant.<sup>310</sup> Et elle s'est inspirée d'un document produit plusieurs ONG et intitulé les *Propositions d'Amsterdam*.

Selon le rapport ECOTEC, le critère principal d'admission appliqué par les Etats membres est la situation du marché national. Ainsi, les Etats membres établissent une distinction entre travail salarié et indépendant. L'orientation de leur politique d'immigration de travail reste restrictive, mais des dispositions permettent l'immigration de travail saisonnière et facilitent l'immigration de travailleurs hautement qualifiés, voire d'autres travailleurs, par des accords bilatéraux. La plupart des Etats délivrent deux permis aux travailleurs migrants (permis de résidence et permis de travail), mais leur durée de validité ainsi que les conditions de leur obtention sont très variables d'un Etat à l'autre. Dans la plupart des Etats, les autorités qui délivrent le permis de séjour dépendent des ministères de l'Intérieur, alors que la délivrance des permis de travail relève des ministères de l'Emploi ou du Travail. Les Etats sanctionnent le séjour comme le travail illégaux.<sup>311</sup> Exposé clair de la variété de législations des quinze, ce rapport indique également les principales différences. Ainsi, la France est le seul Etat à avoir instauré un titre unique, c'est-à-dire un permis qui autorise, sur un même document, le séjour et le travail. Plusieurs Etats membres utilisent des systèmes de quotas (Grèce, Italie, Espagne). L'Autriche a établi des quotas sur les permis de résidence, sauf pour certaines catégories (les travailleurs hautement qualifiés). En ce qui concerne les travailleurs indépendants, le principal critère d'admission est la suffisance de ressources pour développer leur entreprise. Et un permis de travail est requis pour certains Etats (Belgique, Danemark, Grèce, Irlande, Italie et Espagne) alors que, pour la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, un permis de séjour suffit.<sup>312</sup> Ce rapport relève donc de l'exposé technique et comparatif sans recommandations politiques. C'est avant tout une source d'informations à l'usage de la Commission et, en particulier, de soutien au travail pour la nouvelle Direction Générale.

Les *Propositions d'Amsterdam* sont une initiative de la société civile, et en particulier de deux organisations ILPA (*Immigration Law Practitioners' Association*) et MPG (*Migration Policy Group*).<sup>313</sup> Afin de contribuer, en tant que société civile, au nouvel agenda communautaire,

---

<sup>310</sup> ECOTEC Research & Consulting, *Admission of third country nationals for paid employment or self-employed activity, report for the European Commission (DG JHA)*, Brussels-Birmingham-Madrid, June 2000.

<sup>311</sup> *Ibidem*.

<sup>312</sup> *Idem*, p.33.

<sup>313</sup> Peers, S. for ILPA and MPG (2000), *The Amsterdam Proposals. The ILPA/MPG Proposed Directives on Immigration and Asylum*. London, Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), March, 232 pp.

ces deux organisations, avec l'aide d'experts en droit émanant du monde académique ainsi que d'ONG siégeant dans plusieurs Etats, se sont livrées à l'exercice de préparer six propositions de directives en relation avec le nouveau Traité.<sup>314</sup> L'une de ces propositions (2000/05) concerne l'admission des migrants pour des motifs économiques (l'emploi salarié ou indépendant) ou non-économiques (comme les études). Tout en se défendant pourtant de revendiquer un droit à l'immigration, l'approche envisagée s'affirme comme fondée sur la règle du droit (*rule of law*).<sup>315</sup> Néanmoins, l'admission y est définie comme un droit d'entrée, et non pas comme une possibilité, contrairement à la définition de la Commission européenne en 1997 (*cfr supra*). Il ne s'agit pas non plus d'une proposition visant une politique d'immigration comparable à celle de la libre circulation appliquée entre les Etats membres. Selon ILPA/MPG, cette approche, basée sur les droits, relève du rôle économique joué par les migrants dans l'UE.<sup>316</sup> D'après un répondant, ces *Propositions d'Amsterdam* issues de la société civile ont pu servir de base également à d'autres propositions, émises pendant cette période par la Commission, et attestant ainsi une certaine perméabilité ou sensibilité de la DG JAI pour ce qui était produit par la société civile et qui abondait en son sens.

### 3.2. Le second instrument

« *The 'Open Co-ordination Method' ('OCM') is designed to encourage Member States to co-ordinate their national policies so as to develop a truly common immigration policy in the long term.* » (Richard Lewis & Friso Roscam Abbing, principal administrators at the European Commission).<sup>317</sup>

La méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration (MOC) proposée par la Commission est un mécanisme qui consiste en l'adoption, au niveau

---

<sup>314</sup> Des propositions législatives avaient été faites en 1998 dans le domaine de la lutte contre le racisme et la promotion de l'égalité de droits dans l'UE sur base de l'article 13EC par le Starting Line Group mené par MPG ; c'est donc dans le même esprit d'initiative et de participation de la société civile que sont initiées les propositions d'Amsterdam. Ces dernières se basent sur l'exemple positif obtenu dans un autre domaine, celui de la lutte contre le racisme et la promotion de l'égalité de droits, où des propositions législatives avaient été faites par un groupe issu de la société civile, *Starting Line Group* (à noter peut-être que, à Tampere, il y a eu une sorte de sommet informel de la société civile).

<sup>315</sup> La proposition ILPA/MPG se base sur le projet de convention de 1997 ainsi que sur les amendements proposés par le Parlement européen (votés en février 1999, JO 1999, C 150/187) mais aussi sur des résolutions du Conseil, absentes du projet de convention.

<sup>316</sup> Peers, S. for ILPA and MPG (2000), *The Amsterdam Proposals. The ILPA/MPG Proposed Directives on Immigration and Asylum*. London, Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), March, p.197.

<sup>317</sup> Lewis, R. & Roscam Abbing, F. (2002) «An Asylum and Immigration Policy for the European Union», *Revue des Affaires européennes*, 2001-2002/5, pp. 501-512.

du Conseil, d'orientations pluriannuelles pour l'Union européenne.<sup>318</sup> Ces orientations comportent un calendrier et des objectifs (à court, moyen et long termes) à transposer dans les politiques nationales et ce, dans des plans d'action nationaux en deux parties (un bilan et des actions planifiées). Ces plans nationaux sont transmis à la Commission, chargée d'en faire la synthèse et de proposer des solutions européennes, sur base de consultations avec des experts des Etats membres et des partenaires sociaux ainsi que de la société civile. Cette méthode, déjà utilisée au niveau de la DG Emploi, revient en somme à communautariser le contrôle de l'immigration autrement que par des instruments législatifs.

La Commission propose pratiquement de définir des orientations à approuver par le Conseil en 2002 et concernant la gestion des flux migratoires, l'admission des migrants économiques, les partenariats avec les pays tiers et l'intégration de leurs ressortissants.<sup>319</sup> Dans ces orientations, elle suggère qu'une ouverture à l'immigration économique est nécessaire. « Elle reste donc convaincue que l'admission de migrants à des fins économiques doit se faire, dans la mesure du possible, en partenariat avec les pays d'origine et dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, de manière transparente et cohérente, sur la base des procédures définies dans les propositions de législation communautaire sur l'admission de ressortissants de pays tiers à des fins professionnelles. »<sup>320</sup>

Comme l'indiquent Guild et Staples, les Etats n'ont plus le même rapport au besoin de travailleurs que dans les années 1950 et 1960, où ils contrôlaient davantage l'emploi (avec des entreprises nationales) (Guild & Staples, 2003 : 233-234). Au XXI<sup>ème</sup> siècle, ce n'est plus le cas, et il s'agit là d'une modification structurelle importante, lorsque l'on considère l'élaboration de la politique d'immigration. Les Etats ne sont en effet plus les employeurs principaux mais ils restent ceux qui déterminent les besoins du marché. La MOC permet d'approcher ce changement structurel dans la mesure où la coordination proposée doit s'opérer en étroite collaboration avec les parties prenantes, comme les entreprises, les associations d'employeurs, les syndicats, etc.

---

<sup>318</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2001) 387 final, 12.7.2001.

<sup>319</sup> *Ibidem*, §3.

<sup>320</sup> *Ibidem*.



#### 4. Conclusions partielles

Dans la première phase du processus, les principales idées du discours de la Commission sont rassemblées dans sa communication *Politique communautaire en matière d'immigration*. Ce discours européen est différent au niveau des idées programmatiques et des solutions politiques du discours dominant des Etats membres. En effet, plutôt que de considérer l'immigration de travail comme un problème qu'il s'agit d'endiguer avec une politique restrictive ou de fermeture, l'idée politique nouvelle la présente comme un phénomène positif, une solution qui peut résoudre des problèmes d'ordres économique et démographique.

Ainsi, la Commission se base sur les idées cognitives suivantes. Premièrement, l'immigration est considérée comme un fait inéluctable et persistant et les flux migratoires sont multidimensionnels. Et deuxièmement, la plupart des Etats membres sont des pays d'immigration. Les idées programmatiques normatives qui découlent de ce constat sont de présenter l'immigration de travail comme une solution aux problèmes démographiques, aux pénuries de main-d'œuvre, à la concurrence mondiale et son approche communautaire comme une réponse aux multiples échecs des politiques nationales restrictives. Les campagnes de régularisation, la persistance d'une immigration clandestine et d'un travail au noir, les tragédies migratoires et les pressions migratoires démontrent l'incohérence et l'inefficacité de ces politiques, qualifiées aussi d'irréalistes. La méthode proposée par la Commission au problème diagnostiqué est donc une immigration ordonnée qui devrait être accompagnée d'un discours qui souligne les bénéfices de l'immigration et de la diversité culturelle.

La solution politique proposée consiste, dans cette optique, à faciliter l'immigration de travailleurs qualifiés et non qualifiés, par une politique ouverte, transparente et claire, une politique anticipative comportant des objectifs indicatifs. En bref, « une politique commune en matière d'admission contrôlée des migrants économiques ». Les instruments proposés pour rendre opérationnel cette solution politique sont d'une part, une directive (*Proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*) et une coopération politique de type *soft*, mais qui comprendrait la définition d'orientations communes (*Communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*). Cette solution n'instaure pas un droit d'admission mais elle a bien pour objectif de faciliter cette admission à tous les travailleurs migrants potentiels. La première proposition de directive de la Commission en matière d'immigration

de travail défend l'organisation communautaire de l'admission de travailleurs (salariés ou indépendants) par la délivrance d'un titre combiné séjour-travail, avec deux principes fondamentaux : la préférence communautaire et le besoin économique (une admission soumise à la demande du marché du travail) tout en prévoyant une série d'exceptions (les saisonniers, les transfrontaliers, les au pair, les stagiaires).

Ces idées sont principalement transmises par la Commission et plus précisément la DJ JAI au Conseil et donc aux Etats membres. Le contexte européen se caractérise par une nouvelle situation institutionnelle liée à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam qui permet de communautariser la politique d'immigration. Le programme de travail décidé à Tampere, par le Conseil, indique les axes de cette communautarisation, sans toutefois d'indications spécifiques pour l'immigration de travail. Globalement, sur le plan économique, l'Europe se trouve dans une conjoncture favorable. Sur le plan national, des débats d'ouverture à l'immigration de travail sont amorcés dans certains Etats membres (France, Royaume-Uni). A ce stade, le discours de la Commission forme un ensemble cohérent d'idées qui semble en phase avec des préoccupations projetées au devant de la scène internationale sur le déclin et le vieillissement démographique mais aussi avec les besoins de travailleurs qui émergent. Cette cohérence est, toutefois, partielle car ces idées normatives d'ouverture à l'immigration de travail ne sont pas nécessairement partagées par la DG Emploi de la Commission.

Les idées de la Commission sont soutenues par divers experts. Les idées cognitives sont notamment alimentées par les informations qui ressortent du rapport d'ECOTEC et indiquent les pratiques des Etats membres en matière d'immigration de travail et ce qui peut être fait. Les idées normatives sont soutenues par les recommandations du panel d'experts européens convié par Vitorino. L'expertise des ONG comme MPG et ILPA qui, via les *Propositions d'Amsterdam*, promeuvent un droit d'admission est une source de légitimation pour la Commission également.

A la page suivante, on reprend synthétiquement les points évoqués dans la grille d'analyse des discours présentée dans la deuxième partie de ce travail.

## L'ouverture

<b>DISCOURS IDEES</b>	cognitives	<p><b>Idées programmatiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-immigration fait inéluctable et persistant</li> <li>-multiples dimensions des flux migratoires</li> <li>-majorité des Etats membres = pays d'immigration</li> </ul>	<p><b>Solutions politiques</b></p>	<b>CHANGEMENT DE POLITIQUE</b>
	normatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>immigration de travail = solution</li> <li>-aux problèmes démographiques</li> <li>-aux pénuries de main-d'œuvre</li> <li>-à la concurrence mondiale</li> <li>-aux échecs des politiques nationales restrictives (régularisation, travail au noir, immigration clandestine, tragédies migratoires, pressions migratoires)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-faciliter l'admission de travailleurs qualifiés et non qualifiés</li> <li>-politique commune</li> <li>-politique anticipative (objectifs indicatifs)</li> <li>-politique ouverte et transparente et claire</li> </ul> <p>immigration ordonnée avec discours d'accompagnement (accent sur bénéfices de l'immigration et diversité culturelle)</p>	
<b>DISCOURS INTERACTIONS</b>	<b>CONTEXTE &amp; ACTEURS</b>	<p>Commission (DG JAI) au Conseil</p> <p><b>Européen</b> Traité d'Amsterdam, Programme de Tampere Bonne conjoncture économique Stratégie de Lisbonne sans lien avec immigration sauf chercheurs</p> <p><b>National</b> débats d'ouverture (F, RU)</p> <p><b>International</b> Rapport Migration de remplacement, tragédies migratoires (58 Chinois)</p> <p>Experts, DG Emploi, MPG-ILPA</p>		

## CHAPITRE 8

### DEUXIEME PHASE : L'IMPASSE

La deuxième phase du processus est qualifiée d'impasse en ce sens que le changement politique proposé par la Commission européenne n'aboutit pas. La proposition de directive comme la suggestion d'une coordination plus informelle ne sont pas avalisées par les gouvernements des Etats membres représentés au sein du Conseil. On explore donc ici le discours en tant qu'interaction. Et dans un premier temps, on explique comment les solutions politiques de la Commission sont reçues et ce qui est mis en place pour compenser en quelque sorte les refus. Il semble que cette solution ne soit pas considérée comme appropriée aux questions à l'agenda qui est bouleversé par les attentats du 11 septembre 2001 ni même applicable dans les Etats membres. Néanmoins, différents Etats membres modifient leur législation de manière à faciliter l'immigration de certains travailleurs. En janvier 2002, le Royaume-Uni a lancé un programme pilote pour migrants hautement qualifiés (*Highly Skilled Migrants Programme*).<sup>321</sup> Il s'agit d'un système de points octroyés d'après la qualification, l'expérience professionnelle, la rémunération antérieure et la réussite professionnelle.<sup>322</sup> La Belgique a également assoupli les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés. Alors qu'auparavant, ils n'étaient autorisés à travailler en Belgique que pendant quatre ans, la législation en vigueur depuis avril 2003, leur permet de prolonger cette durée. En Italie, une nouvelle législation est adoptée en juillet 2002.<sup>323</sup> Elle vise, notamment, à faciliter l'entrée des travailleurs migrants hautement qualifiés.<sup>324</sup> Ces mesures d'ouverture ne concernent pas exclusivement les travailleurs hautement qualifiés, plusieurs Etats, en particulier du sud de l'Europe, recherchent aussi de la main-d'œuvre peu qualifiée pour l'horticulture, l'agriculture, la construction, les tâches domestiques ou encore les soins et

---

<sup>321</sup> McLaughlan, G. and Salt, J. (2002) *Migration Policies towards Highly Skilled Foreign Workers*. London, Home Office, Research Development and Statistics Directorate, p. 140.

<sup>322</sup> *Ibidem*.

<sup>323</sup> Loi 189/02 du 30.07.02 dite loi Bossi-Fini d'après les noms des politiciens qui l'ont proposée. Elle est entrée en vigueur le 26.8.2002.

<sup>324</sup> Paparella, D. & Rinolfi, V. (2002), « New Legislation Regulates Immigration », EIROnline, 9, < <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/09/feature/it0209103f.htm> > (3.1.2011).

l'accompagnement des personnes âgées. En 2002, l'Espagne a réformé son système de quotas et conclu des accords avec plusieurs pays.<sup>325</sup>

Il s'avère que le principal obstacle au changement vient du refus d'une communautarisation du contrôle de l'immigration de travail de la part des Etats membres. Dans un deuxième temps, on tente d'expliquer comment cette opposition se manifeste au niveau des idées cognitives et normatives. Plusieurs éléments sont développés (la crainte de l'envahissement, les questions d'absorption ou d'intégration, l'immigration irrégulière et la préférence communautaire). Dans un dernier temps qui sert de transition ou d'amorce vers la troisième phase, on rend compte d'un premier ajustement de l'idée normative du niveau programmatique où la Commission met l'accent sur l'immigration de certains travailleurs distincts et intégrables. Et on rend compte, à ce propos, des divergences d'idées au sein même de la Commission.

## 1. Refus et parades

D'emblée, tant la proposition d'harmonisation législative que celle de coordination ouverte suscitent l'émoi et la suspicion quant à une tentative de la Commission européenne de promouvoir la mise en place d'un système européen déterminant le nombre de migrants à admettre. Dans cette section, on aborde le discours communautaire sur l'immigration de travail en tant qu'interaction. Il s'agit principalement des interactions entre la Commission et les Etats membres au sein de leur représentation au Conseil suite à la publication de la proposition de directive de 2001 (*cf supra*).<sup>326</sup>

En 2001, outre l'asile, l'immigration légale constitue une des priorités de l'agenda européen en matière de justice et affaires intérieures. La proposition de directive relative au regroupement familial est à l'examen, celle relative au statut de résident de longue durée a été publiée en mars. La présidence belge est chargée de faire un premier bilan du programme de Tampere. Elle annonce dans ses objectifs son optique de privilégier « une politique globale et équilibrée des flux migratoires », et considère que cela implique une politique commune. Elle

---

<sup>325</sup> La Colombie, l'Equateur, la République Dominicaine, le Maroc et la Roumanie. Ortega Perez, N. (2003) «Spain: Forging an Immigration Policy», Country Profile, Migration Information Source, <<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=97>> (3.1.2011).

<sup>326</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, COM(2001) 386 final, 11.07.2001, JO C 332 E, 27.11.2001, p. 248-256.

annonce, en outre, son intention d'organiser une conférence européenne ministérielle en matière de migration, conférence réunissant différentes parties prenantes (Etats membres, pays candidats et pays d'origine, institutions européennes et internationales), afin de mener un débat politique approfondi sur la question des migrations et de contribuer à dégager un consensus sur les propositions de la Commission relatives à l'élaboration d'une stratégie européenne en matière de migrations, et ce, dans la perspective du Sommet européen de Laeken de décembre.<sup>327</sup>

Toutefois, l'année 2001 est marquée sur le plan international par les attentats du 11 septembre qui frappent les Etats-Unis et qui sont revendiqués par Al Qaeda. Bouleversant le monde entier, ils ont des conséquences politiques en termes de politique étrangère, mais aussi de politique de lutte contre le terrorisme et de contrôle des citoyens. L'agenda de la présidence belge et celui du Conseil JAI en particulier sont perturbés. La conférence européenne sur les migrations a effectivement eu lieu comme prévu et a contribué, dans une large mesure selon certains, à définir les contours d'une approche globale en matière d'asile et d'immigration. Cependant, elle ne trace pas de nouvelles lignes directrices pour le Sommet européen de Laeken, lequel est davantage orienté vers les suites à donner aux attentats. Ses conclusions se bornent à réaffirmer les orientations prises au Sommet de Tampere.<sup>328</sup> La lutte contre le terrorisme va devenir primordiale ainsi que celle contre l'immigration illégale, comme l'indique le Conseil européen de Séville.<sup>329</sup> Cela va notamment conduire à l'accélération des travaux sur le mandat d'arrêt européen, lequel est adopté le 13 juin 2002.<sup>330</sup>

### 1.1. Le blocage de la proposition de directive

Au sein du groupe de travail du Conseil Migration et Eloignement, la discussion de la proposition de directive relative à l'admission de travailleurs se limite à une première lecture, en mars et juin 2002, durant laquelle les délégations nationales expriment, chacune, de

---

<sup>327</sup> Priorités dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, note de la future Présidence belge, 10415/01, 28.6.2001, pp.14 et 17.

<sup>328</sup> « 39. Le Conseil européen s'engage à adopter, sur la base des conclusions de Tampere et dans les plus brefs délais, une politique commune en matière d'asile et d'immigration qui respecte l'équilibre nécessaire entre la protection des réfugiés, conformément aux principes de la Convention de Genève de 1951, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la capacité d'accueil de l'Union et de ses Etats membres. » Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la présidence*, 15-16 décembre 2001.

<sup>329</sup> Conseil européen de Séville, *Conclusions de la présidence*, 21-22 juin 2002.

<sup>330</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres [*Journal officiel L 190* du 18.07.2002].

multiples réserves.<sup>331</sup> Même si, selon un fonctionnaire du Secrétariat du Conseil, les Etats membres du sud de l'Europe, soucieux de diminuer l'immigration clandestine en ouvrant des canaux d'immigration légale, se montrent les moins opposés à la proposition, les commentaires des différentes délégations nationales sont généralement peu amènes.

« Dès le départ, quand moi je suis arrivé en 2001, on était dans la discussion de la proposition horizontale rédigée par X pour laquelle j'étais le négociateur de la Commission avec X... Mais bon, honnêtement, on n'a pas négocié grand-chose, dans la mesure où on s'est tout de suite aperçu que les Etats membres refusaient la discussion. On a eu, je pense, une ou deux séances d'un groupe de travail où ils nous ont mitraillés de ... même pas de questions, mais d'arguments contre la proposition. Et on en a très vite tiré la conclusion que, politiquement, le débat était impossible à ce moment-là, que les Etats membres ne voulaient pas en parler et donc il n'y a jamais eu qu'une ou deux réunions à ce sujet. » (E6)

Pour remettre en cause une approche communautaire de l'immigration de travail, certaines délégations nationales mettent d'emblée en exergue le fait que la proposition dépasse le cadre de l'article 63 (3) du Traité, c'est-à-dire sa base légale, arguant qu'elle concerne les règles d'accès au marché du travail pour les ressortissants de pays tiers. Le principe même de la proposition de directive est critiqué, avançant que le Conseil de Tampere ne réclamait qu'un rapprochement des politiques nationales d'immigration et non « le remplacement des règles nationales par des règles communautaires. »<sup>332</sup> D'autres estiment que, en raison de la diversité des besoins des Etats membres en matière d'immigration de travail, la proposition d'une harmonisation communautaire contrevient au principe de subsidiarité. Ils mettent en doute l'idée que le contrôle de l'immigration de travail sur le plan communautaire ait une valeur ajoutée. En outre, certains Etats membres sont dérangés par la proposition d'instaurer un permis unique : une procédure de délivrance en une étape plutôt que deux les dérange, en ce qu'elle diffère de leur propre approche nationale, où différents ministères sont impliqués (en

---

<sup>331</sup> Council of the European Union, *Outcome of proceedings of the Working Party on Migration and Expulsion of 21 March 2002*, 7557/02 LIMITE (partial access to the public), 10.06.2002 et Conseil de l'Union européenne, *Résultats des travaux du Groupe Migration et Eloignement du 10 juin 2002*, 9862/02 LIMITE, 8.7.2002.

<sup>332</sup> Cette critique est formulée clairement et synthétisée dans plusieurs avis des commissions juridique et du marché intérieur du Parlement européen dans les rapports suivants : Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Politique communautaire en matière d'immigration*, rapporteur : Hubert Pirker, 14.09.2001, A5-0305/2001 ; Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur la proposition de la Commission en vue de l'adoption d'une directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante (COM(2001)386)*, rapporteur : Anna Terrón i Cusí, 23.1.2003, A5-0010/2003.

particulier les ministères de l'Emploi). Les procédures proposées sont également considérées par certaines délégations comme trop complexes et peu flexibles, même si d'autres y voient une simplification. La proposition est aussi critiquée comme étant trop bureaucratique et manquant de flexibilité.

Plusieurs éléments sont donc mis en avant par les Etats membres que les répondants résumement généralement par la crainte de perdre leur souveraineté sur le contrôle de l'immigration de travail si celle-ci est régulée de manière communautaire. Certains Etats membres redoutent, en effet, l'instauration d'un possible droit d'admission et d'un droit au travail au niveau européen, et affirment vouloir garder leur autorité dans ce domaine.

« Bon je crois que le gros problème, c'est que les Etats membres finalement ont longtemps pensé - et sont encore tentés de penser - qu'ils arriveront mieux à gérer les choses seuls ou ont peur de s'engager dans une politique communautaire qu'ils ne vont plus maîtriser. » (P3)

Les termes dans lesquels les répondants se souviennent de ces événements sont d'ailleurs assez révélateurs de l'accueil négatif et aussi du niveau d'incompréhension ou de divergence entre, d'une part, les acteurs de la formulation et ceux de la décision, et cela en dépit des précautions prises par les premiers (appui sur des expertises et des consultations, y compris avec les Etats membres). D'après la Commission européenne (le fonctionnaire chargé des négociations), la plupart des Etats membres se sont d'emblée opposés à cette proposition, moins en raison de sa substance et donc des idées cognitives et normatives en matière d'immigration de travail – même s'il reconnaît que l'idée de permis unique en dérangeait certains - qu'en raison des prétentions communautaires qui étaient perçues :

« No, I had the feeling that - we often said that the substance of this proposal is harmless but - what was really offensive for member states was the title. The fact, that we proposed a directive on admission for the purpose of economic migration as such. That was the offending thing. And I think in most of the ministries, the Ministers themselves didn't even look for the substance, they look for the title and « pfff again an ambitious bullshit from the Commission! » And they were against it. And I had the impression that was a certain defensive reaction from member states. So from the beginning it was very reluctant the reactions from member states. You have come across the fact that for a long time they did not even put it on the agenda of the Council or even the Council working groups. So it took quite a long time before we could discuss it seriously. And then it was more or less a collection of reservation of defend... each possible thing, possible reason for saying that they don't like this. » (C7)



« Effectivement cette directive là je ne dirais pas qu'elle était provocatoire (*sic*) mais d'une certaine façon...

- Trop ambitieuse ?

- Voilà, trop ambitieuse, justement le fait même qu'on n'ait même pas décidé d'aller en deuxième lecture, tout ça s'est arrêté en première lecture.

- Ça s'est vraiment...

- Oui, ça a fait rage, évidemment vu le sentiment général, à ce moment-là, était assez suspicieux, je vais dire, les Etats membres ne souhaitent pas continuer sur cette base-là, même les Etats, je vais dire, plus ouverts. » (L1)

Le commissaire Vitorino affirme que, durant la présidence danoise, au second semestre 2002, il avait compris qu'il n'y avait pas moyen d'atteindre un accord politique pour faire adopter la proposition de directive. Officiellement, la proposition de directive ne sera toutefois retirée qu'en mars 2006.

« Mais le projet de directive était assez modeste, mais on a eu l'impression que les Etats membres, par principe, voulaient rejeter toute proposition de la Commission dans ce domaine puisqu'ils estimaient que, comme je vous ai dit, que c'est très difficile, trop sensible sur le plan politique de faire quoi que ce soit au niveau européen même une (comment ça s'appelle ?) ... *open coordination procedure* n'était pas bien reçue, une idée que nous avons d'ailleurs volée à la DG V. » (C6)

## 1.2. Le refus d'une coordination

La communication sur une méthode ouverte de coordination qui accompagnait la proposition de directive est également soutenue par la présidence belge, laquelle considère que « la fixation de lignes directrices pourrait être l'occasion de préciser les termes de référence communs autour desquels s'accordent les Etats membres en matière d'immigration et d'asile ; cette méthode souple de convergence pourrait assurer le respect des prérogatives que les Etats membres estiment devoir garder, au moins dans une phase transitoire, tout en assurant un progrès vers des objectifs communs [...]. Cette méthode accompagnerait et faciliterait le processus législatif fondé sur le Traité en permettant un rapprochement de dispositifs non

directement visés par ce dernier, ainsi que l'identification de secteurs où une intervention législative communautaire paraît définitivement indispensable. »<sup>333</sup>

Mais l'appel belge à faire converger les objectifs des Etats membres en matière d'immigration n'est pas entendu. Alors qu'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une proposition législative, mais bien plutôt d'une invitation à la transparence et à l'échange de bonnes pratiques, il semble, d'après Vitorino, que cette MOC ait été perçue également, par la plupart des Etats membres, comme « une voie d'accès à une compétence communautaire renforcée sur la décision d'admission des travailleurs d'Etats tiers ». Les Etats les plus réticents à une nouvelle immigration de travail ont contesté ouvertement la valeur ajoutée de la MOC (Finlande, Allemagne, France, Espagne, Grèce, Luxembourg). La France a indiqué que, précisément en ce qui concerne l'admission de migrants de travail, elle se fondait sur le principe reconnu lors de la conférence européenne des migrations qui s'était tenue à Bruxelles et selon lequel les Etats membres sont seuls à pouvoir déterminer leur politique de main-d'œuvre.<sup>334</sup> Trois autres Etats (Suède, Royaume-Uni et Pays-Bas) se sont déclarés favorables à cette coordination et deux (Italie et Portugal) n'ont pas pris position. Par conséquent, cette MOC est, en quelque sorte, une initiative morte née.

La proposition de MOC aurait permis, en outre, à la Commission européenne d'avoir des éléments d'information sur lesquels fonder des sortes de lignes directrices, ce qui laissait supposer également une possibilité de perdre du contrôle pour les Etats membres. D'après un répondant, la Commission, et en particulier la DG JAI, manquait à l'époque de ressources et d'informations fiables en provenance des Etats membres, et était donc en demande de transparence et de diffusion d'informations.

« Il faut aussi se rappeler - et ça, c'était plus intéressant, je pense - qu'à l'époque la Commission a proposé en même temps que la directive une communication sur la MOC. [...] Mais ça, ça a été un échec total, total ! [...] Ça, ça n'a même - je pense - JAMAIS été pris en considération. [...] Peut-être que ça a été discuté à un CSIFA [Comité Stratégique sur l'Immigration, les Frontières et l'Asile] à un moment donné, vaguement. Mais là, il est apparu que les Etats membres y étaient totalement opposés. Et le calcul de la Commission... puisque c'était proposé en juillet 2001, l'espoir était que ce soit

---

<sup>333</sup> Evaluation des conclusions du Conseil européen de Tampere, note de la Présidence au Conseil Affaires général/ Conseil européen, 14926/01 LIMITE, 6.12.2001, p.4.

<sup>334</sup> Résultats des travaux du Comité Stratégique sur l'Immigration, les Frontières et l'Asile, du 25.10.2001, 14159/01, 19.11.2001, p. 3.

endossé par le Conseil européen de Laeken. Et Laeken n'a jamais mis ça à l'ordre du jour et on n'en a JAMAIS discuté ! [...]

Je trouve que l'idée qui était de dire : voilà pour apprendre, pour examiner ce qu'on pourrait faire dans le domaine de la migration de travail, ouvrir une coordination ouverte pour rassembler des informations, savoir ce qui se passe dans les Etats membres, comparer les politiques, faire une synthèse et voir ce qu'on pourrait faire... Ça, ça me semblait beaucoup plus intéressant. Mais, ça, ça a été totalement refusé. Et à mon avis, parce qu'au fond les Etats membres ont très bien compris que ça c'était beaucoup plus prometteur en termes de construction d'une politique qu'une directive ! Parce que quand on fait de la coordination ouverte, on échange des informations. En fait, on ouvre la boîte noire des informations sur ce que font les Etats membres. Et contrairement à ce qu'on pense de l'extérieur, la Commission a très peu d'informations sur ce qui se passe dans les Etats membres. » (E6)

### 1.3. Les divergences

Les interactions autour de ces deux instruments dénotent une incompréhension entre deux acteurs cruciaux, à savoir la Commission, et plus précisément le cabinet et les services JAI d'une part, et les Etats membres dans leurs représentations gouvernementales au Conseil, d'autre part. Plusieurs répondants en témoignent. Les réactions indiquent une réticence des Etats membres à créer, au niveau communautaire, un droit d'immigration de travail et la crainte d'un instrument permettant de déterminer des quotas européens d'immigration. Plusieurs allocutions du commissaire Vitorino, dans les mois qui suivent la publication des deux propositions, témoignent d'ailleurs de son souci constant de rassurer ses interlocuteurs sur l'absence de toute velléité communautaire de créer un droit à l'immigration. Les termes du discours qu'il tient devant le Parlement, suite à la publication du rapport Terrón en 2003 sont, à cet égard, exemplaires :<sup>335</sup>

« I therefore clearly and publicly emphasise that this proposal does not allow one single entry of one single immigrant into the labour markets of the European Union. The Commission is certainly not creating a subjective right to immigration. » (Antonio Vitorino)<sup>336</sup>

---

<sup>335</sup> Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur la proposition de la Commission en vue de l'adoption d'une directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante (COM(2001)386)*, rapporteur : Anna Terrón i Cusí, 23.1.2003, A5-0010/2003.

<sup>336</sup> Vitorino A., « Asylum is a right, economic migration is an opportunity », European Parliament, Strasbourg, 11.02.2003.

Certains fonctionnaires de la Commission indiquent que, ce qui posait problème dans l'action de la Commission à l'époque, relevait à la fois du manque de vision globale de la politique d'immigration et aussi d'une approche qualifiée de trop naïve par rapport à l'immigration, et notamment en ce qui concerne la demande de transparence suggérée dans la MOC. Pour justifier l'échec de la négociation, ces fonctionnaires jugent donc *a posteriori* que la position pro-immigration adoptée par la DG JAI manquait de réalisme. Un répondant va jusqu'à dire qu'il pense que cette proposition était perçue comme une proposition émanant d'ONG. Autrement dit, une proposition dont les objectifs auraient correspondu davantage à l'agenda politique d'une ONG qu'à celui du Conseil.

Il apparaît en tout cas que les discours des acteurs de la formulation et de la décision en matière d'immigration de travail ne coïncidaient pas à cette époque. Mais, plutôt que d'imputer la responsabilité de l'échec à une certaine naïveté de la Commission ou à une « erreur de jeunesse » de sa part, on peut aussi considérer qu'une convergence d'éléments a conduit au non-aboutissement de cette proposition. Effectivement, le discours de la Commission dans *Politique communautaire en matière d'immigration* rejoint davantage les idées et les solutions préconisées par des ONG comme le MPG, qui sont, en ce sens, différentes des idées et des intérêts des Etats. On peut également ajouter d'autres éléments, comme le caractère précipité de la proposition, son manque de préparation reconnu par certains acteurs.<sup>337</sup> Par ailleurs, comme l'indiquent à la fois les entretiens et les documents (note de la présidence belge sur Tampere), d'autres aspects de la justice et des affaires intérieures sont prioritaires à cette époque, en particulier les questions d'asile.<sup>338</sup> En ce qui concerne l'immigration légale, la première proposition en la matière, la proposition de directive sur le regroupement familial, n'est toujours pas adoptée. D'après plusieurs répondants, cette première proposition avait été anticipée par la Commission qui estimait alors que le Conseil l'accepterait sans plus de problèmes, vu qu'elle concernait l'harmonisation du contrôle d'un type d'immigration majeur. Cette proposition, qui a dû être modifiée par la Commission, est pourtant demeurée en discussion jusqu'au 22 septembre 2003, quand le

---

<sup>337</sup> Même si des consultations auxquelles le Commissaire Vitorino a lui-même assisté (C6) sont organisées de manière informelle entre la Commission et quelques Etats membres, et ce, dans le but de préparer le terrain pour favoriser l'adoption de la proposition de directive à venir.

<sup>338</sup> Mais également les questions liées aux visas, à Schengen et à la révision du Règlement 1612.

Conseil l'a approuvée formellement.<sup>339</sup> La proposition de directive sur le statut des ressortissants de longue durée est alors également en discussion.

« Et où on pensait à l'époque ce serait assez facile d'arriver à un consensus. Donc la réunification familiale et le statut de longue durée. En fait c'était beaucoup plus difficile qu'on avait pensé. [...]. C'était beaucoup plus difficile et ça a pris beaucoup de temps et d'efforts de la part de la Commission, et beaucoup de temps au Conseil. Beaucoup de temps a été pris dans les discussions sur les directives sur l'asile et sur ces deux directives-là. » (C10)

Ainsi, plusieurs éléments convergent pour expliquer le blocage des négociations : le manque de volonté des Etats membres au sein du Conseil, leurs doutes sur la nécessité d'une politique commune d'admission de travailleurs, le fait qu'ils soient partagés sur les besoins d'une immigration de travail, les termes de l'agenda relatif à l'immigration légale (longue négociation de la proposition de directive regroupement familial, flop de la MOC) et le bouleversement de l'agenda de la JAI. A cela, on peut ajouter des éléments d'ordre organisationnel, mis aussi en exergue par les répondants – comme les faibles ressources de la DG JAI (nouveau de la DG, son inexpérience relative et un personnel en nombre inconséquent, devant néanmoins gérer un agenda chargé) et la manière dont ses initiatives sont perçues.

Ce n'est apparemment pas tellement la rupture publique avec le discours sur l'immigration zéro qui importe, mais plutôt l'idée que ce soit le niveau supranational qui se charge d'envisager une politique d'immigration de travailleurs. Il s'agit à la fois de réactions d'évitement et de blocage, lesquelles réactions indiquent que ces acteurs ne sont pas prêts à décider de l'action publique européenne à mener en termes de contrôle de l'immigration de travail et ce, même dans le cadre souple d'une méthode ouverte de coordination. L'échec de la MOC est révélateur de l'opposition des Etats membres, qui ne souhaitent même pas une coordination destinée à échanger des informations sur leurs politiques nationales d'immigration. Il s'avère que différents niveaux de débat et de discussion sont à l'œuvre et ce

---

<sup>339</sup> La première proposition de directive relative au droit au regroupement familial est publiée le 1<sup>er</sup> décembre 1999 avec pour objectif une directive qui devait entrer en vigueur le 31.12.2002 au plus tard (Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial* (présentée par la Commission), COM(1999) 638 final, 1.12.1999). Mais elle a été discutée pendant plus de deux ans au Conseil. Et suite au rapport du Parlement (rapport Watson) et aux discussions au Conseil, le Conseil européen de Laeken a demandé à ce que la Commission modifie la proposition. Celle-ci s'est exécutée en présentant le 2 mai 2002, une proposition de directive modifiée Commission des Communautés européennes, *Proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial*, COM(2002) 225 final, JO C 203 E, 27.8.2002, p. 136-141.

ne sont pas nécessairement les mêmes discours qui sont tenus, suivant le niveau administratif où ces débats se situent.

« There is also different levels of agendas, since the European Council language, we have the European Council language, and what it is in the ministerial conferences is the language of what has been said the actual working group were discussing main text and completely different levels of language there... the higher you go the more friendly and open the language and the lower and technically you go the much you have this attitude of no. [...] The technicians, if you want, are doing the dirty job of saying no to the Commission proposals. At the Council level, the European Council in a very friendly language they say « yes we need to foster a holistic common migration policy and possibility for legal migration in taking into account the benefits for countries of origin and the mutual benefits and so on and so forth... like ... speech but when it comes to negotiating binding legal texts the service [???] <sup>340</sup> Respective ministers [???] they then have the job of saying no we don't like it for this and this reasons. » (C7)

« I think the most reluctant are the EU member states, on labour migration on having some community based principles on labour migration. And it's also what is interesting, the same ministers or the same state secretaries that give the presentation here in Brussels are extremely positive about labour migration giving a real understanding on the demography, on the economic needs, on the labour market at home, on the international labour market, on competitiveness and on the needs of having labour migration taking place. And, the same minister, kind of going of home, and - you have some specific countries that I could name but I am not doing it but you know them all - they are going home and they say: « Labour migration only over my dead body! Not taking place with me. » And then you have -which is a way what a terrible for Europe - is that the using the European or the misusing the EU. And I think the area of migration is one of the worst areas where they can do that for the purpose that they don't have to admit, that they have to do something but they cannot admit. » (O3)

#### 1.4. La coordination informelle

Comme elle n'a pas encore fait ses preuves dans le domaine de l'immigration légale, la Commission européenne n'a pas gagné en crédibilité en tant qu'acteur sur les options politiques proposées aux décideurs, sans compter qu'on lui reproche également une utilisation jugée abusive du concept de migration de remplacement. Elle a cependant reçu le soutien d'autres acteurs européens. Ainsi, le Parlement européen, en tant qu'organe de consultation,

---

<sup>340</sup> Les trois points d'interrogation signalent un passage incompréhensible de l'enregistrement lors de la retranscription. Il s'agit généralement d'un ou deux mots.

adopte une position favorable à la communication *Politique communautaire en matière d'immigration*, saluant le fait que l'immigration de travail soit abordée ouvertement et soulignant qu'une politique communautaire d'immigration à des fins économiques doit permettre l'admission plutôt que de chercher à l'entraver.<sup>341</sup> Et la commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen salue ce qu'elle considère comme le principe d'une politique d'immigration sélective, qu'elle estime une approche réaliste de l'immigration. Elle demande toutefois que celle-ci soit davantage liée à la politique de l'emploi, et que des questions comme le statut des travailleurs migrants et leur liberté de circulation soient aussi envisagées. Le Comité économique et social européen adopte lui aussi une position favorable à l'ouverture de canaux légaux d'immigration, et notamment d'immigration économique.<sup>342</sup> Il défend le droit d'émigrer et souhaite que la vision négative de l'immigrant économique soit combattue. Il insiste pour que cette politique communautaire soit concomitante avec des processus de régularisations et de lutte contre le travail clandestin. Hormis les quelques activités déjà évoquées (*Propositions d'Amsterdam*) et quelques initiatives portées principalement par le MPG, la question de la migration de travail n'est pas à l'agenda de la société civile européenne avant 2003.

Par ailleurs, s'il n'y a pas eu d'entente entre les instances communautaires de formulation et de décision, le dialogue n'est pas rompu pour autant. En 2002, un groupe informel est créé, qui va réunir des experts de la Commission européenne et des Etats membres sur les questions d'immigration. Selon un expert (E6), le Comité Immigration et Asile (CIA) est créé à l'initiative de la Commission, en réaction au refus d'instaurer une coordination ouverte.<sup>343</sup> Il est défini comme « un forum d'échange informel entre la Commission et les représentants ou experts des Etats membres sur les questions d'immigration. »<sup>344</sup> Evoqué par plusieurs

---

<sup>341</sup> Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Politique communautaire en matière d'immigration*, rapporteur : Hubert Pirker, 14.09.2001, A5-0305/2001.

<sup>342</sup> Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité indépendante, rapporteur : L. M. Pariza Castaños, 16.1.2002; JO C 125, 27.05.2002.

<sup>343</sup> Le groupe d'experts n'est pas un comité « comitologie ». Le rôle du groupe d'experts est de déterminer des politiques et des propositions politiques dans la phase d'élaboration, il n'a pas de rôle décisionnel. Dans le registre des groupes d'experts, il s'agit du groupe E00598.

<<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detail.cfm?ref=598&l=all>> (20.12.2010).

<sup>344</sup> Correspondance post entretien par email avec un des répondants (C7). Au 18.9.2008, il était composé de représentants du Réseau européen des migrations (contacts nationaux), de représentants des Ministères ayant une vue horizontale sur les politiques d'asile et d'immigration, de fonctionnaires de la JLS Direction B2 « Immigration & asile » et d'experts externes *ad hoc*. Vu qu'il s'agit d'un groupe informel mais permanent, il ne laisse pas de traces accessibles au public.

répondants comme un espace important de discussion dans le *policy-making*, le CIA va permettre des relations entre la Commission et les Etats membres, de sorte que ceux-ci soient associés de manière collective plus tôt dans la formulation des propositions.<sup>345</sup> Le CIA permet à la Commission de tester ses idées auprès des Etats membres et de mesurer leurs réactions préalablement à toute autre initiative. Ce comité est même considéré par certains comme un lieu de prénégociation.<sup>346</sup>

« Alors parallèlement, il faut quand même que je vous dise ça. La Commission a créé le Comité Immigration Asile, qui est un comité complètement informel qui est présidé par la Commission et qui réunit à peu près une fois tous les deux trois mois les Etats membres ; où la Commission teste certaines idées, mais auprès des Etats membres. Du style maintenant, par exemple, le bureau d'asile qui vient d'être proposé. L'idée avait été testée auprès des Etats membres pour voir comment ils réagissent. » (C8)

« ... évidemment il y a toute une prénégociation dans ce justement Comité d'Immigration et Asile dans lequel sont représentés les Etats membres et la Commission et qui sert justement à préparer les propositions directives, avant même qu'elles ne soient mises sur la table. » (S4)

En dépit de son caractère officiellement informel, le CIA semble bien être un lieu de socialisation entre, d'une part, la Commission et, d'autre part, les Etats membres. Il est d'ailleurs présidé par la Commission, ce qui la met en position de force par rapport aux autres lieux de négociations, tel le groupe de travail du Conseil Migration et Eloignement où, là, le Conseil préside. La position de la Commission suggère qu'il puisse s'y produire une sorte d'eupéanisation informelle à plusieurs sens. D'un côté, elle y trouve l'opportunité et la latitude d'argumenter les idées véhiculées dans ses propositions à venir et d'un autre côté, les Etats membres peuvent orienter ces propositions en fonction de leurs propres intérêts. Enfin, entre les Etats membres aussi, des pratiques se communiquent et peuvent s'échanger. Il apparaît qu'on peut le qualifier d'espace privilégié du discours de coordination entre les acteurs de la formulation et ceux de la décision. Le CIA fait, en quelque sorte, office d'une MOC informelle.<sup>347</sup>

Dès lors, si divergences de vue il y a entre Etats membres et Commission sur la question du contrôle de l'immigration de travail et si les affronts en termes de non-considération des

---

<sup>345</sup> E1, E6, C8, C7, C1.

<sup>346</sup> Idée cependant contestée au niveau du Conseil, ce qui est logique. En théorie, la négociation d'instruments communautaires ne peut se faire qu'au sein des instances du Conseil.

<sup>347</sup> Ce que confirment Lewis et Roscam Abbing (2002 : 511).



propositions de la Commission en la matière sont considérés comme des fiascos du point de vue de la Commission, il n'empêche que la question a été mise à l'agenda au niveau européen et qu'elle est là en suspens, comme dans l'attente d'un moment favorable pour ressortir.

## **2. Des besoins, sans quotas**

Sans préjuger d'un lien entre le débat enclenché au niveau européen sur la question d'une nouvelle immigration de travail et les débats nationaux, on peut relever que des dynamiques de questionnement sur la nécessité d'un recours à un plus grand nombre de migrants se développent depuis 2000. Ces dynamiques s'amorcent dans une double perspective. Premièrement, il y a les pénuries de main-d'œuvre déjà évoquées, avec des demandes émises par des entreprises ou des secteurs spécifiques, et en attente d'une réponse de la part des pouvoirs publics pour être en mesure d'y faire face. Et deuxièmement, le questionnement est stimulé par les perspectives de l'élargissement de l'UE, avec des conséquences en termes d'accès des nouveaux citoyens européens aux marchés du travail de l'Europe des 15. L'Allemagne se positionne, dès décembre 2000, en faveur d'une période de transition pendant laquelle les nouveaux citoyens européens n'auraient pas accès librement à l'emploi.<sup>348</sup>

En dehors de la négociation proprement dite autour de la proposition de directive relative à l'admission de travailleurs migrants, une question relative à l'admission de ces mêmes travailleurs est montée à l'agenda. Et l'on peut considérer que ce focus a été favorisé par les projections impressionnantes du rapport sur la migration de remplacement (*cfr supra*). Il semble qu'il y ait eu un amalgame entre le nombre de migrants à admettre dans le cas d'une politique d'installation et celui à autoriser, dans le cas d'une politique d'immigration de travail. Cela n'a pas permis d'avoir un débat serein. Autrement dit, l'aspect quantitatif de l'immigration de travail va préoccuper d'emblée les décideurs. On le cerne autour de trois questions qui vont structurer le propos qui suit : (1) qui fixe le nombre de migrants ? (2) combien de migrants et en fonction de quels critères d'admission ? ; et enfin, (3) comment en fixer le nombre (par quels mécanismes)? Cela étant dit, la question qui s'avère fondamentale pour les acteurs de la décision, dans la construction de cette politique publique relative au contrôle de l'immigration de travail, c'est bien de savoir qui décide de l'aspect quantitatif de l'immigration.

---

<sup>348</sup> *Cfr infra.*

Avant d'aborder ces questions, une introduction est nécessaire pour mettre en évidence à quel point cette question du nombre ou cette obsession du volume de la migration n'est pas neuve et rappelle en fait une crainte présente depuis longtemps et qui, alors que les faits ont confirmé son absence de fondements, persiste, et demeure en arrière-plan, et influence de manière notable tant les politiques nationales qu'europpéenne en matière d'immigration. Il s'agit de la peur de l'invasion.

### 2.1. La crainte d'un débordement migratoire

Cette crainte, exprimée dans les médias et l'opinion publique européenne, se décline au fil du temps. Elle se manifeste dans le cadre du processus même de l'intégration européenne et dans le cadre plus large des relations internationales. Elle reflète la perception de l'immigration comme un phénomène intrusif et dangereux. Le migrant est perçu comme un usurpateur, qui vient prendre la place du citoyen national et en particulier son emploi, ou qui vient plus largement prendre ce qui est considéré comme ses privilèges (le droit à la sécurité sociale). Cette crainte est accentuée par la doctrine d'immigration zéro, qui signifie dans les faits qu'un seul migrant, et a fortiori une multitude de migrants, est indésirable. Et elle est surtout, régulièrement, utilisée à des fins électorales ou démagogiques.

