

LES TROIS EUROPEES MIGRATOIRES

Par Nicolas Bauquet,
Arthur Blancherets-Dirols,
Roman Krakovsky,
Marc-Olivier Padis,
Yannick Prost,
Alain Scriban,
Bruno Tertrais,
Jean-Paul Tran Thiet,
Leïla Vignal,
Pierre Vimon

23 JANVIER 2020

Les trois Europes migratoires

Synthèse

AUTEURS

Nicolas Bauquet,
*directeur des études,
Institut Montaigne*

Arthur Blancherets-
Diols, *rapporteur du
groupe de travail sur
les migrations*

Roman Krakovsky,
*rapporteur du groupe
de travail sur les
migrations*

Marc-Olivier Padis,
*directeur des études,
Terra Nova*

Yannick Prost,
*enseignant-
chercheur, Sciences-
Po et Paris VII*

Alain Scriban, *Ancien
haut-fonctionnaire,
Commission
européenne*

Bruno Tertrais,
*directeur adjoint,
Fondation pour la
recherche
stratégique*

Jean-Paul Tran Thiet,
*senior Fellow, Institut
Montaigne*

Leïla Vignal,
*coordinatrice du pôle
Europe, Terra Nova*

Pierre Vimont,
*chercheur associé,
Carnegie Europe*

En octobre 2018, Terra Nova et l'Institut Montaigne ont publié ensemble un rapport pour *Sauver le droit d'asile*. Cette seconde collaboration s'intéresse aux migrations intra-européennes. Après les tensions des années 2015-2017, les pays européens doivent reprendre le dialogue pour imaginer ensemble une nouvelle politique migratoire dans le respect de nos principes fondamentaux. En examinant les argumentaires des différents pays européens sur ce sujet, il apparaît rapidement que leurs réponses divergentes face à l'arrivée de migrations venant de l'extérieur du continent doivent aussi être envisagées à la lumière de leur propre situation démographique intérieure et des départs, par définition légaux, vers d'autres pays de l'UE, dont l'ampleur est souvent sous-estimée dans la partie orientale de l'Union. Les statistiques ne font pas seulement ressortir des pays de départ et des pays d'arrivée mais aussi des dynamiques complexes entre déclin démographique, attractivité, vieillissement... Le tout dessine une carte originale de l'Europe, qui explique bien des tensions et des malentendus entre partenaires européens. Cette carte fait apparaître au moins « trois Europes » qui ne connaissent pas les mêmes dynamiques démographiques et migratoires. Un premier ensemble de pays, surtout à l'Est et au Sud, vit un double déclin (naturel et migratoire) et perd de la population ; un deuxième ensemble profite de l'arrivée d'une main d'œuvre jeune et active tout en connaissant une croissance naturelle de sa population ; un troisième ensemble, entre les deux, compense la baisse de sa croissance naturelle par l'arrivée de migrants européens et quelquefois aussi de migrants non-européens. Cette typologie inédite permet de comprendre que les pays les plus hostiles à l'accueil des réfugiés et à la solidarité européenne sont aussi souvent parmi ceux qui connaissent les plus fortes vagues d'émigration de leur propre population, dans des proportions parfois sans équivalent dans le passé en temps de paix. Le départ

d'une population souvent jeune et qualifiée entrave le développement économique de ces pays, dont certaines régions se vident littéralement de leurs habitants. A l'inverse, les pays qui reçoivent des jeunes européens déjà formés bénéficient d'un transfert net de compétences et de ressources qui favorise leur économie. C'est donc en prenant en compte ces dynamiques divergentes qu'on pourra dessiner le cadre large et ambitieux préalable à toute négociation européenne réaliste sur une prise en charge commune et solidaire de la question migratoire à l'échelle du continent.

SOMMAIRE

Introduction.....	4
1. Repenser le débat sur les mobilités et l'intégration	6
1.1. Un nouveau contexte.....	6
1.2. Un autre regard favorisant une approche plus globale et intégrée	7
1.3. Les flux intérieurs et leur impact : une dimension sous-estimée, évolutive et pourtant déterminante	8
2. Une analyse des trajectoires démographiques des Etats européens.....	10
2.1. Une Europe frappée par un double déclin	12
a. L'Europe du Sud frappée par une baisse de la natalité et une émigration massive	12
b. Une Europe centrale et orientale en crise	13
2.2. Une Europe dynamique et attractive	17
a. Irlande, les ressorts économiques et culturels de la croissance démographique	17
b. France, une terre de forte vitalité démographique, d'accueil et, depuis peu, d'émigration	18
2.3. Une Europe "atypique" combinant faible natalité et fort solde migratoire.....	19
a. Italie : une trajectoire singulière marquée par un fort renouvellement de sa population	19
b. Allemagne : des politiques d'accueil qui compensent la crise démographique	20
3. Pour une nouvelle approche du débat sur les mobilités et l'intégration.....	21
3.1. Des conséquences majeures sur les plans économiques et politiques	21
3.2. Poser les bases d'un nouveau débat.....	23

INTRODUCTION

Au moment où les nouvelles équipes s'installent à la tête des institutions européennes, une question est dans tous les esprits : comment reprendre les discussions entre Européens sur la question de l'immigration ? Depuis la tenue du Conseil européen de juin 2018, les négociateurs sont dans l'impasse. Dans l'incapacité de se mettre d'accord sur une réforme du droit d'asile et du Règlement de Dublin, soumis au risque de défaire progressivement le système de Schengen, confrontés à l'ampleur des défis posés par l'immigration – irrégulière ou légale – les pays de l'Union européenne se sont enfermés dans un dialogue de sourds. Leurs discussions sont désormais prises en otage par des gouvernements peu enclins au moindre geste de conciliation dès lors que leur intransigeance leur assure, dans l'immédiat, une forte popularité dans leurs pays. Tout au plus, les plus ouverts d'entre eux sont-ils parvenus, à Paris puis à Malte, à formaliser un mécanisme de concertation pour répartir entre eux les rescapés de la noyade en Méditerranée : une solution plus réactive que d'anticipation, incapable d'assurer la maîtrise des phénomènes migratoires dans toutes leurs dimensions.

On peut regretter cette politique de courte vue mais c'est celle qui a fini par s'imposer pour le moment à tous, aggravée par la nécessité de réagir à une crise de forte intensité, entre 2015 et 2017. Celle-ci a *de facto* beaucoup focalisé les énergies et les réactions politiques principalement sur la dimension extérieure fortement médiatisée et la situation souvent dramatique aux frontières dans les pays d'arrivée de la zone Schengen. Elle a aussi beaucoup mis l'accent sur la forte pression des flux migratoires hors des voies légales (immigration dite "irrégulière") durant cette même période : il devenait alors difficile de la distinguer des entrées dites « légales », qu'elles soient fondées sur des justifications économiques reconnues par les pays d'accueil (étudiants et travailleurs spécialisés) ou des raisons légales (motifs familiaux, y compris le regroupement familial, ou demandes d'asile justifiées pour des réfugiés par la violence ou la répression). Face à cette réalité complexe, le dossier de la politique européenne de l'immigration paraît donc sérieusement enlisé. Les instruments et dispositifs européens n'avaient pas été conçus pour faire face à l'ampleur de cette crise. Jamais il n'y avait eu non plus à promouvoir un tel besoin de solidarité entre Etats permettant, à la fois, de renforcer les cadres et les conditions de migration légale, et, d'autre part, de conduire une vraie politique d'intégration impliquant mieux régions, autorités locales, associations et citoyens.

