Royaume-Uni
Immigration : priorité au politique ou à l'économique ?

Jacques FREYSSINET

Au Royaume-Uni, l'immigration est depuis quelques années au centre de l'actualité. Les attitudes à l'égard de l'immigration, qu'il s'agisse de celles des pouvoirs publics, des acteurs économiques et sociaux ou de l'opinion publique, s'expliquent par une histoire qui a vu se constituer une population d'origine étrangère d'ampleur considérable et de composition hétérogène. Les contradictions s'aiguisent entre une logique économique de mobilisation de ressources de main-d'œuvre et une logique politique de gestion des réactions xénophobes d'une fraction de la population.

In the United Kingdom, immigration has been at the heart of current affairs for some years. Attitudes to immigration, whether those of the public authorities, economic and social actors or in public opinion, can be accounted for historically by the accumulation of a large, diverse foreign-born population. Contradictions abound between the economic rationale of mobilising labour resources and the political rationale of managing the xenophobic reactions of a fraction of the population.

Jacques Freyssinet est chercheur associé à l'Ires.

Au Royaume-Uni, la question de l'immigration est depuis quelques années au centre de l'actualité avec successivement le vote sur le Brexit, une nouvelle législation sur les conditions d'entrée, l'impact de la pandémie, les pénuries actuelles de main-d'œuvre, les entrées clandestines à travers le Pas-de-Calais, les expulsions vers le Rwanda. On ne peut comprendre les contradictions actuelles dans les attitudes à l'égard de l'immigration, qu'il s'agisse de celles des pouvoirs publics, des acteurs économiques et sociaux ou de l'opinion publique, sans revenir sur une longue histoire. Elle a vu se constituer, par vagues successives, une population d'origine étrangère qui occupe aujourd'hui une place considérable dans la société britannique. L'importance et l'hétérogénéité de ce « stock », pour utiliser un langage comptable, permettent seules de comprendre la complexité des débats actuels à propos de la maîtrise des « flux ». En longue période, une contradiction émerge, lentement mais fortement, entre des logiques économiques de mobilisation de ressources de main-d'œuvre et des logiques politiques de gestion ou d'exploitation des réactions xénophobes d'une fraction croissante de la population.

Par vagues successives, l'entrée de populations hétérogènes au sein des « *White Britains* »

Au recensement de population de 2021, 10 millions de personnes nées hors du Royaume-Uni représentent 16,8 % de la population totale. Elles sont ventilées en de multiples groupes ethniques (voir l'encadré). Ils occupent des places spécifiques dans la structure des emplois et dans les hiérarchies sociales ; ils sont plus ou moins concentrés géographiquement ; ils connaissent des degrés inégaux d'intégration dans la société britannique. Ces caractéristiques permettent de mesurer la complexité des problèmes qui se posent aujourd'hui.

Une alternance dans la définition des priorités[1]

Pendant tout le XIX[e] siècle et jusqu'au-delà de la seconde guerre mondiale, le Royaume-Uni est un pays d'émigration nette dans le cadre d'un empire colonial puis d'un Commonwealth qui connaissent une expansion mondiale. Les nouveaux espaces conquis offrent d'abord des perspectives de carrière dans l'administration et l'armée ou d'enrichissement rapide dans les activités commerciales. À ces émigrations temporaires s'ajoutent des mouvements massifs d'exode définitif engendrés par le chômage et la misère qui accompagnent la révolution industrielle, parfois les grandes famines comme dans le cas de l'Irlande[2]. Là se trouve l'origine d'une colonisation de peuplement qui donnera naissance aux États-Unis d'Amérique et aux « dominions blancs » (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud). En sens contraire, les flux d'immigration sont d'ampleur limitée. Ils concernent d'abord des travailleurs allemands appréciés dans les fonctions administratives et commerciales, puis des Italiens dans le commerce et les services,

1. Sur l'histoire des migrations au Royaume-Uni : Hansen (2000) ; Holmes (1988) ; Paul (1997) ; Spencer (1997).

2. Jusqu'à son indépendance (1922), l'Irlande fait partie du Royaume-Uni. Ne relèvent donc de l'émigration que les flux de sortie du Royaume-Uni et non les flux massifs vers l'Angleterre. Depuis lors, et même après le Brexit, les citoyens de la République d'Irlande ne sont pas soumis aux règles qui s'appliquent à l'immigration.

enfin des Juifs, principalement polonais, qui fuient les persécutions tsaristes. Il faut y ajouter, peu nombreuses mais chargées de sens, les vagues successives d'exilés politiques en provenance du continent, par exemple les rescapés de la Commune de Paris. Ainsi, jusqu'au début du XX^{e} siècle, le libéralisme économique et le libéralisme politique semblent se conjuguer harmonieusement pour promouvoir la libre circulation des personnes sans contrôle aux frontières.

Cependant, l'arrivée des Juifs de l'Europe de l'Est engendre les premières réactions de « rejet des indésirables ». En 1905, l'Aliens Act impose l'enregistrement obligatoire des étrangers. Ses dispositions sont durcies en 1914 et 1919 pour fournir un cadre juridique qui s'applique jusqu'en 1971 : les fonctionnaires de l'immigration (*Immigration Officers*) décident discrétionnairement des entrées ; des restrictions s'imposent dans l'accès aux emplois ; des obstacles sont créés pour prouver la nationalité britannique[3]. En 1948, la citoyenneté britannique est, pour la première fois, définie par une loi avec des régimes différents pour les dominions devenus indépendants, pour les colonies et pour la République d'Irlande.

Jusqu'alors les mouvements au sein du Commonwealth ne concernent, sauf l'exception des marins, que la population blanche. Le contexte se transforme lorsque s'amplifient les arrivées en provenance successivement des Caraïbes, du sous-continent indien (aujourd'hui Inde, Pakistan et Bangladesh), de l'Afrique orientale et occidentale. Comme il est jugé politiquement indispensable de maintenir le principe de l'unité du Commonwealth et impossible d'adopter une législation explicitement raciste, les gouvernements multiplient les mesures administratives qui visent à limiter les entrées des non-Blancs tout en admettant la nécessité d'accepter celles qui répondent aux besoins de main-d'œuvre. La montée des courants xénophobes et leurs succès électoraux engendrent de nouveaux durcissements. La combinaison de l'Immigration Act de 1971 et du British Nationality Act de 1981 conduit à une définition restrictive de la citoyenneté britannique, principalement ancrée désormais sur le lieu de naissance, et à l'imposition à tous les non-citoyens du régime des permis de travail sans droit d'établissement permanent. En sens contraire (voir *infra*), l'entrée en 1973 dans la Communauté européenne impose au Royaume-Uni l'acceptation de la libre circulation des nationaux des États membres : les choix économiques l'ont alors emporté sur la crainte des risques politiques.

