RAPPORT D'AUDIT

DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION DE NICOLAS SARKOZY

à de mauvaises questions, apporter de pires réponses

cette France-là

Association CetteFrance-là
39 rue Pascal, 75013 Paris
contact@cettefrancela.net
www.cettefrancela.net

INTRODUCTION

DANS UNE TRIBUNE que publiait *Le Monde* le 1er avril 2010, puis lors d'une conférence de presse qui s'est tenue le 6 avril à l'Assemblée nationale, Cette France-là et des élus de la République appelaient ensemble à un audit de la politique d'immigration de Nicolas Sarkozy.

GENÈSE D'UNE CONTRE-EXPERTISE

Notre association venait en effet de publier un deuxième volume[1], après un premier en 2009[2], proposant un inventaire raisonné de la politique menée sous l'égide du président de la République en matière d'immigration et d'identité nationale, mais aussi d'intégration et de développement solidaire. Menée du point de vue des acteurs aussi bien que des objets de cette politique, notre analyse visait à élucider la logique de ses principes, de ses mécanismes et de ses effets. Pour ce faire, nous nous étions appuyés sur les analyses de chercheurs français et étrangers, sur le travail d'autres associations qui, en France, suivent la politique d'immigration de longue date, ainsi que sur de nombreux rapports produits par la Cour des comptes, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale, l'OCDE et l'Union européenne. Nous pensions toutefois que l'ensemble de ce travail de contre-expertise ne prendrait tout son sens que si des élus s'en emparaient afin de soumettre la politique d'immigration à une véritable évaluation.

Aux trois députés qui avaient co-signé la tribune avec nous – Martine Billard (Parti de gauche), Noël Mamère (Verts), Sandrine Mazetier (PS) – sont venus s'en ajouter d'autres, de tous bords (du PC à l'UMP, en passant par le Modem), ainsi que des sénateurs et des parlementaires européens : au total, ils sont une trentaine à avoir souhaité participer à cette initiative démocratique originale associant des élus à des citoyens pour interroger la politique des gouvernants et lui demander des comptes. Après plus d'un an de travail, le temps est venu de rendre compte de cet audit. En parallèle avec les conclusions qu'en tirent de leur côté les élus, Cette France-là publie aujourd'hui un rapport en son nom propre, qui n'engage donc que notre responsabilité. Il part en effet d'une analyse proprement politique, qui interroge la manière dont l'immigration est posée comme un problème.

SITUER LE PROBLÈME

Longtemps, Nicolas Sarkozy s'est voulu le champion de la « culture du résultat ». Qu'il s'agisse de pouvoir d'achat, de revalorisation du travail, de croissance verte, puis de régulation financière et de retour à l'emploi, les vœux pieux étaient à ses yeux insuffisants et les protestations d'impuissance anathème : pour que les gouvernants retrouvent la confiance des Français, pensait-il, il leur fallait se fixer des objectifs précis et se donner les moyens de les atteindre. Aujourd'hui, dans la plupart des domaines, le volontarisme n'est plus guère de mise : c'est que les marchés boursiers, dont le président français avait pourtant promis d'abattre la dictature, ont imposé la rigueur ; le pouvoir d'achat, les emplois et l'environnement sont donc condamnés à attendre des jours meilleurs.

Toutefois il reste un « problème » que Nicolas Sarkozy n'a pas renoncé à traiter. Faute de pouvoir préserver ses concitoyens du chômage, de la précarité, de la spéculation ou du réchauffement climatique, le président de la République entend les protéger d'un « risque migratoire » à double détente : d'une part, l'afflux de miséreux qui se presseraient aux frontières d'une France bien incapable de les accueillir dignement, de l'autre, le défaut d'intégration supposé des immigrés et de leurs descendants, de sorte qu'à en croire le ministre de l'Intérieur, les Français « de souche », environnés d'étrangers et de populations d'origine étrangère, ne se sentiraient désormais plus chez eux. Le premier « problème » aggraverait le second ; il conviendrait donc, si l'on suivait la logique du président de la République et de son gouvernement, d'agir sur les deux fronts. L'assimilation est ainsi présentée comme l'envers d'une politique dont la fermeture est l'endroit.

Le rapport que nous rendons public, fondé sur l'analyse d'extraits des dix séances qui ont vu, du 24 juin 2010 au 25 mars 2011, intervenir 34 personnalités – des experts et des chercheurs, des acteurs associatifs, syndicalistes ou patronaux, des responsables de l'administration française et des organismes internationaux –, permet d'interroger non seulement les conclusions de cette politique, mais aussi ses fondements. En effet, loin de confirmer l'évidence d'un problème de l'immigration, qui gouverne toute la logique politique actuelle, il nous est apparu sans équivoque que l'immigration est un faux problème, à la fois mal informé et mal posé : ses prémisses ne résistent pas à l'analyse. Nos gouvernants le reconnaissent d'ailleurs implicitement, en déplaçant sans cesse la question pour la relancer – de l'immigration irrégulière à l'immigration dite « subie », et aujourd'hui à l'immigration légale, en même temps qu'aux Français naturalisés, voire d'origine étrangère.

1 *Cette France-là, volume 2, 01.07.2008/30.06.2009*

2 *Cette France-là, volume 1, 06.05.2007/30.06.2008*

Le vrai problème, c'est plutôt une politique d'immigration qui ne cesse d'étendre son empire à mesure qu'apparaît son absurdité. Ou pour le dire autrement : les mauvaises questions appellent forcément de mauvaises réponses. Il nous apparaît donc qu'il est essentiel de changer les questions, au lieu de continuer de les laisser dicter par des réponses qui, chacun le constate, ne cessent d'empirer. À défaut de résoudre quelque problème, la politique d'immigration semble vouée à le faire exister quitte à s'engager dans une fuite en avant. C'est le sens de l'initiative que notre association, Cette France-là, a prise en s'associant à des élus pour les inviter à sortir d'un faux problème, et de ses vrais effets. Il serait grand temps de mettre fin à ce problème politique, avant qu'il ne soit trop tard. ■

POUR UN AUDIT GÉNÉRAL
DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION

Tribune publiée dans *Le Monde* daté du 1er avril 2010 par **Martine Billard**, députée Parti de gauche de Paris ; **Éric Fassin**, sociologue, membre de l'association Cette France-là ; **Noël Mamère**, député Verts de Gironde ; **Sandrine Mazetier**, députée PS de Paris ; **Michel Feher**, philosophe, président de l'association Cette France-là.

L'ENVIRONNEMENT, « ÇA COMMENCE À BIEN FAIRE ! ». Les lendemains d'élections régionales ont confirmé le changement de cap du président de la République, déjà rendu public le 6 mars à l'occasion du Salon de l'agriculture. Et ce n'est pas tout. De la même manière, Nicolas Sarkozy semble dire : l'ouverture, « ça commence à bien faire ! ». En effet, sur ce point, il a entendu la grogne de l'UMP. En revanche, qu'en est-il de la politique d'immigration ?

Nul ne conteste (sauf peut-être Éric Besson) que le « grand débat » sur l'identité nationale a desservi la majorité gouvernementale, sur sa gauche bien sûr, mais aussi sur sa droite, au bénéfice du Front national. Pourtant, nul revirement en vue au ministère de l'immigration et de l'identité nationale. Le durcissement annoncé du code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) semble encore à l'ordre du jour ; et le chef de l'État continue de miser sur la burqa pour regagner la confiance des Français. Bref, on n'est pas prêt d'entendre Nicolas Sarkozy déclarer : la politique d'immigration et d'identité nationale, « ça commence à bien faire ! ».

Il y a là un paradoxe. Il en allait jusqu'à présent de l'immigration comme de l'insécurité : la fermeté affichée était présentée comme une réponse aux attentes de l'électorat. Aussi pouvait-on la soupçonner de démagogie. Pourtant, aujourd'hui, la politique d'immigration n'apparaît plus si « populaire », au double sens du mot. Or, loin d'y renoncer, on la poursuit, voire on l'aggrave. Comment comprendre une telle fuite en avant ?

L'obstination de Nicolas Sarkozy et de ses collaborateurs procède sans doute moins d'un parti pris idéologique que d'une forme de désarroi : à défaut d'importer réellement une immigration « choisie », transformer l'immigration légale en immigration « subie » pour ensuite s'employer à en délivrer les Français, c'est l'un des seuls réconforts que nos gouvernants semblent encore capables de prodiguer à leur électorat. Par conséquent, même lorsque la demande baisse, faute d'alternative, l'offre demeure.

Si l'action reste la même, c'est la rhétorique qui change. La politique d'immigration ne devient-elle pas comme la rigueur, en matière économique ? On nous explique en effet qu'elle serait un mal nécessaire – sans doute impopulaire, mais inévitable. Avec un tel renversement, ce sont les adversaires de cette politique qu'on taxe de démagogie : au lieu de se plier aux exigences de la raison, ils céderaient aux facilités du cœur.

Ainsi, tantôt la politique d'immigration aujourd'hui menée sous l'égide du président de la République est justifiée par la volonté d'écouter la voix du peuple, et tantôt à l'inverse par le courage de résister à l'opinion. Il ne suffit pourtant pas qu'une politique soit impopulaire pour s'avérer raisonnable, de même qu'il ne suffit pas qu'elle soit inhumaine pour se révéler rationnelle. Et puisque Nicolas Sarkozy se veut le champion de la « culture du résultat », le moment est venu d'évaluer cette culture à l'aune de ses résultats.

Ne l'oublions pas : avant d'occuper ses fonctions actuelles, Éric Besson était responsable de l'évaluation des politiques menées par ses collègues du gouvernement. Il est donc temps de retourner l'évaluation, en engageant un audit de la politique d'immigration extérieur au gouvernement qui la conduit.

On ne saurait en effet se contenter d'afficher que les objectifs annuels d'expulsions ont été atteints – pas plus qu'il n'eût fallu se satisfaire des rendements fièrement affichés naguère par Bernard Madoff. De cette politique, il est essentiel d'interroger les objectifs eux-mêmes. Pour ne prendre qu'un exemple, comment le débat sur les retraites qui s'engage cette année pourrait-il faire l'économie d'une réflexion sur la contribution d'immigrés qui sont d'abord des cotisants ? Il convient donc de soumettre les évidences qui sous-tendent aujourd'hui la politique d'immigration et d'identité nationale à cinq questions préalables.

› Est-il vrai que la France, et plus généralement l'Europe, s'exposent à accueillir toute la misère du monde si elles relâchent leur politique actuelle de maîtrise des flux migratoires ?

› Est-il vrai que les immigrés coûtent cher à la France – soit parce qu'ils pèsent sur le budget de l'État, soit parce qu'ils affectent négativement l'emploi et les salaires ?

› Est-il vrai, comme le gouvernement l'affirme, que l'intransigeance à l'encontre des sans-papiers favorise l'intégration des migrants en situation régulière et la lutte contre les discriminations raciales ?

› Est-il vrai que la politique française de rétention, de reconduites à la frontière, d'asile et d'immigration familiale participe de la « démocratie irréprochable » que le président de la République prétend instaurer ?

› Est-il vrai que le « développement solidaire » a vocation à se substituer avantageusement à l'immigration ?

Certains éléments de réponse à ces questions figurent dans les rapports de la Cour des comptes, du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de la Banque mondiale, de l'OCDE et de l'Union européenne. Il convient toutefois que des élus de la nation s'en emparent à leur tour afin de les soumettre à une véritable évaluation. L'audition publique de responsables politiques, de hauts fonctionnaires, de syndicalistes, de représentants du patronat, de militants associatifs et de chercheurs, et le rapport qui en résultera, devraient en effet permettre de bien apprécier ce qui fait problème – l'immigration elle-même, comme l'affirme de longue date le FN, ou bien la politique qui la prend pour cible ? ■

PROGRAMMES DES AUDITIONS

24 JUIN 2010 — EFFET DE L'IMMIGRATION SUR LA DÉMOGRAPHIE ET LES COMPTES SOCIAUX

Didier Blanchet, Chef du département des études économiques d'ensemble à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Joël Oudinet, Économiste, maître de conférences à l'université Paris XIII.

9 SEPTEMBRE 2010 — DYNAMIQUES MIGRATOIRES ACTUELLES

Gildas Simon, Géographe, professeur émérite de géographie à l'université de Poitiers, fondateur du laboratoire Migrinter.

Hervé Le Bras, Démographe, directeur de recherche à l'Institut national d'études démographiques (INED) et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

Cris Beauchemin, chercheur à l'INED, responsable du projet MAFE sur les migrations entre l'Afrique subsaharienne et l'Europe.

4 OCTOBRE 2010 — PHÉNOMÈNES MACRO-ÉCONOMIQUES LIÉS AUX MIGRATIONS INTERNATIONALES

Jean-Pierre Garson, Économiste, directeur de la division des économies non membres et des migrations internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Lionel Ragot, Professeur d'économie à l'Université de Lille-I.

El Mouhoub Mouhoud, Professeur d'économie à l'Université Paris-Dauphine.

20 OCTOBRE 2010 — IMPACT DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Yannick Danio et **Cédric Caste**, Membres du syndicat UNITE SPG POLICE FO pour la police aux frontières

Pierre-Bernard Reymond, Sénateur des Hautes-Alpes, rapporteur de la mission immigration, asile et intégration pour la Commission des finances du Sénat

25 OCTOBRE 2010 — CO-DÉVELOPPEMENT ET AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Nicola Harrington, Directrice du bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud) à Bruxelles

Moustapha Bourras, Président du Forim

Sarah Rosengaertner, Conseillère à la Commission européenne et à l'ONU

Marie-Dominique Aguillon, Responsable du service Solidarité Internationale de la Cimade

8 NOVEMBRE 2010 — EMPLOI, DROITS DES TRAVAILLEURS ET PRODUCTIVITÉ DES ENTREPRISES

Tony Travers, Directeur de recherche à la London School of Economics, co-auteur du rapport commandé par le maire de Londres sur l'impact économique de la régularisation des étrangers .

Pascal Decary, Directeur des ressources humaines de Veolia Propreté.

Francine Blanche, Membre de la direction confédérale de la CGT.

Raymond Chauveau, Secrétaire général de la CGT Essonne.

18 NOVEMBRE 2010 — LES LIBERTÉS PUBLIQUES EN QUESTION

Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Danièle Lochak, Professeur émérite de droit à l'Université Paris X-Nanterre, ancienne responsable du Centre de recherche et d'étude sur les droits fondamentaux (CREDOF). Présidente du GISTI de 1985 à 2000.

Christian Mouhanna, Chargé de recherches au CNRS, spécialiste des questions de police, ancien responsable de la division Recherche à l'Institut national des hautes études de la sécurité (INHES).

29 NOVEMBRE 2010 LE RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT VU SOUS L'ANGLE DES PRATICIENS DU DROIT DES ÉTRANGERS

Yannick Blanc, Directeur de la police générale à la Préfecture de Paris entre 2005 et 2008. Directeur-adjoint de cabinet du Président de la région Île-de-France.

Jean-Pierre Bandiera, Vice-président du Tribunal de Grande Instance de Nîmes, juge des libertés et de la détention, membre du Syndicat de la magistrature.

Jérôme Martinez, Secrétaire général de la Cimade.

Flor Tercero, Avocate, membre de l'association Avocats pour la Défense des Droits des Étrangers (ADDE) et du Syndicat des Avocats de France (SAF).

14 MARS 2011 DE L'UNION EUROPÉENNE À LA POLITIQUE D'ASILE EN FRANCE

Michel Agier, Anthropologue, chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD, Paris) et directeur d'études à l'EHESS.

Philippe Leclerc, Représentant du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) en France.

Claudia Charles, Juriste au GISTI.

Marielle Bernard, Travailleuse social, ancienne responsable du service social de la Coordination de l'Accueil des Familles Demandeuses d'Asile (CAFDA).

Matiada Ngalikpima, Responsable à Forum Réfugiés d'une étude sur l'application du règlement Dublin dans 15 États membres de l'UE.

Eléonore Morel, Directrice générale de l'association Primo Levi.

25 MARS 2011 IMMIGRATION ET INTÉGRATION

Patrick Weil, Historien, directeur de recherche au CNRS, Centre d'Histoire Sociale du XX^{e} siècle, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne.

Gérard Noiriel, Socio-historien, directeur d'études à l'EHESS.

François Héran, Démographe, directeur de l'INED.

VARIATIONS ET CONSTANTES

DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION CONDUITE PAR NICOLAS SARKOZY

LES INFLÉCHISSEMENTS DE LA PRÉSENTATION

Depuis l'élection présidentielle de 2007, les ministres en charge de l'immigration ont progressivement infléchi la présentation de leur politique.

Au début du mandat de Nicolas Sarkozy, Brice Hortefeux entendait déjà délivrer la France du fardeau d'une immigration non désirée, mais il plaidait également pour un meilleur accueil de migrants présentés comme « choisis » : dans ses propos, sinon dans les faits, les restrictions apportées aux conditions de rapprochement des familles, la vigilance accrue à l'endroit des demandeurs d'asile et l'augmentation programmée du nombre des reconduites à la frontière d'étrangers en situation irrégulière devaient être compensées par une proportion plus élevée de titres de séjour accordés pour motif professionnel.

Moins soucieux d'arborer un bilan ostensiblement équilibré, et conformément à la lettre de mission qu'il avait reçue du président de la République, Éric Besson a invoqué l'incidence de la crise économique de 2008 et les défaillances du dispositif d'intégration des nouveaux arrivants pour concentrer sa communication sur la seule maîtrise de l'immigration dite « subie », c'est-à-dire sur le renforcement de la répression du séjour irrégulier et, davantage encore, sur le filtrage rigoureux des conjoints de Français et des candidats au regroupement familial.

Enfin, tirant les conséquences du rattachement de l'immigration au ministère de l'Intérieur, soit à une simple logique de police, Claude Guéant affiche désormais le projet de réduire toutes les formes d'immigration légale : à ses yeux, les travailleurs, les réfugiés, les étudiants et les malades doivent à leur tour être rangés parmi les immigrés dont le nombre a « vocation » à diminuer.

LE MAINTIEN DES JUSTIFICATIONS

Une pareille évolution indique sans doute que la volonté de se distinguer du Front national ne figure plus parmi les priorités du gouvernement. Pour autant, le durcissement continu des objectifs poursuivis n'est pas présenté comme une rupture avec la politique initialement mise en œuvre par le défunt ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

S'il assume volontiers la nouvelle équation entre immigration choisie et immigration réduite, l'ancien secrétaire général de la présidence de la République se targue d'inscrire son action dans le même cadre que ses prédécesseurs. Comme eux, il se prétend aussi fidèle aux valeurs de la « patrie des Droits de l'Homme » que jaloux de sa souveraineté, et non moins respectueux de ses engagements constitutionnels et internationaux qu'attentif aux intérêts de sa population.

L'OBJET DE L'ÉVALUATION

Sans négliger les changements d'inflexion qui jalonnent le quinquennat, évaluer la politique d'immigration de Nicolas Sarkozy revient par conséquent à s'interroger sur sa conformité aux préoccupations dont tous ses responsables ont déclaré qu'elles guidaient leur conduite. Ainsi se demandera-t-on si le travail successivement accompli par Brice Hortefeux, Éric Besson et Claude Guéant répond aux principes de rationalité économique, de cohésion sociale, d'indépendance nationale, de légalisme scrupuleux et d'exemplarité morale que chacun d'eux a hautement revendiqués.

Toutefois, avant d'examiner l'impact des orientations fixées par le président de la République – sur la démographie, le marché de l'emploi, les finances publiques, l'insertion des étrangers, l'état de droit et le développement des pays d'émigration –, il convient de s'arrêter sur l'importance et le caractère hautement problématique que les autorités françaises attribuent à la question des flux migratoires. Selon elles, en effet, le nombre des candidats au séjour excèderait très largement les capacités d'accueil existantes – dans les pays du Nord en général et tout particulièrement en France. En outre, les différences de qualification et de culture entre les populations étrangères et autochtones représenteraient un risque majeur tant pour les économies que pour la paix civile des pays d'immigration.

La gravité supposée du « risque migratoire » n'est pas seulement alléguée pour justifier la sévérité croissante des mesures répressives et dissuasives adoptées par les gouvernements de Nicolas Sarkozy. Plus profondément, elle permet à leurs partisans d'affirmer que la générosité dont s'enorgueillit la France est difficile à concilier avec les besoins des Français, voire même que les obligations juridiques dont l'État est tributaire ne s'accommodent pas sans peine avec l'aspiration du peuple à décider souverainement de son hospitalité.

Les valeurs et les intérêts de la nation sont-ils véritablement en conflit ? Les droits des étrangers contribuent-ils au sentiment d'aliénation éprouvé par les Français ? Parce que la valeur d'une politique dépend au premier chef de la pertinence de ses prémisses, c'est bien la réalité du « problème » auquel le chef de l'État et ses ministres associent l'immigration qu'il importe d'abord d'évaluer. ■

PRENDRE LA MESURE

DU « PROBLÈME DE L'IMMIGRATION »

DES MIGRANTS TROP NOMBREUX ?

LA PART DES MIGRATIONS SUD-NORD

Selon la division de la population de l'ONU, rappelle le géographe Gildas Simon, le nombre des migrants internationaux s'élèverait aujourd'hui à peu près à 230 millions de personnes – dont 200 millions en situation régulière. Autrement dit, seuls 3,3 % de la population mondiale ne résident pas dans leur pays de naissance. Nous sommes donc très largement dans un monde de sédentaires, poursuit Gildas Simon, notamment par rapport au début du 20e siècle, où près d'un dixième de l'humanité vivait à l'étranger.

Directrice du bureau du PNUD à Bruxelles, Nicola Harrington précise que ce taux de 3,3 % de migrants internationaux est à peu près stable depuis 40 ans. Bien plus, les expatriés issus des pays en développement et installés dans les pays développés ne représentent que 37 % de ces 230 millions d'individus – les migrations du Sud vers le Sud et du Nord vers le Nord concernent quant à elles 60 % des migrants internationaux, et l'installation des ressortissants du Nord dans les pays du Sud correspond aux 3 % restant[1].

Par comparaison, ajoute Nicola Harrington, il y a aujourd'hui quelque 750 millions de déplacés internes, c'est-à-dire d'hommes et de femmes qui ont quitté leur lieu de résidence – pour des motifs politiques, économiques ou écologiques – mais sans sortir des frontières de leur pays d'origine.

En résumé, force est de constater que rapportées aux mouvements du passé, à la taille de la population sédentaire, au volume total des flux migratoires et à l'importance des déplacements internes, les migrations depuis les pays en développement vers les pays développés ne peuvent guère être qualifiées de massives – même si leur importance relative croît depuis les années 1970, et davantage encore depuis la fin de la Guerre froide. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, note à cet égard l'économiste El Mouhoub Mouhoud, la part des ressortissants de pays en développement est passée de 4 à 10 % au cours des dernières décennies.

LA PART DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

L'afflux de migrants en provenance d'Afrique subsaharienne est l'un des principaux objets de l'inquiétude affichée par les gouvernements européens à l'égard des flux migratoires. Interrogé, en avril 2008, sur le bien-fondé de sa politique d'immigration, Nicolas Sarkozy achevait sa réponse en citant trois chiffres : « *Il y a 475 millions de jeunes Africains qui ont moins de 17 ans. La France est à 14 kilomètres de l'Afrique, par le détroit de Gibraltar.* »[2]

L'Afrique, en particulier subsaharienne, est-elle une terre d'exode ? Le démographe Cris Beauchemin montre qu'il n'en est rien. Sans doute constate-t-on que les flux de migrants subsahariens se sont considérablement densifiés depuis les années 1970 – même si la part des Subsahariens demeure très minoritaire dans la population immigrée : en France, elle s'élevait à 12 % en 2004, alors que 35 % d'étrangers venaient de l'Union européenne, 31 % du Maghreb et 17 % d'Asie.

Reste que, « *vu d'Afrique, il y a peu de départs. L'OCDE a calculé des taux d'émigration pour l'année 2000*, rapporte Cris Beauchemin. *Sur 100 personnes qui sont nées en Afrique subsaharienne, moins d'une personne réside dans un pays de l'OCDE (0,9 %). Le taux est similaire pour l'Asie, 0,8 %, il monte pour l'Afrique du nord à 2,9 %. Il atteint presque 12 % pour l'Amérique centrale. Donc on voit bien que l'Afrique Subsaharienne n'est pas une terre d'exode. Les migrations en termes de départ sont proportionnellement moins importantes en Afrique que dans d'autres régions du monde.* »

En outre, les Africains qui émigrent, poursuit Cris Beauchemin, s'installent majoritairement dans d'autres pays d'Afrique : « *sur 100 personnes qui sont nées en Afrique de l'Ouest et qui résident en-dehors de leur pays de naissance, 70 % sont restées en Afrique, 30 % résident hors d'Afrique. Parmi ceux-là, la moitié – 15 % du total – réside en Europe, 6 % en Amérique du Nord et 9 % dans d'autres pays, notamment les pays du Golfe.* » Les migrations africaines sont donc essentiellement intra-africaines.

« *C'est encore plus frappant quand on regarde la population spécifique des réfugiés*, souligne le démographe. *D'après les données du HCR pour 1999, sont restés en Afrique 90 % des réfugiés de République démocratique du Congo (2 % étaient en France seulement cette année-là), 96 % des réfugiés libériens, 93 % des réfugiés tchadiens et 88 % des réfugiés rwandais.* »

De telles données se retrouvent dans le récent rapport du PNUD[3] : « *malgré toute l'attention qu'attire la migration de l'Afrique, surtout en Europe*, confirme Nicola Harrington, *seulement 3 % des Africains vivent en dehors de leur pays de naissance. Et seuls 1 % des Africains vivent en Europe.* »

LA PART DE LA FRANCE

Parmi les régions du monde développé, l'Amérique du Nord mais aussi l'Océanie demeurent les deux principaux pôles d'immigration, devant l'Europe. Celle-ci comptait 8 % d'étrangers en 2009, rapporte l'économiste Joël Oudinet, contre 13 % en Amérique du Nord et 16 % en Océanie.

1 Voir le rapport *Lever les barrières : Mobilité et développement humains*, PNUD, 2009

2 Intervention télévision du 21 avril 2008 et, à quelques variantes près, même citation lors de sa conférence de presse au palais de l'Élysée le 8 janvier 2008, lors de son discours à la Convention sur l'Europe du 30 janvier 2008 et lors de son discours au Major Economies Meeting le 18 avril 2008.

3 *Lever les barrières : Mobilité et développement humains*, PNUD, 2009

CRIS BEAUCHEMIN, démographe - INED

« Les migrations africaines sont au cœur des préoccupations politiques. Entre 2007 et 2009, 7 des 8 accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement qui ont été signés l'ont été avec des pays d'Afrique. Et quand Brice Hortefeux a quitté son ministère, il a fait un discours dans lequel il a tenu à insister sur le fait qu'en 19 mois il avait effectué 22 visites en Afrique. Donc très clairement en France, l'Afrique est au cœur des préoccupations. C'est la même chose au niveau européen. (...)

Et pourtant, les migrations africaines d'Afrique subsaharienne sont minoritaires en stock et en flux, elles sont à double sens - il n'y a pas que de l'immigration, il y a aussi des départs -, les migrants africains ne sont pas simplement des miséreux sans instruction et ce n'est pas particulièrement une source abondante de regroupement familial. (...)

Il n'y a ni exode du point de vue de l'Afrique, ni invasion du point de vue de l'Europe, et je pense qu'il y a une vraie nécessité, une responsabilité même pour nous chercheurs et vous politiques, à réagir dans les discours publics contre la stigmatisation des flux de migrants africains. Parce que cette stigmatisation des migrants africains c'est un moteur de discrimination dans tous les domaines, et ça on le voit très clairement dans l'enquête TeO (Enquête 'Trajectoires et Origines', Ined-Insee, 2008-2009) qui donne beaucoup de résultats sur les inégalités d'accès au travail, au logement, etc. Systématiquement, les Subsahariens sont dans la pire situation.

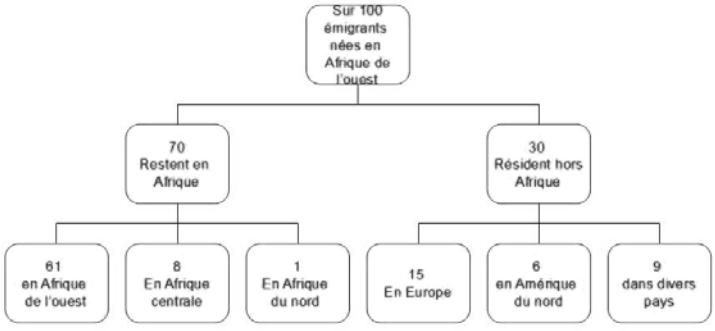
Ces discours qui stigmatisent les migrants africains ont, à mon avis, très clairement un impact négatif sur ce qu'on pourrait appeler le « vivre-ensemble ». Et je pense que ce paradoxe des migrations africaines qui sont à la fois au cœur des dispositifs, des discours publics sur l'immigration alors que c'est en réalité un fait minoritaire, appelle un réexamen du rôle central de l'Afrique dans les politiques publiques en matière de migrations. (...)

Il faudrait aussi s'interroger sur le coût du contrôle des frontières africaines par l'Europe au regard des effectifs concernés.

Il faudrait peut-être aussi réexaminer cette spécificité qui fait qu'on négocie l'aide au développement contre le contrôle des migrations avec les pays africains, ce qu'on ne se permet pas de faire avec la Chine ou dans d'autres types de négociations.

Et puis il y a aussi des effets indésirables à cette obsession des migrations africaines en Europe, c'est que ça fragilise les accords de libre-circulation à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest ; si on rend responsables les États africains des départs à partir de leur territoire. Par exemple, le Sénégal signe des accords dans lesquels il s'engage à contrôler les départs – ce qui va à l'encontre des droits de l'Homme par ailleurs – ça veut dire qu'il va se mettre à contrôler ses entrées parce que c'est un pays de transit. Et donc il va contrôler les Maliens, les Guinéens, etc., qui rentrent, tous ceux qui normalement circulent librement, et ceci est un effet indésirable très fort de notre souci de contrôler les frontières en Europe. » ■

Des migrations surtout intra-africaines



Source : Banque mondiale, Université du Sussex

1. STOCKS : DANS LA MOYENNE EUROPÉENNE

Pour sa part, la France figure dans la moyenne européenne, tout au moins en termes de stocks : selon le rapport *Perspectives des migrations internationales* de l'OCDE dont Jean-Pierre Garson est venu rendre compte, elle comptait 5.260.000 d'immigrés – soit de personnes nées étrangères hors de l'hexagone – en 2008, ce qui représente 8,4 % de sa population. (Ces chiffres, il faut le souligner, incluent les immigrés naturalisés : selon l'OCDE, le taux de naturalisation était en France de 47 % en 2007.)

En 2008, la proportion d'individus nés étrangers en dehors des frontières nationales s'élevait à 25,4 % en Australie, à 13,7 % aux États-Unis, à 20,2 % au Canada, et, pour ce qui est des partenaires européens de la France, à 14,1 % en Espagne, à 10,8 % au Royaume Uni, à 10,9 % aux Pays-Bas et à 13,9 % en Suède. Du côté de l'Allemagne, le dernier pourcentage recensé date de 2005, et il était à l'époque de 12,5 %.

Les estimations, par définition moins fiables, concernant le nombre des immigrés en situation irrégulière montrent qu'en ce domaine, la France se situe en dessous de la moyenne européenne : les sans-papiers représenteraient 0,3 à 0,6 % de la population résidant sur le territoire français, alors que pour l'ensemble de l'UE, le pourcentage oscillerait entre 0,6 et 1,3 % – selon les chiffres donnés par la Commission européenne. L'économiste Joël Oudinet précise qu'« *on estime entre 200 et 400 000 le nombre d'étrangers en situation irrégulière en France. 400 000 personnes, cela représente 0,6 % de la population française. La proportion est équivalente au Royaume-Uni. Elle est de 1,2 % en Allemagne, de 1,1 % en Italie et de 3,2 % en Espagne.* » Aux États-Unis, le nombre de migrants en situation irrégulière est généralement estimé, selon les sources, à 11 ou 12 millions, soit près de 4 % de sa population.

2. FLUX : EN DESSOUS DE LA MOYENNE EUROPÉENNE

Du point de vue des flux, on constate qu'au cours des deux dernières décennies, la France figure parmi les pays développés qui ont accueilli la plus faible proportion d'immigrés. Ainsi Joël Oudinet note-t-il qu'« *entre 1995 et maintenant, la part des étrangers en Espagne a augmenté 6 fois plus vite qu'en France ; au Royaume-Uni, 3,5 fois plus vite ; en Allemagne, 1,8 fois plus vite qu'en France ; 5 fois plus vite aux États-Unis.* » L'économiste soutient même que la France est, « *avec le Japon, un des pays riches qui a le plus maintenu ses frontières closes.* »

Le démographe François Héran abonde dans le même sens. La France, explique-t-il, est une terre d'immigration plus ancienne que la plupart de ses partenaires européens. Dans les années 1950 et 1960, elle accueillait encore, ou plus exactement faisait venir, davantage de travailleurs immigrés que ses voisins – à l'exception de la Suisse. En revanche, dans les années 1990, c'est l'Allemagne qui s'est imposée comme « *le grand pays d'immigration en Europe (…) : [elle] n'a pas seulement accueilli les réfugiés des Balkans et les Turcs, mais également les Russes d'origine allemande. Ce sont des effectifs considérables avec des flux mesurés en pour 1000 que nous n'avons jamais connus en France.* »

Enfin, au cours de la dernière décennie, ce sont surtout l'Italie et l'Espagne qui ont joué un rôle moteur. Et François Héran d'ajouter : « *quelques spécialistes discutent sur le solde migratoire réel de la France : 1/1000 ou 2/2000, alors que dans le même temps, en Espagne c'était du 15/1000. Un tout autre ordre de grandeur.* » En chiffres absolus, pour l'année 2008, l'OCDE rapporte que la France a accueilli 167.500 « immigrés de type permanent », contre 391.000 en Espagne, 424.700 en Italie, 347.400 au Royaume Uni et 228.300 en Allemagne.