Face à de tels enjeux, les négociateurs européens sont tentés de s'en tenir prudemment à la poursuite des discussions en cours sur la base des textes soumis aux différents groupes de travail, quitte à imaginer des formules de solidarité financière pour surmonter les résistances des pays d'Europe centrale à prendre leur part de l'effort d'accueil des immigrés. *Business as usual* en somme, même si les artisans de cette politique de dépit reconnaissent volontiers, en privé, qu'elle n'offre guère d'espoir de solution, en tout cas dans l'immédiat. Pour d'autres, la sortie de cette impasse doit se faire par la recherche de nouvelles formules plus souples, fondées sur la mise en place de dispositifs à géométrie variable. Dans cette optique, on ne cherche plus à trouver coûte que coûte une solution applicable pour tous et par tous. On constate les incompatibilités entre les positions et on décide de faire avancer l'action européenne avec ceux qui le souhaitent uniquement. C'est la voie de la flexibilité, celle qui paraît, pour nombre d'observateurs avertis, la seule en mesure de dépasser le fossé grandissant entre deux conceptions de plus en plus divergentes de l'avenir du projet européen.

Faut-il se satisfaire d'une telle alternative ? Sommes-nous condamnés à ce choix inconfortable entre un blocage émollient à force de se prolonger et la perspective d'une Europe à plusieurs vitesses, porteuse à terme de divisions qui pourraient se révéler irréversibles ?

Il nous semble qu'une autre approche est possible, qui privilégierait une observation plus lucide de la réalité migratoire en Europe, dans toute son ampleur, c'est-à-dire dans *sa double dimension interne et externe*. Sur cette base, il serait possible de définir une politique européenne plus à l'écoute des préoccupations de chaque partenaire et, à partir de là, mieux articulée pour prendre en compte leurs intérêts différenciés. En d'autres termes, dépasser une rhétorique imposant de concilier « responsabilité et solidarité », devenue stérile faute d'avoir pu dynamiser les discussions, pour proposer un débat plus riche, plus complexe aussi, mais dont l'appropriation par tous serait de nature à offrir des pistes plus fécondes pour un accord.

1. REPENSER LE DÉBAT SUR LES MOBILITÉS ET L'INTÉGRATION

1.1. UN NOUVEAU CONTEXTE

Si l'on en juge par les premières déclarations de la nouvelle Présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, et la répartition qu'elle a proposée des portefeuilles du Collège, l'arrivée d'un nouvel exécutif devrait permettre d'apporter un autre regard sur ces phénomènes et les réponses à apporter, et à leur conférer une forte priorité.

Il y a là, en tout cas, une opportunité unique de recentrer les débats autour de leurs grandes composantes : immigration illégale versus immigration régulière ; gestion des crises permettant l'application pleine et entière de la Convention de Genève pour le statut des réfugiés ; compréhension et maîtrise des flux externes et des mouvements de population entre Etats Membres ; appréhension des besoins réels face aux évolutions démographiques et aux besoins sur le marché du travail ; gestion des frontières extérieures de l'Union et de l'espace Schengen, avec ses possibles et sans doute nécessaires évolutions ; politiques d'intégration et de retour ; aide au développement ; conséquences potentielles de l'évolution climatique et des mouvements que cela ne manquera pas de susciter, etc.

Seule une meilleure et *plus large vision stratégique*, permettant de concentrer également les efforts sur des dimensions insuffisamment traitées, est à même d'orienter aujourd'hui le dialogue politique vers de nouvelles solutions concrètes et de rétablir un minimum de confiance - ou à tout le moins de dialogue - entre les Etats et avec la société civile. Cette voie est la seule en mesure de permettre à l'Europe de parler d'une seule voix et de se coordonner dans ses relations avec les pays d'origine, en ciblant des politiques qui favorisent le travail des jeunes sur place, améliorent l'environnement des affaires, facilitent l'accès aux services d'intérêt général et le retour de ceux qui auront pu bénéficier d'un temps de formation en Europe. Elle est enfin la seule qui permettra de mieux aligner et coordonner les objectifs stratégiques de l'Union européenne, aujourd'hui trop axée sur la résolution de crises conjoncturelles, et de partager nos efforts et nos moyens avec d'autres acteurs au plan international, qu'ils agissent en tant qu'États ou *via* de grands organismes internationaux comme les Nations Unies ou les sept banques de développement.

Ce changement de vision requiert un regard nouveau et courageux sur ces différentes composantes du phénomène migratoire. Il doit conduire à des choix plus déterminants que ceux envisagés jusqu'à maintenant, à la fois dans les domaines habituellement (mal) couverts par la politique d'immigration de l'Union (contrôle aux frontières, droit d'asile, aide au développement en direction de l'Afrique en particulier) mais aussi dans d'autres secteurs de compétence plus directement internes à l'Union, pour remédier en particulier aux déséquilibres actuels du marché intérieur européen. Il offre enfin les moyens d'établir une politique migratoire cohérente et plus en phase avec les défis observés sur le terrain.

1.2. UN AUTRE REGARD FAVORISANT UNE APPROCHE PLUS GLOBALE ET INTÉGRÉE

Une action efficace en matière d'immigration doit en effet se concevoir au plus près de la réalité des flux migratoires qu'elle qu'en soit la nature. Celle qui a trait aux mouvements extra-européens est relativement bien cernée et comprise aujourd'hui. Après les pics de 2015 et de 2016, on observe que les arrivées d'immigrés sur le territoire européen se sont nettement ralenties. Si l'on s'en tient aux chiffres de l'IOM - l'Organisation internationale pour les migrations - sur les six premiers mois de cette année, ceux-ci sont en baisse de 36 % par rapport à l'an passé. L'origine de ces flux s'est également infléchie : à une migration essentiellement en provenance d'Afghanistan et des zones de conflit au Moyen-Orient s'est substitué progressivement un mouvement migratoire pour l'essentiel d'origine africaine, empruntant tout d'abord les routes maritimes de la Méditerranée centrale puis celles de l'Ouest africain vers le Maroc et l'Espagne. D'autres routes restent toutefois actives comme celle des Balkans *via* la Turquie ou la Grèce, en particulier.

Ces arrivées d'immigrés sont loin d'être sous contrôle et continuent de créer une certaine confusion dans les esprits sur la gestion complexe des frontières extérieures en temps de crises, mêlant migration irrégulière, demandes d'asile sous statut de réfugié, demandes dans un cadre légal, etc. Les raisons derrière les mouvements de migrants en provenance d'Afrique - qu'ils soient causés par l'absence de perspectives d'emplois, l'insécurité ou les dérèglements climatiques - sont toujours là et pourraient s'aggraver, même si les risques encourus aujourd'hui par les migrants transitant par la Libye face à la reprise des combats dans ce pays, ainsi que le refus par les autorités italiennes de laisser les immigrés

débarquer dans leurs ports, ont constitué des facteurs dissuasifs non négligeables dans la baisse constatée. On en retrouve toujours une part assez significative au travers d'autres flux qui contournent cette voie *via* les Balkans. D'autres régions instables, proches de l'Union (des Balkans jusqu'au Caucase), sont tout aussi susceptibles d'apporter des flux non anticipés.

