

La politique migratoire de Meloni : entre échec et volte-face

Politique

Par Isée Pérel-Blanchon

(pseudonyme), haut-fonctionnaire

Publié le 20 septembre 2023

La « crise de Lampedusa » a remis la question migratoire sur le devant de la scène européenne ces derniers jours. C'est l'occasion de revisiter l'action du gouvernement Meloni en la matière à la lumière de ses engagements initiaux et de l'expérience du pouvoir.

Partout en Europe, l'extrême-droite porte la promesse de stopper une immigration jugée hors de contrôle. Ce mantra est, avec le rejet de l'islam, le patrimoine programmatique commun de presque toutes ces formations. La famille politique de Giorgia Meloni, *Fratelli d'Italia*, n'échappe pas à la règle. Son action à la tête du gouvernement italien depuis octobre 2022 devait même être

pour beaucoup l'appartement-témoin des politiques anti-migratoires dont rêvent tous les nationalistes du continent.

Giorgia Meloni avait en effet affiché clairement la couleur dès 2017 : conformément à la thèse de la « *grande sostituzione* » (le « grand remplacement »), elle entendait mettre fin à « *une invasion planifiée et voulue* » et à un « *remplacement ethnique* ». Cinq ans plus tard, elle arrive au pouvoir avec un projet de « *blocus naval* » pour limiter les sauvetages en mer et décourager la migration. L'idée est alors d'empêcher, par des moyens militaires, les embarcations d'immigrés de quitter les côtes nord-africaines, de « *lutter contre les activités des ONG qui favorisent l'immigration illégale* » et de mettre en place des *hot-spots* gérés par l'UE dans les pays extra-européens pour évaluer les demandes de protection internationale sans que les demandeurs ne puissent poser le pied sur le sol européen.

Tout cela faisait a priori de la patronne de Fratelli d'Italia une figure de proue de l'extrême-droite anti-immigration en Europe. Moins d'un an après sa victoire, l'action de Giorgia Meloni se heurte à de nombreux écueils : les franchissements de la Méditerranée à destination des côtes italiennes sont en forte croissance, les autres Etats européens refusent toujours de partager la charge (et ce n'est pas le tout récent plan de soutien annoncé *in situ* par Ursula von der Leyen qui y changera grand-chose) et, surtout, la douloureuse équation démographique et économique italienne contraint le gouvernement à... accueillir une immigration de travail beaucoup plus nombreuse que prévu.

La loi d'airain de la démographie

C'est en effet l'une des surprises de l'été : le gouvernement Meloni a ouvert la porte à 452 000 travailleurs étrangers supplémentaires pour la période triennale 2023-2025 lors du Conseil des ministres du 6 juillet 2023, en concédant même que les besoins réels de l'économie italienne tourneraient plutôt autour de 833 000... Ce changement de cap est d'autant plus

significatif que, compte tenu des règles en vigueur concernant le regroupement familial, chacun peut anticiper qu'une partie de ces « travailleurs invités » feront venir enfants et conjoints dans les années qui viennent.

Le compte-rendu du conseil des ministres du 6 juillet ne laisse pas de doute sur l'origine de ce revirement : il fait suite à des échanges « avec les associations patronales et syndicales »^①. En clair, la base entrepreneuriale de *Fratelli d'Italia* a pesé dans cet arbitrage. La rude expérience des réalités du pouvoir conduit en effet même les plus xénophobes à devoir composer avec les réalités de la démographie et de l'économie. Or l'Italie entre dans un redoutable « hiver démographique » : sa population décline et sa main d'œuvre a déjà commencé à fondre. C'est ce qui inquiète légitimement les entreprises italiennes.

La population de la Péninsule est passée de 60.8 millions d'habitants en 2014 à 58.8 millions en 2022, soit une perte de 2 millions d'âmes en huit ans. De son côté, la population active a décru de 26.1 millions à 25.5 millions entre 2018 et 2022. Si l'érosion des actifs est moins rapide que celle de la population générale, c'est en raison d'une participation croissante des femmes au marché du travail. Mais cette dynamique s'est essoufflée ces dernières années. Désormais, c'est surtout sur le solde migratoire que Rome doit compter pour freiner le déclin de la main d'œuvre : en 2016 déjà, les 2,5 millions de travailleurs immigrés légaux (près de 10% de la population active de l'époque) assuraient 9% du PIB italien, selon [la Fondation Leone Moressa](#). L'apport des immigrés est d'autant plus sensible que l'émigration italienne semble avoir connu une accélération dans les années 2010 : 179 585 habitants ont quitté la péninsule en 2019 (dont 28% de moins de 30 ans), soit 43% de plus qu'en 2013 (125 735).