3. SOLDE : SOUS-ÉVALUATION DES DÉPARTS

Raisonner en termes d'entrées n'est pas suffisant. Gildas Simon souligne en effet que « *la France aujourd'hui est un pays d'émigration, ce qu'elle n'a jamais été dans son histoire ou presque. Selon le Sénat, il y a aujourd'hui entre 2 et 3 millions de Français qui travaillent et résident à l'étranger. Une partie d'entre eux est composée de binationaux. C'est une variable intéressante et souvent négligée.* »

Plus généralement, le nombre des étrangers qui entrent en France chaque année doit être rapporté à celui des sortants – soit, en plus des Français qui s'expatrient, aux émigrés qui rentrent dans leur pays d'origine ou qui vont s'installer dans un pays tiers. À cet égard, l'INSEE estime que le solde migratoire annuel est d'environ 100.000 personnes – soit 0,27 % de la population française, alors que la moyenne pour les pays de l'OCDE s'élève à 0,67 %.

Le démographe Hervé Le Bras considère toutefois que l'estimation de l'INSEE n'est guère fiable, dans la mesure où, en France, « *on n'a aucun moyen [statistique] de calculer les sorties* » : tandis que le volume des entrées – légales – est d'ordinaire mesuré par le nombre des titres de séjour distribués au cours de l'année, celui des départs ne fait l'objet d'aucune enquête officielle. Sans doute peut-on l'estimer à partir des données disponibles, à savoir celles qui concernent les naissances, les décès et les nouveaux immigrés autorisés à séjourner sur le territoire français. Reste que, selon Hervé Le Bras, sa sous-évaluation ne fait aucun doute :

GILDAS SIMON, géographe

La France est-elle aujourd'hui un pays où l'immigration est importante relativement aux autres pays ?

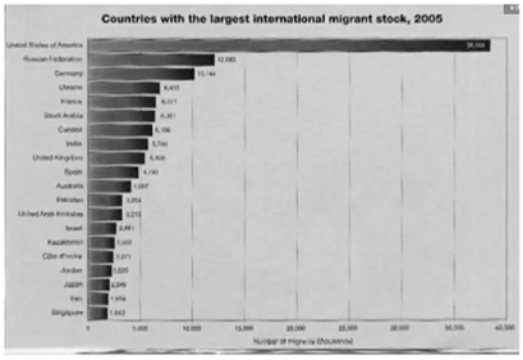
Graphiques : Un poids démographique et une importance relative très variable selon les pays

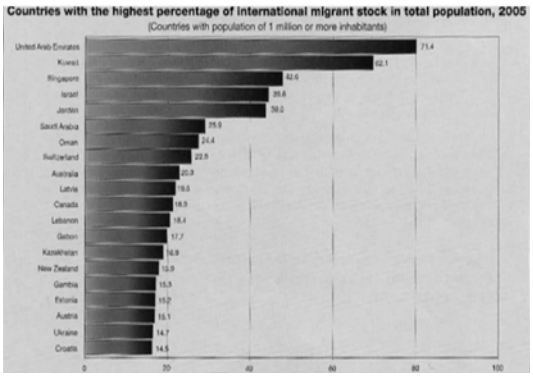
« [En terme de] stock [d'immigrés], les États-Unis sont au premier rang, ensuite la Russie qui est un pays important d'immigration, l'Allemagne, l'Ukraine et la France serait [en cinquième position]. »

« Si on regarde relativement à la population, la France n'est pas dans le graphique. Parce que le graphique commence à 71% de la population totale qui est étrangère [Émirats Arabes Unis] et on s'arrête à 14% [Croatie].

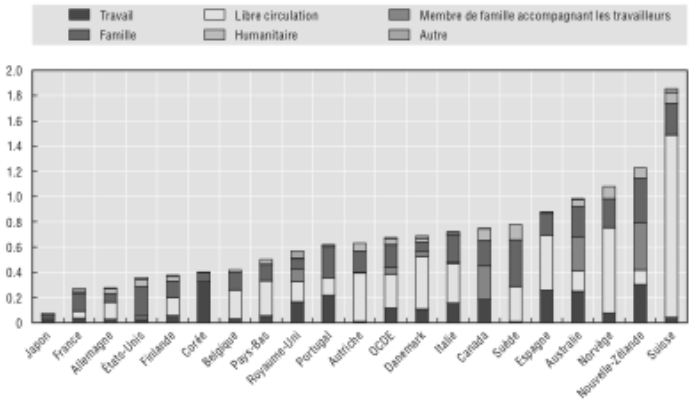
Au niveau mondial, la France est un pays qui est plutôt dans une fourchette basse en matière d'importance relative de l'immigration. Bien sûr on peut dire que les pays où cette part est importante sont souvent des petits États : par exemple les Émirats Arabes Unis, le Koweït, le Luxembourg qui est l'un des premiers en Europe et dont la population étrangère représente environ 30% de sa population – dont une part importante de Français -, ensuite il y a la Suisse avec environ 22 à 24% de sa population.

Il faut vraiment relativiser les choses, quand on dit qu'en France l'immigration est importante, si on met les choses au niveau mondial, en fait non. » ■





MIGRATION DE TYPE PERMANENT PAR CATÉGORIE D'ENTRÉE EN POURCENTAGE DE LA POPULATION DES PAYS D'ACCUEIL – 2008



Source : OCDE (2010), Perspectives des Migrations internationales 2010, Paris 2010.

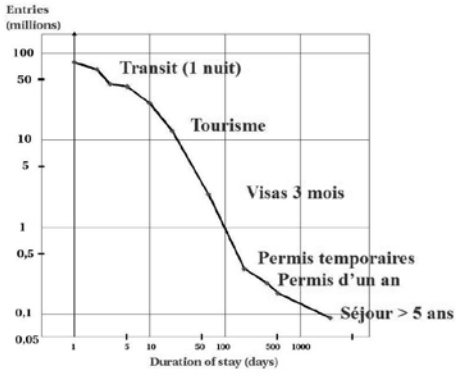
HERVÉ LE BRAS, démographe – INED

« J'ai cherché à regarder combien il y avait d'entrées en France selon la durée de séjour. J'ai commencé par compter combien il y avait de personnes pour une année donnée – l'année 2008 – qui passent une journée au moins en France. La réponse, et c'est une échelle logarithmique, [c'est qu']il y en a 80 millions. (...) Pour les visas de 3 mois, le chiffre doit être de l'ordre de 2 millions d'entrées. Quand on arrive à 1 an, pour les entrées officielles, les entrées , on est autour de 200 000 entrées. (...)

Le dernier point est estimatif, c'est ceux qui restent au moins 5 ans. Pour l'estimer, on a dans le recensement la date de la première entrée en France pour un migrant, donc on peut comparer cette date de première année en France au nombre d'entrées de cette année-là, c'est un peu grossier, ça pose des problèmes mais on arrive quand même à sortir un chiffre. Et le chiffre qu'on a est quand même très important, il montre que 5 ans après il ne reste que 60% des gens qui sont entrés avec un permis.

Donc ça veut dire qu'on entre désormais dans un mode de migration qui s'apparente à de la circulation, au moins autant qu'à une immigration définitive. Les migrants actuels sont souvent beaucoup plus éduqués donc peuvent beaucoup plus circuler de pays en pays à la recherche d'opportunités. Il reste une migration de peuplement de fond mais je pense que la migration est en train de devenir relativement plus circulatoire. » (...)

« Il y a des insuffisances de la statistique française qui souvent nous amènent vers de faux débats parce que, bien sûr, comme on présente en permanence les entrées et jamais les sorties, on a une sorte d'impression que ça s'accumule, mais ce n'est pas le cas. » ■



Nombre d'entrées légales selon la durée de séjour (2003)

D'une part, écrit-il dans une tribune de 2008[4], l'INSEE se garde bien d'assimiler les expatriés français – qu'il s'agisse de jeunes diplômés attirés par des pays où leurs compétences sont mieux appréciées ou d'enfants d'immigrés «*qui supportent mal leur marginalisation, la discrimination et le chômage élevé*» en France – à des émigrés dont le nombre devrait figurer dans le solde migratoire.

D'autre part, pour ce qui concerne les sorties d'étrangers, son propre travail – fondé sur l'étude des informations fournies par les recensements – lui permet d'estimer que «*5 ans après [la délivrance de leur premier titre de séjour], il ne reste que 60 % des gens qui sont entrés avec un permis.*»

En conséquence, le démographe n'hésite pas à avancer que si les départs étaient mieux calculés, le solde migratoire en France serait probablement plus proche de zéro que de 100 000.

L'estimation de Hervé Le Bras, quant aux sorties d'étrangers après quelques années, est confirmée par le démographe Cris Beauchemin, à propos des immigrés venus du Sénégal et de la République démocratique du Congo. Pour ces deux populations, on constate en effet qu'au bout de dix ans, un tiers des expatriés venus en France étaient rentrés dans leur pays d'origine. Cette proportion de retours tend toutefois à baisser considérablement à mesure que la France, comme les autres pays du Nord, multiplie les entraves à la circulation des migrants.

DES MIGRANTS TROP PEU QUALIFIÉS ?

Quantitativement, il apparaît clairement que la pression migratoire qui s'exerce sur la France ne justifie pas son élévation au rang de péril majeur que les gouvernants auraient à conjurer. Faut-il alors penser que le véritable problème posé par l'immigration relève non du quantitatif mais du qualitatif ? Autrement dit, est-ce à cause du manque de qualification des candidats au séjour que les autorités françaises devraient sans cesse redoubler d'efforts pour mieux maîtriser – et désormais réduire – les flux d'immigration ?

LES FAITS : QUALIFICATION CROISSANTE DES IMMIGRÉS

Sur ce point l'INSEE révèle qu'entre 1990 et 2007, la part des immigrés diplômés de l'enseignement supérieur est passée de 12 à 25 %. Elle est donc désormais semblable à celle des natifs – 29 % en 2007. Au cours de la même période, apprend-on également, la proportion des immigrés dépourvus de diplômes a chuté de 53 à 37 %, même si elle demeure encore trois fois supérieure au pourcentage des natifs sans diplôme.

4 *En France, le solde migratoire est en réalité quasiment nul*, par Hervé Le Bras, Rue89, 10 mars 2008

CRIS BEAUCHEMIN, démographe, INED

« Sur l'axe horizontal c'est le temps qui passe, le nombre d'années ; sur l'axe vertical c'est le pourcentage de personnes qui sont encore à destination. On se situe du point de vue des pays de départ, le Sénégal et la République démocratique du Congo. Au moment de l'année du départ, 100% des personnes sont encore à destination et, à mesure que le temps passe, il y en a de plus en plus qui rentrent au Sénégal – même chose pour le Congo.

Après 10 ans, 1/3 des migrants sénégalais qui étaient partis dans les pays du Nord, essentiellement les pays d'Europe, sont rentrés. Ceux qui étaient partis en Afrique, sont rentrés pour les 2/3 d'entre eux au Sénégal. C'est un profil qui est très similaire pour les migrants du Congo Kinshasa.

Ces résultats appellent plusieurs remarques :

› D'abord ils relativisent singulièrement l'idée d'une migration africaine à sens unique qui viendrait et qui ne repartirait jamais.

› Ils questionnent aussi les dispositifs d'aide au retour. Une première question que je me pose c'est :

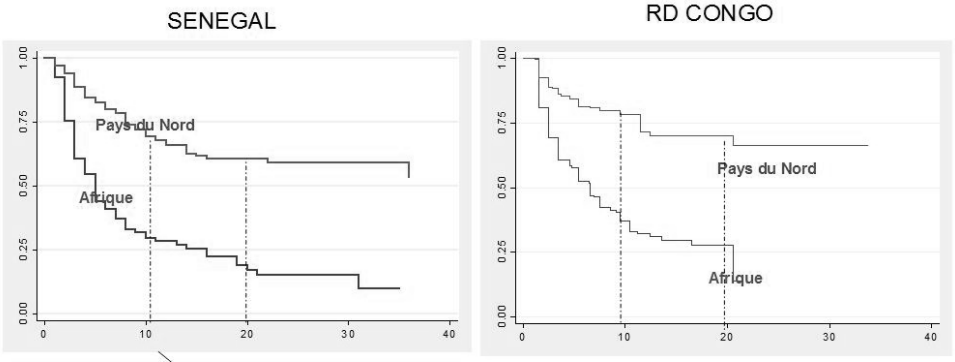
› Faut-il encadrer l'immigration de retour alors qu'il y a beaucoup de migrations spontanées dont on ne parle jamais (en réalité on n'en parle pas parce qu'on ne les mesure pas) ?

› À quel point ça vaut la peine de mettre de l'argent public dans l'encadrement des retours alors qu'on néglige le fait qu'il y a beaucoup de migrations spontanées ?

› On sait qu'il y a de l'aide à la réinsertion des migrants de retour – les migrants encadrés –, à quel point cette aide est efficace ? On sait combien bénéficient de ces dispositifs d'accompagnement, vous le savez dans les rapports que vous recevez en tant que parlementaires, mais dans ces rapports il n'y a rien de qualitatif sur que deviennent ces migrants. On sait combien sont partis – raccompagnés plus ou moins gentiment –, mais on ne sait pas dans quelle mesure l'aide qu'ils ont reçue leur a profité.

Ça me semblerait important que les rapports au Parlement sur la politique d'immigration cherchent à intégrer de manière systématique une dimension qualitative : à quoi ça sert cet accompagnement ? Ceux qui rentrent en étant aidés s'en sortent-ils mieux que ceux qui rentrent spontanément sans aucune aide ? C'est quelque chose sur quoi on ne sait à peu près rien, et c'est quelque chose sur quoi à mon avis il faudrait être revendicatif et sur quoi il faudrait essayer de produire des résultats. » ■

Proportion de migrants qui restent à destination, en fonction de la durée écoulée depuis le départ



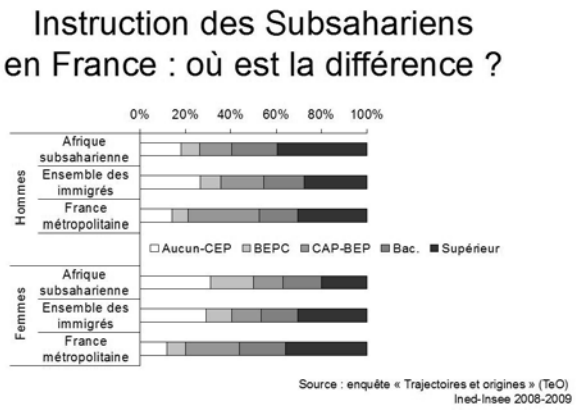
10 ans après leur 1er départ,
- **1/3 des migrants sénégalais au « Nord » sont rentrés**
- 2/3 des migrants en Afrique

CRIS BEAUCHEMIN, démographe, INED

« Pour essayer de nuancer l'idée selon laquelle les migrants africains sont de pauvres miséreux sans instruction et de véritables pompes à regroupement familial, je vais vous présenter des résultats tout à fait inédits d'une enquête qui a été faite en 2008-2009 par l'Ined et l'Insee, qui s'appelle TeO, Trajectoires et Origines.

On y voit le niveau d'instruction des Subsahariens par comparaison avec la moyenne des immigrés ou par rapport à l'ensemble des personnes qui résident en France métropolitaine. J'ai distingué les hommes et les femmes. Plus c'est foncé, plus les gens sont instruits. Ce qu'on voit pour les hommes est extrêmement clair : les Subsahariens sont plus diplômés du supérieur que la moyenne des immigrés, et plus diplômés du supérieur que la moyenne des personnes qui vivent en France métropolitaine. C'est quand même assez surprenant compte-tenu des idées reçues qui courent sur le profil des migrants africains.

Par contre les femmes sont moins diplômées du supérieur. Le nombre de femmes subsahariennes avec le niveau le plus bas d'instruction est lui très similaire à celui de l'ensemble des immigrés. (…) Les Subsahariens sont plus instruits en moyenne que les autres, cela s'explique par ce qui a déjà été dit : la migration internationale, et peut-être même plus en Afrique qu'ailleurs, est extraordinairement sélective. Seuls les plus dotés en capital financier et humain, en termes de diplômes, de ressources sociales, etc., sont capables de migrer. Et finalement ceux qu'on reçoit sont d'un niveau d'instruction très élevé par rapport à la norme. »



Eu égard au niveau d'instruction, la situation des immigrés subsahariens est particulièrement remarquable : Cris Beauchemin montre en effet que, du côté des hommes, « *les Subsahariens sont plus diplômés du supérieur que la moyenne des immigrés, et plus diplômés du supérieur que la moyenne des personnes qui vivent en France métropolitaine.* » Et le démographe d'ajouter : « *C'est quand même assez surprenant compte tenu des idées reçues qui courent sur le profil des migrants africains.* » Du côté des femmes, en revanche, les Subsahariennes sont moins bien loties : moins de diplômées du supérieur que chez les autres immigrés et que dans la population en général, et à peu près la même proportion de personnes sans diplôme que chez les autres migrantes.

LA CAUSE : LES COÛTS DE L'ÉMIGRATION

L'explication de ce paradoxe apparent, tout au moins par rapport à l'idée reçue selon laquelle la « misère du monde » se presserait aux frontières de la France, est connue de tous les spécialistes des migrations et de l'économie du développement : l'émigration, en particulier du Nord vers le Sud, est coûteuse.

Bien plus, soutient El Mouhoub Mouhoud, la mondialisation des échanges a contribué à une augmentation sensible de ses coûts. Car contrairement aux autres composantes de la mondialisation, à savoir le commerce, les investissements directs à l'étranger, les mouvements de capitaux et les transferts de technologie, on constate que la circulation des personnes n'a guère été libéralisée, bien au contraire. Même si le coût des transports internatio-

naux a diminué, poursuit l'économiste, cette baisse ne compense pas l'effet des politiques d'immigration de plus en plus restrictives mises en œuvre par les pays développés. En outre, le nombre d'États a quadruplé au cours des quatre dernières décennies, de sorte que le nombre de frontières à franchir pour émigrer du Sud au Nord a lui aussi augmenté. Enfin, à la grande différence des migrations « fordistes » des années 1950 et 1960, ce sont les migrants eux-mêmes – et non plus les entreprises recruteuses, comme ce fut le cas en France jusqu'à la suspension de l'immigration de travail en 1974 – qui assument seuls le coût de la mobilité.

Il est par conséquent aisé de comprendre que les candidats à l'émigration ne se recrutent pas parmi les moins bien dotés en capitaux financier, humain et social.

Plus précisément, El Mouhoub Mouhoud montre que les migrants des pays en développement qui entreprennent de s'installer en France, et d'une manière générale dans les pays de l'OCDE, n'émargent guère à la « misère du monde » en un double sens : dans leur grande majorité, ils ne sont ni les ressortissants des pays les moins développés ni les ressortissants les moins fortunés de leurs pays d'origine.

Premièrement, explique l'économiste, lorsqu'on rapporte le taux d'expatriation vers les pays de l'OCDE au produit intérieur brut par habitant des pays d'émigration, on obtient un courbe en cloche qui révèle que les pays où la proportion de départs est la plus élevée sont ceux dont le PIB par habitant représente 30 % de celui des États-Unis – soit des pays émergents plutôt que des pays en développement. Au-delà de ce seuil, en revanche, la courbe s'inverse : l'émigration cesse pour laisser la place à l'immigration. Autrement dit, « *plus vous êtes un pays pauvre, plus votre taux d'expatriation est bas. Et plus vous êtes un pays à revenus intermédiaires, plus vous aboutissez à un maximum en terme de taux d'expatriation. Et quand vous devenez un pays qui rattrape les États-Unis, qui devient plus riche – comme le Portugal ou l'Espagne – à ce moment-là vous devenez un pays d'immigration.* »

Deuxièmement, continue El Mouhoub Mouhoud, la prospérité relative des candidats au départ au sein de leur société d'origine s'explique bien par le caractère onéreux de l'émigration. Car même si l'estimation de la différence entre les revenus escomptés dans le futur pays d'accueil et ceux que le pays de départ est susceptible d'offrir joue un rôle essentiel dans la décision d'émigrer, encore faut-il la moduler en fonction de plusieurs autres facteurs, tels que le coût matériel de l'expatriation, la prise en compte du risque physique inhérent au voyage, l'appréhension des difficultés psychiques liées au déracinement et l'effort nécessaire à l'acquisition d'informations tant sur le marché du travail que sur les conditions d'installation dans le pays de destination. Aussi comprend-on aisément que l'émigration s'avère difficilement envisageable pour des hommes et des femmes qui sont dépourvus d'instruction, de contacts dans la société de destination, de soutiens dans le pays d'origine et d'un minimum de moyens financiers. La prospérité relative des migrants, remarque à ce propos Gildas Simon, est attestée par la géographie : « *les travaux sur le terrain, la cartographie précise des régions d'émigration montrent que ce ne sont jamais les régions les plus pauvres, les régions les plus isolées, qui alimentent le plus les migrations internationales.* »

Enfin, troisièmement, l'examen du rapport entre le taux d'expatriation d'un pays et son PIB par tête d'habitant et le niveau de qualification des expatriés issus de ce pays fait aussitôt apparaître que la proportion des personnes hautement qualifiées qui s'expatrient est d'autant plus forte que leur pays d'origine est pauvre. « *Plus vous êtes un pays pauvre,* affirme en effet El Mouhoub Mouhoud*, et plus votre taux d'expatriation de qualifiés est élevé* », alors même que votre taux d'expatriation global est très faible. « *Les pays d'Afrique subsaharienne par exemple, envoient plus de 15-20 % de leurs qualifiés à l'étranger.* » Inversement, « *les pays à revenus intermédiaires, qui ont les taux d'expatriation les plus élevés, ont des taux d'expatriation de qualifiés beaucoup plus faibles. Par exemple, l'Inde c'est 4 %, la Chine c'est 6 %.* » (La fuite des cerveaux affecte donc avant tout les pays très pauvres – en particulier lorsqu'ils sont petits.)

« *Il y a une tendance un peu inexorable à la montée des qualifiés dans les migrations internationales,* peut alors conclure l'économiste*. Les données de l'OCDE le montrent, les bases de données dont on dispose aujourd'hui qui permettent de distinguer les migrants selon leur niveau de qualification et selon leur pays d'origine, on voit bien qu'il y a une montée des qualifiés inexorable : 50 % de croissance des qualifiés dans les flux de migrations depuis les années 90.* »

DES MIGRANTS TROP DIFFÉRENTS ?

Si le manque de qualification des migrants ne constitue pas un problème plus avéré que leur nombre excessif, peut-être est-ce alors la différence de culture entre les nouveaux arrivants et les autochtones qui justifie l'association de l'immigration à un risque majeur ? Tel est assurément l'argument le plus souvent et le plus bruyamment allégué par les gouvernants. Selon eux, la mentalité et les m?urs des populations récemment immigrées, en particulier

dans les domaines de la laïcité et des rapports entre les sexes, rendraient leur intégration dans la société française particulièrement difficile. En résulterait un malaise grandissant parmi les natifs, aggravé encore par la persistance du choc culturel, ou tout au moins de ses incidences délétères, chez les enfants français des étrangers peu ou mal intégrés.

L'ÉTERNEL RETOUR DU « PROBLÈME DE L'INTÉGRATION »

Secondée par de nombreux reportages journalistiques et, plus récemment, par des travaux d'intellectuels renouant avec un culturalisme longtemps discrédité, la détermination des autorités à présenter l'insertion des immigrés comme un défi majeur mais jusqu'ici occulté mérite d'être analysée à la lumière de l'histoire – celle de l'immigration en France depuis la fin du 19e siècle. Or, à cet égard, Gérard Noiriel montre bien qu'il s'agit d'un discours récurrent, en particulier lorsque les gouvernements se montrent incapables de remédier au creusement des inégalités et de répondre à la peur de la pauvreté ou du déclassement éprouvée par les couches les moins favorisées de la population.

Ainsi l'historien évoque-t-il le défaut non pas encore d'intégration mais d' « assimilation » imputé aux immigrés italiens dans les années 1880. Ce premier « problème » lié à l'immigration se construit à partir d'un fait divers tragique: à Marseille, en 1881, « *des travailleurs italiens de la ville sont pourchassés parce que quelques uns d'entre eux ont sifflé la Marseillaise, lors du défilé des troupes qui ont imposé le protectorat français sur la Tunisie au détriment de l'Italie.* » Rapidement, aux yeux du monde politique et d'une partie de la presse, « *le fait que des Italiens aient sifflé l'hymne et le drapeau français, est vu comme la preuve qu'ils ne sont pas assimilés, comme un manque de loyauté à l'égard de la nation française et donc comme une menace puisqu'en 1882, l'Italie est devenue l'alliée de l'Allemagne. On ne parle pas alors de « communautarisme »*, ajoute Gérard Noiriel, *mais de « nation dans la nation »*.

Dès lors, « *[t]out au long du 20e siècle, dans chaque période de crise, la question de l'immigration sera remise au centre de l'actualité sous l'impulsion de l'extrême droite. Les années 1930 montrent clairement que la stratégie des partis de gouvernement ayant cherché à capter les voix de l'extrême droite en reprenant ses thématiques sous une forme euphémisée aboutit à une fuite en avant mettant en péril les institutions démocratiques. Un large accord existe aujourd'hui chez les historiens pour affirmer qu'à partir de 1938 les dérives de la IIIe République ont préparé l'avènement du régime de Vichy et de sa « révolution nationale »*. »

RÉCURRENCE DE L'OPPOSITION ENTRE LES « BONS » MIGRANTS D'ANTAN ET LES NOUVEAUX VENUS

Les dirigeants qui ravivent aujourd'hui la question migratoire, en soulignant surtout la « panne » du processus d'intégration, proclament volontiers qu'ils ne nourrissent aucun sentiment xénophobe: le problème, précisent-ils, ne réside pas dans l'immigration en général mais dans les spécificités culturelles des cohortes récentes. La polygamie, la burqa, les prières dans la rue, mais aussi – aujourd'hui comme hier – les sifflements qui accueillent parfois l'hymne national figurent parmi les illustrations privilégiées de ces affirmations.

Reste, comme l'écrit Gérard Noiriel dans *Immigration, antisémitisme et racisme en France*[5], que la rhétorique des années 1930 jouait déjà de l'opposition entre les « bons » immigrés d'antan, qui n'avaient d'autre souhait que celui de s'insérer harmonieusement dans la société française, et leurs successeurs peu ou difficilement intégrables. Auteur, en 1938, du premier rapport officiel sur la question de l'assimilation des migrants, le géographe Georges Mauco, qui poursuivra ensuite son travail d' « expertise » à Vichy, n'écrivait pas autre chose. Il opposait en effet les Italiens, Espagnols et autre Polonais d'autrefois, étrangers parfaitement assimilables parce qu' « *ethniquement très proches du Français* », aux immigrés plus récents dont la culture – en l'occurrence les « *dispositions au trafic et au négoce* » – présentait une véritable menace pour l'intégrité de la nation. « *Tel est le cas des Juifs polonais, russes ou roumains, des Arméniens, des Levantins, et en général de tous les Sémites et de certains Grecs et Arabes.* »[6]

Parce que la convocation du « problème de l'intégration » a successivement servi à désigner l'existence d'une « cinquième colonne » – jusqu'à la Première Guerre mondiale – la corrosion de la nation par un peuple cosmopolite – de la fin des années 1930 à la chute du régime de Vichy – et à présent la menace que l'arriération communautariste fait peser sur une société moderne et ouverte, tant sa récurrence que sa plasticité donnent à penser qu'elle se rapporte moins aux spécificités culturelles des immigrés qu'aux besoins politiques des dirigeants qui y recourent.

Car dans les faits, les enquêtes montrent au contraire qu'évaluée par l'acquisition de la langue, la fréquence des unions « mixtes » ou même la mobilité socio-économique, l'insertion des migrants dans la société française s'effectue à peu près au même rythme d'une génération à l'autre. Comme l'a récemment écrit Jean-Pierre Garson, « *la promotion*

5 Gérard Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe - XXe siècle). Discours publics, humiliations privées,* Fayard.

6 Georges Mauco, *Les étrangers en France, leur rôle dans l'activité économique,* Paris, 1932, Armand Colin.

des immigrés est une réalité souvent cachée, invisible, alors qu'elle se vérifie dans les chiffres. »[7]

* * *

S'appuyant à la fois sur de vastes enquêtes de terrain et sur les chiffres livrés par d'éminentes institutions tant internationales que nationales – l'ONU, l'OCDE, la Commission européenne, l'INSEE, l'INED – des démographes, des géographes, des économistes et des historiens s'accordent donc à démentir l'existence du « risque migratoire » auxquels les gouvernements de Nicolas Sarkozy se proclament exposés. Pour autant, il ne s'agit pas d'en conclure qu'il n'y a aucune difficulté liée à l'immigration : on doit en effet déplorer que 0,6 % de la population installée sur le territoire français ne dispose pas de titres de séjour en règle, que le taux de chômage soit en moyenne nettement plus élevé chez les étrangers que chez les natifs, que l'administration préfectorale, la police et la justice françaises consacrent un temps et des sommes considérables aux questions relatives à la gestion des flux migratoires et que la société française échappe de plus en plus mal à la montée des sentiments et la libération de la parole xénophobes qui affectent l'Europe.

Il reste alors à se demander si la politique menée depuis 2007 est de nature à traiter efficacement de telles difficultés, ou si elle ne contribue pas plutôt à les exacerber, voire même à les créer. ■

7 « Une politique de migration "sélective" ne résout pas grand chose », *Le Monde*, 20 avril 2011.

GÉRARD NOIRIEL, socio-historien, EHESS

« On dit souvent que l'inconscient d'une société c'est son histoire, je crois que ce fameux problème de l'immigration c'est une bonne illustration d'un symptôme névrotique caractéristique de la nation française dans lequel vous avez un certain nombre d'éléments qui fonctionnent à l'état inconscient, donc particulièrement difficile à contrer, y compris dans le langage. Je donnerai quelques illustrations.

Vous m'avez demandé de participer à cette audition consacrée à la question de l'immigration en me posant deux grandes questions : Comment s'est construit le clivage entre nationaux et étrangers en France ? Comment s'articule la construction du « modèle républicain d'intégration » et l'émergence de l'État Nation ?

Pour tenter d'y répondre, je dois commencer par préciser que le clivage entre nationaux et étrangers s'enracine dans un clivage plus fondamental et plus général, qui est un clivage je dirai d'ordre anthropologique, fondé sur l'opposition entre « eux » et « nous », clivage que l'on rencontre dans toutes les sociétés et à toutes les époques de l'histoire. Ce qui a changé au cours du temps, ce sont les formes prises par ce clivage et aussi le fait qu'à partir du XVIII[e] siècle, il ait été dénoncé au nom de la raison et de l'universalité de la condition humaine.

Les grandes lignes du « modèle républicain », si tant est que cette expression ait un sens, j'ai appris à prendre mes précautions avec cette expression-là, ont été fixées dès le début de la Révolution française, comme une mise en œuvre contradictoire de la philosophie des Lumières. Cette contradiction apparait clairement dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dans la logique républicaine en effet, la citoyenneté se définit comme participation à la vie de l'État national. Par conséquent, l'étranger ne peut pas avoir les mêmes droits politiques que le citoyen, ce qui contredit l'article 1[er] de la Déclaration stipulant que « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ». C'est cette contradiction fondatrice qui explique qu'aujourd'hui encore des discours les plus opposés sur l'immigration puissent se réclamer des « valeurs républicaines », les uns privilégiant la sécurité des citoyens et les autres l'universalité des droits de l'homme.

Une autre caractéristique du « modèle républicain » français tient au fait que la Révolution de 1789 a supprimé les « corps intermédiaires ». Un lien direct a ainsi été établi entre l'État national et les citoyens. C'est l'une des raisons qui expliquent l'importance accordée à la question de la nationalité (qui désigne en droit l'appartenance à l'État). Le langage courant fournit de bonnes illustrations de la puissance qu'exerce la norme nationale. Par exemple, en français, le mot « étranger » sert à la fois à désigner l'inconnu au sens du non-familier (étrange) et le non-national, alors

que dans beaucoup d'autres langues il existe des termes différents pour distinguer ces notions. De même, si les politiques ou les journalistes parlent fréquemment de « l'intégration sans préciser quel est le groupe social de référence, c'est parce qu'il va de soi pour tout le monde qu'il s'agit de la nation. Ce sont des choses qui sont particulièrement prégnantes et qui rendent difficile le dialogue qu'on peut avoir avec des journalistes ou des responsables politiques, on se heurte parfois à des incompréhensions qui sont enracinées dans l'histoire même de l'État, de la Nation, de la société française et de son langage.

Le deuxième moment décisif dans la construction du « modèle républicain » s'est produit un siècle après la Révolution française. L'avènement de la IIIe République enclenche un processus démocratique qui apparaît lui aussi très contradictoire. D'un côté, le régime républicain favorise un puissant mouvement d'intégration des classes populaires au sein de l'État nation. Mais d'un autre côté, il institutionnalise de nouvelles formes d'exclusion, liées à l'immigration et à la colonisation.

Les historiens ont beaucoup étudié le rôle joué par l'école, par les commémorations, par la littérature, dans le développement du sentiment d'appartenance à la nation française. Mais ils ont trop souvent oublié le fait qu'une identité se définit toujours par opposition à d'autres identités. Le « nous » français s'est fixé à la fin du XIX^{e} siècle par la construction d'images négatives de l'étranger, autour de deux grands repoussoirs : **l'ennemi** qu'il faut combattre (à l'époque il s'agit surtout des Allemands) et le **primitif** qu'il faut civiliser (les indigènes de l'empire colonial).

Dès les années 1880, il devient évident que l'industrie française ne pourra pas se développer sans un recours massif aux travailleurs étrangers.

Au début du 20^{e} siècle, des rapports établis par les ingénieurs des mines, dans le charbon, montrent que la production française de charbon est pénalisée à hauteur de 10 à 15% par manque de main-d'œuvre. Il y a une sorte de course désespérée dans différents pays pour trouver des mineurs. En particulier parce qu'il y a une très forte résistance de la part des classes populaires, notamment de la classe paysanne en France, par rapport à la prolétarisation. Elles refusent d'aller travailler au fond de la mine. C'est l'une des raisons majeures du recours précoce à l'immigration. L'argument démographique - qui est juste aussi puisque dès cette époque, certaines années, il y a plus de morts que de naissances en France - a souvent masqué ce problème majeur qui est une forme de lutte sociale, les capacités de résistance des classes populaires en France par rapport à la prolétarisation qui ont poussé à se tourner vers les pays voisins pour alimenter les échelons inférieurs de la classe sociale.

Et pourtant, c'est au moment-même où on se rend compte que l'immigration est une nécessité fondamentale pour que la France puisse réussir ce qu'on appelle la deuxième industrialisation, que naît le discours politico-journalistique présentant l'immigration comme un « problème ». Ce qui est fascinant pour l'historien qui travaille sur cette question, c'est de constater que les grandes lignes de la rhétorique qui a été inventée il y a 130 ans sont toujours en vigueur aujourd'hui, bien que les prédictions apocalyptiques qui ont accompagné les discours sur l'immigration-problème n'aient jamais été confirmées par les faits.