« [...] il y avait une grande méfiance des Etats membres les uns envers les autres, dans le sens où un cadre coordonné obligerait à plus de transparence dans la gestion des flux migratoires. Et cette transparence aurait obligé de mettre la rhétorique plus en ligne avec la réalité. Et ce n'était pas exactement la question que tout le monde voulait le plus. En effet, la réalité c'est que dans la pratique il y a plus d'admission que les gouvernements le reconnaissent formellement du point de vue public. Et ils le font contre une opinion publique européenne qui, malheureusement, dans sa large majorité, souscrit toujours à l'approche qu'il y a déjà trop d'immigrés dans les pays européens. Si vous voyez les Eurobaromètres environ 60% des Européens disent : 'il y en a déjà trop !' 'Donc, fermez ! Arrêtez !' Dans la pratique nous savons que ça ne correspond pas à la réalité. Il y a toujours des admissions mais il faut être courageux comme dirigeant politique pour dire clairement : on fait une politique au nom de la sustentabilité de nos systèmes même si la perception de l'opinion publique va dans le sens contraire. Donc l'absence de transparence dans ce secteur est favorisée par certains. » (C13)

D'un côté, la crainte de l'invasion s'observe dans l'examen des élargissements qui vont suivre la mise en œuvre de la doctrine de l'immigration zéro. Les gouvernements européens

s'efforcent de limiter ou de diminuer ce prétendu risque d'invasion et, partant, de répondre à cette inquiétude en instaurant des mesures transitoires qui limitent, pour une période donnée, l'accès de leur marché du travail aux nouveaux travailleurs. Lors du premier élargissement des Communautés européennes au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande qui est pourtant un pays d'émigration, aucune restriction en termes d'accès aux marchés du travail n'est imposée, même si la France a exprimé des craintes à ce propos.<sup>349</sup> Par contre, à partir du deuxième élargissement à la Grèce en 1981 (un pays d'émigration à l'époque), et pour tous les élargissements suivants – sauf celui de 1995 (Suède, Finlande, Autriche) – des restrictions à l'accès aux marchés du travail sous forme de mesures de transition sont appliquées.<sup>350</sup>

« Le soutien a été toujours minoritaire même parmi les 15 Etats membres auparavant. Il faut le reconnaître dès le début. Il y en a plusieurs raisons. Il faut comprendre qu'à cette époque on était aussi en train de discuter une question très sensible. C'étaient les conditions d'accès futur aux marchés du travail des Etats membres des ressortissants des nouveaux Etats membres, de ceux qui allaient entrer en 2004. Donc on ne peut pas dégager le débat sur l'immigration en général, un débat très spécifique et très sensible, des conditions d'admission des ressortissants des futurs Etats membres. Et ça a été aussi une question où les Etats membres étaient très divisés. Et donc il y avait une certaine réticence à établir un cadre d'admission pour les ressortissants d'Etats tiers sans avoir complètement défini les conditions dans lesquelles les travailleurs des nouveaux Etats membres iraient accéder à la libre circulation une fois l'élargissement accompli. Donc ce sont deux débats séparés mais sans doute qui ont été menés en parallèle et qui ont eu une certaine interaction.Ok. » (C13)

La perspective, au même moment, du plus grand élargissement dans l'histoire de l'intégration européenne n'est pas propice pour aborder la discussion sur l'immigration de travail extérieure à l'Union. En mai 2004, l'Europe des quinze s'élargit à dix nouveaux pays membres. Alors qu'ainsi les ressortissants de ces pays deviennent des citoyens de l'UE et que, théoriquement, ils peuvent bénéficier de la libre circulation et donc avoir accès au marché du travail européen, hormis en ce qui concerne l'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni, la plupart des Etats décident de limiter l'accès de leur marché national (excepté pour les ressortissants maltais et chypriotes). Douze Etats sur quinze ont donc adopté des mesures transitoires de restriction à calendrier variable. En effet, ces mesures peuvent être maintenues pendant une durée maximale de sept ans, divisée en trois périodes : la première du 1<sup>er</sup> mai 2004 au 30 avril

---

<sup>349</sup> D'après l'exposé de Elspeth Guild, « Anti-immigration stratégies and European immigration law », IES-VUB, Autumn Lecture Series « Europe under threat ? Security, migration and integration », Brussels, 21.10.09.

<sup>350</sup> Après 6 ans, les ressortissants grecs ont pu bénéficier de la libre circulation. Les Portugais et les Espagnols ont dû attendre 7 ans après que leurs pays soient devenus membres des Communautés en 1986.

2006, la seconde jusqu'au 30 avril 2009 et la troisième, du 1<sup>er</sup> mai 2009 au 30 avril 2011 (règle dite des 2+3+2).<sup>351</sup> Ces mesures peuvent, par ailleurs, être réciproques.<sup>352</sup>

L'objectif politique d'ouvrir les marchés du travail de l'UE *via* une politique commune d'immigration à de nouveaux travailleurs migrants originaires de pays tiers, alors que des limites, même temporaires, sont mises à la libre circulation des nouveaux citoyens européens, choque le principe de préférence communautaire (institué dans le Règlement CEE 1612/68).<sup>353</sup> Toutefois, le Traité d'adhésion du 16 avril 2003 donne la préférence aux travailleurs nationaux des États membres sur les travailleurs de pays tiers, en ce qui concerne l'accès au marché du travail dans les États membres. Les élargissements de 2004 et 2007, ainsi que les mesures limitant l'accès aux marchés du travail ou de restriction de la libre circulation, sont, à plusieurs points de vue, des éléments importants pour expliquer la lenteur et les obstacles du développement d'une politique européenne d'immigration de travail. Premièrement, sur le plan institutionnel, les élargissements, parce qu'ils augmentent le nombre d'Etats et donc le nombre de voix au Conseil, rendent plus complexes encore les processus de négociations et la prise de décision à l'unanimité. Deuxièmement, les pays intégrés dans l'Europe ont des histoires migratoires spécifiques et pas nécessairement les mêmes besoins en matière de politique migratoire, donc les élargissements augmentent la complexité du débat quant au fond. Enfin, troisièmement, le fait que la majorité des Etats restreignent l'accès des travailleurs des nouveaux Etats membres à leur marché du travail national, empêche un débat serein et équilibré et induit un sentiment d'injustice ou de discrimination dans le chef des nouveaux Etats membres. Pour l'exprimer trivialement, comment octroyer un accès au marché du travail à des ressortissants des pays tiers *via* une politique d'admission d'immigration économique, alors que ce même accès est restreint pour

---

<sup>351</sup> Ainsi, l'Allemagne et l'Autriche ont décidé d'imposer des mesures transitoires pendant 7 ans. La Belgique et le Danemark ont maintenu des mesures pendant 5 ans. D'autres Etats ont donné libre accès aux travailleurs des huit nouveaux Etats dans le courant de la deuxième phase (l'Italie dès le 27.7.2006, les Pays-Bas au 1.5.2007, le Luxembourg dès le 1.11.2007 et la France dès le 1.7.2008). Enfin, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et la Finlande ont donné libre accès dès la fin de la première phase soit à partir du 1.5.2006. (Commission européenne, *Tableau synoptique des politiques des Etats membres*, 1.5.2009, <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=fr>> (20.12.2010)).

<sup>352</sup> C'est-à-dire que les nouveaux Etats membres ont également le droit d'imposer des mesures de restriction de l'accès à leur propre marché du travail aux membres de l'Europe des 15. Trois Etats ont fait usage de ce droit (la Slovénie jusqu'au 25.5.2006, la Pologne jusqu'au 17.1.2007 et la Hongrie jusqu'au 1.1.2009). (*Ibidem*).

<sup>353</sup> « Les États membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main-d'œuvre nationale et communautaire ou par la main-d'œuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché régulier du travail dans cet État membre » Résolution du Conseil, du 20.6.1994, concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi, JO C 274, 19.9.1996, p. 3.

des ressortissants européens qui devraient en principe bénéficier de la libre circulation, droit fondamental de la citoyenneté européenne ?

Cette crainte de l'invasion migratoire européenne, puisque les restrictions s'appliquent à de nouveaux ressortissants européens – qui devraient, en théorie, être traités de manière non discriminatoire par rapport aux anciens ressortissants européens –, devient alors incarnée par un migrant type : le travailleur nouveau ressortissant mais concurrent, car moins cher en termes de rémunérations. Lors du sixième élargissement, ce migrant type aura même une figure emblématique matérialisée, celle du « plombier polonais ». Sous ces figures idéales typiques du migrant, on comprend qu'il y a là une logique de préférence nationale et au-delà même se révèle une vision du monde que l'on pourrait qualifier de postcoloniale. Il s'agit toujours d'imposer à l'autre des rapports de domination.

D'un autre côté, la crainte de l'envahissement se manifeste en relation avec des facteurs structurels comme les pressions migratoires, la démographie galopante du Sud ainsi que les déséquilibres socio-économiques Nord/Sud. Le « pauvre Africain affamé » est le migrant type qui incarne cette peur. La crainte de l'invasion est alimentée aussi par des événements ponctuels, dont le paroxysme a été atteint avec la chute du mur de Berlin, mais que constituent potentiellement tous les conflits politiques ou, plus récemment, les crises environnementales. Les migrants types incarnant cette crainte sont les migrants de l'Est de l'Europe et aussi, plus largement, les demandeurs d'asile ou les réfugiés.<sup>354</sup>

Plusieurs entretiens indiquent d'ailleurs que cette crainte de l'envahissement, quelle qu'en soit l'origine, demeure et reste, malgré toutes les preuves, statistiques ou autres, attestant de son caractère infondé, un élément qui influence la perception de l'immigration et, de là, la manière dont elle peut être gérée par une politique publique, qu'elle soit nationale ou européenne, et cela même parmi les élites européennes.

« Les immigrants vont venir toujours. Dans le dernier papier j'ai eu la statistique du ministère italien. Et j'ai fait la comparaison 1<sup>er</sup> janvier - 15 mars 2008 et 1<sup>er</sup> janvier -15 mars 2009 : ça a augmenté et les mineurs ont augmenté et les MENA ont augmenté. On dit » Ah ! Les immigrants ne viennent pas parce qu'il n'y a pas de travail. » Il s'en fout. Il meurt de faim. Ici il aura au moins un lit. Il mange chaque jour et au bout d'un mois, deux, maximum trois... dehors, ils vont chercher quelque chose et

---

<sup>354</sup> Voir par exemple Wihtol de Wenden, 2001.

ils vont faire le transfert de fonds et ce qui l'intéresse bien sûr, [gagner]<sup>355</sup> leur vie pour le transfert de fonds vers leur famille. C'est un but très noble, mais il faut le gérer. Parce que si chacun prend son initiative, ça ne va pas. » (C1)

«It's part of what we see as strike to keep people out or let people in if they have a need protection or have a legitimate claim to come here for work. So it's a sort of a delicate balance and where, I think, where the debate has been for a very long time that we should try to make sure that the borders are as strict as possible as effectively garded. And so for you need also to come to terms with the idea that if you want to make sure that that part works you have to also allow some people to come in because otherwise the pressure on the borders will remain there. I mean the people who have an interest in coming to work if there is an economic interest, and there is. I mean clearly if you move from the type of Northern Africa and you cross in to Spain. And, you can make maybe three, four, five, ten times what you could in Africa... Of course you want to try even if it's very desperate! » (P4)

## 2.2. La décision du nombre de migrants

En relation avec cette crainte de l'envahissement, mais aussi en continuité avec les politiques nationales d'immigration ayant pour objectif de restreindre l'immigration, et plus trivialement dit, mais surtout plus explicitement signifié, les objectifs politiques d'immigration zéro, une question revient, dès lors qu'une politique communautaire d'immigration de travail tente d'être élaborée, occuper la place première pour les Etats membres, à savoir, non pas combien de nouveaux immigrants sont souhaités, ou si même des immigrants le sont, mais bien plutôt et avant tout, qui est responsable quant à la fixation du nombre d'immigrants qui pourraient être admis.

Question oratoire pour les Etats membres mais dont, depuis 2000, la réponse doit, au niveau européen, être constamment répétée, comme pour éloigner sans cesse toute velléité communautaire en la matière. En effet, lorsque la Commission propose, sur base de Tampere, une politique commune d'immigration de travail plus ouverte, les Etats membres, *via* le Conseil, refusent presque toute discussion. Ils exigent d'abord d'être rassurés sur leur pouvoir de contrôle et discrétionnaire. Ce qui leur importe c'est la maîtrise des volumes, qui est une assurance contre tout développement d'une politique européenne, qu'elle soit ouverte ou fermée à l'immigration. Avant même de discuter de la fonction de la politique européenne d'immigration, les Etats membres veulent être assurés qu'ils gardent leur pouvoir sur le

---

<sup>355</sup> La retranscription du mot « gagner » est incertaine.

volume. Et c'est assez frappant de constater que suite à la publication de la proposition de directive 2001, la Commission, dans ses communications sur la question et le commissaire Vitorino dans ses discours, n'auront de cesse de répéter que les Etats sont les seuls compétents dans la détermination du volume d'immigrants à admettre.<sup>356</sup> Il était pourtant également précisé *texto* dans la communication sur la MOC que les dispositions de la proposition de directive 2001 « ne prévoient pas d'objectifs quantitatifs ni de quotas. Les Etats membres demeurent responsables de la sélection des migrants économiques et de la détermination du nombre nécessaire pour satisfaire les besoins nationaux ».<sup>357</sup>

Dans le cadre des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, convoquée en 2001 (Déclaration de Laeken), la question d'une véritable politique commune d'immigration est à l'agenda de son groupe de travail Liberté, Sécurité et Justice. Les conclusions de ce groupe affirment aussi la compétence nationale en matière de détermination du nombre de migrants à admettre et de leur intégration.<sup>358</sup>

Le Conseil l'indique dans ses conclusions : « Par ailleurs, tout en reconnaissant que chaque Etat membre est responsable du nombre d'immigrants légaux admis sur le territoire, conformément à sa législation et compte tenu de sa situation particulière, y compris la situation de son marché du travail [...] ».<sup>359</sup> Finalement, la réponse à cette inquiétude d'un nombre de migrants qui serait décidé au niveau européen est formalisée tout d'abord dans le projet de Constitution établi par la Convention, et sera reprise mot pour mot dans le Traité de Lisbonne (*cf. infra*).

Cette focalisation de la part des Etats membres sur l'aspect quantitatif de l'immigration et d'autre part, cette répétition inlassable de la Commission sont révélatrices, une fois de plus, de la tension récurrente entre les deux acteurs majeurs du *policy-making* européen. La question

---

<sup>356</sup> « Notre objectif n'est pas d'augmenter le nombre, mais d'améliorer la gestion et de l'admission des flux migratoires » (Vitorino, « Hacia una política europea común de inmigración », seminario internacional sobre la Armonización de la política europea de inmigración, Madrid, 3.12.2001) et surtout « qu'il n'y aura pas de quotas européens d'admission. Les Etats membres conserveront leur responsabilité [...] de décider le nombre d'immigrés à admettre [...] » (*ibidem*)

<sup>357</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2001) 387 final, 12.7.2001, p.9.

<sup>358</sup> « Il a été noté que, selon une perception généralement partagée, et sans préjudice de la portée potentielle des bases juridiques, les Etats membres conservent, dans la pratique, leur compétence pour décider du nombre des admissions des ressortissants des pays tiers et de leur intégration dans le pays hôte. » (La Convention européenne, rapport du Président du groupe de travail Liberté, Sécurité, Justice à la Convention, 2.12.2002, CONV 426/02, p.5).

<sup>359</sup> Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 16 et 17 octobre 2003.

de la responsabilité du nombre de migrants montre la tension entre les acteurs de la décision et ceux de la formulation, et plus largement celle entre les niveaux, national et européen.

### 2.3. Des besoins à la capacité d'absorption

L'évaluation du nombre de migrants à admettre effectivement ou à attirer, et cela évidemment est lié à la réponse donnée à la première question, relève traditionnellement de la discrétion des Etats membres. Elle est abordée dans le contexte européen et fait débat, parce que les besoins de main-d'œuvre peuvent varier sur le plan géographique. Certains Etats, voire certaines régions, font état d'un besoin de main-d'œuvre, d'autres non. Ces besoins peuvent varier aussi dans le temps, selon certains secteurs – toutefois, des secteurs comme la construction sont en demande de manière récurrente. Ils varient aussi en fonction des qualifications ou compétences. Comme l'a remarqué Martin Ruhs, déterminer quels sont les besoins est un point très discuté et contesté.<sup>360</sup> Etant donné la difficulté de définir ces besoins, une autre notion est mise en étroite lien avec la question du volume et en devient la condition même de sa définition : c'est la notion très vague et très connotée de « capacité d'admission », ou de « capacité d'absorption », ou encore de « capacité d'accueil. » En fait, la « capacité d'absorption » est mobilisée quand il s'agit de répondre à la question : « combien de migrants ? » Et le nombre éventuellement établi en guise de réponse ne correspond pas au besoin réel, mais s'établit bel et bien à l'aune de cette capacité d'absorption à la limite fantasmée. On privilégie la réponse politique et même précisément politiquement correcte à la réponse logique. Cette capacité d'admission - et le terme de capacité peut bien être pris dans ses deux acceptions, celle de compétence et celle de contenance - est fonction de la capacité d'absorption, définie comme la capacité d'intégration. Le concept de « capacité d'accueil » est hautement politique (Héran, 2007 :22). Il ne s'agit ni d'un concept scientifique, ni sociologique, même s'il semble se faire passer comme tel. « *Seule la définition politique d'un seuil de référence peut nous dire si les capacités d'accueil sont extensibles à cette aune-là ou déjà comblés* » (Héran, 2007 :23).

---

<sup>360</sup> Voir Ruhs, présentation, EPC workshop, Brussels, 29.6.09.

Les besoins en termes de compétences, comme l'indiquent Ruhs et Anderson dans leur chapitre introductif, sont loin d'être si aisément identifiables, notamment en raison du flou qui entoure la notion de compétence (« *skills* »). Si les compétences de l'ordre de l'éducation peuvent se mesurer en regard des diplômes et des évaluations obtenus, les compétences plus « *soft* » (comme la résistance au stress, etc.) sont moins facilement décelables (Ruhs & Anderson, 2010).



« Il y a des limites à la capacité d'admission des Etats européens, liées à la capacité d'intégration des immigrés dans les sociétés d'accueil. » (Vitorino)<sup>361</sup>

Cet extrait est révélateur à la fois du discours de coordination qui s'articule entre les différents acteurs, mais aussi d'un discours de communication éminemment politique. En une phrase, le commissaire Vitorino résume ainsi le principe même de l'admission qu'il faut mettre en vigueur. En fin politicien, il mélange les concepts et mêle, dans une apparente logique, la capacité d'entrée et celle d'intégration. On impute la restriction aux limites de « capacité d'intégration des immigrés dans les sociétés d'accueil ». Dans cette perspective, l'intégration semble dépendre du migrant et de la société d'accueil. Héran met en garde sur cette tendance à faire référence aux « *capacités nationales* », lesquelles traduisent en réalité les sentiments de l'opinion publique, et dont on perçoit l'aspect très subjectif (Héran, 2007 :25). Le rôle de l'autorité publique semble alors se limiter à l'évaluation de cette capacité, alors qu'elle a le pouvoir de la modifier en fonction des politiques publiques mises en place, aussi bien en termes d'accueil et d'intégration des immigrants, que de logements, d'emploi, d'éducation, etc. Dans cette optique, la définition de la capacité d'accueil doit être établie à la mesure du « *volontarisme politique* », et donc en lien avec les objectifs de la politique d'immigration (Héran, 2007 :25).

Par ailleurs, Héran fait une comparaison à première vue surprenante entre le vieillissement de la population et l'immigration, en rappelant que les deux phénomènes ont un caractère imposé dont on cherche à se défaire. Il rappelle que le phénomène du vieillissement (l'augmentation du nombre de personnes âgées, résultat de l'allongement de l'espérance de vie) est en quelque sorte subi, mais qu'on ne peut éthiquement se débarrasser des personnes âgées.<sup>362</sup> Il se réfère à la réplique que Overall avait signifiée aux propositions de certains scientifiques comme Hardwig qui défendent l'idée d'un « *devoir de mourir* » en raison des coûts exorbitants liés à la prolongation de la vie.<sup>363</sup> Overall remet en effet en doute l'affirmation générale selon

---

<sup>361</sup> Ferenczi, T. (2003) « Des quotas d'immigration avec les pays tiers en échange d'accords de réadmission. Entretien avec Antonio Vitorino, commissaire européen (JAI) », *Le Monde*, 3.10.2003.

<sup>362</sup> Héran se réfère à l'essai provocateur de Régis Debray (*Le Plan vermeil : modeste proposition*, Paris, Gallimard, 2004) qui envisage, dans le droit fil du pamphlet de Jonathan Swift (1729) des moyens pour être quitte des personnes âgées (dans cette satire, *A Modest Proposal : For Preventing the Children of Poor People in Ireland from Being a Burden to Their Parents or Country, and for Making Them Beneficial to the Public*, Swift ne propose pas moins que de manger les petits enfants des pauvres considérés comme une population trop nombreuse, nuisible car destinée à la mendicité ou au vol et finalement constituant une charge pour la société et l'Etat).

<sup>363</sup> Hardwig, J. (1997) « Is There a Duty to Die? » *Hasting Center Report*, 27(2), pp. 34-42; Hardwig, J. *et al.* (2000) *Is There a Duty to Die ? And Other Essays in Medical Ethics*. New York, Routledge. Les thèses de

laquelle les personnes âgées constituent inévitablement un « fardeau » pour la société et réfute cette perspective favorable à l'« *age rationing* » où la personne est considérée exclusivement en termes de coûts et de bénéfices et non pour la valeur propre de sa personne (Overall, 2003 :75). Elle souligne les implications politiques de cette vision de la société: « *In fact, the promulgation of a duty to die might be regarded as the reductio ad absurdum of a social policy that says that individual responsibility must always replace collective responsibility* » (Overall, 2003:91). Dans le contexte du contrôle migratoire en Europe, on observe également cette tendance à vouloir transférer des charges des Etats d'immigration vers les Etats d'émigration ou vers les migrants en tant qu'individus « responsabilisés» (*cfr supra*).

#### 2.4. Les relations entre immigration légale et immigration irrégulière

Un instrument spécifique de l'action publique pour répondre à la question de comment déterminer le nombre de migrants à admettre est la mise en place de contingents. Appelés aussi quotas, les contingents sont des pourcentages déterminés ou des limites quantitatives fixées et autorisées.

L'action de la Commission européenne en matière de régulation de l'immigration de travail, et aussi sa proposition de mise en place d'une méthode ouverte de coordination destinée à prévoir des orientations pluriannuelles déterminées au niveau européen, ont été comprises par certains Etats membres comme une velléité d'établir des quotas européens, ce dont la Commission s'est défendue. La question du responsable du volume d'admission a été potentiellement réglée par l'article du projet de traité constitutionnel transmis en 2003.

« ... un verrou, qui maintient la compétence des Etats membres pour ce qui est du volume de la migration de travail. Et au fond, ça me semble quand même significatif du fait qu'il y avait un manque de dialogue entre les acteurs et une certaine méfiance, parce que jamais à la Commission, on n'a pensé que c'était au niveau européen qu'on déterminerait le volume de la migration de travail pour les différents Etats membres. Alors, le fait qu'on ait ressenti le besoin de mettre ce verrou dans la Constitution montre qu'il y avait une méfiance et que certains des Etats membres imaginaient qu'on allait à un moment donné au niveau de Bruxelles, déterminer le volume de la migration de travail pour les Etats membres. » (E6)

---

Hardwig sont critiquées dans le chapitre 3 de Christine Overall (2003) intitulé «Age Rationing and 'Generational Cleansing' *Evaluating the 'Duty to Die'*», pp.64-94.

Il était ainsi clarifié au niveau même d'un traité qu'il n'y aurait pas d'ingérence européenne dans le droit de décider et déterminer le nombre d'entrées. Quelques Etats membres (Autriche, Espagne, Italie) utilisent les quotas d'immigration ou les ont utilisés par le passé (comme la Belgique) et sont familiarisés avec cet instrument. D'autres sont résolument opposés à l'idée même de l'instrument (Allemagne, France).<sup>364</sup>

« Alors cette notion de quotas européens, qui seraient définis au niveau européen puis réalloués en fonction des besoins des pays, cette notion n'est pas acceptée. La Commission n'a pas réussi à la faire prévaloir. » (C12)

En réalité, ce n'est pas tant de l'usage de quotas européens dont il est question, puisqu'en principe cette idée est loin de faire l'unanimité, mais bien plutôt de la pertinence de la relation entre migrations légales et clandestines. Cette relation est fondée sur la supposition de deux principes. Le premier est celui des vases communicants, c'est-à-dire la validité de l'équation selon laquelle plus d'admission légale de travailleurs migrants égale moins de travailleurs migrants clandestins. Le second principe voudrait que les quotas soient un moyen d'envoyer aux pays d'origine et de transit un message clair et chiffré d'ouverture, dans les pays européens, à l'immigration de travail, pour les inciter, en contrepartie, à collaborer dans la lutte contre l'émigration irrégulière vers l'Europe. Les quotas de travailleurs migrants peuvent ainsi servir de monnaie d'échange dans la négociation d'accords de réadmission de migrants clandestins.

La Commission produit une étude sur la question des quotas intitulée *Etude sur les liens entre immigration légale et clandestine*.<sup>365</sup> Basée principalement sur les informations transmises par des experts nationaux et sur des questionnaires transmis aux ministères des Etats membres, elle décrit les nouvelles politiques d'admission de travailleurs mises en œuvre dans les Etats membres depuis la moitié des années 1990 et ce, afin de pallier aux pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs, comme ceux de la santé ou des hautes technologies.<sup>366</sup> Malgré son caractère succinct, cette étude est importante, car elle fait le point sur les récentes politiques nationales d'admission de travailleurs, et particulièrement sur l'usage de quotas

---

<sup>364</sup> Cela dit, fixer des quotas, ou des limites, ou des objectifs chiffrés est une chose, la manière de les mettre en œuvre en est une autre. Pour les uns, il s'agit d'atteindre ces quotas, pour d'autres, ce sont des outils d'appréciation et de répartition.

<sup>365</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine*, COM(2004) 412 final, 4.6.2004.

<sup>366</sup> Cette étude est discutée lors de la 2529<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 2-3.10.2003, 12762/03 (Presse 278).

d'immigration et d'accords bilatéraux, ainsi que sur des mesures de régularisations qui peuvent être considérées comme des politiques d'admission en situation postmigratoire. La première partie est une lecture critique des mesures d'admission mises en place par les Etats membres, leurs principes (de fonctionnement, les institutions responsables) et les objectifs qu'elles visent à atteindre (à quoi cherchent à répondre ces mesures), sans omettre les difficultés rencontrées. La Commission souligne la compétition qui prévaut entre les Etats membres en matière d'admission de ce type de travailleurs (qualifiés ou hautement qualifiés) et observe que cette compétition nuit à l'efficacité (aux objectifs d'attractivité) de ces politiques d'ouverture.

La deuxième partie de l'étude cherche à répondre à la question des liens entre immigration légale et « illégale » et les relations avec les pays tiers. Le premier constat établi est qu'une grande partie des migrants « illégaux » sont entrés de manière légale mais ont dépassé la limite de séjour qui leur était autorisée. Le deuxième constat relève la difficulté de chiffrer et de caractériser précisément les migrations « illégales », considérées comme importantes néanmoins. Et il est rappelé que la réduction de l'immigration « illégale » est une priorité politique, tant au niveau national que supranational. La Commission estime qu'il y a un lien indéniable entre immigration « illégale » et économie informelle, et que les migrants clandestins, indépendamment de leur niveau de qualification, ont tendance à occuper des emplois peu qualifiés caractérisés comme 3D jobs (*dirty, dangerous and demanding work*). L'étude aborde aussi brièvement la question des besoins, et en particulier les projections de besoins et la relation entre ces besoins et l'immigration. La Commission considère que « la perspective de pénuries dans certains secteurs du marché du travail des Etats membres révèle le besoin d'une nouvelle politique d'immigration. »<sup>367</sup>

La Commission confirme donc la pertinence du lien entre migrations illégales et légales mais reconnaît qu'il n'est ni clair ni évident de démontrer que l'ouverture de canaux légaux diminuerait effectivement les migrations « illégales ». Elle constate aussi que l'usage de quotas peut être probant, notamment lorsqu'ils sont offerts comme monnaie d'échange de la coopération des pays tiers dans la lutte contre l'immigration illégale, tout en reconnaissant que tous les Etats membres n'acceptent pas l'idée de quotas. Elle conclut donc que, quelles que soient les mesures envisagées pour l'ouverture de canaux légaux d'immigration de travail,

---

<sup>367</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine*, COM(2004) 412 final, 4.6.2004, p.17.

d'autres mesures pour lutter contre l'immigration illégale demeurent primordiales. En effet, il est rappelé que les opportunités de travail clandestin constituent un facteur d'attraction pour l'immigration « illégale », d'où la nécessité de travailler sur ce facteur également.

«Je pense que M. Frattini venait d'un pays qui a un problème très sérieux avec le contrôle des migrations, qui voudrait bien y arriver mais qui n'y parvient pas. Il y a des régularisations. Il y a des hauts et des bas dans la politique italienne de l'immigration. Et je pense que M. Frattini cherchait, dans un cadre européen, un renforcement des capacités italiennes. Et donc il aurait voulu une Europe plus forte de ce point de vue-là. Mais la France elle-même n'a pas accepté. La France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni n'ont pas accepté cette notion de politique européenne quantitative de l'immigration parce que la politique migratoire nationale est un paramètre d'ajustement du fonctionnement du marché du travail dans des pays comme la France et l'Allemagne aussi. Donc si on fixe des quotas européens, ce sera beaucoup plus difficile de les faire évoluer. Il va falloir revenir au Conseil, il va falloir revoter. Donc ça crée du point de vue des Etats membres une rigidité... et qui me semble définitivement difficilement surmontable à court terme tant qu'on n'a pas un marché du travail européen. Et effectivement on n'a pas UN marché du travail européen, on a DES marchés du travail nationaux. » (C12)

### **3. L'immigration par l'emploi et l'intégration**

#### **3.1. Reprises du discours**

Les deux présidences de 2003 sont tenues par la Grèce et l'Italie. Et il semble que l'enjeu, pour ces nouveaux pays d'immigration, soit d'élaborer une politique plus équilibrée au niveau européen en termes de lutte contre l'immigration clandestine, d'ouverture de canaux légaux et de partage du fardeau (*burden sharing*). Ces deux pays au sud de l'Europe sont en effet soumis à des pressions migratoires importantes et surtout à la tâche de gardiens des frontières de l'Europe. Les questions d'immigration y sont prioritaires et tous deux les ont donc inscrites à l'agenda de leur présidence. Ces deux pays partagent également un autre rapport historique à la migration, dans la mesure où ils ont été d'abord des pays d'émigration, mais ce fait n'a guère d'incidence quant à leur degré d'ouverture en faveur d'une nouvelle immigration, leur opinion publique n'y étant pas nécessairement plus favorable. Par contre, certains secteurs de leurs marchés du travail caractérisés par le besoin récurrent d'une main-d'œuvre peu qualifiée, flexible, disponible et bon marché, les poussent à garder une certaine ouverture même si celle-ci concerne « la porte de derrière ».

« En Italie, il y a eu autre chose. Là aussi immigration. Je veux dire ces deux pays-là [Espagne et Italie] qui étaient classiquement des pays d'émigration vers le nord de l'Europe sont ... d'abord il y a eu les retours de *ageing migrants coming back home* et puis en Italie, il y a une chose que moi je trouve fascinante : comment l'immigration a servi ... les *badanti*<sup>368</sup>, vous connaissez ça ? [...] ... Autour de 2004, vous aviez de l'ordre de deux millions d'immigrants frais, et un sur trois c'étaient des *badanti* c'est-à-dire des femmes roumaines, maghrébines, qui étaient là... Pour faire quoi ? Pour s'occuper des vieux ! [...] C'est-à-dire que là le lien avec le vieillissement de l'Italie et l'immigration était doublement évident parce que c'était pour s'occuper des vieux [...] Les *badanti* leur ont servi à s'occuper des vieux à domicile. » (E5)

La Grèce affiche un agenda ambitieux en matière d'immigration légale. Durant sa présidence, cette dernière remonte en effet à l'agenda et ce, pour plusieurs raisons. Il y a d'abord la volonté affichée de la présidence, dans son programme, de faire adopter les deux propositions de directives déjà en négociation lors de la présidence précédente, celle sur le regroupement familial<sup>369</sup> et celle sur le statut de résident de longue durée.<sup>370</sup> En outre, la présidence affirme vouloir conclure la première lecture de la proposition de directive emploi salarié/indépendant et examiner une nouvelle proposition de directive concernant l'admission à des fins d'études.

La présidence grecque cherche donc à replacer l'immigration légale dans les priorités, mais aussi à davantage marquer le lien entre l'immigration légale et l'intégration sociale. Elle se montre active non seulement au niveau de la procédure de *decision-making* en relation avec l'immigration légale, mais aussi au niveau de la discussion, du débat sur les questions y afférentes, marquant sa volonté de rafraîchir le débat avec des idées nouvelles.<sup>371</sup> Elle affiche sa volonté de traiter la question du contrôle de l'immigration de manière dépassionnée et de plutôt l'examiner dans une approche économiste, où l'on envisagerait les bénéfices de l'immigration autant que ses coûts. « *Building on earlier efforts of the Belgian, Spanish, and Danish presidencies, the Greek Government's goal is to move from myth to fact on migration*

---

<sup>368</sup> « Les « *Badanti* » sont ces femmes de l'Est, venues en Italie pour travailler comme aide à domicile et s'occuper, jour et nuit, d'une personne âgée ce qui leur permet de faire vivre leur famille à distance. C'est un véritable phénomène de société en Italie, l'un des plus vieux pays d'Europe où la nécessité d'une aide pour les personnes âgées est en constante augmentation. La réponse vient de l'immigration, plus ou moins clandestine. » <<http://www.photographie.com/?pubid=105456>> (15.10.2010).

<sup>369</sup> Accord politique de la 2489<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, le 27.2.2003.

<sup>370</sup> Accord politique du Conseil Justice et Affaires Intérieures, lors de sa session des 5 et 6 juin 2003.

<sup>371</sup> Programme of the Greek Presidency in the fields of Immigration, Border Control and Asylum, note from the Presidency to the SCIFA, 5672/03, 24.1.2003.

and encourage all EU governments to focus on evidence-based policy rather than respond to raw public emotion. »<sup>372</sup>

Soutenue par l'*Athens Migration Policy Initiative* (AMPI)<sup>373</sup>, la présidence organise donc plusieurs événements, comme l'atelier « *Managing Migration for the Benefit of Europe* », qui réunit des experts internationaux sur l'immigration, des membres du CSIFA, de la Commission et du Secrétariat du Conseil, la commissaire européenne à l'Emploi et des autorités grecques.<sup>374</sup> Préambule à la conférence européenne du même nom prévue pour mai 2003, cet atelier met en avant le lien entre démographie et immigration. L'AMPI considère en effet que la politique communautaire d'immigration doit être une politique globale et équilibrée. Son but doit être « de maximiser les bénéfices et de minimiser les coûts de l'immigration. »<sup>375</sup> L'AMPI, quant à elle, est favorable à « *more affirmative migration management agenda* » au niveau européen. Les deux premiers points d'action prônés concernent l'immigration de travail. Il s'agit à la fois d'articuler davantage l'agenda sécuritaire et le contrôle des frontières avec un agenda plus focalisé sur la compétitivité et les questions d'emploi et de croissance économique, et aussi de relier emploi, immigration, politique sociale et déclin démographique dans le débat européen. Ce discours rejoint en cela celui de la Commission.

Le Sommet européen de Thessalonique en juin 2003 clôture la présidence ; on y insiste sur le besoin d'une « politique d'immigration plus structurée » qui passe par la recherche de « voies de migration légales dans le cadre d'un mandat spécifique », affirmant la volonté de replacer l'immigration au top des priorités.<sup>376</sup> Les conditions mises en avant dans cette recherche d'ouverture sont d'emblée la capacité d'accueil des Etats membres, argument majeur pour les décideurs. L'accent est mis aussi sur la nécessité de coopération avec les pays tiers, pour une situation *win win*.

Avec la présidence grecque, on peut considérer que le débat sur la politique d'immigration que la Commission européenne voulait initier dans la phase précédente débute, sans pour

---

<sup>372</sup> Souligné dans l'original. Hamilton, K. (2003) *The Athens Workshop on Managing Migration for the Benefits of Europe. Summary Report*, 31.1.-1.2.2003, Athens, AMPI, p.2.

<sup>373</sup> Un projet initié et soutenu par le Ministère grec des Affaires étrangères et lancé par le Migration Policy Institute (MPI) basé à Washington.

<sup>374</sup> L'atelier a lieu les 31 janvier et 1<sup>er</sup> février 2003.

<sup>375</sup> < <http://www.migrationpolicy.org/AMPI/about.html> > (23.12.2010).

<sup>376</sup> Conseil européen de Thessalonique, *Conclusions de la présidence*, 19 et 20 juin 2003.

autant avoir vraiment lieu car il reste limité.<sup>377</sup> De son côté, la présidence italienne annonce la reprise de l'examen de cette proposition dans son programme sur l'immigration, les frontières et l'asile pour le second semestre 2003, mais elle sera finalement laissée de côté et ne sera plus jamais discutée.

### 3.2. Clarifications et ajustements

Par la nouvelle communication sur *l'immigration, l'intégration et l'emploi*, la Commission met en relation le rôle de l'immigration et les objectifs de la Stratégie de Lisbonne, avec en toile de fond le vieillissement.<sup>378</sup> La Commission reste dans la ligne abordée dans *Politique communautaire en matière d'immigration*, rappelant les principaux liens qu'elle établit avec l'immigration d'une part, et soulignant quatre problèmes d'autre part : la pénurie de qualifications, la compétitivité pour attirer les travailleurs, le vieillissement de la population et enfin les pressions migratoires. Elle se base sur l'hypothèse suivante, affirmant à nouveau sa volonté de vision au-delà du court terme : « Il est de plus en plus probable que les flux d'immigration vont s'accroître et seront plus que jamais nécessaires, de sorte qu'il faut anticiper ces changements. »<sup>379</sup> Cette communication revoit et approfondit en quelque sorte un argumentaire ébauché dans *Politique communautaire en matière d'immigration*. Les solutions politiques et les idées programmatiques sont adaptées, et ce, en réponse aux réactions des acteurs de la décision.

Premièrement, la relation entre immigration et démographie est clarifiée. Il est énoncé que, quand bien même il y aurait une augmentation de l'immigration, celle-ci ne résoudrait pas à terme la question du financement des pensions. « L'immigration ne peut aider à améliorer la durabilité des systèmes des pensions que si elle ralentit la tendance d'un recul de l'emploi après 2010. Mais à long terme, on ne pourra prévenir les effets du vieillissement sur les systèmes de protection sociale sans une progression significative de la fécondité. »<sup>380</sup> En ce qui concerne le déclin démographique, la Commission reconnaît que cela dépend de

---

<sup>377</sup> Il s'agit principalement d'une initiative grecque avec la mobilisation d'un *think tank* important présidé par une personne d'origine grecque, mais un *think tank* qui n'est pas ancré en Europe.

<sup>378</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité Économique et Social européen et au Comité des Régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, COM(2003) 336 final, 3.6.2003.

<sup>379</sup> *Ibidem*, p.9.

<sup>380</sup> *Ibidem*, p.14.



l'immigration permanente plutôt que d'une immigration à des fins d'emploi.<sup>381</sup> La communication répond ainsi à la question posée par le rapport de la Division Population de l'ONU et affirme que chercher à compenser totalement les effets du vieillissement par une migration de remplacement ne constitue pas une option réaliste, marquant bien de cette manière qu'elle ne prône pas un recours à l'immigration comme solution totale aux questions de démographie.<sup>382</sup>

Deuxièmement, en ce qui concerne les pénuries de qualifications, la Commission déclare que « le principal défi consistera à attirer et recruter les migrants idoines pour que la main-d'œuvre de l'Union européenne puisse maintenir la productivité et la croissance économique de l'Union. Face à la pénurie et à l'inadaptation croissantes des qualifications, qui seront longues à surmonter, on commence à admettre que l'immigration économique pourrait avoir un rôle à jouer dans la correction des déséquilibres du marché de l'emploi si les immigrants possèdent les qualifications appropriées. »<sup>383</sup> La Commission met l'accent sur les migrants appropriés. En d'autres termes, le bénéfice d'une immigration de travail pour l'économie devient conditionné aux qualifications des migrants. *Exit* le besoin de travailleurs non qualifiés, contrairement à ce qui était affirmé dans *Politique communautaire en matière d'immigration*.

Troisièmement, la Commission estime qu'il y a une prise de conscience des gouvernements de la nécessité d'une « politique de l'immigration plus proactive et prospective », indispensable pour limiter la pression migratoire et donc l'immigration clandestine. Toutefois, elle reconnaît la difficulté de mettre en place une telle politique où offre et demande coïncideraient en quelque sorte parfaitement. Selon elle, le seul moyen de faire au mieux correspondre les futurs besoins du marché de l'emploi et les immigrants potentiels, serait de pouvoir sélectionner et attirer les migrants potentiellement capables de s'adapter, en raison de leurs qualifications, expériences et capacités personnelles.<sup>384</sup>

Dans cette communication, la Commission invite à « adopter une approche anticipatrice », proactive de l'immigration et, ce qui diffère des propos de 2000, c'est qu'elle met moins l'accent sur le développement au niveau européen, mais insiste plutôt sur la nécessité d'une participation de différents acteurs à différents niveaux. Dans cette communication, la

---

<sup>381</sup> *Ibidem*, p.16.

<sup>382</sup> *Ibidem*, p.17.

<sup>383</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>384</sup> Souligné par l'auteure, *ibidem*, p.16.

Commission demande à nouveau à ce que la directive sur l'admission aux fins d'exercer un emploi soit adoptée.

La communication sur *l'immigration, l'intégration et l'emploi* est réalisée sous la coresponsabilité des commissaires respectifs de la JAI et de l'Emploi (Vitorino et Diamantopoulou), attestant d'un certain rapprochement entre les deux DG. Autrement dit, en dépit du conflit territorial originel (*cfr supra*), cette communication témoigne d'une certaine volonté de collaboration. Ce qui ne signifie pas pour autant une harmonisation des agendas des deux DG en matière d'immigration de travail. Un fonctionnaire de la DG Emploi (C5) considère que la question des migrations n'est pas la principale préoccupation de la DG Emploi, mais que pour la DG JAI, la question de l'emploi est un élément fondamental de l'intégration des migrants. Au conflit territorial se superpose donc un conflit idéologique, car l'approche même ou la définition donnée à l'intégration par la DG Emploi diffère de celle qu'adopte la DG JAI.<sup>385</sup> Et même si les conceptions données à l'intégration sociale par les deux DG semblent concorder sur le plan discursif, c'est davantage le rôle de l'intégration dans la politique migratoire qui est différent, ainsi que l'exprime de manière très explicite un fonctionnaire de la DG Emploi.

« Sous la présidence française, on a adopté une communication sur l'intégration mais quand on a parlé à ce moment-là, d'intégration ce n'était pas le sens que nous donnons dans cette partie-là de la Commission à l'intégration. C'était un autre sens... ... L'intégration telle que les Français - parce que c'est vraiment venu d'eux - s'est présenté en complément d'une politique migratoire fortement marquée par les besoins du marché du travail européen. Et c'est plutôt les droits et les devoirs des migrants des pays tiers. C'est ... ... Il y a un petit peu un renversement, dans le concept d'intégration. Parce que ce concept jusqu'au début des années 2000 avec les programmes d'Helsinki était un concept qui disait à partir du moment où quelqu'un est légalement résident, quelle que soit sa nationalité, dans l'Union européenne, euh... il a droit à un certain nombre. Hum... Il a un certain nombre de droits sociaux qui sont destinés à favoriser son intégration. Donc ce n'était pas un préalable, c'était une conséquence du fait qu'il fût légalement résident. » (C12)

Selon un fonctionnaire de la DG Emploi, les deux points d'achoppement et de débat – il se refuse à parler de conflit, alors que plusieurs fonctionnaires de la DG JAI perçoivent davantage ces relations comme conflictuelles et emploient le terme « confrontation » (C8) –,

---

<sup>385</sup> « *Directorates General are influenced by the nature of the sector in which they work, and by the beliefs, understandings and interpretations which they encounter in the various national government ministries, in the agencies, interest groups, lobbyists, academics and researchers, journalists and others who make up the 'community' which is concerned with and active in the policy area* » (Stevens, 2000:1999).

concernaient la manière de considérer la gestion de l'immigration et la question de l'intégration par le travail. En ce qui concerne l'intégration, elle ne peut être optimale que si elle est basée sur une intégration sur le marché du travail.

Selon lui, la DG Emploi a poussé la DG JLS à travailler sur l'aspect immigration légale. La relation avec la problématique de l'emploi, selon ce fonctionnaire, n'est pas la même, l'angle d'approche est différent. Pour la DG Emploi, le travail est un moyen servant d'autres buts comme la croissance, la sécurité sociale ; pour la DG JAI, l'emploi est une fin en soi pour l'intégration des migrants. Ce fonctionnaire distingue deux crédos, deux approches de la politique d'immigration en opposition. L'approche qu'il qualifie de bonne gestion, consiste à ouvrir des voies légales pour recanaliser les flux et ainsi limiter au maximum l'immigration illégale et les campagnes de régularisations. La mauvaise gestion, c'est la politique qu'il qualifie de « stop and go », ou autrement dit, aucune possibilité de migration légale, d'où le développement d'une immigration clandestine qui finit par être régularisée, soi-disant de manière exceptionnelle, mais en réalité périodiquement. Cela permet de garder des politiques restrictives. Il cite l'exemple de pays du Sud. Il considère qu'au moins depuis 2003, la DG Emploi défend le discours d'ouverture à l'immigration. D'après un de nos informateurs auprès de la DG Emploi, la communication de 2003, la communication sur *l'immigration, l'intégration et l'emploi* aurait été au départ plus conservatrice du point de vue de la DG JAI.

Avec cette proposition, les deux DG se rencontrent, en ce sens qu'elles considèrent l'une et l'autre que l'accès au marché du travail est l'élément de base de l'intégration du migrant. La logique adoptée est d'ordre économique avant tout. L'objectif de cette politique est de faire du migrant un acteur économique, facteur de production et de croissance. Il ne s'agit pas d'une logique plus politique qui envisagerait le migrant comme un acteur politique, un nouveau citoyen potentiel.

Finalement, des différences dans la manière de penser l'immigration de travail subsistent au sein même de la Commission entre la DG JLS et la DG Emploi. Mais cette période d'impasse a aussi constitué une phase de transition qui a permis des échanges et des rapprochements. Les rapports sont désormais moins tendus que dans la première phase.

#### **4. Conclusions partielles**

Le chapitre précédent a montré qu'une conjonction d'éléments dont notamment la nouvelle situation institutionnelle a permis à la Commission d'énoncer ses prétentions. A savoir, l'élaboration d'une politique communautaire d'immigration, y compris celle des travailleurs, justifiée pour des raisons de cohérence et de compétitivité et en argumentant de l'existence d'un besoin général d'immigration de travail pour faire face à des problèmes démographiques et économiques, mais aussi en réponse aux pressions migratoires. Corollairement, la Commission lance au niveau européen la question de la réouverture de l'Europe à l'immigration de travail.

Ce chapitre-ci a mis en lumière les suites données à ce discours. Le processus de la décision politique est amorcé puisque les acteurs de la décision disposent des premiers instruments potentiels qui permettraient de mener une action publique communautaire en matière d'immigration de travail. Les Etats membres au sein du Conseil, acteur majeur de la procédure de décision par le vote à l'unanimité, réagissent peu favorablement à la proposition de directive de la Commission et à sa communication de méthode ouverte de coordination. D'autres acteurs, comme le Parlement européen, le CESE soutiennent les idées de la Commission. C'est donc à la fois une phase d'échec ou d'impasse pour le changement politique promu par la Commission, mais aussi une phase de transition et de questionnement.

Cette deuxième phase, qui commence mi-2001 et s'achève début 2004, est marquée par un événement international majeur et sans précédent – les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis – qui trouble les agendas nationaux et européens. Il renvoie, malgré les efforts de la présidence belge, la question de l'immigration de travail à l'arrière-plan comme en témoignent les conclusions du Conseil européen de Séville. Cette phase est aussi marquée par le plus grand élargissement européen. Dans la perspective de l'adhésion de dix nouveaux Etats membres, des mesures de transition sont prises à l'égard des ressortissants de huit d'entre eux. Ces mesures visent à leur restreindre l'accès aux marchés du travail des anciens Etats membres qui le souhaitent. La plupart d'entre eux opte pour cette restriction. Comment dès lors, envisager une ouverture de l'Europe à des travailleurs migrants de pays tiers ? Par ailleurs, plusieurs Etats membres modifient leur législation afin de faciliter l'admission de certains travailleurs voire créent des systèmes spécifiques pour les travailleurs migrants hautement qualifiés. Enfin, cette phase est animée, sur le plan institutionnel, par un projet de constitution pour l'Union. La distribution des compétences nationales et supranationales est

donc à l'agenda et en ce qui concerne le contrôle de l'immigration, les Etats, via ce projet, signifient expressément que leur revient la responsabilité de déterminer le nombre d'immigrants autorisés à entrer sur leur territoire.

Les idées de la Commission de la première phase sont reprises sous diverses formes (communications comme l'*Etude sur les liens entre immigration légale et clandestine* ou dans les allocutions de Vitorino). Des idées cognitives sont pointées comme la compétition des Etats membres en matière d'admission mais aussi l'accroissement potentiel des migrations et la nécessité des migrations.

Plusieurs questions sont soulevées et des réponses sont déjà ébauchées : la question de la compétence communautaire dans le domaine, celle de décider si l'admission de migrants pour raison d'emploi doit être organisée au niveau européen et la question du besoin de migrants dits économiques, voire même plus largement d'une immigration tout court. Cet élément concerne l'articulation avec la politique de l'emploi envisagée au niveau européen, autrement dit, il s'agit de la légitimation donnée à cette immigration et à ces travailleurs migrants.

Comme cette question des besoins est controversée, mais aussi difficile à évaluer, un autre critère d'admission est mis en avant, à savoir la capacité d'admission ou d'absorption. Cette notion est tout aussi vague objectivement, mais nettement moins controversée. Si l'élément central des débats réside dans la question de savoir qui est qualifié pour décider du nombre de migrants de travail qui pourraient être admis, cet enjeu du nombre s'articule aussi avec les mesures liées aux élargissements de l'Union. La réponse est apportée dans le projet de traité constitutionnel présenté par la Convention sur l'avenir de l'Europe. Il confirme la compétence communautaire sur la politique d'immigration, mais spécifie que la détermination du nombre de migrants à admettre relève des compétences nationales.

Les débuts de cette phase sont marqués par la non résonance du discours avec les questions à l'agenda comme la lutte contre le terrorisme ou les questions d'asile. Le discours n'est pas considéré par le Conseil comme étant applicable en raison de la base légale du Traité. Et en raison de la diversité des besoins des Etats membres, la solution politique proposée apparaît comme contrevenir au principe de subsidiarité. Au niveau du discours qui émane du Conseil, les solutions politiques privilégiées restent la fermeture des frontières et des mesures de transition en prévision de l'élargissement de 2004 avec une vision du monde où on décèle une crainte de l'envahissement. On observe un clivage de plus en plus manifeste à ce propos entre

Etats du nord et du sud de l'Europe. Les premiers peinent à admettre le besoin d'immigration face à une opinion publique réputée hostile. Les seconds, nouveaux pays d'immigration, cherchent des solutions pour faire face aux pressions migratoires et en particulier, au développement de l'immigration clandestine. Il y donc une résonance partielle du discours chez les Etats membres qui cherchent à diminuer leurs pressions migratoires. L'AMPI offre une opportunité de reprise lente du débat sur l'ouverture à l'immigration de travail.