Cette situation explique d'ailleurs en partie l'impasse constatée dans les négociations à Bruxelles. Beaucoup de partenaires se satisfont d'une situation en demi-teinte où, à défaut de résoudre les problèmes de fond, on se borne dans l'immédiat à gérer ponctuellement, au jour le jour, les problèmes de débarquements et d'accueil des immigrants sauvés en mer.

Au moins deux pistes devraient dans cet esprit faire l'objet d'une grande attention :

- en priorité, mieux connaître les *flux intérieurs*, entre ressortissants de pays membres de l'Union européenne, avec le souci d'une meilleure prise en compte, dans la politique des fonds structurels, des déséquilibres constatés ;
- mieux prendre en compte, ensuite, les effets de cette politique, par un recentrage des priorités politiques de l'Union et de ses Etats dans la définition des nouveaux partenariats internationaux.

1.3. LES FLUX INTÉRIEURS ET LEUR IMPACT : UNE DIMENSION SOUS-ESTIMÉE, ÉVOLUTIVE ET POURTANT DÉTERMINANTE

La réalité des flux migratoires intra-européens, c'est-à-dire ceux qui se développent à *l'intérieur de l'Europe*, reste largement méconnue, qu'il s'agisse de leur nature, de leur ampleur, de leurs causes et, *a fortiori*, des implications qui en découlent. Parfois en lien direct ou indirect avec les flux externes, ces mouvements sont d'une grande diversité et reflètent les différences de situations politiques et économiques.

Ils s'ajoutent souvent à des situations démographiques qui cumulent les effets du *vieillissement de la population* et du *ralentissement de la natalité*, deux tendances que l'on observe dans un nombre croissant de pays européens. Au moment où la moitié des 20 % de croissance démographique attendue dans les 30 prochaines années se concentrera

dans moins d'une dizaine de pays¹ au niveau mondial, la population des pays de l'Est de l'Europe, en particulier, diminuera de 15 % durant la même période². Cela conduira inévitablement à un besoin grandissant de main d'œuvre, de cohésion sociale ou d'intégration, accompagné d'une volonté accrue de sécurité alimentaire ou sanitaire. Tout en offrant des opportunités dans certains pays, cela provoquera aussi des tensions fiscales de plus en plus fortes pour le financement des systèmes nationaux de protection sociale et notamment de retraite. Par ailleurs, au fur et à mesure, les phénomènes de regroupements familiaux seront amenés à s'accroître et seront un vecteur non négligeable de mouvements intérieurs de populations européennes.

Il s'en suit et s'en suivra une évolution, à la fois en terme géographique et d'intensité, des mouvements de migration à l'intérieur du territoire de l'Union de la part de citoyens européens attirés par une offre d'emploi souvent absente dans leur propre pays. En retour, ces transferts induisent – mais pas toujours, donc, dans les mêmes Etats – une forme de compensation avec la venue de ressortissants de pays non-membres de l'Union appelés à se substituer à la main d'œuvre nationale partie vers les pays européens aux pouvoirs d'achat aujourd'hui plus attractifs. Ainsi, la Pologne a vu plus d'un million de ses nationaux émigrer vers les pays d'Europe occidentale pendant qu'elle accueillait sur son sol environ 1,5 million d'Ukrainiens et Russes venus occuper les emplois laissés vacants par les migrants polonais. Ces mouvements croisés s'observent dans de nombreux pays européens avec une amplitude particulièrement marquée en Roumanie ou en Bulgarie dont la population en âge de travailler s'expatrie massivement à la recherche d'emplois rémunérateurs qu'elle ne trouve pas chez elle. Plus près de la France, l'Italie voit un nombre croissant de ses jeunes quitter la péninsule du fait d'une conjoncture économique dégradée, pendant que des citoyens en provenance d'autres pays membres de l'Union (Roumanie) ou même de nations hors UE (Albanie) viennent prendre la relève.

Il est vrai que ces mouvements migratoires s'inscrivent en partie dans la logique du marché unique et du principe de libre circulation des personnes qui en est l'un des fondements. Mais lorsque le trait s'accroît sous l'effet de tendances démographiques de plus en plus marquées et quand les déséquilibres au sein du grand marché européen s'amplifient, il faut

¹ Etats-Unis, Chine, Inde, Indonésie, Pakistan, Nigéria, Tanzanie, Ouganda en particulier

² WPP 2019 (ONU): -15% ou plus d'ici 2050: Lituanie et Bulgarie, Lettonie, Ukraine, Serbie, Croatie, Moldavie, Japon, Roumanie, Albanie, Grèce, Estonie, Hongrie, Pologne.

avoir la lucidité de s'interroger sur des évolutions qui s'éloignent du projet initial européen et risquent de conduire à son rejet. Au demeurant, les signes de malaise social et, par voie de conséquence, de tension politique se multiplient : le Brexit en Grande Bretagne, la montée des mouvements populistes et nationalistes dans de nombreux pays européens, les oppositions apparues autour de la concurrence jugée déloyale des travailleurs détachés, sont autant de manifestations d'un rejet des conséquences les plus déstabilisantes du marché intérieur européen. D'autres phénomènes plus insidieux font aussi leur apparition : ainsi, des efforts de recrutement de médecins, d'ingénieurs ou d'infirmiers, formés en Roumanie ou au Portugal, par certains pays comme l'Allemagne affectés par des carences dans ces secteurs professionnels. Ce manque de vision et de soutien a pu, lui aussi, décourager les initiatives locales de solidarité pour accueillir des réfugiés.

2. UNE ANALYSE DES TRAJECTOIRES DÉMOGRAPHIQUES DES ETATS EUROPÉENS

Notre analyse met en exergue les dynamiques démographiques et migratoires des pays de l'Union européenne (UE) des vingt dernières années. La méthodologie retenue est celle de l'analyse des deux déterminants qui expliquent la variation du stock de population dans chaque pays : (i) le solde naturel et (ii) le solde migratoire³. La composition (âge, sexe) et la destination (intra ou extra UE) des flux migratoires sont particulièrement étudiées⁴. Les auteurs ont, en outre, systématiquement veillé à mettre les tendances démographiques et migratoires en perspective avec les contextes économiques (réformes structurelles, crises des dettes souveraines...) et géopolitiques (adhésion à l'UE des pays d'Europe centrale et orientale, crise migratoire...) qui ont marqué l'espace européen au cours des dernières décennies. Enfin, pour garantir la comparabilité des données et

³ Calculé à partir de la différence entre le nombre total d'immigrants de longue durée arrivant dans le pays et d'émigrants de longue durée partant du pays. Aux termes des recommandations de l'ONU de 1998, un migrant de longue durée est une personne qui se rend dans un pays autre que celui de sa résidence habituelle pour une période d'au moins un an.

⁴ Les auteurs ont fait le choix de ne pas présenter d'éléments sur l'évolution des permis de résidence. Compte tenu de la diversité des motifs de résidence (regroupement, tourisme), de leur durée et du fait qu'aucun permis de résidence n'est demandé pour les citoyens européens se déplaçant au sein de l'espace Schengen, cet indicateur ne permet pas de rendre correctement compte de la réalité de la pression migratoire qui s'exerce sur un pays donné.

l'harmonisation des résultats, le choix a été fait d'utiliser les données de la base de données *Eurostat*, sauf indication contraire⁵.