La prise en compte de ces étapes historiques contrastées, ici résumées de manière simplifiée, est nécessaire pour comprendre la complexité des problèmes affrontés au cours des dernières années par les gouvernements britanniques.

La présence massive d'une population hétérogène

En nombre croissant, les populations immigrées occupent des places spécifiques sur le marché du travail et sont victimes de diverses formes d'inégalités et de discriminations sans que l'on dispose d'évaluations satisfaisantes de leur présence en termes de « coûts-bénéfices » pour l'économie britannique.

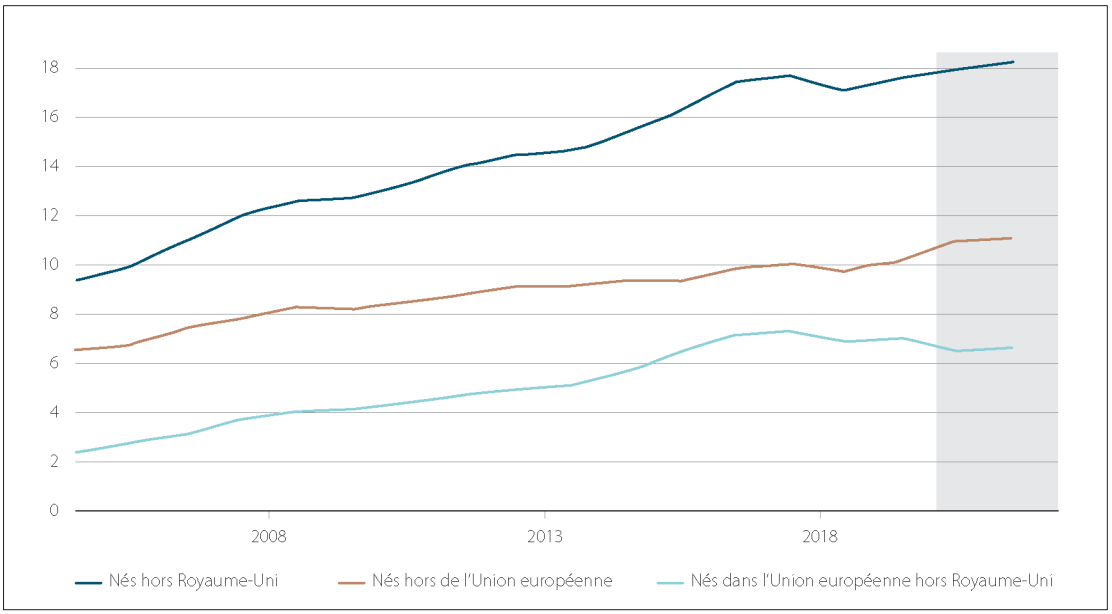
3. Ils visent principalement les *coloured seamen*, les matelots asiatiques qui sont nombreux dans la marine marchande et qui proviennent de l'Empire, donc sont en principe de nationalité britannique.

Les résultats du recensement de population de 2021[4] (ONS, 2022) permettent de mesurer la poursuite de la croissance de la population née à l'étranger (*foreign born* – voir l'encadré). Ses effectifs passent, entre 2011 et 2021, de 7,5 à 10,0 millions, soit de 13,4 à 16,8 % de la population totale[5]. Les *foreign born* représentent en 2021 18 % de l'emploi total, soit 5,9 millions de personnes (Vargas-Silva, Rienzo, 2022). Comme le montre le graphique 1, leur part augmente fortement depuis 2004[6], malgré le recul récent de la part des personnes originaires de l'Union européenne (UE).

Toujours en 2021, leur taux d'emploi est plus élevé que celui des « *UK born* » pour les hommes (83 contre 78 %), mais plus faible pour les femmes (69 contre 72 %). Leur taux de chômage est à peine plus élevé pour les hommes (5,2 contre 5,0 %) mais très supérieur pour les femmes (6,7 contre 3,8 %). Ils sont surreprésentés dans quatre secteurs : hôtels-cafés-restaurants (28 % de l'emploi du secteur), transport et stockage (26 %), information-communication-technologies de l'information (25 %) et santé-travail social (21 %).

Graphique 1 - **Part des personnes en emploi nées hors du Royaume-Uni** (2004-2021)

En %



Champ : 16 ans et plus.
Note : zone en gris : données provisoires.
Source : Fernández-Reino, Rienzo (2022:4).

4. Le recensement de population de 2021 n'a été réalisé qu'en Angleterre et au Pays-de-Galles car l'Ecosse et l'Irlande du Nord ont des sources statistiques propres. Elles n'abritent qu'une très faible part de la population d'origine étrangère.

5. En 1975, le pourcentage était de 5,3.

6. 2004 est la date de départ de la série homogène la plus longue.

Encadré – **Définitions et mesures de la population d'origine étrangère**

L'analyse des migrations internationales au Royaume-Uni est rendue difficile par la multiplicité des définitions utilisées et par les changements intervenus dans les sources statistiques (Anderson, Blinder, 2019 ; Sturge, 2022 ; Sumption, 2021 ; Sumption, Walsh, 2022a).

Définitions

Trois définitions de l'immigrant (*migrant*) sont utilisées :

- les personnes qui sont nées hors du Royaume-Uni quelle que soit leur nationalité, donc y compris des citoyens britanniques ;
- les personnes qui n'ont pas la nationalité britannique quel que soit leur lieu de naissance et leur ancienneté de résidence au Royaume-Uni ;
- les personnes qui, lors de leur entrée au Royaume-Uni, ont déclaré y fixer leur résidence durable (au moins un an) et symétriquement, celles qui lors de leur sortie avaient résidé au moins un an.