D'une manière générale, l'Italie vieillit vite : l'âge moyen y a cru de 45,7 ans à 46,4 ans en moins de trois ans (2020-2023) ; 4.5 millions d'Italiens ont plus de 80 ans et près d'un quart de la

population plus de 65 ans (contre un cinquième en moyenne dans l'UE) ; entre 2022 et 2023, le nombre d'habitants de plus de 65 ans pour 100 « jeunes » (15-34 ans) est passé de 73,6 à 122. Dans ces conditions, l'équilibre des régimes de retraite est une gageure, y compris avec un âge de départ fixé à 67 ans depuis 2011 : dans 39 provinces (sur 107), les retraités sont déjà plus nombreux que les travailleurs.

Naturellement, la coalition au pouvoir s'est empressée de faire une distinction entre immigration légale et immigration illégale. Matteo Salvini est monté au créneau pour soutenir le pragmatisme de la présidente du Conseil : *« il est fondamental d'avoir une main-d'œuvre qualifiée. C'est une folie de se priver de garçons et de filles qui connaissent nos territoires depuis des années. »* Et d'ajouter : *« Ce qui est différent, c'est l'immigration non gérée à laquelle nous avons assisté jusqu'à présent ».*²

La dynamique migratoire n'est en rien freinée

L'action du gouvernement Meloni a-t-elle été plus convaincante sur le front de l'immigration illégale, cette « immigration non gérée » dont parle Matteo Salvini ? Dans ce domaine, l'exécutif italien a pris plusieurs initiatives. Un décret-loi fait désormais obligation aux ONG humanitaires de revenir à quai entre deux sauvetages et de recueillir les données des personnes souhaitant demander la protection internationale (dans l'espoir, très hypothétique, de transférer la responsabilité de la prise charge vers les Etats dont les navires battent pavillon). Ce texte prévoit également des amendes pour les commandants de bateau, ainsi que la possibilité de confisquer le navire en cas de récidive (début août, l'Italie a ainsi temporairement saisi trois navires).³

Un autre décret vise à punir plus sévèrement les passeurs et à programmer des quotas d'étrangers légalement admis pour travailler sur le sol italien sur une période de trois ans (cadre

dans lequel se situe la proposition présentée en conseil des ministres le 6 juillet dernier, voir plus haut). Il distingue entre les saisonniers (pour l'agriculture et le tourisme en particulier) et les non saisonniers, ceux-ci devant être ressortissants d'une liste limitative de 33 pays où figurent le Japon, la Corée du Sud ou la Serbie, mais ni la Syrie, ni l'Afghanistan, ni aucun des pays d'origine d'où partent aujourd'hui la majorité des flux migratoires vers l'Italie...

Le gouvernement Meloni a également tenté de renforcer sa politique de voisinage méditerranéen avec le concours de l'UE pour obtenir un contrôle accru des flux migratoires dans les pays de départ et de transit en échange d'investissements et de financements. C'est ce que Giorgia Meloni a appelé le « processus de Rome ». En juillet dernier, un tel accord a été signé par l'UE avec la Tunisie à l'instigation de l'Italie (pour un montant de 105 millions d'euros). Cette politique contractuelle d'endiguement de la migration par externalisation des contrôles n'a rien de nouveau en réalité : elle est comparable à celle que l'UE a mise en place avec la Turquie, ou l'Espagne avec le Maroc, et que les prédécesseurs de G. Meloni avaient eux-mêmes déjà expérimentée avec la Libye. En outre, aux termes de l'accord scellé avec la Tunisie, le gouvernement tunisien ne s'engage à peu près à rien. Le texte du « memorandum d'entente stratégique » est en effet assez clair : « *La Tunisie réitère sa position de ne pas être un pays d'installation de migrants en situation irrégulière. Elle réaffirme également sa position de ne garder que ses propres frontières* ».

Ces initiatives ont-elles porté les fruits attendus ? Sans grande surprise, la réponse est clairement négative. La politique d'endiguement ne fonctionne pas ou très médiocrement. Sur les huit premiers mois de l'année 2023, 113 500 migrants étaient arrivés de manière irrégulière en Italie, plus du double de ce qui était observé un an plus tôt à la même période et déjà davantage que sur l'ensemble de l'année 2022 (un peu plus de 100 000). Depuis la signature de l'accord avec la Tunisie, les

franchissements de la mer depuis les côtes tunisiennes ont même sensiblement augmenté. Selon les données du ministère de l'Intérieur italien, on comptait en effet 22 787 franchissements depuis la Tunisie au 31 juillet 2022 contre 54 693 (61%) au 31 juillet 2023.