Le mot « immigration », qui était pratiquement inconnu avant la IIIe République, s'impose brutalement dans le vocabulaire français à la suite d'un événement qui constitue à mes yeux le moment fondateur de toute l'histoire de l'immigration. Il s'agit de la première « chasse à l'immigré » qui a lieu à Marseille en 1881. Pendant près d'une semaine, les travailleurs italiens de la ville sont pourchassés parce que quelques uns d'entre eux ont sifflé « la Marseillaise », lors du défilé des troupes qui ont imposé le protectorat français sur la Tunisie au détriment de l'Italie. (« la Marseillaise » était devenue l'hymne national l'année précédente, en 1880).

L'analyse des commentaires publiés par les journalistes, les hommes politiques ou les intellectuels qui se sont emparés de cet événement permet de mettre en évidence une autre caractéristique du « modèle républicain ». Il s'agit de l'ethnocentrisme des élites, ethnocentrisme qui les incite à interpréter en termes étroitement politiques des gestes symboliques qui s'expliquent en réalité par des raisons sociales. Pour des immigrants surexploités, stigmatisés, et qui sont par ailleurs exclus de l'espace public, siffler le drapeau c'est une façon de protester contre la surexploitation et stigmatisation dont ils sont victimes.

Mais le regard ethnocentrique de l'élite républicaine interprète ce type de geste comme une menace pour la nation. C'est à la suite de cette rixe de 1881 entre ouvriers français et italiens (rixe qui fera trois morts) que naît le discours sur l'immigration-problème. Les deux grands types d'arguments qui émergent à ce moment-là

structurent aujourd'hui encore les polémiques publiques sur ce thème.

En premier lieu, c'est la question du contrôle des flux migratoires qui est posée. La rixe de 1881 est vue comme une réaction de défense de la part des ouvriers français menacés par l'invasion des immigrants. On découvre alors que ces derniers ne sont enregistrés nulle part, qu'il n'existe pas de statistique fiable, etc. Le remède qui s'impose rapidement, c'est l'identification des étrangers. Le décret de 1888, confirmé par la loi de 1893, marque le point de départ de la politique des « papiers d'identité ». La loi républicaine crée ainsi une ligne de démarcation entre immigrants légaux et illégaux, ceux qu'on appellera ensuite les « clandestins » ou les « sans papiers ».

En second lieu, le fait que des Italiens aient sifflé l'hymne et le drapeau français, est vu comme la preuve qu'ils ne sont pas assimilés, comme un manque de loyauté à l'égard de la nation française et donc comme une menace puisqu'en 1882, l'Italie est devenue l'alliée de l'Allemagne. On ne parle pas alors de « communautarisme » mais de « nation dans la nation ». Ce « défaut » d'assimilation est attribué au libéralisme du Code civil, lequel permettait aux enfants d'étrangers de décliner la qualité de Français à leur majorité, ce que l'immense majorité d'entre eux faisait pour échapper au service militaire. On estime que 80 à 90% des enfants d'étrangers se déclaraient non français à leur majorité pour ne pas faire le service militaire. Dans cette forme de droit, il y avait des communautés un peu hybrides qui se reproduisaient de génération en génération, ils étaient complètement intégrés dans la société locale mais à leur majorité ils disaient qu'ils n'étaient pas français, ce qui a d'ailleurs nourri une forme de xénophobie dans le nord et dans le sud-est de la France à cette époque.

La grande loi de 1889 sur la nationalité française impose alors la règle du double « jus soli ». Les enfants d'étrangers nés en France de parents eux-mêmes nés en France sont désormais Français de naissance.

Les républicains qui ont concocté cette loi pensent avoir trouvé le remède au « problème » de l'assimilation des étrangers. En réalité, ils ont fabriqué une machine infernale au piège de laquelle ils seront bientôt pris. En effet, c'est en s'appuyant sur un fait divers, donc sur un événement exceptionnel, que les républicains ont bâti leur raisonnement sur le déficit d'assimilation des Italiens, en généralisant des comportements qui ne concernaient qu'un tout petit nombre d'individus pour dénoncer toute une communauté. Mais toute politique fondée sur l'exploitation des faits divers peut être contestée au nom d'autres faits divers. Les conservateurs catholiques que les républicains avaient écartés du pouvoir en 1870 vont rapidement reprendre à leur compte la rhétorique républicaine, en s'appuyant sur des faits divers impliquant des naturalisés et des Français de confession juive, de façon à « démontrer » que la politique d'assimilation explicitement visée par la loi de 1889 sur la nationalité française a échoué. Une nouvelle bataille s'engage alors sur la définition du national et de l'étranger. Pour les conservateurs, ce n'est pas le droit qui fait le Français, mais l'origine. C'est ainsi que le racisme fait irruption dans l'espace public sous sa forme première qu'est l'antisémitisme.

Le champ politique français achève de se structurer pendant l'Affaire Dreyfus. La gauche prend en charge la défense des droits de l'homme et la question sociale, alors que la droite privilégie la sécurité des citoyens et la question nationale. Tout au long du XX^{e} siècle, dans chaque période de crise, la question de l'immigration sera remise au centre de l'actualité sous l'impulsion de l'extrême droite. Les années 1930 montrent clairement que la stratégie des partis de gouvernement ayant cherché à capter les voix de l'extrême droite en reprenant ses thématiques sous une forme euphémisée, aboutit à une fuite en avant mettant en péril les institutions démocratiques. Un large accord existe aujourd'hui chez les historiens pour affirmer qu'à partir de 1938 les dérives de la IIIe République ont préparé l'avènement du régime de Vichy et de sa « révolution nationale ».

Les générations qui ont vécu les atrocités du nazisme, les horreurs de la Première et de la Seconde Guerre mondiale ont compris que la manipulation des identités, l'exaltation du nous national, la stigmatisation des étrangers étaient un danger mortel pour la démocratie. C'est pourquoi dans les années d'après-guerre, une sorte de « cordon sanitaire » a été construit par les démocrates pour isoler l'extrême droite et le maintenir à l'état groupusculaire. Mais ce barrage s'est rompu au début des années 1980. La résurgence des discours négatifs sur l'immigration a permis d'alimenter une nouvelle forme de nationalisme, ciblé sur l'immigration post-coloniale, reprenant les vieilles thématiques identitaires mais en évitant de s'attaquer frontalement aux fondements du régime démocratique.

C'est sans doute ce qui explique que ce nouveau nationalisme ait aujourd'hui tendance à se banaliser. Une autre raison de cette banalisation, tient au fait que pour échapper à la législation antiraciste, ces discours se sont aujourd'hui fortement euphémisés. L'étranger n'est plus insulté avec la violence verbale qui caractérisait les années 1930. Les représentations négatives sont le plus souvent véhiculées par des formules qui ne nomment plus directement un groupe, mais à l'aide des mots en « isme » (islamisme, communautarisme) que les médias ont fixés dans le cerveau des citoyens en mobilisant les images choc de l'information-spectacle.

Étant donné les progrès de la recherche historique sur l'immigration depuis 20 ans, il n'est plus possible aujourd'hui d'ignorer que la France a été l'un des tout premiers pays d'immigration au monde au cours du XX^{e} siècle. Mais la nouvelle rhétorique xénophobe a intégré nos recherches en déplaçant le curseur pour opposer les « bons » immigrants d'autrefois et les « mauvais » d'aujourd'hui.

Le caractère répétitif, voir compulsif, des discours présentant l'immigration comme un problème - alors qu'elle a joué un rôle fondamental dans le développement économique, social et culturel de la France - s'explique par le pouvoir mobilisateur que possède la rhétorique nationaliste. Si personne ne peut définir rigoureusement ce qu'est l'identité nationale, nous pouvons en revanche expliquer comment fonctionne le processus d'identification nationale. Le sentiment d'appartenance à une nation fonctionne comme une identité **latente** (au même titre que les autres sentiments d'appartenance qui nous animent en fonction des groupes sociaux auxquels nous sommes affiliés). Identité latente qui doit être réactivée par des discours publics pour devenir effective. Les nombreuses guerres auxquelles ont pris part les Français depuis 1870 ont longtemps alimenté les réflexes xénophobes. Mais ceux-ci s'expliquent aussi par des raisons économiques. C'est toujours pendant les périodes de crise que l'intolérance à l'égard de l'étranger se développe. Le discours public (qu'il soit politique ou journalistique) valorise constamment le « nous » français, confortant ainsi les citoyens dans l'idée qu'ils sont supérieurs aux étrangers. D'où le violent sentiment d'injustice qu'ils ressentent quand un étranger (ou supposé tel) exerce un emploi alors qu'ils sont au chômage, d'où le sentiment d'abandon qui les saisit quand les circonstances les obligent à accepter le travail que-les-Français-ne-veulent-pas-faire ou à habiter dans des « quartiers d'immigrés », etc.

C'est sur ce terrain que prospèrent les discours xénophobes et racistes. Ils exploitent le sentiment d'injustice de ces citoyens en brodant sur le thème : « les étrangers font la loi chez nous ». Cette rhétorique de « l'inégalité retournée », comme disait Marc Bloch, est politiquement efficace car elle inverse les relations réelles de domination (statistiquement, faut-il le rappeler, les étrangers occupent toujours en effet des positions inférieures aux nationaux).

On ne peut pas lutter contre un sentiment d'injustice uniquement par des arguments rationnels. C'est pourquoi je pense que tous ceux que la montée de la xénophobie inquiète devraient réfléchir aux nouvelles formes d'interventions publiques qu'il faudrait mettre en œuvre pour combattre ce fléau de façon plus efficace. ■

ÉVALUER LA CONFORMITÉ

DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION À SES AMBITIONS PROCLAMÉES

« *LE CŒUR DU PROJET PRÉSIDENTIEL en matière d'immigration,* écrivait Nicolas Sarkozy dans sa Lettre de mission de 2007 à Brice Hortefeux, *est de reconnaître l'intérêt pour notre pays et pour les pays d'origine d'autoriser un certain nombre d'immigrés à s'installer en France, tout en exigeant de ceux-ci qu'ils respectent nos valeurs et en maîtrisant l'ampleur des flux migratoires.* »[8] Quatre ans plus tard, la tâche dont Claude Guéant se déclare investi consiste plutôt à « *réduire l'immigration légale* » : « *[i]l y a à peu près 200 000 étrangers supplémentaires qui sont autorisés à séjourner en France*, rapporte le ministre de l'Intérieur ; *cela représente, il faut s'en rendre compte, la taille d'une ville comme Rennes, par exemple. Mon objectif, c'est de réduire ce nombre de 20 000.* »[9] Le projet présidentiel aurait donc changé de cœur.

Pour autant, le ministre de l'Intérieur réfère son action aux mêmes préoccupations que les ministres de l'Immigration qui l'ont précédé : comme eux, il affirme que si la France a vocation à demeurer généreuse envers les demandeurs d'asiles, solidaire avec les pays du Sud et respectueuse des obligations qui s'imposent à un État de droit « irréprochable », ses dirigeants se doivent également de veiller aux intérêts économiques et à la cohésion sociale de la nation qu'ils gouvernent.

Or, aux yeux de Nicolas Sarkozy et de ses collaborateurs, une générosité mal ordonnée, une solidarité sans contrepartie et un légalisme trop rigide ne manqueront pas d'engendrer une « *immigration incontrôlée* » dont les effets délétères affecteront les finances publiques, le marché de l'emploi, l'intégration des étrangers déjà présents sur le territoire national, la sécurité publique et – selon l'actuel ministre de l'Intérieur – l'aspiration des Français à se sentir « *chez eux* »[10]. Par conséquent, de Brice Hortefeux à Claude Guéant, en passant par Éric Besson, les responsables français n'ont cessé de rapporter leur gestion des flux migratoires à une notion de « contrôle » censée allier l'hospitalité à l'utilité et les droits « de ceux qui arrivent » aux exigences légitimes de « ceux qui accueillent ».

Évaluer la politique d'immigration menée depuis quatre ans – voire davantage, puisque Nicolas Sarkozy en est l'inspirateur depuis 2002 – consiste alors à éprouver l'alliage qu'elle prétend réaliser.

FIDÉLITÉ AUX VALEURS DE LA FRANCE ?

ASILE ET GÉNÉROSITÉ

En vertu de la longue « *tradition d'accueil des réfugiés politiques* » qui caractérise la France, soutenait Brice Hortefeux en octobre 2007, l'asile, qui a pour finalité « *d'assurer aux demandeurs une protection qu'ils ne peuvent plus attendre de leur propre État, ne saurait donc servir de variable d'ajustement de la politique d'immigration.* »[11] De même, dans la lettre de mission qu'il adresse à Éric Besson en mars 2009, Nicolas Sarkozy rappelle encore que « *[l]a tradition républicaine de l'asile est un impératif juridique autant qu'une exigence morale.* » Et le Président d'ajouter : « *Cette tradition, nous l'honorerons.* »[12]

Non contents de rappeler que l'accueil des réfugiés est une obligation – en vertu de la Convention de Genève de 1951 –, les ministres en charge de l'immigration n'auront de cesse de vanter l'exceptionnelle générosité de la France : Éric Besson clamera à plusieurs reprises que la France est « *le premier pays européen en nombre de demandes d'asile* »[13] et récemment encore, Claude Guéant n'a pas hésité à affirmer que « *notre pays est plus généreux (…) que l'Allemagne ou le Royaume-Uni.* »[14]

De telles proclamations, il faut le souligner, font généralement office de préambules à l'annonce de restrictions : ainsi en va-t-il des propos du ministre de l'Intérieur, puisque celui-ci inclut les réfugiés dans son projet de réduction des chiffres de l'immigration légale. Mais indépendamment de la raison pour laquelle les dirigeants français la mettent en avant, la générosité dont ils se prévalent existe-t-elle réellement ?

1. DES AFFIRMATIONS AUX CHIFFRES

Si Philippe Leclerc, représentant en France du HCR, confirme bien que « *la France demeure le premier État européen recevant des demandes d'asile (…) en nombre absolu* », il s'empresse d'ajouter qu'il n'en va pas de même « *par rapport à sa population ni par rapport à son PIB* », et encore moins lorsqu'on examine le nombre et la proportion de demandeurs dont la requête a reçu une réponse positive de la part de l'OFPRA.

Les statistiques les plus récentes d'Eurostat révèlent en effet que si, en 2010, la France a reçu davantage de demandes d'asile que ses partenaires de l'Union européenne – 51.595 contre 48.490 en Allemagne, 31.875 en Suède et 23.715 au Royaume Uni – en revanche, elle n'occupe que le onzième rang européen au nombre des demandes par million d'habitants.

Quant au nombre de décisions positives en première instance – en agrégeant l'octroi du statut de réfugié, de la protection subsidiaire et des régularisations exceptionnelles pour raison humanitaire – l'administration française n'en a prononcé que

8 Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, adressée à M. Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, le 9 juillet 2007.

9 Journal télévisé de TF1, vendredi 15 avril 2011

10 Europe 1, jeudi 17 mars 2011

11 Assemblée nationale, séance du 23 octobre 2007.

12 Lettre de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, et de M. François Fillon, Premier ministre, adressée à M. Éric Besson, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, le 31 mars 2009.

13 Allocution devant le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, 18 juin 2009, notamment.

14 « Claude Guéant souhaite réduire l'immigration légale », *Le Figaro magazine*, 8 avril 2011.

5 115 en 2010, contre 10 445 du côté de l'Allemagne, 8 495 en Suède et 6 440 au Royaume Uni. En proportion, la comparaison des taux de décisions positives est encore plus défavorable à la générosité française, puisque l'OFPRA n'a agréé que 13,6 % des requêtes qu'elle a traitées, alors qu'en Allemagne la proportion est de 23 %, en Suède de 30,7 %, et au Royaume Uni de 24,1 %.

Une fois évaluée en fonction de la taille de sa population et du travail effectif de ses agents chargés de l'examen des demandes d'asile, la générosité de la France n'a donc rien d'exceptionnel.

S'y ajoute la baisse tendancielle du nombre d'admissions, puisque selon l'OFII, 8 847 étrangers ont été admis au titre du droit d'asile en 2010 – en additionnant les décisions de l'OFPRA et de la CNDA, qui examine les décisions appelées – alors qu'ils étaient 12 002 en 2005 ; autrement dit, une chute de 29,6 % en 5 ans.

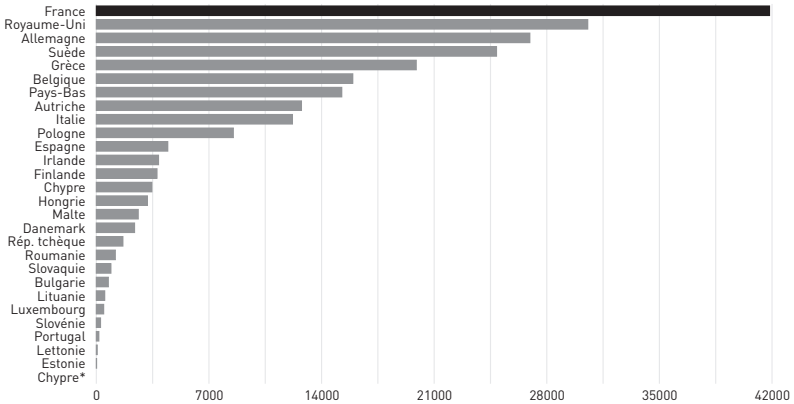
2. LA GESTION DES INDÉSIRABLES

Si elle ne témoigne guère de la générosité que s'attribuent Claude Guéant et ses deux prédécesseurs, la conduite des responsables français à l'égard du droit d'asile participe d'une tendance plus générale, qui les précède et concerne l'ensemble des pays développés. Comme le rappelle l'anthropologue Michel Agier, « *[e]n Europe, le droit à l'asile a été réduit en quelques années à une peau de chagrin, passant de 85 % d'acceptation des demandes au début des années 1990 à plus de 85 % de refus au milieu des années 2000.* »

Les raisons de cette saisissante inversion résident d'abord dans le traitement que les membres les plus influents de la « communauté internationale » ont réservé aux conflits régionaux de l'après-Guerre froide. Bien que souvent partagées entre un devoir de neutralité dicté par le respect des souverainetés nationales et un droit d'ingérence justifié par la violation massive des Droits de l'Homme, les puissances du Nord se sont au moins accordées sur l'importance de ne pas paraître indifférentes au sort des populations civiles tout en empêchant les exilés d'affluer à leurs propres frontières. Aussi ont-elles privilégié le recours aux camps de réfugiés – le plus souvent dans des pays limitrophes de la zone de conflit – et de « déplacés internes ».

Placés sous la tutelle du HCR et partiellement gérés par des ONG, ces camps sont de moins en moins des lieux de refuge temporaires. Depuis le début des années 1990, écrit Michel Agier, « *[l]es camps de réfugiés (…) sont essentiellement des lieux de relégation, des lieux de mise à l'écart et des*

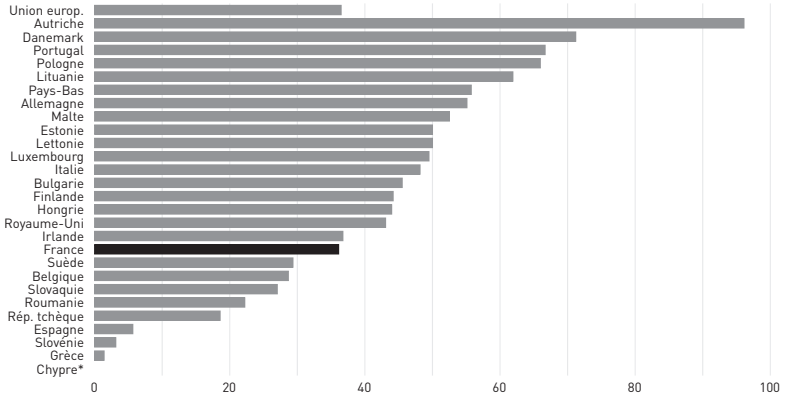
NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE EN 2008



*données non disponibles

Source : Eurostat

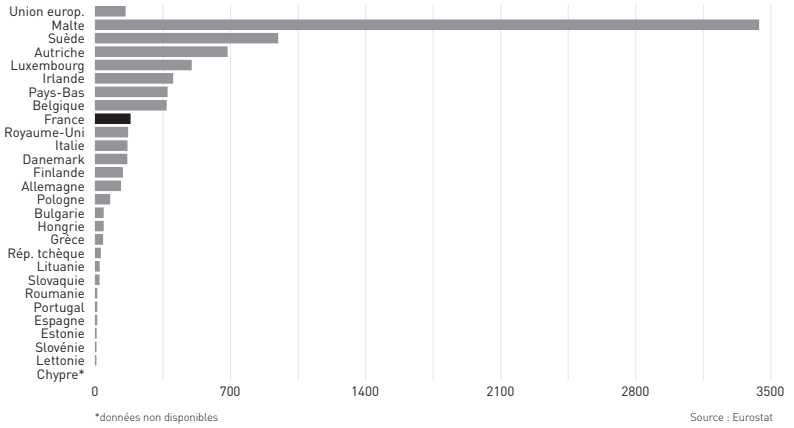
TAUX GLOBAL D'ADMISSION AU STATUT DE RÉFUGIÉ OU À LA PROTECTION SUBSIDIAIRE



*données non disponibles

Source : Eurostat

NOMBRE DE PERSONNES PROTÉGÉES POUR UN MILLION D'HABITANTS



*données non disponibles

Source : Eurostat

lieux qui durent. » L'anthropologue précise qu'aujourd'hui, pas moins de 6 des quelques 12 millions de réfugiés statutaires recensés par l'ONU vivent dans de tels camps. S'y ajoutent 25 à 30 millions de déplacés internes, dont la sécurité et les conditions de vie sont encore plus précaires.

Le mode de gouvernement de ces camps est à la fois humanitaire et sécuritaire : il s'agit certes d'assurer la survie et la protection des réfugiés et déplacés internes mais aussi de les surveiller, et en particulier de veiller à ce qu'ils ne s'échappent pas pour venir grossir les rangs des quelques centaines de milliers de personnes qui demandent l'asile dans les pays développés. Autrement dit, il s'agit de faire en sorte que les habitants des camps demeurent des objets de sollicitude et de contrôle plutôt que les sujets des droits que leur confèrent aussi bien la Déclaration universelle de 1948 que la Convention de Genève.

Selon Michel Agier, la relégation des populations régies par le HCR et ses sous-traitants non gouvernementaux ne constitue pourtant que l'une des deux modalités de ce qu'il appelle l' « encampement » du monde.

Plutôt que du traitement préventif de l'asile, l'autre aspect de ce phénomène procède des politiques d'immigration toujours plus restrictives mises en œuvre par les États du Nord. Ceux-ci érigent en effet la « lutte contre l'immigration clandestine » en mission prioritaire, alors même qu'ils ne cessent de multiplier les entraves à la délivrance et au renouvellement des titres de séjour. Aussi sont-ils amenés à recourir de plus en plus massivement au maintien des candidats au séjour et à la rétention des étrangers en situation irrégulière dans des lieux d'enfermement.

Toutefois, comme il leur faut également distinguer ces zones d'attentes et centres de rétention des prisons où sont enfermées les détenus – sauf à enfreindre le principe selon lequel il ne peut y avoir d'incarcération sans jugement – les gouvernements des pays développés tendent à modeler la représentation et la gestion de ces lieux de privation de liberté sur celles des camps de réfugiés. Dans les deux cas, soutient Michel Agier, il s'agit bien de substituer le pouvoir de l'administration et l'expression du souci humanitaire – dont témoigne notamment la médicalisation de plus en plus sophistiquée des centres de rétention – aux droits des « encampés ».

En outre, à mesure que ces deux types de lieux d'exceptions prolifèrent et convergent – convergence attestée de manière frappante par les camps de rétention « hors les murs » construits aux frais de l'Union européenne sur le territoire de pays situés à son pourtour –, ils tendent aussi à communiquer entre eux, au point de former des circuits fermés d'enclos réservés aux indésirables.

Et Michel Agier de décrire « *un parcours type de la "guerre aux migrants" : Un déplacé interne libérien vivant en 2002-2003 (soit au plus fort de la guerre civile) dans un camp à la périphérie de Monrovia, sera un réfugié s'il part s'enregistrer en 2003 dans un camp du HCR en Guinée forestière, puis un clandestin s'il le quitte en 2005 pour chercher du travail à Conakry où il retrouvera de nombreux compatriotes vivant dans le quartier des Libériens de la capitale guinéenne. De là, il tentera peut-être l'Europe, où il sera conduit (si c'est en France) vers l'une des cent « ZAPI » (« Zone d'attente pour personnes en instance ») que comptent ses ports et aéroports. Il sera officiellement considéré comme un maintenu, avant de pouvoir être enregistré comme demandeur d'asile avec neuf chances sur dix de se voir débouté de sa demande, que l'agent de l'OFPRA aura décrétée, en quelques instants, « manifestement infondée ». Il sera alors reconduit à la frontière et expulsé de France, ou bien il sera retenu dans un CRA (Centre de rétention administrative) en attendant que les démarches administratives nécessaires à son expulsion soient réglées…* »

Le récent appel de Nicolas Sarkozy à créer un « couloir humanitaire » pour faire face au « risque migratoire » que représenteraient tant la révolution tunisienne que le soulèvement du peuple libyen contre le régime de Tripoli participe de la même logique de cantonnement préventif des éventuels candidats au statut de réfugié.

Alors même que la Tunisie, dont la reconstruction politique est à peine entamée, accueille sereinement plus de 200.000 personnes fuyant la Libye, pour leur part, les pays de l'UE n'hésitent pas à présenter comme une crise majeure et intolérable la présence sur leur sol de 20.000 Tunisiens. Au-delà même de l'égoïsme dont il témoigne, l'alarmisme manifestement disproportionné que diffusent les dirigeants européens vise surtout à barrer préventivement la route de l'UE aux victimes du conflit libyen – dans la mesure où, de toute évidence, les épreuves qu'ils auront subies feront d'eux des candidats légitimes au statut de réfugié.

Comme le souligne Michel Agier, l'encampement des exilés sert avant tout à soustraire les pays développés aux obligations que leur impose la Convention de Genève. Autrement dit, c'est précisément parce qu'ils ne peuvent remettre le droit d'asile en cause que les gouvernants de ces pays s'ingénient à conjurer l'arrivée sur leur sol des hommes et des femmes qui ont vocation à en bénéficier.

MICHEL AGIER, anthropologue, IRD - EHESS

Camps d'étrangers et couloir d'exil : un paysage global

L'Europe de l'après-Guerre froide trace ses limites en créant de la violence non seulement aux frontières stricto sensu mais sur tous les parcours de l'exil contemporain, qu'il soit africain, méditerranéen ou oriental. Les tentatives de contrôle des circulations induisent une invention toujours renouvelée de l'extraterritorialité et de la frontière qui l'incarne, comme le montre l'acharnement de l'administration française à créer des « zones d'attente pour personnes en instance » partout où arrive un étranger indésirable… Les frontières sont multipliées et durcies, légalement et matériellement, et des personnes sont bloquées, maintenues, contrôlées, expulsées, la contrainte prenant éventuellement la forme d'enfermements et de violences physiques. En Europe, le droit à l'asile a été réduit en quelques années à une peau de chagrin, passant de 85% d'acceptation des demandes au début des années 1990 à plus de 85% de refus au milieu des années 2000. La fin de l'asile est le mur auquel se heurtent maintenant tous ceux qui, ayant connu des persécutions, menaces, guerres larvées, violences diffuses ou ciblées (régionales, sexuées, ethniques, politiques, etc.) auraient, aux yeux de la Convention de Genève de 1951 (définissant l'asile et le statut de réfugié), toute légitimité à l'obtenir. Cette politique sécuritaire est menée en s'appuyant au moins en partie, sur l'action des ONG humanitaires sur le terrain, qui contrôlent autant qu'elles secourent les réfugiés, et se trouvent ainsi impliquées, qu'elles le veuillent ou non, dans les politiques de contrôle et le maintien à l'écart des indésirables.

Un paysage de camps, large, diversifié et mondialisé, s'établit progressivement en lien direct avec ces politiques nationales, régionales ou internationales de contrôle, et détermine la forme d'un couloir d'exil à l'échelle mondiale. Ce couloir des exilés est un des « dégâts collatéraux » des politiques sécuritaires et excluantes du « premier monde ». Il est aussi, en partie au moins, le terrain d'action et d'intervention du gouvernement humanitaire, concept par lequel je désigne les formes concrètes de gestion des indésirables dans le monde, dans des lieux et situations où des ONG et des agences onusiennes prennent la place de gouvernements délégués. Une forme conjuguée d'encampement du monde et de gouvernement humanitaire s'impose comme la réponse faussement évidente à un ensemble de phénomènes présentés comme des « catastrophes », qu'il s'agisse des aléas de la nature, des crises politiques ou des migrations humaines. Une forme déléguée et distante de gouvernement sans citoyens prend en charge des vies en restes, à l'écart du monde mondialisé. Comme pour illustrer cette analyse en nous offrant un véritable cas d'école, le président français Sarkozy a lui-même proposé le 11 mars à ses collègues européens la création de « zones humanitaires » pour « contrôler les flux migratoires » qui seraient, de manière encore hypothétique, la conséquence d'une situation de crise politique… C'est donc dire de manière explicite le lien entre tout ce qui relève de l'assistance humanitaire et le contrôle des flux migratoires.

On n'est plus dans le contexte de la Guerre froide où on pouvait penser que certains camps de réfugiés étaient ce qu'on a appelé des sanctuaires, c'est-à-dire des lieux où des groupes résistants se ressourçaient, se réorganisaient pour aller attaquer de nouveau des lieux d'où ils s'étaient enfuis, et que de ce point de vue-là l'humanitaire se faisait un peu déborder. Les camps de réfugiés, clairement depuis le début des années 90, sont essentiellement des lieux de relégation, des lieux de mise à l'écart et des lieux qui durent. La principale caractéristique – et je crois que ça a donné lieu à une inflexion dans plusieurs ONG et au sein du HCR – c'est qu'un espèce de pourrissement de la situation a lieu dans les camps de réfugiés parce que des conflits durent, des situations de chaos politiques, économiques durent et les gens restent dans les camps. On ne sait pas quoi faire d'eux alors on les laisse dans les camps.

Examinons de plus près cette part de l'encampement du monde qui relève de gestions croisées sécuritaires et humanitaires[1].

Le HCR gérait en 2008 plus de 300 camps de réfugiés dans le monde dont plusieurs dizaines ayant plus de 25 000 habitants et quelques uns jusqu'à 100 000. Environ six millions de réfugiés statutaires étaient maintenus dans ces camps, dont près de la moitié en Afrique et le tiers en Asie. Dans les pays du Proche-Orient, on compte soixante camps de réfugiés palestiniens gérés par l'UNRWA (l'agence onusienne créée pour les Palestiniens après l'exode de 1948), au sein desquels vivent un million et demi

1. Voir M. Agier, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Flammarion, 2008.

de personnes (sur un peu plus de quatre millions de réfugiés palestiniens). Enfin, les camps de déplacés internes (IDPs) sont à la fois les plus nombreux et les plus informels, leur nombre pouvant être estimé à 600 dans le monde : la seule province du Darfour au Soudan compte 65 camps dans lesquels vivaient en 2008 près de deux millions de déplacés. Celui de Gereida, abrite 120 000 personnes, il est connu pour être le plus grand camp de déplacés au monde. Outre le Soudan, quatre autres pays – l'Ouganda, la RDC, l'Afghanistan et l'Irak – sont en 2008-2009 les principaux pays de concentration des déplacés internes dans des dizaines, voire des centaines de camps.

On aurait, selon le HCR, 25 à 30 millions de déplacés internes. On est bien au-dessus du nombre de réfugiés statutaires. En ce qui concerne les réfugiés dans le monde, je crois qu'au dernier chiffre on est à 12 millions de réfugiés, auxquels il faut ajouter les 900 000 ou 1 million de demandeurs d'asile (comptes du HCR pour 2010), auxquels s'ajoutent maintenant les 6 millions d'apatrides. Cette dernière catégorie demande réflexion car le HCR vient d'avoir le mandat donc ça ouvre tout un champ de réflexions avec une estimation à 12 millions d'apatrides dans le monde, dont 6 millions de quantifiés. Il y a 4 millions et demi de Palestiniens réfugiés qui relèvent d'une autre institution que le HCR (l'UNRWA).

Dans cet ensemble-là, j'ai estimé qu'on pouvait compter à peu près 6 millions de personnes dans des camps. A peu près 4 millions et demi relevant des camps du HCR et 1 million et demi relevant des camps de l'UNRWA.

C'est au total plus d'un millier de camps dans le monde où vivent au moins douze millions de personnes, réfugiées ou déplacées. Ce chiffre n'inclut pas les très nombreux campements auto-installés, les plus éphémères et les moins visibles, ni les 250 centres de rétention et zones d'attente en Europe dont les occupants, plusieurs dizaines de milliers, fluctuent sans cesse. Dans ce cas, ce qui importe est l'allongement autorisé par l'Union Européenne depuis décembre 2008 de la durée de rétention jusqu'à dix-huit mois (au lieu de trente ou soixante jours jusque-là selon les pays) : changement radical puisqu'il suppose, entérine plutôt, le point de vue logistique, qui consiste à construire davantage de centres et zones d'attente, mais aussi à se prévaloir d'une garantie d'assistance humanitaire minimale[2].

On peut mettre dans ce même principe – parce que c'est quand même un principe politique je crois – les 250 centres de rétention qu'on trouve en Europe, qui sont aussi des moyens de mise à l'écart. Entre un camp humanitaire et un centre de rétention, on n'est pas dans la même administration, mais partout il y a de l'administration, il y a de la police et il y a aussi de l'humanitaire, et finalement il y a une impossibilité pour les gens qui sont là d'arriver à l'intérieur d'une société pour être toujours dans l'exception.

Qu'est-ce qui permet de rapprocher les camps de réfugiés, unanimement considérés comme des espaces humanitaires de maintien en vie des « vulnérables », et les différents types de camps, centres et zones d'attente qui participent d'une gestion administrative et policière de la rétention, du triage et de l'expulsion des étrangers indésirables ? La réponse que j'adopte s'appuie sur les modalités de gouvernement de ces espaces telles qu'elles sont mises en œuvre et vécues. Elle débouche sur le constat d'un paysage global de camps, qui est le périmètre d'une continuité et contemporanéité entre des savoirs, des pratiques et des personnes. S'agissant des personnes, je parle bien sûr de celles qui sont « en déplacement » et « encampées » sur leur parcours de déplacement, allant d'un camp à l'autre selon les statuts (déplacés internes, réfugiés, demandeurs d'asile, clandestins) et selon les pays où elles se trouvent, mais je parle aussi des travailleurs des organisations onusiennes ou humanitaires, organisations qui interviennent simultanément dans ces différents types d'espace et dont les employés internationaux passent assez rapidement d'une « mission » à l'autre dans leur trajet professionnel « expatrié ». Se retrouvent ainsi d'un lieu à l'autre, un certain style de vie, une « nov' langue » internationale, une conception de la personne des « ayant-droit », et certaines manières de penser et mettre en œuvre l'intervention extérieure.