La Commission (coresponsabilité des DG JAI et Emploi) poursuit son discours *via* une nouvelle communication (*communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*) où elle précise et révisé ses idées programmatiques. L'immigration de travailleurs peut offrir une solution aux pénuries de qualifications pour autant que les migrants idoines soient attirés. L'immigration de travailleurs n'est plus présentée comme LA solution, mais bien comme une solution partielle aux enjeux démographiques. La Commission reconnaît que seule une immigration permanente peut pallier au déclin démographique sans pour autant se prononcer de manière péremptoire sur ce point. L'immigration de travail reste considérée comme une solution aux pressions migratoires. Sans pouvoir établir une corrélation claire entre ouverture de canaux d'immigration de travail et diminution de l'immigration clandestine, il est néanmoins admis que l'ouverture puisse servir de levier pour la réadmission de clandestins. La politique à envisager doit donc anticiper les changements. Et les solutions politiques impliquent de sélectionner et attirer les migrants nécessaire et capables de s'adapter. L'intégration des migrants constitue un enjeu supplémentaire dans le débat. Les différents acteurs ne s'accordent pas nécessairement sur le sens de cette intégration (idée cognitive) et par conséquent, sur ce qu'elle implique en termes de politique (idée normative).

Cette phase se termine dès lors qu'est actée, tant de la part de la Commission, que de celle du Conseil, l'impossibilité d'adopter la *proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité indépendante*.<sup>386</sup> La Commission reconnaît que la portée de la proposition de départ et le principe de la préférence communautaire sur le marché du travail national doivent

---

<sup>386</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine*, COM(2004) 412 final, 4.6.2004 et Conseil Justice et Affaires Intérieures, 2548<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 27-28.11.2003.

être clarifiés.<sup>387</sup> Pour sa part, elle indique qu'il faut se baser d'un côté, sur le projet de traité constitutionnel et d'un autre côté, sur le principe de la valeur ajoutée au niveau européen.<sup>388</sup> Cette phase s'achève donc sur des questions non résolues et sur un débat à peine esquissé. Il est néanmoins reconnu que, quel que soit le système européen qui serait mis en place, il ne doit en aucun cas être un système de contrôle quantitatif. Finalement, malgré le refus de la part des acteurs de la décision d'une méthode ouverte de coordination et aussi celui d'envisager, un instrument de politique communautaire d'immigration de travail avec une proposition législative, ces mêmes acteurs acceptent toutefois de poursuivre le débat dans le cadre fermé d'un nouveau groupe informel européen, le Comité Immigration et Asile.

Dans la grille d'analyse qui figure à la page suivante, on retrouve les éléments essentiels qui caractérisent cette phase du processus.

---

<sup>387</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine*, COM(2004) 412 final, 4.6.2004, p.16.

<sup>388</sup> *Ibidem*, pp.16 et 17.

## L'impasse

<b>DISCOURS IDEES</b>	cognitives	<b>Idées programmatiques</b>	<b>Solutions politiques</b>	<b>CHANGEMENT DE POLITIQUE</b>
	normatives	<p>-compétition des Etats en matière d'admission -accroissement potentiel des migrations -Nécessité des migrations</p> <p>-capacité d'absorption, capacité d'intégration limitée des Etats -compétition entre Etats pour la main d'œuvre est nuisible -pénuries de main d'œuvre -quotas, monnaie d'échange aux accords de réadmission -autres mesures que l'admission pour lutter contre immigration clandestine</p> <p>Immigration de travail = solution sous conditions (migrants appropriés) -- aux pénuries de qualifications -à la compétitivité internationale</p> <p>Immigration de travail = solution partielle -aux problèmes démographiques -aux pressions migratoires</p> <p>(Immigration permanente = solution au déclin démographique)</p>	<p>-sélectionner et attirer migrants capables de s'adapter</p> <p>Approche anticipatrice et proactive de l'immigration</p>	
<b>DISCOURS INTERACTIONS</b>	<b>CONTEXTE &amp; ACTEURS</b>	<p style="text-align: center;">Commission (DG JAI) – Conseil (Groupe Migration et Eloignement)</p> <p><b>Européen</b> Projet de constitution européenne Présidence belge – Conseil européen de Séville Présidences grecque et italienne – Conseil de Thessalonique Elargissement à 10 nouveaux Etats (mesures transitoires)</p> <p><b>National</b> changements immigration de travail (RU, B, I,...)</p> <p><b>International</b> Attentats du 11/9</p> <p style="text-align: center;">DG Emploi Parlement européen - CESE - AMPI</p>		



## CHAPITRE 9

### TROISIEME PHASE : L'ISSUE

Dans ce chapitre, les acteurs trouvent une issue aux blocages et le processus se clôture par l'adoption d'une proposition législative en matière d'immigration de travail. Dans un premier temps, on évoque le contexte institutionnel et politique qui marque cette période assez longue (fin 2004 à mi-2009). Dans un deuxième temps, on aborde les discours sur l'immigration de travail tels qu'ils s'expriment en 2005. On part du *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques* publié par la Commission et de la consultation corollaire qui permet à d'autres acteurs d'émettre leurs idées. C'est une sorte de catalyseur des discours en tant qu'idées et interactions. A travers l'examen des contributions produites lors de la consultation, on décrypte les positions des différents acteurs (Etats membres et acteurs non étatiques). Cela permet de rendre compte à la fois des différentes idées programmatiques et solutions politiques en matière d'immigration de travail mais aussi des principales visions du monde. Dans un troisième temps, on examine le discours de la Commission qui suit la consultation et on observe les idées qui caractérisent son *Programme d'action relatif à l'immigration légale*. Les idées normatives en matière de gestion de l'immigration de travail sont précisées. Il s'agit d'une approche qui opte pour une immigration différenciée et plutôt temporaire. Ces idées se retrouvent également dans la synthèse discursive opérée par le Conseil dans son *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*. Ce discours construit une figure particulière de l'immigration de travail, le travailleur hautement qualifié, sorte de migrant pré-intégré. La quatrième section met en lumière la manière dont la proposition de directive de la carte bleue a été négociée et pose un regard critique sur la proposition et les dispositions de la directive finalement adoptée.

#### 1. Contexte institutionnel

La période transitoire suivant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam s'achève. Elle a pour conséquence le passage au mode communautaire (codécision et vote à majorité

qualifiée) dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005 de la procédure de décision du contrôle des frontières et de la lutte contre l'immigration clandestine. Les décisions en matière d'immigration légale continuent d'être prises à l'unanimité, mais la Commission européenne détient désormais le monopole en matière d'initiative législative. Une nouvelle Commission prend place. Le commissaire désigné à la Justice et aux Affaires Intérieures renommée Justice, Liberté et Sécurité (JLS) est l'ancien ministre italien aux Affaires Etrangères Franco Frattini. Il est remplacé en cours de mandat (avril 2008) par Jacques Barrot, ancien ministre français du Travail et des Affaires Sociales.

Le Programme de La Haye marque une nouvelle étape dans le développement d'une politique commune d'immigration de travail.<sup>389</sup> Il est d'ailleurs cité par la plupart des répondants issus des institutions communautaires comme une étape importante, même si certains considèrent qu'il n'est pas en substance plus ambitieux que celui de Tampere. Il est important sur le plan du discours. Il apporte certaines précisions, attestant d'un travail de discussion au niveau européen, et donc des discours européens sur l'immigration de travail, et d'une circulation des idées, même en l'absence d'une législation européenne en la matière. Il inclut officiellement la participation des travailleurs migrants à la stratégie pour la croissance et l'emploi en Europe. Dans cette optique, le Programme de La Haye balise les étapes à venir et le travail de la Commission pour le développement d'une politique commune d'immigration de travail.

« L'immigration légale jouera un rôle important dans le renforcement de l'économie de la connaissance en Europe et dans le développement économique, et contribuera ainsi à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne. [...] Le Conseil européen souligne que la détermination des volumes d'admission de travailleurs migrants relève de la compétence des Etats membres. Tenant compte des meilleures pratiques dans les Etats membres et de leur intérêt pour la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et du résultat des discussions consacrées au Livre vert sur l'immigration de main-d'œuvre<sup>390</sup>, le Conseil européen invite la Commission à présenter, avant la fin de 2005, un programme d'action relatif à l'immigration légale, comprenant des procédures d'admission qui permettent au marché du travail de réagir rapidement à une demande de main-d'œuvre étrangère en constante mutation. »<sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> Il s'agit d'un programme de travail adopté par le Conseil et établi pour une période de cinq ans.

<sup>390</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, COM(2004) 811 final, 11.1.2005.

<sup>391</sup> *Le Programme de La Haye. Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, annexe I aux conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004, p.19.

En matière d'emploi et de marché du travail, la Stratégie de Lisbonne de 2000 a, en effet, été évaluée et relancée.<sup>392</sup> La relation du discours d'ouverture communautaire à l'immigration de travail est donc établie, avec cette stratégie qui définit un objectif en matière d'immigration de travail. La Commission propose l'établissement d'un programme communautaire de Lisbonne où la gestion des migrations de travail est considérée comme prioritaire et à forte valeur ajoutée : « Pour exploiter le capital humain mondial et extraire les richesses de ses connaissances, la Commission travaillera en faveur d'un **cadre commun pour la gestion des migrations économiques** au niveau de l'Union européenne et elle propose des procédures d'admission accélérées pour les séjours de longue durée de chercheurs de pays tiers et de faciliter l'attribution de visas uniformes pour les séjours de courte durée. »<sup>393</sup>

Par ailleurs, le Programme de La Haye rappelle le rôle de l'économie informelle européenne comme facteur d'attraction de l'immigration clandestine et insiste sur la nécessité de le réduire.<sup>394</sup> Un autre lien, jusque-là ignoré dans l'argumentaire du discours sur une politique européenne d'immigration, est établi. Autrement dit, ouvrir des voies d'immigration légale pour réduire l'immigration clandestine ne suffit pas, il faut également lutter contre un des facteurs d'attraction et surtout de maintien de cette immigration clandestine : le travail informel.

---

<sup>392</sup> Le 5 novembre 2004, le président du Groupe de haut niveau sur la Stratégie de Lisbonne présente un rapport d'évaluation de la Stratégie de Lisbonne à mi-parcours de l'échéance de 2010 (*Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*. Rapport du groupe de haut niveau présidé par M.Wim Kok, Luxembourg, Communautés européennes, novembre 2004). Il constate que les résultats obtenus au regard des objectifs fixés sont particulièrement décevants et relève comme problème majeur « l'absence d'action politique résolue » (p.12). La création nette d'emplois s'est ralentie et, hormis dans deux Etats, moins de 3% du PIB sont consacrés à la recherche et au développement. Cela met en doute l'atteinte des objectifs de la Stratégie dans les délais, notamment un taux d'emploi de 70% (*ibidem*). Toutefois, le rapport Kok estime que la Stratégie doit être poursuivie. Plusieurs défis sont soulignés par le Groupe de haut niveau. Un défi externe vient de la concurrence mondiale qui s'intensifie, en particulier avec les Etats-Unis et l'Asie. Les défis internes sont le vieillissement de la population et la diminution de la population européenne, mettant en exergue l'augmentation du ratio de dépendance et l'élargissement de l'UE. Parmi les recommandations, le Groupe indique l'exigence d' « attirer et de retenir les chercheurs de rang mondial » et aussi de recourir à une immigration de travail. Même si l'on exploite pleinement le potentiel du marché du travail, il sera nécessaire de faire appel de manière sélective à des travailleurs immigrés provenant de pays tiers pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre européenne et pour compenser partiellement les conséquences de la « fuite des cerveaux » (p.24). « Les Etats membres seraient bien avisés de se préparer suffisamment tôt et de manière approfondie à prendre ce genre de décision, car l'expérience nous apprend que l'intégration des migrants et des minorités ethniques dans la société d'accueil, et plus spécialement sur le marché du travail, requiert des efforts considérables et soutenus » (p. 40).

<sup>393</sup> En gras dans l'original, Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Actions communes pour la croissance et l'emploi : le programme communautaire de Lisbonne*, COM(2005) 330 final, 20.7.2005.

<sup>394</sup> Paragraphe conclusif du point cité *textu* plus haut et intitulé « immigration légale et lutte contre l'emploi clandestin ».

Plus largement sur le plan institutionnel, la période sur laquelle se déroule cette phase est marquée par l'échec de la ratification du projet de Constitution européenne en raison du refus des Français puis des Hollandais en 2005. Le projet est repris partiellement par le Groupe Amato<sup>395</sup> et donne lieu à un nouveau traité qui est signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. Le TFUE précise que le développement d'une politique commune de l'immigration « n'affecte pas le droit des Etats membres de fixer le volume d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance d'un Etat tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié. »<sup>396</sup>

Cette période est aussi marquée par des modifications des politiques d'immigration dans des Etats membres importants. En octobre 2004, une nouvelle réglementation entre vigueur aux Pays-Bas. Elle vise à faciliter l'accès des travailleurs hautement qualifiés, et ce sur base d'un seuil salarial et d'un contrat de travail. La procédure est accélérée et facilitée par un guichet unique.<sup>397</sup> En Allemagne, la nouvelle loi sur l'immigration, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, augmente les possibilités de séjour des étudiants pour rechercher un emploi et instaure une procédure simplifiée d'octroi des permis de résidence et de travail, avec une procédure unique pour le migrant (Laubenthal, 2008).<sup>398</sup> En France, la loi sur l'immigration et l'intégration du 24 juillet 2006 introduit plusieurs mesures pour favoriser l'immigration de travail. Ainsi, elle accorde, sous conditions, une autorisation de séjour temporaire pour les étudiants étrangers arrivés au terme de leurs études et qui leur permet la recherche d'un emploi ou de travailler directement.<sup>399</sup> Elle crée un nouveau titre de séjour intitulé carte de séjour « compétences et talent » qui est valable trois ans et destinée à attirer des travailleurs migrants hautement qualifiés. Enfin, elle introduit la carte de séjour « saisonnier » valable

---

<sup>395</sup> Le Comité d'Action pour la démocratie européenne présidé par Giuliano Amato est chargé par la présidence allemande du Conseil de retravailler la constitution.

<sup>396</sup> Art. 79, §5 du TFUE.

<sup>397</sup> European Migration Network – Dutch National Contact Point (2006) *Development in Migration and Asylum Policies in the Netherlands. Policy Analysis Report 2005*. Justitie –Immigratie - en Naturalisatie dienst.

<sup>398</sup> Cette tendance a d'ailleurs persisté avec plus récemment, la nouvelle législation suédoise en matière d'immigration de travail, d'application depuis le 15 décembre 2008 et qui facilite l'admission de travailleurs migrants de toutes qualifications en simplifiant les démarches administratives liées au permis de travail. Et les étudiants étrangers peuvent directement avoir accès au marché du travail au terme de leurs études (Government Offices of Sweden (2009), *New Rules for labour immigration*. Stockholm, Ministry of Justice Sweden, February).

<sup>399</sup> Un étudiant étranger de l'enseignement supérieur est autorisé, d'une part à exercer un emploi à temps partiel, sans autorisation particulière. Et à l'issue de sa formation et de l'obtention d'un diplôme de niveau au moins équivalent au master, l'étudiant peut séjourner en France six mois supplémentaires pour chercher un emploi en relation avec sa formation ou travailler directement. A l'issue des six mois, les étudiants qui travaillent ou ont obtenu une promesse d'embauche sont autorisés à séjourner en France pour y exercer cette activité professionnelle. <<http://www.immigration.gouv.fr/>> (17.10.2010).

trois ans, renouvelable, pour effectuer des travaux saisonniers à raison de maximum six mois par an.

## 2. Discours et interactions sur l'immigration de travail

En juin 2004, la Commission estimait que, au stade où en étaient restées les discussions relatives au contrôle de l'immigration de travail au niveau européen, il était nécessaire de clarifier la portée d'une proposition législative en la matière, ainsi que le principe de préférence communautaire sur le marché du travail national. Malgré le refus de sa proposition, la Commission considérait d'emblée que le projet de Traité constitutionnel confirmait la compétence communautaire au sujet de la politique d'immigration, même si la détermination du nombre de migrants à admettre relevait des compétences nationales et qu'il était donc nécessaire de la fonder sur le principe de la valeur ajoutée au niveau européen. De cette manière, elle pouvait justifier l'organisation d'une large consultation, clôturée par une audition publique des parties prenantes (institutionnelles, économiques et non gouvernementales).<sup>400</sup> L'idée de lancer une consultation via un *Livre vert* est conçue à la fin du mandat du premier commissaire de la DG JAI puis reprise par le nouveau commissaire de la DG JLS.<sup>401</sup>

« Mais le système était peut-être un peu compliqué du point de vue procédural d'un côté et de l'autre côté je reconnais que l' ?idée? d'avoir un système d'admission universel sans faire de *'fine tuning'* en fonction des secteurs d'activités économiques a sans doute préjugé et limité l'appui politique à l'initiative que nous avons prise en 2001. C'est pour quoi après l'échec, j'ai proposé une autre voie d'abordage des problèmes. Ça veut dire un *Livre vert* pour faire une consultation universelle afin de mieux cibler les objectifs de la politique européenne d'admission. Et après, de faire des propositions telles qu'elles ont été faites par la suite sur certains secteurs : les étudiants, les chercheurs, les cadres hautement qualifiés, etc. [...] Je me souviens en 2004, on a fait les travaux de la préparation de la consultation etc. Donc quelles étaient les bonnes questions à poser dans le *Livre vert*... surtout tenir en ligne de compte que la question des compétences était déjà résolue au niveau de la Constitution européenne à l'époque. » (Vitorino)

---

<sup>400</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine*, COM(2004) 412 final, 4.6.2004, p.19.

<sup>401</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, COM(2004) 811 final, 11.1.2005.

« Et les deux ajouts qu'on a faits au *Livre vert*, c'était surtout de bien mettre en exergue qu'on n'aura plus *one size fits all*, mais qu'on aura une approche par catégorie, pour que la fragmentation du marché du travail soit reflétée dans la proposition. Sinon ça sert à rien ! Ça c'était l'erreur de Vitorino ! » (C1, membre du Cabinet Frattini)

## 2.1. Le *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*

Publié par la Commission le 11 janvier 2005, le *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques* rappelle d'emblée que déterminer le nombre de migrants à admettre revient aux Etats membres.<sup>402</sup> Il soulève différentes questions relatives au contenu d'une politique d'immigration de travail. Mais il part du principe de la valeur ajoutée d'une politique européenne en la matière, en reprenant les arguments clés déjà énoncés antérieurement :

- le vieillissement démographique,
- les besoins du marché du travail,
- l'économie globalisée et la compétitivité,
- les pressions migratoires,
- la nécessité de contrôle.

Sous couvert d'ouvrir un débat sur l'immigration de travail, la question centrale du *Livre vert* porte plus précisément sur les moyens à mettre en œuvre pour attirer une main-d'œuvre utile à l'Europe. Les sous-questions soulevées portent sur l'approche à développer (catégorielle ou horizontale, *ad hoc* ?), sur le principe de préférence communautaire, sur la manière de déterminer les besoins de travailleurs (test du marché du travail, système de cartes vertes ou permis de chercheur d'emploi) et sur les conditions d'admission (procédures, permis unique). L'admission est au centre du débat orienté donc vers les moyens à utiliser pour attirer l'immigration de main-d'œuvre jugée nécessaire. Des « mesures d'accompagnement » à l'admission sont aussi envisagées comme la coopération avec les pays d'origine, les droits des migrants et l'intégration.

---

<sup>402</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, COM(2004) 811 final, 11.1.2005.

Dans les trois mois qui ont suivi la publication du *Livre vert*, une consultation a été organisée où toute partie prenante désireuse pouvait contribuer par écrit au « débat ».<sup>403</sup> Au moins 128 contributions ont été enregistrées par la Commission.<sup>404</sup> Selon elle, ce nombre atteste du succès de la consultation.<sup>405</sup> Certains observateurs de la Commission estiment toutefois que son apport substantiel est limité. Une audience publique clôture la consultation le 14 juin 2005. Bien qu'organisée par la DG JLS, elle offre un espace à la DG Emploi, confirmant l'effort de collaboration entre les deux DG. Deux sessions sur trois sont présidées par des directeurs de la DG Emploi. Et l'audience est introduite à la fois par le commissaire JLS, Franco Frattini et par le commissaire Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances, Vladimir Špidla, lesquels tiennent à mettre en avant l'opportunité – et non la menace – de l'immigration.<sup>406</sup>

## 2.2. La consultation

Les contributions au *Livre vert* sont diverses (Etats membres, candidats, non membres, assemblées parlementaires, villes, associations d'employeurs, syndicats, ONG, etc.).<sup>407</sup> Leurs contenus vont de quelques principes généraux et recommandations à des réponses méthodiques ou partielles aux questions posées ou encore à des exposés argumentés et étayés de propositions, voire de références bibliographiques. Parmi ces contributions, un nombre

---

<sup>403</sup> Le temps minimum à accorder pour une consultation est de huit semaines.

<sup>404</sup> Il s'agissait de 23 prises de positions de certains des 25 Etats membres et de 6 contributions d'Etats non membres (Roumanie, Canada, Australie, Japon, Egypte et Ukraine), de prises de position émanant soit d'autorités locales ou régionales (7), de parlements nationaux ou de partis politiques (7), des points de contact du Réseau Européen des Migrations (2). La majorité des contributions provenaient de la société civile européenne dont : 44 contributions d'ONG nationales ou de réseaux européens d'ONG, 18 de partenaires sociaux et d'organisations d'employeurs, 16 provenant du monde académique ou de *think tanks*. Enfin, on note aussi les contributions du CESE, de deux organisations internationales (OIM et Croix-Rouge européenne). <[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/economic\\_migration/news\\_contributions\\_economic\\_migration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm)> (5.7.2010).

<sup>405</sup> A titre comparatif, pour la consultation organisée autour du *Livre vert* sur une politique de retour commune (*Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents* (COM (2002) 175) du 10.04.2002), la Commission avait reçu une quarantaine de contributions dont au moins 12 d'Etats membres, 5 de pays candidats et seulement 10 de la part d'ONG. Le délai accordé pour réagir était cependant moindre.

<sup>406</sup> Euractiv, «Immigration is 'an opportunity, not a threat' says Frattini», 15.06.2005, <<http://www.euractiv.com/en/security/immigration-opportunity-threat-frattini/article-140979>> (26.10.09).

<sup>407</sup> On a pu procéder à une analyse pratiquement exhaustive des positions puisque 112 contributions ont pu être considérées sur les 128 disponibles sur le site de la Commission. On a analysé de manière approfondie 106 contributions en français, anglais et espagnol et de manière superficielle 6 contributions en italien, portugais et néerlandais (ces dernières sont entre guillemets simples, ex. 'Pays-Bas'). On a aussi pris le parti, dans l'analyse, de ne traiter que les contributions émanant et se revendiquant d'entités organisées (pas les contributions individuelles, limitées en nombre et généralement émanant d'étudiants). La liste des contributions analysées se trouve en annexe 3.

important d'entre elles proviennent de groupements à vocation européenne (réseaux d'ONG, partenaires sociaux, *think tank* qui arborent le label européen), donc d'organisations qui tendent à se positionner comme acteurs au niveau européen ou cherchent à fédérer différents organismes au sein d'une plate-forme européenne. Certaines organisations émanant de la société civile des anciens pays d'immigration ont pris position, en particulier en France, en Belgique, au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Allemagne. De nouveaux pays d'immigration se sont aussi manifestés, comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande. Les sociétés civiles des nouveaux pays membres sont quasiment absentes, *idem* pour les pays nordiques sauf la Finlande, qui se démarque un peu. Enfin, les contributions extérieures à l'Europe comptent celles des gouvernements australien et canadien, deux Etats majeurs d'immigration, mais également les contributions issues de pays d'émigration (l'Ukraine et l'Egypte).

La plupart des contributions approuvent l'initiative de lancer un débat sur l'immigration de travail et, admettent avec la Commission, un besoin européen d'immigration de travail et donc, par conséquent, la nécessité de définir une politique *ad hoc*. Peu d'acteurs remettent en question l'idée même de faire appel à une main-d'œuvre de pays tiers. Les idées cognitives et normatives mises en avant par le *Livre vert* ne sont pas radicalement contestées, sauf exception. La tendance des contributions est donc de répondre aux questions spécifiques posées par la Commission sans en discuter le principe – ce qui peut être interprété comme une tendance à considérer l'immigration de travail en soi comme acquise. Certaines contributions critiquent la structuration du *Livre vert* et déplorent notamment le fait d'avoir placé certaines problématiques, comme l'intégration des migrants, dans un chapitre intitulé « mesures d'accompagnements », leur conférant par là un statut accessoire alors que, de leur point de vue, elles sont essentielles. Enfin quelques contributions se concentrent uniquement sur les seuls intérêts de leurs organisations et défendent donc des catégories précises de travailleurs migrants (ex., les travailleurs hautement qualifiés, les ICT japonais, les artistes, les femmes, les Philippins, les sans-papiers, etc.).

Les autorités (Etats membres) se focalisent sur la question même d'une politique communautaire, alors que les autres acteurs (ONG, et autres) centrent leurs réflexions sur les principes fondateurs et la perspective qui doit guider la gestion de l'immigration de travail. L'enjeu pour les premiers est la valeur ajoutée ou non d'un traitement européen de l'immigration de travail et pour les seconds, il réside dans les fondements et orientations de



cette politique. Il s'agit là d'une différence de vue fondamentale entre ces deux groupes d'acteurs.

Une majorité d'acteurs, Etats membres inclus, se positionne en faveur d'une approche horizontale de l'immigration de travail, autrement dit, une mesure législative européenne concernant l'admission des travailleurs migrants qui ne fasse de distinction ni en ce qui concerne leur statut (salariés, indépendants), ni à propos de leurs qualifications<sup>408</sup> – ce qui correspond à la proposition de directive faite en 2001.<sup>409</sup> Toutefois, plusieurs acteurs reconnaissent la difficulté d'une telle perspective et considèrent qu'une approche verticale est plus réalisable. Ils se positionnent explicitement sur la faisabilité et l'applicabilité de la solution politique initiale.

L'approche basée sur la demande (le besoin économique) est majoritairement privilégiée. Elle signifie que l'admission dépend principalement d'un besoin de main-d'œuvre identifié de manière plus ou moins précise (place vacante, secteur en pénuries,...), que ce besoin doit être évident (ou rendu évident). L'admission se fait sur base d'une concordance travailleur/ travail. Cette approche est plus interventionniste et plus limitative. Certains acteurs se positionnent également pour une approche fondée sur l'offre (systèmes à points, carte verte, permis de chercher du travail), pour autant qu'elle se limite à certaines catégories, et dans la mesure où la dite offre présenterait des potentialités jugées intéressantes. Le besoin peut être reconnu. L'admission se fait alors sur base du potentiel de travail. Il s'agit d'une optique plus libérale, moins interventionniste.

**Les acteurs étatiques** - Sur l'opportunité d'une politique commune, trois tendances au sein des contributions des Etats membres analysées sont observables. On peut tracer un *continuum* partant de ceux qui considèrent que le contrôle de l'immigration de travail doit rester exclusivement national, étant donné l'inexistence d'un marché du travail européen unifié, (par ex. Finlande, France, Royaume-Uni, Irlande, etc.) en passant par ceux qui considèrent que cette politique doit être harmonisée mais qui ne manquent pas de rappeler les limites du Traité et surtout le verrou du projet de Traité constitutionnel, considérant que l'harmonisation doit être partielle (par ex. Allemagne, Slovaquie, Pologne) ou progressive (Lituanie), jusqu'à ceux

---

<sup>408</sup> Seuls le Royaume-Uni, la France, la 'Hollande', la Pologne, Malte, la Slovaquie et la Lituanie sont clairement favorables à une approche catégorielle et opposés à une approche horizontale.

<sup>409</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, COM(2001) 386 final, 11.7.2001, JO C 332 E, 27.11.2001, p. 248-256.

qui considèrent que cette politique doit être harmonisée sur le plan communautaire car ils y voient une valeur ajoutée par rapport à un cadre national (par ex. Hollande, Belgique, Espagne ou Suède). En outre, certains acteurs (en particulier les nouveaux pays membres) se positionnent par rapport à un ordre des priorités et estiment qu'avant d'organiser l'immigration de travailleurs en provenance de pays non européens, il faut d'abord s'assurer de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union. Et donc, il est important de donner à leurs propres ressortissants un accès libre aux marchés du travail au sein des anciens Etats membres.

Sur la question d'une ouverture à une nouvelle immigration de travail, on remarque que les Etats membres y sont généralement peu favorables. Ils s'inscrivent donc dans la continuité du discours officiellement tenu depuis l'arrêt de l'immigration. Nonobstant cette réticence réitérée à l'ouverture, on observe une modération. Si l'on devait tenter de présenter les différentes positions sur un axe, on pourrait situer l'Irlande et la Suède du côté des Etats favorables à une ouverture à l'immigration de travail et, à l'autre extrême, le Danemark, la Finlande, la Grèce, la Belgique mais aussi la plupart des nouveaux Etats membres qui mettent en avant les contraintes d'accès au marché du travail subies par leurs propres ressortissants devenus citoyens de l'Union. D'autres Etats (France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne) sont partisans d'une ouverture conditionnée ou limitée à certaines catégories de travailleurs. Parmi les conditions de l'ouverture, on trouve la détermination et l'identification des besoins du marché du travail ainsi que la prise en considération des mobilités dues à l'élargissement. On ne peut évidemment pas en conclure qu'il y ait, dans les contributions des Etats membres, un véritable plaidoyer en faveur d'une nouvelle immigration de travail, ni même à l'immigration en général – hormis toutefois la Suède, qui considère que la migration ordonnée peut contribuer positivement à la société et engendrer des bénéfices pour l'économie de l'UE, les marchés du travail nationaux mais aussi pour les migrants et les pays d'origine.<sup>410</sup>

L'analyse des prises de position permet de comprendre quels sont les arguments valorisés parmi ceux déjà mobilisés dans le discours de la Commission. Même s'il y a une reconnaissance quasi unanime du déclin démographique et du vieillissement de la population européenne, l'immigration de travail n'est pas explicitement mise en avant comme solution. Les Etats membres soulignent plutôt que l'immigration ne peut être considérée comme LA solution au déclin démographique présent ou à venir. La France, étant donné sa situation

---

<sup>410</sup> A l'époque, la Suède est en train de discuter d'une modification de sa propre législation en ce sens.

démographique spécifique, a plutôt tendance à relativiser le scénario du déclin démographique.<sup>411</sup> Des Etats acceptent de considérer l'immigration de travail comme une solution partielle (Belgique, Suède ou Roumanie) ou promeuvent aussi des solutions alternatives, comme le pacte européen pour la jeunesse (France), la formation et l'insertion des chômeurs (Belgique), des mesures de développement démographique européen (Grèce). Par ailleurs, le gouvernement canadien insiste sur la nécessité de prendre en compte le caractère permanent de l'immigration. Cet élément n'est pas repris dans les Etats membres qui semblent se garder de mettre en lien l'immigration de travail avec une immigration permanente, même si cette question est sou-jacente dès lorsque l'on invoque l'argument du déclin démographique.

« It has nonetheless been our experience that immigration is most beneficial, and enjoys greatest public support, when the long-term intentions of migrants and their host communities are mutually agreed at the earliest possible state in decision to migrate. » (International Policy coordination Citizenship and Immigration Canada)<sup>412</sup>

Quant aux pénuries en matière de travailleurs et de qualifications, les Etats les envisagent sous l'angle national et mettent plutôt en avant la disparité de leurs situations et la difficulté d'identifier précisément les besoins de main-d'œuvre. Plusieurs d'entre eux comme par exemple la France, l'Allemagne, le Portugal, le Royaume-Uni reconnaissent le besoin de travailleurs hautement qualifiés. Par ailleurs, les Etats ne voient pas en l'ouverture un moyen de réduire les pressions migratoires et l'immigration clandestine. La France préconise plutôt la lutte contre l'emploi illégal de travailleurs migrants. L'Allemagne considère également que les travailleurs migrants potentiels ne sont pas nécessairement les immigrants clandestins et que, par conséquent, l'ouverture ne réduirait pas forcément l'immigration clandestine.

On constate donc du côté des Etats membres toujours la tendance à conceptualiser l'immigration de travail comme un problème plutôt que comme une solution et une difficulté à en concevoir les effets bénéfiques, même si plusieurs Etats membres reconnaissent avoir modifié (France, Allemagne, Hollande) ou être en train de modifier (Suède, Grèce, Irlande,

---

<sup>411</sup> Contrairement à d'autres pays européens comme l'Allemagne, l'Italie ou l'Autriche, la population de la France n'augmente pas uniquement par les migrations. Les naissances continuent d'être supérieures aux décès. Le solde migratoire contribue à l'accroissement de la population pour un quart, alors que dans les autres Etats membres de l'Union, il y contribue à raison de 9/10. INSEE, Bilan démographique 2004 L. Richet-Mastain.

<sup>412</sup> Contribution au *Livre vert* de International Policy coordination Citizenship and Immigration Canada, p.1.

Royaume-Uni) leur législation pour faciliter l'immigration de certaines catégories de travailleurs (*cfr supra*).

**Société civile** - Du côté des partenaires sociaux, on observe d'une part, que les associations d'employeurs mettent en avant les intérêts des entreprises et mettent l'accent sur la procédure qu'ils souhaiteraient voir mettre en place, c'est-à-dire une approche flexible et rapide qui facilite l'immigration et la mobilité des travailleurs dont ils estiment avoir besoin. Alors que l'Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises (UEAMPE) reconnaît la valeur ajoutée d'une politique communautaire d'immigration de travail en raison de l'interdépendance des Etats membres, l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) insiste sur le fait que, en raison de la diversité des besoins, une large marge de manœuvre doit être laissée au niveau national. Les syndicats, comme par exemple la Confédération européenne des syndicats (CES), adoptent des discours qui sont plus proches de ceux des ONG (*cfr infra*).

Les points mis en avant par la société civile (ONG, *think tank*, académiques) ou les organisations internationales cherchent à replacer le débat dans un cadre plus large que les aspects techniques de mise en œuvre d'une politique d'immigration de travail. Il s'agit à la fois de solutions politiques et d'idées programmatiques qui mettent en avant une vision du monde différente de celle des Etats. Brièvement, les éléments mis en avant par la société civile sont les suivants.

Premièrement, plusieurs ONG s'opposent à ce que les migrants soient traités comme des marchandises avec le risque que leurs droits soient dénigrés (EWL, Fédération européenne des Femmes Actives au Foyer, MRCI, NCCRI, Amnesty International, etc.).<sup>413</sup> D'autres considèrent que l'immigration ne peut être abordée essentiellement dans une perspective exclusivement économique mais que les dimensions sociales doivent aussi être prises en compte (CECLR, AGE, Immigration Advisory Service).<sup>414</sup>

« The migrants should not be reduced to mere manpower. » (CARITAS *et al.*)<sup>415</sup>

---

<sup>413</sup> EWL (European's Women Lobby), MRCI (Migrant Rights Centre Ireland), NCCRI (National Consultative Committee on Racism and Interculturalism),

<sup>414</sup> CECLR (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), AGE (Plate-forme européenne des personnes âgées).

<sup>415</sup> CARITAS, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), Commission of the Bishops' Conferences of the European Community (COMECE), International Catholic Migration Commission (ICMC), Quaker Council for European Affairs (QCEA), p.10.

Les bureaux européens de la Croix-Rouge ou d'Amnesty International insistent sur le fait que les migrants sont avant tout des êtres humains et qu'ils doivent d'abord être traités comme tels. Plusieurs dénoncent une approche utilitaire de l'immigration (GISTI et une plate-forme d'ONG principalement françaises, CIRE, etc.)<sup>416</sup> ou s'opposent également à une approche sécuritaire de l'immigration mais se positionnent en faveur d'une libre circulation et d'établissement par un processus graduel (Réseau chrétien immigrés).

Par conséquent, une approche de la politique communautaire d'immigration fondée sur les droits (ILPA, Amnesty International, Plateforme européenne des ONG sociales, etc.) ou sur les valeurs de l'UE (Plateforme Migrants et Citoyenneté européenne) est recommandée. Nombre de contributions de la société civile rappellent l'existence de textes internationaux relatifs à l'immigration de travail, notamment ceux de l'OIT. Et la plupart insiste spécifiquement pour que la *Convention de l'ONU sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille* soit signée et ratifiée (OIM, CES, Sussex University, Croix-Rouge, Amnesty International, Caritas, Plateforme européenne pour les droits des travailleurs migrants, Décembre 18, EWL, Terre des Hommes, CECLR, MRCI, Plateforme Migrants et Citoyenneté européenne, etc.).

Deuxièmement, des ONG rappellent aussi l'existence de migrants irréguliers et recommandent une régularisation avant d'entamer une nouvelle immigration ou d'inclure des mesures de régularisation dans la nouvelle politique (par ex. PICUM, EAPN, ORCA, South Center for Human Rights (Egypte)).<sup>417</sup> Le système sélectif annoncé par le *Livre vert* est dénoncé par plusieurs organisations qui y voient la création d'un système discriminatoire vis-à-vis des migrants (European Anti Poverty Network). D'autres, comme l'OIM, le MRCI ou l'Immigrant Council of Ireland rappellent qu'il existe également un besoin de travailleurs peu qualifiés.

Enfin, des ONG soulignent l'importance de mesures relatives à l'intégration des migrants et certaines rappellent les *Principes Communs de Base pour la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne* qui ont été adoptés<sup>418</sup> (KBF, Citoyens indépendants,

---

<sup>416</sup> GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés), CIRE (Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers).

<sup>417</sup> PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants), EAPN (European Anti Poverty Network), ORCA (Organisation for Undocumented Workers).

<sup>418</sup> Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2618<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 19.11.2004, 14615/04 (Presse 321).

QeC-ERAN).<sup>419</sup> Certains recommandent de davantage connecter l'immigration et l'intégration (EAPN).<sup>420</sup> D'autres estiment qu'il est erroné de considérer d'emblée que les migrants veulent s'installer, et qu'il faut plutôt favoriser l'immigration circulaire (Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce).

Plusieurs organisations, dont la Croix-Rouge, insistent aussi sur la nécessité d'une politique qui s'articule avec une communication pédagogique, pour amener les citoyens à prendre conscience des besoins et des bénéfices de l'immigration. Enfin, plusieurs contributions mettent en avant la nécessité de prendre en compte les pays d'origine dans l'élaboration de cette politique communautaire (SOLIDAR, CECLR) ou bien mettent l'accent sur l'interdépendance des pays (ACCEM).<sup>421</sup>

**Conclusion** - L'analyse des réponses au *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques* laisse entrevoir que deux logiques au moins sont en confrontation, même si l'une d'entre elles domine. D'un côté, une vision du monde (celle qui ressort du *Livre vert* mais aussi des positions nationales) cherche d'emblée et prioritairement à satisfaire ce qui est considéré comme les intérêts de l'UE ou de chaque Etat membre pris individuellement, à savoir la croissance économique, la prospérité, la compétitivité dans le cadre de la mondialisation. Cette conception instrumentalise l'immigration et en particulier l'immigration de travailleurs. La politique corollaire (idées programmatiques et solutions politiques) se fonde sur un calcul économique. Les migrants sont avant tout des moyens d'engranger des bénéfices ou à l'opposé engendrent des coûts. Les droits des migrants ne sont pas inhérents. Et ils peuvent être dans ce cas instrumentalisés et devenir des incitants à l'admission. D'un autre côté, une vision met en avant le caractère humain de l'immigration (position que l'on retrouve particulièrement du côté des ONG, mais aussi de syndicats). Ses fondements sont le respect et la promotion des droits de l'homme. On cherche à satisfaire les intérêts des individus. Le travailleur migrant y est abordé dans sa globalité d'être humain et non pas d'emblée dans sa perspective de fournisseur de travail. Il est considéré comme une personne, membre d'une famille et qui, en tant que tel, doit être habilité à disposer de certains droits. Et qu'il doit être protégé de toutes formes d'exploitation et de discrimination qui pourraient être liées à sa condition de travailleur ou de migrant.

---

<sup>419</sup> KBF (King Baudouin Foundation), QeC-ERAN (Quartiers en crise/ EU Regeneration Areas Network).

<sup>420</sup> EAPN (European Anti Poverty Network).

<sup>421</sup> SOLIDAR (European network of NGOs working to advance social justice in Europe and worldwide), CECLR (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), ACCEM (Asociación Comisión Católica Española de Migraciones).

La vision utilitaire aborde le migrant comme un objet « utile » alors que la vision humaniste le considère comme un sujet. Dans la première, les idées programmatiques qui guident les solutions politiques visent à répondre à des questions comme dans quelle mesure le migrant peut-il servir nos intérêts ? Comment instrumentaliser le travailleur migrant ? Cela laisse aussi supposer que sa présence est liée à son utilité. L'Etat peut faire valoir sa fonction légitimatrice, mais il peut aussi jouer de sa fonction de contrôle. Cette vision, et le rôle de légitimation y afférant partent d'un postulat qui, soit nie la dynamique propre de l'immigration et du migrant et qui donne l'impression qu'une capacité de contrôle peut s'exercer ou, autrement dit, que les migrations de travail sont maîtrisables –, soit reconnaît la dynamique et par conséquent, propose d'organiser les migrations de manière à en tirer profit. Dans la seconde vision, la question qui se pose est de savoir comment traiter le migrant en tant que sujet de droit. Il y est d'abord reconnu en tant qu'être humain avant d'être une force de travail. Il est considéré et légitimé dans une perspective qui n'est pas limitée à l'économie mais s'étend au social, au culturel et au politique. Sa présence peut alors être légitimée en tant que potentiel citoyen.

### 2.3. Le sens de la consultation

Une semaine après sa clôture, la Commission européenne retient de la consultation les solutions politiques suivantes :

- un système simple, flexible et non bureaucratique ;
- une approche non catégorielle, mais complétée par des programmes spécifiques pour deux catégories de travailleurs (les hautement qualifiés et les saisonniers) ;
- un portail européen de centralisation des besoins et des procédures sur Internet ;
- l'application du principe de préférence communautaire, mais avec des exceptions sectorielles ;
- un permis de chercheur d'emploi, mais limité à certains secteurs et la nécessité d'un socle de droits communs pour le traitement équitable des migrants.<sup>422</sup>

Dans les faits, ce ne sont pas exactement ces éléments qui vont être retenus puisque, tandis que les résultats de la consultation indiquent alors une préférence, même parmi les Etats

---

<sup>422</sup> Discours de F. Frattini, «The Green Paper on an EU approach to Managing Economic Migration», Institute of European Affairs, Dublin, 20.06.2005.

membres, pour une approche horizontale, la Commission opte pour une approche par catégories de migrants. En outre, alors que plusieurs contributions, tant des Etats membres que de la société civile, questionnent le principe même d'une ouverture à l'immigration de travail, cette orientation n'est pas remise en question. La Commission maintient également l'idée de la valeur ajoutée d'une approche communautaire.

Dès lors, il semblerait que la consultation organisée autour du *Livre vert* fonctionne moins comme un processus de débat et de consultation que comme un procédé de communication et de légitimation des idées de la Commission. Mais si ce processus de consultation a certainement pour fonction réelle de répondre à ces questions, en même temps, il s'agit de questions oratoires. Il n'y a peut-être pas d'interrogation réelle derrière ces questions. En ce sens que la Commission, dans son agenda propre, y a déjà répondu. En tant qu'institution de l'intégration européenne, elle est bien évidemment convaincue que l'admission de travailleurs migrants doit être organisée au niveau européen.<sup>423</sup> Il s'agit, dès lors, de démontrer que l'approche poursuivie sera différente de celle proposée en 2001 et d'annoncer une autre solution politique, l'approche catégorielle pour laquelle le Comité Asile et Immigration aurait déjà donné son aval (C1, membre du Cabinet Frattini).

Les entretiens confirment cette interprétation. La consultation autour du *Livre vert* est rarement évoquée spontanément comme étape clé, contrairement au *Plan d'action d'immigration légale* (*cfr infra*).<sup>424</sup> Les fonctionnaires de la Commission soulignent le nombre de réponses reçues plutôt que leur substance idéale. Deux fonctionnaires (Cabinet et Commission) considèrent toutefois que cette consultation a permis de conforter certaines positions. Du point de vue de la Commission, elle a également permis de mieux cerner les positions et les arguments et va servir de justificatif et d'appui aux développements ultérieurs (*cfr infra*). La consultation autour du *Livre vert* a une fonction symbolique d'affirmation de la légitimité de l'action communautaire dans ce domaine.

La Commission adopte donc une stratégie plus pragmatique qui vise l'obtention de résultats en termes de réussite politique (l'adoption par le Conseil de ses propositions) plutôt que la satisfaction des intérêts en jeu ou même la poursuite d'objectifs spécifiques en termes

---

<sup>423</sup> « Elle [une fonctionnaire JAI] avait déjà consulté les Etats membres. Et le débat qui a suivi a conforté les positions que la Commission avait déjà exposées dans ce *Livre vert*. Mais ces positions-là étaient déjà préparées avec les pays membres. Donc c'était le commencement du développement d'un cadre où on pouvait commencer à reformuler la politique d'admission. » (C10)

<sup>424</sup> Communication de la Commission, Programme d'action relative à l'immigration légale, COM (2005) 669 final, 21.12.2005.



d'immigration. Il semble donc que, ce qui importe dès lors à la Commission, soit prioritairement une forme de supranationalisation du contrôle de l'immigration de travail, quelle que soit l'orientation de cette politique. Finalement, la consultation est à la fois un moyen pour la Commission de chercher à conforter sa position, de gagner du temps en maintenant la question à l'agenda mais sur des points techniques, en essayant d'éviter précisément la question des fondements d'une nouvelle immigration de travail et de sa légitimation.

« - And did the Commission follow the results of the *Green Paper*?

- The Commission? phhh? I mean the Commission followed the middle way. I think the Commission followed what it could realistically achieve with member states. Again the world was divided in two: European Parliament, NGOs, civil society in the one hand, member states in the other hand. And we had to propose something that was a little bit more in between than before and so we came forward with this idea of the salami tactic. » (C7)

Ce répondant souligne la position de *deal broker* ou d'arbitre de la Commission. Celle-ci va en effet, essayer de concilier des intérêts apparemment inconciliables en modifiant son discours c'est-à-dire principalement les solutions politiques mais aussi en renforçant certaines idées programmatiques et en en atténuant d'autres.

### **3. L'approche différenciée de l'immigration**

Plusieurs répondants utilisent l'expression « tactique de saucissonnage » pour traduire une manière d'aborder la régulation de l'immigration de travail, non pas comme un tout, d'une manière englobante, mais bien par tranches, ou plus précisément, par catégories de travailleurs migrants. L'approche catégorielle n'est pas exactement le fruit de la consultation, même si elle est présentée comme telle tant dans les documents que par les répondants, mais bien plutôt la conséquence du refus de la première proposition et de la manière dont la Commission conçoit de progresser pour soutenir son action.<sup>425</sup> Cette stratégie est d'ailleurs

---

<sup>425</sup> « Les résultats du débat public lancé par ce livre vert ont été intégrés dans le Plan d'action sur la migration légale, adopté par la Commission le 21 décembre 2005. » Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile*, COM(2006) 26 final, 25.1.2006, p.11 Il serait plus juste d'affirmer qu'une partie des résultats de la consultation a été intégrée au plan d'action, lequel prend davantage en considération les considérations des Etats membres que celles de la société civile. A titre d'exemple, alors que la société civile prône largement des mesures communes de régularisation ou bien

pratiquée avant même la publication du *Livre vert* via la proposition de directive qui concerne l'admission de chercheurs (*cfr infra*).

« Mais avec le plan d'action on a changé de philosophie quand même. Donc c'est ... – il y a une question de moment politique – mais une fois que vous avez testé quelque chose et que ça a été rejeté, c'est très difficile de le remettre sur la table, donc il fallait changer de tactique. Et le changement de tactique c'était d'avoir une approche sectorielle, pas d'avoir une approche horizontale ; et de voir dans quel domaine on avait le plus besoin d'immigrés et de voir quel domaine était le moins polémique. Et c'est pour ça qu'on a pris le domaine des hautement qualifiés. Mais là, on s'est rendu compte qu'en fait (bon la directive a été adoptée) mais c'était assez drôle parce qu'il y avait plusieurs Etats membres qui voulaient que ce soit une directive d'immigration économique générale, horizontale. » (C8)

Aussi, alors qu'une majorité d'Etats membres, d'une part, et d'acteurs de la société civile, d'autre part, se sont déclarés favorables à une solution politique qui opte pour une approche horizontale de l'immigration de travail, sur le plan du discours européen à tout le moins, sur le plan de la pratique, l'approche catégorielle s'impose.<sup>426</sup> Et fin 2005, la Commission développe et revendique cette approche dans un programme d'action.

### 3.1. L'immigration différenciée

Malgré son intitulé large, le *Programme d'action relatif à l'immigration légale* se focalise exclusivement sur des mesures législatives d'immigration de travail dans le cadre communautaire. Le besoin de main-d'œuvre (de toutes catégories de qualifications, y compris les non qualifiés) au niveau européen est réaffirmé pour le présent et l'avenir. Il est également reconnu que la population de l'UE disponible ne peut couvrir ce besoin. Le déclin et le vieillissement démographiques sont répétés et illustrés par les projections d'Eurostat pour les vingt ans à venir, mettant en évidence la tendance substantielle à la diminution pour ce qui est de la population en âge de travailler. Enfin, le lien est établi avec les objectifs de la nouvelle

---

l'adoption de la *Convention de l'ONU sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille*, le Plan d'action n'en fait pas mention.

<sup>426</sup> Avec la négociation et l'accord politique rapide pour la *Proposition de directive du Conseil relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique*. COM(2004) 178(01) final, 16.3.2004. (*cfr infra*).

Stratégie de Lisbonne et des nouvelles lignes directrices pour les politiques de l'emploi.<sup>427</sup> Les conclusions tirées de ces constats et de ces évolutions déterminent l'objectif que devrait viser une politique communautaire d'immigration, à savoir attirer de la main-d'œuvre étrangère.