Outre qu'elle consiste à externaliser le travail de contrôle et de surveillance auprès d'Etats dont le bilan en matière de droits de l'homme est pour le moins douteux, cette politique de voisinage se heurte à plusieurs obstacles : la faible efficacité de régimes souvent corrompus et mal organisés, le risque de chantage financier continu et surtout la pression supérieure qu'exercent les désordres géopolitiques à la source de très nombreuses migrations ; en particulier, le retour de la guerre au Darfour depuis quelques mois jettent sur les routes de l'exil des milliers d'hommes et de femmes.

Au total, les 40 000 passages que les autorités tunisiennes auraient empêchés ces derniers mois selon le ministre de l'intérieur italien ne sont pas grand-chose en comparaison du « stock » de candidats à la migration vers l'Europe depuis Sfax ou les côtes libyennes. L'Organisation internationale des migrations estime que plus de 400 000 étrangers stationneraient actuellement en Libye : même si tous ne tenteront pas de franchir la mer, il y a là un réservoir capable d'alimenter durablement les flux à destination de la Péninsule. De fait, l'action de ces pays de transit est tout au plus celle d'un « ralentisseur » sur la route des migrants.

Le fait d'avoir compliqué la vie des ONG humanitaires n'est manifestement d'aucun effet sur les flux, n'en déplaise à ceux qui considèrent que, si les migrants sont aussi nombreux, c'est parce qu'il existerait une industrie du passage relayée par l'assistance complice des ONG lors de la traversée. Certes, d'octobre 2022 à mars 2023, les initiatives du gouvernement Meloni ont réussi à limiter l'action des associations humanitaires : les ONG n'ont été responsables que de 7% des débarquements en Italie contre 20% à la même période un an

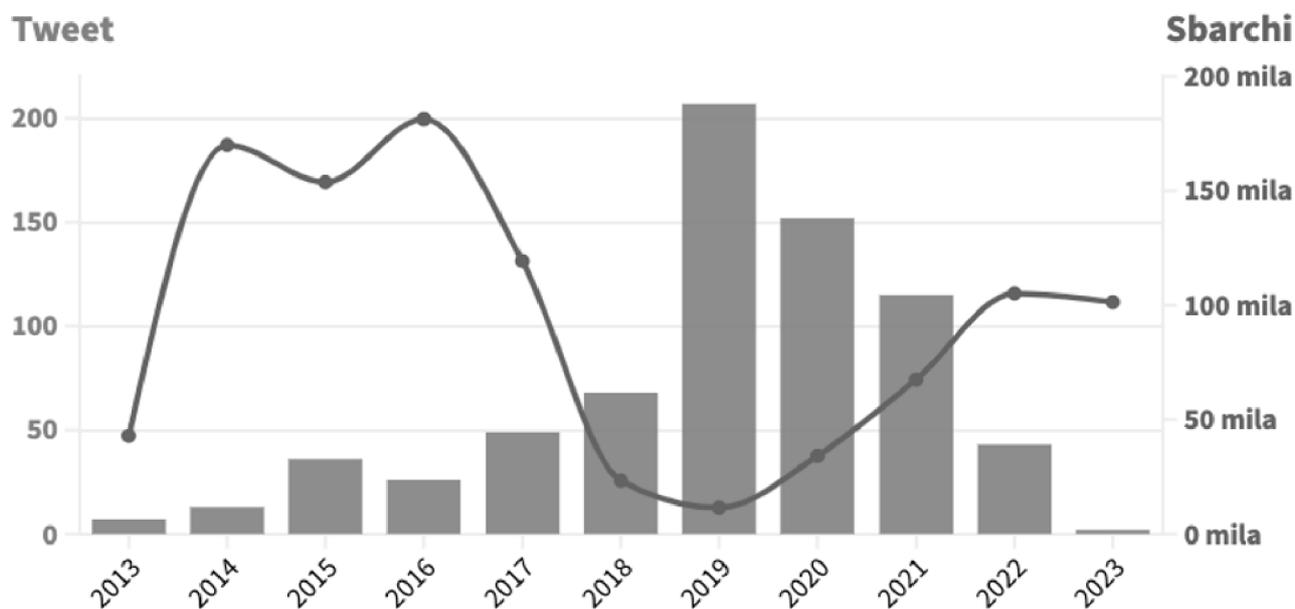
plus tôt, selon le chercheur Matteo Villa. Mais, loin de se traduire par un recul du nombre de débarquements comme on vient de la voir, cela a surtout conduit à multiplier le nombre de morts et de disparus en mer. Selon les chiffres de l'Organisation internationale des migrations, ce nombre est déjà plus élevé par la route dite de « Méditerranée centrale » en 2023 (2 066) qu'il ne l'avait été sur l'ensemble des années 2020 (1 000), 2021 (1 553) et 2022 (1 417).