Les savoirs circulent et se diffusent dans ce dispositif. Ainsi, d'année en année, l'organisation des camps est devenue plus complète, structurée, complexe, des savoirs logistiques se sont accumulés, toute une culture du kit permet de faire face aux questions vitales de l'approvisionnement en eau (puits, pipelines, citernes plastifiées, camions citernes), de la voirie et de l'assainissement. Les abris d'urgence sont disposés selon des plans d'« urbanisme » élaborés dans les unités techniques du HCR. Certains sujets ont été particulièrement étudiés et leur traitement a évolué depuis quelques années dans les ONG internationales et les agences nationales et onusiennes ; par exemple la

2. Les différents aspects de la politique migratoire européenne sont analysés dans l'Atlas des migrants en Europe. *Géographie critique des politiques migratoires,* sous la direction d'Olivier Clochard, Migreurop, Armand Colin, 2009.

sécurité et la rapidité du transport en camion et du regroupement des collectifs de réfugiés (ou de demandeurs d'asile, ou de « retournés ») ainsi que le suivi des convois, de leurs étapes et le comptage minutieux des transportés ; la qualité des bâches plastifiées couvrant les abris d'urgence (sur lesquels sont éventuellement testés des produits anti-moustiques pour éviter la propagation du paludisme) ; ou encore la taille des camps, qui tend maintenant à être réduite, idéalement, pour ce qui est des camps de réfugiés, à 5 000 occupants et ne dépassant pas 10 000, afin de mieux contrôler l'ensemble de l'espace, le rendre mieux vivable et gérable, et afin de prévenir toute situation explosive, émeute ou débordement. La crainte de l'émeute (« riot ») est omniprésente et alimente l'attitude autoritaire des chefs de camps dès qu'un refus ou une revendication collective s'opposent au consensus à la fois compassionnel et technique qui donne sens à l'existence du camp pour ses promoteurs et gestionnaires. Par « technique », j'entends la quotidienneté biopolitique de la vie dans les camps, dominée par l'organisation des triages (screening), la répartition spatiale et catégorielle des résidents, la division du travail entre les organisations non gouvernementales en place. La prise en charge humanitaire des populations indésirables se manifeste (se théâtralise même) de forme idéale dans un camp de réfugiés, mais le souci d'éviter le scandale ou la « crise humanitaire » est présent en Europe chez les gouvernements les plus avancés dans le contrôle et le rejet des étrangers indésirables, et le recours plus important aux centres de rétention va de pair avec un aménagement plus « humanitaire ». Ainsi, on trouve aujourd'hui des centres de rétention en Europe dont la construction est assurée par des entreprises privées sous contrat de l'Union Européenne, et visant à en faire des lieux minutieusement médicalisés, comme c'est le cas en Ukraine.

Plus largement, dans le contexte des camps de réfugiés en Afrique ou en Asie, et dans celui du contrôle des étrangers en Europe ou en Afrique du Nord, le dispositif humanitaire se déploie de manière ambiguë : il est appelé à gérer, comme instrument principal dans certains cas ou auxiliaire dans d'autres, des situations d'exception qui peuvent avoir été créées par une urgence, une catastrophe, un état de guerre, l'arrivée massive d'une population en détresse, mais aussi l'expulsion d'étrangers indésirables, la « traque » que subissent des clandestins de la part des forces de police, le confinement ou la rétention de demandeurs d'asile… L'humanitaire devient ainsi la pièce maîtresse et l'opérateur principal d'un gouvernement des indésirables à l'échelle mondiale.

Enfin, il y a encore une comparabilité entre tous ces camps si l'on considère les désordres qui brouillent toujours l'ordre autant symbolique que social qu'on a présenté plus haut. Ces désordres sont de deux types. D'une part, c'est la très grande marge de manœuvre que l'extraterritorialité des camps donne aux « employés du gouvernement » des espaces d'exception. En outre, les violences qui se passent dans un centre de rétention, en Europe, du fait de son invisibilité peuvent se passer ailleurs, par exemple dans les zones de transit annexées aux installations plus stables et contrôlées que sont les camps du HCR en Afrique. On se trouve, de fait, dans certains camps actuels, non pas dans un cadre moral et social ordonné et régi selon les principes humanistes transmis par les messages publics onusiens et humanitaires dans les outils de communication et de collecte dans les pays donateurs, mais bien dans des situations de micro-pouvoirs d'exception. Abus de pouvoir, sexuels et autres, détournements de la ration alimentaire, mise en place de réseaux de travail « clandestins », sont le lot habituel du quotidien de la plupart des camps de réfugiés et de déplacés internes que j'ai pu observer en Afrique, et mobilisent les employés du gouvernement des camps, détenteurs de parcelles de pouvoir sur la vie des réfugiés. D'autre part, et sans y voir nécessairement une contestation de ce qui précède mais plus souvent une co-présence, un autre type de désordre correspond à l'émergence de diverses résistances à l'enfermement, qu'elles soient celles de la survie quotidienne (petits arrangements avec les contraintes, trafics de cartes de réfugiés et de cartes de ration alimentaire, corruption des policiers pour circuler ou travailler hors des camps, etc.), ou qu'elles soient celles de l'action politique. Ce qu'on peut rapprocher et comparer, dans le paysage global des camps, ce sont des pratiques de pouvoir, de survie et de politique en situation d'exception[3].

Venant d'Afrique, d'Asie, du Moyen-Orient principalement, ce sont un peu les mêmes personnes qui se retrouvent dans ces lieux presque invisibles d'un long, très long couloir d'exil : camps de déplacés internes, camps de réfugiés, postes frontières, campements informels, zones d'attente, parcs, squats, centres de soin d'urgence… Les espaces de ce long couloir d'exil déterminent la place de l'étranger dans des hors-lieux où se fixe leur identification stigmatisée d'inspiration

3. J'ai abordé cette question dans l'article « Le camp comme limite et comme espace politique », in *Enfermés dehors. Enquêtes sur le confinement des étrangers* (dir. Carolina Kobelinsky et Chowra Makaremi), éditions du croquant (collection Terra), 2009. Sur la complexité interne des camps d'étrangers, voir aussi Marc Bernardot, Camps d'étrangers, éditions du Croquant (Terra), 2008.

racialiste, religieuse, culturelle. Dans ce contexte, des catégories institutionnelles d'identifications semblent être des gages indispensables de survie avant de se transformer en stigmates.

Voyons un parcours type de la « guerre aux migrants »[4]. Un déplacé interne libérien vivant en 2002-2003 (soit au plus fort de la guerre civile) dans un camp à la périphérie de Monrovia, sera un réfugié s'il part s'enregistrer en 2003 dans un camp du HCR en Guinée forestière, puis un clandestin s'il le quitte en 2005 pour chercher du travail à Conakry où il retrouvera de nombreux compatriotes vivant dans le quartier des Libériens de la capitale guinéenne. De là, il tentera peut-être l'Europe, où il sera conduit (si c'est en France) vers l'une des cent « ZAPI » (« Zone d'attente pour personnes en instance ») que comptent ses ports et aéroports. Il sera officiellement considéré comme un maintenu, avant de pouvoir être enregistré comme demandeur d'asile avec neuf chances sur dix de se voir débouté de sa demande, que l'agent de l'OFPRA aura décrétée, en quelques instants, « manifestement infondée ». Il sera alors reconduit à la frontière et expulsé de France, ou bien il sera retenu dans un CRA (Centre de rétention administrative) en attendant que les démarches administratives nécessaires à son expulsion soient réglées…

« Indésirables » est le nom de ceux qui errent ainsi dans le temps et dans l'espace sans trouver le lieu d'arrivée de leur exil. En enterrant, de fait, le droit d'asile dont ils s'étaient jadis fait les chantres, les pays européens posent en des termes nouveaux et urgents la question de la solidarité. Une solidarité non pas « internationale » mais littéralement mondiale car l'importance des mobilités et du repeuplement de la planète, en somme de la mondialisation humaine, nous montre que la construction sociale et politique d'un monde commun aujourd'hui ne peut se faire qu'à la condition d'avoir l'échelle commune de la planète à l'horizon. ■

4. Migreurop (Emmanuel Blanchard et Anne-Sophie Wender, coord.), *Guerre aux migrants. Le livre noir de Ceuta et Melilla*, Paris, Syllepse, 2007.

3. LE TRAITEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

Les efforts déployés par la plupart des pays industrialisés portent indéniablement leurs fruits – puisque le HCR a pu constater que les demandes d'asile déposées dans 44 d'entre eux ont diminué de 42 % au cours de la dernière décennie. Si, selon Eurostat, 257.800 demandeurs sont néanmoins parvenus à présenter leur requête dans un pays de l'UE en 2010, tant les institutions européennes que les États membres, et notamment la France, disposent encore de nombreux mécanismes de filtrage, qui permettent de comprendre pourquoi seules 24,8 % des requêtes examinées en première instance ont conduit à une décision positive.

3.1. Le règlement Dublin II

Le premier de ces mécanismes est le règlement Dublin II: adopté en février 2003, il se donne pour objectif de traiter les problèmes relatifs aux migrations secondaires des demandeurs d'asile, à la gestion des demandes d'asile multiples au sein de différents États membres et aux candidats à l'asile dont aucun État n'entend instruire la demande. Comme le résume la juriste Matiada Ngalikpima, le règlement se propose donc de « *déterminer dans les plus brefs délais l'État de l'UE qui va être responsable de l'examen de la demande d'asile d'une personne.* »

« *En principe*, poursuit la coordinatrice du "Projet transnational Dublin" de Forum Réfugiés, *l'État qui va être responsable de la demande d'asile, c'est l'État qui aura laissé entrer le demandeur d'asile sur le territoire de l'Union européenne.* » Par conséquent, lorsqu'une personne sollicite l'asile dans un autre État, celui-ci est autorisé à requérir le transfert de ce demandeur dans le pays auquel le règlement Dublin confère la responsabilité de sa prise – ou de sa reprise – en charge. Enfin une fois – et pour autant – que l'État membre requis accepte de réadmettre le demandeur, il revient à l'État requérant d'assurer le transfert.

Le règlement Dublin II présente deux défauts majeurs, explique Matiada Ngalikpima :

D'une part, il suppose « *que tous les États européens assurent un même niveau de protection à tous les demandeurs d'asile, ou en tout cas ont des systèmes quasiment similaires. Or, on se rend compte qu'en pratique ce n'est pas le cas.* » Il existe en effet « *des fortes différences (…) entre les systèmes d'asile européens, notamment en ce qui concerne l'accueil, le taux de reconnaissance d'un statut de protection, le système d'intégration, etc.* » En outre, le règlement ne tient aucun compte des violations de droits fondamentaux auxquelles les demandeurs peuvent être exposés lorsqu'ils sont transférés vers des pays, tels que la Grèce, « *où le droit d'asile est un peu maltraité* ».

D'autre part, le dispositif Dublin fait également abstraction « *des liens familiaux, des liens sociaux, des liens culturels que peut avoir un demandeur d'asile avec tel ou tel État, dans lequel il voudrait déposer sa demande d'asile.* »

La juriste déplore également le recours presque systématique à la rétention des personnes sous procédure Dublin dans différents pays européens ainsi que « *le peu d'attention qui est apporté aux personnes vulnérables – malades, femmes enceintes, etc..* »

3.2. L'application du règlement Dublin II par la France

En France, rapporte Matiada Ngalikpima, 5.359 personnes ont été placées sous procédure Dublin en 2009. Ce nombre représente une augmentation de 32,8 % par rapport à l'année 2008 et pas moins de 17,4 % des demandes d'asile déposées au cours de l'année – contre seulement 6,5 % en 2005. Le recours au règlement Dublin fournit donc un moyen de plus en plus souvent utilisé afin de réduire le nombre de demandes d'asile à traiter.

Pour autant, constate la représentante de Forum Réfugiés, seules 1 010 personnes ont été effectivement transférées en 2009 – principalement en Allemagne, en Italie, en Pologne et en Hongrie. Un placement sous procédure Dublin ne débouche donc sur une réadmission dans un autre pays qu'une fois sur cinq ; en revanche, elle se traduit toujours par une limitation des droits accordés au demandeur d'asile.

Parce que l'OFPRA ne peut traiter sa demande, la personne affectée par un tel placement sera autorisée à demeurer sur le territoire français jusqu'à la détermination de l'État membre responsable mais sans obtenir de titre de séjour – même l'autorisation provisoire de séjour ne lui sera pas délivrée.

En conséquence, souligne Matiada Ngalikpima, « *les demandeurs d'asile sous procédure Dublin sont privés des principales mesures d'aide (…) prévues pour les demandeurs d'asile* », qu'il s'agisse de l'allocation temporaire d'attente, des centres d'accueil – même si une décision du Conseil d'État d'octobre 2009 leur permet d'accéder à l'hébergement d'urgence – et de l'accès à la CMU.

De fait, remarque la juriste, « *le statut juridique et social du demandeur d'asile est largement dénié aux personnes placées sous règlement Dublin, alors même que le fondement de ce règlement vise à s'appliquer à des personnes que l'on considère comme étant des demandeurs d'asile.* »

Du point de vue des pratiques administratives, la représentante de Forum Réfugiés a pu observer

« *d'importantes lacunes en matière d'information des demandeurs d'asile sous procédure Dublin. (…) Souvent*, rapporte-t-elle, *il n'y a pas d'informations sur les dates de saisine, sur les délais du règlement de manière générale, sur les effets du règlement, sur les différentes étapes de la procédure, sur les possibilités de recours, ce qui laisse vraiment les demandeurs d'asile dans une certaine fragilité juridique au niveau de la contestation de ce placement. Le Conseil d'État a pu juger que l'absence d'informations sur l'application du règlement constituait une atteinte manifeste illégale au droit d'asile. Toutefois, malgré cette décision, on observe encore aujourd'hui un grand nombre de lacunes au niveau de l'information des demandeurs d'asile.* »

Par ailleurs, ajoute-t-elle, il n'existe pas « *de véritable recours effectif contre le placement en procédure Dublin. Le placement n'est pas une décision, donc il ne peut pas être contesté* », sauf par le biais d'un recours gracieux qui demeure le plus souvent sans effet. « *Le seul recours qui va être effectif ne va intervenir que lorsqu'il y a un arrêté de réadmission qui a été pris par le préfet à l'encontre du demandeur d'asile. Ce recours n'est pas suspensif et intervient généralement trop tard car bien souvent la décision de réadmission est notifiée en même temps que la décision de placement en rétention ; or, une fois placés en rétention il devient très compliqué pour les demandeurs d'asile de contester la décision de réadmission parce que les transferts se font très rapidement.* »

Enfin, les conditions de transfert sont généralement peu respectueuses des droits des personnes : selon Matiada Ngalikpima, la rétention est la règle générale – pas moins de 777 retenus sur 789 transferts en 2008 – ; la rapidité de la procédure ne laisse pas le temps aux demandeurs de former un recours et conduit fréquemment à la séparation des membres d'une même famille lorsqu'ils ne sont pas tous présents au moment du transfert.

La France comme les autres pays européens, conclut la représentante de Forum Réfugiés, est attachée « *au règlement de Dublin dans la perspective de réduire le nombre de demandes d'asile.* » Toutefois, on l'a vu, pas plus de 20 % des personnes placées sous procédure Dublin sont finalement transférées : c'est que, d'une part, les transferts s'avèrent coûteux et d'autre part, nombre d'États constatent que les transferts « entrants » et les transferts « sortants » tendent à s'annuler – du point de vue de l'objectif de réduction du nombre des réfugiés.

Bref, l'inefficacité du règlement le dispute à sa cruauté car « *les personnes se retrouvent dans une incertitude juridique complète : elles ne sont pas renvoyées*, concède Matiada Ngalikpima, *mais n'ont pas accès à une procédure de demande d'asile non plus.* »

3.3. Autres cas d'interprétation restrictive du droit d'asile par la France

Le règlement Dublin II n'est pas le seul texte que les autorités françaises appliquent de manière aussi restrictive que possible. Philippe Leclerc, qui remarque que la France a été l'un des derniers pays européens qui s'est obstiné à transférer des demandeurs d'asile en Grèce – en dépit des recommandations du HCR – pointe également d'autres fâcheuses tendances :

Premièrement, même si, depuis 2003, la France a intégré la persécution par des agents non étatiques dans son processus d'asile, tant l'OFPRA que la CNDA persistent à manifester des réticences à accueillir celles et ceux qui en sont victimes : généralement, en effet, celles-ci ne bénéficient que de l'octroi de la protection subsidiaire et non du régime beaucoup plus protecteur de la Convention de Genève. Alors que le statut de réfugié offre une carte de séjour de dix ans et des droits sociaux et familiaux conséquents, la protection subsidiaire correspond à un titre d'un an et n'ouvre qu'un accès réduit aux droits sociaux et familiaux.

Deuxièmement, la persécution en raison de l'appartenance à un groupe social qui, pour le HCR, relève de la Convention de Genève, ne débouche, dans le meilleur des cas, que sur l'octroi de la protection subsidiaire par les autorités françaises. Le représentant de l'agence onusienne cite en particulier « *la réticence de la CNDA à donner le statut de réfugié à des fillettes qui seraient menacées d'excision et qui sont nées en France.* »

Enfin, troisièmement, Philippe Leclerc déplore également que les autorités françaises recourent toujours davantage à la procédure dite prioritaire d'examen des demandes d'asile : or, rappelle-t-il, cette procédure a pour conséquences de priver le demandeur d'un titre de séjour provisoire, de l'allocation temporaire d'attente et du caractère suspensif de leur éventuel recours devant la CNDA en cas de décision en leur défaveur de la part de l'OFPRA. Opéré par des administrations préfectorales « dont le personnel n'est pas forcément formé pour déterminer ce qui est une demande manifestement infondée », ce choix de la procédure la moins favorable se justifie d'autant moins que le taux de décisions positives obtenues par les demandeurs placés en procédure prioritaire est relativement élevé – 38 % en 2008, précise le représentant du HCR.

« *S'agissant de la directive européenne de 2005 relative aux procédures d'asile*, conclut Philippe Leclerc, *nous avons fait une analyse exhaustive de l'application par la France de la directive des procédures d'asile. Elle a, dans l'ensemble, intégré beaucoup des dispositions de la directive dans les lois qui*

s'y appliquent, mais elle l'a fait d'une manière très minimaliste. (…) Même lorsqu'elle a la faculté de le faire par la directive, la France n'a pas introduit les dispositions qui sont favorables aux demandes d'asile. En revanche, elle a introduit quasi systématiquement celles qui peuvent être plus défavorables. »

3.4. Les griefs des associations

À l'érosion des droits théoriquement reconnus aux demandeurs d'asile, s'ajoutent à la fois la méfiance dont l'administration les entoure et l'insuffisance des moyens qui leur sont consacrés. Directrice générale de l'association Primo Levi – dont les centres de soin sont consacrés aux victimes de tortures et de violence politique – Éléonore Morel soutient en effet que la détérioration du sort des personnes en quête de refuge résulte autant du soupçon systématiquement jeté sur elles par les autorités françaises que de la négligence dont elles sont l'objet. Plus exactement, l'entretien de l'amalgame entre demandeurs d'asile et migrants clandestins cherchant à abuser de la générosité de la France sert de justification à l'incurie des pouvoirs publics.

Ainsi, pour ce qui concerne les hommes et les femmes dont s'occupe l'association Primo Levi, sa directrice générale constate qu'en dépit de la Directive européenne « accueil des demandeurs d'asile », qui impose aux États membres de « *faire en sorte que les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres violences graves reçoivent le traitement que nécessitent les dommages causés par les actes en question* », la France ne dispose d' « *aucune structure publique dédiée à ces personnes aux traumatismes multiples et très spécifiques.* »

« *La prise en charge de ces personnes*, poursuit Éléonore Morel, *repose presque uniquement sur le secteur associatif. En conséquence, [il existe] seulement quelques centres à Paris et en province, avec des moyens financiers très limités, mal répartis sur le territoire et tout de suite saturés de demandes.* »

Pour la directrice générale de Primo Levi, les principaux problèmes auxquels la « *politique de non accueil* » mise en œuvre par le gouvernement et l'administration expose les demandeurs d'asiles sont de deux ordres :

D'une part, en matière de logement, « *seuls 25 % des demandeurs d'asile sont logés en CADA.* » Pas moins de 12 000 personnes figuraient sur les listes d'attente au 31 décembre 2010. « *On reçoit des personnes au centre qui ne savent pas où elles vont dormir le soir, qui n'ont pas mangé depuis deux jours*, rapporte Éléonore Morel. (…) *C'est donc très difficile pour des centres comme les nôtres de commencer un vrai travail avec ces personnes-là, parce que comment voulez-vous soigner des insomnies liées à un traumatisme quand la personne ne sait pas où elle va dormir le soir ?* »

D'autre part, les efforts déployés par les autorités pour réduire le nombre des réfugiés accueillis sur leur sol les conduit simultanément à restreindre les droits – comme en témoigne la restriction drastique de l'accès au soin (par le biais de l'AME) et de la délivrance des titres de séjour pour raison médicale prévue par le projet de loi Besson –, à complexifier les procédures et à rationner les informations fournies aux demandeurs d'asile.

À ce dernier égard, la déficience la plus criante concerne l'interprétariat. « *Comment permettre à ces personnes qui ont généralement tout perdu de s'exprimer dans leur langue*, demande Éléonore Morel, *quand on n'a pas les moyens de payer des interprètes, et surtout quand il n'y a pas d'interprètes ? (…) Dès que vous allez en province, il n'y a pas d'interprètes et quand il y en a, il n'y a pas de moyens pour les rémunérer. C'est une vraie question pour nous en termes d'accès au droit et d'accès au droit de la santé.* »

Du point de vue des associations comme Primo Levi, conclut alors sa directrice générale, l'accumulation des obstacles auxquels sont confrontés les demandeurs d'asiles ne complique pas seulement l'administration des soins : elle se traduit en outre par des dépenses supplémentaires – notamment pour rémunérer des interprètes – mais aussi par une transformation des tâches à accomplir – dans la mesure où, au-delà de l'assistance et psychologique et médicale, les membres d'associations comme Primo Levi ou le COMEDE sont de plus en requis de fournir un soutien social et juridique aux visiteurs de leurs centres de soin. Or, cette surcharge de coûts et de travail intervient alors que les sources de subventions publiques se tarissent – tant du côté de l'UE, que de l'État français et des collectivités locales.

3.5. Le malaise des travailleurs sociaux

Aux difficultés croissantes rencontrées par les associations, s'ajoute enfin le malaise des travailleurs sociaux rattachés à l'Agence Nationale d'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM). Comme l'explique Marielle Bernard, qui a longtemps travaillé au sein du Dispositif National d'Accueil, « *traditionnellement, la mission première du travail social est d'apporter une aide à la personne dans le but d'améliorer individuellement chaque situation. La mission secondaire consiste à contenir les catégories les plus exclues, précarisées et marginalisées de la société.* » Cependant, ajoute-t-elle, « *dans le domaine de la demande d'asile, tout se passe comme si l'attente implicite des autorités visait au renforcement drastique de la mis-*

sion du contrôle social au détriment de la mission d'aide à la personne. Le demandeur d'asile apparaît comme un débouté en puissance à surveiller et non comme un futur réfugié à qui l'on doit assistance. »

Sans doute, reconnaît Marielle Bernard, l'assistance aux demandeurs d'asile se heurte-t-elle à une difficulté structurelle : « *[l]e temps et le rythme nécessaires à un accompagnement social ne s'accordent guère au temps et au rythme des échéances administratives d'un primo-arrivant confronté aux ruptures de l'exil et à la réalité des conditions d'accueil.* » Reste que les dernières modifications législatives – depuis la loi Sarkozy I de 2003 jusqu'au projet de loi Besson, en passant par la loi Sarkozy II de 2006 et la loi Hortefeux de 2007 – n'ont cessé de soustraire davantage les demandeurs d'asile au droit commun. « *Ces orientations*, estime Marielle Bernard, *vont à l'encontre du mandat du travail social qui vise à la réduction des inégalités et à l'insertion dans la société des publics vulnérables, précaires et marginalisés en facilitant leur inscription dans les dispositifs sociaux, médicaux et administratifs de droit commun.* »

Davantage qu'une simple négligence due à l'ambition de rationalité nourrie par la Révision Générale des Politiques Publiques, avance-t-elle, « *les disparités entre les besoins d'aide et le niveau d'assistance prévu (…) laissent à penser que si la précarité n'est pas délibérément construite, elle est pour le moins entretenue par des dispositions paradoxales.* »

À l'appui de cette conviction, l'ancienne responsable du service social de la Coordination de l'accueil aux familles demandeuses d'asile (CAFDA) cite aussi bien « *la tendance observée des préfectures à prolonger la durée de la période de réadmission de 6 à 12 voire, 18 mois* » pour les personnes placées sous procédure Dublin, que le prolongement non moins habituel de « *la période de latence avant l'ouverture des droits à la Couverture Médicale et Universelle (CMU)* » – ainsi que les difficultés croissantes opposées à l'accès de l'AME, « *alors même que les demandeurs d'asile sont particulièrement reconnus à haut risque au regard des pathologies contagieuses (tuberculose, hépatite, HIV) et des pathologies chroniques à l'origine de décompensations cardio-vasculaires.* »

S'y ajoutent les modalités d'accès aux dispositifs d'hébergement d'urgence : d'une part, Marielle Bernard a pu constater que « *([l]es capacités de ces dispositifs, leurs critères d'admission et leurs durées de prise en charge sont très variables sur l'ensemble du territoire.* » D'autre part, elle signale également que « *l'hébergement d'urgence ne garantit aucune stabilité et entretient la menace permanente de nouvelles ruptures dans la scolarité, le suivi médical et administratif, ainsi que dans les réseaux relationnels et d'entraide indispensables aux mécanismes collectifs de survie.* »

La précarisation ainsi entretenue « *prolonge l'état d'insécurité du pays d'origine et /ou du parcours de l'exil dont les demandeurs d'asile tentent de s'extraire en sollicitant une protection. Aussi, leur situation leur impose d'avoir recours à des moyens de survie indignes (vol, prostitution, trafic en tout genre, travail au noir), dangereux et pour le moins illégaux, ce qui renforce leur mise à l'écart.* »

En retour, la marginalisation renforcée des candidats au refuge permet de justifier l'approche de plus en plus sécuritaire des autorités. Dès 2005, note Marielle Bernard, « l'absorption du Service Social d'Aide aux Émigrants (SSAE) par l'Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM) en 2005 [témoignait] du choix stratégique et politique d'aliéner l'action sociale à la gestion administrative. » Ensuite, les changements successifs des ministères de tutelles en charge du Dispositif National d'Accueil (DNA) ont montré « combien et comment la préoccupation sociale a disparu des mesures en vigueur. [Enfin], confier aujourd'hui le DNA au ministère de l'Intérieur témoigne de la volonté de confondre les fonctions sociales et sécuritaires sur le modèle de la confusion entre l'action humanitaire et l'action militaire. »

Pratiquement, affirme encore l'ancienne travailleuse sociale, « *[l]a généralisation de l'attribution des financements aux organisations gestionnaires du DNA sur appel d'offres met les structures en concurrence sur des critères de moins coûtant et d'adhésion au projet politique au détriment de l'appréciation des compétences techniques et des ambitions humanistes. En conséquence, on assiste à une déshumanisation grandissante des rapports, le principe de gestion de dossiers se substitue à l'accueil des personnes, l'augmentation du nombre de dossiers suivis par travailleur social réduit encore le temps d'écoute et d'accompagnement individuel imparti à chacun.* »

En résumé, conclut Marielle Bernard, « *[i]l ne semble guère exagéré de dire que les dévoiements majeurs de l'exercice et de la déontologie du travail social le transforment non seulement en un instrument gestionnaire de l'exclusion et de la précarité, mais le réduisent également à un instrument de contrôle.* »

Dans de telles conditions, « *la traditionnelle posture d'empathie, de tolérance et de bienveillante neutralité des travailleurs sociaux à l'égard du public et de ses projets de vie devient de plus en plus difficile à tenir. (…) Souvent en situation d'impuissance, ils en arrivent à remettre en cause leur compétence et leur efficience. Face à des personnes fragilisées par des sentiments (souvent légitimes) de colère, de tristesse, de*

déprime, de désillusion, de culpabilité, ou de honte, ils sont porteurs de la politique du refus d'assistance. La violence de ce rôle, antinomique de leur identité professionnelle, peut les conduire, consciemment ou non, selon leurs ressources personnelles et professionnelles, à développer des mécanismes d'autoprotection les amenant à une insensibilisation progressive à la détresse du public ou à une empathie identificatrice entraînant une position inextricable de sauvetage.»

***

Force est bien de constater que la «générosité» de la France ne se retrouve ni dans les chiffres – elle est à la fois le onzième pays européen pour les demandes d'asile rapportées au nombre d'habitants et derrière ses principaux partenaires en termes de taux d'acceptation des demandes – ni dans les modalités d'application du droit d'asile – lequel est systématiquement interprété de la manière la plus restrictive – ni dans les pratiques administratives – dont le soupçon à l'endroit des exilés est le trait dominant. En témoignent à la fois la détresse croissante des demandeurs d'asile, le désarroi des associations, le malaise des travailleurs sociaux et l'affectation récente du Dispositif National d'Accueil au ministère de l'Intérieur.

En revanche, la proclamation de générosité joue un rôle clé dans le dispositif gouvernemental: c'est en effet au nom de la vertu dont elles se parent que les autorités françaises se donnent pour tâche principale de veiller à ce que n'abusent pas de leur sollicitude celles et ceux qui prétendent en bénéficier.

MARIELLE BERNARD, travailleuse sociale

Mise à mal de la mission du travail social et de l'identité professionnelle des travailleurs sociaux

Quelques constats quotidiens permettent d'expliquer les dévoiements majeurs de l'exercice et de la déontologie des travailleurs sociaux qui remettent en question le sens de leur intervention auprès du public.

*** Une contradiction dans le mandat du travail social**
Les demandeurs d'asile (DA) relèvent d'un droit d'exception à la marge de la société. Au fil des dernières révisions législatives (Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile, Aide Médicale État,...) qui n'ont cessé de réduire les garanties de procédure et de protection, la politique sociale maintient les DA de plus en plus éloignés du droit commun. Ces orientations vont à l'encontre du mandat du travail social qui vise à la réduction des inégalités et à l'insertion dans la société des publics vulnérables, précaires et marginalisés en facilitant leur inscription dans les dispositifs sociaux, médicaux et administratifs de droit commun.

Cette exclusion, juridiquement délibérée, est renforcée par la pléthore de complications pratiques dans l'accès aux droits, qu'il s'agisse de la diffusion de l'information (communication et vérification de la compréhension) ou des complexités administratives qui constituent un frein non négligeable dans l'instruction des dossiers. On peut citer notamment l'exigence de présentation de pièces justificatives traduites (CPAM, pôle emploi, scolarité...) que les DA ne sont pas souvent en mesure de produire du fait des désordres administratifs des pays d'origine et/ou des pertes et vols au cours des trajets d'une part et en raison du coût que cela représente d'autre part.

*** Un déséquilibre dans les missions du travail social**
Traditionnellement, la mission première du travail social est d'apporter une aide à la personne dans le but d'améliorer individuellement chaque situation. La mission secondaire consiste à contenir les catégories les plus exclues, précarisées et marginalisées de la société.

Dans le domaine de la demande d'asile, tout se passe comme si l'attente implicite des autorités visait au renforcement drastique de la mission du contrôle social au détriment de la mission d'aide à la personne. Le demandeur d'asile apparaît comme un débouté en puissance à surveiller et non comme un futur réfugié à qui l'on doit assistance.

*** Des dissonances dans la technicité professionnelle**
L'analyse de chaque situation (pour une adéquation optimale des dispositifs d'aide à chaque problématique) nécessite une approche globale de la personne dans ses différentes composantes familiales, professionnelles, culturelles, médicales et de projets de vie. Contrairement à cela, les moyens dévolus à l'accueil des DA contribuent à les réduire uniformément à leur seul statut juridico-administratif de DA et à leur accorder un traitement stéréotypé faisant fi des individualités, des histoires personnelles souvent plus terrifiantes les unes que les autres, des attentes et besoins particuliers.

Le temps et le rythme nécessaires à un accompagnement social ne s'accordent guère au temps et au rythme des échéances administratives d'un primo-arrivant confronté aux ruptures de l'exil et à la réalité des conditions d'accueil.

*** Des disparités entre les besoins d'aide et le niveau d'assistance prévu qui laissent à penser que si la précarité n'est pas délibérément construite, elle est pour le moins entretenue par des dispositions paradoxales**
Pour exemple : les personnes sous règlement Dublin II : la tendance observée des préfectures à prolonger la durée de la période de réadmission de 6 à 12, voire 18 mois, laisse de plus en plus longtemps, un nombre considérable de personnes non réadmises dans un vide juridique et une absence quasi totale de droits sociaux.

La prise en charge de la santé : du fait de complexités administratives, la période de latence avant l'ouverture des droits à la Couverture Médicale et Universelle (CMU) est régulièrement prolongée et l'accès à l'AME (durée de présence sur le territoire, paiement de 30€ par personne de plus de 16 ans) est de plus en plus difficile, alors même que les DA sont particulièrement reconnus à haut risque au regard des pathologies contagieuses (tuberculose, hépatite, HIV) et des pathologies chroniques à l'origine de décompensations cardio-vasculaires. Au delà des détresses individuelles, souvent critiques, ces freins répétitifs en matière d'accès aux soins renvoient à des enjeux plus globaux de santé publique concernant le bien être de la population et les dépenses du système santé.

L'hébergement : les DA sans récépissé constatant leur demande d'asile (primo-arrivant, sous procédure Dublin II, procédures prioritaires, réouverture de dossier) et les DA détenteurs d'un récépissé en attente d'une admission en CADA relèvent des dispositifs d'hébergement d'urgence. Les capacités de ces dispositifs, leurs critères d'admission et leurs durées de prise en charge sont très variables sur l'ensemble du territoire. Cependant, l'hébergement d'urgence ne garantit aucune stabilité et entretient la menace permanente de nouvelles ruptures dans la scolarité, le suivi médical et administratif, ainsi que dans les réseaux relationnels et d'entraide indispensables aux mécanismes collectifs de survie.