Dans les recensements et les enquêtes statistiques qui portent sur la population totale, les répondants doivent se rattacher eux-mêmes à un groupe ethnique sur une liste qui leur est proposée et qui a évolué au cours du temps. La liste complète comprend aujourd'hui 18 postes, souvent regroupés pour disposer d'effectifs suffisants. Par exemple, on distingue entre Britanniques blancs, autres Blancs, Indiens, Pakistanais, Bangladais, Noirs africains, Noirs des Caraïbes… Un sous-ensemble des non-Blancs est souvent utilisé sous la dénomination « BAME » (Black, Asian or Minority Ethnic).

Mesures des flux

Plusieurs sources ont été ou sont utilisées :

- sur très longue période, les recensements de population permettent une évaluation selon une méthode résiduelle. La variation intercensitaire de population totale est expliquée d'abord par les naissances et décès enregistrés au cours de la période et, pour le solde, interprétée comme le flux migratoire net (positif ou négatif) ;
- à partir de 1964, la source statistique principale est constituée par l'International Passenger Survey (IPS). Il repose sur les déclarations faites par les passagers qui arrivent dans les ports et aéroports quant à leur durée projetée de résidence au Royaume-Uni. Cette source, jugée peu fiable, est interrompue en mars 2020 lors de la pandémie ;
- depuis lors, l'Office for National Statistics (ONS) met en œuvre une nouvelle méthode qui repose sur la combinaison de plusieurs données administratives, principalement les immatriculations à la sécurité sociale (National Insurance). Les premiers résultats pour l'année 2021 ne sont pas comparables aux estimations antérieures ;
- le nombre des visas accordés, y compris les visas de travail, est connu par nationalité pour chaque année, mais ces visas n'étaient pas requis pour les ressortissants des pays de l'UE jusqu'en 2021 ;
- l'enquête par sondage sur l'emploi (Labour Force Survey) permet de mesurer les variations du nombre de personnes par pays de naissance et par nationalité. Sa fiabilité a été perturbée durant la pandémie.

La présence de populations d'origine étrangère s'accompagne de diverses formes d'inégalités et de discriminations. Les études dans ce domaine s'appuient principalement sur les catégories ethniques auto-déclarées utilisées lors des recensements de population ou des enquêtes auprès des ménages (voir l'encadré). Leur résultat principal est de montrer que s'il existe des écarts globaux entre « Blancs » et « non-Blancs », les écarts au sein de chacune des catégories sont encore plus importants (Dustmann *et al.*, 2022 ; Henehan, 2022 ; Mirza, Warwick, 2022). Quel que soit le critère retenu, la même hiérarchie de positions est mise en évidence. Au sommet, les groupes ethniques originaires d'Inde ou de Chine ont des niveaux de formation plus élevés que la moyenne des Britanniques blancs (*White Britains*), même si la première génération subit à l'entrée une sous-classification dans l'emploi. Ils sont surreprésentés parmi les cadres et professions intermédiaires, notamment dans les technologies de l'information et la finance[7]. Aux niveaux les plus bas se situent les groupes ethniques originaires du Pakistan et du Bangladesh. Ils ont les plus faibles niveaux d'éducation et de revenu et se concentrent dans des professions faiblement qualifiées et/ou précaires (transport, hôtels-cafés-restaurants – *hospitality*) ainsi que dans le secteur informel (petits employeurs et indépendants). En position intermédiaire apparaissent les Noirs originaires des Caraïbes ou d'Afrique, nombreux dans les emplois peu qualifiés de la santé et du *care* (aide aux personnes). Le taux de pauvreté donne une indication sur l'ampleur des inégalités[8] : en 2019, il varie entre 14 % pour les Blancs et 38 % pour les Pakistanais[9].

Lors de la pandémie de Covid-19, les inégalités en matière de mortalité ont principalement touché les Noirs ainsi que les Bangladais et Pakistanais, hommes et femmes concentrés dans les activités en contact avec les clients ou les usagers (Freyssinet, 2020). En matière d'emploi, les inégalités n'ont frappé de manière forte que deux catégories : les hommes pakistanais et bangladais ; ils sont concentrés dans les secteurs les plus touchés, directement ou indirectement, par les mesures de fermeture des établissements, notamment les hôtels-cafés-restaurants et les transports urbains (Freyssinet, 2021).

En ce qui concerne les comportements, une enquête récente commandée par le Trades Union Congress (TUC) sur un échantillon représentatif des minorités ethniques établit que 20 % des personnes interrogées estiment avoir subi, au cours des cinq dernières années, des expériences de racisme au travail (TUC, 2022).

Si, parmi les populations d'origine étrangère (*foreign born*), on se limite à celles qui sont entrées au Royaume-Uni selon les procédures qui s'appliquent à l'immigration, des formes spécifiques d'exploitation sont mises en évidence par le dernier rapport

7. Notons aussi le poids importants des Indiens parmi les médecins du service national de santé (National Health Service – NHS).

8. Par convention, le taux de pauvreté monétaire est le pourcentage de la population vivant dans les ménages dont le revenu, corrigé par la composition du ménage, est inférieur à 60 % du revenu médian.

9. Des études économétriques évaluent un effet « toutes choses égales par ailleurs » de l'appartenance aux différentes ethnies. Elles permettent de mesurer, s'agissant des écarts de salaire, de revenu ou de pauvreté, l'effet explicatif, au sens statistique du terme, attribuable à différentes variables : niveau de formation, type d'emploi, branche d'activité, localisation géographique, etc. Il reste toujours un « *ethnicity gap* », c'est-à-dire un écart inexpliqué dont sont victimes les groupes ethniques « non-blancs » (Mirza, Warwick, 2022).

du Migration Advisory Committee[10]. Les modalités en sont nombreuses (MAC, 2022a:5-21). Elles vont du simple non-respect de la législation par les employeurs jusqu'à l'« esclavage moderne » (*modern slavery*). Plusieurs facteurs la favorisent :

- l'endettement initial pour payer les intermédiaires, le voyage et les droits d'entrée met les immigrés dans un état de dépendance par la dette (*debt bondage*) qui les contraint à accepter n'importe quel type de travail pour faire face à leurs obligations ;
- une mauvaise maîtrise de l'anglais s'accompagne de la méconnaissance de leurs droits (salaire, prestations sociales…) ou de l'incapacité à les faire valoir ;
- les permis de travail accordés pour un seul employeur les privent de tout pouvoir de négociation ;
- dans les cas d'hébergement par l'employeur (agriculture, notamment), des prélèvements sur salaire exorbitants sont imposés en échange d'une qualité de logement, de nourriture et d'hygiène souvent scandaleuse ;
- une situation juridique irrégulière ou perçue comme telle conduit à un repli dans le secteur informel sans aucune protection contre des formes extrêmes d'exploitation.