La Commission annonce dans son programme d'action qu'elle va proposer, selon un calendrier de travail déterminé, quatre directives visant des catégories spécifiques : en 2007, les travailleurs hautement qualifiés, en 2008, les travailleurs saisonniers et en 2009, les personnes transférées au sein de leur entreprise et les stagiaires rémunérés. La première catégorie est fonction de la qualification, la seconde, de la durée du travail, les dernières du statut du travailleur. Elle annonce aussi, pour 2008, une directive-cadre générale qui, dans une approche transversale, constituerait un cadre de droits pour tous les migrants admis à travailler.<sup>428</sup> Hormis la proposition de directive-cadre et celle concernant les travailleurs hautement qualifiés, aucune des autres propositions n'a été publiée dans le cadre temporel de ce travail.<sup>429</sup> Les quatre catégories ciblées sont présentées comme reflétant des « besoins et intérêts communs ».<sup>430</sup> Pourtant, les arguments donnés sont spécifiques et diffèrent pour chaque catégorie. La Commission fait valoir que la plupart des Etats membres reconnaissent un manque de travailleurs hautement qualifiés, que certains secteurs (l'agriculture, le bâtiment et le tourisme) emploient des travailleurs migrants en situation irrégulière et ont donc un besoin récurrent de travailleurs saisonniers, que pour les stagiaires rémunérés, il n'y a pas de législation et qu'il convient donc de combler un vide juridique et enfin, pour les personnes

---

<sup>427</sup> La ligne directrice n°20 pour améliorer la réponse aux besoins du marché du travail prévoit, entre autres, de « gérer de manière judicieuse la migration économique. » Décision du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, JO L 205, 6.8.2005, p. 21-27.

<sup>428</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission, Programme d'action relative à l'immigration légale*, COM(2005) 669 final, 21.12.2005.

<sup>429</sup> Le 13 juillet 2010, la Commission a présenté une proposition de directive relative au travail saisonnier et une directive visant à simplifier, pour les sociétés multinationales, le transfert temporaire de travailleurs qualifiés, ressortissants de pays tiers, d'une société ayant son siège en dehors de l'Union vers des succursales ou filiales établies dans les Etats membres de l'Union.

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/931&format=HTML&aged=0&language=fr&guiLanguage=fr>> (14.7.2010).

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier*, COM(2010) 379 final, 13.7.2010.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe*. COM(2010) 378 final, 13.7.2010.

<sup>430</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission, Programme d'action relatif à l'immigration légale*, COM(2005) 669 final, 21.12.2005, p.7.

transférées au sein de leur entreprise, qu'une législation européenne constituerait une valeur ajoutée en termes de mobilité au sein de l'Union.

La Commission européenne propose donc un ensemble de mesures qui, loin de composer une politique communautaire d'immigration de travail qui couvrirait l'ensemble des travailleurs migrants potentiels, cible plutôt certaines catégories distinctes. Celles-ci sont établies de manière *ad hoc*, en fonction des besoins estimés et non de l'immigration de travail dans son ensemble, tablant ainsi sur une politique d'admission différenciée.

Par ailleurs, le programme envisage aussi la coopération avec les pays d'origine, de manière à ce que cette immigration de travail profite à tous (concept *win-win-win*) et que la fuite des cerveaux soit limitée en favorisant les migrations circulaires et de retour ; de même, la question de l'intégration des travailleurs migrants est abordée, mais dans les limites de la compétence européenne.<sup>431</sup>

Dans l'analyse d'impact où la Commission européenne justifie ce programme d'action communautaire, elle considère que l'immigration de travail constitue « la pierre angulaire » de toute politique d'immigration et que le bilan de l'harmonisation en ce domaine est nul.<sup>432</sup> Elle plaide donc à nouveau pour une politique communautaire d'immigration de travail en avançant trois arguments majeurs, ordonnés comme suit.

Premièrement, la Commission met en avant la consultation autour du *Livre vert* pour justifier sa position et s'appuyer sur les discours des autres acteurs. Elle considère que cette consultation révèle un besoin effectif pour l'admission de deux catégories de migrants (les hautement qualifiés et les saisonniers) dans les Etats membres, ainsi qu'une préférence manifeste pour des solutions flexibles et non-bureaucratiques. Cet argument, qui est de l'ordre de la légitimation, est présenté préliminairement à des arguments de type cognitifs. La Commission reste donc en quête de légitimité et d'appui pour justifier ses options. Deuxièmement, la Commission souligne l'interdépendance des politiques nationales d'immigration. Les mesures en matière d'admission prises par un Etat membre peuvent avoir des répercussions sur les autres Etats en matière d'immigration irrégulière et en outre, en raison de la possibilité de mobilité intra-européenne offerte par le droit européen à certains

---

<sup>431</sup> L'autre aspect figurant dans le programme est l'amélioration des échanges d'informations en matière d'immigration. Il s'inscrit en cela, en continuité avec la demande de la méthode ouverte de coordination pour plus de transparence entre les Etats membres et les institutions supranationales.

<sup>432</sup> Commission staff working document, *Annex to the Communication from the Commission Policy Plan on Legal Migration. Impact Assessment*, SEC(2005) 1680, 21.12.2005. Point 6.

immigrants (ressortissants de longue durée, étudiants et chercheurs). Cet argument, qui met en avant les possibilités de mobilité, relève plus du contrôle et de la sécurité de l'immigration. Ce qui est en réalité redouté, c'est la mobilité potentielle des migrants sans papiers une fois régularisés dans le cadre de programmes de régularisation massive. Cet argument rejoint donc les idées programmatiques mais aussi les solutions politiques de lutte contre la pression migratoire et l'immigration irrégulière. Troisièmement, la Commission met en avant la situation du marché du travail de l'UE et le changement démographique. Elle mobilise la nouvelle Stratégie de Lisbonne et les lignes directrices pour la croissance et l'emploi (2005-2008). L'accent est mis sur deux lignes directrices, la ligne directrice n°12 qui indique le besoin de chercheurs et la ligne n°20 (*cf supra*). Par ailleurs, la Commission rappelle les projections démographiques d'Eurostat pour souligner le caractère variable, mais commun, des conséquences du déclin démographique et réaffirme que l'immigration peut faire partie des solutions à ce problème. Il y a donc une sorte de renversement des priorités de l'argument et des idées avec d'abord l'appui sur la consultation, puis l'accent mis sur les aspects de contrôle et en dernier, les arguments économiques et démographiques. On comprend bien l'écart entre l'objectif annoncé de la consultation et son utilisation symbolique par la Commission.

Conformément à la procédure des analyses d'impact, la Commission envisage alors quatre options ou solutions politiques possibles en regard des objectifs. La première option serait la non-décision et donc le maintien d'une diversité de politiques nationales d'immigration sans une politique communautaire d'immigration de travail hormis celle des chercheurs.<sup>433</sup> La deuxième consisterait à prendre des mesures communautaires pour des catégories clés de migrants. La troisième serait des mesures communautaires pour des catégories de migrants accompagnées de mesures communautaires transversales relatives aux conditions de séjour et d'un permis unique (résidence/travail) pour tous les migrants. Et la quatrième option serait une législation communautaire applicable à tous les travailleurs migrants sans distinction, comme proposé en 2001 (*cf supra*). La Commission souligne toutefois que cette dernière option a déjà prouvé qu'elle ne rencontrait pas l'unanimité des Etats membres et risquerait d'être vidée de toute sa substance en raison du mode décisionnel en vigueur.<sup>434</sup>

---

<sup>433</sup> Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JO L 289, 3.11.2005 p. 15-22. (*cf infra*).

<sup>434</sup> Commission staff working document, *Annex to the Communication from the Commission Policy Plan on Legal Migration. Impact Assessment*, SEC(2005) 1680, 21.12.2005.

En examinant l'impact que peuvent avoir ces solutions politiques potentielles sur les Etats membres et leur économie, sur les Etats tiers et sur le développement d'une politique communautaire, la Commission établit que les travailleurs hautement qualifiés et les saisonniers représentent deux catégories de travailleurs jugées vitales pour l'économie. Ces migrants ne sont pas en conflit avec les natifs. Elle ajoute que la compétitivité s'impose avec d'autres Etats comme le Canada et les USA en ce qui concerne les hautement qualifiés. Pour les saisonniers, une certaine sécurité relative aux conditions de travail (un permis de travail et de résidence multi-saisons) est jugée nécessaire de sorte qu'ils ne tombent pas dans l'illégalité. La Commission met l'accent sur le caractère temporaire de cette migration et sur l'absence de possibilité de permanence. La Commission conclut en se positionnant en faveur de mesures communautaires ciblant certaines catégories de migrants et de mesures communautaires transversales relatives aux conditions de séjour pour tous les migrants en général (la troisième option). Mais elle admet que ce choix ne concerne que l'admission communautaire d'un nombre réduit de migrants.<sup>435</sup>

### 3.2. La résonance du discours

Lorsque la DG ECOFIN Affaires Economiques et Financières lance en décembre 2005, une base de données sur les réformes qui peuvent influencer les performances du marché du travail (LABREF), elle prend soin d'inclure dans ses indicateurs les politiques d'immigration et de mobilité du travail. Cela indique qu'elle considère que celles-ci doivent être prises en compte dans les analyses économiques du marché du travail européen. En septembre 2006, la même DG publie *Labour Migration Patterns in Europe: Recent Trends, Future Challenges*, suite auquel le Comité de Politique Economique (CPE)<sup>436</sup> émet des recommandations à l'égard du Conseil ECOFIN de novembre 2006 où les ministres des Finances des 25 discutent de l'incidence économique des migrations dans l'UE.<sup>437</sup> Le rapport du CPE indique que, en raison de la mondialisation de l'économie, la mobilité des facteurs de production de l'économie est essentielle, et que ces facteurs comprennent également « *le travail qualifié* » et le « *capital humain* ».<sup>438</sup> Les recommandations sont des idées politiques normatives qui

---

<sup>435</sup> *Ibidem*.

<sup>436</sup> Ce comité est composé de représentants des Etats membres, de la Commission et de la Banque centrale.

<sup>437</sup> Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2766<sup>ème</sup> meeting du Conseil ECOFIN, Bruxelles, 28.11.2006, 15502/06 (Presse 332).

<sup>438</sup> Economic Policy Committee, *Factor Mobility in the Global Economy: Policies for Growth in an Interconnected World*, Brussels, 14.11.2006, ECOFIN/EPC(2006)REP/56235 final.

considèrent qu'il faut attirer des investissements étrangers directs et attirer des migrants, arguant que « [i]n respect of migration from third countries, **developing a new robust and coherent and more EU coordinated framework for policy – with a stronger economic orientation** [...]»<sup>439</sup>

Le CPE indique que la question qui se pose n'est pas tant celle de savoir s'il faut ou non une immigration, mais bien plutôt celle du choix entre une immigration régulée, susceptible d'intégrer le marché du travail formel, ou une immigration non gérée qui intègre l'économie informelle, avec les risques de *dumping* social, d'exploitation et de taxes impayées qui s'ensuivent.<sup>440</sup> Le CPE soumet des propositions de solution politique au niveau national et au niveau européen. Pour ces dernières, il appuie la proposition de carte bleue faite par BRUEGEL (« BRUssels European and Global Economic Laboratory »).<sup>441</sup>

Ce *think tank* européen<sup>442</sup> focalisé sur les questions économiques, a placé d'emblée les migrations internationales dans son programme de recherche. Il insiste sur l'urgence d'attirer pragmatiquement des migrants hautement qualifiés. Son premier *Policybrief* en matière de politique d'immigration significativement intitulé *Welcome to Europe* suggère la création d'une sorte de carte verte européenne appelée « *carte bleue* » et qui serait destinée aux migrants hautement qualifiés, leur donnant un accès direct à l'ensemble du marché du travail européen.<sup>443</sup> BRUEGEL prône une approche différenciée de l'immigration de travail entre les qualifiés et les non qualifiés,<sup>444</sup> en considérant d'une part la valeur ajoutée d'une politique européenne d'immigration des migrants hautement qualifiés et en recommandant d'autre part, de laisser au niveau national le contrôle de l'immigration des migrants moyennement ou peu qualifiés.<sup>445</sup>

---

<sup>439</sup> Souligné dans le texte original. *Ibidem*, p.2.

<sup>440</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>441</sup> *Ibidem*, p.16 du rapport. Bien qu'encore peu connu dans le sous-système, plusieurs répondants ont évoqué ce *think tank* et l'un d'entre eux a souligné qu'il était à l'origine de l'appellation « carte bleue ».

<sup>442</sup> Il a été établi en 2005 à partir du « centre européen d'économie internationale aisbl » créé le 10 août 2004 (une initiative franco-allemande qui a débuté en 2003 par une étude de faisabilité). Ses membres sont 19 gouvernements européens ainsi que des entreprises internationales comme GDF Suez, Goldman Sachs, Pfizer, EMI, IBM, Deutsche Bank, etc. Il compte également des partenaires au sein d'institutions de recherche en économie. Il est financé par les contributions de ses membres. <<http://www.bruegel.org/nc/about.html>> (21.04.2010).

<sup>443</sup> Von Weizsäcker, 2006a : 7. Une sorte de variante à cette carte est aussi suggéré, le « *diplôme bleu européen* » pour les diplômés étrangers et qui, une fois acquis, les rendrait directement candidats à la carte bleue.

<sup>444</sup> Bruegel, *Rapport annuel 2005*, p. 9,

<[http://www.bruegel.org/fileadmin/Policy\\_Briefs/Bruegel\\_legal\\_documents/EN\\_Annual\\_Report\\_2005.pdf](http://www.bruegel.org/fileadmin/Policy_Briefs/Bruegel_legal_documents/EN_Annual_Report_2005.pdf)> (21.04.2010).

<sup>445</sup> Von Weizsäcker, 2008b : 1.

Dans le discours de BRUEGEL, les idées programmatiques voire la vision du monde qu'implique l'approche différenciée transparaissent de manière plus explicite que dans le discours même de la Commission. BRUEGEL postule la tendance sédentaire de l'humanité mais met en avant les différents facteurs de pressions migratoires (comme le sous-développement, la démographie, les différences salariales, etc.).<sup>446</sup> Partant de l'apport économique indéniable des migrations, deux catégories d'immigration sont d'emblée distinguées : l'immigration hautement qualifiée, utile et dont l'Europe a besoin, et la moins qualifiée, dont on estime les effets ambigus et dont on affirme la complexité économique et politique.<sup>447</sup> L'apport considéré comme indéniable de la première sur le plan économique et celui jugé mitigé de la seconde justifient dès lors deux politiques.<sup>448</sup> Le migrant hautement qualifié est défini sur base du salaire considérant que « [a]s long as an immigrant is likely to achieve high earnings in the host country, he could be argued to have sufficiently rare talent so as to be regarded as highly skilled. »<sup>449</sup>

Plusieurs éléments permettent de comprendre pourquoi cette approche différenciée s'impose. On constate la prégnance de l'argument cognitif (en matière de déclin démographique et de pénuries de main-d'œuvre corollaires) même si sur ce point il y a différents degrés d'appréciation de l'immigration comme solution aux problèmes démographiques ou aux diverses pénuries de main-d'œuvre. On constate aussi l'adéquation avec l'information sur laquelle l'argument est fondé. Les idées dont est porteur le discours de la Commission, et en particulier celles de la DG JLS, deviennent une partie de la compréhension commune du problème. Enfin, des acteurs périphériques à la question du contrôle européen comme les ministres des Finances ou de l'Emploi relaient ou appuient le discours en faveur d'une politique communautaire ouverte à l'immigration de travail. Ces acteurs se préoccupent désormais de l'immigration de travail et surtout l'encouragent.

### 3.3. L'immigration temporaire

A côté de la stratégie de découpage de l'immigration de travail selon des catégories de travailleurs, une autre stratégie reçoit un nouvel élan. Elle consiste à envisager l'immigration

---

<sup>446</sup> Von Weizsäcker (2006a), p.2.

<sup>447</sup> *Idem.*

<sup>448</sup> Von Weizsäcker (2006b), p.2.

<sup>449</sup> Von Weizsäcker (2006a), pp.5-7.



de travail (même par catégories) dans un tout plus vaste, et qui porte le nom d'approche globale. Cette approche vise à connecter la régulation de l'immigration à d'autres dimensions politiques. Déjà en 1994, une approche globale des migrations avait été soutenue et promue par la Commission européenne, qui soulignait l'importance de lier la politique migratoire aux autres politiques (politique extérieure, commerce, développement, droits de l'homme). Elle évoquait aussi la possibilité de programmes d'échanges spéciaux (migrations temporaires).<sup>450</sup> La Commission avait rappelé et approfondi cette idée dans le cadre du Programme de Tampere via la communication *Migration et Développement*.<sup>451</sup>

Durant la présidence britannique (second semestre 2005), l'approche globale est mobilisée par le Conseil qui se la réapproprie et l'inscrit à l'ordre de ses priorités. En effet, les questions de la pression migratoire du Sud et de la gestion des flux irréguliers sont discutées au Conseil européen informel de Hampton Court.<sup>452</sup> Et lors du Conseil européen de Bruxelles de décembre 2005, les Etats membres adoptent « l'approche globale sur la question des migrations : priorités d'action centrées sur l'Afrique et la Méditerranée ». <sup>453</sup> Cette idée est remise au goût du jour en raison de la pression migratoire qui se manifeste aux frontières méridionales de l'Europe par des afflux de migrants aux îles Canaries, à Malte, dans les enclaves de Ceuta et Melilla ou encore sur l'île italienne de Lampedusa.

De quoi s'agit-il et en quoi ce discours d'approche globale touche-t-il au contrôle de l'immigration de travail ? Dès la première évaluation de cette approche, la Commission estime qu'« une politique commune européenne en matière d'**immigration de main-d'œuvre** constitue un important élément de l'approche globale. »<sup>454</sup> Aussi, outre les mesures législatives annoncées dans le *Programme d'action relatif à l'immigration légale*, la Commission en propose d'autres, visant à faciliter l'immigration de travail, comme la création de centres spécifiques de migration pour « faciliter la gestion des travailleurs saisonniers, les

---

<sup>450</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile*, COM(94) 23 final, 23.12.1994, p.18.

<sup>451</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'intégration de la politique des migrations dans les relations de l'Union européenne avec les Pays tiers - I. migrations et développement - II. Rapport sur l'efficacité des ressources financières disponibles au niveau communautaire pour le rapatriement des immigrants et des demandeurs d'asile non admis, pour la gestion des frontières extérieures et pour les projets concernant l'asile et les migrations dans les pays tiers*, COM(2002) 703 final, 3.12.2002.

<sup>452</sup> Conseil européen informel de Hampton Court, 27 et 28 octobre 2005.

<sup>453</sup> Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 15 et 16 décembre 2005.

<sup>454</sup> En gras dans l'original, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations*, COM(2006) 735 final, 30.11.2006, p. 7.

échanges d'étudiants et de chercheurs et d'autres formes de déplacements légaux de personnes » et des programmes de mobilité destinés à faciliter la mobilité des ressortissants de pays tiers coopératifs sur le plan de la lutte contre l'immigration clandestine.<sup>455</sup>

En considérant que la politique commune d'immigration peut aussi servir les relations internationales de l'UE, l'approche globale permet de renforcer deux arguments déjà avancés précédemment, mais peut-être jusqu'alors moins mobilisés et troisièmement, de répondre enfin à la question programmatique de savoir si la politique communautaire d'immigration de travailleurs doit être à la fois une politique de main-d'œuvre et une politique de peuplement.

Le premier argument est de réaffirmer que les mesures prises dans une politique communautaire d'immigration de travail peuvent servir de monnaie d'échange dans le cadre des négociations d'accords de réadmission utilisés pour lutter contre l'immigration irrégulière.

Dans la même optique, le second argument est de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine et de diminuer la pression migratoire, en mettant l'accent de manière plus diplomatique mais aussi peut-être plus positive sur les liens entre la migration de travail et le développement, à une période où le lien entre migration et développement est à l'agenda international (Dialogue de Haut Niveau sur les migrations internationales et le développement).<sup>456</sup>

« [This idea of opening new channels for labour immigration] hasn't taken place in isolation from other policy areas. So, in a sense we have a number of other factors at play. We have the Lisbon Strategy and the whole idea of developing competitiveness within Europe and where labour migration has been seen as an important element of that. And you can relate, you know the blue card of course in particular to that. We have seen equally in the last few years, the development of the global approach to migration where migration policy is seen as a part of a bigger whole and labour migration is one element of that. And we see it is an important element in terms of our relations with third countries where we may be looking for the cooperation of the third countries in terms of other areas of migration policy such as combating illegal migration, readmission and so on and so forth.» (L2)

---

<sup>455</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>456</sup> « Les 14 et 15 septembre 2006, des représentants de haut niveau de tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies se sont réunis en Assemblée générale afin d'étudier l'un des aspects les plus prometteurs des migrations, à savoir leur rapport avec le développement. Les possibilités qu'ont les migrants d'aider à transformer leurs pays d'origine ont frappé l'imagination des autorités nationales et locales, des organisations internationales et du secteur privé. Un consensus commence à se former sur le fait que les pays peuvent collaborer afin de rendre la situation avantageuse à la fois pour les migrants, pour leurs pays d'origine et pour les sociétés qui les accueillent. » <<http://www.un.org/french/migration/>> (13.10.2010).

Le troisième argument est de ne pas considérer que l'immigration de travail puisse s'installer de manière permanente. Sur ce point, on constate deux positions au sein de la Commission : la DG JLS met en avant le fait que les travailleurs migrants doivent retourner dans la perspective du développement de l'Etat d'émigration tandis que la DG Emploi et Affaires Sociales considère au contraire que les travailleurs migrants ont vocation à s'installer.

« Qu'est-ce qui empêche à ce concept [une approche communautaire de l'immigration de travailleurs] de gagner définitivement du terrain ? C'est justement l'intégration. Une des premières conditions de l'intégration, c'est le droit au regroupement familial qui, d'ailleurs, est aussi dans la Charte européenne. Donc il y a quelque chose d'artificiel à limiter les flux d'immigration aux seuls actifs ; et mettre de côté les enfants, ... les épouses, ... les grands-parents. C'est vraiment considérer qu'on a affaire à une situation transitoire, alors que justement on sait qu'elle va se prolonger. C'est là que – me semble-t-il – est la défaillance. C'est qu'on ne peut pas dire : 'Venez travailler, dans des camps de travail, dans des foyers de travailleurs ; vous renvoyez de l'argent pour faire vivre la famille au pays ...' Ceci n'est pas conforme à la vision européenne de la dignité humaine. Donc c'est là que ça cloche. Et donc ... il faut bien considérer qu'une partie de cette immigration, une partie qui reste importante est une immigration de peuplement ... [...] Oui, oui de peuplement, qu'on le veuille ou non et qui va, comme ça c'est déjà passé dans l'histoire européenne, transformer mais pas bouleverser le visage de l'Europe. [...] Oui, ce serait mentir que de dire qu'on n'est pas devant un renouvellement de la population européenne. [...] Ce n'est vraiment pas facile de dire la vérité en politique, ce n'est pas du tout facile, il faut ... il faut faire regarder le long terme, il faut magnifier des bons exemples ... [...] Mais il faut pas être un père fouettard quoi : 'Que vous le vouliez ou non ça va se passer comme ça !' ... » (C12)

La DG Emploi, au regard de sa perspective propre et distincte de celle de la JLS, considère donc les conséquences (aussi en termes de coûts) d'une nouvelle immigration de travailleurs et met en exergue la dimension de l'installation des migrants, notamment dans son *Livre vert sur les changements démographiques*.

« Vu la situation démographique de l'Europe et de son environnement géographique, cette immigration économique sera aussi, en grande partie, une immigration de peuplement. Cela impose d'assurer une gestion efficace et transparente de l'admission des ressortissants d'Etats tiers et de mettre en place des politiques proactives d'intégration et d'égalité des chances, qui réalisent un équilibre entre les droits et les devoirs respectifs des migrants et des sociétés d'accueil. Le choix de recourir plus largement à l'immigration pour répondre au

vieillesse démographique doit faire l'objet d'un débat au niveau national et européen, ainsi qu'avec les pays d'origine. »<sup>457</sup>

Autrement dit, au niveau de la DG JLS, on occulte l'expérience passée qui révèle que l'immigration temporaire ne l'est jamais totalement et a plutôt tendance à s'installer, et on promeut une immigration qui ne s'installe pas (temporaire ou circulaire), tout en continuant de soutenir que l'immigration est une solution aux défis démographiques. Cela peut sembler contradictoire, mais reflète le caractère délicat de la question et la prégnance des réflexes en quelque sorte liés au discours de l'immigration zéro, et cela permet d'éviter le débat sur l'immigration de peuplement dans un contexte européen marqué par des débats et des controverses sur l'intégration des immigrants déjà présents.<sup>458</sup>

Deux idées programmatiques antinomiques sur l'immigration de travail coexistent donc au sein de la Commission et amènent à des solutions politiques différentes, voire divergentes. L'une considère que l'immigration temporaire de travailleurs dans les démocraties relève de l'illusion car l'immigrant finit par s'installer. Par conséquent, il est indispensable de considérer l'aspect démographique de l'immigration de travail et de surcroît ses implications en terme d'installation (politique des immigrants mais aussi politiques sociales). L'autre avance que l'immigration temporaire de travailleurs est possible et souhaitable. Il est possible en l'occurrence de gérer la migration, d'admettre puis de « renvoyer ». Et les instruments ou autres idées qui soutiennent cet argument sont le co-développement, la circularité, le concept de « *labour matching* »<sup>459</sup>, la mobilité mais aussi le retour.

«On the other hand, I think a number of the areas which are more, kind of connected to global approach now, and which is the opening to the labour market or ... to at least, shows that labour migration is also a solution to other migration policies in terms of bilateral relationship, in terms of giving something, in terms of fighting also irregular migration. I think that legal migration and labour migration have a potential to give an alternative to irregular migration which we have to fight because we will not stop migrants. Migratory flows will take place. So we have to give alternatives to the flows. And I think one of the aspects that we, kind of promote is the question of temporary and circular migration. » (O5)

---

<sup>457</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre vert Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations*, COM(2005) 94 final, 16.03.2005, p.6.

<sup>458</sup> Par exemple, dès 2000 aux Pays-Bas, en 2002 en Belgique ou en 2005 en France.

<sup>459</sup> «*Labour matching in this context is a tool for bringing together the supply and demand in the labour markets of the countries of migrant origin and destination.*» European Commission, *Workshop report, Workshop on circular migration and labour matching*. European Commission, Brussels, 26-27.3. 2009, p.2.

L'idée de migration circulaire est soutenue par la Commission mais trouve aussi un écho au sein du Conseil et des Etats membres. En novembre 2005, la Commission indique dans une communication sur les priorités d'action corollaires à cette approche que « l'UE et les pays d'origine respectifs devraient définir et soutenir les projets par lesquels la circulation légale des étudiants, des chercheurs et des travailleurs, à caractère permanent ou temporaire, peut être favorisée. »<sup>460</sup> Le Conseil soutient ces idées. Une note de la présidence allemande propose la conclusion d'accords de partenariat en matière de migrations et de développement. Par de tels accords, les Etats membres créeraient des permis de séjour à durée limitée à des fins d'emploi ou de formation, et fixeraient des quotas pour certains secteurs du marché du travail ou de l'éducation en fonction de leurs besoins et en contrepartie, les Etats tiers seraient obligés de réadmettre les migrants irréguliers et de créer les conditions générales pour exploiter le potentiel des migrations de retour tant sur les plans économique que sur celui du développement. Lors de la réunion informelle des ministres de la Justice et des Affaires Intérieures à Dresde en janvier 2007, le Conseil envisage de « renforcer la coopération avec les pays tiers en matière de lutte contre les migrations illégales grâce à la mise au point d'incitations à la coopération et à la conclusion d'accords de partenariat en matière de migrations et de développement » et de « favoriser la migration circulaire en autorisant des séjours temporaires à des fins d'emploi ou de formation et d'éducation complémentaires ».<sup>461</sup>

La Commission européenne définit la solution politique de migration circulaire comme « une forme de migration gérée de façon à permettre un certain degré de mobilité licite, dans les deux sens, entre deux pays » et celle de partenariats pour la mobilité.<sup>462</sup> Elle envisage deux formes de migration circulaire, l'une pour les immigrants établis dans l'UE, et l'autre pour les migrants potentiels. Dans ce dernier cas, il s'agirait donc de favoriser une migration temporaire récurrente. La Commission inclut, dans cette forme de migration circulaire, le travail saisonnier, les études, les stages, la recherche, le volontariat, etc. La migration circulaire est présentée comme une idée triplement gagnante (*win-win-win*) qui satisfait les besoins de main-d'œuvre des Etats membres, limite la fuite des cerveaux et favorise le co-

---

<sup>460</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations - Première étape du processus de suivi de Hampton Court*, COM(2005) 621 final, 30.11.2005, p. 7. A noter que cette communication est publiée sous la responsabilité de Franco Frattini mais qu'elle implique aussi la responsabilité de Benita Ferrero Waldner et de Louis Michel, respectivement Commissaires aux Relations Extérieures et au Développement.

<sup>461</sup> <[http://www.eu2007.de/fr/News/Press\\_Releases/January/0115BMImmigration.html](http://www.eu2007.de/fr/News/Press_Releases/January/0115BMImmigration.html)> (13.10.2010).

<sup>462</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission européenne relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, COM(2007) 248 final, 16.5.2007, p. 9.

développement des Etats d'origine en assurant le retour des migrants. La Commission, soutenue par le Conseil, prévoit des mesures d'incitation à la circularité, ainsi que d'autres destinées assurer le retour effectif.<sup>463</sup> Fin 2007, le Conseil encourage la Commission à essayer la formule des partenariats pour la mobilité avec le Cap-Vert et la Moldavie, lesquels seront signés en juin 2008.<sup>464</sup>

Certains acteurs de la société civile, comme l'OIM, soutiennent ces idées et mesures développées dans l'approche globale, arguant qu'elles permettent une régulation des migrations dans une optique où les Etats d'immigration, d'émigration et les migrants eux-mêmes sortent gagnants. Ces idées sont par ailleurs critiquées par certains observateurs de la société civile qui mettent en doute leurs objectifs affichés d'ouverture et y voient plutôt des moyens de renforcer la coopération des pays tiers dans la politique de retour européenne, et en particulier les accords de réadmission. Et des voix au sein de la Commission n'hésitent pas à mettre en doute ouvertement l'idée du *win-win-win*.

« So all these mobility partnership approach and this idea of circular migration. [...] So this is of course another dimension. [...] and in this external dimension there is this discourse emerging from mainly this migration/development nexus and moving towards - gradually - DG JLS discourse, and having, framing by DG JLS, circular migration as an incentive for third countries to sign up readmission agreements. Because it is this huge difficulty experienced by the Commission to convince third countries to sign these wonderful readmission agreements. And they have to find something in addition to a non conditional upon development aid - so they thought: well why not looking, we have all these problems with irregular migrants why we don't offer these countries, er... legal migration possibilities in the form of partnerships for specific categories of migrants according to the needs of labour market of particular member states and the Commission there plays a coordinating role [...] So you do have also I think it's important [in] the EU integration processes this prevailing priority or increasing priority to the external dimension and linking commitment by third countries on the so-called fight against irregular migration with limited selective, utilitarian and in my view discriminatory channels for legal migration with four basic specifically [???] workers. » (E1)

---

<sup>463</sup> Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 14 et 15 décembre 2006.

<sup>464</sup> Conseil de l'Union Européenne, *Conclusions du Conseil sur les partenariats pour la mobilité et les migrations circulaires dans le cadre de l'approche globale sur la question des migrations*, 2839<sup>ème</sup> session du Conseil Affaires Générales, Bruxelles, 10.12.2007.

### 3.4. La synthèse discursive

L'immigration constitue une des priorités de la présidence française du second semestre 2008. Dans l'élan des modifications de sa propre législation, la France entend profiter de sa présidence pour mettre en avant ses idées sur « l'immigration choisie » et sur l'intégration par contrat.<sup>465</sup> Dès lors, début 2008, le ministre français de l'Immigration, de l'Intégration et de l'Identité nationale se rend dans les différentes capitales européennes pour promouvoir un avant-projet de Pacte européen sur l'immigration et l'asile, avant-projet dont les enjeux sont l'harmonisation de la politique d'asile, la signature d'accords de réadmission et la suppression des régularisations massives.<sup>466</sup> Les acteurs identifient ce pacte comme le « pacte Sarkozy » (C5) parce qu'il s'agit d'une initiative française qui cherche à faire valoir, au niveau européen, le discours français sur l'immigration.

Au niveau des idées du Pacte, les Etats membres rejoignent le discours développé et adapté par la Commission européenne depuis 2000, tout en se positionnant clairement pour une approche par catégorie de migrants, où les travailleurs hautement qualifiés sont désirés. Le projet du Pacte consacre en quelque sorte l'approche différenciée. « The European Council notes the weak qualification of immigration towards Europe. [...] It is convenient to pursue the harmonisation of admission rules for residence of workers by categories. »<sup>467</sup> Par conséquent, les Etats sont invités « à mettre en œuvre une politique d'immigration choisie, notamment en fonction de tous les besoins du marché du travail, et concertée, en tenant compte de l'impact qu'elle peut avoir sur les autres Etats membres. »<sup>468</sup> Si dans la version finale du pacte, l'organisation de l'immigration légale figure au premier point, ce n'était pas le cas dans la version initiale où le contrôle des frontières dominait, marquant le réflexe d'approche sécuritaire de l'immigration.

« D'ailleurs je dirais que cette idée ou l'idée d'immigration choisie, on peut la lire... Elle était beaucoup plus claire dans la première mouture du pacte. Mais on retrouve un peu, en filigrane quelque

---

<sup>465</sup> Loi relative à l'immigration et à l'intégration du 24.07.2006. L'enjeu de cette loi est une réouverture à l'immigration de travail (attirer des migrants de travail qualifiés, avec la création d'un nouveau titre de séjour la carte «compétences et talents»), mais aussi de faire de l'intégration une condition nécessaire d'installation.

Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et l'asile du 20.11.2007 dont l'enjeu est la maîtrise de l'immigration familiale <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl06-461.html> (6.07.2010).

<sup>466</sup> EurActiv (2008) « Brice Hortefeux : Chaque pays doit rester maître de déterminer ses besoins et sa capacité d'accueil », *EurActiv*, 24.01.2008, <<http://www.euractiv.fr/la-france-et-lue/article/brice-hortefeux-chaque-pays-doit-rester-maitre-de-determiner-ses-besoins-et-sa-capacite-daccueil-00637>> (21.7.2010).

<sup>467</sup> European Pact for immigration and asylum, 25.01.2008, p.3.

Statewatch <<http://www.statewatch.org/news/2008/jun/french-gov-eu-imm-plan-january-08.pdf>> (7.07.2010).

<sup>468</sup> *Ibidem*.

chose de ça aussi dans le pacte européen. Donc on peut le lire aussi sous le fait que les Etats échappent à une certaine discrétion. Et je dois dire que rien n'empêche, dans la directive communautaire, n'empêche un Etat effectivement de moduler sa politique d'admission des travailleurs comme il le souhaite actuellement.

C'était beaucoup plus dur parce qu'effectivement le pacte devait être un peu la cristallisation au niveau communautaire de la politique française de l'époque. Finalement, il a été changé d'une façon très importante ; surtout la partie immigration illégale a été changée mais aussi la partie migration effectivement et surtout le modèle d'intégration. La France voulait que le modèle d'intégration français soit un peu le modèle de référence au niveau communautaire. Donc si vous voyez un peu les différentes moutures aux différents moments, surtout les premiers projets présentés au Conseil de Nice [Cannes] et après, ce qu'on a voté effectivement, on ne parle pas du même document voilà. » (L1)

Discuté lors d'une réunion ministérielle informelle à Cannes le 7 juillet 2008 et adopté lors du Sommet de Bruxelles les 15 et 16 octobre 2008, le Pacte désigne les cinq objectifs de la politique commune à venir.<sup>469</sup> Le premier est d' « organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration. » Les quatre autres sont la lutte contre l'immigration irrégulière par une politique de retour, un contrôle aux frontières renforcé, un régime d'asile européen et un partenariat avec les pays d'origine et de transit. Le Pacte est fondé sur une perspective d'économie politique des migrations internationales, perçues comme un phénomène principalement causé par « les écarts de richesse et de développement entre les diverses régions du monde. »<sup>470</sup> Toutefois, il exprime une perspective positive des migrations comme facteurs de croissance économique pour l'UE et il reconnaît le besoin des migrations au sein des Etats membres, que ce soit pour des raisons démographiques ou économiques.

Pour l'immigration légale, le Pacte ne manque pas de rappeler que la décision d'admission et du nombre de migrants revient aux Etats membres, alors que l'on est à la veille de l'adoption d'instruments nouveaux *via* le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les caractéristiques de la politique d'immigration de travail recommandées dans le Pacte sont les suivantes (dimension normative)

- fondée sur la préférence communautaire ;
- accordée aux besoins des marchés du travail nationaux ;

---

<sup>469</sup> Conseil de l'Union européenne, Note de la présidence au Groupe des Amis de la Présidence sur le Pacte européen sur l'immigration et l'asile du 17 juillet 2008, 11609/08, 9.07.2008.

<sup>470</sup> Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, p.2.



- attractive pour les travailleurs hautement qualifiés ;
- attractive pour les étudiants (et favorisant leur mobilité et celle des chercheurs) ;
- temporaire ou circulaire pour éviter la fuite des cerveaux ;
- accompagnée d'une politique d'intégration fondée sur les principes communs de base adoptés en 2004 (*Cfr supra*).<sup>471</sup>

« What does the Pact say? ... That's the latest one we have in this... er... [reading the Pact] « *to organize legal migration take account the prior reception capacity that each member state and to [??]* »<sup>472</sup> ... You cannot say that is more positive... Organize not encourage!... The Commission would say encourage, the Council says organize legal migration ... [still reading] '*Take account in priority needs and reception capacity*' ... It is immigration *choisie* [en français]: You take only those who you want... [reading] '*Needs determined by each member state*'... It is not competence of community, not! And [reading again] ... '*to encourage integration*'... Those who come should fulfil integration conditions requirements language test... So you cannot call it a more positive discourse really! That's the latest. It is the European Pact! » (C7)

Par ailleurs, en raison de sa formulation même et de son élaboration, fruit d'une initiative nationale sans concertation avec la Commission, le Pacte marque aussi le souci des Etats d'affirmer leur souveraineté. Il est révélateur de la tension qui persiste sur les compétences en matière d'immigration de travail. Il semble traduire une volonté étatique de se prémunir contre les effets d'une entrée en vigueur prochaine du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lequel pousse à l'harmonisation.

« Mais oui, je dirais qu'effectivement, comme je vous dis, on a un peu deux pactes, on a le pacte communautaire après, on a les politiques nationales. Après évidemment, l'Allemagne continue à soutenir sa totale, je vais dire, compétence sur sa politique d'admission. Donc elle ne veut donc pas d'influence communautaire là-dessus. » (L1)

Ainsi, dans cette déclaration politique, les Etats membres reconnaissent ensemble publiquement le caractère irréaliste de la fermeture des frontières. Ils affirment l'inéluctabilité du phénomène migratoire (dimension cognitive) et aussi le fait que les migrations internationales peuvent être bénéfiques et sont de surcroît nécessaires à « la croissance

<sup>471</sup> À défaut d'un contrat d'intégration que la France aurait voulu imposer.

<sup>472</sup> Ces trois points d'interrogation indiquent un passage incompréhensible de l'enregistrement lors de la retranscription. Il s'agit généralement d'un ou deux mots.

économique de l'Union européenne et des Etats membres qui ont besoin de migrants en raison de l'état de leur marché du travail ou de leur situation démographique. »<sup>473</sup>

Le Pacte européen fait en quelque sorte la synthèse des discours européens, en ce sens qu'il reprend des éléments liés au discours d'immigration zéro soutenu par nombre d'Etats et à celui affirmé par la Commission européenne d'ouverture à l'immigration de travail. Il tente de réaliser, dans un même document, la synthèse entre immigration comme menace et immigration comme chance ou opportunité. Il tente aussi d'offrir une synthèse qui convienne aux divergences de vues qui subsistent. Toutefois, il maintient une certaine ambiguïté quant à la valeur ajoutée d'une politique communautaire en soutenant qu'il vise à soutenir la définition d'une politique commune d'immigration « qui prenne en compte à la fois les intérêts collectifs de l'Union européenne et les spécificités de chaque Etat membre. »<sup>474</sup>

Le Pacte européen auquel s'engagent les Etats membres, même s'il n'a pas de force contraignante juridiquement, est politiquement et symboliquement important. Il réaffirme une fois de plus une certaine préférence des Etats membres pour un mode de coopération intergouvernementale dans le domaine de l'immigration de travail puisqu'il s'agit d'une initiative des gouvernements à laquelle les instances supranationales ne sont pas conviées.

### 3.5. L'immigration pré-intégrée

L'approche différenciée de la migration qui est finalement promue par les acteurs européens s'accompagne d'un discours qui construit une nouvelle figure du travailleur migrant. Le travailleur migrant hautement qualifié, parce qu'il est désiré, est doté de caractéristiques objectives et subjectives qui le distinguent du travailleur migrant sans papiers ou du travailleur immigré d'antan. Les travailleurs hautement qualifiés sont décrits et considérés comme gérables et intégrables. Leur intégration semble automatique et donc il n'y a pas lieu de s'en préoccuper (que ce soit par rapport à l'opinion publique ou que ce soit en termes de coûts). Il semble que le besoin largement reconnu de ces travailleurs – et qui les rend donc nécessaires – fait qu'on présume de leur intégrabilité, fondée, d'une part, sur l'assurance escomptée de leur intégration sur les plans professionnel et économique (ils disposeront d'un travail), mais aussi fondée sur une intégration sociale, voire socioculturelle, non problématiques, en raison peut-être de leur niveau d'étude conséquent. En tout cas, de par

---

<sup>473</sup> Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, p.2.

<sup>474</sup> *Ibidem*, p.4.

cette capacité d'intégration présumée acquise, on considère aussi qu'il est plus facile de les faire accepter, de légitimer leur immigration.

« And the idea was that nobody... or that there will have very few resistances if we limit our opening to migration on highly qualified. Because first, highly qualified are not so many. Second, nobody could dispute that in some cases we need the people that we don't have - It was also a time where we had all this about Germany which was missing, UK, etc. etc. - And third, if they are highly qualified, probably they are highly educated. And in general, there are no problem of integration with highly educated ... as there is [???]<sup>475</sup> no/ a [???] problem of integration for instance.

What is integration? It's another question, I will say! But let's take the case of my neighbourhood. I am Greek. I am staying there. I don't disturb anyone. I behave with er ... I'm easy to understand what are the rules here and to apply a mimic ... if they need something I do it without feeling. But still I am somehow more sophisticated to ... And of course if they see a Muslim woman with a chador and er ...even if she is peaceful etc. etc. they are not ... so... their feeling is that people of high education - even if they don't integrate - they do not disturb in any case. And disturb in that comment because even if they put on their national dresses they disturb... But we are not disturbing! We are lost in the mass, so we don't ... [laughs]

So this is, I would say, for a... middle class person here or in any other country this is the notion of integration ... So if we propose to this people, lets in the highly qualified to come because we need them, they will not so much disturb ... they are not opposed rather than if we say: « Let's open the doors for economic migration! » Because then they start thinking about ALL [emphasis] this people that we see in Midi every Sunday morning. They would say they don't like them. » (C5)

Le migrant hautement qualifié est décrit en termes positifs. A un point tel qu'on finit par ne plus l'appeler migrant, comme si on l'intégrait préalablement de manière sémantique. Ce glissement de migrants hautement qualifiés à « travailleurs hautement qualifiés », ou « personnes hautement qualifiées », ou simplement « hautement qualifiés » voire « expatriés » indique, une volonté de les distinguer des immigrés ou des migrants irréguliers pour lesquels un autre vocabulaire est utilisé comme « migrants économiques » ou « stock de migrants irréguliers ».<sup>476</sup> Cette mise à distance du travailleur migrant dans sa banalité, se fait au profit d'un rapprochement avec les répondants eux-mêmes (en tout cas certains fonctionnaires étrangers) qui se reconnaissent dans le travailleur hautement qualifié.

---

<sup>475</sup> Passage incompréhensible lors de la retranscription signalé par trois points d'interrogation.

<sup>476</sup> Von Weizsäcker, 2008a, 167-8. Von Weizsäcker, 2008b, 3.

«- Oui évidemment la carte bleue est hum,...vise toute une partie de la migration en générale. Donc c'est une migration à haute qualification, et en général les gens qui ont des qualifications à ce niveau-là ont les ressources nécessaires pour bien s'intégrer dans la société soit ça, soit qu'ils ont le concept eux-mêmes en fait, d'être mobiles dans le monde et pas seulement d'un pays à un autre. Donc c'est des gens un peu comme nous ici à la Commission. On peut se voir un peu n'importe où. C'est un hasard qu'on soit là à Bruxelles en fait.

- Cosmopolite ?

- Ben oui c'est un peu ça. Donc c'est la même chose avec les gens dans les sociétés internationales, etc. Donc les expatriés, ils bougent ...

- C'est intéressant d'ailleurs expatriés et pas migrants ?

- Oui c'est ça, donc il y a un autre mot aussi en fait. Oui donc heu, j'ai eu cette conversation avec pas mal de citoyens qui m'appellent ou qui parlent d'immigrants. Et ben moi je dis : « je suis migrant »... - « on ne va pas » ... « Non, non, je ne voulais pas dire vous ! Quand je parle de migrant, c'est différent... » - Et hum, ... donc, hum, c'est un peu autre chose en fait. Donc ils n'ont pas les mêmes problèmes, ils n'ont pas les mêmes défis à résoudre. » (C11)

« Because those people [highly skilled people] they can select where they go. And they don't want to argue if their spouse is allowed to work ... or if after five years they should leave again ... or if they lose their job, then they should leave after a specific ... This is not what they are looking for. They say « thank you very much. » And you don't get the best you get the second class. » (O3)

Cette construction positive du migrant va de pair avec les faveurs qu'on lui accorde dans la proposition de directive carte bleue, laquelle permet des conditions de regroupement familial particulièrement favorables en termes de respect du droit des personnes à vivre en famille. Dans le même temps, ces conditions visent aussi, et peut-être davantage, à rendre attractive l'immigration en Europe et donc, plus largement à remplir des objectifs de compétitivité et surtout de course aux talents, même si l'on cherche à les minorer avec des concepts de circularité et de *brain gain* ou de recrutement éthique.

Finalement, la prise en compte des potentialités d'intégration chez le migrant est aussi révélatrice d'une tendance plus générale qui consiste à considérer l'intégration comme un préalable à l'immigration, comme une condition d'admission.

« Au second semestre 2008, [...] on met, à la demande de la France, plutôt l'accent sur le fait que, euh, une condition pour rentrer dans l'UE, dans un pays de l'UE et consiste dans l'acceptation d'un certain nombre de devoirs.

Le droit à rentrer dans l'UE d'une part, est conditionné par les besoins, donc la notion de régulation des flux migratoires, qui d'ailleurs était antérieure, qui est présente dès le début de l'année 2000 – l'UE doit considérer un solde migratoire net positif mais pas n'importe lequel, donc il y a la nécessité de réguler le flux d'entrées. Alors le droit à l'entrée n'est plus seulement conditionné par cette régulation d'ordre général - d'ailleurs très difficile à mettre en place, sur un plan européen ; pour l'instant c'est la somme des régulations nationales - mais elle est conditionnée aussi par l'acceptation des candidats migrants, immigrants, de se plier à des exigences – légitimes – des pays européens. Ce noyau d'exigences, c'est ce que M. Hortefeux voulait imposer à travers un contrat d'intégration. Et qui n'a pas été accepté par les autres partenaires, notamment par l'Espagne. [...] Il n'y a pas de contrat d'intégration européen mais la philosophie de ce contrat d'intégration était bien fondée sur la notion de droits et de devoirs. Et les devoirs, ils passaient bien pour une condition préalable : si vous ne voulez pas en effet vous adapter à la langue aux coutumes et aux droits civiques (aux exigences civiques) du pays où vous voulez travailler, et bien vous ne pourrez pas rentrer. Donc il y a une forme d'inversion du paradigme et l'intégration, c'est aussi une série de conditions mises à l'entrée. Euh ... ceci n'a pas fait l'unanimité. Il faut bien voir qu'un certain nombre de pays sont dans une conception différente et tout spécialement l'Espagne qui justement est un des pays qui a accueilli le plus de migrants au cours des années récentes, donc qui aurait pu justement être plus exigeante. » (C12)

Dans cette optique, l'admission de migrants qui seraient en quelque sorte pré-intégrés dans l'Etat d'immigration devient la norme à atteindre, la solution politique privilégiée. Cette pré-intégration peut se faire symboliquement sur le plan sémantique avec la présomption d'intégration pour les migrants hautement qualifiés ou bien être mise en œuvre pratiquement par l'introduction de conditions d'admission qui relèvent en réalité de l'intégration sociale en situation post-migratoire.

#### **4. Opérationnaliser l'approche différenciée**

« Mais évidemment travailler sur une directive qui cible un nombre limité... Donc les directives sectorielles sont plus faciles à gérer donc par exemple la Directive étudiants, la Directive chercheurs ont eu un parcours législatif beaucoup plus facile que les autres directives. » (L1)

En mars 2004, sont présentées la *proposition relative à une directive établissant une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique* et les deux propositions de recommandation, dont une destinée à accélérer la

délivrance de visas.<sup>477</sup> La Commission européenne veut faciliter l'admission des potentiels chercheurs étrangers. Elle se fonde sur une implication des organismes de recherche qui sont, en quelque sorte, chargés du recrutement et d'une partie de la procédure, pour autant qu'ils aient été agréés par l'Etat. La proposition, ainsi que les recommandations, accompagnements techniques qui visent à anticiper l'application de la directive en préparant les Etats membres, est aisément adoptée selon des répondants. D'après les fonctionnaires de la DG JLS, cette proposition a été une opportunité pour tester une nouvelle manière d'aborder le contrôle de l'immigration au niveau européen, non plus dans la perspective horizontale préconisée en 2001 mais plutôt catégorielle. Elle sert en quelque sorte de proposition-pilote pour l'approche différenciée. Ceci est révélateur de la césure qu'il peut y avoir entre rhétorique et pratique : la Commission opte moins pour ce qu'elle ambitionnait au départ que pour ce qui fonctionne.

« Avant la directive carte bleue, on avait quand même fait une brèche, c'était la directive chercheurs. On avait quand même testé le terrain avec la Directive chercheurs, qui n'était pas présentée comme une directive d'immigration économique mais quand même ça l'est. Et là, la brèche avait été quand même faite. » (C8)

La proposition est publiée le 16 mars 2004, et la directive est adoptée le 12 octobre 2005, une recommandation y afférant ayant déjà été adoptée en septembre.<sup>478</sup> Comment expliquer que cette première mesure d'admission de travailleurs ait si rapidement reçu l'aval des décideurs ? Plusieurs éléments peuvent être avancés en guise de réponse.

Tout d'abord, la proposition est présentée en étroite collaboration avec la DG Recherche, qui peut être considéré comme un acteur hors du champ. Elle est donc assimilée à une question de Recherche plutôt que de Justice et Affaires Intérieures. Mais en même temps, la DG Recherche, selon un répondant, a véritablement soutenu et porté la proposition (E6). La coordination avérée des deux DG, en lieu et place des naturelles guerres de territoire, peut s'expliquer par une convergence d'agendas. D'une part, la DG JLS est dans une position affaiblie en ce qui concerne l'immigration de travail. Elle a subi l'échec du refus de sa proposition relative à l'admission de travailleurs salariés et indépendants et de sa proposition de méthode ouverte de coordination. Le programme de Tampere touche à sa fin, ainsi que le

---

<sup>477</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique*. COM(2004) 178(01) final, 16.3.2004.