*** Une précarité économique génératrice de violence**
À l'égard du public : la réalité des conditions d'accueil prolonge l'état d'insécurité du pays d'origine et /ou du parcours de l'exil dont les DA tentent de s'extraire en sollicitant une protection. Aussi, leur situation leur impose d'avoir recours à des moyens de survie indignes (vol, prostitution, trafic en tout genre, travail au noir), dangereux et pour le moins illégaux, ce qui renforce leur mise à l'écart.

À l'égard des travailleurs sociaux : souvent en situation d'impuissance, ils en arrivent à remettre en cause leur compétence et leur efficience. Face à des personnes fragilisées par des sentiments (souvent légitimes) de colère, de tristesse, de déprime, de désillusion, de culpabilité, ou de honte, ils sont porteurs de la politique du refus d'assistance. La violence de ce rôle, antinomique de leur identité professionnelle, peut les conduire, consciemment ou non, selon leurs ressources personnelles et professionnelles, à développer des mécanismes d'autoprotection les amenant à une insensibilisation progressive à la détresse du public ou à une empathie identificatrice entraînant une position inextricable de sauvetage.

*** Une organisation institutionnelle progressivement dépouillée de l'intérêt social**
L'absorption du Service Social d'Aide aux Émigrants (SSAE) par l'Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM) en 2005, a inauguré une série de choix stratégiques et politiques d'aliéner l'action sociale à la gestion administrative. Par ailleurs, les changements successifs des ministères de tutelles en charge du Dispositif National d'Accueil (DNA) illustrent sans contexte combien et comment la préoccupation sociale a disparu des mesures en vigueur. Confier aujourd'hui le DNA au Ministère de l'Intérieur témoigne de la volonté de confondre les fonctions sociales et sécuritaires sur le modèle de la confusion entre l'action humanitaire et l'action militaire.

Le niveau d'assistance matérielle et financière prévu ne permettant pas la survie au quotidien,

les sollicitations d'aide supplémentaires sont adressées aux instances territoriales chargées de l'attribution des aides extra légales (alimentation, cantine scolaire, santé, transport…). Ces prestations n'ont pas de caractère obligatoire et leur attribution dépend des orientations politiques et des capacités budgétaires des villes ou des départements. Outre que l'on constate une grande diversité d'intervention sur l'ensemble du territoire, les différentes instances territoriales, dès lors qu'elles sont sollicitées, posent la question de leur compétence concernant ce public hors du droit commun qui relève de la compétence étatique. Nombre d'entre elles évoquent un désengagement éthique et financier non concerté de l'État, alors que ce dernier renvoie les collectivités à leur responsabilité du fait de la présence effective des personnes dans leur circonscription. Cet entre deux imprécis renforce l'incompréhension et justifie les refus d'intervention : on peut par exemple soulever la question du paiement des cantines scolaires.

La généralisation de l'attribution des financements aux organisations gestionnaires du DNA sur appel d'offres met les structures en concurrence sur des critères de moins coûtant et d'adhésion au projet politique au détriment de l'appréciation des compétences techniques et des ambitions humanistes.

En conséquence, on assiste à une déshumanisation grandissante des rapports, le principe de gestion de dossiers se substitue à l'accueil des personnes, l'augmentation du nombre de dossiers suivis par travailleur social réduit encore le temps d'écoute et d'accompagnement individuel imparti à chacun.

La charge de travail accablante du service social ne laisse plus de place à l'expérimentation de pratiques innovantes et à la mise en œuvre de partenariats propices à mutualiser les savoir-faire et les moyens qui permettraient de mieux faire face à la vulnérabilité du public.

Les travailleurs sociaux recrutés ont un niveau d'expérience, de qualification et de formation moindre. Ils sont donc moins armés pour être confrontés continuellement à la souffrance humaine et à la quête de sens qui les assaillent, alors qu'ils sont en situation d'impuissance.

L'ampleur des besoins en interprétariat est négligée, alors que la présence d'un traducteur est indispensable pour permettre un minimum de communication.

*** Pour résumer et pour conclure**

Il ne semble guère exagéré de dire que les dévoiements majeurs de l'exercice et de la déontologie du travail social le transforment non seulement en un instrument gestionnaire de l'exclusion et de la précarité, mais le réduisent également à un instrument de contrôle.

Les vocations premières d'écoute et d'aide, de facilitation d'accès au droit et d'autonomisation des personnes en vue d'une intégration de qualité dans la société, sont mises à mal au profit d'un travail où il convient de faire accepter aux DA les maigres miettes de protection sociale qui leur sont accordées et de les maintenir en marge de la société.

La traditionnelle posture d'empathie, de tolérance et de bienveillante neutralité du travailleur social à l'égard du public et de ses projets de vie devient de plus en plus difficile à tenir. La posture, implicitement attendue de froideur administrative et de suspicion est induite par le caractère sélectif et aléatoire des dispositifs et des critères d'éligibilité qui prévalent. En effet, dans une telle situation de manque, chacun est soupçonné de mentir dans le but de bénéficier de prestations plus favorables.

La notion fondamentale de confidentialité disparaît au profit du recueil de données statistiques pour caractériser au plus près les profils des DA, dans une perspective qui semble être celle de légiférer et d'administrer pour toujours restreindre le coût de leur prise en charge sociale et non pas dans l'objectif de répondre à leur besoins. ■

DÉVELOPPEMENT ET SOLIDARITÉ

« *Pendant trop longtemps, notre pays a pris des décisions unilatérales en matière migratoire* », déplorait Brice Hortefeux en juin 2008. Mais heureusement, ajoutait-il aussitôt, ces temps sont révolus. Désormais, « *une concertation est possible et (…) également souhaitable car pleinement en phase avec notre souci de solidarité avec les pays sources d'immigration.* » [15]

Articuler l'aide au développement des pays d'émigration avec le souci de mieux contrôler les flux migratoires, tel est bien le sens du « développement solidaire », préoccupation qui n'a pas disparu avec le ministère de l'Immigration. Non moins que ses deux prédécesseurs, Claude Guéant doit donc s'ingénier à nouer des accords bilatéraux de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire. Dans le projet de loi de finances 2010, il est en effet prévu que 20 accords de ce type soient signés avant la fin de 2012.

1. LES ACCORDS DE GESTION CONCERTÉE DES FLUX MIGRATOIRES ET DE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

À ce jour, cinq accords bilatéraux sont en vigueur. Ils concernent tous des pays africains : le Gabon depuis septembre 2008, le Sénégal depuis août 2009, le Congo depuis mai 2009, la Tunisie depuis juillet 2009 et le Bénin depuis mars 2010. Déjà ratifié, l'accord entre la France et la Mauritanie devrait bientôt entrer en application, tandis que les accords avec le Cap Vert, le Burkina Faso et le Cameroun nécessitent encore des ratifications.

Parmi les pays que le gouvernement français cherche à convaincre de signer des accords de gestion concertée figurent le Mali – qui a, jusqu'ici, décliné l'offre –, l'Égypte, le Brésil, les Philippines et la République Démocratique du Congo.

« *Même si les textes diffèrent dans leur contenu en fonction des rapports de force existants*, explique Marie-Dominique Aguillon, *ils reposent tous sur trois volets indissociables :*

l'organisation de la migration légale (visas, immigration de travail, accueil et séjour des étudiants),

la lutte contre l'immigration irrégulière (dans laquelle sont inclus la réadmission, la coopération policière pour la surveillance des frontières, le démantèlement des filières de passeurs et la lutte contre la fraude documentaire)

et le codéveloppement, rebaptisé « développement solidaire » depuis qu'y est incluse l'aide publique au développement. »

Pour la représentante du pôle Solidarités internationales de la Cimade, le dessein qui organise l'architecture des accords de gestion concertée est clair : les autorités françaises s'emploient à persuader leurs partenaires de les aider à lutter contre l'immigration irrégulière en offrant des titres de séjour et des projets de développement en contrepartie.

La collaboration réclamée aux pays signataires comporte deux aspects :

Premièrement, il s'agit de les obliger à réadmettre leurs ressortissants expulsés par l'administration française, voire même à accueillir toute personne ayant transité par leur territoire pour se rendre en France.

Pour comprendre l'importance que les gouvernements de Nicolas Sarkozy attachent à ces clauses de réadmission, il faut rappeler que lorsqu'un étranger en situation irrégulière n'est pas en possession de son passeport, sa reconduite à la frontière n'est possible que si la représentation diplomatique du pays d'origine émet un laissez-passer consulaire (LPC). Les textes internationaux obligent en effet les États à reconnaître leurs ressortissants et à établir les documents requis pour leur rapatriement. Or, en décembre 2008, le Comité interministériel de contrôle de l'immigration constatait que le taux de délivrance des LPC par les consulats était de plus en plus bas – seulement 37,4 % en 2007. Par conséquent, c'est d'abord pour vaincre cette forme de résistance passive à leur politique d'immigration que les dirigeants français tentent de négocier la coopération des États vers lesquels ils entendent renvoyer des migrants jugés indésirables.

Deuxièmement, outre une assistance à l'expulsion, les gouvernants des pays auxquels sont proposés des accords de gestion concertée se voient également priés de mieux contrôler l'émigration vers la France de leurs citoyens et des ressortissants de pays tiers en transit sur leur territoire. Parmi les prestations que les autorités françaises réclament systématiquement à leurs partenaires – quitte à les assister – Marie-Dominique Aguillon cite « *la sécurisation des aéroports, la surveillance des frontières, la modernisation de l'état civil à travers l'utilisation de la biométrie et le renforcement de la coopération policière bilatérale.* »

Mieux encore, précise la représentante de la Cimade, la France n'hésite pas à financer le matériel et la formation de la police de l'air et des frontières des pays signataires, en portant cette assistance au compte de l'aide publique au développement. Ainsi, « *[d]ans l'accord avec le Sénégal apparaît explicitement la modification du projet de modernisation de la police sénégalaise, pris en charge par le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) pour "financer de nouvelles actions, par exemple la mise en place d'unités mobiles de patrouille sur le littoral"* ».

15 Discours de Brice Hortefeux à la presse, 19 juin 2008.

Comme le souligne, on l'a vu, Cris Beauchemin, de pareilles dispositions ont une incidence néfaste sur le pays signataire de l'accord de gestion concertée mais aussi sur ses voisins, dans la mesure où elles fragilisent les accords de libre circulation, notamment à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest. Ainsi, lorsque le Sénégal s'engage à contrôler les départs vers la France de ses propres ressortissants et de ceux d'autres pays africains – ce qui, rappelle le démographe, « *va à l'encontre des Droits de l'Homme* » – ses agents sont nécessairement amenés à contrôler les Maliens, les Guinéens, etc. qui entrent sur son territoire et qui, en vertu des accords régionaux, devraient pouvoir y circuler librement.

Reste que les relations entre les États dont la France sollicite le partenariat ne sont guère plus prioritaires à ses yeux que les droits fondamentaux de leurs citoyens. Les accords de gestion concertée visent en effet seulement à obtenir que les pays signataires facilitent la reconduite à la frontière et compliquent l'émigration des hommes et des femmes dont Nicolas Sarkozy et ses ministres en charge de l'immigration considèrent qu'ils n'ont pas vocation à s'installer en France.

En échange de leur contribution à la lutte contre l'immigration irrégulière dans l'hexagone, les gouvernements invités à signer des accords bilatéraux de gestion concertée peuvent en principe prétendre à des avantages en matière de migration légale et d'aide au développement.

Toutefois, sur le premier point, Marie-Dominique Aguillon note que *« les possibilités de migration légale proposées, restent en fait marginales et pour la plupart, existent déjà dans le dispositif de droit commun.* »

En réalité, elles n'ouvrent des possibilités nouvelles qu'au gouvernement français, dans la mesure où les visas et titres de séjours dûment plafonnés qui sont offerts aux États signataires permettent aux autorités hexagonales de contourner les obstacles constitutionnels qui s'opposent à leur désir d'instituer des quotas d'immigrés fondés sur la nationalité.

Comme l'affirmait Frédéric Lefebvre en juillet 2008 – il était alors porte-parole de l'UMP –, grâce aux contrats de gestion concertée, le gouvernement français est parvenu à instaurer des « *quotas conventionnés* », au sens où ils sont établis « *par convention avec les pays sources d'immigration.* » [16]

Second type de compensation proposée, le « développement solidaire » résulte d'abord d'une évolution sémantique. Au départ, en effet, le ministère confié à Brice Hortefeux ne devait s'occuper que du codéveloppment – en sus de l'immigration, de l'intégration et de l'identité nationale –, c'est-à-dire, de « *toute action d'aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France* » [17].

Pour sa part, le développement solidaire inclut le codéveloppement mais aussi *« les actions sectorielles d'aide au développement dans celles des régions des pays d'origine qui sont des régions de forte émigration vers la France, permettant de contribuer à la maîtrise des flux migratoires. »* [18] Autrement dit, il désigne l'ensemble des aides au développement que la France prodigue pour récompenser les pays qui se montrent solidaires de sa politique d'immigration.

La subordination du volet développement à celui du contrôle des flux migratoires est bien attestée par le fait que, depuis 2006, les accords de gestion concertée ont été négociés et signés par les seuls ministères de l'Immigration et de l'Intérieur – le second intervenant avant l'apparition et après la disparition du premier.

Comme le remarque Marie-Dominique Aguillon, la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale s'est à deux reprises étonnée de l'absence du secrétariat d'État à la coopération dans l'élaboration de ces accords, alors que ceux-ci « *prévoient des projets particuliers et importants dans des secteurs qui (…) sont soit transversaux, soit de la compétence de cette administration* ».

D'une manière générale, la représentante de la Cimade insiste sur l'opacité qui préside à la construction des accords de gestion concertée. Après avoir déploré que les acteurs de la société civile – associations et partenaires sociaux – ne soient jamais consultés, elle affirme qu'il est en outre « *extrêmement difficile d'avoir des informations sur le contenu de ces accords quand ils sont en train d'être négociés. Même une fois signés, les accords ne sont pas mis en ligne immédiatement.* »

L'absence du ministère et des acteurs sociaux généralement concernés et compétents en matière de développement se ressent au niveau du contenu des projets. Marie-Dominique Aguillon pointe en effet le manque de cohérence entre les projets relevant de l'aide publique au développement inscrits dans les accords de gestion concertée et « *les Documents Cadres de partenariat (DCP) signés avec les pays bénéficiaires de l'aide française. (Or), ces Documents cadre de partenariat mis en place par la France depuis 2005 définissent en partenariat avec les pays concernés les priorités de la coopération française à travers des engagements pluriannuels de l'aide au développement de la France.* »

Ainsi en va-t-il de l'accord bilatéral de gestion concertée signé avec le Bénin qui ne comporte aucun projet en relation avec les trois secteurs de concentration de l'Aide publique au développement

16 Frédéric Lefebvre lors du point presse de l'UMP du 7 juillet 2008.

17 *Troisième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile,* décembre 2006, p. 98.

18 Rapport au Parlement sur *Les orientations de la politique d'immigration*, décembre 2008, p.172.

française au Bénin, à savoir l'éducation, le développement rural et les infrastructures.

Si le défunt ministère de l'Immigration n'a guère fait d'effort d'harmonisation avec les DCP existants, en revanche, la représentante de la Cimade souligne qu'il s'est efforcé d'*« obtenir des modifications de leur contenu afin de les orienter sur les objectifs de la politique de restriction de la migration vers la France. »*

Enfin, s'agissant des engagements budgétaires du gouvernement, on constate à la fois une grande disparité entre les pays bénéficiaires du développement solidaire et, surtout, la modicité des investissements consentis.

Du côté des différences de traitement entre les pays signataires, Marie-Dominique Aguillon signale notamment que l'accord avec le Burkina Faso n'engage qu'un montant de 3,74 millions d'euros de projets de développement solidaire sur 3 ans, alors que la Tunisie de l'ex-président Ben Ali était parvenue à obtenir 40 millions d'euros sur 3 ans, soit dix fois plus. Pour comprendre cet écart, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que le dictateur déchu faisait preuve d'une remarquable solidarité avec la France, puisque, selon le magazine *Jeune Afrique,* le taux de délivrance des LPC par les consulats tunisiens avoisinait les 98 %.

Du côté des montants investis, les sommes sont à la fois faibles et en baisse. Comme le constatait le Sénat, *« les autorisations d'engagement pour les actions bilatérales de développement solidaire sont (…) réduites de près de 50 % entre 2008 et 2009, passant de 45 (loi de finances 2007) à 23 millions d'euros »*. Pour mesurer l'importance réellement accordée au développement solidaire, il suffit de rappeler que, pour l'année 2010, le budget affecté à l'ensemble de l'aide bilatérale au développement – sans compter les annulations de dette – était de 3,5 milliards d'euros.

Autre comparaison parlante, selon l'ambassadeur de France au Congo-Brazzaville, la dotation du développement solidaire dans le pays où il représente la France devait s'élever à moins d'1,6 million d'euros de 2008 à 2010 – dont 300.000 affectés à la réforme de l'état civil, en sorte de faciliter les reconduites à la frontière des Congolais séjournant irrégulièrement en France. Pour leur part, les fastes de la présidence française de l'Union européenne ont coûté 171 millions d'euros, dont près de 16,6 millions pour le seul sommet de la Méditerranée en juillet 2008.

Quant au volet codéveloppement proprement dit, il consiste essentiellement à mobiliser l'épargne des migrants – dont on sait qu'elle représente des sommes considérables – pour faciliter son utilisation *« à des fins d'investissement productif (notamment des infrastructures) »* dans leurs pays d'origine. Pour Marie-Dominique Aguillon, un tel programme tend à occulter le fait *« que l'épargne des migrants constitue avant tout des fonds de nature privée qui servent le plus souvent à améliorer le quotidien (achats de biens de consommation durable, dépenses de santé, d'éducation, habitat, etc.). Même si une partie d'entre eux peut-être utilisée pour des projets collectifs, cette épargne n'a en tout cas pas vocation à se substituer aux responsabilités des États en matière d'infrastructures et de services de base. »*

Bref, il apparaît bien que sous leurs trois aspects, les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire détournent la politique de coopération au développement de ses objectifs pour répondre à ceux de la politique migratoire restrictive de la France.

Sur un ton plus feutré que la représentante de la Cimade, le rapport du Sénat sur le codéveloppement et les relations entre politique de développement et politique de gestion des flux migratoire n'exprime pas autre chose, puisqu'on y lit que « *la politique de codéveloppement apparaît davantage tournée vers un objectif interne, freiner l'immigration et favoriser le retour des migrants, que vers une politique « externe » visant à favoriser le développement du pays d'origine.* »[19]

19 Tasca C., Pelletier J., Barraux B., « Le codéveloppement à l'essai », rapport d'information N°417 du Sénat sur le codéveloppement et les relations entre politique de développement et politique de gestion des flux migratoires, session extraordinaire, juillet 2007, p. 25.

MARIE-DOMINIQUE AGUILLON, la Cimade

Le volet codéveloppement des accords de gestion concertée des flux migratoires

L'organisation à laquelle j'appartiens travaille essentiellement pour la défense des droits des migrants, nous ne travaillons pas sur des projets de codéveloppement.

Je vais pour ma part m'arrêter sur un cas spécifique, celui de la France, et de ses accords de gestion concertée des flux migratoire et de développement solidaire. Je vais tenter de décrypter ce que contient la partie codéveloppement ou développement solidaire de ces accords.

Car au niveau bilatéral, le cas français, est une illustration claire de l'imbrication croissante et plutôt néfaste à mon sens entre politique migratoire restrictive et politique d'aide au développement. Une conception qui est par ailleurs aux antipodes, je pense, des recommandations du rapport du PNUD, la France semble avoir plutôt une vision à très très court terme et s'applique à renforcer les barrières plutôt que de les lever.

La France à ce jour a déjà signé neuf accords.

Même si les textes diffèrent dans leur contenu en fonction des rapports de force existants, ils reposent tous sur trois volets indissociables :

1/ l'organisation de la migration légale (visas, immigration de travail, accueil et séjour des étudiants),

2/ la lutte contre l'immigration irrégulière dans lequel est inclus la réadmission, coopération policière pour la surveillance des frontières, démantèlement des filières de passeurs, lutte contre la fraude documentaire),

3/ le codéveloppement, rebaptisé « développement solidaire » en incluant l'aide publique au développement.

Les volets « migration légale » et « développement solidaire » permettent surtout pour la partie française de remporter la signature des accords en faisant passer une ou plusieurs clauses de réadmission[20] et également d'inciter les États d'origine des migrants à collaborer dans la mise en œuvre de politiques de contrôle des migrations.

À ce sujet, je me permets une parenthèse sur la partie réadmission, qui suscite beaucoup de questions auxquelles les accords ne répondent pas et cela est préoccupant. En effet, les modalités prévues pour « établir » soit la nationalité de personnes à expulser, soit le transit par le territoire des États parties, permettent le renvoi de personnes vers des pays qu'elles ne connaissent pas, sans garantie suffisante de respect des droits fondamentaux. Je ferme la parenthèse.

À ce jour, six accords sont applicables, il s'agit de :

- l'accord signé entre la France et le Gabon en juillet 2007 et qui est entré en vigueur en septembre 2008.
- l'accord franco-sénégalais, signé le 23 septembre 2006 et complété par un avenant le 25 février 2008, entré en vigueur en août 2009.
- l'accord franco-congolais, signé le 25 octobre 2007, a été ratifié par le Parlement congolais en avril 2008 et entré en vigueur en mai 2009.
- l'accord franco-tunisien signé le 28 avril 2008 a été ratifié par la Tunisie, et entré en vigueur en juillet 2009.
- l'accord franco-béninois signé le 28 novembre 2007, ratifié par la France le 25 mai 2009 et entré en vigueur en mars 2010.

Les trois autres accords suivants nécessitent encore des ratifications :

- l'accord franco-capverdien signé le 24 novembre 2008
- l'accord franco-burkinabé signé le 10 janvier 2009
- l'accord franco-camerounais signé le 21 mai 2009 (qui à ma connaissance, n'a pas encore été ratifié par la partie camerounaise).
- Et enfin, l'accord franco-mauritien[21] signé le 23 septembre 2008, ratifié par la France le 16 avril 2010 mais qui n'est pas encore entré en vigueur.

Il est prévu dans le projet de loi de finances 2010 d'avoir 20 accords signés d'ici 2012. L'objectif du Ministère de l'immigration pour cette année était d'en signer six. Les prochains pays sur la liste sont : le Mali, l'Égypte, le Brésil, les Philippines, la République Démocratique du Congo. La Guinée et Haïti ne sont plus évoqués pour le moment.

Avant de préciser le contenu du volet développement solidaire de ces accords, quelques mots en préambule sur l'absence de concertation avec les acteurs de sociétés civiles, les volets migration légale et lutte contre l'immigration irrégulière

20 C'est un accord signé entre deux ou plusieurs États, par exemple la France et le Burkina qui oblige l'État signataire à réadmettre sur son territoire ses ressortissants (des Burkinabés) se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français ou des ressortissants d'autres nationalités qui auraient séjourné ou transité par le Burkina avant d'arriver en France, et c'est sur la base d'un potentiel séjour ou d'un potentiel transit que la personne serait renvoyée vers le Burkina. En d'autres termes, les accords de réadmission permettent de faciliter les expulsions de personnes qui se trouvent en situation irrégulière essentiellement sur le territoire européen mais pas uniquement.

21 Contrairement aux accords de gestion concertée des flux migratoires, cet accord ne comporte que deux volets, le premier relatif à la circulation des personnes, l'admission au séjour et l'immigration professionnelle et l'autre au développement solidaire. Il n'inclut pas de volet relatif à la réadmission, un accord sur ce point ayant déjà été signé à Port Louis le 2 avril 2007.

Tout comme les accords communautaire, il est extrêmement difficile d'avoir des informations sur le contenu de ces accords quand ils sont en train d'être négociés. Même une fois signés, les accords ne sont pas mis en ligne immédiatement.

Par ailleurs, les acteurs de sociétés civiles sont associés lorsqu'il s'agit de définir les politiques de coopération au développement, notamment lors de la mise œuvre des programmes concertés pluri-acteurs ou les documents-cadres de partenariat, elles ne le sont aucunement dans le processus de négociation de ces accords de gestion dite « concertée ».

Pour le volet migration légale c'est la même chose, les partenaires sociaux ne sont pas consultés alors que le code de l'entrée et du séjour des étrangers prévoit que la liste des métiers en tension est établie au plan national « après consultation des organisations syndicales d'employeurs et de salariés ». Or, ce même principe devrait prévaloir dans le cadre de la négociation des accords bilatéraux. Voilà pour le manque de concertation.

Un mot sur l'organisation de la migration légale, je ne vais pas approfondir cette partie, mais lorsque l'on se penche de plus près sur le contenu de ce volet, on se rend compte que les possibilités de migration légale proposées, restent en fait marginales et pour la plupart, existent déjà dans le dispositif de droit commun.

La contrepartie « développement solidaire » qui est la partie qui nous intéresse est présentée comme « ambitieuse », or, elle est clairement subordonnée à la collaboration des pays concernés à la lutte contre l'immigration irrégulière, et l'engagement des États à accepter la réadmission.

Dans ce cas l'aide au développement est une monnaie d'échange pour contraindre les pays de départ à contrôler leurs frontières et « fixer » leurs populations. On peut voir également en filigrane de tous ces accords une logique sécuritaire qui tend à se renforcer à travers une coopération essentiellement policière et en partie financée au titre de l'aide publique au développement.

En effet, tous les accords prévoient un renforcement des moyens de contrôle des flux migratoires. Cela passe par la sécurisation des aéroports, surveillance des frontières, modernisation de l'état civil à travers l'utilisation de la biométrie, renforcement de la coopération policière bilatérale, financement de matériel et de formation de la police de l'air et des frontières, etc.

En fonction des accords cette coopération technique sur la gestion sécuritaire des migrations est comme je le disais comptabilisée au titre de l'APD. Dans l'accord avec le Sénégal apparaît explicitement la modification du projet de modernisation de la police sénégalaise, financé par le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) pour « financer de nouvelles actions, par exemple la mise en place d'unités mobiles de patrouille sur le littoral ».

Je vais à présent me pencher sur la contrepartie qui nous intéresse aujourd'hui proposée en échange de ce volet principal que l'on vient d'évoquer de lutte contre l'immigration irrégulière.

Du « codéveloppement » au « développement solidaire », on assiste à un glissement sémantique peu anodin.

En France, la politique de codéveloppement a basculé dans les compétences du ministère de l'Immigration et depuis le décret du 18 mars 2008 l'appellation « codéveloppement » a été remplacée par l'énigmatique « développement solidaire » qui traduit la volonté du ministère de l'Immigration d'absorber une partie de l'aide publique au développement et surtout de l'utiliser au service de la « gestion des flux migratoires ».

Le ministère français de l'Immigration définit le codéveloppement comme « toute action d'aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France »[22]. Sur ce point le bénéfice mutuel et l'apport des migrants pour le pays d'accueil sont rarement évoqués, le ministère de l'Immigration focalise surtout son attention sur les transferts d'épargne ainsi que sur les compétences et l'expérience que les migrants ont acquises dans le pays d'accueil, en vue d'inciter les retours. Selon le ministère de l'Immigration, « le développement solidaire comprend le codéveloppement (dont je viens de donner la définition) et les actions sectorielles d'aide au développement dans des régions d'origine des migrants, permettant, (je cite), la maîtrise des flux migratoires ».

Ces accords partent du postulat qui voudrait faire croire que « plus de développement génèrera moins d'émigration », qu'il suffirait pour cela d'accroître l'aide et les investissements vers les pays d'émigration et dans le même temps interdire l'immigration, « fixer » les populations au sud et forcer aux retours[23].

Alors qu'au contraire, dans un premier temps, le développement encourage la mobilité des personnes. Ce type de discours qui largement diffusé « plus de développement génèrera moins

22 Chapitre IV sur le développement solidaire, Rapport au Parlement, « Les orientations de la politique de l'immigration », Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, La Documentation française, Paris, décembre 2009.

23 Gustave Massiah, actes du colloque, enjeux et pièges du codéveloppement.

d'émigration » sous-estime la complexité du rapport entre émigration et développement. Il semble illusoire de vouloir gérer les flux migratoires par des pratiques de développement quand bien même elles s'appuient sur les migrants eux-mêmes.

On peut noter également qu'il existe encore peu de cohérence et d'articulation entre les volets « développement solidaire » de ces accords et l'aide publique au développement telle que définie dans les Documents cadres de partenariat (DCP)

Mis à part pour le Sénégal et le Mali où des projets bilatéraux de codéveloppement stricto sensu sont mis en place depuis plusieurs années, (encore que la donne a un peu changé sur ce point pour le Mali depuis la non signature de l'accord), les dispositions concernant les actions de codéveloppement sont finalement modestes par rapport aux actions d'aide au développement classique. Comme le notait les deux rapports de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, le secrétariat d'État à la coopération était absent dans la mise en œuvre de ce volet « développement solidaire », d'autant plus que « les accords prévoient des projets particuliers et importants dans des secteurs qui (...) sont soit transversaux, soit de la compétence de cette administration ». C'est le cas de l'accord avec la Tunisie.

Les négociations sont menées côté français par le ministère de l'Immigration, alors que certaines dispositions contenues dans le volet développement solidaire devraient concerner encore le MAEE. Le premier accord, qui avait été signé en 2006 avec le Sénégal par exemple, incluait déjà un volet « coopération pour le développement ». Il était alors signé du ministre de l'Intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy, qui n'étaient pas en charge de la coopération.

À travers le contenu des premiers accords signés, peu de cohérence est garantie avec les Documents Cadres de partenariat (DCP)[24] signés avec les pays bénéficiaires de l'aide française. Ces Documents cadre de partenariat mis en place par la France depuis 2005 définissent en partenariat avec les pays concernés les priorités de la coopération française à travers des engagements pluriannuels de l'aide au développement de la France.

Au contraire le ministère de l'Immigration tend à influer sur les Documents cadres de partenariat et à obtenir des modifications de leur contenu afin de les orienter sur les objectifs de la politique de restriction de la migration vers la France, en fonction des pays qui sont les plus fortes sources d'immigration vers la France.

On le voit par exemple à travers l'accord signé avec le Bénin qui dans l'article sur le codéveloppement et l'aide au développement met l'accent sur le secteur de la santé. Or, comme le souligne le rapport sénatorial portant sur ces accords, les trois secteurs de concentration de l'Aide publique au développement (APD) française au Bénin sont l'éducation, le développement rural et les infrastructures[25]. Le secteur financé dans le cadre de l'accord de gestion concertée ne fait pas partie des priorités. Cet exemple soulève en effet le manque de cohérence, voire la contradiction entre l'APD et l'accord de gestion concertée des flux migratoires. Et cela malgré le fait que le ministère de l'Immigration continue de mettre en avant dans son rapport au Parlement de 2009 que ses objectifs en matière de développement solidaire « s'inscrivent pleinement dans la politique transversale de l'aide publique au développement (APD), coordonnée par le Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID) »[26].

Il est par ailleurs important de souligner la forte inégalité entre les pays en terme de financements sur ce volet. L'accord avec le Burkina Faso par exemple n'engage qu'un montant de 3,74 millions d'euros de projets de développement solidaire sur 3 ans, soit dix fois moins que pour la Tunisie qui a négocié 40 millions d'euros sur 3 ans[27].

En fait, ce volet « codéveloppement » vise surtout à canaliser l'épargne des migrants

Quant aux dispositions concernant les actions de développement mises en place par les migrants, elles se focalisent surtout sur les transferts d'épargne. Ces transferts intéressent car ils représentent une manne d'argent considérable[28]. La mobilisation de l'épargne des migrants « à des fins d'investissement productif (notamment des infrastructures) » est donc encouragée dans ces accords.

C'est oublié que l'épargne des migrants constitue avant tout des fonds de nature privée qui servent le plus souvent à améliorer le quotidien (achats de biens de consommation durable, dépenses de santé, d'éducation, habitat, etc.) Même si une partie peut-être utilisée pour des projets collectifs, cette épargne n'a en tout cas pas vocation à se substituer aux responsabilités des États en matière d'infrastructures et de services de base.

Tout comme les accords communautaires, ces accords sont déséquilibrés, conclus essentiellement à l'avantage de la France pour servir les objectifs de renforcement des contrôles migratoires et risquent

24 Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004 a décidé la mise en place de 30 documents cadres de partenariat (DCP) ayant pour objectif d'assurer un meilleur pilotage stratégique de l'aide publique au développement (APD) de la France. Le CICID du 19 juin 2006 a demandé que des DCP soient élaborés dans l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne, en lien avec l'extension des activités sur prêts de l'Agence française de développement (AFD) dans cette région. Les DCP constituent un instrument de cadrage pluriannuel de l'aide publique au développement de la France. Ils ont pour but d'améliorer l'efficacité de l'aide en la rendant plus lisible, plus partenariale et plus prévisible. Leur durée est de 5 ans et ils sont rendus public dès leur signature.

25 Rapport n°129 (2008-2009) de Mme TASCA, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, relatif aux projets de loi de ratification des accords bilatéraux de gestion concertée des flux migratoires

26 Rapport 2009. Chapitre IV, « Le développement solidaire », p. 188. Le Ministère de l'Immigration participe au Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement, qui assure au sein du gouvernement la coordination des acteurs français qui contribuent à la politique d'aide au développement.

27 Comme le souligne le rapport du Sénat « la capacité même du ministère de l'Immigration à prendre de nouveaux engagements (financiers) est fortement amoindrie par le projet de loi de finances pour 2009. Les autorisations d'engagement pour les actions bilatérales de développement solidaire sont aussi réduites de près de 50 % entre 2008 et 2009, passant de 45 (loi de finances 2007) à 23 millions d'euros ».

28 220 milliards de dollars en 2006 (Contre 8,1 milliards de dollars d'APD pour l'Afrique subsaharienne). 328 milliards de dollars pour l'année 2008. Source : Banque Mondiale.

d'entraîner des violations des droits des personnes migrantes.

Avec ces accords, la politique de coopération au développement est détournée de ses objectifs pour répondre à ceux de la politique migratoire répressive de la France, en contradiction semble t-il avec les objectifs de développement.

Le rapport du Sénat sur le codéveloppement et les relations entre politique de développement et politique de gestion des flux migratoire va dans ce sens lorsqu'il affirme que « la politique de codéveloppement apparaît davantage tournée vers un objectif interne, freiner l'immigration et favoriser le retour des migrants que vers une politique « externe » visant à favoriser le développement du pays d'origine »[29].