Sur la base de diverses enquêtes, le Comité identifie aux côtés de deux secteurs où le risque d'exploitation est « sévère » (lavage de voitures à la main et emplois saisonniers dans l'horticulture), deux autres secteurs où ce risque est « élevé » (construction et *care*).

De nombreux travaux de recherche ont tenté d'évaluer les soldes coûts-bénéfices de l'immigration pour l'économie et pour la population britannique. Deux publications récentes présentent des synthèses des études disponibles. Elles aboutissent à des résultats convergents quant aux impacts sur le marché du travail (Ruhs, Vargas-Silva, 2020) et sur les finances publiques (Vargas-Silva *et al.*, 2022) :

- l'effet net global, positif ou négatif, est étroitement dépendant des hypothèses adoptées quant au champ des impacts à prendre en compte et quant aux hypothèses d'imputation[11] ;
- quelles que soient ces hypothèses, l'effet net global est d'ampleur négligeable du fait des impacts de sens opposé. Il est de l'ordre de 1 % du produit intérieur brut (PIB). En revanche, certains impacts spécifiques ne peuvent être négligés (ci-après) ;
- il est généralement admis que l'immigration exerce un effet négatif sur les salaires et sur l'emploi des nationaux peu qualifiés en engendrant un choc d'offre qui dégrade leur pouvoir de négociation. En revanche, l'immigration d'une main-d'œuvre qualifiée, par son effet favorable sur la croissance, améliorerait le niveau global de l'emploi (effet de complémentarité). Si le second effet reste toujours attendu, le premier n'est aujourd'hui guère vraisemblable du fait du plein emploi accompagné de pénuries de main-d'œuvre et du niveau relatif élevé du salaire minimum légal ;
- la concentration géographique de la population d'origine immigrée (lointaine

10. Ce Comité consultatif sur l'immigration est une instance publique indépendante chargée d'analyser le phénomène de l'immigration et de présenter des recommandations au gouvernement.

11. Par exemple, doit-on considérer comme coûts de l'immigration les dépenses publiques liées à la scolarisation des enfants d'immigrés et/ou comme un gain, l'économie de dépenses résultant de l'arrivée de migrants dont le coût de formation a été supporté par le pays d'origine ? Doit-on raisonner sur l'impact à l'arrivée ou sur le cycle de vie complet des immigrés ? En matière de dispositifs de politique publique, ne prend-on en compte que ceux explicitement ciblés sur la population immigrée ou lui impute-t-on une fraction des dispositifs généraux ?

ou récente) peut engendrer des conflits pour l'accès à des services publics qui sont par ailleurs victimes de l'austérité budgétaire et, de ce fait, des réactions locales xénophobes exploitées politiquement à une échelle plus vaste[12].

Cet arrière-plan historique et cet état des lieux permettent de comprendre la nature des conflits qui se sont développés dans une période récente et le caractère contradictoire des choix ou des compromis qui en ont résulté.

Un renouvellement des modes de gestion des flux migratoires

Le vote sur le Brexit en 2016 supprime à partir de 2021 la liberté de circulation des ressortissants des pays membres de l'UE. Il implique l'adoption en 2020 de règles qui s'appliquent désormais à la totalité du flux migratoire. Dans ce nouveau cadre, la pandémie de Covid-19 engendre des mouvements exceptionnels de sortie qui contribuent aux pénuries de main-d'œuvre aujourd'hui subies par l'économie britannique. Enfin, l'arrivée non maîtrisée de vagues d'immigrants clandestins, notamment au travers du Pas-de-Calais, ravive les réactions xénophobes, que le gouvernement est tenté d'exploiter.

L'impact du Brexit

Après l'adhésion du Royaume-Uni à l'Europe des 15 en 1973, les mouvements de main-d'œuvre sont d'abord symétriques, de faible ampleur et concernent principalement des emplois qualifiés. Lors de l'élargissement de 2004, le Royaume-Uni, à l'inverse de l'Allemagne et de la France par exemple, n'utilise pas la possibilité d'adopter une période transitoire avant d'introduire la liberté de circulation pour les huit nouveaux pays d'Europe centrale et orientale[13]. Il en résulte une entrée massive de main-d'œuvre (graphique 1), notamment originaire de Pologne ; quel que soit son niveau de formation, elle occupe des emplois faiblement qualifiés. Un pic est atteint avec 280 000 entrées dans les 12 mois précédant mars 2016 (Sumption, Walsh, 2022b). La logique économique l'emporte durant cette période.

En 2016, lors de la campagne pour le référendum sur le Brexit, l'immigration constitue l'un des thèmes majeurs d'une argumentation ouvertement raciste (Simkin, 2020). C'est le registre politique qui est mobilisé avec succès en direction des couches populaires de *White Britains*. Dès le vote, le flux d'entrée se réduit brutalement. En 2020, la pandémie provoque une vague de départs, mal mesurée, qui n'est que très partiellement compensée par de faibles retours. Le graphique 1 retrace la lente réduction depuis 2016 de la population originaire de l'UE.

Les nouvelles règles d'entrée à partir du 31 décembre 2020 (voir *infra*) ne s'appliquent pas aux citoyens des États membres de l'UE déjà durablement présents au Royaume-Uni. Ils doivent, s'ils souhaitent rester, être candidats à un

12. À l'échelle des collectivités locales (*local authority*), le pourcentage de la population qui, au recensement de 2021, se déclare *White British* (Britannique blanc) varie entre un maximum de 98 % (dans certaines zones rurales) et un minimum de 17 % dans certains quartiers des grandes métropoles (Mirza, Warwick, 2022).

13. En revanche, il le fait en 2007 et jusqu'en 2014 lors de l'admission de la Bulgarie et de la Roumanie.

programme d'« établissement » (EU Settlement Scheme) à titre provisoire ou définitif selon leur ancienneté de présence[14]. Ils semblent avoir eu largement recours à cette possibilité. En revanche, on enregistre un faible recours aux visas de travail pour de nouvelles entrées (Sumption, Strain-Fajth, 2022), par exemple, 12 000 en 2021 pour les travailleurs qualifiés (voir *infra*).

