

République populaire de Chine-Union européenne : vers un partenariat stratégique en matière migratoire ?

Depuis le milieu des années quatre-vingt, l'Europe connaît une vague migratoire en provenance de la république populaire de Chine. En 2000, le Conseil de l'Europe estimait à 200 000 le nombre de citoyens chinois résidant légalement sur le continent. Et, entre 600 000 et 900 000 les migrants en situation irrégulière. Les mouvements de population chinoise en Europe augmentent alors que l'Union européenne et la Chine mettent en place un partenariat accru qui s'appuie lui-même sur un développement de la circulation des hommes, nécessitant la mise en place d'une gestion partagée des flux.

Le renouveau des flux migratoires chinois sur le continent européen⁽¹⁾ date du milieu des années quatre-vingt, mais s'est fortement accentué à partir du milieu des années quatre-vingt-dix. Comme les flux migratoires du début du XX^e siècle, ceux d'aujourd'hui concernent l'ensemble du continent européen. Les migrants chinois se dirigent principalement vers les États ayant une importante et ancienne communauté chinoise (France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Allemagne). Aux Pays-Bas, la communauté chinoise est passée de 20 000 personnes en 1955 à plus de 100 000 en 2000. En France, les recensements de 1985, 1990 et 1999 font état respectivement de la présence de 5 000 ressortissants chinois, puis de 14 051 et enfin de 28 319 personnes. En Allemagne, de 2000 à 2001, le volume de la communauté chinoise a augmenté de 24 % et, depuis 1978, sa population a été multipliée par 64, passant à 63 000 personnes en nombre absolu. Les nouveaux migrants chinois investissent aussi les "nouveaux" pays d'immigration d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal). En Italie, en 2001, il y avait 69 000 ressortissants en séjour régulier, dont 15 000 mineurs. Leur nombre serait néanmoins plus élevé, atteignant les 100 000 personnes selon la Fédération européenne des organisations chinoises. En Espagne, au milieu de 2002, la présence chinoise atteignait 80 000 personnes, dont 42 500 étaient en situation régulière, 1 900 naturalisés et le reste en situation irrégulière. Certains pays d'Europe du Nord, comme le Danemark, ont également vu le nombre de ressortissants chinois augmenter sur leur territoire, mais en nombre moindre que les pays précédemment cités. Depuis 1989, les pays d'Europe centrale et orientale sont devenus des espaces de transit et

par **Carine Pina-Guerassimoff**,
chercheur associé
Laboratoire SEDET,
CNRS/université
de Paris VII

1)- Pina-Guerassimoff Carine
(dir.) "Migrations chinoises
en Europe", *Migrations
et société*, n° 89,
vol 15, sept-oct. 2003.

d'installation pour les migrants chinois. Parmi ces États, la Hongrie a été un précurseur dans l'accueil de ces migrants. Leur nombre y est passé de zéro en 1980 à 11 621 en 1990 et à 27 330 en 1991. La Tchéquie, la Pologne et la Slovaquie ont également connu l'arrivée de ressortissants chinois. En Russie, leur présence semble être massive : selon Vilya Gelbras, il y aurait entre 200 000 et 450 000 Chinois.

Le drame de Douvres a amené les États européens à mettre en place une politique de coopération avec le gouvernement chinois pour la maîtrise des nouveaux flux migratoires.

L'augmentation des flux de population en provenance de la république populaire de Chine (RPC) s'accompagne de leur diversification. L'ensemble des chercheurs européens et chinois souligne une multiplication des zones d'origine des migrants. Le Sud de la province du Zhejiang fournit

encore l'essentiel des flux vers l'Europe. Mais de nouveaux points de départ sont apparus. Les provinces chinoises du Nord-Est fournissent un contingent important de migrants (les Dongbei), surtout en France. Les Fujian apparaissent en Grande-Bretagne, au Danemark et en Hongrie. Les grandes métropoles chinoises comme Pékin, Tianjin et Shanghai enregistrent aussi des départs vers le continent européen.

