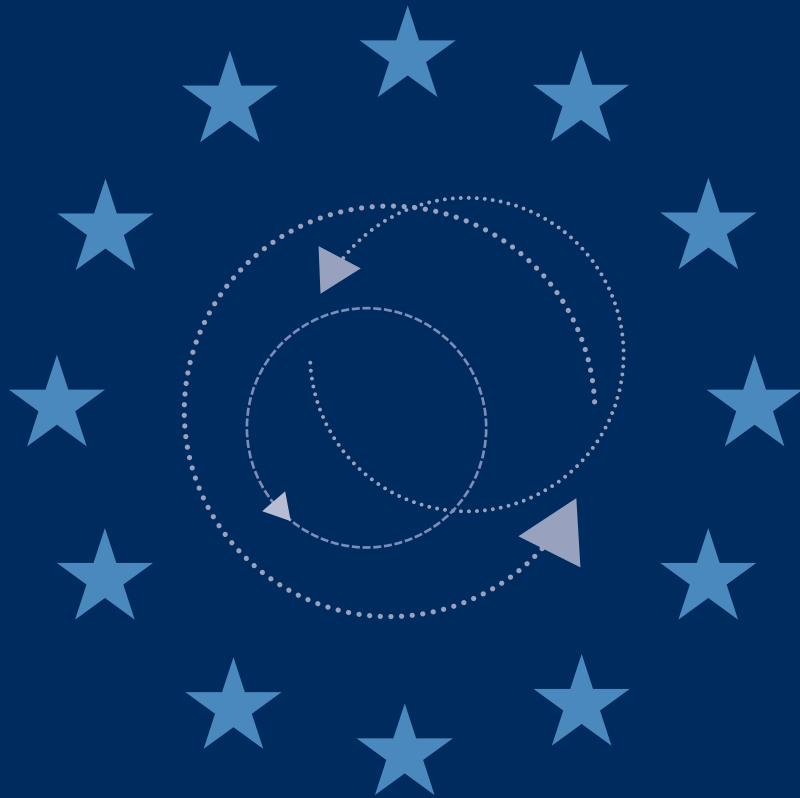


Sous la direction de  
Clément BENELBAZ, Hugo FLAVIER, Olga GILLE-BELOVA, Moya JONES



# LES MIGRATIONS INTRA-EUROPEENNES A L'AUBE DU XXI<sup>SIECLE</sup>



---

Editions A. PEDONE

## PROPOS INTRODUCTIFS

Les ouvrages traitant des migrations en Europe ne manquent pas, et il est vrai qu'un très grand nombre de travaux (articles, monographies, thèses...) ont été publiés ces dernières années. Pourtant, cet ouvrage collectif revêt une triple spécificité et partant, un triple intérêt. Tout d'abord, la temporalité choisie – les années 2000 – a été un moment tout à fait singulier dans la redéfinition des politiques migratoires des États européens. L'irruption du terrorisme de masse, l'élargissement de l'Union européenne, la crise financière de 2008 suivie immédiatement de la crise des dettes souveraines ont conduit les États et l'Union européenne à modifier en profondeur leur rapport à l'autre, à l'altérité, à l'étranger. De toutes parts, la question migratoire est devenue un enjeu national et européen, dont l'articulation ne s'est pas faite sans heurts, du point de vue des pays d'accueil comme de celui des États de provenance. Ensuite, il est apparu que le périmètre géographique de cette recherche collective ne pouvait se limiter à celui des États membres de l'Union européenne. Les migrations sont un phénomène qui, par nature, dépasse les frontières de l'Union. Il a donc été choisi d'étendre le spectre de l'analyse à certains pays non membres de l'Union, mais situés sur le continent européen, comme les pays de la C.E.I. Enfin, un objet de recherche tel que celui-ci se devait d'intégrer une approche pluridisciplinaire, sans qu'il s'agisse d'une pluridisciplinarité de façade, correspondant opportunément aux canons contemporains de la recherche. Nous avons souhaité prendre le parti d'une pluridisciplinarité assumée, où chacun des auteurs recourt aux méthodes et aux techniques de recherches qui leur sont propres, qu'il s'agisse par exemple, de l'enquête en sociologie, des mathématiques en économie, de l'étude des discours en sciences politiques ou de l'analyse systématique des normes juridiques en droit. Ainsi, par touches et disciplines successives, cet ouvrage souhaite apporter des éclairages variés sur une thématique par essence transversale, sans prétendre, bien entendu, avoir épuisé le sujet.