Le nouveau « système à points »

Un régime unique de l'immigration, basé sur des permis de travail, est introduit à la fin de l'année 2020 compte tenu de la disparition au 31 décembre de la libre circulation des ressortissants de l'UE. Il est usuellement baptisé « *points based system* » parce que l'inspiration initiale se situe dans le système australien ainsi nommé. En pratique, il repose sur des règles d'une grande complexité, modifiées depuis lors à plusieurs reprises et qui juxtaposent divers régimes d'immigration obéissant à des logiques différentes (McKinney *et al.*, 2022 ; Walsh, 2021). Nous ne mentionnons que les principaux canaux[15] :

- les travailleurs qualifiés (*skilled workers*) obtiennent un visa s'ils ont un niveau de formation approximativement au moins égal à notre baccalauréat et s'ils sont présentés par un employeur pour un poste de travail déterminé avec un salaire annuel d'au moins 25 600 livres (29 440 euros)[16] et au moins égal au taux de salaire courant pour ce type d'emploi[17]. Toutefois, pour certaines professions de la santé et de l'éducation et pour une liste d'emplois classés comme en pénurie (Shortage Occupation List – SOL), le seuil minimum est ramené à 20 480 livres (23 550 euros) ;
- des travailleurs saisonniers peuvent être recrutés dans l'agriculture pour une durée maximum de six mois, avec un salaire horaire minimum de 10,10 livres (11,6 euros) dans la cadre d'un quota global fixé annuellement[18] ;
- le programme de mobilité (Youth Mobility Scheme) permet aux jeunes de 18 à 30 ans appartenant à certains pays de travailler pendant deux ans sans exigence de niveau minimum de qualification ou de salaire ;
- des visas spécifiques (Global Business Mobility) permettent le transfert au Royaume-Uni du personnel d'entreprises étrangères pour travailler dans leurs filiales ou au service de leurs clients. Ce dispositif est principalement utilisé par les firmes multinationales (MAC, 2021).

Si l'introduction du nouveau système durcit les conditions d'entrée pour les ressortissants de l'UE (voir *supra*), elle assouplit celles qui s'appliquent aux ressortissants d'autres pays en abaissant les seuils de salaire et de qualification qui s'imposaient antérieurement. Ceci explique l'augmentation récente des entrées du second groupe (graphique 1).

14. Les citoyens de la République d'Irlande en sont dispensés et conservent le droit de libre circulation.

15. Dans l'annexe d'un document de la Chambre des Communes, les auteurs distinguent 24 régimes différents, dont la majorité ne correspondent qu'à des flux d'ampleur minime (McKinney *et al.*, 2022:48-49).

16. Ou 10,10 livres de l'heure (11,6 euros). Nous utilisons le taux de change moyen au début de 2023 : 1 livre = 1,15 euro.

17. Le taux de salaire courant (*going rate*) est fixé au 25e centile des salaires pratiqués pour un type d'emploi donné. Il doit être atteint s'il est supérieur au seuil général de 25 600 livres.

18. Au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, le salaire minimum légal des adultes (National Living Wage) est de 8,21 livres.

L'argumentation du gouvernement pour justifier ces nouvelles règles est que le recours massif à une main-d'œuvre étrangère peu qualifiée a permis de renforcer une logique de spécialisation dans des activités à bas salaires et faible productivité à l'inverse d'une stratégie économique qui doit reposer sur des objectifs opposés (Henehan, 2022). C'est ici le registre de la performance économique qui est mobilisé au service d'une conception sélective de l'immigration.

La pandémie et les pénuries de main-d'œuvre

La pandémie a un double effet négatif sur les ressources de main-d'œuvre disponible : d'une part, elle provoque une chute du taux d'activité qui n'est ensuite que partiellement résorbée (Freyssinet, 2022) ; d'autre part, elle engendre une sortie massive des populations originaires des États membres de l'UE, en particulier des pays d'Europe centrale et orientale, qui occupaient des emplois à bas salaires concentrés dans certains secteurs, notamment les hôtels-cafés-restaurants et les secteurs de la santé et du *care* (Sumption, Walsh, 2022b ; Sumption *et al.*, 2022 ; Sumption, Strain-Fajth, 2022). En revanche, l'immigration en provenance des autres pays que ceux de l'UE, après une chute temporaire, a rapidement repris en particulier dans les secteurs de la santé et du *care* (Sumption, 2022). Les pénuries globales de main-d'œuvre qui apparaissent après la pandémie présentent un aspect aigu dans certains secteurs et engendrent une vive pression des employeurs pour obtenir des dérogations ou des assouplissements à la nouvelle réglementation de l'immigration. Les réponses données par le gouvernement sont différenciées.

Le cas des emplois de soins aux personnes âgées (*adult social care*) a fait l'objet d'études approfondies du Migration Advisory Committee (MAC, 2022b, 2022c). Ses analyses montrent que les pénuries aiguës observées dans le secteur ont été aggravées par la nouvelle législation (voir *supra*). Certes, le gouvernement a suivi des recommandations du MAC en inscrivant les emplois du *care* sur la Shortage Occupation List et en permettant l'accès à des permis de travail moins coûteux, mais la source principale des pénuries de main-d'œuvre se situe dans dix années de sous-financement public du secteur. La faiblesse des salaires qui en résulte sape l'attractivité des emplois et provoque un fort *turn-over* accompagné de départs vers d'autres activités, ce qui engendre un processus cumulatif de dégradation des conditions de travail. Même avec le recours à la Shortage Occupation List, les emplois les moins qualifiés ont des salaires inférieurs au seuil minimum requis (voir *supra*). Le recours à l'immigration ne constitue donc qu'une solution partielle et à court terme ; l'essentiel réside dans l'amélioration des niveaux de salaire et des conditions de travail en liaison avec une politique de formation et de reconnaissance des qualifications.