De nouveaux migrants chinois en Europe : dispersion, diversification et mobilité

Les profils sociodémographiques des migrants se complexifient. À côté de petits ou grands commerçants, on trouve des employés peu qualifiés destinés à travailler dans la restauration ou la confection, des hommes d'affaires, des professions libérales, des étudiants, des sans-emploi, parfois très qualifiés, et des artistes. Dans les pays d'Europe occidentale, les femmes viennent concurrencer les hommes tant en nombre que dans les activités exercées. Les tranches d'âge représentées s'élargissent : à côté de très jeunes migrants, une population âgée de 40 à 50 ans est de plus en plus présente. En Europe occidentale, les nouveaux migrants chinois ont trouvé principalement à s'employer dans les niches économiques traditionnelles (restauration, confection, voir note 14, p. 87). Les marchés économiques de l'Europe du Sud et de l'Est permettent plus aisément d'entreprendre des activités commerciales indépendantes. L'Europe du Sud, et notamment l'Italie, offre des possibilités de participation, voire d'intégration à l'économie nationale, tandis que les économies en difficulté de l'Europe de l'Est ont favorisé l'émergence d'activités commerciales et d'affaires en relation étroite avec la Chine.

Les nouveaux migrants chinois ont varié leurs modalités d'entrée en Europe. Le regroupement familial demeure cependant le principal moyen d'accès à l'Europe de l'Ouest et du Sud. L'Europe de l'Est a longtemps été ouverte aux entrepreneurs, hommes d'affaires et commer-

cants. Au début des années quatre-vingt-dix, les États d'Europe du Sud ont permis l'installation d'une immigration d'entrepreneurs. L'Espagne, le Portugal ou l'Italie ont octroyé des permis de travail aux migrants chinois, tandis que l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou le Danemark choisissent d'attirer une immigration étudiante ou hautement qualifiée en provenance de la république populaire de Chine. Enfin, des années quatre-vingt-dix jusqu'à nos jours, les demandes d'asile déposées par les migrants chinois ont augmenté de manière très importante, se concentrant en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne et aux Pays-Bas. En France, pour 2003, le nombre de demandes d'asile déposées par les ressortissants chinois était de 5 348.

Il y a lieu de souligner l'extrême mobilité intra-européenne des migrants chinois. Un nombre important d'entre eux, résidant dans le sud de l'Europe, provient d'une ré-émigration depuis la France, l'Allemagne et l'Europe centrale. Ces déplacements successifs sont facilités par la libre circulation prévalant dans l'espace Schengen et semblent également soutenus par l'existence de réseaux sociaux et familiaux. Ces derniers sont plus ou moins développés en fonction de l'origine géographique des migrants chinois : on constate que les relations intra-européennes sont nettement facilitées pour les migrants originaires du Sud du Zhejiang, qui ont développé une réelle migration "en éventail", éparpillant les familles dans chacun des pays européens. Les relations communautaires des migrants chinois s'élargissent aussi à des espaces extra-européens : l'Amérique du Nord et la Chine elle-même. La circulation migratoire chinoise se caractérise ainsi par des flux de personnes, mais aussi par une circulation d'informations et de biens.

L'accroissement des flux migratoires, légaux et illégaux de la république populaire chinoise vers l'Europe ne peut être imputé seulement à la libéralisation par la Chine des mouvements de ses ressortissants. Il semble être aussi le corollaire "naturel", et souhaité, de l'accroissement des échanges entre les deux partenaires.

Chine/Union européenne : des relations accrues

Au cours des quatre dernières années, les relations de la Chine et de l'Union européenne (UE) se sont considérablement accélérées, tant au niveau économique qu'au plan institutionnel et politique. La Chine est, aujourd'hui, le second partenaire commercial de l'UE. En 2003, le montant des échanges commerciaux atteignait 135 milliards d'euros. Le commerce sino-européen reste en défaveur de l'Europe qui accusait en 2002 un déficit commercial de 47 milliards d'euros. Néanmoins, l'Europe se place parmi les investisseurs majeurs en Chine avec un montant total de 34 milliards d'euros d'investissements directs⁽²⁾. La coopération commerciale institutionnelle entre la Chine et l'UE s'est également étendue. Lors de la récente visite du Premier ministre chi-

2)- Commission européenne, *Commission Policy Paper for Transmission to the Council and the European Parliament. A maturing partnership - shared interests and challenges in EU-China relations*, Bruxelles, 10 septembre 2003, 32 p. http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/doc.htm

3)- Romano Prodi,
*Relations between the
EU and China : more than
just business*, Bruxelles,
6 mai 2004.
[http://europa.eu.int/comm/
external_relations/news/
prodi/sp04_227.h](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/prodi/sp04_227.h)

4)- Commission européenne,
*Commission working
Document. Country Strategy
Paper. China 2002-2006*.
1^{er} mars 2002, 24 p.
[http://europa.eu.int/comm/
external_relations/China/
intro/doc.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/China/intro/doc.htm)