C'est en ayant à l'esprit cette triple ambition que l'on a souhaité étudier le phénomène migratoire, non seulement car il s'agit d'une thématique passionnante en soi, mais en outre, parce qu'elle constitue une illustration pertinente des mutations contemporaines de l'action publique. De nombreuses interrogations surgissent à ce sujet. Quels furent les choix politiques des États de destination et comment leur population a réagi ? Quelles ont été les actions menées par les pouvoirs publics des États de provenance ? La crise financière et économique de la fin des années 2000 a-t-elle eu un impact réel sur les flux migratoires, leur nature ou leur ampleur ? Quelles ont été les conséquences concrètes pour les migrants eux-mêmes, en termes de déclassement socio-professionnel, de *forum shopping* et de perspectives de retour ?

L'incidence des migrations sur les politiques publiques, et la façon dont ces dernières s'en sont saisies ont, concomitamment, reconfiguré l'espace public dans l'ensemble de ses composantes, c'est-à-dire en tant qu'il renvoie aux structures territoriales rattachées ou détachées de l'État mais aussi, et plus largement, aux structures sociales. L'espace public au sens strict, *i.e.* l'espace territorial, a été directement concerné par les migrations, car ce sont d'abord les structures publiques locales qui ont été confrontées à ce phénomène, bien avant que celui-ci ne prenne parfois une envergure nationale. La géographie des migrations en Europe, les compétences des entités infra-étatiques, voire le renouvellement de l'unité de l'État en réaction à ce phénomène, sont autant de questions auxquelles cet ouvrage tâche d'apporter des éléments de réponse. Appréhender, en outre, l'espace public comme un espace social permet d'ouvrir le champ de la recherche. En effet, on sait que les structures sociales d'accueil ont dû s'adapter à une population à laquelle elles n'avaient pas été confrontées. L'occasion sera ainsi donnée d'étudier la façon dont les politiques publiques des États d'accueil ont pu agir sur ces espaces sociaux, en adaptant les décisions politiques à la diversité des catégories sociales et des peuples de migrants, qu'il s'agisse des élites, des étudiants, ou encore des gens du voyage.

Une volonté de saisir le phénomène migratoire dans sa complexité innervé l'ensemble de cet ouvrage. Pour lui donner une plus grande lisibilité, il a été structuré en deux parties, à l'image du colloque de Bordeaux des 29 et 30 novembre 2012 duquel il est issu. La première porte sur l'intégration du phénomène migratoire par les pouvoirs publics, et la seconde s'attache aux incidences du phénomène migratoire sur les espaces publics. Ces deux parties sont les deux faces d'une même réalité : celle des rapports entre les migrants et la puissance publique. Tout dépend en réalité de l'éclairage auquel il est fait appel : prendre pour point de départ du raisonnement l'action de la puissance publique, ou axer la réflexion sur les migrants eux-mêmes. Cet ouvrage s'efforce de restituer les deux aspects de cette relation.