Dans l'agriculture, les employeurs tirent à de nombreuses reprises la sonnette d'alarme sur les pertes de récoltes engendrées par la raréfaction de la main-d'œuvre immigrée saisonnière à cause du quota maximum de permis de travail fixé annuellement[19]. Jusqu'ici, la réponse des

19. O. Barnes, W. Wallis, « Labour shortages cause £60mn of food waste on British farms, survey finds », *Financial Times*, August 15, 2022, http://bit.ly/3RJOSqy ; J. Evans, « UK at risk of food supply crisis, farmers' leader warns », *Financial Times*, December 6, 2022, http://bit.ly/3HIw7z1.

pouvoirs publics se résume au gonflement de ce quota : 2 500 en 2019, 10 000 en 2020, 30 000 en 2021, 40 000 en 2022. Il est jugé insuffisant par les employeurs ; cependant, le gouvernement a annoncé sa volonté de le réduire pour contraindre les producteurs à adopter d'autres solutions : mécanisation et augmentation de l'attractivité des emplois pour les nationaux.

Selon une enquête réalisée en juillet 2022[20], le secteur des hôtels-cafés-restaurants, caractérisé par ses bas salaires, aurait perdu près de 200 000 travailleuses et travailleurs immigrés depuis 2019. Il en résulte la réduction des heures d'ouverture ou des fermetures temporaires d'établissements ainsi qu'une dégradation de la qualité des services. Parmi les employeurs interrogés, 89 % affirment que les nouvelles règles et le coût des procédures d'immigration les découragent d'y avoir recours. Le gouvernement leur donne la même réponse qu'aux employeurs du secteur agricole. Dans cette perspective, deux associations professionnelles annoncent la création d'un « passeport pour des carrières dans les secteurs de l'alimentation et des boissons » (*Food and Drink Careers Passport*) ; il est basé sur des formations donnant accès à des recrutements accélérés et il sera mis en œuvre par des entreprises volontaires[21].

Le déficit estimé à 100 000 pour les chauffeurs routiers perturbe les chaînes d'approvisionnement et provoque des hausses de salaire ou des primes à l'embauche spectaculaires[22]. Le 25 septembre 2021, le gouvernement annonce l'attribution de 5 à 6 000 visas exceptionnels de trois mois à leur intention.

Le gouvernement justifie les restrictions à l'entrée pour les emplois peu qualifiés et mal payés par son objectif de passage à une économie d'emplois qualifiés à haute productivité grâce à une politique de formation et à une transformation des modes de production des biens et des services. Le patronat approuve cette stratégie pour le long terme, mais, confronté aux pénuries, il multiplie les pressions pour obtenir des dérogations à court terme[23].

L'immigration clandestine

Les contrôles sur les entrées par des voies régulières ont été durcis tandis que l'augmentation des moyens et le perfectionnement des techniques ont considérablement réduit les possibilités d'entrées clandestines par le tunnel. Le mouvement s'est donc concentré sur l'usage de petites embarcations pour traverser la Manche. Les arrivées par ce moyen, qui n'étaient que de quelques centaines en 2018, sont évaluées à environ 30 000 en 2021 et 60 000 pour l'année 2022. Une synthèse des études réalisées soit auprès de ces populations en France avant leur départ, soit en Angleterre après leur arrivée met en évidence plusieurs facteurs explicatifs du choix du Royaume-Uni comme destination souhaitée (Morris, Qureshi, 2022) :

20. O. Barnes, « UK hospitality industry loses nearly 200,000 overseas workers », *Financial Times*, August 17, 2022, http://bit.ly/3x8YAcG.

21. J. Agache-Gorse, « Grande-Bretagne : un passeport pour faciliter le recrutement dans l'agroalimentaire », *Planet Labor*, n° 13202, 14 septembre 2022, http://bit.ly/40DnXkh.

22. C. Padych, « Importante pénurie de chauffeurs routiers en Grande-Bretagne », *Liaisons Sociales Europe*, 29 septembre 2021.

23. D. Thomas, J. Pickard, « Immigration overshadows economy worries for CBI delegates », *Financial Times*, November 22, 2022, http://bit.ly/3JUOvYf (CBI est la principale organisation patronale au Royaume-Uni).

l'existence de liens familiaux, la maîtrise de l'anglais, une vision idéalisée du Royaume-Uni comme pays sûr et tolérant. S'y ajoutent les expériences négatives vécues dans d'autres pays européens et l'activité lucrative des trafiquants de main-d'œuvre. Parmi ceux qui réussissent à entrer, 94 % demandent à bénéficier d'un droit d'asile.

C'est sur ce point que le gouvernement réagit. Comme il est pratiquement exclu de poursuivre et de condamner des dizaines de milliers de personnes pour entrée illégale et comme les passeurs sont hors d'atteinte sur le continent, le gouvernement britannique passe, en avril 2022, un accord avec celui du Rwanda : en échange d'une aide financière, les demandeurs d'asile y seront transférés afin que leurs demandes y soient traitées selon la législation du Rwanda et qu'ils y soient durablement admis en cas de décision favorable (Walsh, 2022). Ce projet soulève un vif débat qui comporte deux volets principaux.

En premier lieu, des réactions d'indignation se multiplient contre le fait que la responsabilité qui incombe à tout pays en matière de droit d'asile soit « sous-traitée » à un pays qui n'est pas réputé pour son respect des droits de l'homme[24] et où l'éventuelle intégration des demandeurs d'asile apparaît problématique. L'usage de cette procédure est contesté devant les tribunaux. Un recours est présenté par plusieurs organisations de défense des droits de l'homme et par un syndicat de la fonction publique (Public and Commercial Services Union – PCS). En juin 2022, un premier départ est bloqué par une décision de la Cour européenne des droits de l'homme qui considère que les tribunaux doivent préalablement s'être prononcés sur la légalité de ces transferts. Le 19 décembre 2022, la « Haute Cour » (High Court) déclare légale l'action du gouvernement[25]. Cependant, le 16 janvier 2023, elle autorise les plaignants à faire appel de sa décision, ce qui prolonge la période de gel des transferts jusqu'à ce que la Court of Appeal et éventuellement la Supreme Court se soient prononcées[26].

En second lieu, le débat porte sur la rationalité et l'efficacité de cette politique. Compte tenu des frais de gestion des dossiers et de transport ainsi que de l'aide financière accordée en contrepartie au Rwanda, le coût par tête peut paraître exorbitant. Le gouvernement se justifie par l'effet de dissuasion qui serait ainsi exercé auprès des candidats à la traversée. Rares sont ceux qui sont convaincus par cette affirmation[27] : l'information a peu de chances de circuler dans les camps de migrants en France et elle sera sans effet sur l'activité des passeurs ; les causes qui pèsent sur l'origine des flux restent inchangés. De plus, le gouvernement a déclaré envisager quelques centaines de transferts par an alors que le flux annuel actuel des traversées serait de l'ordre de 60 000. En réalité, il s'agit surtout d'une politique de communication du gouvernement en direction de son électorat,

24. En juillet 2021, l'ambassadeur international du Royaume-Uni pour les droits de l'homme avait fait part de son inquiétude quant au respect des droits de l'homme au Rwanda.