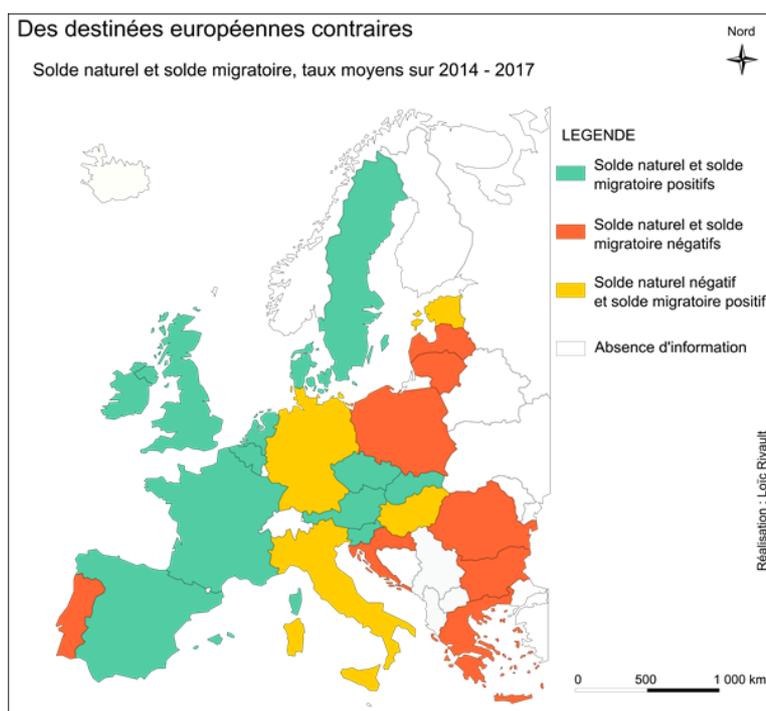
L'analyse de chaque pays à travers le double prisme du solde naturel et du solde migratoire fait d'abord apparaître une grande hétérogénéité de situations : les horloges de la démographie européenne sont loin d'être synchronisées ! Certains pays enregistrent des flux migratoires très nettement positifs (avec des soldes migratoires représentant jusqu'à 1 % de la population); d'autres voient au contraire leur population émigrer sans que ces départs ne soient compensés par des flux entrants équivalents. De même, certains pays connaissent des soldes naturels assez élevés tandis que d'autres ont, au contraire, une natalité très faible et vieillissent rapidement. De fait, certaines régions de l'UE se vident peu à peu puisqu'elles sont marquées par des soldes migratoire net (hors UE et intra-UE) et naturels négatifs alors que d'autres continuent de se remplir. Cette situation emporte des déséquilibres croissants au sein de l'Union.

Sur cette base, comme en témoigne le graphique ci-dessous, trois "destinées européennes" se distinguent avec force⁶.

- **Une Europe frappée par un double déclin** : de nombreux pays du Sud et de l'Est sont sur une pente de déclin démographique et se vident de leurs habitants en raison de soldes naturel et migratoire négatifs ;
- **Une Europe dynamique et attractive** : plusieurs pays du coeur historique de l'UE enregistrent des soldes naturel et migratoire positifs et témoignent à la fois de leur vitalité et de leur attractivité ;
- **Un ensemble de pays atypiques** : la population y évolue sous l'effet de forces démographiques contraires puisque la natalité y est négative alors que le solde migratoire y est positif, voire très positif (c'est par exemple le cas de l'Allemagne et de l'Italie).

⁵ Des données plus granulaires ont été extraites d'instituts nationaux de statistiques des pays de l'Europe de l'Est.

⁶ Par la suite, pour ces trois catégories, le choix a été fait de mettre en perspective les trajectoires démographiques et migratoires des pays les plus typiques de chacune d'entre elles



2.1. UNE EUROPE FRAPPÉE PAR UN DOUBLE DÉCLIN

a. L'Europe du Sud frappée par une baisse de la natalité et une émigration massive

Deux pays d'Europe du Sud, la Grèce et le Portugal, fortement touchés par la crise de la dette (2010-2013), partagent des dynamiques démographiques proches avec des taux d'accroissement naturel négatifs.

Le contexte de crise économique a pesé sur la dynamique démographique du Sud de l'Europe. Mis en évidence par divers travaux de recherche⁷, les liens de causalité entre ralentissement économique, d'une part, et ralentissement démographique sous l'effet d'une baisse du nombre des naissances, d'autre part, se sont matérialisés dans les pays de la périphérie du Sud de l'Europe. Ainsi, le solde naturel en Grèce et au Portugal de l'ordre de - 2 ‰ entre 2014 et 2017 a été affecté d'abord par l'intensité de la crise économique, puis par les mesures de consolidation budgétaire et de réformes structurelles.

⁷ The Fertility Response to the Great Recession in Europe and the United States: Structural Economic Conditions and Perceived Economic Uncertainty. Demographic Research (C. L. Comolli, 2017)

Les mouvements d'émigration qu'ont connus ces pays sont singuliers tant par leur ampleur que par leur composition. D'abord, ils représentent une part significative de la population : entre 2010 et 2017, 800 000 Grecs et 330 000 Portugais, soit respectivement 7,4 % et 3,2 % de la population totale. Ensuite, l'émigration a principalement concerné une main d'œuvre jeune et formée. Au Portugal, 50 % des migrants ont moins de 30 ans et 35 % entre 30 et 44 ans. S'agissant de la Grèce, les résultats de la littérature disponible⁸ permettent de mieux appréhender les "fuites" en capital humain associées à cette émigration : entre 2010 et 2013, 90 % des émigrants grecs disposaient d'un diplôme d'études supérieures dont 25 % d'ingénieurs, 22 % d'économistes, 20 % d'informaticiens et de 12 % de mathématiciens. En outre, pour 50 % d'entre eux, ils étaient âgés de moins de 39 ans. Par ailleurs, ces mouvements d'émigration massifs constitués de jeunes adultes sont de nature à peser sur la vitalité démographique de leur pays d'origine et renforcent la dynamique négative du solde naturel précédemment évoquée.

Ces mouvements s'inscrivent cependant dans la continuité de la tradition de mobilité de ces populations. Historiquement, la Grèce, à l'instar des autres pays des Balkans, est un pays d'émigration dès le début du XXe siècle ; après-guerre, ce phénomène s'amplifie avec 1,2 millions de Grecs qui auraient émigré entre 1955 et 1976 aux Etats-Unis, au Canada et dans les pays d'Europe occidentale. Le Portugal connaît un phénomène similaire, avec plus de 2 millions de personnes qui auraient quitté le pays entre la fin du XIXe siècle et les années 1960 et des flux annuels d'émigration de l'ordre de 50 000 à 100 000 durant les années qui précèdent son accession à l'UE⁹.

b. Une Europe centrale et orientale en crise

À l'exception de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie, les pays de l'Europe centrale et orientale connaissent une crise démographique sans précédent en temps de paix.

⁸ The Migration of Greek Scientists Abroad and the Phenomenon of Brain-Drain in the Current Crisis (A.G. Christopoulos, 2014)

⁹ Parcelaires et limitées, les données historiques disponibles sur longue période ne permettent pas de comparer précisément la situation migratoire de chacun de ces pays.