5)- Commission européenne,
*Commission Policy Paper
for Transmission to the
Council and the European
Parliament, op.cit.*

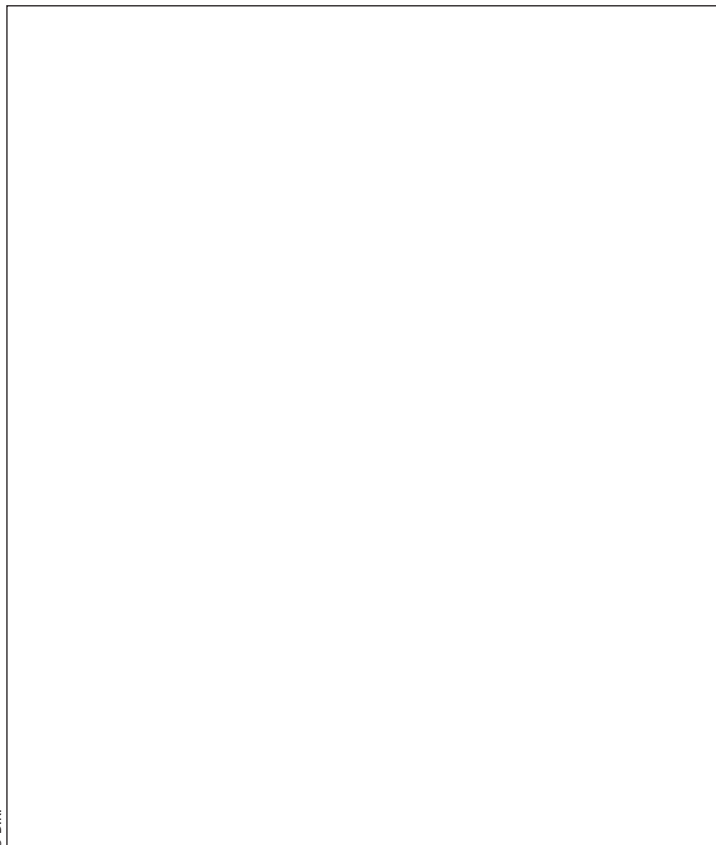
6)- Conseil pour
les affaires générales et
les relations extérieures,
session 2577, Luxembourg,
25-26 avril 2004.
[http://europa.eu.int/comm/
external_relations/China/
gac.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/China/gac.htm)

nois, Wen Jiabao, en mai 2004, les deux partenaires ont établi officiellement un dialogue politique sur le commerce⁽³⁾. La coopération sectorielle a également connu des avancées majeures. En 2002, un accord sur le transport maritime a été conclu, le premier du genre signé par l'UE. En mai 2004, ce sont la politique de concurrence et les douanes qui ont été l'objet de discussions et d'accords.

La Chine est un des principaux bénéficiaires des programmes de coopération mis en œuvre par la Commission européenne. Le *China Strategy Country* (2002-2006)⁽⁴⁾, approuvé en février 2002 par la Commission, prévoit un budget total de 250 millions d'euros pour cette coopération. Trois objectifs président à l'aide européenne. Il s'agit de soutenir les réformes économiques chinoises, d'aider la Chine dans le domaine de la protection de l'environnement, d'y promouvoir une bonne gouvernance et le rôle du droit. La Chine est également l'un des principaux États à profiter des programmes régionaux de coopération (Commission européenne-Asie), avec un montant alloué en 2002 de 21 millions d'euros⁽⁵⁾.

Outre les échanges commerciaux, scientifiques et culturels, ce sont les relations politiques qui, aujourd'hui, ont pris une ampleur singulière. En effet, depuis 1998, il existe des sommets annuels sino-européens au sein desquels se rencontrent les dirigeants du plus haut niveau (Premier ministre, ministres des Affaires étrangères, etc.). C'est lors du sixième sommet, tenu en 2003, que la Chine et l'Union européenne ont décidé de donner un nouvel élan à ces relations ; la Chine adoptant pour la première fois un document d'orientation sur sa politique à l'égard de l'Union européenne. Quant à cette dernière, elle réaffirme, en 2003, dans son document d'orientation sur sa politique de stratégie et de défense, que la Chine constitue un des partenaires majeurs dans la mise en œuvre de la politique extérieure et de défense commune européenne. La Chine est, en effet, un allié notable de l'Union européenne face à la politique étrangère américaine, défendant, entre autres, avec elle, l'importance du rôle des Nations unies et la nécessité de trouver une solution négociée en Irak.