La première partie de cet ouvrage, relative à l'intégration du phénomène migratoire par les pouvoirs publics, réunit quatre contributions qui, soit renouvèlent leur objet d'étude, soit abordent des thématiques qui n'ont été étudiées que de manière marginale. Ainsi, Marie Gautier s'interroge sur le point de savoir si l'ordre public peut être qualifié d'ultime frontière pour les citoyens européens. Cette interrogation pourrait étonner dans la mesure où le principe de la libre circulation des ressortissants de l'Union est l'une des quatre libertés fondamentales inscrites dans les traités depuis l'origine, et dont l'effectivité n'a cessé de croître suite à l'instauration d'une citoyenneté européenne. Dès lors que l'un des objectifs de l'Union est de construire un espace sans frontières intérieures, chaque citoyen devrait pouvoir se déplacer sans aucune entrave. Or, pour l'auteure, tel n'est toujours pas le cas. Outre le fait que, par exemple, l'exigence de ressources suffisantes est encore requise pour les non-actifs, la clause d'ordre public s'applique avec une scrupuleuse permanence en droit de l'Union européenne. Cette stabilité, qui contraste avec les nombreuses réformes qui ont eu trait à la libre circulation des personnes, est en outre accentuée par une jurisprudence accueillant assez favorablement le motif d'ordre public lorsqu'il

## PROPOS INTRODUCTIFS

est invoqué par les États membres quand ils souhaitent justifier, notamment, l'expulsion d'un citoyen européen de leur territoire. Quant au statut des résidents de longue durée, malgré les apports de la directive 2004/38, il n'est pas, en pratique et pour le moment, si protecteur qu'il aurait pu le laisser paraître. Au fond, peut-être faut-il considérer avec l'auteure, que l'ordre public constitue un « *obstacle ontologique* » au projet européen : expression ultime de la souveraineté de l'État, il corrobore le fait que la citoyenneté de l'Union ne peut être qu'une « *citoyenneté de superposition* ».

Clémentine Mazille a focalisé ses réflexions sur la Suisse : un pays marqué par une tension structurelle, presque identitaire, entre son enclavement et sa non-appartenance à l'Union européenne. Cette situation d'intériorité géographique conjuguée à une extériorité politique et juridique ne pouvait que les inciter à coopérer ; l'impératif de l'action devenant plus nécessaire à mesure de l'approfondissement de la construction européenne. À cet égard, la question de la politique migratoire s'avère être un bon exemple à l'aune duquel il est envisageable d'évaluer non seulement l'état des relations Suisse – UE, mais aussi de s'interroger sur les modalités de construction d'un espace commun qui prendrait des formes institutionnelles et normatives inédites sans emprunter la voie de l'adhésion. C'est bien cette « spécificité suisse » et la singularité de la relation entre la Suisse et l'Union européenne dans le domaine migratoire que l'auteure étudie. L'articulation des politiques migratoires de la Suisse et de l'Union reposerait ainsi sur une double dialectique : celle d'une libéralisation et de l'encadrement des migrations, et celle d'une fragmentation et d'une cohésion des espaces migratoires. Peu à peu, le droit suisse s'est organisé par référence au droit de l'Union et en recourant à certaines de ses techniques, sans pour autant lui correspondre tout à fait. Le territoire suisse se trouve alors « *à la fois transcendé par l'insertion dans l'espace UE et refondé par la coopération transfrontière* ».

L'analyse de la politique migratoire allemande par Barbara Dietz met l'accent sur sa longue tradition de la politique d'accueil des migrants. La souplesse de cette politique qui a subi de nombreuses modifications au gré des changements géopolitiques a permis à l'Allemagne de conserver son statut de l'une des principales destinations des flux migratoires au sein de l'Union européenne. Après avoir connu une forte migration de travail dans les années 1960 et 1970, l'Allemagne a fait le choix d'accueillir une partie importante de ressortissants des pays de l'ex-URSS et d'Europe de l'est à partir des années 1990, notamment les populations d'origine allemande et juive. Cette dernière vague de migration a eu un impact important sur la société allemande et a conduit à une redéfinition de la politique migratoire allemande, qui est devenue plus restrictive. Les considérations ethniques qui ont motivé les migrants il y a dix ans ont été remplacées par des raisons plutôt économiques. L'Allemagne cherche maintenant à contrôler ces flux afin de privilégier les travailleurs qualifiés et d'attirer la main d'œuvre dont l'Allemagne, vieillissante, a besoin.