Historiquement, cette situation a d'abord été alimentée par le déclin des systèmes de santé dont les origines remontent aux années 1970¹⁰, puis par la crise économique et politique qui accompagne la chute du communisme¹¹. Dans les années 1990, la mortalité augmente significativement, surtout chez les hommes, tandis que la fécondité s'écroule et que l'espérance de vie stagne. En Allemagne de l'Est, le nombre d'enfants par femme est divisé par deux en quelques années. En 1989, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie enregistrent encore des taux de fécondité entre 2,27 et 2,43 enfants par femme. Un peu plus de vingt ans plus tard, en 2011, ils tombent à 1,43 en République tchèque, 1,33 en Pologne et 1,25 en Hongrie¹².

Parallèlement, ces pays connaissent une émigration massive. Les études et les données suggèrent que ce sont principalement les plus jeunes, les plus formés et les plus entreprenants qui s'en vont. La différence des niveaux de vie et des rémunérations (qui peuvent être multipliés par quatre voire par dix entre le pays d'origine et un pays d'Europe Occidentale) favorise les départs, d'autant plus nombreux qu'à partir de l'élargissement de 2004 le principe de libre circulation au sein de l'UE facilite les mobilités. Le solde migratoire négatif cumulé sur les trente dernières années dépasse dans tous les pays de la région 10 % de la population. A la fin du régime de N. Ceausescu, la population de la Roumanie comptait ainsi 23 millions d'habitants ; elle n'en comptait plus que 19,7 millions en 2017, et les Nations Unies estiment qu'elle pourrait être réduite à 16 millions en 2050. Depuis 1989, la Moldavie a perdu 17 % de sa population, l'Ukraine 18 %, la Bosnie 20 %, la Bulgarie et la Lituanie 21 % et la Lettonie 25 %. En 2018, le solde migratoire net de la Lituanie (-6,10 ‰), de la Lettonie (-6,00 ‰) ou de l'Estonie (-3,30 ‰) est supérieur à celui enregistré dans certains pays africains comme la Somalie (-5,60 ‰), le Mali (-3,90 ‰), le Libéria (-4,70 ‰) ou la République démocratique du Congo (-2,80 ‰)¹³. Alors que les dynamiques de l'émigration africaine vers l'Europe sont souvent présentées comme intenses, ces chiffres indiquent bien qu'elles le sont bien moins que celles de l'émigration en provenance de nombreux pays d'Europe de l'Est, même si ces écarts doivent être rapportés aux populations de départ (le Mali, par exemple, est 10 fois plus peuplé que la Lettonie¹⁴). Le

¹⁰ *Health at a Glance: Europe 2018. State of Health in the EU Cycle*, EU/OECD, Bruxelles, 2018, 216 p.

¹¹ *Post-Communist Health Transitions in Central and Eastern Europe* (Jalil Safaei, *Economics Research International*, vol. 2012, 10 p.).

¹² Pour 1989, voir *The World Development Indicators* de la Banque mondiale. Pour 2011, voir *Eurostat*.

¹³ CIA World Factbook.

¹⁴ En ayant toutefois à l'esprit que les Maliens émigrent à 70% dans des pays voisins

phénomène est d'autant plus important que les statistiques d'émigration de pays comme la Hongrie, la République tchèque ou la Pologne seraient nettement sous-estimées, selon certains chercheurs¹⁵.

Cette situation d'émigration devrait s'aggraver à moyen terme. Selon les prévisions des Nations Unies, les dix pays du monde dont les populations devraient diminuer le plus rapidement dans les prochaines décennies – de 15 % ou plus d'ici 2050 – se trouvent tous en Europe centrale et orientale. En Bulgarie, en tête de ce classement, la population devrait passer de 7 millions de personnes en 2017 à 5,4 millions, soit une perte de 23 %. Il s'agit d'une baisse sans précédent en temps de paix. Cette évolution est à l'origine d'une « panique démographique » et d'angoisses identitaires qui alimentent le populisme et les raidissements nationalistes.

Le pays le plus durement touché par cette crise est la Bulgarie. En 2007, elle émergeait déjà à la 4e place mondiale pour le taux de croissance des personnes âgées. Aujourd'hui, elle connaît un taux de natalité parmi les plus bas dans le monde (9,3 ‰ habitants, soit la 204e place) et un des taux de mortalité les plus élevés (14,3 ‰ habitants, 13e place). L'écart entre les deux se solde par un taux de croissance naturelle parmi les plus faibles du monde (-0,78 %, soit la 224e position sur 230, selon l'ONU)¹⁶.

La Pologne a été affectée plus tardivement par le ralentissement démographique. C'est seulement en 1989 que le taux de fécondité est tombé sous le seuil de 2,10 enfants par femme, nécessaire pour assurer le renouvellement des générations. Par la suite, ce taux a continué à baisser jusqu'en 2002 : la Pologne compte alors pour la première fois plus de décès que de naissances. Cette situation est imputable à une longue récession dans les années 1990 et à une crise économique et financière dans les années 2008-2010 qui entretiennent un climat d'insécurité sociale et pousse une partie de la population vers l'émigration. Si, depuis, la Pologne a renoué avec la croissance économique, les Polonais continuent de quitter le pays à la recherche de meilleures conditions de vie : en 2015, près d'un million de Polonais vivent au Royaume-Uni. Mais la Pologne présente également une particularité: l'émigration des Polonais vers l'ouest est en partie compensée par l'immigration en provenance des pays voisins situés plus à l'est comme l'Ukraine, la Russie

¹⁵ UN World Population Prospects Report, 2006

¹⁶Voir notamment les récentes déclarations de Tomas Sobotka (Institut démographique de Vienne - Autriche) au journal *Le Monde* ("En Europe de l'Est, l'angoisse démographique", 8 mars 2019).

ou la Biélorussie. Ces flux sont difficiles à évaluer car ils sont en partie illégaux, mais selon les estimations, près de 1,7 million d'Ukrainiens vivraient actuellement en Pologne. Ceux qui y séjournent et travaillent de manière irrégulière ne bénéficient pas de l'accès aux prestations sociales, leur travail constituant ainsi un bénéfice net pour l'Etat polonais¹⁷.

La Hongrie, en revanche, se vide de sa population depuis les années 1980. De 10,7 millions en 1980, elle est passée à 9,8 millions en 2019, soit une baisse de 8,4 % (pendant la même période, la population de la France augmente de 21 %). Cette évolution est due essentiellement à une chute de la natalité conjuguée à une hausse de la mortalité et à un solde migratoire trop faible pour compenser ces tendances. Cette pente devrait se poursuivre dans les années à venir : selon les prévisions de l'UE (Eurostat) la Hongrie devrait perdre près de 20 % de sa population d'ici 2100. L'émigration est en hausse, essentiellement sous l'effet de la crise économique qui a frappé le pays en 2009-2010. Ce sont les plus jeunes et les plus qualifiés qui partent. Dans la tranche d'âge 18-40 ans, une personne sur trois a déjà songé à quitter le pays¹⁸. Près d'un demi-million de Hongrois vivent et travaillent aujourd'hui à l'étranger et les fonds qu'ils envoient en Hongrie alimentent l'économie nationale : avant 2016, leur montant est supérieur à 3 milliards d'euros par an¹⁹. En 2017, le nombre de ceux qui envisagent de partir est estimé à 370 000 personnes, soit le nombre cumulé d'habitants de Debrecen et Szeged, les deux plus grandes villes du pays après Budapest.