<sup>478</sup> Recommandation 2005/762/CE du Conseil du 12 octobre 2005 visant à faciliter l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne, JO L 289, 3.11.2005, p. 26-28.

mandat du commissaire Vittorino, et l'agenda relatif à l'immigration légale n'a pas été respecté. La DG est donc en quête de solutions pour remettre la question de l'immigration de travail à l'agenda. D'autre part, d'après un répondant, le besoin de chercheurs est avéré et la DG Recherche est en quête de solutions pour « produire » les 700 000 postes de chercheurs à pourvoir pour 2010. Le Conseil européen de Lisbonne invitait à faciliter la mobilité et l'attraction des chercheurs.<sup>479</sup> En outre, selon un répondant, cette proposition peut conférer, sur le plan législatif, une visibilité à la DG Recherche. Par ailleurs, la DG Emploi pour la Stratégie de Lisbonne annonçait déjà le besoin de chercheurs.<sup>480</sup> Le Comité Immigration et Asile est aussi évoqué comme un lieu qui a été propice pour des échanges et des discussions relatives à cette proposition de directive et qui a permis de la préparer.

Ensuite, la proposition est présentée comme complétant la proposition de directive relative aux étudiants<sup>481</sup>, elle est donc liée à un autre sous-domaine de l'immigration, celui pour des motifs d'études, et non pas de travail. De surcroît, sa rédaction est confiée à un agent temporaire issu du monde académique qui a justement rédigé la proposition de directive pour les étudiants. Il y a donc, en quelque sorte, un déplacement du point focal, et on traite une mesure relative au contrôle de l'immigration de travail comme si cela n'en était pas. Par ailleurs, le dispositif proposé consiste en une externalisation du contrôle à des organismes de recherche, élément important et susceptible de convenir, dans le cadre d'une tendance généralisée à l'externalisation des coûts du contrôle.

Enfin, la proposition concerne une catégorie de travailleurs très spécifique qui représente un nombre réduit de personnes. Cette catégorie fait partie de celle des travailleurs hautement qualifiés, pour lesquels une capacité aisée d'intégration est présupposée (*cfr infra*). Le besoin de chercheurs semble unanimement reconnu ou, en tout cas, n'est pas remis en question.

---

<sup>479</sup> « - prendre des mesures pour éliminer, d'ici à 2002, les obstacles à la mobilité des chercheurs en Europe et pour attirer et retenir en Europe des chercheurs de haut niveau ; » - sinon comme atout point 3 « L'élargissement futur créera de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi. L'Union dispose d'une main-d'œuvre en général bien formée ainsi que de systèmes de protection sociale capables d'assurer, au-delà de leur valeur intrinsèque, la stabilité indispensable à la gestion des changements structurels dont s'accompagne la transition vers une société de la connaissance. La croissance a repris, de même que la création d'emplois. » Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la présidence*, 23 et 24 mars 2000, point 13.

<sup>480</sup> La ligne directrice n°12 met l'accent sur le besoin de chercheurs .Décision du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, JO L 205, 6.8.2005, p. 21-27.

<sup>481</sup> La proposition de directive relative à l'immigration pour des études a été présentée le 7.10.2002. Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat*. COM(2002) 548 final, 7.10.2002, JO C 045 E, 25.2.2003, p. 18-41.

La proposition de directive est donc négociée et adoptée en un an à peine, quasi comme un objet hors-champ, alors qu'il s'agit bien de l'admission d'une catégorie spécifique de travailleurs.<sup>482</sup>

#### 4.1. Les instruments de départ

En octobre 2007, après que l'immigration de travail ait occupé une place importante à l'agenda de plusieurs Etats européens, la proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié et la proposition de directive-cadre qui vise à constituer un socle de droits communs pour tous les migrants de travail de l'Union sont présentées simultanément.<sup>483</sup> L'impulsion est donnée par la présidence portugaise du Conseil dans le deuxième semestre 2007, qui a mis l'immigration légale comme priorité à son programme.<sup>484</sup>

La proposition de directive-cadre est une proposition hybride avec, d'un côté, des éléments propres à la procédure d'admission des travailleurs migrants (un permis unique) et, d'un autre côté, des éléments pour garantir une égalité de traitement avec les nationaux, les travailleurs migrants ou les migrants autorisés à travailler. D'ailleurs, les répondants la nomment tantôt, proposition permis unique, tantôt, proposition socle de droits. La proposition a un caractère transversal puisqu'elle vise à définir des droits pour tous les travailleurs (« travailleur issu d'un pays tiers »). Elle concerne à la fois les travailleurs migrants (qui sont admis pour un emploi) et les immigrants autorisés à travailler *a posteriori*, parce qu'ils ont été admis au départ pour d'autres raisons (membres de la famille, réfugiés, étudiants), et qui n'ont pas encore obtenu le statut de résidents de longue durée. La procédure de demande unique et le

---

<sup>482</sup> Accord politique au Conseil Justice et Affaires Intérieures du 19 novembre 2004. Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2618<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 19.11.2004, 14615/04 (Presse 321).

<sup>483</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre*, COM(2007) 638 final, 23.10.2007.

<sup>484</sup> Dans le discours d'ouverture de la conférence HLCLI, le premier ministre portugais Socrates souligne que l'immigration constitue un défi qui doit être traité de manière à ce que les pays d'entrée, d'origine et les migrants sortent gagnants. Il affirme en outre que la politique d'immigration commune doit se baser sur un nouveau consensus européen dont il distingue trois piliers : la migration légale et la régulation des flux ; l'intégration des immigrants et la coopération au développement (p.3) Par ailleurs, il mobilise différents arguments dont celui de la responsabilité de l'Europe par rapport à son histoire migratoire.

<[http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/CA8BAD53-F243-4F9A-82D9-599EC09F1F4B/0/fr\\_PMimigrLegal13sept07Fr.pdf](http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/CA8BAD53-F243-4F9A-82D9-599EC09F1F4B/0/fr_PMimigrLegal13sept07Fr.pdf)> (21.07.2010).



permis unique (permis de séjour-travailleur) exige une certaine transparence procédurale (information sur les documents à fournir, les droits à acquitter) et l'obligation pour les États membres d'instaurer un système de « guichet unique », ainsi que des normes et des garanties dans le traitement des demandes. La proposition prévoit également que les États membres indiquent, sur tous les permis de séjours existants délivrés à d'autres fins (par exemple, regroupement familial, asile, études), si le migrant est autorisé à travailler. Par sa portée et son instrument, la proposition reprend des solutions politiques déjà avancées dans la proposition de directive sur l'admission de travailleurs de 2001.<sup>485</sup>

En présentant conjointement, les deux propositions, la Commission entendait certainement leur adoption simultanée. Cela n'a pas été le cas. La proposition de directive-cadre, est restée sur la table des négociations. Les raisons invoquées sont des problèmes techniques liés à la mise en place d'un permis unique. Mais il semble aussi que cela vient du fait qu'elle vise à poser un cadre communautaire sur la procédure d'admission et les droits de séjour de tous les migrants.<sup>486</sup> Et cela malgré que la Commission ait insisté sur le fait que les conditions d'admission ne sont pas définies dans la proposition mais restent du ressort des États membres et qu'il s'agit d'un mécanisme de règles communes dont le noyau dur en quelque sorte (les critères d'admission) continue d'être dans le chef des États membres.

La présidence portugaise, en raison notamment de son intérêt pour la Stratégie de Lisbonne à laquelle elle a été associée dès ses débuts, contribue à pousser l'agenda de l'immigration de travail dans un plus large contexte. Ainsi, le second semestre 2007 est ponctué par la conférence à haut niveau sur l'immigration légale,<sup>487</sup> durant laquelle le commissaire Frattini annonce déjà la carte bleue<sup>488</sup> et par un Conseil réunissant exceptionnellement les ministres

---

<sup>485</sup> Sauf qu'elle introduit l'obligation d'examen de toute demande d'autorisation à résider et à travailler dans le cadre d'une procédure unique sans exiger cette fois des délais de réponse (art.4). Par contre, elle exige aussi la motivation du refus et offre la possibilité d'introduire un recours.

<sup>486</sup> Toutefois depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, elle est désormais en procédure de décision ordinaire, ce qui pourrait laisser augurer de son adoption ; même si au moment des entretiens, peu d'acteurs semblaient optimistes. Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, Conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sur les procédures décisionnelles interinstitutionnelles en cours*, COM(2009) 665 final, 2.12.2009.

<sup>487</sup> Conférence des 13 et 14 septembre 2007, autour de trois thématiques principales les voies de migration légales ; l'intégration et l'agenda de Lisbonne et la migration et le développement.

<sup>488</sup> <<http://www.touteurope.fr/fr/actions/economie/marche-unique-entreprises/actualite/actualites-vue-detailliee/afficher/fiche/2299/t/44245/from/2272/breve/politique-dimmigration-une-priorite-pour-lue.html?cHash=8a650c8d25>> (21.04.2010).

chargés des Affaires Intérieures et ceux chargés de l'Emploi et des Affaires Sociales pour débattre de l'immigration de travail et du travail de l'immigration clandestine.<sup>489</sup>

Alors que débutent les négociations de la proposition de la carte bleue, une autre proposition de directive en matière de lutte contre le travail clandestin des migrants est sur la table depuis quelques mois.<sup>490</sup> Il s'agit d'une proposition de directive qui vise à une harmonisation minimale des sanctions administratives, financières et pénales à l'encontre des employeurs qui recourent à des travailleurs migrants en séjour irrégulier.<sup>491</sup> La Commission propose donc un instrument communautaire visant à réduire les pressions migratoires en s'attaquant à ce qui est considéré comme un facteur d'attraction majeur des migrants non désirés, le travail informel.<sup>492</sup> Elle suggère donc que les employeurs soient obligés de vérifier la légalité du séjour avant d'embaucher des travailleurs étrangers et que les États membres effectuent un nombre annuel minimum d'inspections auprès de ceux-ci, en fonction des risques inhérents aux secteurs économiques concernés.<sup>493</sup>

Pourquoi évoquer ici cette proposition qui, certes, concerne les travailleurs migrants mais non leur admission proprement dite ? Il s'avère que les discussions des deux propositions sont en partie menées conjointement et que l'on considère que cette proximité a contribué à rendre le discours d'ouverture à l'immigration plus convaincant.<sup>494</sup> Le contexte d'interactions de l'immigration de travail est ainsi doublement élargi et trouve ainsi un écho dans d'autres discours. D'un côté, on négocie une mesure d'admission en même temps qu'une mesure de

---

<sup>489</sup> Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse. 2838<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures. Bruxelles, 6-7.12.2007,15966/07.

<sup>490</sup> Le Conseil avait déjà adopté une recommandation en la matière dans le cadre de la coopération intergouvernementale (Recommandation du Conseil du 22 décembre 1995 sur l'harmonisation des moyens de lutte contre l'immigration et l'emploi illégaux et l'amélioration des moyens de contrôle prévus à cet effet, JO C 5, 10.1.1996, p. 1).

<sup>491</sup> Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier*, COM(2007) 249 final, 16.5.2007.

<sup>492</sup> Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers*, COM(2006) 402, 19.7.2006.

<sup>493</sup> Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2887<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 24-25.7. 2008, 11653/08.

<sup>494</sup> Les propositions sont toutes deux approuvées par le COREPER le 14 mai 2009 et adoptées en point A lors de la session du Conseil Agriculture et Pêche de Bruxelles, le 25 mai 2009. Leurs dates d'adoption formelle ne coïncident toutefois pas précisément, parce qu'elles relèvent chacune d'une procédure décisionnelle spécifique. Pour rappel, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, en vertu des dispositions de l'article 67 (passage automatique de certaines matières à la méthode communautaire) et de la décision du Conseil 2004/927/CE du 22.12.2004, les matières d'immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier, (l'article 63, point 3) b) TCE) relèvent du premier pilier de l'Union, c'est-à-dire de la méthode communautaire (majorité qualifiée au Conseil et co-décision avec le Parlement). La directive sanctions est en effet adoptée en codécision par le Conseil et le Parlement, quelques jours après la carte bleue, soit le 19 juin 2009.

dissuasion. Il y a une sorte d'équilibrage des intérêts entre ceux qui veulent un instrument communautaire visant à attirer des migrants de travail désirés et ceux qui veulent surtout freiner les migrants non désirés et diminuer l'immigration irrégulière (discours de l'immigration zéro). D'un autre côté, la question de l'immigration de travail est, pour la première fois au niveau communautaire, discutée entre les ministres de l'Emploi et ceux en charge de l'immigration.

« It was the Employment and Social policy Council meeting together with Justice and Home Affairs Council. And it coincides, if my memory serves me correctly, with the presentation of the two proposals: one was the blue card proposal and the other was the sanctions against employers employing illegally third country nationals. And the impetus from that was driven very much by the Portuguese presidency who wanted to focus on the interconnections (which we have been talking about a little bit earlier) in terms of labour policy and migration policy. And I think equally the Commission was very much in favour of broadening the discussion on those proposals and putting them in that slightly wider context. And uh...In a sense it gave delegations the opportunity to look at those proposals in a slightly broader context than would have normally been the case if they were simply being presented within one framework rather than the other. Now the Council, you know, legally is a single body, so in that sense it doesn't matter to which councils a proposal may be brought or within which framework but it was, at the same time, I think, in terms of creating a consensus around the proposal, an approach of that kind can sometimes be useful and both those proposals have been seen through to completion within a relatively short period. » (L2)

Parmi les quatre propositions de directives annoncées par la Commission dans son *programme d'action immigration légale*, le choix est fait de présenter d'abord une proposition relative à l'admission des travailleurs hautement qualifiés. Cette catégorie de travailleurs est, en effet, jugée par la Commission comme étant la plus facile à faire admettre. Et diverses raisons sont avancées en ce sens. Premièrement, la pénurie de travailleurs dans des secteurs qui requièrent des hautes qualifications est reconnue depuis plusieurs années au niveau européen, mais aussi au niveau national, ainsi que la compétition internationale en la matière (*cf supra*). Deuxièmement, elle concerne un nombre réduit de migrants, ce qui implique une acceptation plus aisée par l'opinion publique et aussi moins de coûts et de risques en termes de cohésion sociale. Ces derniers sont d'ailleurs quasiment anéantis par la mise en avant d'une troisième raison. L'intégration des travailleurs hautement qualifiés est présumée plus commode (*cf infra*). Pour toutes ces raisons, la Commission considère que la proposition

d'une action communautaire visant l'immigration de travailleurs hautement qualifiés pourra recevoir aisément l'aval des Etats membres.

« La différence aussi, c'est qu'on a commencé avec les propositions les plus faciles. En tout cas, avec la carte bleue, on est là dans le domaine qui posait le moins de questions, etc., le domaine pour lequel la valeur ajoutée européenne était sans doute la plus facile à identifier : faire en sorte qu'il y ait un message clair qui soit envoyé aux ressortissants des Etats tiers : l'UE a des règles communes, les systèmes ne sont pas si compliqués. Voilà, il y a un socle qui est clair, transparent, des conditions d'admission, une certaine mobilité intra-européenne. » (C3)

La proposition de directive carte bleue traduit une double stratégie au niveau du discours. La première se situe dans le discours-idées et consiste à adopter une approche de l'immigration différenciée et donc des idées programmatiques et des solutions politiques adaptées par rapport au discours initial d'ouverture à l'immigration de travail. La seconde se situe dans le discours en tant qu'interaction puisque la Commission anticipe la négociation au niveau du Conseil et afin de prévenir un nouveau refus, recalibre son discours.

« What the Commission did was indeed following a strategy based on presenting already at the proposal level what the member states were more likely to accept. So looking at what are the priorities at the national levels and the priorities was the Commission officials redrafted the blue card proposal looking what are the schemes at the national levels, what could the member states more happy with or easier or the Council. Already at the proposal level you had an initiative of minimum and an initiative by the Commission very much reflects what is very happening within the important member states such as France, such as Germany. » (E1)

Les Etats membres réagissent, comme prévu, plutôt positivement à la proposition, tout en rappelant que ses dispositions doivent prioritairement leur permettre de réagir de manière flexible et rapide aux besoins de leurs propres marchés du travail.

« Ceci dit, en général, les Etats membres ont été beaucoup plus favorables à la carte bleue parce que justement ça répondait en tout cas sud et nord mélangés - même si plus au nord qu'au sud - ça répondait à leur besoin d'avoir des immigrés quelque part choisis, ou en tout cas hautement qualifiés, qui étaient plus facilement gérables. » (S4)

Néanmoins, la négociation n'est pas aussi rapide que ce qu'escomptait la Commission. Surgissent en effet différentes difficultés. Certaines sont d'ordre plus technique et portent sur les mesures de mise en œuvre. Lors de la négociation, les Etats membres ont dû parvenir à

résoudre une idée programmatique à savoir la définition des travailleurs hautement qualifiés. Ils ont d'ailleurs préféré qualifier l'emploi plutôt que le travailleur (voir extrait ci-dessous). Ce qui est indicatif à nouveau d'une approche essentiellement fondée sur la demande qui se matérialise par « l'emploi hautement qualifié » à pourvoir. Les Etats membres ont opté pour le seuil salarial ainsi que la prise en compte de l'expérience professionnelle comme critère d'évaluation de cet emploi.

« Difficulté matérielle d'avoir une vision de ce qu'est quelqu'un de très qualifié. Donc on n'a pas, il n'y a pas d'équivalence de diplômes pour les étrangers... Donc on a parlé d'emploi hautement qualifié et pas de travailleurs hautement qualifiés, même si on l'appelle directive des travailleurs hautement qualifiés. Mais en fait, la directive c'est sur l'emploi hautement qualifié.

Il y a eu beaucoup de difficultés matérielles à cause de la diversité des législations et puis quand même, des interrogations sur le système à choisir. Parce que bon, le Royaume-Uni, en même temps, a opté pour un système à points comme le Canada. Et nous on est quand même encore.... .. Enfin, on a fait ce que le Danemark a fait il y a quelques années. Le Danemark est en train de renoncer pour mettre aussi un système à points ! Donc à mon avis on est quand même un peu en décalage !

On a mis tellement de temps ! En plus elle va entrer en vigueur dans deux ans ! Alors à mon avis dans deux ans on peut la refaire ! Sauf si la crise économique est telle qu'on n'a plus besoin de recruter à l'étranger mais... qu'on rentre dans une récession telle qu'il n'y aura plus besoin de travailleurs étrangers... Mais enfin si la crise passe au bout d'un an, même deux ans quelque chose comme ça, on peut la refaire parce qu'elle n'est pas suffisamment avant-gardiste pour faire face aux besoins du marché du travail. » (C8)

Lors des négociations, d'autres critiques portent sur la solution politique même d'ouvrir le marché du travail à des travailleurs d'Etats tiers. Certains nouveaux Etats membres sont moins enthousiastes, craignant que cette ouverture à des travailleurs hors de l'Union discrimine leurs propres travailleurs mobiles.<sup>495</sup> C'est le cas de la Tchéquie, qui répugne à concevoir une immigration extra européenne même s'il s'agit de travailleurs hautement qualifiés, alors que ses propres ressortissants continueraient de subir une limite à leur liberté de circulation et à ne pas avoir un accès aux marchés du travail d'autres Etats européens. On relève une opposition entre les Etats membres qui envisagent la politique commune dans une perspective où ils se considèrent à la fois comme pays de départ mais aussi de destination (ils ont une main d'œuvre mobile et estiment que cette mobilité pourrait souffrir de la

---

<sup>495</sup> Council of the European Union, *Outcome of proceedings of Working Party on Migration and Expulsion on a Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 5255/08, 18.01.2008.

concurrence avec l'ouverture aux ressortissants de pays tiers) et les Etats membres qui se considèrent exclusivement comme des espaces de réception pour travailleurs étrangers. Cette opposition semble révélatrice du paradoxe à chercher à séparer le régime de libre circulation de la politique communautaire d'immigration.

« Pour certains Etats on n'est pas encore sorti de la période transitoire. Donc l'arrivée de ressortissants d'Etats tiers, ça ne peut être envisagé que comme ultime mesure d'ouverture après que toutes les barrières à la mobilité intra-européenne soient tombées [...]

Et après, il y a aussi l'argument « mêlez-vous de ce qui vous regarde ! » Pour résumer. ... « Ce n'est pas conforme au principe de subsidiarité ! » ... C'est un argument qui est encore très très utilisé par certains des Etats membres. C'est « on se débrouille très bien par rapport aux problèmes qu'on a et l'action communautaire n'apportera rien par rapport à nos problèmes. On est contre la mobilité intra-européenne ou la mobilité intra-européenne n'est pas forcément la solution dans tel ou tel cas de figure. » Donc à partir de là, à chaque Etat membre de régler ses propres problèmes. Et au nom du principe de subsidiarité, au nom du principe de proportionnalité, que l'UE s'occupe d'autre chose mais pas de migration économique ! » (C3)

« Mais à nouveau, disons comme le problème... tout d'abord, on travaille à l'unanimité, ce qui est un grand problème. Donc ce qui fait ... et dans la directive [...] ont joué des facteurs qui n'étaient pas prévisibles, par exemple les nouveaux Etats membres ont avancé l'argument que « pourquoi doit-on donner plus de droits qu'à nos citoyens qui sont d'une certaine façon sous restriction, qui ont plus de restriction ? Et donc cet argument a joué. C'est pour ça d'ailleurs que la directive carte bleue a été adoptée le 25 [mai 2009] définitivement [...]. Pourquoi ? Parce que... et l'adoption a été retardée parce que par exemple les Tchèques voulaient que la date d'adoption soit successive à la date de mai 2009 qui était la date de la fin de la levée des restrictions. Donc c'est des facteurs exogène je dirais qui ont quand même joué un rôle. » (L1)

Enfin, en ce qui concerne le partage des compétences, les Etats membres souhaitent être rassurés sur l'articulation de ce dispositif communautaire avec les dispositifs nationaux de délivrance de permis de séjour à des fins d'emploi. Donc à nouveau, les questions de préférence communautaire et le principe de subsidiarité sont en jeu. Des Etats membres comme l'Allemagne rechignent toujours à accepter une action communautaire en matière d'immigration de travail.

« D'ailleurs si vous regardez les objections faites par beaucoup d'Etats membres quand on a fait ce projet concernant l'entrée des hautement qualifiés, ce sont à peu près les mêmes [que précédemment] c'est-à-dire avoir les mains libres [???] C'est vrai que les Etats dans ce domaine particulier, ils ont

intérêt à entrer en compétition, c'est inévitable que cela se fasse. Si on veut éviter la compétition, on a besoin de choses qui soient communes, mais cela crée inévitablement de la résistance. » (C2)

On observe chez les acteurs et notamment au niveau de la Commission comme du Conseil, la conviction que le choix de l'approche catégorielle a permis de progresser et d'aboutir à l'adoption d'une première proposition.

#### 4.2. La solution politique adoptée

Hormis la *Directive 2005/71 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants des pays tiers aux fins de recherche scientifique*, la *Directive 2009/50 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié* est la première mesure législative communautaire qui accompagne, par des mesures communes, la décision d'admission de travailleurs de pays tiers, laquelle continue de relever de la souveraineté de chaque Etat membre.<sup>496</sup> La directive instaure des règles communes d'admission et de séjour pour les travailleurs à des fins d'emploi hautement qualifié et pour les membres de leur famille. Elle établit que les travailleurs qui correspondent à certains critères peuvent être admis sur le territoire de l'Union européenne, y résider et y travailler, initialement pour une période de 1 an à 4 ans. Les trois critères d'admission sont l'existence d'un contrat de travail ou d'une offre d'emploi, selon la législation de l'Etat membre, des qualifications professionnelles élevées<sup>497</sup> et le respect d'un seuil salarial. Ainsi, le salaire prévu dans le contrat ou l'offre se doit d'être au moins égal à 1,5 le salaire annuel brut moyen de l'Etat (seuil qui peut être réduit à 1,2 pour certaines professions lorsqu'il y a une pénurie criante).<sup>498</sup> La directive détermine donc les critères communs que les Etats membres doivent imposer aux demandeurs de la carte bleue, sans préjudice de conditions plus avantageuses prévues par les législations nationales. Le travailleur admis selon ce régime reçoit une carte bleue européenne (CBE), permis de séjour et de travail qui lui donne droit à

---

<sup>496</sup> Les Etats membres devront intégrer les nouvelles dispositions de la directive dans leur législation nationale dans un délai de deux ans à compter de sa publication au *Journal officiel* de l'UE, soit le 19 juin 2011.

<sup>497</sup> Art. 2, b) et point g) qui précise que des qualifications professionnelles élevées sont « des qualifications sanctionnées par un diplôme de l'enseignement supérieur, ou, par dérogation, lorsque cela est prévu par la législation nationale, étayées par une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable à un diplôme de l'enseignement supérieur et qui soient pertinentes dans la profession ou le secteur indiqué dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme. » Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JO L 155, 18.6.2009, p. 17-29.

<sup>498</sup> Initialement, le salaire devait être 3 fois supérieur au salaire moyen national.

des entrées multiples et au séjour dans l'Etat qui l'a délivré. Avec la CBE, le migrant peut travailler. Pendant les deux premières années, il ne peut changer d'employeur que si l'Etat l'y autorise. Le titulaire d'une CBE peut, après un an et demi (18 mois), partir travailler dans un autre Etat de l'UE avec les membres de sa famille, pour autant que ce dernier l'y autorise.

Aux termes des dispositions de la directive, les titulaires d'une carte bleue européenne bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat membre qui l'a délivré en ce qui concerne :

- les conditions de travail, y compris les exigences en matière de salaire et de licenciement ;
- la liberté d'association ;
- l'enseignement, la formation et la reconnaissance des qualifications ;
- un certain nombre de dispositions des législations nationales concernant la sécurité sociale et les retraites ;
- l'accès aux biens et aux services, y compris les procédures d'obtention d'un logement, les services d'information et de conseil ; et
- le libre accès à l'ensemble du territoire de l'Etat membre concerné, dans les limites prévues par la législation nationale.

La directive entend offrir au travailleur migrant des conditions attractives de séjour et de mobilité. Pour ce faire, elle déroge à deux instruments communautaires antérieurs, à savoir la directive relative au regroupement familial (2003/86) et celle portant sur le statut des résidents de longue durée (2003/109). Elle octroie au travailleur hautement qualifié des dispositions plus avantageuses.

Premièrement, pour un détenteur de la CBE, la réunification familiale des membres de sa famille n'est pas conditionnée par une perspective d'installation permanente (le droit d'obtenir un droit de séjour permanent) ni par une durée de résidence minimale (qui peut aller jusqu'à deux ans dans la Directive 2003/86). En outre, les membres de la famille du travailleur ont accès au marché du travail sans délai, les Etats membres ne peuvent appliquer le délai d'un an.<sup>499</sup> Les conditions et mesures d'intégration qui les visent sont applicables uniquement lorsqu'il y a eu regroupement. Elles ne le conditionnent donc pas.<sup>500</sup> Enfin, la

---

<sup>499</sup> Mais applicable seulement à partir du 19 décembre 2011 à cause des mesures transitoires.

<sup>500</sup> Dans la Directive 2003/86, les mesures d'intégration peuvent être des conditions au regroupement familial en fonction des législations nationales (ex. enfant de plus de 12 ans (art.4) ou bien tests d'intégration (art 7.)).



procédure même de regroupement est accélérée, puisque le délai d'attente est limité à 6 mois au lieu de 9. La directive carte bleue offre donc un regroupement familial immédiat, plus facile, moins contraignant. Ce sont donc des conditions propices pour respecter le droit du migrant à vivre en famille et limiter les conséquences négatives de l'immigration sur la vie familiale.

Deuxièmement, l'octroi du statut de résident de longue durée est conditionné par la durée de résidence, qui n'est pas calculée dans un seul Etat membre. Le requérant doit être titulaire d'une CBE pendant 5 ans ininterrompus et il doit avoir résidé seulement les 2 dernières années dans l'Etat où il introduit la demande. En outre, pour le calcul de la durée de résidence, la directive carte bleue permet jusqu'à 18 mois d'absence de l'UE sur les 5 ans (au lieu de 10) et pour des périodes allant jusqu'à 12 mois (au lieu de 6).

D'un autre côté, la directive s'est éloignée des objectifs de la proposition initiale, qui prétendait instaurer une politique d'immigration concurrentielle par rapport aux politiques non européennes, comme le système américain, et aussi constituer un système communautaire avec une valeur ajoutée par rapport aux systèmes nationaux. D'emblée, on peut relever, dans la directive finale du Conseil, des dispositions moins attractives que celles de la proposition présentée par la Commission :

- La durée de validité initiale de la CBE passe de deux ans minimum à une fourchette d'un an à quatre ans. Une CBE peut également être délivrée ou renouvelée pour des périodes plus courtes, afin de couvrir la durée du contrat de travail plus trois mois.
- La CBE permet d'entrer, de ré-entrer et de séjourner dans un Etat membre mais ne confère pas le droit de transiter par les autres Etats.<sup>501</sup>
- La procédure d'obtention de la CBE passe à 90 jours au lieu de 30. On ne peut plus parler de procédure accélérée.
- Les motifs des refus de renouvellement sont plus détaillés dans la directive (demande d'aide sociale ou non communication de l'adresse du domicile (art.9)).
- Le chômage temporaire est limité à trois mois consécutifs. Et il n'est pas autorisé plus d'une fois durant la période de validité de la CBE.

---

<sup>501</sup> Cette impossibilité de transiter sans le visa de transit requis est indicative du fait que la CBE est d'abord un permis de travail avant d'être un permis de séjour. La décision relative au séjour relève de chaque Etat membre et a fortiori le simple transit.

- Le travailleur CBE n'a pas de possibilité de demander l'aide sociale ni un logement social. Et son accès aux bourses d'étude est limité.
- La mobilité professionnelle après les deux premières années est désormais soumise à l'autorisation des Etats.
- Enfin, si la mobilité géographique est possible un peu plus tôt (18 mois au lieu de 24), l'accès au travail doit être autorisé par le deuxième Etat membre. La proposition demandait une simple notification. Cet autre Etat membre peut procéder à un examen du marché du travail.

Ainsi, même si la directive répète qu'elle a pour but de favoriser l'admission, sa capacité potentielle d'attraction de travailleurs est sensiblement réduite. Les conditions de sécurité de séjour sont moindres pour le travailleur et sa mobilité n'est pas autant encouragée. Elle ne peut donc concurrencer la carte verte des Etats-Unis qui accorde à son détenteur le statut de résident permanent, a une validité de 10 ans et permet de voyager et travailler dans les cinquante Etats. Plusieurs acteurs ne manquent pas de le souligner, comme ce représentant d'une organisation internationale.

« If you look for example at the blue card, it is not open enough from our perspective. If you really want to hire highly skilled people you don't give them a hard time, you are as open as inviting as possible. Because those people, they can select where they go and they don't want to argue if their spouse is allowed to work or if after five year they should leave again or if they lose their job, then they should leave after a specific ... this is not what they are looking for. They say 'thank you very much.' ... And you don't get the best you get the second class. » (O3)

Et si la directive édicte un certain nombre de règles communes, on constate que les Etats membres gardent une certaine marge de manœuvre, et notamment celle d'introduire des mesures plus favorables que celles de la directive. Ils peuvent aussi établir des quotas d'admission de travailleurs hautement qualifiés. Le système de la CBE ne remplace pas les systèmes nationaux d'admission des travailleurs hautement qualifiés, mais vient en quelque sorte coexister avec eux sans les concurrencer.<sup>502</sup>

« D'ailleurs, par exemple, un argument assez intéressant sur le fait aussi des Etats qui continuent ... par exemple, on a discuté longuement dans la directive de la carte bleue sur le fait si les systèmes nationaux devaient survivre à un système pour personnes hautement qualifiés ? ... et la directive

---

<sup>502</sup> Cet aspect, selon un répondant du Conseil (L1) avait pourtant été abordé lors des négociations.

permet une coexistence des systèmes nationaux avec la directive communautaire. Ce qui était un point fort de la Commission effectivement que la carte bleue aurait remplacé complètement... Mais par exemple, il y a des pays il y en a quatre en particulier. Je peux citer les Pays Bas, l'Allemagne mais il y en a aussi d'autres qui ont déjà des systèmes nationaux et qui voulaient les garder. Donc le seul avantage de la directive au fond ça serait celui de donner la mobilité. Mais peut-être – moi je ne suis pas un expert donc je ne connais pas – mais j'ai l'impression que par exemple les systèmes allemand, néerlandais sont plus généreux que celui de la directive. Donc au fond, ce serait un peu à la personne hautement qualifiée de choisir en fonction de ses intérêts et en fonction de son projet professionnel, si elle va s'installer en Allemagne ou aux Pays-Bas ; si elle va opter pour la carte bleue ou plutôt pour le système national. [...]

Ça aussi pour dire comme effectivement les intérêts nationaux et les aspects nationaux jouent. Pour la Commission, jusqu'à un certain moment elle avait dit : 'non ! [...] C'est un point sur lequel on ne peut pas négocier. Donc on veut que la carte bleue soit le seul instrument d'attrait, l'attraction des hautement qualifiés.' Et finalement à la fin ... Donc évidemment ce que j'imagine va arriver, c'est que la Commission, lors de la transposition et du contrôle de la mise en œuvre, va vérifier que l'esprit des systèmes nationaux ne soient totalement divergents par rapport à celui ... Evidemment il ne peut pas y avoir une totale coïncidence ! Mais il ne peut y avoir non plus une totale divergence entre les systèmes. Donc, ... et ... mais en effet ça aussi c'est quand même un témoin du fait que pour certains Etats c'était un point fort, soit on garde nos systèmes, soit on ne négocie pas sur la carte bleue. Ce qui posera des questions sur la valeur ajoutée dans certains pays de ce fonctionnement. Aussi ... effectivement, il faudra voir au bout de quelques années de fonctionnement le nombre de cartes bleues délivré, par exemple, dans les pays qui ont gardé un système national. » (L1)

Par conséquent, l'adoption de la directive marque certes une étape supplémentaire dans l'élaboration d'une politique communautaire d'immigration, mais n'est pas vue comme une grande victoire par la Commission, dont les idées normatives proposées n'ont pas été suivies. La valeur ajoutée d'un système d'admission européen est considérée perdue. Ce constat est général, tant chez les fonctionnaires plus récents, que chez cet ancien commissaire de la JAI dont les propos cachent à peine l'amertume de constater une nouvelle fois, un certain échec de la coopération communautaire dans le domaine de l'immigration.

« A mon avis, j'ai toujours dit : l'avantage comparatif c'est de dire venez chez nous [en Europe] et on vous garantit non seulement une politique d'admission plus rapide et aussi une intégration plus souple dans le marché du travail de l'UE dans son ensemble ; ça veut dire dans un univers où il y a 500 millions de personnes, et vous pouvez trouver du travail. Donc vous êtes admis en Allemagne, mais si

vous avez une offre de travail plus intéressante en France, vous pourrez vous déplacer avec un système qui est aussi proche que celui des citoyens européens que possible.

Et je crois qu'on n'a pas réussi à introduire cet élément de flexibilité et de mobilité qui pourrait être un avantage comparatif dans le système européen par rapport au système actuel purement national. ... Et qui, d'ailleurs, est l'avantage comparatif des USA. On est admis aux USA. On travaille en Virginie et si on a une offre de travail en Californie on peut y aller sans plus de problème parce qu'on a déjà été admis. [...]

Je crois que les Etats membres ratent l'essentiel. Et l'essentiel c'est que dans très peu d'années... On est déjà dans une ambiance de compétition pour les talents... bon cette compétition est là déjà. Et dans l'économie de la connaissance, ceux qui vont gagner sont ceux qui auront la capacité d'attirer les meilleurs d'entre les meilleurs dans l'échelle mondiale parce que ça, c'est une conséquence incontournable de la globalisation. Malheureusement je crains que les Etats européens n'aient pas encore tous compris qu'ils doivent être dans cette compétition et qu'ils doivent utiliser l'existence de l'UE en tant qu'un espace élargi comme un levier pour améliorer les conditions de compétitivité dans ce marché des cerveaux. » (C13)

« On arrive à quelque chose mais avec un résultat qui est malgré tout assez éloigné de ce que souhaitait la Commission au début. Et on retrouve la même frilosité des Etats membres à renoncer à leur souveraineté dans cette matière. La différence aussi, c'est qu'on a commencé avec les propositions les plus faciles. En tout cas avec la carte bleue, on est là dans le domaine qui posait le moins de questions, etc., le domaine pour lequel la valeur ajoutée européenne était sans doute la plus facile à identifier : faire en sorte qu'il y ait un message clair qui soit envoyé aux ressortissants des Etats tiers : 'L'UE a des règles communes. Les systèmes ne sont pas si compliqués. Voilà il y a un socle – qui est clair transparent – de conditions d'admission, une certaine mobilité intra-européenne.' On avait un taux d'emploi des personnes très qualifiées qui était élevé donc, moins de peur par rapport à ce qui était la protection des marchés du travail nationaux. Et on a de toute façon ces garde-fous fondamentaux que sont l'application des critères de la situation de l'emploi et le volume également des admissions qui reste du ressort des Etats membres. Donc avec un projet qui est moins ambitieux, et qui conserve ces leviers d'action importante pour les Etats membres, on a réussi à obtenir quand même un accord.

Bon, malgré tout effectivement, on sent qu'il y avait une évolution dans l'état d'esprit par rapport aux migrations et une des raisons sans doute ça a été la prise de conscience que la situation démographique imposait de mieux promouvoir l'immigration économique. C'était pas la panacée pour lutter contre les effets du vieillissement mais que c'était un des outils qui permettaient d'atténuer la baisse de la population active qui se profilait de manière de plus en plus nette.

Et puis à côté du problème démographique, le problème des pénuries également sur le marché du travail qui est ressorti de plus en plus au cours de ces années 1990 et 2000. Les Etats membres qui s'apercevaient que malgré le nombre important de personnes au chômage, il restait des secteurs, des professions pour lesquelles il y avait énormément de difficultés à trouver de la main-d'œuvre disponible. Donc ça, ça a été une prise de conscience globale qui a certainement contribué à modifier l'état d'esprit des autorités nationales par rapport à une immigration économique.» (C3)

Indépendamment de la substance même de la directive, les acteurs centraux du processus considèrent que l'approche catégorielle est la bonne, puisqu'elle confirme leur conviction qu'elle rend plus aisée la négociation de l'admission des migrants considérés comme les plus attractifs et dont la présence serait la moins sujette à caution (notamment les étudiants, les chercheurs et les travailleurs hautement qualifiés (L2)). Les acteurs de la formulation (en particulier la Commission et le Parlement) comptent sur la valeur « symbolique » d'une directive adoptée. L'adoption de la directive est donc considérée en soi comme une étape.

« - Ce qui est très important c'est qu'il y ait une décision sur cette directive [CB]; car si on n'avait pas de décision sur cette directive-là, la politique d'admission pour le travail serait vraiment dans une situation précaire. Donc c'est important que ça soit adopté.

- Symboliquement vous voulez dire ?

- Symboliquement, oui, oui. C'est important aussi parce que ça libère un peu, ça donne la mobilité aux personnes dès le début. Ce qui est important parce que nous avons notre marché unique, les travailleurs... » (C10)

Cette satisfaction correspond à un mode de fonctionnement dont le principe est de gagner du terrain, ce que reflètent les propos de certains répondants comparant leur mode d'action à un train mis sur des rails (C10), ou à un vélo en marche et qui ne peut, en aucun cas, s'arrêter.

« Based on the *Green paper*, the *Policy plan* that you know, and then the policy plan nearly, the willingness of the Commission to go forward like in this saying that like in a bicycle trip always must bike in order not to fall down so we must go on, we must propose something. So concentrating on the pieces which seem to be the easiest one, like the highly skilled workers, or now, the seasonal workers, incorporate transferees, and now this tricky single permit proposal. » (C7)

Au point que certains reconnaissent qu'il vaut mieux parvenir à un résultat médiocre, voire peut-être non fonctionnel sur le plan européen, plutôt que rien du tout. Les propositions de la Commission sont parfois vidées de leur substance (en ce sens que le produit fini ne correspond plus à ce qui était proposé et donc ne pourra pas réaliser les objectifs poursuivis).

C'est ce qui se présente avec la carte bleue qui ne sera pas si attractive pour les hautement qualifiés. Les directives sont considérées comme des outils qui permettent d'avoir une référence, un standard qui, tout minimaliste soit-il, pourrait ensuite être amélioré. C'est donc moins le contenu que la forme qui finalement compte et en cela l'aspect symbolique de l'adoption d'une législation communautaire. Quel que soit l'apport en termes de droit substantiel, il y a production de droit communautaire et donc affirmation des compétences supranationales.

La recherche de résultats est un aspect fonctionnel de la Commission européenne. Cet aspect se reflète aussi dans le besoin des commissaires de laisser une trace, de faire aboutir des choses comme certains répondants l'ont relaté (C1 et C9). Et donc il y a aussi une stratégie qui se développe au fur et à mesure, celle de s'attaquer à des propositions pour lesquelles on estime pouvoir obtenir un résultat. Cette stratégie est mise en œuvre au niveau des commissaires et de leur cabinet, et également au niveau des présidences du Conseil. Elle est proprement liée aux politiques. Au niveau de la Commission européenne et de la présidence, même si des priorités sont bien sûr établies par le Conseil, un choix stratégique peut être opéré par les acteurs, de manière à canaliser leurs efforts vers une probable réussite. D'où la priorité mise sur ce qui est considéré comme prêtant le moins à controverse.

## **5. Conclusions partielles**

Durant cette troisième phase, le contexte européen est marqué par le Programme de La Haye, la relance de la Stratégie de Lisbonne et les nouvelles lignes directrices pour l'emploi qui prennent en compte les migrations. Les solutions politiques de la DG JLS convergent avec celles de la DG Emploi, mais aussi avec d'autres acteurs au niveau du Conseil (CPE, Conseil des Ministres des finances). Le Traité de Lisbonne (TFUE) est adopté et sur le point d'entrer en vigueur. Au niveau national, plusieurs Etats modifient leurs lois nationales afin de faciliter l'admission de travailleurs migrants en particulier les plus qualifiés mais pas exclusivement. Les pressions migratoires au sud de l'Europe sont toujours très manifestes (à Ceuta et Melilla, à Lampedusa). Sur le plan international, le lien entre les migrations internationales et le développement est à l'ordre du jour. Enfin, les acteurs de la formulation et de la décision disposent d'un lieu informel pour discuter les idées et (pré)négocier, le Comité Asile et Immigration (CIA).

*Le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques* publié par la Commission réaffirme la pertinence de l'action communautaire et aussi l'ouverture à l'immigration de travail. Les prises de position des Etats membres autour de cette consultation donnent à la Commission l'opportunité de synthétiser et d'évaluer explicitement les principaux arguments de ses discours, c'est-à-dire ceux qui sont à même de convaincre les décideurs. Le discours initial est modifié, moins sur le plan de la vision du monde, qui reste fortement marquée par une conception instrumentale ou utilitaire du travailleur migrant, mais sur le plan des idées programmatiques et des solutions politiques.

Ainsi, il apparaît que l'argument de la démographie est perçu de manière mitigée. Les Etats membres admettent tout au plus que les migrations peuvent constituer une solution partielle aux problèmes démographiques. Pour l'argument des pénuries d'emploi, l'accent est mis par les Etats membres sur la difficulté de définir les besoins de manière précise en matière d'immigration de travail. Les Etats membres soulignent la disparité de ces besoins et questionnent la valeur ajoutée qui résulterait d'une réponse communautaire. Toutefois, ils reconnaissent un besoin incontestable de travailleurs hautement qualifiés. Enfin, les Etats membres se montrent peu convaincus de l'apport d'une politique communautaire ouverte à l'immigration de travailleurs pour réduire les pressions migratoires. Ils estiment que d'autres éléments doivent être pris en compte.

Deux visions du monde ressortent des idées énoncées lors de la consultation. Une vision du monde partagée par la Commission et les Etats membres fondée sur un calcul économique où les migrants sont des moyens d'enregistrer des bénéfices (Commission) ou d'engendrer des coûts (Etats membres). Les migrants sont les fournisseurs de main-d'œuvre dans une économie libérale. L'immigration est instrumentalisée, dans cette vision que l'on peut qualifier d'utilitaire. Une autre vision du monde est mise en avant par les ONG principalement. Le migrant y est perçu d'emblée comme un être humain et qui, de ce fait, a des droits. Dans cette optique, le respect des droits humains prime sur tout calcul économique. Les migrants sont considérés comme des personnes socialement en lien avec une famille et qui sont, de par l'immigration, en position de vulnérabilité. Cette vision induit donc des solutions politiques d'ordre de la protection des migrants et de la promotion de leurs droits.

Dans cette phase, la Commission adapte son discours dans le *Programme d'action relatif à l'immigration légale* et les documents y afférents. Cette phase est marquée par le pragmatisme et l'acceptation de la Commission d'aborder les travailleurs migrants selon des catégories

d'emploi. Elle modifie son discours, et en particulier le niveau de solution politique où elle propose une admission ciblée avec un instrument destiné à une catégorie spécifique. Ce qui lui confère un potentiel élargi de changement politique. Mais, ce faisant, elle cherche aussi à concilier les deux visions du monde en opposition en proposant simultanément un instrument politique destiné d'emblée à l'ensemble des travailleurs migrants et visant à les doter de droits similaires.

Les arguments et les idées portés par le discours initial sont repris mais mis en évidence de manière différente. Les idées cognitives énoncées dans le *Programme d'action relative à l'immigration légale* sont le besoin de main-d'œuvre de toutes catégories de qualifications, le manque de travailleurs hautement qualifiés reconnus dans la majorité des Etats membres et la persistance de travailleurs irréguliers dans certains secteurs attestant d'un besoin de saisonniers. Partant de ce diagnostic, la Commission considère qu'il faut procéder à une immigration différenciée. Dans les idées programmatiques normatives, l'argument démographique est réutilisé mais n'est plus avancé comme l'unique solution. Il reste réduit à celui de solution partielle. L'argument des besoins de travailleurs est réduit, en ce sens que la Commission cible quatre catégories de travailleurs considérées comme représentant les « besoins et intérêts communs ». La Commission envisage aussi des mesures transversales pour tous les travailleurs migrants et notamment l'admission via un titre unique – solution politique déjà avancée en 2001. En outre, la question de l'intégration des migrants est davantage prise en compte, en résonance avec les préoccupations des Etats en la matière. L'argument relatif à la réduction des pressions migratoires est conservé mais complété par la mise en place d'une solution politique qui vise aussi un autre facteur de ces pressions, à savoir l'usage du travail informel immigré par les employeurs (via la *Proposition de directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier*). Enfin, l'argumentaire est complété avec l'accent remis sur le développement via l'approche globale et la promotion des migrations circulaires.

La Commission s'adresse au Conseil mais via la consultation autour du *Livre vert* d'autres acteurs peuvent aussi réagir de manière construite aux idées. Dans les contributions à la consultation, on observe une réticence discursive des Etats membres à l'ouverture avec des modérations et des variantes. La plupart des Etats et surtout les plus importants se positionnent pour une ouverture conditionnée ou limitée. La résonance de ce discours adapté est plus grande car il y a reconnaissance quasi unanime dans les contributions au *Livre vert* du déclin



et vieillissement démographique et l'acceptation des Etats membres pour reconnaître l'immigration de travail comme une solution partielle. Toutefois, ces derniers pratiquent l'esquive du débat sur une immigration permanente. L'idée de migration circulaire est en congruence avec cette attitude des Etats membres qui évitent d'aborder ouvertement la question de l'immigration de peuplement. Au niveau des Etats membres, l'immigration reste conceptualisée comme un problème plutôt qu'une solution. On remarque aussi un écho du discours où l'immigration est présentée comme bénéfique économiquement et nécessaire chez d'autres acteurs extérieurs au sous-système du contrôle de l'immigration. Ce sont des acteurs liés à la sphère économique (ministres des Finances, ministres de l'Emploi, *thin tanks*).

Le Pacte européen atteste en quelque sorte de ce que les idées du discours adapté de la Commission sont en accord avec celles qu'adoptent le Conseil. Les idées normatives du Conseil rejoignent celles de la Commission. Le Pacte rappelle donc que cette immigration de travail doit se fonder sur la demande et le principe d'opposabilité du marché du travail (préférence communautaire et fonction des besoins des marchés du travail), qu'elle doit être attractive pour les travailleurs hautement qualifiés (mais aussi les étudiants et les chercheurs) et qu'elle doit être temporaire ou circulaire et enfin, accompagnée d'une politique d'intégration.

Finalement, le discours développé par la Commission fait écho aux différentes problématiques auxquelles sont réceptifs les Etats membres : la lutte contre l'immigration clandestine, le lien migration et développement qui est monté à l'agenda international, le renouvellement de la Stratégie de Lisbonne. Et surtout, comme la Commission défend désormais une immigration différenciée, ses idées deviennent applicables pour les décideurs, *a fortiori* lorsqu'il s'agit des travailleurs hautement qualifiés.

A force de modification et d'adaptation sur le plan des idées programmatiques et des solutions politiques, le discours de la Commission a acquis un potentiel transformateur qui permet un changement de politique publique, manifesté par l'adoption de la *Directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*. Néanmoins, l'examen de cette directive montre que, sur le plan de la valeur ajoutée réelle, en termes de régulation communautaire de l'immigration de travail, une limite persiste, notamment en raison de l'absence de l'octroi d'une mobilité automatique au sein des Etats de l'Union pour les détenteurs de la carte bleue. Malgré ses adaptations, le discours de la Commission reste donc limité et contraint par un facteur institutionnel qui pèse

sur la communautarisation de la politique d'immigration depuis ses débuts à savoir la persistance d'une prise de décision qui exclut le Parlement européen et qui doit se faire à l'unanimité des Etats membres.

Un observateur critique (E6) reproche à la Commission de « faire de la législation européenne pour faire de la législation européenne ». Il apparaît en effet, lorsqu'on revient sur les actions et les discours des acteurs de la formulation, que les mesures qu'ils proposent ne le sont pas uniquement pour les résultats escomptés en termes de régulation de l'immigration et de résolution des problèmes avancés, mais plutôt pour une réalisation comme telle, en tant que marque d'intégration européenne (ce qui est même confirmé par C4).

Finalement, si l'adoption de la directive carte bleue est le résultat d'un lent processus institutionnel marqué par une progression et une imprégnation de discours argumentés et visant à l'ouverture à l'immigration de travailleurs mais aussi fortement soumis au différentiel de compétences entre les acteurs supranationaux et les Etats membres, elle peut être considérée objectivement comme une étape supplémentaire dans le développement d'une politique communautaire d'immigration. Dans la dernière grille d'analyse du discours, la case située à droite est finalement remplie. Le changement politique est avéré et les principaux éléments de cette phase de changement de politique sont mis en évidence dans les autres cases du tableau de la page suivante.