Le développement ne devrait pas être un moyen de servir les intérêts du Nord. ■

2. IMMIGRATION ET DÉVELOPPEMENT : L'ILLUSION DE LA SUBSTITUABILITÉ

Dira-t-on que le développement solidaire tel que le pratique le gouvernement français pèche seulement par excès d'égoïsme et par manque de moyens ? Faut-il considérer que le dessein qui le sous-tend, à savoir substituer le développement des pays du Sud à l'émigration de leurs ressortissants, est quant à lui pertinent ? L'état actuel des connaissances en économie du développement permet d'affirmer qu'il n'en est rien car immigration et développement sont davantage complémentaires que substituables. « *La plupart des travaux*, confirme El Mouhoub Mouhoud, *montrent une belle relation de complémentarité entre le fait de s'ouvrir aux échanges internationaux et celui d'avoir des migrants qui partent. Au moins pendant un certain temps.* »

Pour le comprendre, il faut d'abord rappeler que les préoccupations dont se réclament les promoteurs du développement solidaire sont principalement de trois ordres. Premièrement, comme le soulignait naguère Brice Hortefeux, il importe de ne « *pas piller les élites ou la main-d'?uvre de pays qui en ont besoin.* »[30] Autrement dit, il incombe à la France de ne pas dépouiller les pays émergents et en développement des ressources humaines qui sont indispensables à leur essor.

Deuxièmement, pour que les cerveaux, les talents et plus généralement les bras du Sud ne soient pas contraints de s'expatrier, faute d'opportunités chez eux, une politique de solidarité doit veiller à favoriser le développement économique de leurs pays d'origine. Il s'agit donc de contribuer à l'offre d'emploi dans les pays d'émigration et, ce faisant, de substituer au moins partiellement l'échange des biens et services à l'expatriation des personnes.

Enfin, troisièmement, le développement solidaire comprend aussi une dimension de réciprocité symbolique. Il est en effet essentiel que, tout en aidant matériellement des nations moins favorisées qu'elle, la France ne se conduise pas comme un donateur condescendant. En sollicitant le soutien des États du Sud dans sa lutte contre l'immigration irrégulière, le gouvernement français entend donc renoncer à une relation d'assistance unilatérale pour instituer un rapport d'entraide fondé sur le besoin mutuel et la responsabilité partagée. Brice Hortefeux parlait à ce propos de « *démarche gagnant–gagnant.* »[31]

Présentée de la sorte, la politique de développement solidaire de la France apparaît donc comme une idée aussi judicieuse que généreuse. Cependant, comme le montre El Mouhoub Mouhoud, ce dispositif repose sur des raisonnements incorrects.

29 Tasca C., Pelletier J., Barraux B., « Le codéveloppement à l'essai », rapport d'information N°417 du Sénat sur le codéveloppement et les relations entre politique de développement et politique de gestion des flux migratoires, session extraordinaire, juillet 2007, p. 25.

30 Discours de Brice Hortefeux à la presse, 19 juin 2008.

31 Communiqué du ministère de l'Immigration, 13 mai 2009.

Le premier d'entre eux concerne la « fuite des cerveaux ». On sait en effet que le développement économique qui inciterait les « cerveaux » des pays d'émigration à demeurer chez eux est un processus relevant de la longue durée, alors que la décision d'émigrer s'inscrit dans le court terme : elle offre aux migrants les meilleures chances d'améliorer leur condition matérielle.

Par conséquent, les promesses d'aide à l'essor économique des « pays source d'immigration » n'ont aucune incidence sur les raisonnements et la volonté de partir des migrants potentiels. Elles en ont même d'autant moins que les dirigeants qui affichent hautement leur refus de piller les ressources humaines du Sud sont également de chauds partisans d'une immigration sélective qui a pour effet d'augmenter encore le quotient des qualifiés dans les diasporas des nations les plus pauvres.

La deuxième faiblesse dont souffre le dispositif du développement solidaire renvoie à l'appui qu'il prend sur une théorie désormais jugée largement obsolète, celle de la substituabilité entre commerce international et migrations. Longtemps dominante, cette perspective suppose à la fois que le développement des échanges internationaux pousse les pays qui y prennent part à se spécialiser en fonction de leurs avantages comparatifs, que la spécialisation des partenaires de l'échange stimule à la fois l'offre d'emploi et la croissance chez chacun d'eux, et que la prospérité ainsi générée offre aux travailleurs des régions les moins favorisées d'autres options que l'expatriation. Ce dernier aspect du raisonnement repose sur une prémisse supplémentaire, à savoir que la décision d'émigrer procède d'une estimation subjective mais rationnelle de l'écart entre les revenus escomptés dans les pays d'accueil et d'origine.

C'est donc en vertu de cette substituabilité supposée que le gouvernement français soutient qu'en favorisant les investissements français, directs et indirects, chez ses partenaires du Sud, il œuvre simultanément à leur essor économique et à la maîtrise de l'immigration en France. Toutefois, rappelle El Mouhoub Mouhoud, cette théorie est désormais largement infirmée par les faits.

Les économistes du développement constatent d'abord que la propension à l'expatriation dépend autant de la répartition des richesses à l'intérieur de la société de départ que de l'écart entre les revenus escomptés à l'étranger et dans le pays d'origine. Dans la mesure où les candidats à la migration vers les pays du Nord ne figurent généralement pas parmi les couches les plus défavorisées de la population, ce n'est pas tant le dénuement dans lequel ils se trouveraient déjà qui va les déterminer à tenter leur chance ailleurs, mais plutôt la crainte d'un déclassement ou d'un appauvrissement causé par le creusement des inégalités dans leur pays.

Or, telle est bien l'incidence initiale de la libéralisation du commerce international sur les pays émergents et en développement, en particulier lorsque cette ouverture s'étend à la circulation des capitaux : la spécialisation induit une concentration de la richesse dans les branches exportatrices, une contraction corrélative du marché intérieur et un important chômage dans les secteurs où les importations remplacent la production domestique. En outre, la suppression des tarifs douaniers prive les gouvernements d'une bonne part de leurs recettes, ce qui se traduit aussitôt par une nette diminution des budgets sociaux.

Contrairement aux proclamations des tenants du développement solidaire, l'intensification des échanges de biens et services entre la France et ses partenaires du Sud est donc loin d'offrir des solutions de substitution aux candidats à l'expatriation : au moins dans un premier temps, elle ne peut au contraire manquer d'attiser leur désir d'émigration.

Le constat de la complémentarité – plutôt que de la substituabilité – entre la propension à émigrer des personnes originaires du Sud et l'ouverture de leurs frontières aux marchandises et aux capitaux venus du Nord n'est certes pas destiné à déboucher sur un éloge du protectionnisme ou un appel à cesser toute aide au développement. Il demeure en effet parfaitement concevable qu'à terme, et sous réserve d'une régulation plus ferme et plus équitable, la globalisation des échanges favorise l'essor des régions qu'elle soumet aujourd'hui à de terribles tensions sociales. En revanche, il est manifeste qu'aucun rééquilibrage ne pourra se produire en faveur des pays du Sud aussi longtemps que l'émigration de leurs ressortissants vers les pays du Nord ne sera pas traitée comme l'indispensable complément du commerce international et de l'aide au développement.

Enfin, la troisième faiblesse du développement solidaire tel qu'il est défini par le gouvernement français témoigne elle aussi d'une formidable méconnaissance des corrélations entre la circulation des richesses et les migrations humaines.

Comme le rappelle El Mouhoub Mouhoud, « *il y a cinq composantes de la mondialisation : les investissements directs étrangers, le commerce, la finance, les transferts de technologie et les migrations internationales.* » Or, au cours des trente dernières années, une extraordinaire libéralisation a affecté toutes ces composantes, à l'exception des migrations. Contrairement aux marchandises, aux technologies et aux capitaux, les personnes issues des pays du Sud ont vu le coût de leur mobilité augmenter considéra-

blement «*en raison des politiques d'immigration restrictive, en raison également de l'augmentation du nombre de pays. [Mais] le paradoxe c'est qu'en dépit de ces freins, les migrations internationales sont l'instrument d'insertion le plus dynamique des pays du Sud dans la mondialisation. Alors que la forte polarisation des investissements directs étrangers et des flux de commerce les marginalise, et alors que la volatilité des capitaux à court terme les déstabilise, en revanche, les migrations constituent le seul élément de la mondialisation qui ne joue pas en défaveur des pays du Sud. Elles permettent en effet de transférer de l'argent mais aussi des compétences vers les pays d'origine.*»

«*Les transferts de fonds des migrants*, poursuit l'économiste, *c'est 300 milliards de dollars aujourd'hui. Ça a été un peu réduit avec la crise économique récente mais ça résiste quand même pas mal, selon les données de la Banque mondiale.*» Celle-ci rapporte en effet que «*les envois de fonds des travailleurs émigrés ont continué d'être une importante source de financement extérieur pour les pays en développement durant la récente crise financière mondiale : selon le Recueil des statistiques de 2011 de la Banque mondiale sur les migrations et les envois de fonds (Migration and Remittances Factbook 2011), les montants déclarés à ce titre devraient atteindre 325 milliards de dollars d'ici à la fin de l'année, contre 307 milliards de dollars en 2009. [En outre], les envois de fonds déclarés vers les pays en développement, après s'être redressés cette année, continueront d'augmenter en 2011 et 2012 et pourraient dépasser 370 milliards de dollars dans deux ans.*»

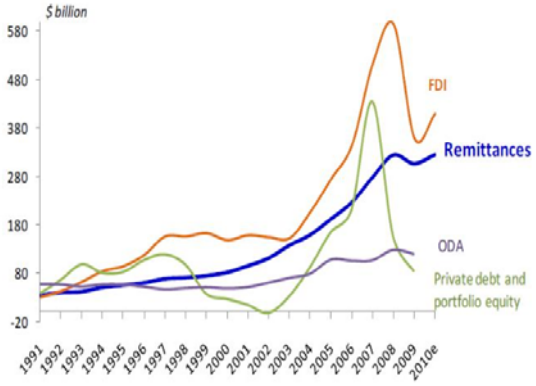
Pour leur part, les transferts de fonds des immigrés résidant ou séjournant en France s'élevaient à 6,334 milliards de dollars en 2008 et, du fait de la crise, à 5,224 milliards de dollars en 2009, d'après la Banque mondiale.

Les transferts de fonds comptent ainsi parmi les flux financiers les plus résistants en période de crise. «*En 2008 et 2009, les envois de fonds ont constitué plus que jamais un filet de sécurité pour les pays pauvres, confrontés à l'effondrement des flux de capitaux privés provoqué par la crise*»[32], commente Dilip Ratha, Chef de l'unité Migrations et envois de fonds à la Banque mondiale.

El Mouhoub Mouhoud précise en effet que «*80 à 90 % de ces 300 milliards vont vers les pays en développement. Les transferts de fonds représentent par exemple structurellement 10 % du PIB au Maroc, 12 % au Mali, 18 % aux Philippines, près de 30 % au Salvador. Ces transferts d'argent c'est de l'épargne sur les revenus des travailleurs, ça va à des budgets sociaux, familiaux, ça réduit la pauvreté transitionnelle, ça améliore l'éducation des enfants. Quand on regarde les effets de ces transferts de fonds, tous les travaux montrent les effets positifs sur la réduction de la pauvreté, la réduction du travail des enfants, l'amélioration de l'éducation, donc c'est un facteur intéressant et stable.*»

De même, Hans Timmer, Directeur du Groupe des perspectives de développement de la Banque mondiale, déclare que «*[l]es envois de fonds constituent un apport financier crucial qui accroît directement les revenus des familles de migrants. Ces envois entraînent une augmentation des investissements dans la santé, l'éducation et les petites entreprises. Grâce à un meilleur suivi de l'évolution des migrations et des envois de fonds, les responsables de l'action publique*

Figure 1: Remittances remained resilient compared to private capital flows during the global economic crisis and have begun to recover in 2010



Source: World Development Indicators (September 2010), Global Economic Monitor, and staff estimates.

32 Communiqué de presse de la Banque mondiale, 8 novembre 2010.

peuvent agir en connaissance de cause pour protéger ces entrées massives de capitaux et démultiplier leur impact. »[33]

Tout comme El Mouhoub Mouhoud, Nicola Harrington et Gildas Simon, la Banque mondiale précise encore que les transferts de fonds pèsent désormais autant que les investissements étrangers dans l'économie des pays d'émigration, et trois fois plus que l'aide publique au développement prodiguée par les pays du Nord.

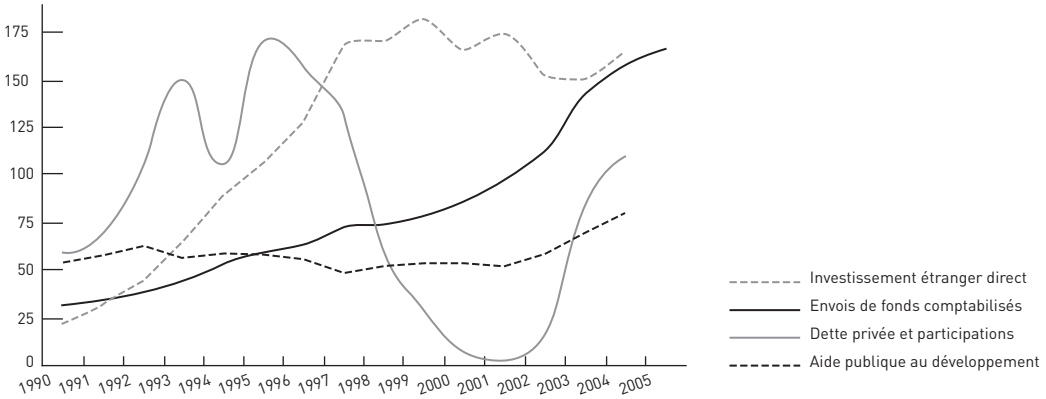
Le principal facteur pouvant affecter de manière négative ces transferts serait, comme le soulignait en 2009 Hans Timmer, le directeur du groupe Perspectives du développement de la Banque mondiale, un «*renforcement des restrictions à l'immigration dans les principaux pays de destination*»[34] dû à l'augmentation du chômage. Bien plus, Timmer soutenait alors que cet éventuel durcissement des politiques d'immigration pourrait «*tout comme le protectionnisme commercial, ralentir le redressement économique mondial*». Cette crainte est désormais confirmée par Dilip Ratha : «*le niveau élevé du chômage pousse de nombreux pays d'accueil à durcir leurs quotas d'immigration*, constatait-il en novembre 2010, *ce qui ralentira probablement la croissance des transferts de fonds.*»[35]

La relative stabilité de la manne financière que les migrants renvoient dans leurs pays d'origine est d'autant plus remarquable, affirme toujours El Mouhoub Mouhoud, que dans un monde où il demeure largement impossible de taxer les mouvements de capitaux, pour leur part, les transferts de fonds peuvent être «imposés» jusqu'à hauteur de 20 %, notamment par Western Union et MoneyGram, leurs principaux vecteurs officiels. «*Il n'y a pas un seul flux mondial qui soit autant taxé.*» À ce propos, on lit dans le dernier rapport de la Banque mondiale sur les transferts de fonds que «*réduire les prix de 5 points de pourcentage permettrait une économie de 16 milliards de dollars par an*».

Sans doute ne suffirait-il pas d'aligner les conditions de circulation de ces transferts sur celles qui régissent les marchés financiers pour assurer le développement des pays du Sud. Les fonds rapatriés par les migrants présentent en outre un certain nombre de problèmes spécifiques relatifs à leur répartition et leur allocation. Il ne reste pas moins que, sans relever du remède miracle, ils contribuent indéniablement à réduire la pauvreté dans les milieux qui en bénéficient. Ils présentent en outre l'avantage de produire des effets contra-cycliques, au sens où les expatriés tendent à envoyer davantage d'argent à leurs proches lorsque la situation économique de leur pays d'origine se dégrade.

Force est par conséquent de reconnaître qu'un État du Nord réellement préoccupé de favoriser, dans la concertation, le développement de ses partenaires du Sud serait bien inspiré d'articuler tant les aides publiques qu'il leur apporte que les investissements privés dont il s'efforce de les faire bénéficier aux transferts de fonds qu'envoient leurs ressortissants présents sur son sol.

Or, pour sa part, le gouvernement français s'ingénie à faire exactement le contraire, puisque le développement solidaire consiste à conditionner le soutien économique de la France aux efforts déployés par les gouvernements des pays d'émigration en vue de dissuader leurs ressortissants de se rendre sur le territoire français. En dépit de son nom, ce développement solidaire se révèle donc aussi étranger à la solidarité qu'inadéquat au développement des pays avec lesquels la France s'efforce de nouer des accords de gestion concertée. ■



33 Communiqué de presse de la Banque mondiale, 8 novembre 2010.

34 Communiqué de presse de la Banque mondiale, 13 juillet 2009.

35 Communiqué de presse de la Banque mondiale, 8 novembre 2010.

GILDAS SIMON, géographe

« Enjeu très important et souvent sous-estimé dans l'immigration : les migrations engendrent une circulation financière très importante et en pleine croissance, d'un total d'à peu près 265 milliards de dollars en 2005, aujourd'hui de l'ordre de 300 milliards de dollars. L'argent qui revient vers les pays d'origine, pauvres et riches, représente le deuxième type de transfert au monde après le commerce sur les produits pétroliers. En échanges, c'est la deuxième source de transferts financiers au niveau mondial. C'est considérable. Je pense que c'est l'une des formes les plus efficaces de redistribution des richesses sur la planète, en particulier du Nord vers le Sud. C'est plus efficace à mon sens que l'aide au développement, parce que là ça va vers les lieux, les régions, les populations qui en ont vraiment besoin.

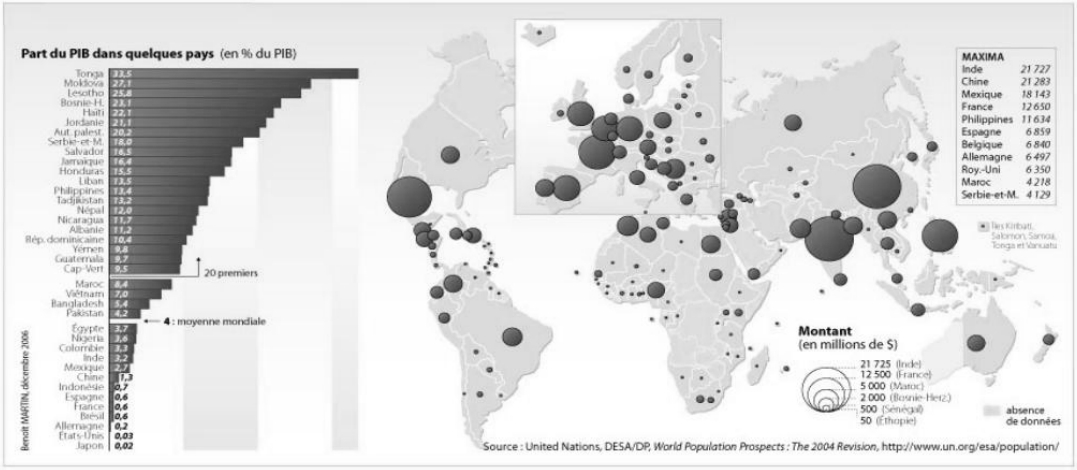
Cette carte donne un bon aperçu des pays de départ [des fonds]. Surprise : la présence de la France. La France apparaît comme un pays de départ et au niveau financier elle apparaît au 4ème rang mondial. C'est le premier pays du Nord, elle vient après l'Inde, la Chine, le Mexique.

D'autre part, la part de l'argent qui est transféré par les Français de l'étranger est de l'ordre de 12 milliards d'euros.

La part de ce qu'envoient les étrangers en France dans leur pays d'origine est égale à 8 milliards d'euros.

Ce qui veut dire que la balance financière est favorable à la France en fin de compte, sur le plan migratoire. » ■

Transferts financiers des migrants, 2004



In Marie-Françoise DURAND, Benoît MARTIN, Delphine PLACIDI, Marie TÖRNQUIST-CHESNIER, *Atlas de la mondialisation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2007, 2ème édition

Figure 2: Top 10 recipients of migrant remittances

(US$ billion, 2010e)

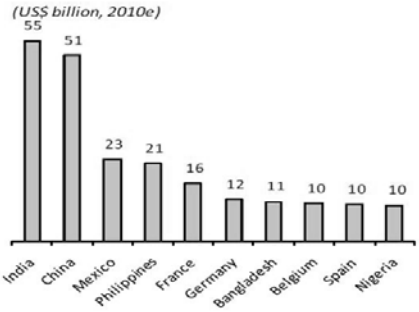
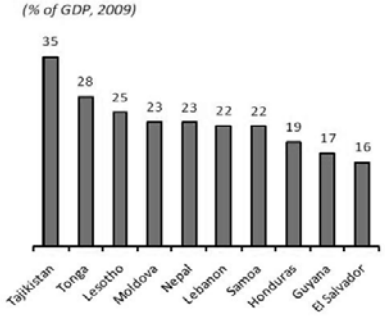


Figure 3: Top 10 recipients of migrant remittances as a share of GDP

(% of GDP, 2009)



Source : Migration and Remittances Factbook 2011, Banque mondiale

RESPECT

DES OBLIGATIONS D'UN ÉTAT DE DROIT IRRÉPROCHABLE ?

SANS CESSE MISE EN AVANT, la générosité dont se prévalent les ministres de Nicolas Sarkozy se réduit à un préambule destiné à justifier l'annonce de nouvelles entailles au droit d'asile. Quant à la solidarité qui les préoccupe, on a vu qu'il s'agissait de celle que leurs partenaires du Sud doivent témoigner à leur volonté de contrôler les flux migratoires.

Peut-on néanmoins considérer qu'à défaut de manifester les vertus dont ils se parent, les responsables français se soumettent aux obligations de l'État de droit irréprochable dont le président de la République se veut le chef ? Sauf à considérer qu'un État irréprochable est un État qui s'applique à neutraliser les institutions susceptibles de lui faire des reproches, il apparaît que les efforts déployés par les autorités françaises visent plutôt à restreindre la portée des droits fondamentaux que les étrangers peuvent leur opposer et à libérer l'administration des entraves inhérentes à la séparation des pouvoirs.

LE DROIT DES ÉTRANGERS : PROGRESSION FORMELLE, RÉGRESSIONS SUBSTANTIELLES

Depuis les années 1970, explique Danièle Lochak, les progrès de l'État de droit ont largement permis la réintégration formelle des étrangers dans le droit commun : « *jadis abandonné à l'arbitraire de l'exécutif, des circulaires secrètes, le statut des étrangers doit désormais se concilier avec les exigences constitutionnelles et avec les principes posés par les conventions internationales relatives aux droits de l'Homme. Il y a à présent des débats devant le Parlement, il y a un juge constitutionnel qui se préoccupe de ce que votent les parlementaires, il y a un juge administratif qui a nettement accentué son contrôle depuis les années 60-70, il y a le juge européen, il y a le juge judiciaire et finalement le droit des étrangers est soumis à l'application de la hiérarchie des normes.* »

Toutefois, ajoute aussitôt la juriste, « *l'État de droit, ce n'est pas seulement un État dans lequel la hiérarchie des normes est respectée, dans lequel des contrôles existent sur l'administration, et même aujourd'hui sur le législateur : c'est aussi un État dans lequel il y a un respect effectif des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Or, les atteintes aux droits de l'Homme, et plus généralement aussi aux fondements de l'État de droit et de la démocratie, engendrées par la politique de fermeture des frontières, sont de plus en plus graves.* »

Comment comprendre qu'en matière de droits des étrangers, les avancées formelles s'accompagnent de régressions substantielles ? Danièle Lochak le rappelle, c'est également à partir du milieu des années 1970 que les gouvernements français vont faire de la maîtrise des flux migratoires le principe directeur de leurs rapports avec les migrants habitant déjà en France ou désireux de s'y établir. Or, en raison de cette nouvelle orientation de la politique d'immigration, les libertés et droits fondamentaux dont la Constitution et les textes internationaux se portent garants, et que chacun peut désormais opposer aux agents de la force publique, ne vont cesser, en pratique, d'être requalifiés dans un sens toujours plus restrictif, dès lors que ce sont des étrangers qui les invoquent.

Ainsi la liberté de circulation des étrangers extracommunautaires est-elle devenue largement virtuelle, tandis que les droits de mener une vie privée et familiale et de ne pas être détenu arbitrairement sont tous deux relativisés et tronqués : le premier est la cible du soupçon qui entoure les mariages binationaux et des conditions toujours plus restrictives imposées au regroupement familial et au séjour des parents étrangers de Français, tandis que le second est érodé par la rétention administrative, le maintien en zone d'attente et la latitude dont dispose l'administration pour procéder à des interpellations et au fichage de la population. Quant au droit à la protection sociale, on peut constater que la pénétration des normes antidiscriminatoires portées par le droit européen a été détournée par l'introduction de nouveaux critères : la condamnation de la préférence nationale est notamment contournée par des conditions telles que la régularité du séjour, en sorte d'exclure les sans-papiers, mais aussi l'ancienneté de la résidence, de manière à écarter les détenteurs de titre de séjour de courte durée.

Comme le rappelle Danièle Lochak, les gouvernements de Nicolas Sarkozy ne sont pas les premiers à avoir apporté des requalifications restrictives à la jouissance effective des droits fondamentaux à mesure que les étrangers étaient formellement autorisés à s'en réclamer : ainsi revient-il à la loi Bonnet de 1980 d'avoir « *donné, pour la première fois, la possibilité d'enfermer les étrangers qu'on voulait renvoyer* », mais aussi à la loi Deferre d'octobre 1981 d'avoir entériné le principe de l'enfermement.

Force est néanmoins de reconnaître que, depuis qu'il assure la conduite de la politique d'immigration, l'actuel président de la République lui a successivement imprimé deux inflexions nouvelles.

Tout d'abord, la répression du séjour irrégulier est devenue l'un des domaines privilégiés de la culture du résultat chiffré que Nicolas Sarkozy se fait fort d'inculquer à l'administration française. Autrement

dit, la programmation et l'affichage d'un nombre d'éloignements à effectuer chaque année se sont imposés comme l'expression de l'efficacité que revendiquent les pouvoirs publics.

Pour parvenir à leurs fins, ceux-ci ont aussitôt entrepris de se donner tous les moyens nécessaires à la réalisation de leurs objectifs, quitte à bousculer les procédures et à accentuer encore l'interprétation restrictive des droits dont disposent les étrangers soupçonnés de séjourner irrégulièrement sur le territoire national.

Or, en agissant de la sorte, les agents de l'État ont exacerbé un phénomène inhérent au double mouvement de progression formelle et de régression substantielle des droits protégeant les étrangers, à savoir l'inflation du contentieux relatif à ce domaine. À la contestation des interprétations restrictives des règles juridiques par l'administration, s'est en effet ajoutée celle des pratiques des agents de l'État – modes et motifs d'interpellation, conditions de mise en rétention, contournement du droit au recours contre une décision administrative, etc.

Par conséquent, pour éviter de voir la culture du résultat enrayée par la multiplication des litiges, voire même défaite par le nombre impressionnant de jugements défavorables à l'exécutif, le dernier titulaire du poste de ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire s'est engagé dans une réforme du CESEDA – code institué en 2003 par la loi Sarkozy I et déjà réformé en 2006 par la loi Sarkozy II puis en 2007 par la loi Hortefeux – qui a pour objet principal de restreindre les possibilités de recours contre les modalités de mise en œuvre de la politique gouvernementale.

En résumé, si Nicolas Sarkozy s'est d'abord distingué de ses prédécesseurs en faisant du chiffre des expulsions le blason de son volontarisme, il a ensuite innové – par le biais de la future loi Besson – en concentrant ses efforts sur la limitation des contestations susceptibles d'entraver le travail de l'administration.

Reste alors à examiner les modalités et la mise en œuvre cette entreprise d'affranchissement de l'exécutif.

USAGE FRANÇAIS DES DIRECTIVES EUROPÉENNES

Initiée par le Traité d'Amsterdam, la communautarisation des politiques d'asile et d'immigration s'est largement soldée par « *une simple mise en commun des règles a minima* », explique Claudia Charles. C'est que chaque État membre de l'UE veut « *soit voir figurer dans le droit de l'Union des règles tirées de sa propre réglementation, soit garder une large marge de manœuvre lors de la transposition des règles européennes.* »

Dans le cas de la France, poursuit la représentante du GISTI, on constate que les gouvernements de Nicolas Sarkozy ont développé une triple approche : premièrement, ils militent au sein des instances européennes pour que des mesures restrictives soient adoptées ; deuxièmement, une fois que les directives qu'ils ont promues sont approuvées par leurs partenaires, ils invoquent la nécessaire harmonisation des normes au sein de l'Union pour justifier leur transposition dans le droit français ; enfin, troisièmement, lorsqu'ils transposent les directives européennes, ils prennent soin « *d'aller au-delà de ce que les textes européens prévoient et de renforcer ainsi la panoplie du dispositif répressif à l'égard des étrangers.* »

Ainsi en va-t-il notamment du délit d'aide à l'entrée et au séjour des étrangers en situation irrégulière. Adoptée à l'initiative de la France – où un tel délit figure dans la législation depuis la fin des années 1930 – la directive européenne qui définit l'aide à l'entrée, au transit et au séjour d'un étranger en situation irrégulière prévoit que « *chaque État membre adopte des sanctions appropriées (…) à l'encontre de quiconque aide sciemment, dans un but lucratif, une personne non ressortissante d'un État membre à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation de cet État relative au séjour des étrangers* ». La directive prévoit également la possibilité pour un État de ne pas sanctionner une telle action si la personne a agi dans un but humanitaire. « *Or*, commente Claudia Charles, *nous voyons que ni le but lucratif, ni l'exclusion de la sanction lorsque la personne agit dans un but humanitaire ne figurent dans la législation française. Alors que c'est la France qui avait proposé ces textes au niveau européen.* »

Ce mode de transposition des textes communautaires se retrouve lorsqu'on compare la directive retour de 2007 avec sa « traduction » française dans le projet de loi Besson : « *alors même que la directive laisse une grande marge de manœuvre aux États membres quant à la durée de la rétention*, remarque la représentante du GISTI, *et alors même que le ministre de l'époque, Brice Hortefeux, avait publiquement déclaré pendant la négociation de la directive que la France n'avait aucunement l'intention d'allonger la durée de la rétention, le gouvernement s'est empressé, sous couvert de l'harmonisation européenne, de proposer de faire passer la durée de rétention de 32 à 45 jours.* »

LE POUVOIR D'APPRÉCIATION DE L'EXÉCUTIF

Dans la présentation du projet qui allait devenir la loi Sarkozy II de 2006, le futur président de la République exprimait sa volonté de sortir « *le problème des régularisations du débat national pour en faire davantage une question locale du ressort des préfets et du mouvement associatif* »[1] – même si en dernière instance, la décision revenait exclusivement au premier.

Pour que l'administration en charge de la politique migratoire intègre la culture du résultat chiffré, il est essentiel qu'elle dispose des moyens mais surtout de la latitude requise pour atteindre les objectifs qui lui sont fixés. Mais pour lui octroyer une pareille autonomie du préfet tout en demeurant fidèle aux formes de l'État de droit, il importe d'abord d'inscrire le pouvoir d'appréciation de l'exécutif au sein même de la législation. Or, selon Jérôme Martinez, tel est bien le sens du « flou » qui, dans le CESEDA et ses réformes successives, caractérise les nouvelles conditions d'accès au séjour des étrangers. « *Ces notions nouvelles d'intensité, d'effectivité des liens familiaux, des charges de familles, des situations familiales qui sont maintenant au cœur des critères d'attribution d'un titre de séjour, ont, de manière générale, ouvert des portes battantes* » à l'autonomie préfectorale. « *Plus largement*, ajoute le secrétaire général de la CIMADE, *[il s'agit aussi de] l'introduction de conditions nouvelles sur l'intégration, la connaissance et le respect des valeurs républicaines, etc., tout un tas de dispositions qui ont été ajoutées loi après loi comme des conditions d'accès à un titre de séjour et qui, de fait, sont indéfinissables et indéfinies.* »

L'indétermination des conditions d'obtention et de renouvellement des titres de séjour, poursuit Jérôme Martinez, se combine d'une part à « *la généralisation des titres de séjour de plus en plus courts* » et d'autre part à « *l'élargissement progressif des dispositifs d'admission exceptionnelle au séjour* » : l'une et l'autre contribuent en effet au renforcement de l'autonomie préfectorale, puisque la première augmente la fréquence des interventions décisionnaires du préfet, tandis que le second assure la substitution de l'examen au cas par cas aux procédures de régularisation fondées sur des critères objectifs.

Autre modalité de l'autonomisation du pouvoir exécutif en matière de droit du séjour, selon le secrétaire général de la CIMADE : « *la raréfaction, voire la disparition, de tous les espaces de médiation qui pouvaient exister entre les étrangers et l'administration.* » Conformément à l'objectif annoncé par Nicolas Sarkozy en 2006, il s'agit bien de laisser les migrants et ceux qui les aident – avocats et associations – en tête-à-tête, et par conséquent à la merci de l'administration.

À cet égard, la généralisation de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) instaurée par la loi de 2007 constitue une inflexion décisive, dans la mesure où « *elle rend quasiment inutile le recours gracieux qui est fait par les étrangers devant la préfecture pour évaluer leur situation. Or ce recours gracieux (…),* déplore Jérôme Martinez, *permettait à l'administration d'avoir un espace, pas forcément de négociation mais en tout cas de réexamen sur des situations dont on sait qu'elles entrent rarement dans l'ensemble des clous qui sont posés par la loi. On a rarement affaire à des étrangers qui rentrent pile-poil dans les critères qui sont établis par la législation. Il y a toujours des marges d'appréciation, il y a toujours des choses qui manquent. Et donc il faut bien qu'il y ait un espace pour ça. Cet espace pouvait exister avant 2007, mais après la mise en œuvre de cette nouvelle législation sur l'obligation de quitter le territoire* », le recours gracieux est devenu inutile : l'administration exerce son droit de ne pas y répondre et il n'est pas suspensif.