La comparaison des politiques migratoires de la Lituanie, pays membre de l'Union européenne depuis 2004 et de la Biélorussie, pays frontalier de l'Union européenne, par Olga Gille-Belova, montre les difficultés que rencontrent les autorités de ces deux États à répondre de manière efficace aux défis posés par de nouveaux flux migratoires. Ces pays se sont retrouvés à la périphérie de deux pôles majeurs d'immigration que sont les pays plus riches de l'Union, d'un côté, et la Russie, de l'autre. La gestion des flux migratoires est progressivement envisagée par les autorités lituaniennes aussi bien que biélorusses comme l'un des instruments visant à répondre non seulement aux questions de la sécurité mais également aux problèmes démographiques et socio-économiques de chaque pays. Néanmoins, les politiques concrètes témoignent de l'impuissance de ces États face à l'ampleur de l'émigration et de l'incapacité de leurs dirigeants d'envisager une politique d'immigration plus réaliste.

Pour sa part, Valeria Villa révèle les difficultés des autorités publiques en Italie à s'adapter au changement rapide entraîné par le passage du statut traditionnel du pays d'émigration à celui de destination importante d'immigration. Cette dernière provient principalement des pays frontaliers de l'Union européenne et répond parfois aux problèmes que le gouvernement italien n'a pas su anticiper telle par exemple l'explosion de la demande d'assistance aux personnes âgées en absence de structures adaptées. L'intégration des immigrés s'est souvent faite de manière spontanée car l'élaboration et la mise en place des politiques publiques en la matière a été tardive et n'est intervenue que lorsque les différents gouvernements se sont rendus compte qu'il ne s'agissait pas d'une situation temporaire. L'auteure révèle, en effet, les faiblesses de la politique d'intégration, notamment dans le domaine de la formation linguistique et professionnelle des nouveaux migrants.

La deuxième partie de cet ouvrage, qui prend pour point d'ancrage les migrants eux-mêmes, traite des incidences du phénomène migratoire sur les espaces publics, qu'ils soient territoriaux ou sociaux. Clément Benelbaz s'est ainsi penché sur la migration des gens du voyage, catégorie juridique bien particulière, qui est souvent – et malheureusement – au cœur de l'actualité. L'auteur se demande à cette occasion s'il existe un droit spécifique pour ce groupe socio-culturel. Si l'expression de « gens du voyage » comprend des personnes d'origine variées, toutes partagent un trait commun : l'itinérance. Cette caractéristique a d'ailleurs été le critère essentiel justifiant souvent, pour l'administration, la création d'une catégorie juridique particulière et la mise en place d'une différence de traitement. L'auteur s'interroge alors sur le dilemme qui a traversé, et traverse encore, les pouvoirs publics : faut-il les contrôler ou les intégrer ? L'administration a longtemps privilégié un régime de police renforcé à leur égard, exerçant scrupuleusement ses prérogatives en termes de contrôle, mais ne mettant en œuvre que très partiellement les droits spécifiques qui leur sont attachés. Le temps est désormais au changement de paradigme. Il est nécessaire que l'administration assure enfin leur intégration et la garantie des droits dont ils disposent en leur appliquant, tout simplement, le droit commun. Un mouvement paraît s'enclencher dans ce sens, notamment grâce à certaines influences européennes. Cependant,

## PROPOS INTRODUCTIFS

celles-ci demeurent encore très insuffisantes, et ne pourront aboutir que s'il existe une action conjointe de l'Union européenne et des États membres.