Comme dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale précédemment évoqués, cette perspective alimente une perception anxieuse de l'avenir démographique du pays qui n'est pas sans rapport avec le développement du populisme et de la xénophobie. Pourtant, la Hongrie n'est pas un grand pays d'immigration, comme en atteste son solde migratoire, faiblement positif : en 2017, seulement 150 000 ressortissants étrangers résident dans le pays, soit 1,5 % de la population, et il s'agit majoritairement de personnes d'origine hongroise en provenance des pays voisins. Par ailleurs, la forte émigration provoque une pénurie de main-d'œuvre qui pénalise l'économie hongroise. Fin 2018, cette situation a conduit à la mise en oeuvre d'une réforme du code du travail qui porte à 400 le

¹⁷ "La Pologne, terre d'immigration ukrainienne", *Visegrád Post*, 28 juin 2017

¹⁸ "De plus en plus de jeunes Hongrois tentés par l'émigration", *Courrier de l'Europe centrale*, 9 juin 2019.

¹⁹ "La Hongrie confrontée au défi de l'émigration", *Note du Trésor publique*, le 27 septembre 2019. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/09/27/la-hongrie-confrontee-au-defi-de-l-emigration>

nombre d'heures supplémentaires que les employeurs pourront demander à leurs salariés chaque année. L'adoption de cette « loi esclavagiste », selon les termes de l'opposition, est à l'origine de grèves et de manifestations qui malmènent le pouvoir de Viktor Orban.

2.2. UNE EUROPE DYNAMIQUE ET ATTRACTIVE

Dans cette sous-partie, le choix a été fait de traiter deux pays typiques - l'Irlande et la France - de cette Europe qui combine dynamisme démographique et attractivité. En particulier, l'accent est mis sur les déterminants culturels, sociaux et économiques de leurs trajectoires.

a. Irlande, les ressorts économiques et culturels de la croissance démographique

À partir des années 1990, l'Irlande est entrée dans une période de croissance démographique spectaculaire tirée par un solde naturel et un solde migratoire positifs. La croissance démographique du pays connaît un pic au milieu des années 2000, et dépasse même 2 % par an entre 2005 et 2008. L'Irlande compte par ailleurs parmi les pays européens connaissant les taux d'immigration les plus élevés avec un taux net de 1,59 % en 2006. Si ces indicateurs ont légèrement baissé depuis, le pays connaît toujours une fécondité relativement soutenue : avec 1,77 enfant par femme en 2017, alors que la moyenne de l'UE est à 1,59, l'Irlande a le troisième plus haut taux de fécondité²⁰ des pays de l'Union à 27. Cette situation est largement due aux populations issues de l'immigration non irlandaise : en 2009, un quart de tous les enfants nés dans le pays sont issus de familles d'immigrés. Par conséquent, la **population de l'Irlande est la plus jeune de tous les pays membres de l'Union européenne** avec un âge médian de 36,1 ans (en 2011), soit environ quatre ans de moins que la moyenne de l'UE.

La crise économique de 2008 s'était accompagnée d'une augmentation de l'émigration mais la tendance s'est désormais inversée et la population du pays devrait continuer à augmenter dans les décennies à venir. D'ici 2060, l'Irlande devrait compter 6,7 millions d'habitants, contre 4,8 millions aujourd'hui.

²⁰ Le taux de mortalité en Irlande, est, en outre, bien inférieur à la moyenne européenne (entre 6 et 7 ‰ en Irlande contre. 11 - 12 ‰ en moyenne au sein de l'UE).

b. France, une terre de forte vitalité démographique, d'accueil et, depuis peu, d'émigration

La population française croît fortement depuis les années 1990, malgré un léger ralentissement durant les années de stagnation économique (2008-2013). Cette dynamique procède de soldes naturels et migratoires positifs. **Le solde naturel du pays a toujours été positif au cours des vingt dernières années.** Il a néanmoins légèrement diminué puisqu'il est passé d'une fourchette de 3,5 à 4,5 ‰ entre 1995 et 2014 à 3 ‰ en moyenne entre 2014 et 2017. La France figure parmi les pays de l'Union où la croissance de la population est principalement portée par la croissance naturelle : celle-ci explique plus des deux tiers de l'augmentation de la population, la dynamique migratoire expliquant un peu moins d'un tiers de l'augmentation de la population.²¹

La France est un pays d'accueil dont l'attractivité a toutefois quelque peu diminué au cours des dernières années. Le solde migratoire de la France a toujours été positif depuis 2006. Il a néanmoins connu de fortes variations, oscillant entre 0,5 ‰ et 1,8 ‰ et touchant ses plus bas niveaux lors de la période de stagnation économique de 2009 à 2011. Par ailleurs, l'Hexagone n'est pas seulement une terre d'immigration. La France est également devenue un pays émetteur : en 2006, on compte 180 000 émigrants, et 300 000 en 2017, soit une augmentation de plus de 30 % en une décennie. Les émigrés français sont principalement des personnes très jeunes : plus des deux tiers ont entre 15 et 29 ans, ce qui correspond à une émigration liée aux études d'une part, et à l'expatriation de jeunes actifs diplômés d'autre part et ce notamment vers les Etats-Unis, le Royaume-Uni, Israël, le Canada ou la Suisse.

²¹ À la différence par exemple de l'Espagne ou de l'Autriche où le principal vecteur de l'accroissement de la population est le solde migratoire.

2.3. UNE EUROPE "ATYPIQUE" COMBINANT FAIBLE NATALITÉ ET FORT SOLDE MIGRATOIRE

a. Italie : une trajectoire singulière marquée par un fort renouvellement de sa population

L'atonie de la croissance de la population italienne, qui atteint à peine 2 % pour l'ensemble de la période 2009-2018, masque des forces démographiques contraires : une chute de la natalité et une hausse du solde migratoire²². Le solde naturel de la population italienne est devenu négatif, de l'ordre de -2,2 ‰ entre 2014 et 2017, sous l'effet d'un taux de natalité bien inférieur au taux de mortalité et d'un taux de fécondité parmi les plus faibles de l'Union (environ 1,3 enfant par femme contre 1,6 en moyenne dans l'Union). Le Nord italien étant plus dynamique que le Sud et le centre du pays, ces évolutions ne se retrouvent pas sur l'ensemble du territoire de manière homogène.

Historiquement terre d'émigration depuis la seconde partie du XIX^{ème} siècle, l'Italie est devenue un pays d'immigration depuis les années 1970. Depuis lors, son attractivité s'est renforcée : le solde migratoire s'établit en moyenne à 2,5 ‰ entre 2014 et 2017. Au cours de cette période, ce sont chaque année en moyenne 300 000 personnes qui ont immigré en Italie tandis qu'entre 120 000 et 150 000 Italiens ont émigré.