Témoignage du malaise autour de la question des débarquements de migrants, selon le média Pagella Politica, Giorgia Meloni a quasiment arrêté de tweeter à ce sujet à mesure que les débarquements se faisaient plus nombreux.

Il silenzio di Meloni sugli sbarchi



Numero di tweet sull'immigrazione in relazione al numero degli sbarchi.



Fonte: @giorgiameloni, Ministero dell'Interno

I dati degli sbarchi del 2023 sono aggiornati al 16 agosto. Sono stati conteggiati i tweet con le parole: "sbarchi", "immigrati", "migranti", "clandestini", "clandestina", "blocco navale".

Pas d'internationale des nationalismes

En outre, l'UE n'est d'aucune aide pour partager l'accueil des arrivants illégaux, en dépit des appels à l'aide des pays ayant une longue façade méditerranéenne (comme l'Italie ou la Grèce). Cette situation souligne un paradoxe : les « amis » idéologiques des autres familles d'extrême-droite en Europe (Hongrie, Pologne, etc.) étant les derniers à soutenir un dispositif de répartition des réfugiés et demandeurs d'asile entre les pays membres, le « *take back control* » des uns équivaut à un « *débrouillez-vous tout seuls* » pour les autres. Quand il faut faire preuve de solidarité, il n'y a pas d'internationale des nationalismes. En déplacement à Bergame auprès de ses amis de la Ligue du Nord en pleine « crise de Lampedusa », Marine Le Pen s'est bien gardée de proposer que la France accueille une partie des demandeurs d'asile qui stationnaient dans les ports de Sicile.

En l'espèce, le gouvernement italien sait que ses interlocuteurs ne sont ni à Budapest, ni à Varsovie mais bien plutôt à Athènes et plus sûrement encore à Bruxelles ! Et que la seule matière sur laquelle il pourrait se mettre d'accord avec ses amis hongrois ou polonais concerne la défense des frontières extérieures de l'Union européenne, l'externalisation accrue des contrôles dans les pays de départ ou de transit (avec l'efficacité que l'on sait), ou encore la levée progressive des contraintes liées au droit d'asile et à la Convention de Genève, comme le suggérait récemment le ministre danois des migrations dans une tribune du Monde.

La question migratoire occasionne également des tensions avec d'autres Etats membres. Berlin a ainsi annoncé le 13 septembre dernier la suspension de l'accueil volontaire de demandeurs d'asile en provenance d'Italie et demandé à Rome d'appliquer pleinement les accords européens en vigueur – en l'occurrence, le fameux Règlement de Dublin qui fait obligation au pays de

première entrée dans l'Union européenne de traiter lui-même les demandes des migrants. L'Allemagne avait jusqu'alors accepté de participer au « mécanisme volontaire de solidarité européen » pour prendre sa part à la relocalisation des demandeurs d'asile à partir des pays d'arrivée dans l'UE, dont l'Italie. Ce changement d'attitude est lié bien sûr au contexte politique allemand et à la montée de l'extrême-droite, mais elle est également liée au fait que l'Italie refuse de reprendre les demandeurs d'asile que lui adressent d'autres pays européens. Le ministère de l'intérieur allemand a ainsi fait savoir que sur 12 400 demandes de prises en charge faites à l'Italie sur les huit premiers mois de l'année, Rome n'aurait jusqu'ici accueilli que... 10 transferts. Les derniers circuits de solidarité et de coopération migratoire qui étaient encore ouverts en Europe sont manifestement en train de se refermer, en partie du fait de l'Italie, en partie du fait des égoïsmes nationaux un peu partout ailleurs.

Dans ce contexte, le plan en dix points d'Ursula von der Leyen, dévoilé le 17 septembre dernier depuis Lampedusa, risque de s'avérer peu efficace. En dehors d'un renforcement des moyens de Frontex pour accélérer et faciliter l'enregistrement des migrants arrivant en Italie (prise d'empreintes, entretiens...), il ne propose que des recettes connues et dont l'expérience a montré toutes les limites : exhorter les autres Etats européens à utiliser le mécanisme de solidarité volontaire (celui-là même dont l'Allemagne vient de sortir), appliquer l'accord avec la Tunisie pour l'aider à mieux contrôler ses côtes, améliorer le dialogue avec les pays de départ afin qu'ils délivrent les laissez-passer consulaires nécessaires à la réadmission de leurs ressortissants quand ils ne se voient pas accorder le droit d'asile...