## L'issue

<b>DISCOURS IDEES</b>	cognitives	<b>Idées programmatiques</b>	<b>Solutions politiques</b>	<b>CHANGEMENT DE POLITIQUE</b> <i>Directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié</i>
	normatives	<p>-besoin de main-d'œuvre de toutes catégories de qualifications</p> <p>-manque de travailleurs hautement qualifiés reconnus par la majorité des Etats membres</p> <p>-emploi de travailleurs irréguliers dans certains secteurs donc besoin de saisonniers</p>	<p>-attirer de la main-d'œuvre étrangère</p> <p>-des catégories-ciblées reflète des « besoins et intérêts communs » et des mesures transversales pour tous travailleurs migrants</p>	
<b>DISCOURS INTERACTIONS</b>	<b>CONTEXTE &amp; ACTEURS</b>	<p style="text-align: center;">Commission européenne (JLS) - CIA– Conseil</p> <p><b>Européen</b> Programme de La Haye – (Traité de Lisbonne) Relance de la Stratégie de Lisbonne (cadre commun pour gérer les migrations économiques – nouvelles lignes directrices pour l'emploi) Pacte européen sur l'immigration et l'asile</p> <p><b>National</b> Modifications de lois nationales pour faciliter l'admission</p> <p><b>International</b> Migration et développement</p> <p style="text-align: center;">DG Emploi et autres acteurs via la consultation CPE – Bruegel</p>		

## **CONCLUSIONS GENERALES**

Cette étude est partie d'un questionnement sur les politiques d'immigration des Etats, et plus précisément sur la manière dont une politique d'immigration est élaborée dans le cadre particulier de l'intégration européenne. Les politiques d'immigration ont longtemps été développées dans un cadre national par des Etats souverains, soucieux de décider des entrées et des séjours des populations étrangères sur leurs territoires. Le cadre dynamique de l'Union européenne a donné l'opportunité à d'autres acteurs d'intervenir dans ces décisions. Ainsi, dans le cycle du *policy-making*, un acteur supranational, la Commission européenne, occupe la place importante d'initiatrice de la législation européenne puisqu'elle est chargée de la formuler en premier lieu. De cette initiative et de cette formulation initiale partent alors les discussions, les négociations avec les acteurs de la décision, soit les Etats membres représentés au sein du Conseil. Au fil de l'intégration européenne, les politiques d'immigration des Etats membres se sont progressivement européanisées. Les Etats ont été ainsi contraints de modifier leurs législations et leurs propres politiques d'immigration et de se soumettre aux décisions prises en commun dans le cadre européen.

La politique d'immigration comporte différentes mesures (admission, dissuasion, exclusion). Dès lors que les Etats membres revendiquaient une immigration zéro et que leurs objectifs politiques visaient principalement à dissuader et éloigner les migrants de leur territoire, l'intégration européenne a constitué une arène opportune et engageante qui a permis d'élaborer une politique d'immigration synonyme de politique de contrôle des frontières. Par contre, à partir du moment où ils ont dû s'accorder sur des mesures d'admission dans un cadre commun, la question s'est complexifiée. D'autant que les Etats européens ont longtemps cultivé une préférence pour l'admission discrétionnaire et qu'ils n'avaient jamais véritablement renié leur doctrine d'immigration zéro, en particulier en matière de travailleurs. Lorsque la Commission européenne, investie de sa charge d'initiatrice-formulatrice, propose donc « une politique commune en matière d'admission contrôlée des migrants économiques » et qu'elle recommande que celle-ci soit ouverte et transparente et facilite plutôt que d'entraver l'immigration de travailleurs migrants, elle affiche et affirme son autonomie d'acteur supranational capable de formuler des idées différentes et indépendantes des Etats. La Commission propose donc une politique communautaire d'immigration de travail c'est-à-dire que l'admission de travailleurs migrants soit décidée de manière ouverte dans un cadre commun et coordonné qui implique des acteurs étatiques mais aussi supranationaux. De surcroît, sur base de l'expertise qu'elle développe, la Commission recommande que cette politique soit plutôt libérale que restrictive, adoptant ainsi un discours différent de celui

prépondérant dans les Etats. Au bout de dix ans, le Conseil de l'Union européenne adopte une première directive en matière d'immigration de travail. Toutefois, celle-ci ne concerne qu'une catégorie spécifique de migrants, ceux qui peuvent occuper un emploi qui requiert de hautes qualifications. Les Etats membres ont donc fini, au terme de presque une décennie, par accepter une mesure communautarisation d'immigration de travail.

Le questionnement initial de cette recherche était de comprendre comment ils étaient parvenus à ce résultat en termes de politique publique. La première intuition était que la Commission européenne avait un rôle majeur dans ce processus ; la seconde, que les idées comptaient dans le *policy-making* et le changement de politique. L'hypothèse, construite de manière empirique, était que ce résultat, ce changement de politique publique (variable dépendante), pouvait s'expliquer par le discours (variable explicative). Toutefois, ce discours ne pouvait se limiter aux idées étant donné le poids crucial des institutions dans l'intégration européenne. Le sens donné au discours a donc été plus large.

En employant principalement les outils de l'institutionnalisme discursif et du *process tracing*, les discours (les idées et les interactions) des acteurs du *policy-making* européen relatifs à une politique communautaire d'immigration de travail ont été analysés et les différentes étapes de ces activités politiques européennes retracées. Pour ce faire, des entretiens semi-directifs avec des hauts fonctionnaires européens et des membres de la société civile ont été réalisés et des documents variés collectés. Les informations ainsi rassemblées ont par ailleurs été complétées par une observation de terrain. Au moment de construire la recherche, le choix a été décidé *a priori* de tenir compte également d'acteurs périphériques comme le Parlement européen, le CESE, les partenaires sociaux, la société civile. Toutefois, vu le contexte institutionnel, ces acteurs se sont avérés jouer un rôle mineur dans le processus. C'est la raison pour laquelle, ils sont présentés de manière accessoire dans la thèse. L'accent a été mis volontairement sur l'acteur principal de la formulation de la politique et sur son discours. Le but était ainsi d'expliquer comment le discours de la Commission européenne en faveur d'une approche communautaire de l'immigration de travail et d'une ouverture déclarée à cette immigration a conduit à un changement de politique publique, changement concrétisé par l'adoption de la *Directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*.

Ce chapitre conclusif propose d'abord un bilan critique de la présentation des résultats de la recherche et de la démarche méthodologique. Ensuite, un retour sur la question du discours

comme facteur significatif du changement est opéré. La dernière section porte sur le discours même et le changement de politique publique dans le cadre des études migratoires.

## **1. Bilan critique**

Une des difficultés de l'entreprise vient certainement de son caractère longitudinal. Effectuer un traçage des activités et événements pertinents n'est pas évident sur une décennie étant donné les activités foisonnantes de l'Union européenne et leur caractère prolix. Etablir une chronologie de ce qui s'est produit n'est pas difficile en soi. Cela nécessite rigueur et application. Mais la difficulté vient de la manière d'en rendre compte et donc de parvenir à déceler ce qui a pu réellement compter. C'est donc établir une chronologie causale qui est plus ardu. Les entretiens avec des individus qui ont pris part personnellement au *policy-making* ont été en cela pertinents. Ils permettaient en effet d'opérer une sélection. Et leur multiplication pouvait conforter les choix de faits qui étaient retenus. La longueur de la période a aussi constitué un obstacle pour une approche micro-sociologique des événements. Il semble qu'examiner les interactions des acteurs à un niveau plus précis doit plutôt être réalisé dans des limites chronologiques plus réduites.

Méthodologiquement, la focale sur la Commission européenne avait orienté les entretiens vers le personnel de cette institution exclusivement. Toutefois, la manière ouverte de procéder dans l'enquête (en demandant à chaque personne interrogée d'orienter vers d'autres répondants possibles et signifiants) a permis de rencontrer également des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil. Dans une perspective future qui adopterait une approche plus centrée sur l'europanisation, l'option devrait être envisagée d'élargir l'échantillon à des représentants des Etats membres au sein du Conseil, aux ministres de l'Intérieur par exemple. Mais le focus sur d'autres acteurs comme le Parlement européen afin de multiplier les perspectives sur le *policy making* pourrait ouvrir de nouvelles pistes de recherche.

Dans le cadre d'analyse, les idées ont été définies comme comportant deux dimensions, cognitive et normative. La première réfère à la connaissance qu'ont les acteurs du problème et la seconde à ce qui est prescrit par les acteurs. Des niveaux de généralités dans ces idées (les solutions politiques, les idées programmatiques et les visions du monde) ont aussi été spécifiés. Une des difficultés de l'analyse a justement résidé dans la distinction des différents niveaux de généralités des idées. Il s'est même avéré malaisé à certains moments de

distinguer les idées cognitives et normatives tellement elles semblaient imbriquées. Toutefois dans le discours, il y avait une prédominance d'idées normatives. Les acteurs communiquent moins sur ce qui peut être fait que sur ce qu'ils considèrent comme devant être entrepris. D'autant que les acteurs de la formulation cherchent à ce que leur discours soit convaincant pour les décideurs.

Si l'étude s'est particulièrement focalisée sur le discours comme facteur de changement, elle n'a pas cherché à occulter que d'autres éléments d'ordre contextuel pouvaient aussi avoir contribué au dit changement. L'approche par l'institutionnalisme discursif ne dit pas autre chose. Toutefois, la question subsiste sur la manière de mesurer ou d'évaluer les degrés de causalité entre les différents facteurs, discursifs ou autres. Il s'avère que déconstruire le discours vecteur d'idées entre différents niveaux permet une analyse fine et, en ce sens, pertinente, pour bien comprendre ce qui, dans le discours, peut être modifié et effectivement amener le changement. Ce découpage analytique rend compte de la malléabilité du discours, qui est certainement une caractéristique fondamentale dans la phase de formulation d'une politique. Sur le plan du discours pris dans le sens d'interactions, par contre, même si des indicateurs comme la cohérence du discours, sa pertinence ou son écho, étaient disponibles, peut-être serait-il nécessaire d'ajouter au cadre d'analyse des éléments permettant d'évaluer plus précisément ces caractéristiques du discours. En cela résiderait une limite de l'approche, ou à tout le moins une difficulté, à savoir celle de pouvoir véritablement équilibrer dans le rendu des résultats les deux composantes du discours. L'analyse du discours ne se limite pas à poser la question de « qui parle à qui ? » et « qui dit quoi ? », mais repose aussi sur la détermination des rapports de force en présence. Cela permettrait alors de mettre mieux en lumière les éléments qui poussent un acteur à modifier des idées de son discours.

## **2. Le discours facteur de changement**

Dans le discours étudié, deux enjeux étaient imbriqués, celui du niveau de compétences et celui du contrôle de l'immigration. Le changement invoqué par le discours de la Commission était donc double. En effet, il s'agissait, à la fois, d'une harmonisation communautaire des règles d'admission de travailleurs migrants appuyée par une situation institutionnelle nouvelle liée à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam ainsi que d'une ouverture déclarée du marché du travail à ces travailleurs, en opposition à la doctrine de l'immigration zéro. L'analyse des interactions entre les acteurs à l'occasion des formulations de la Commission a



pu mettre en lumière la tension entre le niveau national (la défense de la souveraineté) et le supranational (la recherche d'une valeur ajoutée de l'action communautaire) et celle entre un discours de fermeture (contrôle restrictif) et un discours d'ouverture (contrôle ordonné ou planifié).

La Commission européenne accumule une expertise et des idées cognitives en matière de régulation d'immigration de travail, connaissances et expertise grâce auxquelles elle s'avère capable d'énoncer des normes en cohérence avec ces idées. Puis, elle opte pour une stratégie pragmatique qui ne répond plus exactement aux objectifs énoncés au départ, à savoir « une politique commune en matière d'admission contrôlée de migrants économiques [...] un régime général souple fondé sur un nombre limité de statuts et conçu de manière à faciliter plutôt qu'à entraver l'admission de migrants économiques » en réponse à des besoins de main-d'œuvre de toute qualification.<sup>503</sup> La Commission européenne instaure un ordre de priorité dans les changements qu'elle propose. Et moins que l'ouverture à une nouvelle immigration, qu'elle défend pourtant comme essentielle, elle entend en premier lieu démontrer la valeur ajoutée de la communautarisation, et donc légitimer son propre rôle. L'étude montre que, finalement, un des enjeux prend le pas sur l'autre, en ce sens que, pour les acteurs de la formulation, il importe prioritairement – et cela ressort clairement des entretiens, plutôt que du contenu du corpus documentaire – de parvenir à construire une politique communautaire, quelle que soit, au fond, son orientation politique.

Ces premiers résultats rejoignent ceux de Guiraudon (2001b) et Geddes (2003),<sup>504</sup> à savoir que la Commission européenne cherche avant tout à se positionner comme acteur supranational et à renforcer les compétences que lui confèrent les traités. Les données récoltées et analysées permettent même d'affirmer que, dans le processus étudié, ce mouvement va en s'accroissant. Ainsi, sur les dix ans étudiés, la DG JAI/JLS abandonne ses idées relativement novatrices, en tout cas différentes des idées dominantes sur le plan du discours d'immigration zéro. Elle semble perdre progressivement de son caractère en quelque sorte « avant-gardiste » plus proche des idées recommandées au niveau d'organisations internationales (comme le Conseil de l'Europe par exemple), pour adopter une posture plus prudente voire attentiste. Elle reformule des idées de manière stratégique pour que les solutions politiques communautaires soient adoptées. Mais ce faisant, la Commission persiste

---

<sup>503</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Politique communautaire en matière d'immigration. 22.11.2000 COM (2000) 757 final.

<sup>504</sup> *Cfr* chapitre 3.

à affirmer la valeur ajoutée d'une posture communautaire et peut progressivement gagner son autorité supranationale sur l'immigration. Les acteurs périphériques du *policy-making* comme le Parlement européen ou certaines ONG contribuent à légitimer son action.

### 3. Le discours et le changement de politique

Les idées défendues par la Commission dans la foulée de Tampere semblaient se situer davantage dans l'optique de la migration permanente (avec l'idée de quotas et les arguments démographiques). Mais au niveau national, il s'est avéré plus difficile de reconnaître à l'immigration une valeur permanente et de revendiquer une immigration de travail qui serait aussi une immigration de peuplement.

La question du caractère (im)permanent de la migration est présente en filigrane dans le discours de la Commission européenne même avant Amsterdam, puisque celle-ci se montre déjà soucieuse de savoir si la politique commune d'immigration va constituer une « politique de main-d'œuvre, à l'exclusion de toute préoccupation de peuplement » ou une « politique qui allie les deux préoccupations, recherche de main-d'œuvre et objectif de peuplement. »<sup>505</sup> Au fil de son discours, la Commission reconnaît le caractère durable des migrations internationales mais aussi leur aspect inéluctable, à la fois parce qu'elles ne peuvent être totalement contrôlées – bien que ça ne soit pas exprimé directement – et aussi parce qu'elles s'avèrent nécessaires pour l'économie et éventuellement le maintien d'une démographie équilibrée. Néanmoins, la manière de les aborder reste dominée par la logique qui a prévalu pendant des années de recrutement de travailleurs invités, c'est-à-dire la croyance que l'immigration de travail est un moyen de réagir « aux situations de creux » (*dixit* un fonctionnaire de la Commission (C4)). L'idée que les migrants de travail peuvent servir à absorber les chocs économiques a perduré au sein des Etats européens (Hollifield, 1992). Et les mesures prises par certains Etats aux lendemains de la récession économique d'octobre 2008 en attestent.<sup>506</sup> A l'instar des Etats, la Commission se positionne aussi pour une

---

<sup>505</sup> Commission des Communautés Européennes (Direction générale des Affaires sociales. Direction de la main d'œuvre), Etude comparative des politiques migratoires des Etats membres de la C.E.E. à l'égard des pays tiers à partir des accords bilatéraux conclus pas la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas avec des pays tiers. Juin 1971 ; 10.931/V/70-F rév., p.1.

<sup>506</sup> Plusieurs Etats ont ainsi lancé des programmes de retour pour les migrants sans emploi. C'est le cas de l'Espagne et de la République tchèque (OCDE, 2010 :71).

immigration temporaire. Il y a donc une contradiction entre l'idée cognitive, qui est de l'ordre du long terme, et l'idée normative qui reste ancrée dans le court ou le moyen terme.

En réalité, la réponse à la question du peuplement n'est jamais explicitement formulée en termes d'objectifs politiques mais, la résultante, en termes de choix politiques, consiste à encourager l'immigration circulaire, soit une forme d'immigration de l'ordre du provisoire. Les interactions de la Commission européenne et du Conseil prouvent que les Etats membres se montrent peu enclins à concevoir qu'une politique communautaire d'immigration soit, en fin de compte, une politique d'installation. Les coûts politiques de ce changement de discours seraient élevés pour des Etats où l'opinion publique est réputée rétive à l'immigration. Et de surcroît, accepter de considérer que les migrants sont « utiles » à longue échéance aurait des implications en termes d'octroi de droits et d'installation de ces migrants. Cela contraindrait les Etats à considérer les migrants, dans un avenir relativement proche, comme des citoyens potentiels.<sup>507</sup> Dans une période marquée par le développement de nouvelles formes de populismes dans la politique de différents Etats membres, l'immigration ne peut toutefois que continuer de servir de catalyseur des frustrations multiples des populations européennes, qui s'accroissent avec les conséquences de la récession.

L'immigration de travail temporaire reste donc la solution privilégiée au niveau des Etats. « *Il s'agit de la volonté de la part des gouvernements (et des entreprises) de définir le travailleur étranger comme un bien, qui peut être contrôlé, réparti, et géré selon les règles du marché dans le cadre d'un système de libre-échange* » (Hollifield, 1993 : 32). On retrouve là le paradoxe du libéralisme, où l'immigration est abordée dans une logique de coûts-bénéfices, alors que « *les individus occupent une place sacrée dans les systèmes libéraux et démocratiques, où les droits prévalent souvent sur les règles de marché* » (*ibidem*). En termes de production d'une politique d'immigration comme construction de sens, perdure l'approche instrumentale de l'immigration. Celle-ci demeure un moyen pour atteindre les objectifs politiques ou économiques. L'immigration continue d'être comprise comme un phénomène essentiellement exogène par des Etats qui ne se considèrent pas comme des Etats d'immigration. Si certains d'entre eux reconnaissent qu'ils le sont *de facto*, ils n'en tirent pas les conclusions en termes de politique publique.

---

<sup>507</sup> Cela pourrait aussi avoir des conséquences externes comme modifier les rapports de force avec les pays d'émigration qui ne seraient pas seulement pourvoyeurs de main-d'œuvre mais aussi sources de population ce qui, ne fût-ce que symboliquement, peut être perturbant pour l'Etat-nation d'immigration.

Selon les acteurs, la reconnaissance du caractère continu et durable des migrations internationales est inégale. Les acteurs de la décision peinent à admettre publiquement, en somme, que les migrations sont une caractéristique de leurs sociétés et que cela implique une approche différente. De même, en dépit des échecs de leurs politiques restrictives, ils n'admettent pas les limites réelles du contrôle, voire des limites intrinsèques du contrôle de l'immigration qui ne peut jamais être absolu dans les démocraties libérales. La tentative de sauvegarde de leur souveraineté dans un espace interdépendant et soumis à des pressions supranationales est au prix de ce déni.

De la part de la Commission, on note la reconnaissance que, dans le cadre d'une Union européenne démocratique et libérale, avec les fondements et les valeurs de l'UE, il n'est pas possible de réguler l'immigration exclusivement sur le mode défensif. D'autant que la Commission considère que ce mode n'est dans les intérêts d'une UE évoluant dans un monde interdépendant (notamment à cause de la dimension externe des migrations) marqué par la mondialisation économique et ses effets, notamment sur les marchés du travail (circulation des travailleurs, segmentation du marché du travail, délocalisation). Et donc s'impose la nécessité d'une approche plus « pragmatique » de la mobilité avec un déplacement progressif du sens du contrôle des migrations vers le sens de leur gestion.

Pour terminer, un autre paradoxe apparaît avec la question des nouvelles migrations de travail et qui remet en cause la distinction faite plus haute entre politique d'immigration et politique des immigrants. Dans ce processus où l'on pose la question d'une ouverture communautaire à l'immigration de travailleurs, se développe un discours relatif à l'intégration des migrants. Etant donné que depuis la fin des années 1980, les problématiques liées à l'intégration des immigrés résidents dominant les débats dans plusieurs Etats membres, lorsqu'il est question d'envisager l'ouverture des frontières surgissent des concepts politiques comme la « capacité d'absorption » ou celle d'intégration. Or s'intégrer n'est-ce pas aussi s'installer ? Une contradiction se profile à vouloir d'une part, privilégier le provisoire et encourager la permanence dans un même mouvement ? La résolution de ce paradoxe est cependant esquissée et elle s'affirme progressivement jusque dans les ébauches du Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Elle consiste à faire de l'intégration, une condition d'admission ou à miser sur des catégories spécifiques de migrants présumés pré-intégrés comme dans le cas des destinataires de la carte bleue. La question de l'installation est alors balayée puisque ce qui compte c'est que le migrant soit déjà intégré pour être autorisé à entrer. Par ailleurs, à partir

du moment où l'intégration devient une condition d'admission, plutôt qu'une conséquence de celle-ci, l'autorité qui décide de l'entrée se décharge des responsabilités en termes d'intégration de populations nouvelles. La ligne de démarcation entre politique d'immigration et politique d'immigrants devient plus floue. Finalement, force est de constater que ce sont toujours les barrières qui prédominent, en tant qu'obstacles qui visent peut-être moins à impressionner les sociétés d'émigrants que celles qui les reçoivent.



## **REFERENCES**

# 1. BIBLIOGRAPHIE

## 1.1. Ouvrages et articles généraux

BACHE, I. and FLINDERS, M. (Eds) (2004) *Multi-Level Governance. Interdisciplinary Perspectives*, Oxford, Oxford University Press.

BALME, R. (2004) « Rationalité », entrée in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. et RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 354-363.

BAUMGARTNER, F.R. and JONES, B.D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago and London, University of Chicago Press.

BELANGER, A.-J. et LEMIEUX, V. (2002) *Introduction à l'analyse politique*. Boucherville (Québec), Gaëtan Morin éditeur.

BENZ, A. and ZIMMER, C. (2008) « The EU's Competences: The 'Vertical' Perspective on the Multilevel System », *Living Reviews in European Governance*, 3, pp. 1-28.

BERGERON, H., SUREL, Y. et VALLUY, J. (1998) « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, 11(41), pp. 195-223.

BOURDIEU, P. (1975) « La Spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison », *Sociologie et société*, 7(1), pp. 91-118.

BOURDIEU, P. (1979) *La Distinction. Critique sociale du jugement*. Paris, Minuit.

BOURDIEU, P. (2000) *Les Structures sociales de l'économie*. Paris, Seuil.

BRAUD, P. (2004) *Sociologie politique* (7<sup>ème</sup> ed.). Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

CHECKEL, J.T. (1999) « Social Construction and Integration », *Journal of European Public Policy*, 6(4), pp. 545-560.

CLAPIE, M. (2003) *Institutions européennes*. Paris, Flammarion.

CRESPY, A. (2009) « Avec la société civile contre 'Bolkestein' : le Parlement européen entre idéologie et stratégie institutionnelle », communication au colloque international « Le lien électoral au Parlement européen », Association française de science politique, Strasbourg, 19-20 novembre 2009.

CRESPY, A. (2010) *Les Résistances à l'Europe néo-libérale : interactions, institutions et idées dans le conflit sur la Directive Bolkestein* (thèse de doctorat en sciences politiques et sociales sous la direction de Paul Maignette et Olivier Costa). Bruxelles, Université Libre de Bruxelles.

DOWDING, K. (1995) « Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach », *Political Studies*, 43(1), pp. 136-158.

DOLOWITZ, D.P. and MARSH, D. (1996) « Who Learns what from whom: a Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 44(2), pp. 343-357.



DOUGLAS, M. (1982) « Cultural Bias », in DOUGLAS, M. (Ed.) *In the Active Voice*. London and Boston, Routledge & Kegan Paul with Russell Sage Foundation, pp. 183-254.

EPPIE (Européanisation des politiques publiques et intégration européenne) (2007) « Analyser l'européanisation des politiques publiques », in PALIER, B., SUREL, Y. *et al.* *L'Europe en action. L'Européanisation dans une perspective comparée*. Paris, L'Harmattan, pp. 13-85.

FAURE, A., POLLET, G. et WARIN, P. (1995) *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan.

FOUILLEUX, E. (2000) « Entre Production et Institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 277-306.

GARITTE, C. (1998) *Le Développement de la conversation chez l'enfant*. Paris et Bruxelles, De Boeck & Larcier.

GOLDSTEIN, J. and KEOHANE, R. (Eds) (1993) *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca (New York), Cornell University Press.

HAAS, E.B. (2004) *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (1<sup>st</sup> edition 1958, Stanford, Calif., Stanford University Press). Notre Dame (Indiana), University of Notre Dame Press.

HALL, P.A. (1993) « Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.

HALL, P.A. (1997) « The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in LICHBACH, M. and ZUCKERMANN, A. (Eds) *Comparative Politics, Rationality, culture and Structure*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-207.

HALL, P.A. and TAYLOR, R. (1997) « La Science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47(3-4), pp. 469-496.

HARGUINDEGUY, J.-B. (2004) « Cycle (*policy cycle*) », entrée in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. et RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 146-151.

HASSENTEUFEL, P. et SUREL, Y. (2001) « Des Politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 1, pp. 8-24.

HASSENTEUFEL, P. et SUREL, Y. (2008) « Politiques publiques », in BELOT, C., MAGNETTE, P. et SAURUGGER, S. (dir.) *Science politique de l'Union européenne*. Paris, Economica, pp. 81-105.

HAYES-RENSHAW, F. and WALLACE, H. (1997) *The Council of Ministers*. London, MacMillan.

HECLO, H. (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven and London, Yale University Press.

HOOGHE, L. (Ed.) (1996) *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. New York, Oxford University Press.

- HOOGHE, L. and MARKS, G. (2001) « Types of Multi-Level Governance », *European Integration online Papers (EIoP)*, 5(11), <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>> (5.1.2011).
- HUBERT, G. (2007) « Beyond ‘Uploading’ and ‘Downloading’: Europeanization in the Light of Norbert Elias’ Sociology », paper presented at Etos.be Europeanization seminar, Brussels, Facultés Universitaires Saint-Louis, 8-9 February 2007.
- JACHTENFUCHS, M. (2001) « The Governance Approach to European Integration », *Journal of Common Market Studies*, 39(2), pp. 249-264.
- JACQUOT, S. (2004) « Approche séquentielle (*stages approach*) », entrée in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. et RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 71-78.
- JOBERT, B. (1992) « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42(2), pp. 219-234.
- JOBERT, B. et MULLER, P. (1987) *L’Etat en action : politiques publiques et corporatisme*. Paris, Presses Universitaires de France.
- JONES, C.O. (1984) *An Introduction to the Study of Public Policy* (3<sup>rd</sup> edition). Monterey (California), Brooks/Cole Publishing Company.
- KEOHANE, R. (1989) « Neoliberal Institutionalism: a Perspective on World Politics », in *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Westview Press, pp. 1-20.
- KINGDON, J.W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2<sup>nd</sup> edition). New York, Longman.
- KRASNER, S.D. (1983) « Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables », in KRASNER, S.D. (Ed.) *International Regimes*. Ithaca (New York), Cornell University Press.
- KÜBLER, D. et MAILLARD (de), J. (2009) *Analyser les politiques publiques*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- LASCOUMES, P. et LE GALES, P. (2007) *Sociologie de l’action publique*. Paris, Armand Colin.
- LE GALES, P. (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45(1), pp. 57-95.
- LEHMKUHL, D. (2007) « Some Promises and Pitfalls of Europeanization Research », in GRAZIANO, P. and VINK, M.P. (Eds) *Europeanization. New research agendas*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 337-353.
- LEMIEUX, V. (2009) *L’Etude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir* (3<sup>ème</sup> édition). Laval, Presses de l’Université Laval.
- LEQUESNE, C. (1996) « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue Française de Science Politique*, 46(3), pp. 398-408.

- LEQUESNE, C. (1998) « Comment penser l'Union européenne ? », in SMOUTS, M.-C. (dir.) *Les Nouvelles Relations internationales. Pratiques et théories*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 103-134.
- LEQUESNE, C. et SMITH, A. (1998a) « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures et Conflits*, 28, pp. 7-31.
- LEQUESNE, C. et SMITH, A. (1998b) « Interpréter l'Europe : éléments pour une relance théorique », *Cultures et Conflits*, 28, pp. 171-178.
- LOWI, T.J. (1964) « American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory », *World Politics*, 16(4), pp. 677-715.
- LOWI, T.J. (1972) « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, 32(4), pp. 298-310.
- LUHMANN, N. (1982) *The Differentiation of Society*. New York, Columbia University Press.
- MAGNETTE, P. (2009) *Le Régime politique de l'Union européenne* (3<sup>ème</sup> édition). Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques.
- MAILLARD (de), J. (2004) « Apprentissage », entrée in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. et RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 57-64.
- MAJONE, G. (1993) « Deregulation or Re-regulation? Policymaking in the European Community since the Single Act », *EUI Working Papers*, 2 (Florence: European University Institute).
- MAJONE, G. (1996) « The European Commission as Regulator », in MAJONE, G. (Ed.) *Regulating Europe*. London and New York, Routledge, pp. 61-79.
- MARKS, G., HOOGHE, L. and BLANK, K. (1996) « European Integration from 1980's: State-Centric versus Multi-Level Governance », *Journal of Common Market Studies*, 34(3), pp. 341-378.
- MARSH, D. and RHODES, R.A.W. (1992) « Policy Communities and Issue Networks: beyond Typology », in MARSH, D. and RHODES, R.A.W. (Eds) *Policy Networks in British Government*. Oxford, Clarendon Press, pp. 249-268.
- MCCORMICK, J. (2004) *The European Union. Politics and Policies* (3<sup>rd</sup> edition). Cambridge, Westview Press.
- MEGIE, A. et RAVINET, P. (2007) « Coopération intergouvernementale et processus d'europanisation : la construction des espaces européens de la justice et de l'enseignement supérieur », in PALIER, B., SUREL, Y. et al., *L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée*. Paris, L'Harmattan, pp. 89-143.
- MORAVSCIK, A. (1993) « Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp. 473-524.
- MENY, Y. et THOENIG, J.-C. (1989) *Les Politiques publiques*. Paris, Presses Universitaires de France.
- MULLER, P. (1998) *Les Politiques publiques* (3<sup>ème</sup> édition). Paris, Presses Universitaires de France.

- MULLER, P. (2000) « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 189-208.
- MULLER, P. (2004) « Référentiel », entrée in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. et RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 370-376.
- MULLER, P. (2005) « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 5(1), pp. 155-187.
- MULLER, P. et SUREL, Y. (1998) *L'Analyse des politiques publiques*. Paris, Editions Montchrestien (coll. « Clefs politique »).
- NILSSON, H. (2004) « The Justice and Home Affairs Council », in WESTLAKE, M. and GALLOWAY, D. (Eds) *The Council of the European Union* (3<sup>rd</sup> edition). London, John Harper Publishing, pp. 113-142.
- NUGENT, N. (2001) *The European Commission*. New York, Palgrave.
- NUGENT, N. (2006) *The Government and Politics of the European Union* (6<sup>th</sup> édition). New York, Palgrave.
- OVERALL, C. (2003) *Aging, Death, and Human Longevity: a Philosophical Inquiry*. Berkeley, University of California Press.
- PALIER, B. et SUREL, Y. (2005) « Les 'trois i' et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 7-32.
- PALIER, B., SUREL, Y. et al. (2007) *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris, L'Harmattan.
- PAYE, O. (2005) « La Gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique », *Etudes Internationales*, 36(1), pp. 13-40.
- PETERS, B.G. and PIERRE, J. (2004) « Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? », in BACHE, I. and FLINDERS, M. (Eds), *Multi-Level Governance. Interdisciplinary Perspectives*. Oxford, Oxford University Press, pp. 75-89.
- POLLACK, M.A. (1997) « Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community », *International Organization*, 51(1), pp. 99-134.
- QUERMONNE, J.-L. (2005) *Le Système politique de l'Union européenne* (6<sup>ème</sup> édition). Paris, Montchrestien.
- RADAELLI, C. (2000) « Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy », *Governance*, 13(1), pp. 25-43.
- RADAELLI, C. (2004) « Europeanisation : Solution or Problem ? » *European Integration online Papers (EIoP)*, 8(16), < <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>>, (28.6.2009).
- RADAELLI, C. and SCHMIDT, V.A. (2004) « Conclusions », *West European Politics*, 27(2), pp. 364-379.

- RICHARDSON, J. (1996) « Policy-Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans Primeval Soup », in RICHARDSON, J. (Ed.) *European Union: Power and Policy-Making*. London, Routledge, pp. 3-23.
- RICHARDSON, J. (2004) « Style (*policy style*) », entrée in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. et RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 421-429.
- ROCHE, J.-J. (1997) *Théorie des relations internationales* (2<sup>ème</sup> édition). Paris, Montchrestien.
- ROSAMOND, B. (2000) *Theories of European integration*. Basingstoke, Palgrave.
- SABATIER, P.A. (1988) « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein », *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.
- SABATIER, P.A. (1998) « The Advocacy-Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5(1), pp. 98-130.
- SABATIER, P.A. (Ed.) (2007) *Theories of the Policy Process*. Boulder (Colorado), Westview Press.
- SABATIER, P.A. et SCHLAGER, E. (2000) « Les Approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 209-234.
- SAURUGGER, S. (2004) « Etat de la littérature. Conceptualiser l'intégration européenne : état de l'art théorique », *Revue internationale et stratégique*, 2(54), pp. 165-176.
- SAURUGGER, S. (2009) *Théories et Concepts de l'intégration européenne*. Paris, Les Presses de Sciences Po.
- SAUVY, A. (1970) *La Population. Sa mesure, ses mouvements, ses lois* (10<sup>ème</sup> édition). Paris, Presses Universitaires de France (coll. « Que sais-je ? », n°148).
- SCANDAMIS, N. (2009) *Le Paradigme de la gouvernance européenne. Entre souveraineté et marché*. Bruxelles, Bruylant.
- SCHMIDT, V.A. (2002) « Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? », *Comparative Political Studies*, 35(2), pp. 168-193.
- SCHMIDT, V.A. (2008a) « Discursive Institutionalism: the Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303-326.
- SCHMIDT, V.A. (2008b) « From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy », paper presented at the American Political Science Association Meetings, Boston (Massachusetts), 28-31 August 2008.
- SCHMIDT, V.A. (2010a) « Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism' », *European Political Science Review*, 2(1), pp. 1-25.
- SCHMIDT, V.A. (2010b) « Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) Institutionalisms », in BELAND, D. and COX, R.H. (Eds) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford, Oxford

University Press (à paraître), <<http://sws.bu.edu/VSCHMIDT/documents/givepeaceachancefinal.pdf>> (19.7.2010).

SCHMIDT, V.A. and RADAELLI, C. (2004) « Policy Change and Discourse in Europe. Conceptual and Methodological Issues », *West European Politics*, 27(2), pp. 183-210.

SENARCLENS (de), P. (2002) *La Politique internationale* (4<sup>ème</sup> édition). Paris, Armand Colin.

SMITH, A. (2004) *Le Gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*. Paris, LGDJ (coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », n° 11, série « Politique »).

SPENLEHAUER, V. (1995) *L'Évaluation de politique, usages sociaux. Trois études de cas d'évaluation*. Paris, L'Harmattan.

STEINMO, S. (2004) « Nééo-institutionnalismes », entrée in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. et RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 290-297.

STEVENS, A. and STEVENS, H. (2001) *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*. Palgrave, MacMillan.

SUREL, Y. (1995) « Les politiques publiques comme paradigmes », in FAURE, A., POLLET, G. et WARIN, P., *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan, 195, pp.125-151.

SUREL, Y. (2004) « Approches cognitives », entrée in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. et RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 78-86.

THOENIG, J.-C. (1985) « L'Analyse des politiques publiques », in GRAWITZ, M. et LECA, J. (dir.) *Traité de science politique. Tome 4 : Les politiques publiques*. Paris, Presses Universitaires de France, pp. 1-60.

THOENIG, J.-C. (2004) « Politique publique », entrée in BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. et RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 326-333.

WALLACE, H. (2005) « An Institutional Anatomy and Five Policy Modes », in WALLACE H., WALLACE, W. and POLLACK, M.A. (Eds) *Policy-making in the European Union* (5<sup>th</sup> edition). Oxford, Oxford University Press, pp. 49-90.

WEBER, M. (1971) *Economie et société. Tome 1 : Les catégories de la sociologie*. Paris, Librairie Plon.

WERTS, J. (2008) *The European Council*. London, John Harper Publishing.

WILSON, J.Q. (Ed.) (1980) *The Politics of regulation*. New York, Basic Books.

## 1.2. Ouvrages et articles de méthodologie

BARDIN, L. (1977) *L'Analyse de contenu*. Paris, Presses Universitaires de France.

BEAUD, M. (1985) *L'Art de la thèse. Comment préparer et rédiger une thèse de doctorat, un mémoire de D.E.A. ou de maîtrise ou tout autre travail universitaire*. Paris, La Découverte.

BECKER, H.S. (2002) *Les Ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*. Paris, La Découverte.

BECKER, H.S. (2004) *Ecrire les sciences sociales. Commencer et terminer son article, sa thèse ou son livre*. Paris, Economica.

BLOMMAERT, J. (2005) *Discourse. Key Topics in Sociolinguistics*. Cambridge, Cambridge University Press.

BONGRAND, P. et LABORIER, P. (2005) « L'Entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 73-111.

CHECKEL, J.T. (2005) « It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics », *working paper*, 26 (Oslo, Arena Center for European Studies/University of Oslo).

COHEN, S. (1999) « L'Interview démythifiée », in COHEN, S. (dir.) *L'Art d'interviewer les dirigeants*. Paris, Presses Universitaires de France, pp. 4-14.

DEMAZIERE, D. (2007) « A qui peut-on se fier ? Les sociologues et la parole des interviewés », *Langage et Sociétés*, 121-122, pp. 85-100.

DUCHESNE, S. (1996) « Entretien non-préstructuré, stratégie de recherche et étude des représentations. Peut-on déjà faire l'économie de l'entretien 'non-directif' en sociologie ? », *Politix*, 9(35), pp. 189-206.

GEORGE, A. and BENNETT, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MIT Press.

GUILLEMETTE, F. (2006) « L'approche de la *Grounded Theory* ; pour innover ? », *Recherches qualitatives*, 26(1), pp. 32-50.

GUILLEMETTE, F. et LUCKERHOFF, J. (2009) « L'induction en méthodologie de la théorisation enracinée (MTE) », *Recherches qualitatives*, 28(2), pp. 4-21.

LEGAVRE, J.-B. (1996) « La 'neutralité' dans l'entretien de recherche. Retour personnel sur une évidence », *Politix*, 9(35), pp. 207-225.

LEQUESNE, C. (1999) « Interviewer les acteurs politico-administratifs de la construction européenne », in COHEN, S. (dir.) *L'Art d'interviewer les dirigeants*. Paris, Presses Universitaires de France, pp. 51-66.

MICHELAT, G. (1975) « Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie », *Revue française de sociologie*, 16(2), pp. 229-247.

MUCCHIELLI, A. (1991) *Les Méthodes qualitatives*. Paris, Presses Universitaires de France.

PEABODY, R.L., WEBB HAMMOND, S., TORCOM, J., BROWN, L.P., THOMPSON, C. and KOLODNY, R. (1990) « Interviewing Political Elites », *Political Science and Politics*, 23(3), pp. 451-455.

RAPLEY, T.J. (2001) « The Art(fullness) of Open-Ended Interviewing: some Considerations on Analysing Interviews », *Qualitative Research*, 1(3), pp. 303-323.

TANSEY, O. (2007) « Process Tracing and Elite Interviewing: a Case for Non-Probability Sampling », *Political Science and Politics*, 40(4), pp. 765-772.

### **1.3. Ouvrages et articles spécifiques aux études des migrations internationales et des politiques migratoires**

AGUNIAS, D.R. and NEWLAND, K. (2007) « Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forwards », *Policy Brief*, Migration Policy Institute, April.

ALIGISAKIS, M. (2003) « Aspects interdisciplinaires et dimensions européennes de l'immigration », in ALIGISAKIS, M. (dir.) *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*. Institut européen de l'Université de Genève, (coll. « Euryopa » n°21), pp. 2-31.

AMERSFOORT (van), H. (1996) « Migration: the Limits of Governmental Control », *New Community*, 22(2), pp. 243-257.

ANDERSON, B. and RUHS, M. (2010) « Introduction » in ANDERSON, B. and RUHS, M. (Eds) *Who needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration, and Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 1-14.

ANDERSON, J. (2001) « Theorizing State Borders: 'Politics/Economics' and Democracy in Capitalism », *CIBR Working Papers in Border Studies*, 1 (Belfast, Centre for International Borders Research).

ANDERSON, M. (2000) « The Transformation of Border Controls: a European Precedent? », in ANDREAS, P. and SNYDER, T. (Eds) *The Wall around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 15-29.

ANDREAS, P. (2009) *Border Games, Policing the US-Mexico Divide*. New York, Cornell University Press.

ANDREAS, P. and SNYDER, T. (Eds) (2000) *The Wall around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.

BAKEWELL, O. (2007) « Keeping them in their Place: the Ambivalent Relationship between Development and Migration in Africa », *IMI Working Paper*, 8 (Oxford: International Migration Institute).

BALDWIN-EDWARDS, M. (1991) « Immigration after 1992 », *Politics and Policy*, 19(3), pp. 199-211.



- BALDWIN-EDWARDS, M. (1997) « The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe », *Journal of Common Market Studies*, 35(4), pp. 497-519.
- BALDWIN-EDWARDS, M. and SCHAIN, M. (1994) « The Politics of Immigration: Introduction », *West European Politics*, 17(2), pp. 1-16.
- BALZACQ, T. and CARRERA, S. (2005) *Migration, Borders and Asylum. Trends and Vulnerabilities in EU Policy*. Brussels, Centre for European Policy Studies.
- BASTENIER, A. (1992) *L'Etat belge face à l'immigration. Les politiques sociales jusqu'en 1980*. Louvain-la-Neuve, Academia (coll. « Sybidi-Papers », n° 10).
- BARROS, L., LAHLOU, M., ESCOFFIER, C., PUMARES, P. et RUSPINI, P. (2002) « L'immigration irrégulière subsaharienne à travers et vers le Maroc », *Cahiers des Migrations Internationales*, 54 (Genève, Bureau International du Travail).
- BERGER, N. (2000) *La Politique européenne d'immigration et d'asile. Enjeux et perspectives*. Bruxelles, Bruylant.
- BIGO, D. (dir.) (1992) *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*. Bruxelles, Editions Complexe.
- BIGO, D. (1998) « Europe passoire et Europe forteresse : la sécurisation/humanitarisation de l'immigration », in REA, A. (dir.) *Immigration et Racisme en Europe. Interventions*. Bruxelles, Editions Complexe, pp. 203-241.
- BIGO, D. (2001) « Migrations and Security », in GUIRAUDON, V. and JOPPKE, C. (Eds) *Controlling a New Migration World*. London and New York, Routledge, pp. 121-149.
- BIGO, D. et GUILD, E. (2002) « De Tampere à Séville, vers une ultra gouvernementalisation de la domination transnationale? », *Cultures et Conflits*, 45, pp. 5-18.
- BOER (den), M. (1995) « Moving between Bogus and Bona Fide: the Policing of Inclusion and Exclusion in Europe », in MILES, R. and THRÄNHARDT, D. (Eds) *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London and Cranbury, Pinter Publishers and Associated University Press, pp. 92-111.
- BONIFAZI, C. (2008) « Evolution of Regional Patterns of International Migration in Europe », in BONIFAZI, C., OKOLSKI, M., SCHOORL, J. and SIMON, P. (Eds), *International Migration in Europe. New Trends and New Methods of Analysis*. Amsterdam, Amsterdam University Press, (coll. « IMISCOE Research »), pp. 107-128.
- BOSWELL, C. (2003) *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*. Oxford, Blackwell.
- BOSWELL, C. (2007) « Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? », *International Migration Review*, 41(1), pp. 75-100.
- BOSWELL, C. (2008a) « Selling Labour Migration: Democratic vs. Technocratic Modes of Justification », *CeSPI Issue Paper*, 3(9) (Roma, Studi di Politica Internazionale).

BOSWELL, C. (2008b) « UK Labour Migration Policy: Permanent Revolution? », *CeSPI Country Paper*, July (Roma, Centro Studi di Politica Internazionale).

BOUETTELET-PAQUET, D. (2003) « Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Members States », *European Journal of Migration and Law*, 5, pp. 359-377.

BRETTEL, C. and HOLLIFIELD, J. (Eds) (2000) *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. London, Routledge.

BROCHMANN, G. (1999a) « The Mechanisms of Control », in BROCHMANN, G. and HAMMAR, T. (Eds) *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford and New York, Berg, pp. 1-27.

BROCHMANN, G. (1999b) « Controlling Immigration in Europe », in BROCHMANN, G. and HAMMAR, T. (Eds) *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford and New York, Berg, pp. 297-334.

BROCHMANN, G. (2004) « The Current Traps of European Immigration Policies », *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*, 1/03.

BROCHMANN, G. and HAMMAR, T. (Eds) (1999) *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford and New York, Berg.

BRUBAKER, R. (1994) « Are Immigration Control Efforts Really Failing? », in CORNELIUS, W., MARTIN, P. and HOLLIFIELD, J. (Eds) *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford (California), Stanford University Press, pp. 227-231.

BRUBAKER, R. (1995) « Comments on 'Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States' », *International Migration Review*, 29(4), pp. 903-908.

BRUNET-JAILLY, E. (2007) *Borderlands. Comparing Border Security in North America and Europe*. Ottawa, University of Ottawa Press.

CALLOVI, G. (1990a) « Les Migrations internationales, nouveau défi pour l'Europe », in ROQUE, M.A. (Ed.) *Les Mouvements humains en Méditerranée occidentale*. Barcelone, Generalitat de Catalunya/Institut Català d'Estudis Mediterranis, pp. 67-85.

CALLOVI, G. (1990b) « L'Europe des douze au défi de l'immigration », *L'Événement européen : Initiatives et Débats*, 11, pp. 27-46.

CALLOVI, G. (1992) « Regulation of Immigration in 1993: Pieces of the European-Community Jig-Saw Puzzle », *International Migration Review*, 26(2), pp. 353-372.

CALLOVI, G. (1993) « La nouvelle architecture de la Communauté européenne face à la migration », in MARTINIELLO, M. et PONCELET, M. (dir.) *Migrations et minorités ethniques dans l'espace européen*. Bruxelles, De Boeck Université, pp. 91-104.

CALLOVI, G. (2004) « L'Européanisation des politiques migratoires de l'Union européenne », *Working Paper*, Université de Liège, Rencontre du CEDEM du 11 février 2004.

- CALLOVI, G. (2005) « La Politique de l'Union européenne. En matière de frontières, la dimension européenne a-t-elle pris de l'importance ? », *Migrations Société*, 17(101), pp. 1-29.
- CALLOVI, G. et VAN NUFFEL, P. (1992) « L'Evolution de la politique migratoire de la Communauté européenne », in Institut Universitaire International Luxembourg, *Les Accords de Schengen. Quelle politique migratoire pour la Communauté ?*, session de juillet, pp. 11-39.
- CASTAGNOS-SEN, A. (2002) « L'Harmonisation européenne en matière d'asile et d'immigration », *Questions d'Europe*, 51, Fondation Robert Schuman, juillet.
- CASTLES, S. (1986) « The Guest-Worker in Western Europe - an Obituary », *International Migration Review*, 20(4), pp. 761-778.
- CASTLES, S. (2004a) « Why Migration Policies Fail? », *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), pp. 205-227.
- CASTLES, S. (2004b) « The Factors that Make and Unmake Migration Policies », *International Migration Review*, 38(3), pp. 852-884.
- CASTLES, S. (2006) « Guestworkers in Europe: a Resurrection? », *International Migration Review*, 40(4), pp. 741-766.
- CASTLES, S. (2010) « Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10), pp. 1565-1586.
- CASTLES, S. and KOSACK, G. (1973) *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- CASTLES, S. and MILLER, M. (2003) *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World* (3<sup>rd</sup> edition). New York, Palgrave Mac Millan.
- CAVIEDES, A. (2004) « The Open Method of Co-ordination in Immigration Policy: a Tool for Prying Open Fortress Europe? », *Journal of European Public Policy*, 11(2), pp. 289-310.
- CHANNAC, F. (2004) « Between Regionalization and Globalization. Multi-level Governance and Structuralization of an International Migration Regime », Fifth Pan- European Conference of the Standing Group of International Relations (SGIR), « States, Regions and Regional World Orders », The Hague, 9-11 September 2004.
- COLLINSON, S. (1993) *Beyond Borders: West European Migration Policy towards the 21st Century*. London, Royal Institute of International Affairs.
- CONVEY, A. and KUPISZEWSKI, M. (1995) « Keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union », *International Migration Review*, 29(4), pp. 939-963.
- CORNELIUS, W. (1995) « Controlling 'Unwanted' Immigration: Lessons from the United States, 1993-2004 », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), pp. 775-794.
- CORNELIUS, W., MARTIN, P. and HOLLIFIELD, J. (1994) « Introduction: The Ambivalent Quest for Migration control », in CORNELIUS, W., MARTIN, P. and HOLLIFIELD, J. (Eds) *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford (California), Stanford University Press, pp. 3-41.