25. J. Croft, J. Cameron-Chileshe, « UK plan to relocate asylum seekers to Rwanda is lawful, court rules », *Financial Times,* December 19, 2022, http://bit.ly/3JPHs2W.

26. D. Taylor, « Judges allow partial appeal against Rwanda asylum seeker ruling », *The Guardian*, January 16, 2023, http://bit.ly/3RF3x6t.

27. W. Wallis, « UK plan for asylum seekers is not deterring boat crossings, say MPs », *Financial Times*, July 18, 2022, http://bit.ly/3DQwp5O.

souvent sensible aux thèses xénophobes ou racistes.

Les syndicats : des positions claires, une action limitée

Le Trades Union Congress (TUC) et ses principaux syndicats ont toujours adopté les positions de principe traditionnelles du mouvement syndical à l'égard de l'immigration ou des minorités ethniques (TUC, 2019a, 2019b). Ils affirment la solidarité de toutes les travailleuses et de tous les travailleurs quelles que soient leur nationalité et leur appartenance ethnique. Ils revendiquent l'égalité des salaires pour un même emploi ainsi que l'égalité des droits et l'élévation du socle des droits universels. Ces exigences d'égalité et de justice constituent aussi la meilleure protection contre les stratégies d'employeurs qui viseraient à utiliser la main-d'œuvre étrangère ou d'origine étrangère pour dégrader les salaires et les conditions d'emploi des nationaux. Enfin, le TUC souligne la contribution positive qu'apporte la main-d'œuvre étrangère au développement économique.

Dans la période récente, le TUC a demandé, sans succès, que l'accord de sortie de l'UE préserve la liberté de circulation de la main-d'œuvre. Lors de la mise en place du « système à points », il a renouvelé ses critiques d'une part, contre les permis d'entrée temporaires, d'autre part, contre les permis de travail liant à un seul employeur. Dans les deux cas, la travailleuse ou le travailleur immigré dispose d'un faible pouvoir de négociation qui le soumet à un risque d'exploitation accrue.

Ces positions de principe sans ambiguïté vont de pair avec une double difficulté de mise en œuvre. En premier lieu, les syndicats sont confrontés à la persistance d'attitudes plus ou moins hostiles, voire ouvertement racistes qui se manifestent sur les lieux de travail et que leurs campagnes de communication sont loin d'avoir éliminées (TUC, 2022). En second lieu, ils rencontrent de considérables obstacles pour syndiquer les travailleuses et travailleurs immigrés : obstacles de langue, méfiance à l'égard des syndicats, craintes de représailles… Ces catégories ont fait partie des « cibles » retenues lors des campagnes de syndicalisation menées par plusieurs grands syndicats (Freyssinet, 2017, avec une bibliographie). Des expériences pilotes ont permis d'offrir des cours d'anglais, des informations et conseils juridiques ou des accompagnements pour l'accès à l'emploi. Elles se sont accompagnées de l'introduction de dispositifs internes qui, au-delà de l'adhésion, visaient à favoriser la participation aux activités syndicales et la prise de responsabilité. Les résultats positifs obtenus sont restés souvent d'ampleur réduite et de durée limitée. Une difficulté spécifique est née du fait que ces populations sont fréquemment organisées au départ dans des mouvements qui regroupent des communautés sur une base ethnique, nationale ou souvent religieuse[28]. Leurs traditions historiques rendent les syndicats britanniques réticents à coopérer avec des organisations religieuses. De manière générale, ils sont perplexes sur le caractère démocratique de la prise de décision au sein des organisations de la société civile. Ils craignent aussi que ces organisations n'empiètent sur leurs domaines traditionnels de compétence (salaires, conditions de travail et d'emploi).

28. Le problème a été amplifié lors de l'arrivée de flux importants en provenance des nouveaux pays membres de l'Union européenne, principalement de Pologne.

De leur côté, ces organisations critiquent la passivité ou la lenteur de l'engagement des syndicats, soumis aux lourdes règles d'une prise de décision centralisée, et elles craignent d'être instrumentalisées comme simples forces d'appui au service des revendications syndicales. Les rapports sont donc initialement difficiles ; les modes d'action et les finalités sont différents. Ils s'améliorent lorsque des objectifs communs peuvent être précisés et lorsque l'action commune crée des relations de confiance entre les dirigeants, ce qui a été par exemple le cas dans le cadre de campagnes en faveur du *Living Wage* (salaire décent) pour les travailleuses et travailleurs immigrés. Ce processus prend du temps et exige beaucoup d'efforts de part et d'autre ; il est donc difficile à généraliser et à rendre permanent.

Dans l'enquête déjà citée (voir *supra*), parmi les personnes ayant vécu au travail des expériences de comportements racistes, 6 % seulement avaient alerté une organisation syndicale (TUC, 2022).

Conclusion

Le triomphe du libéralisme économique et l'expansion mondiale de l'Empire britannique font longtemps triompher une politique de large ouverture aux mouvements migratoires. Lorsque, surtout après la seconde guerre mondiale, l'immigration apporte un flux croissant de « non-Blancs » en provenance du Commonwealth, la force des réactions xénophobes ou racistes et leur exploitation politique conduisent les gouvernements à multiplier les mesures restrictives. L'adhésion à la Communauté européenne engendre, surtout après l'élargissement vers l'Est, une nouvelle contradiction entre, d'une part, un libéralisme économique d'abord dominant au nom de l'attraction d'une main-d'œuvre flexible et peu exigeante et, d'autre part, une remontée des réactions racistes et xénophobes qui contribue à la victoire du Brexit. Aujourd'hui, l'option gouvernementale prioritaire pour une politique de l'immigration qui serait réservée à une main-d'œuvre qualifiée se heurte aux pénuries aiguës de main-d'œuvre pour les emplois précaires et mal payés dans des secteurs qui ne fonctionnent que sur la base du recours massif à l'immigration. Simultanément, l'ampleur croissante des arrivées clandestines de demandeurs d'asile redonne toute leur place à des impératifs politiques et électoraux.