Ces flux migratoires ne sont pas sans effet sur les plans sociétal et politique. Ces forces démographiques se traduisent par une évolution de la composition de la population : la part de la population résidant en Italie et née en Italie de parents italiens est de moins en moins forte puisque le nombre de naissances est inférieur à celui des décès chez les Italiens, et que l'Italie bénéficie dans le même temps d'un solde migratoire positif²³. L'opinion publique italienne exprime un sentiment de plus en plus négatif vis-à-vis de l'immigration. Les sondages d'opinion²⁴ montrent que 70 % des Italiens contre 51 % des citoyens de l'UE en moyenne souhaitent qu'il y ait moins de migrants dans leur pays. Les résultats des élections législatives de mars 2018 ont porté au pouvoir la coalition des

²² Calculé sur la base d'émigrants et d'immigrants de longue durée (plus de 12 mois), le solde migratoire affiché par l'Italie permet d'éviter de prendre en compte les migrants qui traversent le pays pour rejoindre d'autres pays de l'Union.

²³ Puisque son taux naturel de variation est de -2‰ et son taux d'immigration est, a contrario, de 2‰

²⁴ Pew Research Center (2018).

mouvements “Cinq étoiles” & “Ligue du Nord” dont les mesures anti-migratoires ont constitué des piliers de la politique intérieure du gouvernement.

b. Allemagne : des politiques d'accueil qui compensent la crise démographique

Selon le dernier recensement (2011), l'Allemagne est, avec ses 82,7 millions d'habitants, le 16^e pays le plus peuplé au monde et le premier en Europe. Après un tassement dans les années 1990, la croissance de la population de l'Allemagne s'est rétablie, une tendance qui ne s'est pas démentie depuis. Mais cette évolution n'est pas le résultat d'une dynamique démographique endogène : depuis les années 1990, le pays connaît une croissance naturelle de la population négative et le taux de fertilité ne permet pas d'assurer le renouvellement de la population du pays (1,6 enfants par femme dans les nouveaux Länder et 1,58 dans les Länder de l'ex-RFA en 2018)²⁵. **Cette dynamique démographique est due essentiellement aux programmes de migration de travail mis en place par les gouvernements des deux Allemagne depuis les années 1960 (*Gastarbeiter* en RFA et *Vertragsarbeiter* en RDA) et poursuivis après la réunification du pays.**

Avec 12 millions de sa population née à l'étranger, l'Allemagne se place au troisième rang mondial et au premier rang européen des pays ayant un important stock de population née à l'étranger. Celui-ci se compose notamment de personnes nées en Turquie (2,7 millions de personnes dont 1,6 million de citoyens turcs), en Pologne (860 000), en Roumanie (745 000) et en Italie (696 000). Parmi ces personnes, 7 millions sont citoyens étrangers. Les politiques d'accueil des demandeurs d'asile syriens que le gouvernement allemand a adoptées en réponse à la « crise des réfugiés » de 2015 ont considérablement augmenté, cette année-là, le nombre de migrants (1,6 million contre 0,8 à 1,1 million les années précédentes). La bonne santé de l'économie allemande permet au pays d'intégrer cette population même si, comme dans d'autres pays d'Europe, cette ouverture alimente l'extrême-droite (AfD), notamment dans les Länder de l'Est.

²⁵ “Higher fertility rate among older mothers”, communiqué de presse de l'Office national des statistiques Destatis, 3 septembre 2019 : https://www.destatis.de/EN/Press/2019/09/PE19_332_122.html.

3. POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DU DÉBAT SUR LES MOBILITÉS ET L'INTÉGRATION

L'impact politique et économique des évolutions démographiques nécessite une analyse approfondie de ces trajectoires et, au niveau européen, une réflexion sur les ré-orientations politiques susceptibles de mieux accompagner, voire de compenser les transformations qu'elles suscitent (par exemple, une réorientation des politiques européennes de cohésion) et de valoriser leur potentiel pour l'ensemble des populations de l'Union.

3.1. DES CONSÉQUENCES MAJEURES SUR LES PLANS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

Les dynamiques naturelles et migratoires mises en évidence précédemment ont des conséquences majeures sur les pays de l'Union. Pour les pays de départ, l'émigration d'une partie de leur population jeune et qualifiée est pénalisante du point de vue économique et social.

D'abord, contrairement à une idée reçue, l'émigration n'a pas pour effet d'augmenter les salaires des pays d'origine mais bien de les diminuer à moyen et long terme. Ainsi, au sein de l'UE, on observe que la perte de capital humain associée à l'émigration d'une main d'œuvre formée pèse sur le potentiel de croissance des pays d'origine et se traduit par une pression à la baisse sur la productivité et les salaires des émetteurs²⁶.

En outre, ce *"brain drain"* constitue une perte sèche de capital humain alors même que celui-ci a été financé par les contribuables du pays d'origine. Par ailleurs, les systèmes sociaux des pays d'origine sont fragilisés par ces départs alors que les marchés du travail et le système de retraites des pays de destination sont renforcés par l'immigration de main d'œuvre globalement jeune et diplômée.

Enfin, l'émigration accentue l'atonie démographique puisque ce sont en grande majorité les jeunes en âge de procréer qui partent. Ce constat négatif doit cependant être analysé en regard des contributions actuelles ou potentielles des migrants à l'économie de leur pays d'origine : envoi d'argent (transferts financiers) mais aussi investissements locaux et transferts de compétences acquises ailleurs — ces deux derniers aspects en particulier

²⁶ Migrations internationales et marché du travail dans l'UE-15: enseignements des modèles à proportions de facteurs (F. Docquier, 2013).

peuvent être favorisés par les politiques européennes de cohésion pourvu qu'elles favorisent ces "retours" humains et financiers dans les pays d'origine.

Par ailleurs, la variété des dynamiques démographiques au sein de l'UE a des conséquences politiques sur l'ensemble des pays de l'Union.

D'une part, la présence de migrants et le phénomène d'émigration des populations jeunes et formées structurent en partie le rapport qu'entretiennent nos sociétés avec l'Europe et leur ouverture à son voisinage. En tout état de cause, ce rapport vis-à-vis du phénomène migratoire peut varier en fonction de la situation démographique du pays concerné : si celle-ci est négative, comme en Hongrie par exemple, le sentiment de double crise (émigration et natalité faible) peut être transformé politiquement en un rejet de l'immigration et une posture de fermeture, bien que le pays n'enregistre que de faibles flux d'immigrants — tout comme en Italie, dont la dynamique démographique est similaire (forte émigration et faible natalité) mais qui, elle, accueille un nombre plus important de migrants. En particulier, le phénomène d'évolution rapide de la composition de la population sous l'effet d'une faible natalité et d'une forte émigration mis en évidence plus haut est susceptible d'être exploité par les mouvements populistes.

Aussi, la campagne pour le référendum sur le Brexit au Royaume-Uni a illustré la généralisation de l'instrumentalisation de l'immigration comme bouc-émissaire, l'un des fonds de commerce des partis populistes en Europe. Cependant, au Royaume-Uni, la population immigrée dénoncée était davantage celle en provenance de l'UE que celle en provenance du Pakistan et d'autres pays du Commonwealth. De ce point de vue, le divorce probable entre le Royaume-Uni et l'Union européenne fait peser une lourde incertitude sur une large partie du système migratoire intra-européen tel qu'il s'est développé depuis une quinzaine d'années.

D'autre part, compte tenu du fait que le poids démographique des États membres est pris en compte par les mécanismes de pondération des votes à la majorité au conseil de l'Union, ces destins démographiques contraires modifient et modifieront plus encore à long terme le poids politique de chaque pays au sein des institutions et influenceront sur les orientations qu'elles choisissent.