Même la délicate question de l'embargo européen sur les ventes d'armes à la Chine, décidé en 1989, après les événements de Tian'an men, semble se diriger vers une solution positive pour la Chine. Certes, l'ensemble des institutions européennes insiste sur le fait que la levée de l'embargo est liée au progrès effectué par la Chine dans le domaine du respect des droits de l'homme. Le Conseil pour les affaires générales et les relations extérieures de la Commission reconnaissait, cependant, *"qu'il convenait de trouver à ce problème une solution qui tienne compte de la situation actuelle de la Chine"*⁽⁶⁾, et que la question est aujourd'hui liée au progrès fait dans l'application du code de conduite européen en matière de vente d'armes. Comme le rappelle Chris Patten, commissaire aux Affaires étrangères de la Commission, il semble néces-



L'ancien Premier ministre chinois Hua Kuo Feng, avec Jacques Chirac, à l'hôtel de ville de Paris.

saire de trouver rapidement une issue à cette question car, dit-il, “*Je tiens bien sûr à avancer dans notre important partenariat stratégique avec la Chine, qui émerge rapidement comme étant un acteur global [...]. C'est l'une des principales priorités de la politique étrangère dans les années à venir.*”⁽⁷⁾ Mais d'ores et déjà, la relation entre la Chine et l'Union européenne est qualifiée de relation “mature”.

La visibilité de l'UE en Chine

La Chine reste une des priorités de l'Union européenne pour les années à venir. Cette dernière a ainsi défini comme objectif d'accroître et d'améliorer sa visibilité en Chine, par l'intermédiaire, notamment, des médias chinois et ceci à tous les échelons administratifs de la Chine. Cet objectif doit également être poursuivi par le biais “*de l'augmentation de l'accès des citoyens chinois en tant qu'individus aux sources d'informations, par le développement des technologies de l'information, des télécommunications et des voyages à l'extérieur [...]*”⁽⁸⁾. De même, “*afin de renforcer la compréhension mutuelle, des efforts doivent être faits pour promouvoir les contacts de personnes à personnes, au travers de la promotion du tourisme, des échanges culturels et éducatifs.*”⁽⁹⁾

7)- Chris Patten, *Lifting of the arms embargo on China : The Rueda Report on Arms Export*, Parlement européen, Strasbourg, 16 novembre 2004. http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp04_483

8)- Commission européenne, *Commission Policy Paper for Transmission to the Council and the European Parliament*, op.cit.

9)- *Ibidem*.

10)- http://europa.eu.int/comm/external_relations/China/intro/doc.htm

Un pas significatif a été fait dans ce sens avec la signature le 30 octobre 2003 du premier "Mémoire sur les voyages touristiques de groupes en Europe"⁽¹⁰⁾. Le texte, conclu entre l'Administration nationale du tourisme de la République populaire de Chine et l'Union européenne, développe les diverses questions relatives à l'organisation des voyages et la délivrance des visas. Il est entré en vigueur en septembre dernier sur l'ensemble des territoires de l'Union européenne, à l'exception du Danemark, de l'Irlande et de la Grande-Bretagne. L'article 5 concerne la question des séjours illégaux et prévoit des modalités de réadmission. Ce texte est révélateur du dilemme européen face à la question de l'accroissement des échanges de personnes avec la Chine.

S'il est en effet nécessaire, et voulu, d'accroître la circulation humaine entre les deux partenaires pour favoriser les échanges, il est également important pour l'Union européenne de combattre l'immigration illégale.

L'Union européenne et les États membres

qui la composent ne peuvent pas se résoudre à ne pas contrôler les flux et ont pour cela engagé des négociations particulières avec la Chine.

Comme tous les mouvements de population, la circulation des nouveaux migrants chinois a influencé et influence les rapports interétatiques. Le drame de Douvres⁽¹¹⁾ a amené les États européens à mettre en place une politique de coopération avec le gouvernement chinois pour la maîtrise des nouveaux flux migratoires. La coopération sino-européenne en matière migratoire se déroule à l'intérieur de deux structures majeures : l'ASEM (*Asia Europe Meeting*) et l'UE. L'objectif majeur de ces coopérations est de lutter contre les mouvements illégaux (notamment par l'obtention de la signature d'un accord de réadmission UE-Chine), tout en permettant l'accroissement des flux légaux.