Les conséquences politiques

Au total, le gouvernement Meloni se trouve dans une posture complexe : il se montre d'autant plus virulent sur l'immigration

illégale qu'il rouvre progressivement les vannes d'une immigration légale de travail pour compenser une démographie anémiée. Mais son activisme contre l'immigration illégale se résume pour l'essentiel à une gesticulation macabre : les migrants ne sont pas moins nombreux à débarquer sur les côtes italiennes (au contraire...), ils sont simplement un peu plus nombreux à mourir en mer. Dans une telle situation, on peut juste espérer qu'une partie des flux migratoires entrants qui se concentrent aujourd'hui sur le canal de la demande d'asile ou se dispersent à travers l'Europe avec la complicité passive des autorités italiennes, pourra demain emprunter les voies légales de l'immigration de travail. La concentration actuelle des demandes sur le motif de la protection internationale (le droit d'asile) résulte en effet, au moins en partie, du rétrécissement des autres canaux légaux. C'est d'ailleurs peut-être le sous-texte pragmatique du changement de cap de cet été.

Les partisans du « blocus naval » militaire promis durant la campagne électorale et les tenants de la théorie du « grand remplacement » qui avaient plébiscité la candidature de Meloni risquent bien sûr de ne pas s'y retrouver. Mais pour le moment les sondages restent relativement stables. Selon l'agrégateur de sondages Youtrend, de mars à septembre 2023, Fratelli d'Italia n'aurait perdu que 1,5 point de popularité (de 30% à 28,5%). Et encore, cette baisse cache-t-elle un léger renforcement de la coalition au pouvoir.

L'expérience du gouvernement Meloni devrait inspirer quelques réflexions utiles aux conservateurs et nationalistes du Vieux continent. Elles sont d'abord de nature à tempérer l'enthousiasme actuel pour le « modèle danois » des politiques migratoires. La comparaison avec l'Italie fait surtout ressortir que le Danemark est un tout petit pays que les contingences de l'histoire et de la géographie ont placé sur la carte à l'écart des routes de la migration et à l'abri de minuscules frontières. Si l'on met de côté le Groenland (qui, au regard des flux migratoires, n'est pas un sujet), le Danemark ne présente en effet que 68 km

de frontières terrestres avec un unique voisin (l'Allemagne) et 115 km de frontières maritimes avec la seule Suède qui émet peu de migrations de transit extra-européennes. Par comparaison, la France présente 4 176 km de frontières terrestres avec 11 voisins différentes (dont le Brésil et le Suriname) et 18 450 km de côtes et des frontières maritimes avec 32 voisins. Quant à l'Italie, elle dispose de 1 890 km de frontières terrestres avec 4 voisins différents (sans compter naturellement San Marin et le Vatican) et 6 785 km de frontières maritimes...

Surtout, l'exemple italien devrait faire réfléchir tous les aspirants au gouvernement dans des pays européens vieillissants et confrontés à des besoins de main d'œuvre croissants dans différents secteurs d'activité. Même en France où la démographie reste relativement plus dynamique que chez nombre de nos voisins, cette question se pose. Pourtant, Les Républicains aussi bien que le Rassemblement national s'opposent catégoriquement à la régularisation des travailleurs immigrés dans les métiers et filières en tension. Poussé par la nécessité économique, le gouvernement Meloni a dû faire un choix exactement contraire.

Enfin, ceux qui plaident que l'immigration menace l'Etat-providence devraient trouver là de quoi apaiser leurs peurs : plus d'immigration de travail, ce sont des recettes supplémentaires pour l'Etat-providence.

Notes

- ① Le secteur agricole a pu peser d'un poids particulier. Selon la plus grande association agricole italienne, Coldiretti, en Italie, un produit agricole sur quatre est récolté par des mains étrangères : 358 000 travailleurs réguliers originaires de 164 pays différents (Roumanie, Maroc, Inde et Albanie en particulier) travaillent dans les champs et les étables, fournissant plus de 30 % du nombre total de jours de travail nécessaires dans le secteur). Il s'agit principalement

d'employés à durée déterminée qui viennent de l'étranger et traversent la frontière chaque année pour un travail saisonnier et retournent ensuite dans leur pays.

- ② <https://www.ladige.it/cronaca/2023/05/28/salvini-migranti-sbagliato-non-ampliare-i-decreti-flussi-per-avere-manodopera-qualificata-1.3510295>
- ③ Voir <https://www.lagrandeconversation.com/monde/la-politique-migratoire-du-gouvernement-meloni-a-lepreuve-de-la-tragedie-de-cutro-un-premier-test-grandeur-nature/>