Jérôme Martinez voit aussi dans cette réforme une raison majeure de « *l'explosion du contentieux des étrangers* » – ce problème que la loi Besson entend désormais traiter en limitant les possibilités de recours ; reste, soutient-il, « *qu'on a dit aux étrangers, et on leur dit encore : "allez au contentieux, ça ne sert à rien de saisir la préfecture pour demander des droits puisque vous n'aurez pas de réponse et par ailleurs vous allez laisser courir vos délais et vous retrouver dans une situation où vous ne pourrez plus contester la décision de l'administration".* »

En résumé, non contentes de miser sur des transpositions savamment orientées de la réglementation européenne, les autorités françaises gagent le succès de leur politique du chiffre sur une inscription de l'autonomie préfectorale dans la législation française – par les biais de l'imprécision des conditions d'obtention d'un titre de séjour, du raccourcissement de sa durée de validité, de l'extension du domaine de l'admission « exceptionnelle » et de la soustraction de l'administration à l'obligation d'argumenter et de discuter ses décisions.

LES PRATIQUES REQUISES PAR LA « CULTURE DU RÉSULTAT »

Pour que les agents de l'État réalisent les objectifs chiffrés qui leur sont assignés, l'affranchissement relatif qu'offrent les nouveaux aménagements législatifs est nécessaire mais ne suffit pas : pour être

1 Assemblée nationale, séance du 5 mai 2006.

réellement opérant, il doit être accompagné par des pratiques susceptibles de contourner les obstacles que l'interprétation littérale des droits et le respect des procédures opposent à l'avènement de la culture du résultat.

1. L'ACCUEIL DANS LES PRÉFECTURES

Cette nouvelle organisation du travail administratif se manifeste d'abord par « *la détérioration des conditions d'accueil et de traitement des étrangers dans les préfectures*, explique Jérôme Martinez. *On a réalisé il y a deux ans une enquête sur ces conditions d'accueil dans les préfectures pour voir comment se jouait et comment s'organisait leur pouvoir discrétionnaire. Le résultat était assez intéressant.* »

L'enquête de la CIMADE insistait d'abord sur la formation, ou plutôt le manque délibéré de formation, des agents des préfectures affectés au service des étrangers : d'une part, rapporte le secrétaire général de l'association, « *on s'est rendu compte, en ayant travaillé avec des organisations syndicales, qu'il y avait un refus d'un certain nombre de préfets d'organiser la formation des agents, préférant qu'ils soient simplement en application stricte de notes internes interprétant les textes* » ; d'autre part, les enquêteurs de la CIMADE ont également observé « *le jeu des mutations et des effets des réorganisations des administrations qui a pour effet de mettre dans les services préfectoraux en charge des étrangers – notamment à Paris aux antennes des lieux d'accueil – les agents les plus précaires et les plus jeunes dans le métier.* » D'une manière générale, il s'agit de privilégier des employés dont la réceptivité aux injonctions de la hiérarchie sera facilitée par la fragilité de leur position et par leur méconnaissance des droits du public auquel ils ont affaire.

Deuxième caractéristique de l'accueil en préfecture, l'absence d'information, voire la désinformation que subissent les étrangers qui se présentent aux guichets : dans de très nombreuses préfectures, explique Jérôme Martinez, « *il n'existe pas de listes sur les pièces à fournir pour les étrangers. Ça peut sembler tout bête mais quand on va demander ses droits et qu'on ne sait pas ce qu'il faut qu'on dépose, on est amené à venir 5, 6, 7, 8 fois pour déposer une pièce nouvelle dont on ne savait pas qu'elle était nécessaire quelques mois auparavant. Ce qui permet de placer les gens de manière évidente dans l'insécurité permanente.* »

Plus grave encore, constate à ce sujet l'avocate Flor Tercero, il arrive souvent que les guichets des préfectures formulent des demandes illégales : ainsi exigent-elles que les demandeurs de séjour présentent leur passeport, « *alors qu'il n'est nullement besoin de posséder un passeport pour pouvoir détenir un titre de séjour au titre de la vie privée et familiale.* » Dans d'autres cas, poursuit la représentante du syndicat des avocats de France, des préfectures demandent « *des certificats médicaux descriptifs pour délivrer un dossier de demande de titre étranger malade. Donc on demande à la personne de lever le secret médical afin de lui délivrer un dossier pour examiner sa situation médicale.* »

Tant le manque d'informations que les exigences infondées, souligne alors Jérôme Martinez, « *donnent l'impression à beaucoup qu'on est dans un système de loterie dans lequel la personnalité d'un préfet ou d'un agent de préfecture va être prépondérante par rapport à la conformité d'un cas aux catégories prévues par la législation.* »

Une pareille « impression » est confirmée dans certaines préfectures par l'organisation d'un système de sélection qui voit les représentants de l'État solliciter la collaboration du mouvement associatif – comme le souhaitait Nicolas Sarkozy en 2006 : d'aucuns ont en effet institué « *des rendez-vous réguliers avec l'association ou le réseau pour régler des dossiers. On arrive avec sa quinzaine de dossiers sous le bras pour voir le responsable de la préfecture en lui disant 'ceux-là sont très gentils, ce serait bien que vous vous occupiez de ces dossiers-là.' Beaucoup l'ont fait*, relate Jérôme Martinez ; *moi j'ai refusé de le faire pendant des années (…) parce que je ne voyais pas pour quelles raisons nous [aurions dû] venir, nous, avec quinze 'bons dossiers' et laisser des centaines [de personnes] faire la queue à la préfecture en attendant peut-être d'être admis au guichet. Mais c'est une pratique qui est très courante, qui se fait partout et qui est même dans certains départements instituée. Prenons la préfecture du Nord où, depuis des années, une commission de réexamen réunit chaque mois les associations et le préfet, chacun avec son dossier, chacun avec ses critères, et où on est content quand on revient avec 10 acceptations sur 15 dossiers présentés. C'est même peut-être moins que ça.*

C'est un mode de gestion qui pose question, conclut le secrétaire général de la CIMADE. *Si on en vient à ne plus considérer que c'est la question générale qui doit être posée mais qu'il s'agit plutôt de créer des passe-droits permanents pour déposer des dossiers, il y a quand même une question qui se pose.* »

Une autre enquête de la CIMADE montre que les mêmes mécanismes sont à l'œuvre dans les consulats, concernant les conditions d'accès aux visas par les candidats au séjour. Là encore, affirme Jérôme Martinez, « *des barrières nouvelles sont sans cesse élevées pour éviter que les gens accèdent ne serait-ce qu'au dépôt de leur dossier pour espérer bénéficier d'un droit.* »

Le traitement réservé aux étrangers par les guichets d'accueil est sans doute de nature à limiter le nombre des titres de séjours accordés, et par conséquent à augmenter celui des refus accompagnés de la délivrance d'une OQTF.

En outre, Flor Tercero signale que même lorsque les demandes ne peuvent être rejetées, les préfectures procèdent « *de façon quasi systématique à la remise d'autorisations provisoires de séjour, renouvelées indéfiniment, au lieu de la délivrance d'un véritable titre de séjour, ce qui induit la précarisation des étrangers.* »

Reste que la réalisation du chiffre de reconduites exigées par le gouvernement ne passe pas seulement par la constitution d'une masse suffisante de personnes ayant « vocation à quitter le territoire ». Encore faut-il consentir aux efforts nécessaires à l'exécution des reconduites à la frontière dont l'efficacité de la politique d'immigration est censée dépendre. Or, de tels efforts supposent également le développement de pratiques dont le rapport au maintient d'un État de droit irréprochable est pour le moins problématique.

2. LES INTERPELLATIONS

Ainsi en va-t-il d'abord des interpellations : pour pouvoir expulser un grand nombre de personnes chaque année, il est nécessaire d'en interpeller beaucoup plus encore. Aussi, soutient Jérôme Martinez, assiste-t-on à un développement sans précédent des « *interpellations déloyales : à l'hôpital, dans les commissariats, aux guichets des préfectures, devant les Restos du cœur, auprès de médecins… Toutes ces situations existaient déjà auparavant, mais elle se sont généralisées du fait de la politique du chiffre : on voit bien que les services de police vont être amenés à aller un peu au-delà de ce qui pourrait être un minimum d'éthique et de morale, sans parler de réglementation, pour aller chercher des étrangers ou des familles afin de les placer sous mesure d'éloignement.* »

Pour optimiser les « résultats » des contrôles d'identité, affirme Danièle Lochak, les policiers sont également enclins à privilégier l'interpellation des « *gens qui ont l'air plus étrangers que les autres, ce qui donne évidemment des 'contrôles au faciès'* », en dépit de l'interdiction qui frappe en principe une telle pratique.

Il arrive aussi qu'en sorte de ne pas être accusé de discriminations, les policiers allèguent d'improbables infractions pour effectuer des contrôles. À ce propos, Flor Tercero évoque le contournement d'un arrêt récent de la CJUE [*Cour de Justice de l'Union Européenne*], qui « *considère que les contrôles d'identité sans motif particulier dans une bande de 20km le long des frontières et dans les gares et aérogares internationaux ne correspondent pas à l'esprit de la loi européenne. À partir de ce moment-là*, explique l'avocate, *on a vu dans la pratique, à Toulouse, (…) que tous les contrôles d'identité qui se faisaient dans les gares ont été déplacés. (…) On ne fait plus de contrôles dans les gares parce que les policiers ont peur de voir ces contrôles d'identité déboucher sur une annulation de procédure (…) ; mais on a ce déplacement vers une infraction très simple qui est le fait de marcher en dehors des clous. Donc actuellement, la majorité des procédures que l'on voit, ce sont des étrangers qui sont interpellés parce qu'ils traversent en dehors des clous et que cela est une infraction, et que cela permet donc de contrôler l'identité d'une personne.* »

Enfin, Jérôme Martinez cite encore ces pratiques « *qui ne sont pas nouvelles, et qui sont notamment connues à Nîmes et à Perpignan, à savoir les arrestations de Marocains qui sont en train de retourner au pays et qui sont contrôlés au passage à la frontière pour être placés en rétention. On a du mal à comprendre la cohérence, si ce n'est réaliser ces fameux objectifs chiffrés.* »

Comme le montre Jean-Marie Delarue, l'obligation de faire du chiffre et l'inventivité policière qui en a résulté se manifestent clairement dans les statistiques : « *de 2002 à 2008 (il n'y a pas de chiffres pour après)*, rapporte le contrôleur général des lieux de privation de liberté, *on a une très forte croissance, telle qu'on n'avait jamais rencontré auparavant, du nombre d'interpellations. On passe de 55.000 par an en 2002 à 119.800 en 2008, ce qui signifie un doublement du nombre d'interpellations.* »

Par ailleurs, comme on pourrait s'y attendre, cette impressionnante augmentation du nombre d'interpellations exprime l'importance qu'a prise la recherche des étrangers en situation irrégulière dans le travail des policiers. Jean-Marie Delarue le confirme lorsqu'il révèle qu'il y a eu « *un essor considérable de la mobilisation de l'appareil policier pour pourchasser une infraction qui prend une ampleur inégalée dans la période récente par rapport à l'ensemble des autres infractions – ça représente 10 à 12% des infractions.* »

3. GARDES À VUE ET RÉTENTION

La multiplication des interpellations a pour conséquence celle des gardes à vue, poursuit le contrôleur général des lieux de privation de liberté : « *il y a eu 82.000 gardes à vue en 2008, ce qui signifie qu'environ deux tiers des interpellations d'étrangers en situation irrégulière débouchent sur une garde à vue. À titre de comparaison,* souligne Jean-Marie Delarue, *je vous rappelle que sur la moyenne des infractions, le*

nombre d'interpellations qui débouchent sur une garde à vue est inférieur à la moitié, 49,2%. Ce qui signifie que la propension à mettre en garde à vue quelqu'un qui est interpellé pour une infraction à la législation sur les étrangers est beaucoup plus élevée que pour la moyenne des infractions.»

En revanche, poursuit-il, on constate un reflux des poursuites pénales: car «*ce qui compte désormais de façon essentielle dans la gestion de l'immigration irrégulière, c'est le traitement administratif.*» Autrement dit, alors que le nombre des expulsions au sens strict – c'est-à-dire pénales – et les interdictions de territoire (ITF) ne cesse de diminuer, en revanche, on assiste à «*une hausse très forte des réadmissions par une suite d'accords passés avec nos pays voisins, notamment l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, et à une hausse encore plus considérable en valeur relative des arrêtés de reconduite à la frontière et des obligations de quitter le territoire français: la somme des deux représentait 42.500 mesures prises en 2002, on est à 97.000 en 2007. Il n'est pas surprenant*, conclut Jean-Marie Delarue, *que pour le total des mesures prises, c'est-à-dire si on ajoute expulsions, ITF, APRF, OQTF, etc., on avait 49.100 mesures en 2002, on en a le double en 2008, un peu plus de 101.000 mesures.*»

À cette augmentation considérable des mesures administratives – plus du double entre l'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'intérieur, en 2002, et aujourd'hui – correspond celle des placements en rétention: «*Il y en avait 25.000 à peu près en 2002*, note Jean-Marie Delarue, *il y en a aujourd'hui plus de 35.000. (…) Si on enlève la réadmission et qu'on rapporte [le nombre des rétentions] à l'ensemble des autres mesures d'éloignement, on arrive à un chiffre de 35% d'étrangers retenus sur les mesures d'éloignement prises.*

La durée moyenne de rétention a, elle aussi, doublé par rapport à l'état préexistant à la loi de 2003: elle était à l'époque d'un peu plus de 5 jours, elle est aujourd'hui d'un peu plus de 10 jours.» Pour sa part, rapporte encore le contrôleur général des lieux de privation de liberté, «*la durée maximale de la rétention a augmenté, elle est passée de 12 jours à 30 jours pour le droit commun et à 32 jours pour les demandeurs d'asile: on a une augmentation de la durée de rétention de 150% (en attendant la loi Besson qui, en dépit des engagements de Brice Hortefeux lors de la discussion de la directive retour, prévoit d'étendre la durée maximale de rétention à 45 jours). Donc il y a un parallèle entre la durée maximale de la rétention et la durée moyenne, même si ce parallèle n'est pas rigoureux.*»

Enfin, la capacité des centres de rétention a logiquement connu une forte augmentation depuis la loi Sarkozy I de 2003. «*Il y avait dans les centres de rétention 944 places en 2004 et 2019 à la fin de 2010, soit une augmentation qui est plus qu'un doublement.*» Quant aux locaux de rétention, il en existe officiellement 26 qui comptent 193 places, même si ces sont données sont peu fiables.

«*Le taux moyen d'occupation des centres de rétention est d'environ 75%*, ajoute Jean-Marie Delarue: *(…) la partie réservée aux hommes est toujours occupée à 90% ou plus, la partie femmes et la partie familles sont en général faiblement occupées. (…) On peut supposer que chaque jour, il y a de l'ordre de 1.100 personnes en rétention.*»

À mesure qu'augmentent à la fois le nombre des personnes retenues, la capacité des centres et locaux destinés à les retenir et la durée tant moyenne que maximale de rétention, on constate nécessairement une multiplication des atteintes aux droits des étrangers concernés par le traitement administratif de l'immigration irrégulière.

Pour Jean-Marie Delarue, le problème le plus général est celui des conditions d'accueil, tout particulièrement dans les locaux de rétention: «*Ces locaux de rétention, pardon d'être trivial, puent la misère matérielle. D'abord parce que dans la plupart des cas, ce sont des locaux de commissariat dont on sait qu'ils ne valent guère mieux. Mais en plus, il s'agit en réalité bien souvent des locaux de garde à vue mal aménagés à fin de rétention, c'est souvent une cellule qu'on a péniblement transformée avec les moyens du bord en local de rétention. Moi j'ai vu de mes propres yeux dans un commissariat de l'Yonne un étranger retenu dans quelque chose baptisé 'local de rétention' qui était la cellule de garde à vue des mineurs, qui était à proximité immédiate du poste de police, qui se caractérisait par une grande paroi vitrée, donc l'étranger était sous le regard permanent des fonctionnaires, qui se caractérisait par le fait qu'on avait mis un lit au milieu de la cellule qui occupait l'essentiel de l'espace de la cellule, que ce lit était absolument défoncé, par conséquent l'étranger ne pouvait y trouver aucun repos possible, que l'accès au téléphone était celui du policier, qu'il n'y avait pas d'accès aux soins – je m'en rappelle très bien parce que le gars souffrait d'une migraine épouvantable et qu'il n'arrivait pas à se faire soigner pour ça –, et qu'enfin évidemment il n'y avait pas de visites familiales convenables, etc., etc. Ça c'est un peu l'ordinaire des locaux de rétention, même s'il y a des exceptions. J'ajoute, s'agissant des locaux de rétention, qu'on a un personnel de police qui est parfaitement inadapté à la fonction, d'une part parce qu'il n'a pas l'habitude des procédures sur les étrangers, parce qu'il en a peu souvent, et d'autre part parce qu'il n'est pas formé à différencier les retenus et*

les gardés à vue, par conséquent il y a des traitements qui ne sont pas adaptés. »

Du côté des centres de rétention, dont une majorité a été construite récemment, les conditions matérielles sont moins préoccupantes, même si on constate des aberrations déplorables. Jean-Marie Delarue cite notamment les toilettes à la turque, les douches sans rebord – de sorte que l'eau s'écoule partout – l'absence de placards dans les chambres, etc. En revanche, la compétence et l'attitude du personnel sont souvent problématiques – et le problème risque de s'intensifier considérablement du fait qu' « *on a décidé de retirer la gendarmerie nationale de ces locaux* », pour en confier la gestion à la seule police.

À cet égard, poursuit le contrôleur général des lieux de privation de liberté, il est à espérer que le remplacement des fonctionnaires de la sécurité publique par les agents de la direction centrale de la police aux frontières porte ses fruits, car les premiers ont souvent laissé un sombre bilan derrière eux. Jean-Marie Delarue cite notamment les conclusions d'un rapport sur un CRA visité par ses représentants : « *la visite de ce centre laisse une impression de spirale infernale de la violence dans un climat de tension et de répression. La personne retenue est considérée a priori comme un individu dangereux et parfois sujet à moquerie. Le respect de la dignité humaine des personnes retenues n'est pas assuré. Les normes minimales imposées par le Ceseda ne sont pas respectées dans ce centre. Il convient de déclasser sans délai ce CRA en local de rétention.* » Et le contrôleur de rappeler que trois semaines après la visite, ce centre de rétention flambait.

Au-delà des problèmes liés aux locaux et au personnel, Jean-Marie Delarue relève encore sept sujets de préoccupation :

Premièrement, concernant l'exercice du droit d'asile en rétention, il se dit « *heurté par le fait que la réglementation du Ceseda prévoit que la demande d'asile soit remise au chef du centre de rétention ou à son adjoint (…). Alors qu'en dehors d'un CRA, un étranger va lui même déposer sa demande d'asile à l'Ofpra après être passé par la préfecture, en centre de rétention, il est obligé de passer par l'autorité publique. Ça pose évidemment des problèmes d'acheminement de cette demande et d'autre part des problèmes de confidentialité de cette demande.* »

Deuxièmement, la vidéosurveillance pose problème. « *Les centres de rétention*, déplore le contrôleur, *ne se signalent pas par leur originalité : la vidéosurveillance étant complète – je dis bien surveillance, et pas protection comme on pourra nous dire aujourd'hui, parce qu'il s'agit bien de surveillance des personnes enfermées –, elle se développe dans ces lieux comme partout.* » Or, « *l'intimité fait partie des droits fondamentaux des personnes.* »

Troisièmement, l'enfermement en « chambre d'isolement », également appelée « chambre de sécurité », et qui concerne les personnes ayant manifesté « *une humeur un peu querelleuse* », est, selon Jean-Marie Delarue, contestable à trois égards. D'abord, « *il n'y a aucun texte qui gouverne cette mesure* », sinon une circulaire ministérielle de juin 2010, alors que « *la possibilité de prendre une mesure de coercition à l'égard d'un étranger, fût-il retenu, nécessite un décret* » ; ensuite, « *il n'y a aucune traçabilité de cette mesure, on ne sait pas comment elle a été décidée, ni par qui, ni pour combien de temps* » ; enfin, les motivations de l'enfermement sont laissées à la discrétion du personnel : ainsi, « *on a vu un centre dans lequel le médecin qui y officie avait diagnostiqué 'une crise d'angoisse' chez un retenu, et ce diagnostic a suffi pour justifier de le mettre sous clé dans la chambre de sécurité.* »

Quatrièmement, « *les étrangers retenus sont systématiquement séparés de leurs bagages (…) et l'accès aux bagages, naturellement, dépend de la bonne volonté du policier. Par conséquent, si quelqu'un, avant de se présenter devant le JLD, a besoin de témoignages sur sa vie en France et qu'il a besoin pour ça d'aller ouvrir sa valise, il sera sujet au bon vouloir du fonctionnaire de police.* »

Cinquièmement, l'accès aux soins des retenus a beau être prescrit par la loi, le contrôleur a pu constater que « *la présence du médecin est aléatoire et il ne demeure au centre que pour des durées extrêmement brèves.* »

Sixièmement, la possibilité pour les retenus de se défendre, c'est-à-dire de rencontrer un avocat, semble elle aussi peu assurée, selon Jean-Marie Delarue. Son inquiétude sur ce point est partagée par Flor Tercero : « *bien que l'avocat ait le droit absolu d'avoir accès aux centres de rétention qui est garanti par la loi*, explique-t-elle, *puisque nous devons pouvoir avoir accès à nos clients à tout moment, 24 heures sur 24, et qu'il doit y avoir un local dans les centres de rétention qui nous permette d'avoir un entretien confidentiel avec nos clients, il n'y a pas à proprement parler de permanence d'avocats dans les centre de rétention. Une permanence dans un centre de rétention*, poursuit-elle, *impliquerait une rémunération de l'avocat qui n'est absolument pas prévue par aucun des textes relatifs à la rétention ou à l'exercice de recours : donc il n'y a pas de poste budgétaire prévu pour permettre la rémunération d'avocats qui pourraient garantir une permanence dans les centres de rétention. Les seuls intervenants qui permettent*

aux étrangers d'avoir une information sur leurs droits immédiatement, dès qu'ils sont placés en centre de rétention, ce sont les associations intervenant dans les centres de rétention. »

La situation est plus sérieuse encore lorsque des étrangers sont placés en locaux de rétention avant d'être transférés en CRA : « *Par exemple*, relate la représentante du syndicat des avocats de France, *à Limoges ou à Agen, il n'y a pas de CRA, il y a un [local] de rétention administrative. Ce qu'il ce passe c'est que les personnes, à l'issue de leur garde-à-vue, sont placées dans ces lieux de rétention pendant à peu près 20 heures et lorsqu'elles arrivent enfin dans les centres de rétention administrative, où elles sont enfin informées de leur possibilité d'exercer leurs droits, et bien c'est trop tard.* »

Enfin septièmement, le respect du droit à la vie familiale laisse grandement à désirer dans les centres de rétention : « *J'ai eu des témoignages de retenus*, rapporte Jean-Marie Delarue, *qui sont un peu poignants sur la manière dont il n'y a aucune intimité possible lorsque les proches viennent les voir puisqu'il y a toujours un fonctionnaire ou un militaire à proximité immédiate, en tout cas auditive et visuelle.* »

L'ensemble de ces manquements, conclut le contrôleur général des lieux de privation de liberté, ne concernent que la métropole. Bien plus grave encore est la situation des CRA et LRA en outre-mer. En particulier, rappelle-t-il, « *on a publié un avis au journal officiel s'agissant du centre de rétention de Mayotte, parce qu'on a trouvé là des conditions proprement éloignées de tous les droits fondamentaux. Des gens qui s'entassent dans deux grandes salles à plusieurs dizaines, des familles qui attendent dehors sous le soleil sans aucun siège, sans aucun abri, sans aucun horaire, un droit à la saisine du juge qui n'est évidemment pas respecté. Les libérations interviennent par le fait du prince (…). Tout cela n'est pas conforme à ce qu'on pourrait espérer être un État de droit.* »

L'AFFAIBLISSEMENT DU CONTRÔLE JUDICIAIRE

Si la manière dont les autorités françaises interprètent les directives européennes, aménagent la législation nationale et font évoluer les pratiques administratives traduit bien leur volonté d'octroyer aux agents de l'État les libertés requises par la réalisation leurs objectifs chiffrés de reconduites à la frontière, force est de constater que de tels efforts ne suffisent pas encore à assurer le triomphe de la culture du résultat.

En effet, comme le rapporte également Jean-Marie Delarue, tandis que les interpellations, les gardes à vue, le placement en rétention des étrangers et les mesures d'éloignement qui les visent connaissent une expansion extraordinaire – laquelle s'accompagne d'un allongement notable de la durée de rétention –, en revanche, le taux d'exécution des expulsions, ITF, APRF et autres OQTF demeure à la fois remarquablement stable et relativement peu élevé : « *il a toujours oscillé, quel que soit le cas de figure, dans les dernières années qui viennent de s'écouler, entre 18 et 28%* .»

Plus remarquable encore, ce taux est particulièrement bas – de l'ordre de 4% – pour les mesures dont le nombre a récemment augmenté de manière particulièrement spectaculaire, à savoir les OQTF.

Les principales raisons de cette inefficacité sont le défaut de délivrance de laissez-passer consulaires (LPC) par les consulats – 31% des mesures non exécutées en 2008 – et l'annulation des procédures par le juge des libertés et de la détention (JLD) – 26% en 2008. Vient ensuite l'annulation de la mesure elle-même par le juge administratif – environ 8%.

Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi tant de jugements entravent la politique d'éloignement menée par les gouvernements de Nicolas Sarkozy : c'est, on l'a vu, que les progrès formels de l'État de droit ont été considérables en France, au cours des trois dernières décennies. Par conséquent, même si nombre de juges s'accoutument plus ou moins aisément aux interprétations restrictives que les pouvoirs publics réservent aux droits des étrangers – ainsi que le note Danièle Lochak – ils demeurent en revanche plus rétifs aux détournements des textes et surtout aux vices de procédures qui, du fait de la politique du chiffre, entachent de plus ou plus souvent les actes administratifs.

Tel est en particulier le cas du juge judiciaire, dans la mesure où – comme le rappelle Jean-Pierre Bandiera, juge des libertés et de la détention, vice-président du tribunal de grande instance de Nîmes – « *il intervient comme garant de la liberté individuelle et, à ce titre, entend utiliser la totalité de la prérogative constitutionnelle qui est la sienne.* » Sans doute les représentants du pouvoir exécutif lui « *prêtent[-ils] des convictions idéologiques qui seraient à l'origine de son comportement.* »

Toutefois, le magistrat montre que l'activisme est au contraire de leur côté : *« au fur et à mesure que la politique du chiffre s'est développée*, explique-t-il, *soit au cours des années 2007 à 2010, le juge judiciaire a vu son intervention accrue dans des conditions qui lui ont permis de faire la preuve de son indépendance, puisqu'il n'a pas, lui, à obéir à un quelconque souci de chiffre ni de rentabilité. (…) À la place qui est la mienne*, poursuit Jean-Pierre Bandiera, *on peut*

s'apercevoir que les préfectures de France et de Navarre qui sont appelées à intervenir dans le contentieux des étrangers ont des pratiques qui sont parfois très disparates et qui ne sont pas forcément très soucieuses du respect des droits de l'étranger – c'est du moins de l'extérieur l'idée que l'on peut s'en faire. Peut-être est-ce parce que l'objectif qui est assigné à cette autorité administrative n'est pas celle du respect des droits des étrangers mais celle d'accomplir une mission d'éloignement et de réaliser des quotas, et que cette exigence-là fait peut-être litière sur d'autres exigences, notamment sur la forme et sur la notification des droits. »

Bref, l'activisme apparent du JLD n'est que le reflet de l'incompatibilité entre la politique du chiffre et l'État de droit. Toutefois, Jean-Pierre Bandiera souligne aussi l'incidence d'une évolution de la jurisprudence émanant de la Cour de cassation : « *le juge judiciaire (…),* rappelle-t-il, *est surtout enclin à vérifier que les droits qui sont conférés à l'étranger sont effectivement exercés. Ça veut dire qu'il ne suffit pas de cocher dans le procès verbal utilisé par le policier que l'intéressé a été mis en mesure d'avoir accès à un téléphone : il s'agit de savoir si effectivement l'étranger a pu réellement avoir un téléphone, soit un téléphone personnel, soit un téléphone qui a été mis à disposition par l'administration. Or, petit à petit, la jurisprudence de la Cour de cassation s'est affinée là-dessus et a inversé la charge de la preuve. Aujourd'hui, il appartient à l'administration de démontrer la réalité de l'exercice des droits, notamment en matière de téléphone, il ne suffit pas d'indiquer à travers des procédures, de façon abstraite, que ces droits ont été conférés à l'étranger.* »

Aussi est-ce bien à résorber cette résistance obstinée de la séparation des pouvoirs à la culture du résultat que la future loi Besson entend œuvrer. Comme le remarque Jérôme Martinez, la neutralisation prévue du juge des libertés et de la détention fait suite à celle des associations, et en particulier de la CIMADE – qui était naguère la seule à intervenir en CRA : « *on a une continuité dans la volonté qui pousse aujourd'hui à marginaliser le juge des libertés et qui, auparavant, a poussé l'administration à vouloir marginaliser les associations qui pouvaient avoir une volonté de parole un peu indépendante sur ce qui se passait dans les centres de rétention.* » Mieux encore, le secrétaire général de la CIMADE affirme que la gêne causée par son association résidait au moins autant dans son rôle d'informatrice « *permettant aux juges et aux avocats de sanctionner un certain nombre de procédures* » que dans sa parole critique à l'égard de la politique menée.

Toujours est-il que le projet initialement défendu par Éric Besson s'emploie à réduire le pouvoir de contrôle du JLD en construisant un dispositif à plusieurs tenants.

Premièrement, explique Flor Tercero, « *le projet de loi prévoit l'instauration d'une obligation de quitter le territoire français sans délai de départ volontaire, qui doit être contestée dans les 48h devant le juge administratif. Or, si cette mesure d'éloignement est notifiée à des gens qui ne parlent pas français et n'ont aucune connaissance du fonctionnement de la justice française, et à qui on va notifier, par écrit et en français, qu'ils ont le droit de saisir un juge dans les 48h, nous avons la crainte que ces gens se retrouvent frappés d'une mesure d'éloignement qu'ils ne pourront pas contester – parce qu'ils seront dans l'ignorance totale de ce qu'est un recours, et qu'ils ne pourront pas non plus le faire traduire dans les 48h, donc ils n'auront pas même l'idée de saisir un juge.* »

Ainsi, poursuit l'avocate, se trouvera-t-il « *beaucoup de personnes à qui on notifiera une OQTF sans délai de départ volontaire et qui ne contesteront pas cette mesure ; de sorte qu'une fois interpellées, elles feront l'objet d'une mesure définitive* » – c'est-à-dire sans recours possible auprès du tribunal administratif.

Deuxièmement, du fait d'une autre disposition décisive du projet de loi, à savoir l'interversion des comparutions devant le juge administratif et le juge judiciaire, ce dernier intervient désormais en second et seulement au bout de cinq jours. Or, on sait que bon nombre de reconduites à la frontière interviennent dans les cinq premiers jours de rétention : « *cela veut dire*, s'inquiète Flor Tercero, *qu'une personne interpellée dans des conditions critiquables – interpellation au faciès, placement en garde à vue sans respect des droits de garde à vue, etc. – pourra être éloignée sans qu'un juge judiciaire ait pu constater si ses droits ont été respectés – alors même que la mesure administrative ne devra pas passer devant un juge administratif, soit parce qu'elle sera déjà définitive soit parce que la personne n'a pas exercé son recours en temps voulu, soit parce que la mesure a déjà été validée.* »

Enfin, troisièmement, Jean-Pierre Bandiera se montre particulièrement préoccupé par la modification du régime des nullités : selon lui, la définition des nullités susceptibles de faire grief à un étranger sera tellement restrictive qu'il n'y aura « *quasiment plus de possibilités pour le juge judiciaire d'obtenir soit la main levée d'une mesure de rétention, soit la remise en liberté.* »

S'y ajoutent l'allongement de quatre à six heures du délai d'appel du procureur de la République avec la demande d'effet suspensif de la décision du juge et surtout l'extension des zones d'attente où les étrangers peuvent être maintenus : « *Le syndicat de*

la magistrature, rapporte le juge de la liberté et de la détention, *a parlé à cet égard d'une 'zone d'attente sac à dos' que chaque étranger amènerait avec lui, puisque quel que soit l'endroit du territoire où il arrivera, ce lieu sera désormais un endroit singulier, dérogatoire, qui donnera à l'administration une grande latitude, notamment sur toute la phase de notification de la rétention administrative et de la notification des droits.* »

En résumé, Jean-Pierre Bandiera soutient que cette « *nouvelle réforme relative à l'immigration et au droit des étrangers est essentiellement destinée, non pas à rendre une politique d'immigration plus lisible ou plus efficace, mais à faire disparaître tous les effets considérés comme négatifs de l'intervention du juge judiciaire en rendant les conditions de sa mise en œuvre beaucoup plus délicates.* »

* * *

Si la neutralisation du contrôle judiciaire des actes de l'administration est la principale raison d'être de la future loi Besson, celle-ci ne manque pas non plus de poursuivre le travail de sape entrepris de longue date à l'encontre de la substance des droits reconnus aux étrangers.

Ainsi, du côté du droit à la santé, les titres de séjour pour soin seront désormais subordonnés à l'inexistence, et non plus à l'inaccessibilité, du traitement dans le pays d'origine du malade – ce qui en pratique représente une différence considérable : les médicaments sont en effet présents partout dans le monde, mais leur prix excessif et leur faible quantité dans certains pays font que cette présence est largement virtuelle, sauf pour une minorité de privilégiés.

Du côté de la liberté de circulation, le rétablissement du bannissement est, selon Danièle Lochak, la disposition la plus grave et la plus liberticide du projet. Désormais, en effet, les reconduites à la frontière pourront s'accompagner d'une interdiction de retour, non seulement en France mais sur le territoire de l'UE, pour une durée de deux à cinq ans. Si, conformément à la stratégie de transposition orientée décrite par Claudia Charles, les concepteurs du projet de loi soutiennent que cette disposition leur est en quelque sorte imposée par la directive retour, force est de constater que le gouvernement français s'est bien gardé de reprendre les garanties juridiques qui accompagnaient cette mesure, et en atténuaient la portée, dans sa version européenne.

Enfin, du côté du droit à une vie privée et familiale, Éric Besson n'a pas hésité à raviver la rhétorique du géographe vichyste Georges Mauco – qui mettait jadis les Françaises en garde contre la propension de certains étrangers à feindre l'amour pour obtenir des papiers en les épousant – puisque son projet de loi institue le délit de « mariage gris ». Désormais, les natifs et natives qui estiment que leurs conjoints étrangers ne les ont épousés que pour accéder au séjour pourront les faire condamner à cinq ans d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende.