Sources :

- Anderson B., Blinder S. (2019), « Who Counts as a Migrant? Definitions and their Consequences », *Briefing*, The Migration Observatory, July 10, https://bit.ly/3XbA84V.
- Dustmann C., Kastis Y., Preston I. (2022), « Inequality and immigration », *IFS Deaton Review of Inequalities,* Institute for Fiscal Studies, November, https://bit.ly/40Bhl5L.
- Fernández-Reino M., Rienzo C. (2022), « Migrants in the UK labour market: An overview », *Briefing,* The Migration Observatory, January 6, https://bit.ly/3RBKdqH.
- Freyssinet J. (2017), « Royaume-Uni : tensions et ambiguïtés dans la stratégie d'organising », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 38-51, https://bit.ly/3uQNitp.
- Freyssinet J. (2020), « Royaume-Uni : une sous-estimation initiale du risque, puis une gestion chaotique », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 172-187, https://bit.ly/3bduF9t.
- Freyssinet J. (2021), « Royaume-Uni : Covid-19 et inégalités sur le marché du travail », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 174, juin, p. 18-33, https://bit.ly/3oZRrZ1.
- Freyssinet J. (2022), « Royaume-Uni : gestion chaotique de l'imprévu et explosion de la conflictualité », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 57-77, http://bit.ly/3RTsQBX.
- Hansen R. (2000), *Citizenship and Immigration in Post-War Britain: The Institutional Origins of a Multicultural Nation*, Oxford, Oxford University Press.
- Henehan K. (2022), « Under new management. How immigration policy change will, and won't, affect the UK's path to becoming a high-wage, high-productivity economy », *The Economy 2030 Inquiry*, Centre for Economic Performance, Resolution Foundation, February, https://bit.ly/3jDaQik.
- Holmes C. (1988), *John Bull's Island: Immigration and British Society, 1871-1971*, London, Routledge, https://doi.org/10.4324/9781315675626.
- MAC (2021), *Intra-company Transfer Report,* Migration Advisory Committee, October, http://bit.ly/3JNxeAf.

- MAC (2022a), *Annual Report, 2022*, Migration Advisory Committee, December, http://bit.ly/40zAF3q.
- MAC (2022b), *Adult Social Care and Immigration: A Report from the Migration Advisory Committee*, Migration Advisory Committee, April, https://bit.ly/3IwRFyy.
- MAC (2022c), *Recruitment and Retention in Adult Social Care, A Qualitative Study*, Migration Advisory Committee, June, http://bit.ly/40EAkN8.
- McKinney C.J., Gower M., Sturge G. (2022), « The UK's new points-based immigration system », *Research Briefing*, CBP-8911, House of Commons, September 27, https://bit.ly/3lcsXMu.
- Mirza H.S., Warwick R. (2022), « Race and ethnicity », *IFS Deaton Review of Inequalities*, Institute for Fiscal Studies, November, https://bit.ly/3HIfR0T.
- Morris M., Qureshi A. (2022), *Understanding the rise in Channel crossings*, Institute for Public Policy Research, October, https://bit.ly/3Yc8ru4.
- ONS (2022), *International Migration, England and Wales: Census 2021*, Office for National Statistics, November, http://bit.ly/3Yckc3t.
- Paul K. (1997), *Whitewashing Britain: Race and Citizenship in the Postwar Era*, Ithaca, Cornell University Press, https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv5rdvw1.
- Ruhs M., Vargas-Silva C. (2020), « The Labour market effects of immigration », *Briefing*, The Migration Observatory, February 18, https://bit.ly/3RDLygu.
- Simkin J. (2020), « The Politics of Immigration: 1945-2018 », *Spartacus Educational*, January, https://spartacus-educational.com/spartacus-blogURL110.htm.
- Spencer I.R.G. (1997), *British Immigration Policy since 1939: The Making of Multi-Racial Britain*, London, Routledge.
- Sturge G. (2022), « Migration statistics », *Research Briefing*, CBP06077, House of Commons, November 24, https://bit.ly/3Xd0h3m.
- Sumption M. (2021), « Where did all the migrants go? Migration data during the pandemic », *Commentary*, The Migration Observatory, February 5, https://bit.ly/40RzE7d.
- Sumption M. (2022), « Why has non-EU migration to the UK risen? », *Commentary*, The Migration Observatory, November 22, https://bit.ly/3Yg1rw2.
- Sumption M., Forde C., Alberti G., Walsh P.W. (2022), *How is the End of Free Movement Affecting the Low-wage Labour Force in the UK?,* Report, The Migration Observatory, August 15, https://bit.ly/3lexlup.

- Sumption M., Strain-Fajth Z. (2022), « Work visas and migrant workers in the UK », *Briefing*, The Migration Observatory, September 9, https://bit.ly/3DMzaEt.
- Sumption M., Walsh P.W. (2022a), « Net migration to the UK », *Briefing*, The Migration Observatory, December 20, https://bit.ly/3RKqWDn.
- Sumption M., Walsh P.W. (2022b), « EU migration to and from the UK », *Briefing*, The Migration Observatory, February 16, https://bit.ly/3JR2M8l.
- TUC (2019a), *Building solidarity, stopping undercutting. A trade union response to the Immigration and Social Security Coordination Bill,* May, https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/building-solidarity-stopping-undercutting.
- TUC (2019b), *Points based system and salary thresholds. TUC response to Migration Advisory Committee (MAC) consultation*, November, https://bit.ly/3ldtHRn
- TUC (2022), *Still Rigged: Racism in the UK Labour Market,* August, https://bit.ly/3lj55XJ.
- Vargas-Silva C., Rienzo C. (2022), « Migrants in the UK: An overview », *Briefing*, The Migration Observatory, August 2, https://bit.ly/3XdKjpp.
- Vargas-Silva C., Sumption M., Walsh P.W. (2022), « The fiscal impact of immigration in the UK », *Briefing*, The Migration Observatory, March 30, https://bit.ly/3ldtnlD.
- Walsh P.W. (2021), « The UK's 2021 points-based immigration system », *Policy Primer,* The Migration Observatory, May 17, https://bit.ly/3O35YMC.
- Walsh P.W. (2022), « Q&A: The UK's policy to send asylum seekers to Rwanda », The Migration Observatory, June 10, http://bit.ly/3HLmjnU.