3.2. POSER LES BASES D'UN NOUVEAU DÉBAT

Face à ce paysage politique, économique et social de plus en plus complexe, il ne suffit plus de s'en tenir à une définition étroite de la politique migratoire européenne, arc-boutée sur le renforcement des moyens de Frontex ou la mise à jour des dispositions de Schengen et du droit d'asile. Ces réformes restent évidemment nécessaires et les chantiers en cours ne doivent pas être abandonnés.

Mais leur succès dépend pour une large part de *la capacité des Européens à replacer ces discussions dans un contexte plus large et plus ambitieux*. Certes, on ne peut ignorer que nombre des questions posées par ces nouveaux aspects du phénomène migratoire en Europe relèvent des compétences régaliennes des Etats, lesquels sont réticents par principe à les déléguer à l'Union. Pour autant, rien n'interdit aux dirigeants européens de demander aux institutions européennes de leur fournir les éléments permettant de clarifier et poser les bases d'un débat dans toutes ses composantes et qui ne pourra de toute façon être longtemps éludé au niveau de l'Union.

- *Deux préalables indispensables au travers d'une meilleure gestion des frontières extérieures* : tout en étant non seulement une responsabilité nationale, elle devrait être également plus collective et mieux partagée au plan européen ; parallèlement, il est impératif de mieux séparer et gérer les arrivées faites dans un cadre légal - qu'elles le soient pour un motif économique justifié ou liées au statut de réfugié dans le cadre de la convention de Genève - de celles qui se font hors de tout cadre légal (migration "irrégulière").
- Il est clair, dès lors, que les mouvements migratoires *à l'intérieur* du territoire européen ne peuvent être compris, mesurés et éventuellement maîtrisés que par une action coordonnée des Etats européens. En premier lieu, *un Livre Blanc sur l'immigration interne*, complément naturel au travail déjà fourni dans le passé par la Commission européenne sur le volet externe, constituerait à cet égard une contribution utile pour engager une discussion sérieuse entre responsables européens. Cette démarche *globale* aura le mérite de poser les fondements d'actions européennes capables d'aller à la racine des problèmes posés par les actuels phénomènes migratoires. Ainsi,

sur le plan interne, cette réflexion devra inévitablement prendre en compte les limites actuelles de la politique *des fonds structurels européens*, telles que nous les constatons notamment à travers les déséquilibres grandissants entre métropoles urbaines et territoires en retard de développement, lesquels nourrissent les flux de migration à travers le territoire de l'Union. Se pose donc la question d'une réorientation des concours budgétaires de l'Union afin de compenser la tendance des économies européennes à faire des grandes villes les viviers privilégiés de main d'œuvre pour le secteur des services. Il y a là un effort de rééquilibrage à mener sur l'ensemble du territoire européen, Ouest comme Est, en tenant compte des spécificités de chaque région. Ceci peut être le terreau d'un débat plus positif entre Etats, permettant aussi de faire évoluer les images déformées par les discours populistes.

- Cette approche renouvelée du volet intérieur peut être tout aussi bénéfique pour *la dimension externe* de la politique d'immigration extra-européenne via une approche « mieux maîtrisée » et des cadres légaux plus clairs et renforcés. Avec une vue d'ensemble de la problématique de l'Union en matière migratoire, les responsables européens seront en mesure de proposer aux pays d'origine - à leurs interlocuteurs africains en particulier - des perspectives mieux à même de concilier leurs intérêts réciproques à court et long terme. Ils pourront promouvoir des cadres de partenariat plus équilibré, incluant des possibilités légales de mobilité conditionnelle, combinées avec des exigences de mise en œuvre plus systématique des politiques de retour en cas de migration irrégulière. Ainsi, au-delà des préoccupations immédiates des Européens pour obtenir de leurs interlocuteurs africains un engagement résolu en matière de retour des immigrés en situation irrégulière, un dialogue plus productif, parce que plus stratégique et fondé sur une analyse d'ensemble du phénomène migratoire, pourra s'engager. Avec une meilleure compréhension des complémentarités entre les deux continents, les thèmes de discussion qui aujourd'hui semblent voués à l'impasse pourront trouver un nouvel élan, que ce soit l'immigration économique et ses corollaires (formation initiale et professionnelle,

coopération triangulaire, investissements publics et privés...) ou les priorités d'une aide au développement mieux adaptée aux besoins des pays d'origine et de transit.

- Dans la même logique, le renforcement de notre leadership et, surtout, de la cohérence des objectifs fixés au travers des projets européens de coopération, en synergie avec ceux développés par les organismes et banques internationales de développement, est indispensable pour permettre de faire évoluer nos partenariats politiques ou économiques avec les pays d'origine, au travers de ces mêmes équilibres ciblés. Cela impose de mieux préciser les conditions de nos interventions, en privilégiant le développement de leur marché du travail, en facilitant leur accès aux jeunes, en renforçant l'effort de formation y compris durant une période sur le continent européen, en développant l'environnement des affaires, *via* l'aide à l'installation ou au micro-crédit, l'accès aux services d'intérêt général, l'aide aux réformes et à la gouvernance, etc. Nos investissements n'en seront que plus efficaces et contribueront à ralentir l'incitation à émigrer vers l'Europe, tout en encadrant mieux les départs comme les retours, dans un cadre légal et mieux maîtrisé.

En conclusion, il ne s'agit pas de faire preuve de naïveté. Chacun sait que le choix d'une approche rénovée ne fera pas disparaître les oppositions entre États membres, qui ont eu plutôt tendance à se durcir récemment. Il est évident que c'est avant tout d'écoute et de tolérance dont l'Europe a le plus besoin pour surmonter ses antagonismes. Mais une discussion élargie à l'ensemble de la problématique migratoire peut ouvrir de nouveaux horizons de réflexion et de solutions plus positives pour ceux qui n'en perçoivent ou subissent que les aspects les plus négatifs. Plus important encore, elle peut sensibiliser les responsables européens au fait que des solidarités parfois méconnues existent entre eux et pourraient former la base d'une entente qui paraît actuellement hors d'atteinte. La prise de conscience du fait que tous affrontent un même défi migratoire dont la nature est bien plus large que la seule pression extérieure, et qui ne pourra être résolu qu'ensemble, porte en germe l'espoir d'une conversation européenne sur l'immigration renouvelée et plus positive.

C'est dans cette perspective que l'Institut Montaigne et Terra Nova ont choisi de développer des réponses positives au nouveau débat européen sur les mobilités et l'intégration.

Remerciements :

Nicolas Bauquet, *directeur des études, Institut Montaigne*

Arthur Blancherets-Dirol, *Rapporteur du groupe de travail sur les migrations*

Roman Krakovsky, *Rapporteur du groupe de travail sur les migrations*

Marc-Olivier Padis, *Directeur des études, Terra Nova*

Yannick Prost, *Enseignant-chercheur, Sciences-Po et Paris VII*

Alain Scriban, *Ancien haut-fonctionnaire, Commission européenne*

Bruno Tertrais, *Directeur adjoint, Fondation pour la recherche stratégique*

Jean-Paul Tran Thiet, *Senior Fellow, Institut Montaigne*

Leïla Vignal, *Coordinatrice du pôle Europe, Terra Nova*

Pierre Vimont, *Chercheur associé, Carnegie Europe*



@TerraNovaThinkTank



@_Terra_Nova



Terra Nova- think tank

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes en France et en Europe.