Vers une politique sino-européenne de contrôle migratoire

L'ASEM est conçu comme un processus informel de dialogue entre les États membres de l'Union européenne et, aujourd'hui, onze États asiatiques. C'est un outil complémentaire au travail et aux coopérations "institutionnelles" mises en place pour les relations bilatérales de l'UE. Au sommet de Séoul (octobre 2000), à la suite de la tragédie de Douvres, la Chine, l'Allemagne et l'Espagne ont proposé d'instituer une réunion ministérielle annuelle sur les problèmes migratoires Europe/Asie. La première s'est tenue les 4 et 5 avril 2002 à Lanzarote (Espagne). Le projet de déclaration de la réunion de Lanzarote précise que "les questions de migration constituent un élément important des relations entre les partenaires de l'ASEM, et (que) les ministres ont décidé de coopérer

La gestion des flux migratoires chinois fait aujourd'hui partie intégrante du dialogue politique institué par l'UE avec la Chine.

11)- Le 18 juin 2000, à Douvres, 58 migrants chinois sont morts étouffés dans un camion à la frontière.

afin de gérer les flux migratoires entre l'Europe et l'Asie conformément aux principes de l'intérêt mutuel, de l'égalité et du respect mutuel"⁽¹²⁾. Néanmoins, est-il souligné, la gestion des flux migratoires devra prendre en compte "des éléments multiples et complexes tels que, notamment, des écarts dans le développement socio-économique des pays et la propagation de la criminalité organisée"⁽¹³⁾. Les principaux moyens de coopération proposés sont l'échange d'informations sur les flux migratoires, la formation et l'assistance technique. Dans cette optique, les ministres concernés ont décidé de mettre en place un réseau de points de contacts chargé de coordonner et de préparer des réunions au niveau d'experts entre les partenaires et des réunions ASEM au niveau des directeurs généraux des services d'immigration, sur les flux de migration illégaux ainsi que sur la détection de documents faux ou falsifiés. Le communiqué final du sommet des ministres des Affaires étrangères de l'ASEM (17-18 avril 2004) souligne à nouveau la préoccupation concernant les flux migratoires. L'ASEM constitue, certes, un cadre privilégié pour le dialogue, mais c'est au sein de la coopération bilatérale UE-Chine que la formalisation de la coopération en matière migratoire est la plus aboutie.

La mise en place de la coopération sino-européenne en matière migratoire date de 2001. La gestion des flux migratoires chinois fait aujourd'hui partie intégrante du dialogue politique institué par l'UE avec la Chine. Le dernier document stratégique de la commission européenne concernant les relations bilatérales avec la Chine demande "que le dialogue (politique) sur les migrations illégales soit plus orienté vers l'obtention de résultats et qu'un accord de réadmission soit signé rapidement"⁽¹⁴⁾. Ce dialogue politique à haut niveau est soutenu par une réelle coopération entre les deux partenaires. La gestion des flux migratoires constitue en effet depuis 2001 un point particulier de la coopération instituée entre la Commission européenne et la Chine. C'est le document stratégique de travail de la Commission pour la coopération Chine-Commission UE, élaboré en 2001, qui en définit les objectifs et les moyens. Ils s'inscrivent dans la thématique générale de soutien à la mise en place d'une "bonne" gouvernance et du rôle du droit. "Finalement, une attention particulière doit être donnée aux phénomènes de migration illégale et de trafics d'être humain, qui demandent une coopération renforcée entre la Chine et l'UE. [...] Les principaux moyens explorés incluent des campagnes d'information locales en Chine, la lutte contre les documents falsifiés et l'utilisation frauduleuses de documents, et un possible accord de réadmission."⁽¹⁵⁾ Prévue initialement sur une période d'initialisation de deux ans (2003-2005), la coopération s'appuie sur un budget de dix millions d'euros. Les diverses rencontres entre responsables chinois et européens sur la question permirent d'affiner les moyens de coopération. Deux volets de collaboration ont été définis :

12)- *Projet de déclaration du président de la conférence ministérielle de l'ASEM sur la coopération pour la gestion des flux migratoires entre l'Europe et l'Asie.*
<http://ue.eu.int/ueDocs>

13)- *Ibidem.*

14)- Commission européenne, *Commission Policy Paper for Transmission to the Council and the European Parliament, op.cit.*

15)- Commission européenne, *Commission working Document. Country Strategy Paper. China, op.cit.*

le premier concerne une coopération administrative, et porte essentiellement sur les documents falsifiés. Outre l'échange mutuel d'informations, ce plan comprend également la formation réciproque des officiers sur les pratiques respectives des visas/passeports et les procédés d'identification des documents falsifiés.