Pour sa part, Hugo Flavier a souhaité appréhender les bouleversements qui affectent les professions juridiques réglementées françaises – qu'il qualifie d'« élites juridiques » – suite aux développements de la construction européenne. Ces professions peuvent en effet, au moins théoriquement et selon des modalités variables, migrer et s'installer librement dans l'un des États membres afin d'y exercer leurs activités. Le choix du concept d'« élite », au sein d'une analyse purement juridique, aurait pu apparaître comme non pertinent. Selon l'auteur toutefois, l'étude de ces professions au prisme d'une approche élitaire a ceci de stimulant qu'elle permet d'illustrer autrement leurs spécificités. En effet, à la différence d'autres élites, les professions juridiques se singularisent par l'intimité des relations qu'elles ont tissées avec l'État. Or, cette relation toute particulière qui unit les juristes et l'État a été perturbée par le développement du droit de l'Union européenne. Ainsi, la constitution d'un marché intérieur a touché au lien qui s'était historiquement construit entre l'État et ses juristes. Mais par-delà l'État, les changements générés par le droit de l'Union touchent les professionnels du droit eux-mêmes. L'activité normative de l'Union européenne a directement modifié le statut juridique, voire le statut social, des professions juridiques réglementées. En leur appliquant un droit de nature fondamentalement économique, l'Union a affaibli tant la portée de leurs règles statutaires que les protections dont elles bénéficiaient. En somme, par touches successives, le droit européen est venu altérer la spécificité traditionnelle dont les élites juridiques pouvaient se prévaloir.

Dans son analyse de la politique migratoire de la Grande Bretagne, Moya Jones expose les particularités de l'intégration des immigrés en Écosse et au pays de Galles, anciennes nations celtiques. Elle souligne les tensions créées par les changements de nature des flux migratoires, où les ressortissants des anciennes colonies britanniques, qui étaient des minorités ethniques visibles, ont été remplacés par une vague d'immigrés blancs européens en provenance des nouveaux pays membres de l'Union européenne, en particulier de Pologne. L'arrivée de ces migrants interroge sur la remise en question – réelle ou supposée – des identités régionales, déjà mises à mal par la présence dominante de l'Angleterre. Si leur intégration ne semble guère poser de difficultés en Écosse, la situation est plus complexe au pays de Galles où ces nouveaux migrants sont parfois considérés comme fragilisant la consolidation de l'identité galloise par leur désintérêt à l'égard de la langue régionale, marqueur identitaire primordial.

Magdalena Lesińska explore les enjeux que pose l'émigration massive des citoyens polonais dans les années 2000 à leur pays d'origine. Le sujet de l'émigration et le rapport à l'égard des émigrés est devenu un des sujets clefs du débat public en Pologne et les dernières campagnes électorales ont clairement montré le désir des acteurs politiques d'instrumentaliser les diasporas polonaises à l'étranger. Depuis l'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004, le nombre de votants à l'étranger a en effet augmenté tant à cause d'une nouvelle vague

d'émigration que grâce à la participation plus active des membres plus anciens de la diaspora polonaise. La mobilisation électorale reflète un clivage politique profond, car le vote des nouveaux émigrés bénéficie essentiellement aux centristes et aux libéraux, tandis que les anciens émigrés soutiennent les partis conservateurs de droite. Néanmoins, le poids électoral de la diaspora reste relativement faible, et les acteurs politiques polonais semblent en réalité plus intéressés par l'importance symbolique du sujet de l'émigration.

Enfin, la contribution d'Oussama Ezzeddine nous propose une étude, très argumentée, sur les causes et les conséquences économiques des migrations en Europe. En dépit de la difficulté d'accès aux données brutes, il est possible d'affirmer que les causes économiques ne doivent pas systématiquement être cherchées dans un différentiel salarial, mais également dans le taux de croissance espéré, dans le niveau de chômage, ou encore dans le commerce des biens et des services. Mais, bien plus que ces causes d'ores et déjà connues, ce sont les effets de réseaux (notamment familiaux) qui exercent une influence déterminante dans les choix de migrer ainsi que les différences de richesse et de chômage. Autre constat qui peut étonner : « *La mobilité du travail est positivement corrélée avec la distance* » géographique entre le pays de provenance et celui de destination. Quant aux conséquences, l'auteur constate que, suite à l'élargissement de l'Union, les migrations n'ont eu en réalité que peu d'incidences économiques. Sur un plan budgétaire, les effets des migrations, lorsque la main d'œuvre n'est pas qualifiée, sont négatifs sur le court terme mais positifs à long terme. Du point de vue de l'impact sur le marché du travail, celui-ci est, contrairement à ce que l'on entend parfois, relativement mineur, sauf dans l'hypothèse où les travailleurs migrants en viendraient à se substituer aux travailleurs domestiques.