- CORNELIUS, W. and TSUDA, T. (2004) « Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention », in CORNELIUS, W., TSUDA, T., MARTIN, P. and HOLLIFIELD, J. (Eds) *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford (California), Stanford University Press, pp. 3-48.
- CORNELIUS, W. and ROSENBLUM, M. (2005) « Immigration and Politics », *Annual Review of Political Science*, 8, pp. 99-119.
- COSTA-LASCOUX, J. (1992) « Vers une Europe des citoyens », in COSTA-LASCOUX, J. et WEIL, P. (dir.) *Logiques d'Etats et Immigrations. Allemagne, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris, Editions KIMÉ, pp. 281-293.
- CROWLEY, J. (2001) « Differential Free Movement and the Sociology of the 'Internal Border' », in GUILD, E. and HARLOW, C. (Eds) *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum rights in EC Law*. Oxford and Portland (Oregon), HART Publishing, pp. 13-33.
- DARLEY, M. (2008) « Le Contrôle migratoire aux frontières Schengen: pratiques et représentations des polices sur la ligne tchéco-autrichienne », *Cultures & Conflits*, 71, pp. 13-29.
- DE BRUYCKER, Ph. (Ed.) (2003) *The Emergence of a European Immigration Policy*. Bruxelles, Bruylant.
- DE GENOVA, N. (2002) « Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life », *Annual Review of Anthropology*, 31, pp. 419-447.
- DOOMERNIK, J. and JANDL, M. (2008) (Eds) *Modes of migration regulation and control in Europe*. Amsterdam, Amsterdam University Press (serie « IMISCOE Reports »).
- DOOMERNIK, J., PENNINX, R., AMERSFOORT (van), H. (1997) *A migration policy for the future. Possibilities and limitations*. Brussels, Migration Policy Group.
- DOS SANTOS, M.D. and POSTEL-VINAY, F. (2003) « Migration as a Source of Growth: The Perspective of a Developing Country », *Journal of Population Economics*, 16, pp. 161-175.
- DUEZ, D. (2008) *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- EGBERSEN, G. (2001) « The Unanticipated Consequences of Panopticon Europe », in GUIRAUDON, V. and JOPPKE C. (Eds) *Controlling a new migration world*. London, Routledge, pp. 222-246.
- ELLERMANN, A. (2005) « Coercive Capacity and the Politics of Implementation. Deportation in Germany and the United States », *Comparative Political Studies*, 38(10), pp. 1219-1244.
- ELLERMANN, A. (2006) « Street-level Democracy: How Immigration Bureaucrats Manage Public Opposition », *West European Politics*, 29(2), pp. 293-309.
- ENTZINGER, H., MARTINIELLO, M. and WIHTOL DE WENDEN, C. (Eds) (2004) *Migration between States and Markets*. Aldershot, Ashgate.
- FAIST, T. (1994) « How to Define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978-1993 », *West European Politics*, 17(2), pp. 50-71.

FAIST, T. (1997) « The Crucial Meso-Level », in HAMMAR, T., BROCHMANN, G., TAMAS, K. and FAIST, T. (Eds) *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford and New York, Berg, pp. 187-217.

FAIST, T. and ETTE, A. (Eds) (2007) *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*. New York, Palgrave Mac Millan.

FARGUES, P. (2003) « L'Emigration en Europe vue d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient », *Esprit*, 300, pp. 125-143.

FARGUES, P. (2010), « Europe's Demographic Challenge and International Migration », présentation lors de la conférence de la présidence belge de l'UE intitulée « Which Policy on Legal Migration for the European Union ? », Bruxelles, 26 novembre.

FAVELL, A. (1998) « The Europeanisation of Immigration Politics », *European Integration online Papers (EIoP)*, 2(10), <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-010.pdf>> (5.1.2011).

FAVELL, A. (2000) « L'Européanisation ou l'émergence d'un nouveau 'champ politique' : le cas de la politique d'immigration », *Cultures & Conflits*, 38-39, pp. 153-185.

FAVELL, A. and GEDDES, A. (1999) « European Integration, Immigration and the Nation State: Institutionalising Transnational political Action? », *EUI working papers* 99(32) (Florence: European University Institute).

FITZGERALD, K. (1996) *The Face of the Nation. Immigration, the State, and the National Identity*. Stanford (California), Stanford University Press.

FREEMAN, G. (1994) « Can Liberal States Control Unwanted Migration? », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 534, pp. 17-30.

FREEMAN, G. (1995) « Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States », *International Migration Review*, 29(4), pp. 881-902.

FREEMAN, G. (1998) « The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States », in JOPPKE, C. (Ed.) *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United-States*. Oxford, Oxford University Press, pp. 86-108.

FREEMAN, G. (2006) « National Models, Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies », *West European Politics*, 29(2), pp. 227-247.

GEDDES, A. (1995) « Immigrant and Ethnic Minorities and the EU's 'Democratic Deficit' », *Journal of Common Market Studies*, 33(2), pp. 197-217.

GEDDES, A. (1999) « The Development of EU Immigration Policy: Supranationalisation and the Politics of Belonging », in GEDDES, A. and FAVELL, A. (Eds) *The politics of Belonging: Migrants and Minorities in Contemporary Europe*. Aldershot, Ashgate, pp. 176-191.

GEDDES, A. (2000) *Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?*. Manchester, Manchester University Press (series « European Policy Research Unit »).

GEDDES, A. (2001) « The Shift to Europe: Explanations for and Implications of the Development of EU Migration Policy », *Swiss Political Science Review*, 7(3), pp. 99-120.

- GEDDES, A. (2003) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London, Sage.
- GEDDES, A. (2005) « Europe's Border Relationships and International Migration Relations », *Journal of Common Market Studies*, 43(4), pp. 787–806.
- GEDDES, A. and GUIRAUDON, V. (2004) « Britain, France, and EU Anti-Discrimination Policy: the Emergence of an EU Policy Paradigm », *West European Politics*, 27(2), pp. 334-353.
- GHEORGHITA, R. (2006) *Delegation of powers in the field of economic migration* (unpublished under the supervision of Dr David Coen). London, University College London, School of Public Policy.
- GHEMMAZ, M. (2008) *Des Portugais en Europe du Nord : une comparaison France, Belgique, Luxembourg. Contribution à une sociologie électorale de la citoyenneté de l'Union européenne* (Thèse de doctorat sous la direction de Sylvie Strudel). Lille, Université de Lille II.
- GHOSH, B. (Ed.) (2000) *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford, Oxford University Press.
- GIVENS, T. and LUEDTKE, A. (2004) « The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization », *The Policy Studies Journal*, 32(1), pp. 145-165.
- GROFF, A. (2005) « Migration Partnerships: New Tools in the International Migration Debate », *Global Migration Perspectives*, 21.
- GUILD, E. (2001) « Primary Immigration: the Great Myths », in GUILD, E. and HARLOW, C. (Eds) *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum rights in EC Law*. Oxford and Portland (Oregon), HART Publishing, pp. 65-94.
- GUILD, E. and STAPLES, H. (2003) « Labour Migration in the European Union », in DE BRUYCKER, Ph. (Ed.) *The Emergence of a European Immigration Policy*. Bruxelles, Bruylant, pp. 171-247.
- GUIRAUDON, V. (1997) « Policy Change behind Gilded Doors: Explaining the Evolution of Aliens' Rights in Contemporary Western Europe, 1874-1994 » (PhD Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the subject of Political Science under the supervision of Stanley Hoffmann). Cambridge (Massachusetts), Harvard University.
- GUIRAUDON, V. (2000a) *Les Politiques d'immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*. Paris, L'Harmattan.
- GUIRAUDON, V. (2000b) « European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, 38(2), pp. 251-271.
- GUIRAUDON, V. (2000c) « L'Espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? », *Cultures et Conflits*, 38-39, pp. 7-37.
- GUIRAUDON, V. (2001a) « De-nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control », in GUIRAUDON, V. and JOPPKE, C. (Eds) *Controlling a New Migration World*. London and New York, Routledge, pp. 31-64.

- GUIRAUDON, V. (2001b) « Weak Weapons of the Weak? Transnational Mobilization around Migration in the European Union », in IMIG, D. and TARROW, S. (Eds) *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity*. New York, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 163-183.
- GUIRAUDON, V. (2001c) « Seeking New Venues: The Europeanization of Migration-Related Policies », *Swiss Political Science Review*, 7(3), pp. 99-120.
- GUIRAUDON, V. (2002a) « Logiques et pratiques de l'Etat délégué: les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures et Conflits*, 45, pp. 51-79.
- GUIRAUDON, V. (2002b) « Including Foreigners in National Welfare States: Institutional Venues and Rules of the Game », in ROTHSTEIN, B. and STEINMO, S. (Eds) *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*. New York, Palgrave, pp. 129-156.
- GUIRAUDON, V. (2003a) « The Constitution of a European Immigration Policy Domain: a Political Sociology Approach », *Journal of European Public Policy*, 10(2), pp. 263-282.
- GUIRAUDON, V. (2003b) « L'Européanisation des politiques publiques de migration », in ALIGISAKIS, M. (dir.) *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*. Genève, Institut européen de l'Université de Genève (coll. « Euryopa », n°21), pp. 31-49.
- GUIRAUDON, V. (2003c) « Before the EU Border: Remote Control of the 'Huddled Masses' », in GROENENDIJK, K., GUILD, E. and MINDERHOUD, P. (Eds) *In Search of Europe's Borders*. The Hague: Kluwer Law International, pp. 191-214.
- GUIRAUDON, V. and JILEVA, E. (2006) « Immigration and Asylum », in HEYWOOD, P., JONES, E., RHODES, M. and SEDELMEIER, U. (Eds) *Developments in European Politics*. New York, Palgrave MacMillan, pp. 280-298.
- GUIRAUDON, V. and JOPPKE, C. (Eds) (2001) *Controlling a New Migration World*. London and New York, Routledge.
- GUIRAUDON, V. and LAHAV, G. (2000) « A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. The Case of Migration Control », *Comparative Political Studies*, 23(2), pp. 163-195.
- HAILBRONNER, K. (1997) « Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreigners Nationals », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 57(1), pp. 1-49.
- HAMMAR, T. (Ed.) (1985) *European Immigration Policy. A comparative study*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HAMMAR, T. (1992) « Laws and Policies Regulating Population Movements: a European Perspective », in KRITZ M., LIM, L. and ZLOTNIK, H. (Eds) *International Migration Systems. A Global Approach*. Oxford, Clarendon Press, pp. 245-262.
- HANF, D. (2007) « Le Développement de la citoyenneté de l'Union européenne », in HANF, D. et MUÑOZ, R. (dir.) *La Libre Circulation des personnes. Etats des lieux et perspectives. Actes d'un colloque organisé en 2003 à Liège*. Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, pp. 15-27.

- HATHAWAY, J. (1994) « Three Critical Questions about the Study of Immigration Control », in CORNELIUS, W., MARTIN, P. and HOLLIFIELD, J. (Eds) *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford (California), Stanford University Press, pp. 49-51.
- HERAN, F. (2007) *Le Temps des immigrés. Essai sur le destin de la population française*. Paris, Editions du Seuil et la République des Idées.
- HERM, A. (2008) « Recent Migration Trends : citizens of EU-27 Members States become ever more Mobile while EU remains Attractive to non-EU Citizens » , *Statistics in focus*, 98, Eurostat.
- HIX, S. and NOURY, A. (2007) « Politics not Economic Interests: Determinants of Migration Policies in the European Union », *International Migration Review*, 41(1), pp. 182-205.
- HOLLIFIELD, J. (1992) *Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge and London, Harvard University Press.
- HOLLIFIELD, J. (1993) « Immigration et Logiques d'Etats dans les relations internationales », *Etudes internationales*, 24(1), pp. 31-50.
- HOLLIFIELD, J. (2000a) « The Politics of International Migration. How can we 'Bring the State back in'? », in BRETTEL, C. and HOLLIFIELD, J. (Eds) *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. London, Routledge, pp. 137-185.
- HOLLIFIELD, J. (2000b) « Migration and the 'New' International Order: The Missing Regime », in GHOSH, B. (Ed.) *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford, Oxford University Press, pp. 75-109.
- HOLLIFIELD, J. (2004) « The Emerging Migration State », *International Migration Review*, 38(3), pp. 885-912.
- HUYSMANS, J. (2000) « The European Union and the Securitization of Migration », *Journal of Common Market Studies*, 38, pp. 751-777.
- JANDL, M. and STACHER, I. (Eds) (2004) *Towards a Multilateral Migration Regime (Special Anniversary Edition dedicated to Jonas Widgren)*. Vienna, International Centre for Migration Policy Development.
- JOPPKE, C. (1998a) « Why Liberal States accept Unwanted Migration », *World Politics*, 50(2), pp. 266-293.
- JOPPKE, C. (1998b) « Immigration Challenges the Nation-State », in JOPPKE, C. (Ed.) *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United-Sates*. Oxford, Oxford University Press, pp. 5- 46.
- JOPPKE, C. (1999) *Immigration and the Nation-State: the United-States, Germany and Great-Britain*. Oxford, Oxford University Press.
- JULIEN-LAFERRIERE, F., LABAYLE, H. et EDSTRÖM, Ö. (dir.) (2005) *La Politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le Traité d'Amsterdam*. Bruxelles, Bruylant.



KLEKOWSKI VON KOPPENFELS, A. (2001) *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. Geneva, International Organization for Migration (series « Migration Research », n°3).

KOSLOWSKI, R. (1998) « European Migration Regimes: Emerging, Enlarging and Deteriorating », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), pp. 735-749.

KOSLOWSKI, R. (2004) « Possible Steps towards an International Regime for Mobility and Security », *Global Migration Perspectives*, 8.

KRITZ, M. (1987) « International Migration Policies: Conceptual Problems », *International Migration Review*, 21(4), pp. 947-964.

KRITZ, M., KEELY, C. and TOMASI, S. (Eds) (1983) *Global Trends in Migration. Theory and Research on International Population Movements*. New York, Center for Migration Studies.

KRITZ, M. and ZLOTNIK, H. (1992) « Global Interactions: Migration Systems, Processes, and Policies », in KRITZ, M., LIM, L. and ZLOTNIK, H. (Eds) *International Migration Systems. A Global Approach*. Oxford, Clarendon Press, pp. 1-16.

KYLE, D. and LIANG, Z. (2001) « Migration Merchants: Human Smuggling from Ecuador and China to the United States », in GUIRAUDON, V. and JOPPKE C. (Eds), *Controlling a New Migration World*. London, Routledge, pp. 200-221.

LABAYLE, H., BOUTELLET-PAQUET, D. et WEYEMBERGH, A. (2003) « La Lutte contre l'immigration illégale », in DE BRUYCKER, Ph. (dir.) *The Emergence of a European Immigration Policy*. Bruxelles, Bruylant, pp. 371-442.

LAHAV, G. (1998) « Immigration and the State: the Devolution and Privatization of Immigration Control in the EU », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), pp. 675-694.

LAHAV, G. and GUIRAUDON, V. (2000) « Comparative Perspectives on Border Control: Away From the Border and Outside the State », in ANDREAS, P. and SNYDER, T. (Eds) *The Wall around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 55-77.

LAHAV, G. and GUIRAUDON, V. (2006) « Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes », *West European Politics*, 29(2), pp. 201-226.

LAHAV, G. and MESSINA, A. (2005) « The Limits of a European Immigration Policy: Elite Opinion and Agendas within the European Parliament », *Journal of Common Market Studies*, 43(4), pp. 851-875.

LAUBENTHAL, B. (2008) « Two Steps forward, one Step back. Recent Trends in German Migration Policy », *CeSPI Country Papers* (Roma, Centro Studi di Politica Internazionale).

LAVENEX, S. (1998) « Asylum, Immigration, and Central-Eastern Europe: Challenges to EU Enlargement », *European Foreign Affairs Review*, 3(2), pp. 275-294.

LAVENEX, S. (2001a) *An Inventory of Preventive Multilateral Activities in the Field of Migration in Europe*. Zurich, Center for International Studies.

- LAVENEX, S. (2001b) « The State, Sovereignty, and the Europeanization of Migration Policy », *Swiss Political Science Review*, 7(3), pp. 99-120.
- LAVENEX, S. (2001c) « The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies », *Journal of Common Market Studies*, 39(5), pp. 851-874.
- LAVENEX, S. (2002) « EU Enlargement and the Challenge of Policy Transfer: the Case of Refugee Policy », *Journal of Ethnic and Migration studies*, 28(4), pp. 701-721.
- LAVENEX, S. (2006) « Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control », *West European Politics*, 29(2), pp. 329-350.
- LAVENEX, S. (2007) « Asylum Policy », in GRAZIANO, P. and VINK, M.P. (Eds) *Europeanization. New research agendas*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 309-320.
- LAVENEX, S. and UÇARER, E. (2002) *Migration and the Externalities of European Integration*. Lanham, Lexington Books.
- LAVENEX, S. and WALLACE, W. (2005) « Justice and Home Affairs. Towards a 'European Public Order'? », in WALLACE, H., WALLACE, W. and POLLACK, M.A. (Eds) *Policy-making in the European Union* (5<sup>th</sup> edition). Oxford, Oxford University Press, pp. 457-480.
- LEBHART, G. (2005) « Migration Theories, Hypotheses and Paradigms: an Overview », International Migration and its Regulation State of the Art Report Cluster A1, IMISCOE workshop, Vienna, Austrian Academy of Science, 9-10 July 2004.
- LEITNER, H. (1995) « International Migration and the Politics of Admission and Exclusion in Postwar Europe », *Political Geography*, 14(3), pp. 259-278.
- LEITNER, H. (1997) « Reconfiguring the Spatiality of Power: the Construction of a Supranational Migration Framework for the European Union », *Political Geography*, 16(2), pp. 123-143.
- LEWIS, R. and ROSCAM ABBING, F. (2002) « An Asylum and Immigration Policy for the European Union », *Revue des Affaires européennes*, 5, pp. 501-512.
- LEWIS, R. and SPENCE, D. (2006) « The Commission's Role in Freedom, Security and Justice and the Threat of Terrorism », in SPENCE, D. and EDWARDS, G. (Eds) *The European Commission* (3<sup>rd</sup> edition). London, John Harper Publishing, pp. 293-312.
- MARTENS, A. (1973) *Flux et Reflux d'une main-d'œuvre d'appoint. La politique belge de l'immigration de 1945 à 1970*. Bruxelles, Editions Vie Ouvrière.
- MARTINIELLO, M. (2001) *La Nouvelle Europe migratoire*. Bruxelles, Labor.
- MARTINIELLO, M. (2006) « The New Migratory Europe: Towards a Proactive Immigration Policy ? », in PARSONS, C. and SMEEDING, T. (Eds) *Immigration and the Transformation of Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 298-326.
- MARTINIELLO, M. et GOVAERE, I. (1989) « Place de l'immigration et politiques migratoires dans l'Europe de demain », *Contradictions*, 56, pp. 143-160.

- MARTINIELLO, M. et PONCELET, M. (dir.) (1993) *Migrations et minorités ethniques dans l'espace européen*. Bruxelles, De Boeck Université.
- MARTINIELLO, M. et REA, A. (1997) « Construction européenne et politique d'immigration », in COENEN, M.-T. et LEWIN, R. (coord.) *La Belgique et ses immigrés. Les Politiques manquées*. Paris et Bruxelles, De Boeck & Larcier, pp. 121-143.
- MASSEY, D. (1999) « International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State », *Political and Development Review*, 25(2), pp. 303-322.
- MASSEY, D., ARANGO, J., HUGO, G., KOUAOUCI, A., PELLEGRINO, A. and EDWARD TAYLOR, J. (1993) « Theories of International Migration: A Review and Appraisal », *Population and Development Review*, 19(3), pp. 431-466.
- MATH, A. et RODIER, C. (2003) « Union européenne. Communautarisation des politiques migratoires entre fermeture des frontières et besoins de main-d'œuvre », *Chronique Internationale de l'IREM*, 84, pp. 166-184.
- MESSINA, A.M. (1996) « The not Silent Revolution: Postwar Migration to Western Europe », *World Politics*, 46(1), pp. 130-154.
- MEYERS, E. (2000) « Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis », *International Migration Review*, 34(4), pp. 1245-1282.
- MEYERS, E. (2004) *International Immigration Policy. A theoretical and comparative analysis*. New York, Palgrave MacMillan.
- MILES, R. and THRÄNHARDT, D. (Eds) (1995) *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London and Cranbury, Pinter Publishers and Associated University Press.
- MILLER, M.J. (1986) « Introduction », in « special issue: Temporary Worker Programs: Mechanisms, Conditions, Consequences », *International Migration Review*, 20(4), pp. 740-757.
- MILLER, M.J. (1994) « Towards Understanding State Capacity to Prevent Unwanted Migration: Employer Sanctions Enforcement in France, 1975-1990 », in BALDWIN-EDWARDS, M. and SCHAIN, M. (Eds) *The Politics of Immigration in Western Europe*. Portland, Frank Cass, pp. 140-167.
- MILLER, M.J. (1999) « The Prevention of Unauthorized Migration », in BERNSTEIN, A. and WEINER, M. (Eds) *Migration and Refugee Policies. An Overview*. London and New York, Continuum, pp. 20-44.
- MONEY, J. (1999) *Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control in Advanced Market Economy Countries*. Ithaca and London, Cornell University Press.
- MORAES, C. (2003) « The Politics of European Union Migration Policy », in SPENCER, S. (Ed.) *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*. Oxford, Blackwell, pp. 116-131.

- MÜNZ, R. (2009) « Europe: Population Change and its Consequences – An Overview », *Online-Handbook Demography*, (Berlin, Institut für Bevölkerung und Entwicklung), <<http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/regionale-dynamik/europa.html>> (6.1.2011).
- NICHOLSON, B. (2002) « The Wrong End of the Telescope: Economic Migrants, Immigration Policy, and how it looks from Albania », *The Political Quarterly Publishing*, 73(4), pp. 436-444.
- OVERBEEK, H. (1995) « Towards a New International Migration Regime: Globalization, Migration and the Internationalization of the State », in MILES, R. and THRÄNHARDT, D. (Eds) *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London and Cranbury, Pinter Publishers and Associated University Press, pp. 15-36.
- PARSONS, C. and SMEEDING, T. (2006) « What's Unique about Immigration in Europe? », in PARSONS, C. and SMEEDING, T. (Eds) *Immigration and the Transformation of Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-29.
- PASTORE, F. (2008a) « Just Mediating between Needs and Fears? Ambiguities and Potential of the EU's Migration Policy », presentation for the Conference of the Socialist Group on « A management policy for migration flows compatible with Fundamental Rights », Brussels, European Parliament, 5-6 March 2008.
- PASTORE, F. (2008b) « The Italian Migratory Laboratory: Promises, Failures and Lessons for Europe », background paper for the seminar of the Policy Network on « Migration and European labour market transformations », Paris, 3 July 2008, <<http://www.cespi.it/PDF/Pastore-Italian%20migr%20lab-Parigi.pdf>> (5.1.2011).
- PASTORE, F. & SCIORTINO, G. (2002) « Immigration and European Immigration Policy: Myths and Realities », paper prepared for the conference « Extending the area of Freedom, Justice and Security through Enlargement: Challenges for the European Union », Europäische Rechtsakademie, Trier, juillet 2002.
- PEERS, S. (2001) « Aliens, Workers, Citizens or Humans? Models for Community Immigration Law », in GUILD, E. and HARLOW, C. (Eds) *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum rights in EC Law*. Oxford and Portland (Oregon), HART Publishing, pp. 291-308.
- PEERS, S. (2003) « Key Legislative Developments on Migration in the European Union », *European Journal of Migration and Law*, 5, pp. 387-410.
- PELLERIN, H. (2003) « Vers un nouvel ordre migratoire mondial ? », *Revue canadienne de science politique*, 36(2), pp. 363-380.
- PENNINX, R. (2004) « The Logic of Integration Policies: an exercise in policy thinking », *Working Paper*, Université de Liège, Rencontre du CEDEM du 29 janvier 2004.
- PENNINX, R. (2005) « Bridges between Research and Policy? The Case of Post-War immigration and Integration Policies in the Netherlands », *International Journal on Multicultural Studies*, 7(1), pp. 33-48.

- PENNINX, R. (2009) « Keynote as an Introduction to the Panel of the Future Immigration, Integration and Related Policies », Presentation for the 15<sup>th</sup> anniversary of the Center for Ethnic and Migration Studies, Liège, University of Liège, 6 October 2009 (unpublished).
- PENNINX, R., BERGER, M. and KRAAL, K. (Eds) (2006) *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*. Amsterdam, Amsterdam University Press (series « IMISCOE Joint Studies »).
- REA, A. (2006) « Les Politiques d'immigration : des migrations ordonnées aux migrations débridées », in KHADER, B., MARTINIELLO, M., REA, A. et TIMMERMAN, Ch. (Eds) *Penser l'immigration et l'intégration autrement. Une initiative belge inter-universitaire*. Bruxelles, Bruylant, pp. 177-207.
- REA, A. et TRIPIER, M. (2008) *Sociologie de l'immigration*. Paris, La Découverte (coll. « Repères »).
- RICHMOND, A. (1988) « Sociological Theories of International Migration : The Case of Refugees » *Current Sociology*, 36(2), pp. 7-25.
- SASSEN, S. (1996) *Losing control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York, Columbia University Press.
- SASSEN, S. (1998) « The *de facto* Transnationalizing of Immigration Policy », in JOPPKE, C. (Ed.) *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford, Oxford University Press, pp. 49-85.
- SASSEN, S. (2004) « Beyond Sovereignty: *De-Facto* Transnationalism in Immigration Policy », in FRIEDMAN, J. and RANDEIRA, S. (Eds) *Worlds on the Move. Globalization, Migration and Cultural Security*. London and New York, I.B. Tauris (series « Toda institute book series on global peace and policy », n°6), pp. 229-249.
- SAYAD, A. (1986) « 'Coûts' et 'profits' de l'immigration », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 61(1), pp. 79-82.
- SAYAD, A. (1999a) « Immigration et 'pensée d'Etat' », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 129(1), pp. 5-14.
- SAYAD, A. (1999b) *La Double Absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Paris, Seuil.
- SAYAD, A. (2006a) *L'Immigration ou les paradoxes de l'altérité. Tome 1 : L'illusion du provisoire*. Paris, Editions Raisons d'agir (coll. « Cours et travaux ») (1<sup>ère</sup> édition, 1991).
- SAYAD, A. (2006b) *L'Immigration ou les paradoxes de l'altérité. Tome 2 : Les enfants illégitimes*. Paris, Editions Raisons d'agir (coll. « Cours et travaux »).
- SCHAIN, M. (1988) « Immigration and Changes in the French Party System », *European Journal of Political Research*, 16, pp. 597-621.

- SCHIEFFER, M. (2003) « Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations », *European Journal of Migration and Law*, 5, pp. 343-357.
- SCHMID-DRÜNER, M. (2006) « Germany's New Immigration Law: A Paradigm Shift? », *European Journal of Migration and Law*, 8, pp. 191-214.
- SCIORTINO, G. (2000) « Toward a Political Sociology of Entry Policies: Conceptual Problems and Theoretical Proposals », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26(2), pp. 213-228.
- SCIORTINO, G. (2005) « La Politique migratoire européenne: une orthodoxie restrictive », in RITAINE, E. (dir.) *L'Europe du Sud face à l'immigration. Politique de l'étranger*. Paris, Presses Universitaires de France, pp. 223-257.
- SCIORTINO, G. and PASTORE, F. (2002) « Immigration and European Immigration Policy: Myths and Realities », paper prepared for the conference « Extending the area of Freedom, Justice and Security through Enlargement: Challenges for the European Union », Europäische Rechtsakademie, Trier, juillet 2002.
- STETTER, S. (2000) « Regulating Migration: Authority Delegation in Justice and Home Affairs », *Journal of European Public Policy*, 7(1), pp. 80-103.
- TANDONNET, M. (2001) *Le Grand Bazar ou l'Europe face à l'immigration*. Paris, L'Harmattan.
- THIELEMANN, E. (2001) « The 'soft' Europeanisation of Migration Policy: European integration and Domestic policy change », European Community Studies Association Seventh Biennial International Conference, Madison (Wisconsin), 31 May-2 June 2001.
- THIERRY, X. (2008) « Les Migrations internationales en Europe : vers l'harmonisation des statistiques », *Populations & Sociétés*, 442, pp. 1-4.
- THOLEN, B. (2004) « The Europeanisation of Migration Policy – the Normative Issues », European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Sessions of Workshops, Workshop 16: Who Makes Immigration Policy? Uppsala 13-18 April.
- THOUEZ, C. (2004) « The Role of Civil Society in the Migration Policy Debate », *Global Migration Perspectives*, 12.
- THOUEZ, C. and CHANNAC, F. (2005) « Convergence and Divergence in Migration Policy: the Role of Regional Consultative Processes », *Global Migration Perspectives*, 20.
- TIMMER, A.S. and WILLIAMS, J.G. (1998) « Immigration Policy prior to the 1930s: Labor markets, Policy Interactions, and Globalization Backlash », *Population and Development Review*, 24(4), pp. 739-771.
- UÇARER, E. (2001) « From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs », *European Integration online Papers (EIoP)*, 5(5), <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-005.pdf>> (5.1.2011).
- VINK, M. (2002) « Negative and positive integration in European immigration policies », *European Integration online Papers (EIoP)*, 6(13), <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-013a.htm>> (5.1.2011).

- WANNER, P. (2002) « Tendances migratoires en Europe », *European Population Papers Series*, 7, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- WATTS, J. (2002) *Immigration Policy and the Challenge of Globalization. Unions and Employers in Unlikely Alliance*. Ithaca and London, ILR Press, an imprint of Cornell University Press.
- WEINER, M. (1985) « On International Migration and International Relations », *Population and Development Review*, 11(3), pp. 441-455.
- WEINER, M. (1995) *The Global Migration Crisis. Challenge to States and to Human Rights*. New York, Harper Collins College Publishers.
- WEINER, M. (1999) « Migration and Refugee Policies: an Overview », in BERNSTEIN, A. and WEINER, M. (Eds) *Migration and Refugee Policies. An Overview*. London, Pinter Press, pp. 3-19.
- WIHTOL DE WENDEN, C. (1988) « Les Pays européens face à l'immigration », *Pouvoirs*, 47, pp. 133-144.
- WIHTOL DE WENDEN, C. (1992) « Flux migratoires et politiques d'immigration européennes », *Hommes & Migrations*, 1159, pp. 6-17.
- WIHTOL DE WENDEN, C. (1999) *Faut-il ouvrir les frontières ?* Paris, Presses de Sciences Po (coll. « La bibliothèque du citoyen »).
- WIHTOL DE WENDEN, C. (2001) *L'Europe des migrations*. Paris, La Documentation française (coll. « Le Point sur »).
- WIHTOL DE WENDEN, C. (2003) « L'Europe migratoire » in ALIGISAKIS, M. (dir.) *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*. Institut européen de l'Université de Genève, (coll. « Euryopa » n°21), pp. 53-106.
- WIHTOL DE WENDEN, C. (2008) « Démographie, immigration, intégration », *Questions d'Europe*, 111 (Paris et Bruxelles, Fondation Robert Schuman), <[http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-111-112-113-fr.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-111-112-113-fr.pdf)> (5.1.2011).
- ZOLBERG, A. (1983) « International Migration in Political Perspective », in KRITZ, M., KEELY, C. and TOMASI, S. (Eds) *Global Trends in Migration. Theory and Research on International Population Movements*. New York, Center for Migration Studies, pp. 3-27.
- ZOLBERG, A. (1989) « The Next Waves: Migration Theory for a Changing World », *International Migration Review*, 23(3), pp. 403-430.
- ZOLBERG, A. (1999) « Matters of State: Theorizing Immigration Policy », in HIRSCHMAN, C., KASINITZ, P. and DE WIND, J. (Eds) *The Handbook of International Migration. The American Experience*. New York, Russell Sage Found, pp. 71-93.

## 2. Sources documentaires

Les documents sont classés par institution, catégorie de document (classé alphabétiquement) et par ordre chronologique (sauf pour 2.7. où il s'agit de l'ordre alphabétique).

### 2.1. Commission européenne

<http://ec.europa.eu>

#### Propositions

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant la lutte contre la migration illégale et l'emploi illégal*, COM(76) 331 final, 30.10.1976, JO C 277, 23.11.1976, p. 2.

Commission des Communautés européennes, *Proposition modifiée de directive du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant la lutte contre la migration illégale et l'emploi illégal*, COM(78) 86 final, 22.3.1978, JO C 97, 24.4.1978, p. 9.

Commission des Communautés européennes, *Proposition d'acte du Conseil établissant la Convention relative aux règles d'admission des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres* (présentée par la Commission en vertu de l'article K.3 paragraphe 2 lettre c du traité sur l'Union européenne), COM(97) 387 final, 30.7.1997, JO C 337, 7.11.1997, p. 9.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial* (présentée par la Commission), COM(1999) 638 final, 1.12.1999.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, COM(2001) 127 final, 13.3.2001, JO C 240 E, 28.8.2001, p. 79-87.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, COM(2001) 386 final, 11.7.2001, JO C 332 E, 27.11.2001, p. 248-256.

Commission des Communautés européennes, *Proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial*, COM(2002) 225 final, 2.5.2002, JO C 203 E, 27.8.2002, p. 136-141.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat*, COM(2002) 548 final, 7.10.2002, JO C 045 E, 25.2.2003, p. 18-41.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique*, COM(2004) 178(01) final, 16.3.2004.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Actions communes pour la croissance et l'emploi : le programme communautaire de Lisbonne*, COM(2005) 330 final, 20.7.2005.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale*, COM(2005) 375 final, 14.9.2005.



Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier*, COM(2007) 249 final, 16.5.2007.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de décision du Conseil instituant un réseau européen des migrations* (présentée par la Commission), COM(2007) 466 final, 10.8.2007.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*, COM(2007) 637 final, 23.10.2007.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre*, COM(2007) 638 final, 23.10.2007.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier*, COM(2010) 379 final, 13.7.2010.

Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe*, COM(2010) 378 final, 13.7.2010.

## **Communications**

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, Orientations pour une politique communautaire des migrations*, COM(85) 48 final, 7.3.1985.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission sur l'abolition des contrôles des personnes aux frontières intracommunautaires*, COM(88) 640 final, 7.12.1988.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'immigration*, SEC(91) 1855 final, 11.10.1991.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile*, COM(94) 23 final, 23.12.1994.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission orientée vers un espace de liberté, de sécurité et de justice*, COM(98) 459 final, 14.7.1998.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission, Les tendances sociales : perspectives et défis*, COM(2000) 82 final, 1.3.2000.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace « de liberté, de sécurité et de justice » dans l'Union européenne*, COM(2000) 167 final, 24.3.2000.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un*

*espace « de liberté, de sécurité et de justice » dans l'Union européenne, COM(2000) 167 final/2, 13.4.2000.*

*Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique communautaire en matière d'immigration, COM(2000) 757 final, 22.11.2000.*

*Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Mise à jour semestrielle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace « de liberté, de sécurité et de justice » dans l'Union européenne, II semestre 2000, COM(2000) 782 final, 30.11.2000.*

*Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Mise à jour semestrielle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace « de liberté, de sécurité et de justice » dans l'Union européenne, I semestre 2001, COM(2001) 278 final, 23.5.2001.*

*Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration, COM(2001) 387 final, 12.7.2001.*

*Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Mise à jour semestrielle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace « de liberté, de sécurité et de justice » dans l'Union européenne, second semestre 2001, COM(2001) 628 final, 30.10.2001.*

*Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale – Promouvoir le progrès économique et social dans un monde vieillissant – Contribution de la Commission européenne à la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, COM(2002) 143 final, 18.3.2002.*

*Commission des Communautés européennes, Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM(2002) 175 final, 10.4.2002.*

*Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Mise à jour semestrielle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace « de liberté, de sécurité et de justice » dans l'Union européenne, premier semestre 2002, COM(2002) 261 final, 30.5.2002.*

*Commission des Communautés européennes, Communication sur l'analyse d'impact, COM(2002) 276 final, 5.6.2002.*

*Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'intégration de la politique des migrations dans les relations de l'Union européenne avec les Pays tiers – I. migrations et développement – II. Rapport sur l'efficacité des ressources financières disponibles au niveau communautaire pour le rapatriement des immigrants et des demandeurs d'asile non admis, pour la gestion des frontières extérieures et pour les projets concernant l'asile et les migrations dans les pays tiers, COM(2002) 703 final, 3.12.2002.*

*Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Mise à jour semestrielle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace « de liberté, de sécurité et de justice » dans l'Union européenne, second semestre 2002, COM(2002) 738 final, 16.12.2002.*

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen en vue de la présentation d'un plan d'action pour la collecte et l'analyse des statistiques communautaires dans le domaine des migrations*, COM(2003) 179 final, 15.4.2003.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Mise à jour semestrielle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace « de liberté, de sécurité et de justice » dans l'Union européenne, premier semestre 2003*, COM(2003) 291 final, 22.5.2003.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, COM(2003) 336 final, 3.6.2003.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission, Investir dans la recherche : un plan d'action pour l'Europe*, COM(2003) 226 final/2, 4.6.2003.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Mise à jour semestrielle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace « de liberté, de sécurité et de justice » dans l'Union européenne, deuxième semestre 2003*, COM(2003) 812 final, 30.12.2003.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la présentation d'une proposition de directive et de deux propositions de recommandation visant à faciliter l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne*, COM(2004) 178 final, 16.3.2004.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations*, COM(2004) 401 final, 2.6.2004.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Etude sur les liens entre immigration égale et immigration clandestine*, COM(2004) 412 final, 4.6.2004.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Premier rapport annuel sur la migration et l'intégration*, COM(2004) 508 final, 16.7.2004.

Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, COM(2004) 811 final, 11.1.2005.

Commission des Communautés européennes, *Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations »*, COM(2005) 94 final, 16.3.2005.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Le programme de La Haye : Dix priorités pour les cinq prochaines années, un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice*, COM(2005) 184 final, 10.5.2005.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Migration et développement : des orientations concrètes*, COM(2005) 390 final, 1.9.2005.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations – Première étape du processus de suivi de Hampton Court*, COM(2005) 621 final, 30.11.2005.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission, Programme d'action relatif à l'immigration légale*, COM(2005) 669 final, 21.12.2005.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile*, COM(2006) 26 final, 25.1.2006.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rapport sur la mise en œuvre du Programme de La Haye pour l'année 2005*, COM(2006) 333 final, 28.6.2006.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers*, COM(2006) 402, 19.7.2006.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission, L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité*, COM(2006) 571 final, 12.10.2006.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations*, COM(2006) 735 final, 30.11.2006.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Promouvoir la solidarité entre les générations*, COM(2007) 244 final, 10.5.2007.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission européenne relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, COM(2007) 248 final, 16.5.2007.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration*, COM(2007) 512 final, 12.9.2007.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Vers une politique commune d'immigration*, COM(2007) 780 final, 5.12.2007.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments*, COM(2008) 359 final, 17.6.2008.

Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sur les procédures décisionnelles interinstitutionnelles en cours*, COM(2009) 665 final, 2.12.2009.

## **Autres**

Commission des Communautés européennes, *Programme d'action sociale*. Bulletin des Communautés européennes (Supplément 2/74).

Commission des Communautés européennes, *Huitième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1974*, Bruxelles-Luxembourg, 1975.

Commission des Communautés européennes, *Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles*. Bulletin des Communautés européennes (Supplément 3/76).

Commission des Communautés européennes, *Décision de la Commission, du 8 juillet 1985, instituant une procédure de notification préalable et de concertation sur les politiques migratoires vis-à-vis des Etats tiers*, JO L 217, 14.8.1985, p. 25.

Commission des Communautés européennes, *Décision de la Commission, du 8 juin 1985, instituant une procédure de notification préalable et de concertation sur les politiques migratoires vis-à-vis des Etats tiers*, JO L 183, 14.7.1988, p. 35-36.

Commission des Communautés européennes, *L'achèvement du Marché Intérieur et les migrations d'origine non-communautaires (éléments de réflexion)*, Bruxelles, 9.3.1989.

Commission des Communautés européennes, *Rapport de la Commission, L'intégration sociale des migrants des pays tiers résidant de façon permanente et légale dans les Etats membres*, SEC(89) 924 final, 22.6.1989.

Commission des Communautés européennes, *Rapport d'experts établi à la demande de la Commission des Communautés Européennes, Politiques d'immigration et intégration sociale des immigrés dans la Communauté Européenne*, SEC(90) 1813 final, 28.9.1990.

Document de travail des services de la Commission, *Mesures juridiques des législations nationales des Etats membres à l'égard des ressortissants des pays tiers*, V/1685/90, 31.12.1990.

*Note à l'attention de M. Venturini, membre du Cabinet Delors, Fiche d'information sur la collecte des données concernant les flux migratoires auprès de la DG V, DG Emploi, relations industrielles et affaires sociales*, Bruxelles, 31.1.1991.

Document de travail des services de la Commission européenne pour le Comité permanent de l'emploi, *Immigration et emploi*, SEC(92) 955 – Rev 1, 7.5.1992.

Document de travail de la Commission, *Les Etats membres de la CEE face à l'immigration en 92 : la volonté de contrôle, les exigences du marché du travail et l'enjeu de l'intégration. Rapport de synthèse du Réseau d'Information sur les Migrations des Etats Tiers (RIMET)*, V/5819/93, juin 1993.

Document de travail de la Commission, *Les Etats membres de la CE face à l'immigration en 1993 : fermeture et rigueur. Rapport de synthèse du Réseau d'Information sur les Migrations des Etats Tiers*, 1995.

Document de travail des services de la Commission, *L'échange d'informations statistiques en matière d'asile et de migration*, SEC(2001) 602, 9.4.2001.

Commission des Communautés Européennes, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, COM(2001) 428 final, 25.7.2001.

Commission staff working paper, *The Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere Programme and Future Orientations – List of the Most Important Document Adopted*, SEC(2004) 680, 2.6.2004.

Commission staff working document, *Annex to the Communication from the Commission, Policy Plan on Legal Migration: Impact Assessment*, SEC(2005) 1680, 21.12.2005.

Bureau of European Policy Advisers (BEPA), *European Commission, Migration and public perception*, Brussels, 4.10.2006.

Commission staff working document, *Second Annual Report on Migration and Integration*, SEC(2006) 892, 30.6.2006.

Commission staff working document, *Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Report on the implementation of the Hague programme for 2006 (Institutional scoreboard-Table1)*, SEC(2007) 896, 3.7.2007.

European Commission, *Workshop report, Workshop on circular migration and labour matching*, European Commission, Brussels, 26-27.3.2009.

## **Discours de membres de la Commission<sup>508</sup>**

BARROT, Jacques

« Intervention devant le Parlement européen », Parlement européen, Strasbourg, 16.6.2008.

« Les leçons à tirer du Programme de La Haye – les propositions de la Commission », Collège d'Europe, Bruges, 4.3.2009, SPEECH/09/105.

FRATTINI, Franco

« The Commission's Policy Priorities in the Area of Freedom, Security and Justice », Bundestag, Berlin, 14.2.2005, SPEECH/05/93.

« L'avenir de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », Assemblée nationale, Paris, 23.3.2005, SPEECH/05/207.

« Le développement des politiques en matière de Justice, Liberté et Sécurité », Sénat, Paris, 23.3.2005.

« The Green Paper on a EU Approach to Managing Economic Migration », Institute of European Affairs, Dublin, 20.6.2005, SPEECH/05/364.

« Legal Migration and the Follow-up to the Green paper and on the Fight Against Illegal Immigration », University of Harvard, Boston, 7.11.2005, SPEECH/05/666.

« Rabat : une occasion extraordinaire qui s'offre à l'Afrique et à l'Europe pour une gouvernance commune des flux migratoires », Rabat, 10-11.7.2006, SPEECH/06/449.

« Management of Migration Flows », join debate – Freedom, Security and Justice – Immigration, European Parliament, Strasbourg, 27.9.2006, SPEECH/06/539.

« Chances and risks of migration and its significance for the security of the European Union », German Bundeskriminalamt Autumn Conference, Wiesbaden, 16.11.2006, SPEECH/06/693.

« The EU's Comprehensive Approach to Migration Policy », Conference Gubelkian: EU perspective on International migration, Lisbon, 21.11.2006, SPEECH/06/717.

« Migration and Development: Time for Creative and courageous Approaches », EU-AFRICA Ministerial Conference on Migration and Development, Tripoly, 22.11.2006, SPEECH/06/728.

« The Future of EU Migration and Integration Strategy », London School of Economics, London, 23.2.2007, SPEECH/07/98.

---

<sup>508</sup> Dans les références suivantes, tous les discours ne comportent pas de numéro de SPEECH. Cela s'explique parce qu'il n'y a pas d'archivage systématique des discours des membres de la Commission européenne.

« The Future Development of EU Migration Policy », Odysseus summer school, Université Libre de Bruxelles, Brussels, 3.7.2007, SPEECH/07/471

« Enhanced Mobility, Vigorous Integration Strategy and Zero Tolerance on Illegal Employment: a Dynamic Approach to Immigration Policies », High-level conference on legal immigration, Lisbon, 13.9.2007, SPEECH/07/526.

« Shaping Migration Patterns », European Parliament, Brussels, 20.9.2007, SPEECH/07/556.

VITORINO, Antonio

« L'Europe de liberté, de sécurité et de justice », débat public avec M. Antoine Duquesne, Ministre belge de l'Intérieur, organisé par le Mouvement européen, Bruxelles, 4.4.2000, SPEECH/00/119.

« Towards a Common Migration Policy for the European Union », Conference "Migrations. Scenarios for the 21 Century », Rome, 12.7.2000, SPEECH/00/267.

« Discours au séminaire sur la lutte contre les filières d'immigration clandestine », discours de M. António Vitorino prononcé par M. Adrian Fortescue, directeur général JAI, Commissaire à la Justice et aux Affaires intérieures, Paris, 20.7.2000, SPEECH/00/280.

« Séminaire sur l'intégration des ressortissants de pays tiers en situation légale », Paris, 5.10.2000.

« Suivi du Conseil JAI du 30/11-01-12 devant la Commission des libertés publiques au PE », Bruxelles, 5.12.2000, SPEECH/00/488.

« Migraciones e identidades culturales », Seminario de los Socialistas europeos, Zaragoza, 16-17.2.2001.

« The European Dimension of Immigration, Policing and Crime », Puglia Regional Council, 19.6.2001, SPEECH/01/297.

« Migratory flows and the European labour market: towards a Community immigration policy », Seminar on Community Immigration Policy, London, 9.7.2001, SPEECH/01/334.

« On the Immigration Policy », European Conference on Migration, Brussels, 16.10.2001, SPEECH/01/463.

« Closing Speech at the European Conference on Migration », European Parliament, Brussels, 17.10.2001, SPEECH/01/467.

« Hacia una política europea común de inmigración », Seminario internacional sobre la Armonización de la política europea de inmigración, Madrid, 3.12.2001, SPEECH/01/607.

« A la conférence des Présidents des commissions compétentes en matière d'immigration des parlements de l'UE », Sénat, Bruxelles, 4.12.2001, SPEECH/01/608.

« Immigration et politique d'intégration », Association de soutien aux travailleurs immigrés, Luxembourg, 24.4.2002, SPEECH/02/179.

« Audition à la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale de la République française », Assemblée nationale de la République française, Paris, 12.11.2002, SPEECH/02/561.

« Asylum is a Right, Economic Migration is an Opportunity », European Parliament, Strasbourg, 11.2.2003, SPEECH/03/71.

« Migration as a Resource to be Managed for the Mutual Benefit of Sending and Receiving Countries », Metropolis International Conference, Vienna, 18.9.2003, SPEECH/03/417.

## 2.2. Conseil de l'Union européenne

<http://www.consilium.europa.eu/>

### **Décisions, directives, recommandations, règlements, résolutions**

Décision du Conseil, du 22 décembre 1995, relative au suivi des actes déjà approuvés en matière d'admission des ressortissants de pays tiers, JO C 11, 16.1.1996, p. 1.

Décision du Conseil, du 12 juillet 2005, relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, JO L 205, 6.8.2005, p. 21-27.

Directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, JO L 257, 19.10.1968, p. 13-16.

Directive 2003/109/CE du Conseil, du 7 juillet 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16, 23.1.2004, p. 44-53.

Directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial, JO L 251, 3.10.2003, p. 12-18.

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 158, 30.4.2004, p.77-123.

Directive 2004/114/CE du Conseil, du 13 décembre 2004, relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échanges d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, JO L 375, 23.12.2004, p.12-18.

Directive 2005/71/CE du Conseil, du 12 octobre 2005, relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JO L 289, 3.11.2005, p. 15-22.

Directive 2009/50/CE du Conseil, du 25 mai 2009, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JO L 155, 18.6.2009, p. 17-29.

Recommandation du Conseil, du 22 décembre 1995, sur l'harmonisation des moyens de lutte contre l'immigration et l'emploi illégaux et l'amélioration des moyens de contrôle prévus à cet effet, JO C 5, 10.1.1996, p. 1.

Recommandation 2005/762/CE du Conseil, du 12 octobre 2005, visant à faciliter l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique dans la Communauté européenne, JO L 289, 3.11.2005, p. 26-28.

Règlement (CEE) N° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JO L 257, 19.10.1968, p. 2-12.

Règlement (CEE) N°130/2002 du Conseil, du 13 juin 2002, établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, JO L 157, 15.6.2002, p. 1.



Résolution du Conseil, du 21 janvier 1974, concernant un programme d'action sociale, JO C 13, 12.2.1974, p. 1-4.

Résolution du Conseil, du 9 février 1976, concernant un programme d'action en faveur des travailleurs migrants et des membres de leur famille, JO C 34, 14.2.1976, p. 2-3.

Résolution du Conseil, du 27 juin 1980, concernant des orientations pour une politique communautaire du marché du travail, JO C 168, 8.7.1980, p. 1.

Résolution du Conseil, du 16 juillet 1985, concernant les orientations d'une politique communautaire des migrations, JO C 186, 26.7.85, p. 3.

Résolution du Conseil, du 4 mars 1996, sur le statut des ressortissants de pays tiers résidant de longue durée sur le territoire d'un Etat membre, JO C 80, 18.3.1996, p. 2.

Résolution du Conseil, du 20 juin 1994, concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi, JO C 274, 19.9.1996, p. 3.

Résolution du Conseil, du 30 novembre 1994, concernant la limitation de l'admission aux fins de l'exercice d'une activité professionnelle indépendante, JO C 274, 19.9.1996, p. 7.

## **Autres**

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2489<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 27-28.2.2003, 6162/03 (Presse 42).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2515<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Luxembourg, 5-6.6.2003, 9845/03 (Presse 150).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2529<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 2-3.10.2003, 12762/03 (Presse 278).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2548<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 27-28.11.2003, 14995/03 (Presse 334).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2618<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 19.11.2004, 14615/04 (Presse 321).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2766<sup>ème</sup> meeting du Conseil ECOFIN, Bruxelles, 28.11.2006, 15502/06 (Presse 332).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2827<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 8-9.11. 2007, 14617/07 (Presse 253).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2838<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 6-7.12. 2007, 15966/07 (Presse 275).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2887<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 24-25.7. 2008, 11653/08 (Presse 205).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2908<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, 27-28.11. 2008, 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2936<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures, Luxembourg, 6.4.2009, 8478/09 (Presse 83).

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, 2944<sup>ème</sup> session du Conseil Agriculture et Pêche, Bruxelles, 25.5.2009, 10245/1/09 REV 1 (Presse 150).

Conseil de l'Union européenne, *Résultats des travaux du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile, sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen 'Politique communautaire en matière d'immigration'*, 15.12.2001, 5057/01 LIMITE, 5.1.2001.

Conseil de l'Union européenne, *Résultats des travaux du Groupe Migration et Eloignement, sur la proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, 10.6.2002, 9862/02 LIMITE, 8.7.2002.