Les groupes de migrants à risque

Le second volet, intitulé "*autres formes de coopération*", comprend notamment l'étude des phénomènes migratoires, ainsi qu'une attention soutenue aux groupes de migrants dits "à risque" (femmes-enfants). En 2002, l'UE permettait le regroupement d'un premier panel d'experts européens et chinois sur les migrations chinoises en Europe sous l'égide de l'OIM (International Organization for Migration)⁽¹⁶⁾. Faisant le bilan de la coopération, le document stratégique de la coopération Chine-UE 2003 souligne les difficultés de mise en œuvre du programme planifié sur la migration illégale, dues notamment "*à la complexité et à la sensibilité de certains points*". Par ailleurs, les dirigeants européens insistent aujourd'hui sur "*la nécessité de renforcer les échanges sino-européens sur la question des migrations, notamment grâce à la signature d'un accord de réadmission entre l'Union européenne et la Chine*"⁽¹⁷⁾.

16)- Frank Lascko (dir.), "Understanding Chinese migration in Europe", *International Migration*, vol. 41, 2003.

17)- Romano Prodi, *UE-Chine : un partenariat dynamique*, Europe Nouvelle, 20 avril 2004.

La signature d'un engagement officiel semble être le principal point d'achoppement de la coopération. Outre les problèmes matériels que ce type d'accord peut poser à la Chine, notamment dans la recherche systématique des identités des migrants en séjours irréguliers, la réadmission suppose la résolution des questions financières des rapatriements. Néanmoins, des accords de réadmission "partielle" existent déjà entre les deux partenaires.

L'accord sur le tourisme signé en 2003 prévoit que la Chine réadmettra les touristes demeurés illégalement en Europe. Ce sont les agences de voyage et les tour-opérateurs qui seront responsables du signalement des personnes restées illégalement sur le territoire européen. Le coût du rapatriement sera supporté dans un premier temps par le touriste et, en cas d'impossibilité, par les autorités compétentes de l'État membre concerné qui demandera, par la suite, le remboursement à l'agence de voyage. Le texte prévoit, de manière quelque peu évasive, que des documents devront être fournis pour prouver l'identité des ressortissants. La sanction prévue pour les agences non respectueuses de ces accords sera le retrait de leur accréditation par l'administration nationale du tourisme chinois. En dépit de ces précisions, la mise en œuvre semble assez aléatoire.

Dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale chinoise, un autre accord de réadmission a été signé, passant presque inaperçu, alors qu'il semble fondamental dans le domaine : celui signé par

l'Union européenne et la Région administrative spéciale (RAS) de Hong Kong de la république populaire de Chine en novembre 2002, entré en vigueur le 1^{er} mars 2004⁽¹⁸⁾. La focalisation sur Hong Kong s'explique par son rôle de passerelle migratoire. L'accord prévoit dans ses articles 2 et 3 que la réadmission par la RAS concerne toute personne "résident permanent de la RAS de Hong Kong", mais aussi toute celle qui "était en possession d'un visa ou d'un permis de séjour en cours de validité délivré par la RAS de Hong Kong", ou qui "après son entrée sur le territoire de la RAS de Hong Kong entreprend de pénétrer illégalement sur le territoire des États membres, en arrivant directement du territoire de la RAS de Hong Kong".

Si l'existence de ces accords tend à montrer la bonne volonté de la Chine sur les questions d'immigration illégale, elle s'accompagne, en contrepartie, d'une volonté politique chinoise d'accroissement du nombre de visas européens délivrés. La Chine, à l'inverse des pays européens, poursuit une politique migratoire dynamique, renouant avec une ancienne tradition de départs outre-mer et de connexion entre migration et développement. Les autorités chinoises, surtout au niveau des provinces les plus touchées par les départs, attendent de l'émigration toutes sortes d'avantages : les transferts de fonds, les retours d'investissements, les leviers pour le commerce extérieur, la résorption du chômage interne, etc. Dans ce but, elles adoptent des mesures visant à pérenniser les relations entre elles et les nouveaux migrants. Le partenariat Chine-Union européenne en matière migratoire se heurte ici, semble-t-il, au principal obstacle : la contradiction entre des politiques d'immigration restrictives et une politique d'émigration dynamisée. ◀

18)- *Accord entre la Communauté européenne et le gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la république populaire de Chine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier. Journal officiel de l'Union européenne L 17/25-24/1/2004.*