Telles sont les contributions qui figurent dans cet ouvrage collectif. Situé à la croisée des chemins entre droit, science politique, sociologie et économie, on espère qu'il donnera au lecteur certaines clefs de compréhension du phénomène migratoire. On espère surtout qu'il renouvellera, au moins pour partie tant le sujet est inépuisable, la façon dont on peut aborder une thématique qui, par essence, transcende les clivages disciplinaires.

Clément BENELBAZ  
Hugo FLAVIER  
Olga GILLE-BELOVA  
Moya JONES

## TABLE DES MATIÈRES

*Propos introductifs*

### PREMIÈRE PARTIE :

#### L'INTÉGRATION DU PHÉNOMÈNE MIGRATOIRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS


L'ordre public, ultime frontière pour les citoyens européens ? par Marie GAUTIER .....	15
Les aspects juridiques de la politique migratoire d'un pays enclavé dans le territoire de l'Union européenne : l'exemple de la Suisse par Clémentine MAZILLE .....	25
Destination Germany: Patterns, Demographic Consequences and Policy Implications of East-West Migration par Barbara DIETZ .....	39
Les politiques migratoires des pays frontaliers de l'Union européenne par Olga GILLE-BELOVA .....	57
Les politiques publiques en matière d'intégration sociale des immigré(e)s adultes: le cas de l'Italie par Valeria VILLA .....	77

### DEUXIÈME PARTIE :

#### L'INCIDENCE DU PHÉNOMÈNE MIGRATOIRE SUR LES ESPACES PUBLICS

Existe-t-il un droit spécifique aux gens du voyage ? par Clément BENELBAZ .....	95
La migration des élites juridiques en Europe. Réflexions sur l'influence de l'Union européenne sur les professions juridiques réglementées françaises » par Hugo FLAVIER.....	115
Eastern European migration to the UK: Focus on Scotland and Wales par Moya JONES .....	147
Reproducing Socio-political Cleavages. The Case of Electoral Mobilisation of the Polish Diaspora » par Magdalena LESIŃSKA.....	157
Les migrations en Europe : quelles causes pour quelles conséquences économiques ? par Oussama EZZEDDINE .....	177





Depuis une vingtaine d'années, les questions migratoires sont devenues un sujet important du débat public national ou européen. L'irruption du terrorisme de masse, l'élargissement de l'Union européenne, la crise financière de 2008 suivie immédiatement de la crise des dettes souveraines, ont conduit les États et l'Union européenne à modifier en profondeur leur rapport à l'autre, à l'étranger.

Cet ouvrage propose de porter un regard original sur les différentes politiques migratoires en Europe, tant des États d'accueil que ceux de provenance des migrants, à compter des années 2000. Issu du colloque de Bordeaux des 29 et 30 novembre 2012, il concentre ses analyses sur le territoire européen au sens large, c'est-à-dire en incluant des États non membres de l'Union européenne. Il prend également le parti de la pluridisciplinarité afin de saisir, de la façon la plus complète possible, la complexité du phénomène migratoire et d'offrir au lecteur des clefs de compréhension. On y trouve ainsi des travaux de sociologie, d'économie, de science politique et, bien entendu, de droit.

Dès lors, sont abordées des thématiques aussi diverses que l'ordre public, les gens du voyage, la mobilisation électorale des diasporas, l'intégration sociale des immigrés ou encore la migration des élites juridiques à travers le prisme des professions réglementées. De même, les politiques publiques de la Suisse, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Écosse et du Pays de Galles et de certains pays frontaliers à l'Est de l'Europe, tels que la Pologne, la Lituanie et la Biélorussie, font l'objet d'une analyse approfondie.