Conseil de l'Union Européenne, *Conclusions du Conseil sur les partenariats pour la mobilité et les migrations circulaires dans le cadre de l'approche globale sur la question des migrations*, 2839<sup>ème</sup> session du Conseil Affaires Générales, Bruxelles, 10.12.2007.

Conseil de l'Union européenne, *Note de la présidence au Groupe des Amis de la Présidence sur le Pacte européen sur l'immigration et l'asile du 17 juillet 2008*, 9.7.2008, 11609/08.

Council of the European Union, *Outcome of proceedings of the Working Party on Migration and Expulsion on the Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities*, 21.3.2002, 7557/02 LIMITE, 10.6.2002.

Council of the European Union, *Outcome of proceedings of Working Party on Migration and Expulsion on a Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 18.1.2008, 5255/08.

ECONOMIC POLICY COMMITTEE, *Factor mobility in the global economy: policies for growth in an interconnected world*, Brussels, 14.11.2006, ECOFIN/EPC(2006)REP/56235 final.

*Evaluation des conclusions du Conseil européen de Tampere, note de la Présidence au Conseil Affaires générales/ Conseil européen*, 6.12.2001, 14926/01.

*Libre circulation des personnes, Rapport du Groupe des coordonateurs pour la libre circulation des personnes au Conseil européen de Madrid*, (appelé aussi Document de Palma) 4-6.6.1989.

Note sur le projet de résolution du Conseil concernant un programme d'action en faveur des travailleurs migrants et des membres de leur famille. R/231/76 (SOC 33), 28.1.1976, p. 2.

Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008.

Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Note de la Présidence du Conseil, 17.7.2008, 11609/08 LIMITE, 9.7.2008.

Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice - Texte adopté par le Conseil justice et affaires intérieures du 3 décembre 1998, JO C 19, 23.1.1999, p. 1-15.

Priorités dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, note de la future Présidence belge, 10415/01, 28.6.2001.

Programme de travail sous la présidence allemande du Conseil de l'UE, note de la future présidence au comité K4, 14414/98 LIMITE, 21.12.1998.

Programme de travail, Présidence portugaise de l'Union européenne, 1<sup>er</sup> janvier-30 juin 2000, SN 1080/1/00 REV 1 LIMITE, 13.1.2000.

Programme de la présidence suédoise – Politique de migration et d'asile – 1<sup>er</sup> janvier – 30 juin 2001, 5529/00 LIMITE, 19.1.2001.

Programme of the Greek Presidency in the fields of Immigration, Border Control and Asylum, note from the Presidency to the SCIFA, 5672/03, 24.1.2003

*Strategy paper on immigration and asylum policy*, note from the Presidency to the K4 Committee, 9809/98 LIMITE, 1.7.1998.

Suivi des actes déjà approuvés en matière d'admission des ressortissants de pays tiers – Rapport de synthèse des réponses des Etats membres au questionnaire lancé en 1998, Note du Secrétariat général du Conseil au CSIFA, 7462/1/99 REV1 LIMITE, 11.6.1999.

### 2.3. Conseil européen

Conseil européen de Luxembourg, *Conclusions de la présidence*, 28 et 29 juin 1991, SN 151/2/91.

Conseil européen de Maastricht, *Conclusions de la présidence*, 9 et 10 décembre 1991, SN 271/1/91.

Conseil européen de Maastricht, *Rapport sur la politique d'immigration*, 3 décembre 1991.

Conseil européen de Madrid, *Conclusions de la présidence*, 15 et 16 décembre 1995, SN 400/95 Partie B. 16/12/95.

Conseil européen de Cardiff, *Conclusions de la présidence*, 15 et 16 juin 1998

Conseil européen de Luxembourg, *Conclusions de la présidence*, 21 novembre 1997.

Conseil européen de Berlin, *Agenda 2000*, mars 1999

Conseil européen de Cologne, *Conclusions de la présidence*, 3 et 4 juin 1999.

Conseil européen de Tampere, *Conclusions de la présidence*, 15 et 16 octobre 1999.

Conseil européen d'Helsinki, *Conclusions de la présidence*, 10 et 11 décembre 1999.

Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la présidence*, 23 et 24 mars 2000.

Conseil européen de Santa Maria Da Feira, *Conclusions de la présidence*, 19 et 20 juin 2000.

Conseil européen de Nice, *Conclusions de la présidence*, 7, 8 et 9 décembre 2000.

Conseil européen de Stockholm, *Conclusions de la présidence*, 23 et 24 mars 2001.

Conseil européen de Göteborg, *Conclusions de la présidence*, 15 et 16 juin 2001.

Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la présidence*, 15 et 16 décembre 2001.

Conseil européen de Séville, *Conclusions de la présidence*, 21 et 22 juin 2002.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 20 et 21 mars 2003.

Conseil européen de Thessalonique, *Conclusions de la présidence*, 19 et 20 juin 2003.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 16 et 17 octobre 2003.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 4 et 5 novembre 2004.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence. Annexe 1 : Le Programme de La Haye. Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, 4 et 5 novembre 2004.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 15 et 16 décembre 2005.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 14 et 15 décembre 2006.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 21 et 22 juin 2006.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 13 et 14 décembre 2007.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 13 et 14 mars 2008.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 19 et 20 juin 2008.

Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 15 et 16 octobre 2008.

Conseil européen, *Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, JO C 115, 4.5.2010, p. 1-38.

#### 2.4. Parlement européen

<http://www.europarl.europa.eu/>

Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, *Rapport I. sur la proposition d'acte du Conseil établissant la Convention relative aux règles d'admission des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres et II. Le projet de Convention relative aux règles d'admission des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres*, rapporteur : Klaus-Heiner Lehne, 2.7.1998, A4-0266/98, JO C 292, 21.9.1998, p.4.

Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, *Deuxième Rapport I. sur la proposition d'acte du Conseil établissant la Convention relative aux règles d'admission des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres et II. Le projet de Convention relative aux règles d'admission des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres*, rapporteur : Klaus-Heiner Lehne, 28.1.1999, A4-0045/99, JO C 150, 28.5.1999, p. 5.

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Politique communautaire en matière d'immigration*, rapporteur : Hubert Pirker, 14.09.2001, A5-0305/2001.

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur la proposition de la Commission en vue de l'adoption d'une directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante (COM(2001)386)*, rapporteur : Anna Terrón i Cusí, 23.1.2003, A5-0010/2003.

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques* (COM(2004)0811 – 2005/2059 (INI)), rapporteur : Ewa Klamt, 7.10.2005, A6-0286/2005, JO C 272E, 9.11.2006, p. 22.

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié* (COM(2007)637 – C6-0011/2007 – 2007/0228(CNS)), rapporteur : Ewa Klamt, 10.11.2008, A6-0432/2008.

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur les priorités politiques dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale de ressortissants de pays tiers*, rapporteur : Javier Moreno Sánchez, 17.9.2007, A6-0323/2007.

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur le programme d'action relatif à l'immigration légale*, rapporteur : Lilli Grüber, 19.1.2007, A6-0322/2007.

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Document de travail sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié – Partie 1*, rapporteur : Ewa Klamt, 15.4.2008.

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Document de travail sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié – Partie 2*, rapporteur : Ewa Klamt, 15.4.2008.

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié* (COM(2007)0637 – C6-0011/2007 – 2007/0228(CNS)), rapporteur : Ewa Klamt, 10.11.2008, A6-0432/2008.

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, *Rapport sur la proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre* (COM(2007)638 – C6-0470/2007 – 2007/0229(CNS)), rapporteur : Patrick Gaubert, 7.11.2008, A6-0431/2008.

Recommandation du Parlement européen et du Conseil, du 28 septembre 2005, visant à faciliter la délivrance par les Etats membres de visas uniformes de court séjour pour les chercheurs ressortissants de pays tiers se déplaçant aux fins de recherche scientifique dans la Communauté, 2005/761/CE, JO L 289, 3.11.2005, p. 23-25.

Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile (COM(94)0023 - C3-0107/94, JO C 269, 16.10.1995, p. 156.

Résolution du Parlement européen, du 19 juin 2003, sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration (COM(2002) 703 – C5-0233/2003 – □ 2002/2181(COS)) et sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen 'Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers' (COM(2001) 387 – C5-0337/2002 – 2002/2181(COS)), JO C 69E, 19.3.2004, p. 129-135.

Résolution sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique en matière de migration, 3.10.2001.

Résolution du Parlement européen, du 15 janvier 2004, sur la communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi (COM(2003)336 – 2003/2147(INI)), JO C 92E, 16.4.2004, p. 390-399.

Résolution, du 9 juin 2005, sur les liens entre immigration légale et illégale et l'intégration des migrants (2004/2137(INI)), JO C 124E, 25.5.2006, p. 535-542.

Résolution du Parlement européen, du 26 octobre 2005, sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques (COM(2004)0811 – 2005/2059(INI)), JO C 272E, 9.11.2006, p. 442-448.

Résolution du Parlement européen, du 26 septembre 2007, sur le programme d'action relatif à l'immigration légale (2006/2251(INI)), JO C 219E, 28.8.2008, p. 215-223.

Résolution législative du Parlement européen, du 20 novembre 2008, sur la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (COM(2007)0637 – C6-0011/2007 – 2007/0228(CNS)), JO C 16E, 22.1.2010, p. 224-240.

## **Autres**

APAP, J. (2008) *An analysis of the proposal for an EU blue card for highly skilled migrants: the proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third Country nationals for the purpose of highly qualified employment (COM(2007)637)*. Brussels, European Parliament, DG Internal Policies.

« Plan d'action socialiste en 10 points sur la migration et l'intégration », adopté par le groupe socialiste, Parti socialiste européen, Porto, 6.12.2006.

« Politique commune dans le domaine d'immigration », Proposition de résolution des Verts/ALE, Les Verts/ Alliance Libre Européenne du Parlement européen, Bruxelles, 25.9.2006

« Pour une véritable politique européenne de l'immigration et de l'asile », Les Verts/ Alliance Libre Européenne du Parlement européen, Bruxelles, 4.7.2001.

Procès verbal de la séance du 10.2.1999, PE 276.722 (avis sur la convention de 1997).

## 2.5. Comité économique et social européen

<http://www.eesc.europa.eu>

Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une politique de l'immigration communautaire en matière d'immigration (COM(2000) 757 final), rapporteur : L.M. Pariza Castaños, 12.7.2001, JO C 260, 17.9.2001, p. 104-112.

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité indépendante, rapporteur : L.M. Pariza Castaños, 16.1.2002, JO C 80, 3.4.2002, p. 37-41.

Avis d'initiative Comité économique et social européen sur « l'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée », rapporteur : L.M. Pariza Castaños, 21.3.2002, JO C 125, 27.5.2002, p. 112-122.

Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, rapporteur : L.M. Pariza Castaños, 10.12.2003, JO C 80, 30.3.2004, p. 92-102.

Avis du Comité économique et social européen sur « La Convention internationale pour les travailleurs migrants » (avis d'initiative), rapporteur : L.M. Pariza Castaños, 30.6.2004, JO C 302, 7.12.2004, p. 49-52.

Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Etude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine », rapporteur : L.M. Pariza Castaños, 15.12.2004, JO C 157, 28.6.2005, p. 86-91.

Avis du Comité économique et social européen sur le livre vert « Sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques », rapporteur : L.M. Pariza Castaños, 9.6.2005, JO C 286, 17.11.2005, p. 20-27.

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, rapporteur : L.M. Pariza Castaños, 9.7.2008, JO C 27, 3.2.2009, p. 114-118.

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, rapporteur : L.M. Pariza Castaños, 9.7.2008, JO C 27, 3.2.2009, p. 108-113.

## 2.6. Traités

Traité instituant la Communauté économique européenne, Rome, 25.3.1957.

Acte Unique européen, JO L 169, 29.6.1987.

Traité sur l'Union européenne, JO C 191/01, 29.7.1992.

Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les Communautés Européennes et certains actes connexes, JO C 340/01, 10.11.1997.

Traité de Nice modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JO C 80/01, 10.3.2001.

Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, JO C 325, 24.12.2002, p. 33-184.

Traité relatif à l'adhésion de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque à l'Union européenne, JO L 236, 23.9.2003, p. 17-31.

Traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, JO L 157, 21.6.2005, p. 11-27.

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, JO C 306/01, 17.12.2007.

Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 83/01, 30.3.2010.

## 2.7. Divers

BOISSARD, S. (2006) *Présentation du rapport 'Besoins de main-d'œuvre et politique migratoire'*. Paris, Centre d'analyse stratégique du Premier ministre de la République française, <[http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese\\_politique\\_migratoire.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_politique_migratoire.pdf)> (6.1.2011).

BRUEGEL (BRussels European and Global Economic Laboratory), *Rapport annuel 2005*.

Centre d'analyse stratégique du Premier Ministre de la République française (2006) *Besoins de main-d'œuvre et politique migratoire (rapport)*. Paris, Centre d'analyse stratégique du Premier ministre de la République française.

Commissariat général du Plan (2005) « Les Tensions générales sur le marché du travail augmenteront-elles avec le vieillissement de la population ? », *Le Quatre Pages*, 1, <<http://www.plan.gouv.fr/intranet/upload/publications/documents/4Pages%20Kazan.pdf>> (6.1.2011).

DE WAERSEGGER, S. (1973) « Le front social. M. Hillery a tracé les grandes lignes de l'Europe sociale actuelle. Ce n'est qu'un canevas ... », *Journal d'Europe*, 30.3.1973, p.8.

DOBSON, J., KOSER, K., MCLAUGHLAN, G., SALT, J., CLARKE, J., PINKERTON, C. and SALT, I. (2001) *International Migration and the United Kingdom: Recent Patterns and Trends*, Final Report to the Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, *Occasional Paper*, 75, London, Home Office.

ECOTEC Research & Consulting (2000) *Admission of third country nationals for paid employment or self-employed activity, report for the European Commission (DG JHA)*. Brussels-Birmingham-Madrid, ECOTEC Research & Consulting Ltd, <[http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/studies/ecotec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/ecotec_en.pdf)> (6.1.2011).

ECRE (European Council on Refugees and Exiles), ENAR (European Network on Racism) et MPG (Migration Policy group) (1999) *Garantie des droits. Elaboration de l'agenda politique*. Bruxelles, ECRE, ENAR et MPG.

EurActiv (2005) « Immigration is 'an Opportunity, not a Threat' says Frattini », *EurActiv*, 16.6.2005, <<http://www.euractiv.com/en/security/immigration-opportunity-threat-frattini/article-140979>> (26.10.2009).

EurActiv (2008) « Brice Hortefeux : Chaque pays doit rester maître de déterminer ses besoins et sa capacité d'accueil », *EurActiv*, 24.01.2008, <<http://www.euractiv.fr/la-france-et-lue/article/brice-hortefeux-chaque-pays-doit-rester-maitre-de-determiner-ses-besoins-et-sa-capacite-daccueil-00637>> (21.7.2010).

FERENCZI, T. (2003) « Des quotas d'immigration avec les pays tiers en échange d'accords de réadmission. Entretien avec Antonio Vitorino, commissaire européen (JAI) », *Le Monde*, 3.10.2003.

FOTAKIS, C. (2000) « Demographic Ageing, Employment Growth and Pensions Sustainability in the EU: the Option of Migration », paper presented at the Expert group meeting on policy responses to population ageing and population decline, United Nations, New York, 16-18.10.2000.



GLOVER, S., GOTT, C., LOIZILLON, A., PORTES, J., PRICE, R., SPENCER, S., SRINIVASAN, V. and WILLIS, C. (2001), *Migration : an Economic and Social Analysis*. (RDS Occasional Paper n°67), London : Home Office, <<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/occ67-migration.pdf>> (16.8.2010).

Government Offices of Sweden (2009) *New Rules for labour immigration*. Stockholm, Ministry of Justice Sweden.

HAENEL, H. (2006) *Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur les « clauses-passerelles » et les « coopérations renforcées » en matière de justice et affaires intérieures*, Bruxelles, Sénat, session ordinaire 2006-2007, n°47, 18.12.2006.

HAMILTON, K. (2003) *The Athens Workshop on Managing Migration for the Benefits of Europe. Summary Report*. Athens, Athens Migration Policy Initiative (AMPI).

ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) (2000) *Admission of third country nationals to an EU Member State for the purposes of study or vocational training and admission of persons not gainfully employed*. Brussels, European Community.

IOM (International Organization for Migration) (2008) *World Migration 2008. Managing labour mobility in the evolving global economy*. Geneva, International Organization for Migration (series « IOM World Migration Report », vol. 4).

JANSEN, W. (1989) *Rapport à la Commission des Communautés européennes sur l'intégration sociale des ressortissants de nationalité non-communautaire demeurant de façon légale et permanente dans les Etats membres. Tome 1 : Rapport de synthèse*. Utrecht.

KATE, M.-A. and NIESSEN, J. (2008) *Guide to Locating Migration Policies in the European Commission*. Brussels, European Program for Integration and Migration (EPIM) and Migration Policy Group.

LUTZ, F. (2002) « Proposal for a Council Directive on the Conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities », presentation for the *Odyseus Summerschool*, Université Libre de Bruxelles, Brussels, 9.7.2002.

MCLAUGHLAN, G. and SALT, J. (2002) *Migration Policies towards Highly Skilled Foreign Workers*. London, Home Office, Research Development and Statistics Directorate.

NIESSEN, J. (1994) *The Making of European immigration policies. CCME Briefing Paper*, 15, (Brussels, Churches Commission for Migrants in Europe), p. 5.

NIESSEN, J. (2000) *The Management and Managers of Immigration*. Brussels, Migration Policy Group.

NIESSEN, J. et ROWLANDS, S. (Eds) (2000) *Les Propositions d'Amsterdam ou comment influencer les débats sur la politique d'asile et d'immigration*. Bruxelles et Londres, Réseau Européen contre le Racisme (ENAR), Association des Praticiens du Droit de l'Immigration (ILPA) et Migration Policy Group (MPG).

NIESSEN, J. et SCHIBEL Y. (2002) *Les Modifications démographiques et leurs conséquences pour l'avenir de l'Europe. L'immigration constitue-t-elle une option ?*. Bruxelles, Migration Policy Group.

NIESSEN, J. and SCHIBEL, Y. (Eds) (2003) *EU and US Approaches to the Management of Immigration. Comparative Perspectives*. Brussels, Migration Policy Group.

NIESSEN, J. and ZEGERS DE BEIJL, R. (1994) « International migration, economic development and human rights », *CCME Briefing Paper*, 18 (Brussels, Churches Commission for Migrants in Europe), p. 5.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2003) *Tendances des migrations internationales 2002*. Paris, OCDE.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2010) *Perspectives des migrations internationales*. Paris, SOPEMI.

PEERS, S. (2000) *The Amsterdam Proposals. The ILPA/MPG proposed directives on immigration and asylum*. London and Brussels, Immigration Law Practitioners' Association (ILPA) and Migration Policy Group.

PIKETTY T. (2000) « Une nouvelle immigration? », *Libération*, 13.3.2000, p.8.

Statewatch (2008) « European Pact on Immigration and Asylum, draft of 25.01.2008 », <<http://www.statewatch.org/news/2008/jun/french-gov-eu-imm-plan-january-08.pdf>> (7.7.2010).

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division (1998) *Recommendations on Statistics of International Migration – Revision 1*. New York, United Nations (series « *Statistical Papers Series* », series M, n°58, Rev.1).

United Nations Population Division (2000) *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing population ?*. New York, United Nations.

VON WEIZSÄCKER, J. (2006a) « Welcome to Europe », *Bruegel Policy Brief*, 3.

VON WEIZSÄCKER, J. (2006b) « A European Blue Card Proposal », *Horizons stratégiques*, 1, juillet.

VON WEIZSÄCKER, J. (2008a) *Divisions of labour: rethinking Europe's migration policy*. Brussels, Bruegel (series « *Bruegel Blueprint* », vol. 6).

VON WEIZSÄCKER, J. (2008b) « Irregular and High-Skilled Migration – not such Strange Bedfellows », (« *Bruegel Third-Party Paper* »), April.

## **ANNEXES**

## **Table des annexes**

### **1. Méthodologie**

Annexe 1 : Guide d'entretien – exemple-type

### **2. Sources**

Annexe 2 : Liste des répondants

Annexe 3 : Liste des contributions au *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*

Annexe 4: Liste sélective d'observations de terrain

Annexe 5: Programme et liste des participants à l'atelier EPC

### **3. Tableaux**

Annexe 6 : Entrées des personnes étrangères dans une sélection d'Etats membres de l'UE

Annexe 7 : Evolution des entrées de travailleurs dans quelques Etats membres de l'UE

Annexe 8 : Tableau comparatif des deux propositions de directives d'admission de travail

## Annexe 1 Guide d'entretien – exemple-type

### I. INTRODUCTION

Remerciements

Demande d'enregistrement

Présentations

Chercheuse au CEDEM à l'ULg (2001) + Doctorante en sciences politiques & sociales (sous la direction du professeur M.Martiniello).

Ma recherche doctorale porte sur la politique communautaire de l'immigration de travailleurs.

Quelle fonction occupez-vous ? Et depuis quand ?

Objectif de l'entretien

L'objectif de l'entretien est de recueillir votre point de vue en tant [.....]<sup>509</sup> que sur l'émergence et le développement d'une approche européenne de l'immigration de travailleurs.

Autrement dit, comment le débat sur l'immigration de travail s'est-il développé au niveau européen (les moments clés, termes du débat, les conditions de développement : opportunités vs difficultés ; supporters vs opposants ; les éléments de l'approche proposée) ?

### II. QUESTIONS

#### A. Les moments et facteurs d'émergence

1. Quels sont les événements (de toutes sortes : réunions, sommets, présidences, publications, discours, faits) qui ont marqué l'émergence et le développement de l'approche communautaire de l'immigration de travailleurs? Quelles sont les étapes-clés selon vous ?

2. Est-ce que votre service a organisé ou pris part à des événements (conférences, séminaires, rencontres) qui ont contribué à l'émergence et au développement d'une politique européenne d'immigration de travailleurs ? Si oui lesquels ?

2a. Qu'est-ce qui a motivé l'organisation de cet événement à ce moment-là ?

2b. En quoi a-t-il contribué au débat ? Comment évaluez-vous son impact ?

---

<sup>509</sup> Par exemple, « fonctionnaire de la DG JLS ».

## B. Position et participation : débat

3. Comment la Commission (et votre service en particulier) a-t-elle participé au débat sur une politique communautaire de l'immigration de travailleurs ?

3a. Quelle est la position de la Commission (votre service) par rapport à une approche communautaire de l'immigration de travailleurs ?

3b. Quels arguments mettez-vous en avant ?

3c. Quels sont les enjeux, pour la Commission, d'une approche communautaire de l'immigration ?

4. Quels sont les documents majeurs (rapports, communication, livre vert, proposition de directive, prises de position, ...) produits par la Commission qui ont contribué au débat sur une politique européenne d'immigration de travailleurs ?

4a. Qu'est-ce qui a motivé la production de ce document à ce moment-là ?

4b. En quoi a-t-il contribué au débat ? Comment évaluez-vous son impact ?

(4c. Si vous avez participé personnellement à la préparation ou à l'élaboration de ce document, pouvez-vous expliquer les circonstances?)

## C. Les opportunités/ difficultés – les défenseurs/ opposants

5. Qu'est-ce qui a permis à cette approche communautaire de l'immigration de travailleurs d'émerger et de se développer ? Et qu'est-ce qui a, au contraire, freiné son émergence ou rendu difficile son développement ? (les obstacles)

5a. Quelles sont les personnes, les organisations ou les institutions (européennes ou nationales) qui ont défendu une politique européenne d'ouverture à l'immigration de travailleurs et pourquoi (quels sont leurs arguments ou leur position) ?

5b. Quelles sont les personnes, les organisations ou les institutions (européennes ou nationales) qui se sont opposées à une politique européenne d'ouverture à l'immigration de travailleurs et pourquoi (quels sont leurs arguments ou leur position) ?

5c. Des personnes, organisations ou institutions ont-elles changé leur position au fil du temps? Pourquoi ? Comment ?

#### D. Les caractéristiques de cette approche communautaire

(si pas abordé spontanément dans les réponses aux questions précédentes)

6. Pouvez-vous décrire brièvement cette approche communautaire de l'immigration de travailleurs prônée par la Commission depuis 2000? Quelles sont ses caractéristiques (par rapport à d'autres politiques de contrôle de l'immigration) ?

6a. Quels sont ses points forts (atouts) et ses points faibles (désavantages) en termes de droits du migrant ?

6b. Comment le migrant (ou le travailleur migrant) y est-il défini? A quels critères doit-il remplir ?

6c. Qu'est-ce qui est proposé au (travailleur) migrant ? Quelle est sa marge de manœuvre ?

#### III. CLOTURE DE L'ENTRETIEN

7. Souhaitez-vous ajouter quelque chose à cet entretien ?

8. Quelles personnes-ressources me recommandez-vous de rencontrer ?

9. Me permettez-vous de vous recontacter par courriel si j'ai besoin de clarifications ou éventuellement pour un autre entretien ?

Remerciements

## **Annexe 2 Liste des répondants**

Seuls les noms des personnes élues ou engagées publiquement sont mentionnés. On indique la fonction de la personne au moment de l'entretien ainsi que sa date d'entrée en fonction placée entre parenthèses, le nom de l'organisation ou de l'institution et éventuellement la date de son entrée dans l'institution placée entre parenthèses. Selon la pertinence pour le propos, on mentionne également les fonctions occupées antérieurement. Et séparées d'un tiret, sont indiquées la langue de l'entretien, la date et sa durée approximative étant donné que l'enregistrement n'avait lieu qu'une fois l'autorisation accordée.

### **1. Union européenne**

1. Administrateur principal au Secrétariat général (1999), Conseil de l'UE – français, 29 mai 2009, 1h.
2. Administrateur SOC, CESE (1996) – français, 28 avril 2009, 1h.
3. Administratrice secrétariat de la Commission LIBE, Parlement européen – français, entretien téléphonique, 13 mai 2009, 1h.
4. Antonio Vitorino, ex commissaire européen en charge de la Justice et des affaires intérieures (1999-2004), Commission européenne ; membre de la Convention européenne – français, 3 juin 2009, entretien téléphonique, 30 minutes.
5. Assistante du directeur général DG JLS (2005), Commission européenne (1999) ; attachée de recherche MPG – français, 11 mars 2009, 1h40.
6. Chef d'unité coopération policière DG JLS (2008), Commission européenne (1995) ; conseiller immigration et asile au cabinet du commissaire F. Frattini (2004-08) – français, 22 avril 2009, 1h.
7. Chef d'unité coordination politique & interinstitutionnelle DG EAC (2007), Commission européenne (1999) ; Chef d'unité Inclusion, aspects sociaux des migrations et intégration des politiques sociales DG EMPL (99-2007) – français, 11 juin 2009, 1h.
8. Chef d'unité développement d'une politique commune DG JLS (2003-08), Commission européenne (1988) – français, 28 mai 2009, 1h15.
9. Conseiller migration, intégration gestion des frontières (2008), BEPA (2004) ; conseiller au Cabinet du commissaire Franco Frattini (2004-2008) – français, 29 mai 2009, 1h.
10. Conseiller politique de l'ADLE (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe), travaux parlementaires de la Commission LIBE (2002), Parlement européen (2000) – anglais, 26 juin 2009, 1h.
11. Conseiller politique des Verts/ALE (Alliance libre européenne), travaux parlementaires de la Commission LIBE, Parlement européen – français, 17 juin 2009, 45 minutes.
12. Conseiller politique migration et frontières DG JLS (2005), Commission européenne (1996) – anglais, 27 avril 2009, 1h10.



13. Conseillère politique de la GUE/NGLE (Gauche unitaire européenne/gauche verte nordique) (2004), travaux parlementaires de la Commission LIBE, Parlement européen (2001) – français, 23 juin 2009, 1h.
14. Conseillère politique du groupe PPE-DE (parti populaire européen et des démocrates européens), (travaux parlementaires de la Commission LIBE, Parlement européen (2001) – espagnol et français, 15 juin 2009, 1h.
15. Conseillère politique du PSE (parti socialiste européen), travaux parlementaires de la Commission LIBE, Parlement européen (1999) – français, 16 juin 2009, 2h15.
16. Coordinateur et conseiller sur les questions d'immigration DG EMPL (2005), Commission européenne (1981) ; Chef d'unité analyse démographique et sociale DG EMPL (2000-2005), analyse démographique et sociale DG V – anglais, 31 mars 2009, 1h30.
17. Directeur général adjoint DG JAI/JLS, Commission européenne (1988) ; Task force JAI – français, 15 mai 2009, 1h15.
18. Directeur Protection et intégration sociale DG EMPL (2003), Commission européenne (1985) – français, 3 juin 2009, 1 heure.
19. Directeur, asile, visas, immigration, frontière Secrétariat général du Conseil et directeur du CSIFA, Conseil de l'UE – anglais, 2 juillet 2009, 45 minutes.
20. Ex chef d'unité à la DG JAI/JLS (1999), Commission européenne ; membre de la Task Force JAI, chef d'unité DG XV, administrateur principal DG V – français, 16 avril et 28 mai 2009 (4h30) et 15, 17 et 20 septembre 2010 (7h00).
21. Ex fonctionnaire DG JAI (1999-2003), Commission européenne ; Task force JAI - français, 9 juin 2009, 1h.
22. Experte nationale (F) détachée à la DG JLS (2008), Commission européenne – français, 8 avril 2009, 45 minutes.
23. Luis Miguel Pariza Castaños, membre, représentant des syndicats espagnols, CESE (1998) ; CCOO (Confederación sindical de comisiones obreras) – espagnol, 23 avril 2009, 1h15.
24. Professeur de droit, ULB, IEE ; conseiller politique propositions de directive étudiants et chercheurs DG JAI (2001-2003), Commission européenne – français, 21 octobre 2009, 1h45.

## **2. Autres acteurs**

25. Analyste politique et coordinatrice du Migration and Integration Forum, and the Employers and Migrant Workers Task Force, (2004?), EPC – anglais, 9 juin 2009, 1h.
26. Attaché de recherche, BRUEGEL – anglais, 15 juin 2009, 40 minutes.
27. Bernd Hemingway, Représentant régional, OIM Bruxelles (2006) ; chef de mission, expert senior pour le pacte de stabilité OIM Berlin (2003-06), Commission européenne (1994-99) – anglais, 9 juin 2009, 1h25.
28. Chargée de programmes (2007), OIT Bruxelles – français, 6 juillet 2009, 30 minutes.
29. Conseiller du comité des affaires sociales (2008), Business Europe – anglais, 11 mai 2009, 40 minutes.

30. Conseiller politique immigration et inclusion sociale, support politique de la Secrétaire Générale (2005), CES ; CISL, fédération italienne des syndicats, chercheur social (politique européenne) – français, 12 juin 2009, 1h.
31. Conseiller politique migratoire (2004), Caritas Europa ; Caritas Belgique (2001-04) – français, 5 juin 2009, 1h30.
32. Conseillère aux affaires sociales (2008), UEAMPE – anglais, 5 mai 2009, 1h.
33. Expert externe de la DG EMPL depuis 1997, directeur du think tank Geolabour – français, 10 juin 2009, 1h30.
34. Expert migration et asile, CEPS – anglais, 18 juin 2009, 1h20.
35. Jan Niessen, Directeur, Migration Policy Group (MPG) – anglais, 2 juillet 2009, 1h20.
36. Peter Sutherland, Directeur, British Petroleum, Goldensachs ; représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies Kofi Annan pour la migration et le développement (2006), ex commissaire européen à la Concurrence (1985-89) – anglais, 3 juillet 2009, entretien téléphonique, 20 minutes.
37. Rudy Delarue, Directeur (2008), OIT Bruxelles ; administrateur dialogue social puis affaires internationales DG EMPL, Commission européenne (1999-2008) – français, 6 juillet 2009, 45 minutes.

### 3. Codage des entretiens

Les entretiens ont été codés par une lettre suivie d'un chiffre : L pour Conseil, P pour Parlement, C Commission, E pour experts et think tank, S pour partenaires sociaux (CESE inclus) et O pour ONG ou organisation internationale.

### 4. Classement des entretiens

<p><b>Acteurs centraux du processus</b></p> <p>C1, C2, C3, C4, C6, C7, C8, C9, C10, C13, L1, L2, S4, S5, P1, P2, P3, P4, P5, P6, E6*</p>
<p><b>Acteurs périphériques</b></p> <p>C5, C11, C12, O1, O2, O3, O4, O5, S1, S2, S3, E1, E2, E3, E4, E5, E6</p>

\* E6 intervient aux deux niveaux mais à des périodes différentes.

### **Annexe 3 Liste des contributions au *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques***

Les guillemets indiquent que l'analyse était limitée en raison d'une compréhension rudimentaire de la langue de la contribution.

#### **1. Contributions des Etats membres et d'Etats candidats**

1. France, 12 pp.
2. « Hollande », 22 pp. \*
3. Royaume-Uni, 21 pp.
4. Pologne, 1 p.
5. Slovaquie (ministère de l'Intérieur), 4 pp.
6. Lituanie, 2 pp.
7. Malte, 16 pp. \*
8. Allemagne, 33 pp.
9. Belgique, 5 pp.
10. Finlande (ministère du Travail), 8 pp.
11. Suède, 13 pp.
12. Grèce (ministère des Affaires étrangères), 9 pp.
13. Espagne (ministère du Travail), 35 pp.
14. « Italie », 3 pp.
15. « Portugal », 12 pp.
16. Estonie, 2 pp.
17. Slovaquie, 18 pp. \*
18. Chypre, 7 pp.
19. Roumanie, 3 pp.
20. Danemark (ministère de l'Intégration), 3 pp.
21. Irlande, 4 pp.

\* signifie que la contribution comprend à la fois le texte de la Commission (*Livre vert*) et les commentaires de l'Etat membre.

#### **2. Contributions des autorités nationales, régionales, locales et partis politiques**

22. Assemblée nationale (France), 85 pp.
23. Sénat français, 59 pp.
24. Commission pour l'égalité raciale (UK), 6 pp.
25. Commission pour l'égalité de l'Irlande du Nord, 4 pp.
26. Sénat tchèque, 3 pp.
27. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Belgique), 14 pp.
28. Parti socialiste catalan (Espagne), 5 pp.
29. Parti D66 (Hollande), 12 pp.
30. Associations des autorités locales et régionales finlandaises, 2 pp.

- 40. Eurocities, 12 pp.
- 41. Mairie de Londres, 15 pp.

### **3. Contributions des partenaires sociaux**

17 analyses sur 20 – distribution par origine : EU (6), Italie (2), Autriche (2), Allemagne (3), Espagne (1), Pays-Bas(1), Finlande (1), Hongrie (1), Danemark (1), USA (1) et Japon (1).

#### **Employeurs**

- 42. Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE), 9 pp.
- 43. Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises (UEAMPE), 3 pp.
- 44. European Club for Human Resources (EChr), 2 pp.
- 45. European Services Forum (ESF), 3 pp.
- 46. Performing Arts Employers Associations League Europe (Pearle), 8 pp.
- 47. Confartigianato (associations de petites entreprises), 3pp.
- 48. Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), 3 pp.
- 49. Danish Society of Engineers, 3pp.
- 50. Chambre économique fédérale autrichienne Wirtschaftskammer, 4 pp.
- 51. Chambre Américaine de Commerce auprès de l'UE, 8 pp.
- 52. Japan Business Council in Europe (JBCE), 6 pp.

#### **Syndicats**

- 53. European Trade Union Confederation (ETUC), 14 pp.
- 54. Chambre fédéral du travail Bundesarbeitskammer (Autriche), 7 pp.
- 55. CGIL, Italian General Confederation of Labour - CISL, Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori et UIL, Unione Italiana del Lavoro, (Italie) 2 pp.
- 56. Employee Side of the National Interest Reconciliation Council (Hongrie), 2 pp.
- 57. The Finnish Confederation of Salaried Employees (STTK), AKAVA – The Confederation of Unions for Academic Professionals in Finland, 3 pp.
- 58. Permit Foundation (NL), 2 pp.

### **4. Contributions d'académiques et de think tank**

- 59. Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), 7 pp.
- 60. European Policy Center (EPC) et King Baudouin Foundation (KBF), 18 pp.
- 61. Euro-Mediterranean Consortium for applied Research on International Migration (CARIM), 7 pp.
- 62. European Academy of Bolzano (EURAC), 1 p.
- 63. SUSSEX University, 4 pp.
- 64. Université de Milan (prof. B. Nascimbene), 10 pp.
- 65. Université de Liège (prof. S. Feld), 22 pp. & 18 pp.

## **5. Contributions des organisations internationales et des ONG**

- 66. International organization for Migration (IOM), 11 pp.
- 67. Croix-Rouge internationale bureau UE, 5 pp.

### **ONG à vocation européenne**

- 68. Amnesty International Bureau européen, 5 pp.
- 69. CARITAS, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), Commission of the Bishops' Conferences of the European Community (COMECE), International Catholic Migration Commission (ICMC), Quaker Council for European Affairs (QCEA), 10 pp.
- 70. Coordination européenne pour le droit des étrangers de vivre en famille, 3 pp.
- 71. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), 3 pp.
- 72. Plate-forme européenne pour les droits des travailleurs migrants, 2 pp.
- 73. Plate-forme des ONG européenne du secteur social, 3 pp.
- 74. SOLIDAR, (European network of NGOs working to advance social justice in Europe and worldwide), 5 pp.
- 75. December18 (Network for the promotion and protection of the rights of migrant workers.), 7pp.
- 76. European Anti Poverty Network (EAPN), 3 pp.
- 77. European Network of Women, 1 p.
- 78. Plate-forme européenne des personnes âgées (AGE), 7 pp.
- 79. Lobby européen des femmes, 5 pp.
- 80. Fédération européenne des Femmes Actives au Foyer, 2 pp.
- 81. Terre des Hommes, 4 pp.
- 82. Quartiers en crise/ EU Regeneration Areas Network (ERAN), 5 pp.
- 83. Plateforme Migrants et Citoyenneté européenne (PMC), 4 pp.

### **ONG nationales**

(10 belges, 4 françaises, 3 anglaises, 3 italiennes, 3 irlandaises, 1 autrichienne, 1 espagnole, 1 portugaise, 1 hongroise, 1 suisse, 1 égyptienne)

#### **France**

- 84. GISTI plate-forme d'ONG principalement françaises et autres (AEDH et Coordination européenne pour le droit des étrangers à vivre en famille), 10 pp.
- 85. Forum réfugiés, 1 p.
- 86. Réseau chrétien immigrés, 5 pp.

#### **Belgique**

- 87. Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers (CIRE), 7 pp.
- 88. FOCUS aisbl, 1 p.
- 89. Foyer (centre régional d'intégration), 2 pp.

- 90. Organisation for Undocumented Workers (ORCA), 2 pp.
- 91. Medimmigrant, 2 pp.
- 92. Council of Filipino Associations in Belgium (COFAB), 1 p.
- 93. Filipino Catholic Chaplaincy, 3 pp.
- 94. Grand Ilocandia of Belgium, 9 pp.
- 95. Association of Filipino Migrant Workers in Belgium, 6 pp.

### **Royaume-Uni**

- 96. Immigration Advisory Service, 3 pp.
- 97. Joint Council of the Welfare of Immigrants (JCWI), 11 pp.
- 98. Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce, 4 pp.

### **Irlande**

- 99. Immigrant Council of Ireland, 21 pp.
- 100. Migrant Rights Centre Ireland (MRCI), 10 pp.
- 101. National Consultative Committee on Racism and Interculturalism (NCCRI), 6 pp.

### **Espagne**

- 102. Asociación Comisión Católica *Española* de Migraciones (ACCEM), 26 pp.

### **Hongrie**

- 103. ANHSH Association of non-profit human services of Hungary, 9 pp.

### **Egypte**

- 104. South Center for Human Rights contribution (Egypte), 8 pp.

## **6. Contributions diverses**

- 105. Citoyens indépendants, 10 pp.
- 106. Point de contact national Autriche (OIM Vienne), 3 pp.
- 107. Point de contact national Italie (Centre d'études et de recherche IDOS et Caritas Italie), 2 pp.
- 108. Gouvernement australien (Département de l'immigration et des affaires multiculturelles et indigènes), 4 pp.
- 109. Gouvernement canadien (International Policy coordination Citizenship and Immigration), 7 pp.
- 110. Egypte (ambassade Egypte à Bruxelles), 3 pp.
- 111. Japon, 8 pp.
- 112. Ukraine, 9 pp.

## **Annexe 4 Liste sélective d'observations de terrain**

Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 19 janvier 2004

Rapport de l'atelier 'Migrations du Sud' du premier Belgian Migration Dialogue, *Migration et globalisation*

Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 30 mars et 14, 19 et 26 mai 2004

Activités préparatoires au deuxième Belgian Migration Dialogue, respectivement :

Conférence de Sergio Carrera *Toward a proactive migration policy for the European Union ?*

Conférence de Ronny Lestaeghe, *Migrations de remplacement : sens et non sens pour l'Europe.*

Discussions avec des représentants des syndicats puis avec des représentants du patronat.

Bruxelles, Comité Economique et Social Européen, 4 mai 2004

Audition du Comité Economique et Social Européen sur la Convention internationale sur la protection des travailleurs migrants.

Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 23 juin 2004

Rapport de l'atelier regroupé 'Migrations économiques' et 'Gestion globale des migrations' du deuxième Belgian Migration Dialogue, *Gérer les migrations.*

Dublin, Mansion House, 11-12 septembre 2006

Participation en tant que membre du réseau à la conférence de lancement du réseau CLIP Cities for Local Integration Policies of Migrants.

Budapest, Town Hall, 3-5 juin 2007

Troisième conférence du réseau CLIP, rapport d'un atelier sur l'accès des migrants au logement à Liège, Anvers et Luxembourg.

Barcelone, Provincial Council, 10-11 décembre 2007

Participation en tant que membre du réseau à la quatrième conférence de CLIP.

Bruxelles, FUSL, Institut d'études européennes, 28 avril 2009

Séminaire *La gouvernance européenne face aux crises: économie, énergie-climat, migrations.*

Bruxelles, EPC, 13 mai 2009

Atelier *EU External relations and migration – sustainable implementation of the Global Approach.*

## **Annexe 5 Programme et liste des participants à l'atelier EPC**

« *Building an economic migration policy for the whole of Europe: harmonisation or cooperation?* » Stockholm Project Workshop, EPC, Résidence Palace , Bruxelles, 29.7.2009.

### **Programme**

- 13.00 Sandwich lunch and registration
- 14.00 Welcome and introductory remarks - Elizabeth Collett, Senior Policy Analyst, EPC
- 14.05 Overview from the Swedish government - Åsa Carlander, Deputy Director, Department for Migration and Asylum Policy, Ministry of Justice, Sweden
- 14.15 Demographic Change, Labor Force Development and Migration in Europe - Rainer Münz, Head of Research & Development at Erste Bank, Vienna, Senior Fellow at the Hamburg Institute of International Economics  
Labour shortages and immigration policy during economic growth and crisis - Martin Ruhs, Senior Researcher, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Oxford University
- 14.45 Roundtable discussion
- 16.45 Concluding remarks
- 17.00 Close of discussion

### **Participants présents**

Francisco Bataller Martin, DG RELEX  
Åsa Carlander, Ministry of Justice, Sweden  
Marco Cilento, European Trade Union Confederation  
Elizabeth Collett, Senior Policy Analyst, EPC  
Sonia Gsir, CEDEM, University of Liège  
Holly Edwards, Canadian Mission to the EU  
Leila El-Fahmi, Permanent Representation of Sweden to the EU  
Bernd Hemingway, IOM  
Egbert Holtuis, DG EMPL, European Commission  
Göran Hultin, European Commission's Expert Group on New Skills for New Jobs  
Chantal Lacroix, ICMPD  
Daniela Morari, Mission of the Republic of Moldova to the EU  
Rainer Münz, Erste Bank  
Saorlaith Ni Bhroin, CARITAS  
Doris Peschke, CCME  
Martin Ruhs, COMPAS, Oxford University  
Thorsten Sparsoe, Confederation of Danish Employers  
Karolina Sitek, EPC  
Kristof Tamas, DG JLS, European Commission  
Jonathan van Meerbeeck, ICMPD  
Nele Verbruggen, KBF



## Annexe 6 Entrées des personnes étrangères dans une sélection d'Etats membres de l'UE – en milliers

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Données de flux issues des registres de population :</i>										
Autriche	72,4	66,0	74,8	86,1	93,2	104,1	97,9	82,8	91,6	94,6
Belgique	57,8	57,3	66,0	70,2	68,8	72,4	77,4	83,4	93,4	..
République tchèque	6,8	4,2	11,3	43,6	57,4	50,8	58,6	66,1	102,5	77,8
Allemagne	673,9	648,8	685,3	658,3	601,8	602,2	579,3	558,5	574,8	573,8
Danemark	20,3	22,8	24,6	21,5	18,4	18,7	20,1	24,0	23,5	..
Espagne	99,1	330,9	394,0	443,1	429,5	645,8	682,7	803,0	920,5	692,2
Finlande	7,9	9,1	11,0	10,0	9,4	11,5	12,7	13,9	17,5	19,9
Hongrie	20,2	20,2	20,3	18,0	19,4	22,2	25,6	23,6	22,6	37,5
Luxembourg	11,8	10,8	11,1	11,0	12,6	12,2	13,8	13,7	15,8	16,8
Pays-Bas	78,4	91,4	94,5	86,6	73,6	65,1	63,4	67,7	80,3	103,4
Norvège	32,2	27,8	25,4	30,8	26,8	27,9	31,4	37,4	53,5	58,8
République slovaque	5,9	4,6	4,7	4,8	4,6	7,9	7,7	11,3	14,8	16,5
Suède	34,6	42,2	43,8	47,3	47,1	46,7	50,6	78,9	82,6	82,0
<i>Données de flux issues des permis de résidence ou d'autres sources :</i>										
France	82,8	91,9	106,9	124,2	136,4	141,6	135,9	135,1	128,9	136,0
Royaume-Uni	239,5	260,4	262,2	288,8	327,4	434,3	405,1	451,7	455,0	456,0
Irlande	22,2	27,8	32,7	39,9	42,4	41,8	66,1	88,9	89,5	67,6
Italie	268,0	271,5	232,8	388,1	..	319,3	206,8	181,5	252,4	..
Pologne	17,3	15,9	21,5	30,2	30,3	36,9	38,5	34,2	40,6	41,8
Portugal	10,5	15,9	151,4	72,0	31,8	34,1	28,1	22,5	32,6	32,3

Source : OCDE, 2010.

## Annexe 7 Evolution des entrées de travailleurs dans quelques Etats membres de l'UE (1999-2008) – en milliers

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Autriche	18,3	25,4	27,0	24,6	24,1	24,5	23,2	22,6	29,6	35,2
Belgique	8,7	7,5	7,0	6,7	4,6	4,3	6,3	12,5	23,0	25,0
Allemagne	304,9	333,8	373,8	374,0	372,2	380,3	..	..	..	..
Danemark	3,1	3,6	5,1	4,8	2,3	4,3	7,4	13,6	17,2	7,6
Espagne	49,7	172,6	154,9	97,6	73,1	155,0	643,3	101,8	102,5	..
Finlande	..	10,4	14,1	13,3	13,8	15,2	18,7	21,0	23,0	25,0
France										
Permanents	6,3	6,0	8,8	7,5	6,5	6,7	8,6	10,0	16,8	22,7
Temporaires	5,8	7,5	9,6	9,8	10,1	10,0	10,4	10,7	9,9	9,9
Royaume-Uni	42,0	64,6	85,1	88,6	85,8	89,5	86,2	96,7	88,0	77,7
Hongrie	29,6	40,2	47,3	49,8	57,4	79,2	72,6	71,1	55,2	42,5
Irlande	6,3	18,0	36,4	40,3	47,6	34,1	27,1	24,9	23,6	13,6
Italie	21,4	58,0	92,4	139,1	..	..	75,3	69,0	150,1	..
Luxembourg	24,2	26,5	25,8	22,4	22,6	22,9	24,8	28,0	31,0	31,1
Pays-Bas	20,8	27,7	30,2	34,6	38,0	44,1	46,1	74,1	50,0	15,6
Pologne	17,1	17,8	17,0	22,8	18,8	12,4	10,3	10,8	12,2	18,0
Portugal	4,2	7,8	136,0	55,3	16,4	19,3	13,1	13,8	..	..
République slovaque	..	..	..	..	..	3,3	4,7	4,2	..	15,2
Suède	2,4	15,6	12,6	10,0	10,2	8,5	5,8	11,5	9,6	11,0

Source : OCDE, 2010.

## Annexe 8 Tableau comparatif des deux propositions de directives d'admission de travail

Propositions	2001	2007
Objectifs	Harmoniser politiques d'admission Arguments : Internationalisation du marché du travail - Manque de personnel qualifié	Améliorer la capacité d'attirer et de conserver des travailleurs pour des emplois hautement qualifiés Arguments : Pénuries de main-d'œuvre présentes et futures - Concurrence internationale
Critères	Besoin économique testé par analyse du marché du travail (emploi vacant sans candidature) et éventuellement via programme carte verte/ seuil de revenu dépassé/ contribution des employeurs Effets positifs Principes : Préférence communautaire - Subsidiarité - proportionnalité	Besoin économique (contrat de travail ou offre/ salaire trois fois supérieur)  Principes : Préférence communautaire - Subsidiarité - Proportionnalité - Recrutement éthique - Stratégie de Lisbonne
Destinataires	Emplois salariés Emplois indépendants	Emplois salariés hautement qualifiés
Dérogations	Travailleurs saisonniers Transfrontaliers Transferts d'entreprise Stagiaires Au pair Exclusions : Travailleurs détachés - Famille d'Européens - Demandeurs d'asile - Protection subsidiaire - Irréguliers suspendus - Chercheurs, universitaires - Prêtres et assimilés - Sportifs - Artistes - Journalistes Représentants asbl	Travailleurs de moins de 30 ans Membres de la famille Exclusions : chercheurs Limites : secteur (3 ans) - (géo)  Chômage : max. 3 mois/an les 2 premières années et après max. 6 mois/an.
Instruments	Titre combiné unique (Permis de séjour-travailleur ou permis de séjour-travailleur saisonnier) validité variable de maximum 3 ans	Titre combiné (Carte bleue européenne) valable 2 ans minimum* Procédure accélérée (30 jours) Chômage : max. 3 mois consécutifs *sauf si le contrat de travail < 2 ans alors valide durée du contrat + 3 mois
Droits	Conditions de travail Sécurité sociale Logement Droits syndicaux Reconnaissance diplôme  Sous conditions ou facultatifs : Accès formation professionnelle Logement social Retraite après retour	Egalité de traitement : Conditions de travail Liberté d'association l'éducation et la formation, la reconnaissance des diplômes, l'aide sociale, le paiement de la pension, les avantages fiscaux, l'accès aux biens et services publics le libre accès au territoire regroupement familial immédiat cumul des périodes de mobilité