Par ailleurs, la future loi Besson œuvre également à conjurer l'incidence sur la politique du chiffre de l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'UE, puisqu'elle dispose que des ressortissants européens, à savoir les Roms roumains et bulgares, pourront faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière s'ils se rendent coupables « *d'abus d'un court séjour* » ou encore lorsqu'ils représentent « *une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale* ».

Bref, la double poursuite des régressions substantielles affectant les droits des étrangers et des licences accordées au pouvoir exécutif accompagne bien la principale innovation inscrite dans le projet de loi, à savoir la mise à l'écart du pouvoir judiciaire, et en particulier du juge garant du respect de la liberté individuelle.

L'INCIDENCE DE LA POLITIQUE DU CHIFFRE SUR L'ACTIVITÉ ET LE MORAL DE L'ADMINISTRATION

L'application de la culture du résultat à la politique de lutte contre l'immigration irrégulière est également nocive pour le respect des libertés fondamentales des individus et pour la séparation des pouvoirs. En revanche, on pourrait imaginer que les agents de l'État, qui en bénéficient objectivement – puisque les défenseurs des étrangers et les magistrats sont de moins en moins en mesure d'entraver leur travail – se montrent satisfaits de l'évolution en cours. Or, il n'en est rien – comme l'attestent aussi bien Yannick Blanc, Directeur de la police générale à la préfecture de Paris entre 2005 et 2008, mais aussi les policiers Yannick Danio et Cédric Caste, membres du syndicat Unité SPG Police FO, et Christian Mouhanna, chercheur au CNRS et spécialiste au CESDIP des questions de police.

1. L'ÉGAREMENT DES PRÉFECTURES

Pour Yannick Blanc, quelle que soit l'orientation politique d'un gouvernement, les reconduites à la frontière ont une valeur symbolique qui les rend indispensables : « *s'il n'y a pas de reconduite à la frontière*, soutient l'ancien directeur de la police générale à Paris, *il n'y a pas de politique d'immigration.* » Autrement dit, la reconduite à la frontière vaut fondamentalement comme la preuve de l'existence

d'une politique des flux migratoires. « *Il faut donc faire des reconduites à la frontière et il faut en faire suffisamment pour que le risque soit crédible. Il faut démontrer que les frontières existent et qu'elles sont respectées.* »

Cette nécessité de principe, sorte de cruauté nécessaire à l'affirmation de la souveraineté de l'État-nation, se double de nouvelles justifications dès lors que le discours politique dominant entérine l'existence d'un « problème de l'immigration » qui aurait pour solution le plus strict contrôle des frontières. Depuis 1973, la plupart des gouvernements français ont tenu un tel discours, de sorte que, chacune à la leur façon, les majorités parlementaires et l'administration préfectorale ont cherché à manifester leur souci de maîtrise des flux migratoires.

Reste pourtant, poursuit Yannick Blanc, que cette préoccupation bien ou mal fondée change radicalement de nature dès lors que le nombre des éloignements réalisés est érigé en emblème privilégié de l'efficacité gouvernementale. Aussitôt, en effet, se crée une tension inédite entre l'administration et les autres acteurs impliqués dans la procédure de reconduite à la frontière – en particulier les consulats et les tribunaux : car tandis que la première a pour seule obsession de réaliser les objectifs assignés par sa hiérarchie, ce qui l'amène à élaborer des stratégies aberrantes ou choquantes à tout autre égard, les seconds, qui n'ont pas à se plier aux diktats de la politique du chiffre, sont enclins à se montrer particulièrement intransigeants à l'égard de pressions souvent aussi absurdes qu'intenses.

Au titre des absurdités administratives, Yannick Blanc rapporte avoir « *eu sous les yeux des dossiers de refus administratif de regroupement familial pour des raisons de logement où les refus étaient motivés par une absence d'aération dans la salle de bains* ». Plus généralement, il cite « *le cas de ces étudiants qui vont jusqu'au bout d'un parcours assez élevé (master ou doctorat) et dont la date de soutenance du mémoire ou de la thèse est quelques mois après la fin de l'année universitaire. Aujourd'hui, on voit sans arrêt des étudiants dans cette situation qui se voient refuser le renouvellement de leur titre de séjour avec une interprétation stricte du droit, alors que le bon sens, y compris dans une perspective d'immigration choisie, voudrait que l'on facilite la réussite des études.* »

Outre les aberrations pratiques qu'elle génère, l'ancien directeur de la police générale à la préfecture de Paris associe la politique du chiffre à une recherche frénétique de nouveaux problèmes conduisant tantôt à la définition de nouvelles cibles – par exemple les « mariages gris » – et tantôt à de nouveaux modes de légitimation de l'activisme gouvernemental. Et Yannick Blanc de renvoyer « *au maître ouvrage de Maxime Tandonnet, qui est l'homme qui pense l'immigration à l'Élysée, qui a construit une théorie de la politique migratoire à partir des problèmes sociaux rencontrés dans les quartiers populaires : il y a eu les émeutes de 2005 parce qu'il y avait eu trop d'immigrés avant et comme on ne pouvait pas les intégrer, ils ont brûlé les voitures et donc il faut réduire les flux d'immigration pour que ça ne se reproduise pas.* »

Quant au raidissement corrélatif des autres acteurs, Yannick Blanc insiste sur deux points :

Premièrement, pour ce qui est des juges, et en particulier du juge judiciaire, leur animosité à l'égard de la politique du chiffre n'est pas due – comme le disait déjà Jean-Pierre Bandiera – à leur engagement politique « gauchiste », mais bien plutôt à la nature des actes conduisant à un éloignement : il s'agit, après tout, de la seule procédure où il y a privation de liberté sur décision administrative. Autrement dit, il s'agit d'une procédure d'exception qui, à ce titre, appelle une vigilance particulière de la part d'un juge garant de la liberté individuelle. Par conséquent, la fréquence des abus inhérents à la culture du résultat est vouée à susciter une défiance systématique de la part des JLD.

Deuxièmement, la mauvaise volonté que la politique du chiffre ne manque pas de susciter dans les consulats est, selon Yannick Blanc, à l'origine des reconduites de plus en plus massives de Roms depuis 2007. « *Quand on arrive à la fin du mois de novembre et qu'on n'a pas atteint l'objectif fixé par le ministre, qu'est-ce qu'on fait ?*, demande l'ancien directeur de la police générale de Paris. *On va chercher des Roms. Et en un mois, un mois et demi on rattrape son objectif. Contrairement à d'autres migrants qui viennent de loin, qui ont investi de fortes sommes dans la migration et qui de toute force vont résister à un retour au pays pour toutes sortes de raisons, les Roms sont, eux, depuis longtemps dans une stratégie de migrations circulaires, ils vont et ils viennent. Donc quand vous dites à une famille Rom fin novembre, début décembre : 'on vous paye votre billet pour rentrer au pays,' vous résolvez vos problèmes de chiffres sans rencontrer de résistance. Quand vous reconduisez un Africain chez lui, il faut deux ou trois officiers de police dans l'avion, le ficeler, le bâillonner… (…). Alors que vous remplissez un charter de Roms, vous mettez un officier de police et tout va bien. C'est parce qu'ils reviennent après…* »

« *Je raconte cette histoire*, conclut Yannick Blanc, *parce que c'est l'illustration la plus typique de la dégénérescence où conduit la politique du chiffre mais aussi pour souligner que ce n'est pas le pouvoir poli-*

tique qui a inventé le problème Rom, ce sont les bureaucrates de terrain qui ont trouvé là les ressources pour atteindre les objectifs qu'on leur avait fixés. »

2. LE MALAISE DES POLICIERS

Pour les policiers, le rapport aux éloignements de migrants en situation irrégulière est double : il s'agit non seulement de contribuer à la réalisation des objectifs de reconduite à la frontière, mais également de compter les interpellations d'étrangers au nombre des actes emblématiques de leur propre efficacité. Comme l'explique Christian Mouhanna, « *la politique du chiffre est devenue fondamentale dans la question de la gestion de la sécurité publique. La police a été très fortement impactée par la LOLF et surtout par les indicateurs qui y figurent. C'est un instrument de communication politique, avec l'enjeu de montrer une baisse de la délinquance.* » Autrement dit, la culture du résultat réclame d'afficher à la fois les chiffres de l'intransigeance à l'endroit de l'immigration irrégulière et ceux de la lutte contre l'insécurité.

Or, sur ce second point, poursuit Christian Mouhanna, « *deux indicateurs sont importants en interne : il s'agit d'une part du taux de criminalité – les crimes et délits constatés par les services de police, sachant que la police et la gendarmerie constatent au mieux 20% des faits pour lesquels des gens se sentent victimes – et d'autre part du taux d'élucidation, soit le ratio d'affaires pour lesquelles on a des auteurs identifiés.* »

« *En 2002*, rapporte le chercheur, *4,11 millions de crimes et délits ont été constatés (hors délits routiers), avec un taux d'élucidation de 26,3%. En 2009, on a 3,52 millions de crimes et délits constatés, et un taux d'élucidation de 37%. Donc si l'on suit les chiffres, si on est uniquement statisticien sans réflexion, on [constate] un succès très notable de cette politique.* »

Mais comment arrive-t-on à ce taux d'élucidation de 37% ? demande aussitôt Christian Mouhanna. On sait en effet qu'il existe un grand nombre de crimes et délits pour lesquels les gens viennent déposer une plainte contre X, et qui demandent un travail très long d'investigation. Tel est notamment le cas des cambriolages. Pour donner un ordre d'idée, Christian Mouhanna cite « *les cambriolages de résidence principale : sur 160000 faits à peu près, le taux d'élucidation est de 11% en 2008, de 9% en 2009 – alors qu'un plan anti-cambriolage a été annoncé par le ministère de l'Intérieur l'année dernière. Alors, comment contrebalancer ces chiffres très mauvais ? En faisant croître les IRAS, les "infractions révélées par l'action des services", qui sont des infractions qu'on qualifie aussi de délit sans plaignant, lorsqu'un policier constate une infraction et a l'auteur "sous la main", ce qui donne un taux d'élucidation de 100%.* »

Or, comme le montre encore le chercheur du CESDIP, « *les trois quarts des IRAS sont constitués des délits sur les stupéfiants et des infractions à la législation sur les étrangers. Ces IRAS sont suivies de près pas les chefs, parce que c'est le travail d'initiative, c'est ce qui est valorisé, ce qui montre qu'on est dans l'action, et puis surtout cela permet de faire remonter les moyennes.* »

À propos de ces délits, on peut même parler d'un dispositif « gagnant, gagnant » : car « *selon l'activité des policiers, ils permettent de faire baisser ou pas les chiffres de délinquance. On sort pour "faire de l'étranger" ou "faire du shiteux" : on ramène de l'activité et donc de a criminalité ; on ne sort pas : on fait baisser la criminalité.* »

En pourcentage, les résultats sont révélateurs : « *l'infraction à la législation sur les [étrangers], c'est 2,7% des faits constatés, c'est 7% des faits élucidés, et 80063 gardes à vue, soit 16,67% du total des gardes à vue sur l'année 2009. Si vous additionnez ce chiffre avec celui concernant l'usage de stupéfiants (83000 gardes à vue), vous expliquez plus de 30% du taux d'élucidation…* »

On ne s'en étonnera pas : « *40% des étrangers mis en cause le sont pour infraction à la législation sur les étrangers.* »

Du point de vue du travail des policiers, souligne encore Christian Mouhanna, « *on voit que tous ces chiffres, et notamment les chiffres des étrangers, deviennent un outil de contrôle qui va à l'encontre de ce que ce que l'on appelle la "police discretion" (qu'on a traduit en français par « discrétionarité »), c'est-à-dire la capacité qu'ont les policiers de voir ou ne pas voir certaines infractions, de faire preuve de souplesse ou au contraire de rigidité dans leurs interventions, et d'être plus ou moins compréhensifs. Ces outils de contrôle rigidifient les rapports, les policiers sont de plus en plus enclins à faire une course du chiffre, du fait du système de concurrence entre policiers (…) Donc,* conclut-il, *tout ce qui relève de la médiation (du "je ferme les yeux pour cette fois", "je peux comprendre, et donc je n'interpelle pas pour cette fois,' ou 'cette situation n'est pas du crime, du grand délit"), tout ce qui relève même de l'échange de mansuétudes contre des renseignements d'ordre judiciaire, tout cela existe de moins en moins dans la police nationale parce que l'on fait du "chiffre".* »

Peut-on considérer que cette réorganisation des tâches policières en fonction des ratios à obtenir est du goût de ceux qui l'exécutent ? Peut-on en particulier avancer qu'en raison de la relative simplicité du travail, les policiers apprécient le temps qu'ils passent à « faire de l'étranger » ? Christian Mouhanna est persuadé du contraire : « *quand on regarde*

plus globalement la police des étrangers au sein de la police nationale, dit-il, *traditionnellement ce n'est pas une priorité pour les policiers, c'est plutôt une tâche que les policiers n'ont pas envie de faire, qui n'est pas gratifiante, ni noble ni prestigieuse (on n'arrête pas de grands bandits, on ne sauve personne)*»

Et le chercheur d'ajouter : «*j'ai pu côtoyer des gens qui travaillent dans des UTeQ [Unité territoriale de quartier], et qui lorsqu'ils commencent à s'attacher à un territoire, disent "surtout, on ne fait pas d'étrangers en situation irrégulière, car ce n'est pas tenable, on va se faire sauter dessus par la population, cette action n'est pas légitime aux yeux de la population". Il me semble intéressant de rapporter ces paroles de policiers. Ils disent très bien, "c'est déprimant, on n'a pas envie de faire cela, on se salit", "on n'est pas entrés dans la police pour cela". Certains disent faire échouer délibérément ce type d'opérations, pour ne pas se salir les mains*».

«*Ce qui est clair également*, ajoute encore Christian Mouhanna, *c'est que cela renforce les tensions avec les minorités dites "visibles". On va essayer d'interpeller les gens qui ont l'air d'étrangers, et évidemment, on est dans le soupçon, dans le contrôle.*»

Un tel malaise est confirmé par Yannick Danio : «*aujourd'hui*, affirme-t-il, *les policiers parlent – sous couvert de l'anonymat, sinon ils sont sanctionnés par un système administratif qui les broie. Ils expriment un malaise grandissant qui concerne tant les problèmes sociaux que les missions qu'ils doivent remplir. (…) Les policiers sont en première ligne en matière d'immigration, notamment à Calais, un secteur emblématique qui est largement médiatisé. Or, raser une jungle, cela ne règle aucun problème : les pauvres personnes réfugiées dans ces buissons vont un peu plus loin. Mais qu'il s'agisse de la police aux frontières, du renseignement ou des CRS, c'est toujours nous, policiers, que l'on voit sur ces missions et que l'on stigmatise.*»

Le policier syndicaliste atteste également tant de l'importance prise par l'immigration dans le travail policier que de la logique de pur affichage qui préside à ce réaménagement des priorités :

D'une part, il constate qu'en dépit de l'austérité budgétaire consécutive à l'instauration des RGPP, et accentuée par la crise, «*la consultation des différents chiffres qui nous ont été communiqués attesterait d'un budget en hausse pour la Police aux frontières, qui serait passé de 612 millions et quelque en 2010 à 674 millions pour 2011. Par ailleurs, la PAF de Calais a vu ses effectifs renforcés de 20 en 2009, et de 25 en 2010. La direction centrale de la Police aux frontières se porte donc à peu près bien, par rapport à d'autres directions actives de la police nationale.*»

D'autre part, l'OCRIEST (Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre), qui lutte contre les filières de clandestins, est un service qui souffre d'un manque d'effectifs ; Yannick Danio rapporte les propos de collègues de ce service «*qui ont le sentiment d'être instrumentalisés pour des coups médiatiques. Des policiers ont dit, sous couvert de l'anonymat : "on arrive à nous faire acheter du matériel en fonction de sa médiatisation en vue d'un reportage"*».

Quant à Cédric Caste, qui travaille à la PAF à Roissy, il témoigne également de sa gêne à l'égard des nouvelles pratiques visant à augmenter les chiffres des reconduites à la frontière : «*Il arrive assez souvent que des personnes se présentent au départ pour rentrer chez elles avec des visas touristiques expirés depuis 3 ou 6 mois. Auparavant, on leur faisait payer un visa de régularisation si elles avaient de l'argent, si elles n'en avaient pas tant pis, et on apposait un sigle réglementaire et valable dans le monde entier qui permet aux autres pays ou lors d'une autre présentation à la frontière de savoir que ces personnes n'avaient pas respecté leur engagement concernant leur dernier visa. Aujourd'hui, on subit des pressions hiérarchiques qui émanent du ministère, j'imagine, concernant ces passagers qui sont des clients parfaits pour augmenter les chiffres de reconduites. Lorsqu'ils arrivent, il n'y a plus qu'à les enregistrer. Des bureaux spécialisés ont été créés dans les préfectures d'Orly et de Bobigny où il est possible d'obtenir un APRF en moins d'une heure. Il suffit d'envoyer un mail, une réponse arrive 5 minutes après, signalant que la demande est prise en charge, et il faut ensuite une heure pour obtenir un APRF. À l'occasion de certaines réunions, il est rappelé aux officiers de ne pas hésiter à mener le plus grand nombre possible de procédures de ce genre. Les collègues sont obligés d'appliquer, puisque c'est une demande hiérarchique.*»

Bref, si la culture du résultat produit des effets préoccupants sur l'exercice des droits fondamentaux des étrangers et sur le maintien d'une séparation des pouvoirs digne de ce nom, force est de constater que son incidence tant sur le discernement que sur le moral des agents de l'État n'est guère moins inquiétante. ■

ATTENTION
AUX INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES DE LA POPULATION ?

FAUTE D'ÊTRE GÉNÉREUSE, solidaire ou simplement respectueuse des obligations qui incombent à une État de droit, la politique d'immigration conduite par les gouvernements de Nicolas Sarkozy sert-elle les intérêts matériels de la population ?

Au début du mandat, le pragmatisme était hautement revendiqué: renvoyant dos à dos la frilosité des tenants de « l'immigration zéro » et l'angélisme des partisans de l'ouverture des frontière, le chef de l'État vantait les mérites d'une approche sélective où les immigrés « choisis » parce que correspondant aux besoins de l'économie française se substitueraient, au moins partiellement, à des étrangers que la France serait contrainte du subir – en raison d'une interprétation trop laxiste des droits de vivre en famille, de demander l'asile et de recevoir des soins.

Ensuite, la crise financière de l'été 2008 et ses conséquences économiques ont persuadé les dirigeants français de délaisser la revendication de pragmatisme au profit d'une l'affectation de réalisme : Éric Besson s'est en effet autorisé du ralentissement de l'activité et de son incidence sur l'emploi pour soumettre le développement de l'immigration choisie à un moratoire et appeler à un redoublement de la rigueur à l'encontre de l'immigration subie.

Enfin, aujourd'hui, Claude Guéant ne fait sans doute plus du réalisme, et encore moins du pragmatisme, son principal argument : plus attentif aux sentiments qu'aux faits, la mission dont il se sent investi consiste avant tout à faire en sorte qu'un jour prochain les Français se sentent à nouveau chez eux. Pour autant, l'économie n'est pas absente de ses propos, puisque le taux de chômage des étrangers présents sur le territoire justifie à ses yeux le projet de réduire l'immigration non plus seulement « subie » mais « légale ».

Même s'il leur importe désormais moins de paraître raisonnables que sensibles à l'inquiétude des Français, les concepteurs de la politique d'immigration affirment encore faire œuvre utile, eu égard aux intérêts légitimes de la population. Aussi ne craignent-ils pas d'opposer les mesures censément judicieuses qui constituent leur bilan à la fausse générosité – doublée d'une vraie naïveté – dont témoigneraient leurs opposants.

Évaluer la rationalité économique dont les ministres en charge de l'immigration continuent de se réclamer revient alors à poser les questions suivantes :

› Premièrement, est-il vrai que les efforts déployés, tant pour réduire l'afflux de migrants que pour pousser nombre d'entre eux à quitter la France, favorisent l'ajustement de l'offre de main d'œuvre étrangère à la demande émanant des entreprises françaises ?

› Deuxièmement, Nicolas Sarkozy et ses collaborateurs sont-ils fondés à soutenir que la régularisation des sans-papiers serait coûteuse pour l'économie française ?

› Enfin, troisièmement, ont-ils raison de faire reposer leur gestion sur la conviction que, faute d'être sélective et restreinte, l'immigration entraîne à la fois une baisse des salaires, une augmentation du chômage et une détérioration des finances publiques ?

LES EFFETS PERVERS DE LA DISSUASION

Parce que la France ne saurait accueillir dignement toute la misère du monde, il incomberait à ses dirigeants de favoriser l'ajustement des flux migratoires aux capacités d'accueil et à la demande de travail. Aussi est-ce à cette fin que les autorités françaises se donnent pour double tâche de filtrer les entrées – en termes quantitatifs et qualitatifs – et de favoriser les sorties – sans quoi les migrants excédentaires ne repartiraient jamais.

1. LA FERMETURE DES FRONTIÈRES FREINE DAVANTAGE LES RETOURS QUE LES ARRIVÉES

Du côté des pouvoirs publics, les départs d'étrangers qui quittent le territoire français pour retourner dans leur pays d'origine ne sont envisagés – et comptabilisés – que sous deux formes : ceux qui acceptent de bénéficier des dispositifs d'aide au retour volontaire ou humanitaire – 15 236 personnes en 2009[1] – et ceux qui, sous le coup d'une mesure d'éloignement, sont reconduits de force hors de nos frontières – 14 052 en 2009[2]. Des départs spontanés, il n'est en revanche ni question ni trace.

Cependant, comme le souligne Cris Beauchemin, la migration n'est pas à sens unique, et pas toujours définitive. En comparant le nombre de Sénégalais qui ont migré vers les pays du Nord et ceux qui sont partis vers d'autres pays d'Afrique, le démographe constate qu'au bout de 10 ans, un tiers des premiers sont rentrés au Sénégal contre deux tiers des seconds. L'explication économique qui consisterait à dire qu'il est « *moins tentant de rester dans un pays qui présente des conditions économiques similaires à celui qu'on a quitté* » ne suffit pas à expliquer cet écart. Pour Cris Beauchemin, ce sont essentiellement les raisons politiques qui sont déterminantes

1 Chiffre tiré du rapport d'activités 2009 de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)

2 Le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire présentait, le 18 janvier 2010, un bilan de 29.288 reconduites à la frontière pour l'année 2009. Une fois ôtés les 15.236 personnes ayant bénéficié d'une aide retour, on obtient donc 14.052 éloignements forcés.

dans le choix de quitter ou non le pays d'accueil : « *la grande différence entre l'Afrique et les pays du Nord, c'est la facilité de circuler*, note-t-il. *En Afrique les frontières ne sont pas aussi défendues qu'elles le sont désormais en Europe et même en Amérique du Nord. Donc peut-être qu'on rentre d'autant plus facilement qu'on peut circuler librement.* »

Le démographe n'est pas le seul à tirer cette conclusion. Des chercheurs qui travaillent sur les migrations mexicaines aux États-Unis ont fait le même constat : « *[l]à-bas, de la même manière, on a vu qu'aux périodes où les frontières sont beaucoup plus fermées, il y a beaucoup moins de retours* ».

Pour confirmer cette hypothèse, les auteurs de l'enquête TeO (« Trajectoires et Origines ») ont cherché à savoir, en se basant sur l'exemple des Sénégalais et des Congolais, si la tendance au retour variait en fonction des années. Les chiffres sont probants: « *à destination des pays d'Afrique, on voit qu'il n'y a pratiquement pas de différences : les gens qui sont partis après 2002 ne rentrent ni plus, ni moins vite que ceux partis avant 1982. Par contre, ceux qui sont qui partis dans les pays du Nord, notamment l'Europe, on voit que plus ils sont partis il y a longtemps, plus ils étaient nombreux à rentrer et plus ils rentraient vite* », explique Cris Beauchemin.

Ainsi, depuis le début des années 80, le renforcement constant des politiques européennes de fermeture des frontières s'accompagne d'un effet inattendu et paradoxal : le sensible ralentissement des retours spontanés des migrants vers leurs pays d'origine. En d'autres termes, c'est la politique de fermeture des frontières qui confère elle-même à l'installation des migrants son caractère permanent.

Ce constat non seulement relativise l'idée selon laquelle les migrants ne partiraient qu'à condition d'y être forcés, mais elle remet plus généralement en cause l'intérêt que présente la politique de stricte fermeture des frontières et d'éloignement du gouvernement français. Il invite, à l'instar de Cris Beauchemin, à se poser plusieurs questions : « *faut-il encadrer l'immigration de retour alors qu'il y a beaucoup de migrations spontanées dont on ne parle jamais ?* » Ou encore : est-il nécessaire d'investir autant d'argent public dans les reconduites à la frontières alors que l'on néglige le fait que beaucoup d'immigrés partiraient d'eux-mêmes si l'entrée en France et en Europe n'était pas si férocement gardée ?

2. LES « AIDES AU RETOUR ET À LA RÉINSERTION » SONT AUSSI COÛTEUX QU'INEFFICACES

On l'a vu, plus de la moitié des quelque 30.000 éloignements annuels du territoire français, prennent la forme de retours volontaires ou humanitaires subventionnés par le gouvernement – le caractère volontaire de ces retours est à relativiser puisque ce dispositif est généralement proposé aux migrants en même temps qu'il leur est notifié une obligation de quitter le territoire français, ils ont alors devant eux un délai d'un mois pour choisir entre accepter l'aide au retour ou demeurer dans l'illégalité au risque de se voir arrêté, placé en rétention et renvoyé de force. En 2009, le montant des dépenses effectuées au titre des aides au retour et à la réinsertion, et des frais de transport s'élevait à 22,2 millions d'euros[3]. Sur les 15 236 personnes qui ont quitté la France par l'intermédiaire de ce dispositif, 12 323 étaient des étrangers communautaires, dont 10 177 Roumains et 863 Bulgares ; soit des immigrés qui, du fait de la libre circulation à l'intérieur de l'Union européenne, auront la possibilité de revenir en France sans grandes difficultés.

Reste que, parmi les 85 101 étrangers qui ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement en 2009, et à qui l'aide au retour a donc été proposée, seuls 18 % ont dont accepté d'en bénéficier. Autrement dit, 82 % des migrants sollicités ont préféré prendre le risque de l'irrégularité.

Pour François Héran, le peu de succès et d'efficacité que rencontre ce dispositif n'est pas nouveau : « *on sait que les politiques d'aide au retour ne marchent pas. Ça fait longtemps qu'on le sait, ça fait longtemps qu'on le démontre, [mais] rien n'y fait, régulièrement les politiques d'aide au retour reviennent. On redécouvre à chaque fois qu'on a beau payer les immigrés, ça ne suffit pas pour qu'ils rentrent chez eux. Il doit y avoir des forces bien plus fortes que ça pour expliquer que les flux continuent.* »

La France n'est pas le seul pays à rencontrer des difficultés pour promouvoir sa politique d'aide au retour. En effet, si l'on compare la situation des Polonais qui, jusqu'au début de la crise de 2008, travaillaient au Royaume-Uni avec celle des Latino-Américains séjournant en Espagne, on remarque que les premiers ont répondu à la montée du chômage en rentrant volontairement chez eux - puisqu'en tant que ressortissants communautaires, ils savaient qu'ils pouvaient revenir dans leur pays d'accueil si la conjoncture y redevenait plus favorable. En revanche, les seconds ne se sont guère risqués à quitter l'Espagne, malgré l'aide financière que Madrid leur a proposée[4]. Car en tant que non-communautaires, ils craignaient que ce départ se révèle irréversible.

La raison qui fait que les pays européens peinent à réduire le nombre d'immigrés installés sur leur territoire, même en offrant à ces derniers de l'argent

3 Chiffre tiré du rapport d'activités 2009 de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)

4 Les autorités espagnoles, qui ont mis en place un programme de retours financés pour 100 000 personnes, n'ont trouvé que quelques milliers de candidats, en dépit d'un marché de l'emploi particulièrement dégradé dans les secteurs où travaillent les étrangers non-communautaires – Carine Fouteau, « La crise rebat les cartes des migrations mondiales », *Mediapart*, 25 mars 2009.

pour partir, n'est pas différente de celle qui freine les retours spontanés des étrangers vers leurs pays d'origine, à savoir l'imperméabilité croissante des frontières de l'UE. Ces politiques restrictives ont pour effet d'encourager l'irrégularité du séjour. Un étranger préférera en effet prendre le risque de demeurer illégalement sur le territoire du pays dans lequel il a immigré – en investissant une somme nettement plus considérable que celle qu'on lui propose pour repartir –, plutôt que de prendre le risque de ne pas pouvoir revenir au cas où le contexte économique redeviendrait plus favorable dans le pays d'accueil. La fermeture des frontières n'empêche donc pas les immigrés d'entrer mais bien de partir. C'est que cette politique est incompatible avec le caractère circulatoire des migrations, que les dirigeants européens affectent pourtant de vouloir favoriser.

3. LES ENTRAVES AU SÉJOUR EMPÊCHENT L'AJUSTEMENT DE L'IMMIGRATION AUX BESOINS DU PAYS D'ACCUEIL

Pour Hervé Le Bras, « *il faut replacer l'économie au centre de la mécanique migratoire.* » Comme de nombreux autres chercheurs, le démographe récuse la distinction qui est faite par Nicolas Sarkozy entre immigration de travail et immigration familiale. Il est en effet avéré que les étrangers qui arrivent en France au titre de l'immigration familiale ont la même propension à chercher immédiatement un emploi que ceux qui sont venus au titre de l'immigration de travail, mais également que l'ensemble des Français. « *Un migrant va être avant tout à la recherche d'un moyen de subsistance permanent dans le pays où il va arriver »,* explique Hervé Le Bras.

Si les étrangers demandent davantage des titres de séjour « vie privée et familiale » que des titres salariés, « *ce n'est pas parce que l'immigration est de nature familiale*, estime Flor Tercero, *mais parce qu'avoir un titre de séjour salarié [engendre] une situation de précarité [du fait que ce titre soit] lié à l'obligation de posséder un contrat à durée indéterminée.* » Si, pour quelque raison que ce soit, le contrat est rompu, l'étranger se retrouve immédiatement sous la menace de perdre son titre. « J*e pense qu'il y a beaucoup d'étrangers qui sont conscients de la précarisation que cela signifie*, poursuit l'avocate. *Ce n'est pas un souci de contourner la loi mais de garantir une intégration.* »

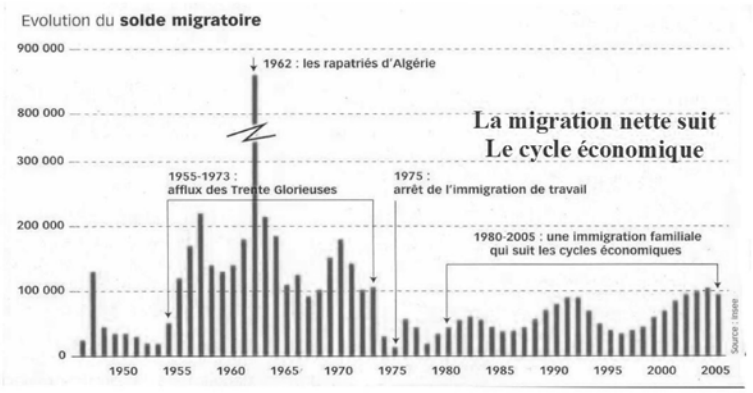
Yannick Blanc confirme la non-pertinence de cette distinction entre immigration familiale et immigration de travail « *j'ai reçu des gens qui venaient d'être régularisés et qui m'ont dit « nous, on veut un titre vie privée et familiale parce que c'est celui qui permet de travailler ». (…) [L']administration compte les immigrés non pas en fonction de leur nature mais en fonction de ses procédures*, en a conclu l'ancien directeur de la police générale à la préfecture de Paris. »

Aussi l'immigration, qu'elle soit familiale ou de travail, suit-elle la courbe du cycle économique : quand les pays développés connaissent des phases de croissance, les flux de migrations tendent à s'intensifier alors qu'ils se réduisent en période de crise économique. Bien plus que les politiques restrictives, c'est cette réalité économique qui gouverne la fluctuation des flux d'immigration dans les pays du Nord. Pour illustrer cette réalité, Hervé Le Bras prend l'exemple des migrations entre l'Angleterre et les États-Unis au XIX^{e} siècle : « *les deux pays sont à contre-cycle, quand l'un est en récession, l'autre est en expansion.* ». Autrement dit, le flux de migrations de chacun des deux pays suit exactement le mouvement économique de l'autre. *« Plus de la moitié des personnes qui arrivaient à New York à la fin du 19ème siècle arrivaient avec un contrat de travail en poche. Et de la même manière, une grande partie des migrants qui arrivent actuellement ont un endroit où ils savent qu'ils vont trouver un travail, ou au minimum un logement. (…) D'ailleurs, quand l'économie marche moins bien, les flux sont moins importants* », ajoute le démographe.

Il est en effet évident que les migrants communiquent entre eux et se renseignent sur les conditions qu'ils trouveront dans le pays d'accueil avant d'investir dans l'émigration. Ces informations de nature économique, qu'ils recueillent avant leur départ, pèsent bien plus lourd dans la décision d'émigrer que les difficultés qu'ils s'attendent à rencontrer pour passer les frontières. « *Les différences de revenus continuent à être la première motivation pour émigrer,* confirme El Mouhoub Mouhoud. (…) *Vous voulez émigrer parce que vous voulez réduire l'écart qui existe entre votre bien-être dans votre pays d'origine et celui que vous espérez avoir dans le pays d'accueil. Compte tenu de la probabilité de trouver un emploi.* »

Enfin, la politique de filtrage des frontières mise en œuvre par la France produit un autre effet pervers que El Mouhoub Mouhoud met en avant. L'économiste constate que, loin de dissiuader les migrants susceptibles de grossir les rangs des chômeurs pour ne laisser passer que les étrangers « de choix », ses mécanismes vont en réalité à l'encontre l'utilitarisme professé: les obstacles opposés à l'accès au séjour découragent davantage les migrants qui viendraient parce que leur profil et leurs compétences correspondent à la demande des entreprises que ceux qui choisissent la France parce qu'il s'agit d'un pays où ils peuvent compter sur des réseaux de

compatriotes. Les restrictions sont donc contre-productives à l'aune même de l'intérêt économique du pays d'accueil: au lieu de favoriser une immigration qui contribue à optimiser le marché du travail, elles contraignent les migrants à aller non pas là où il y a des emplois, mais là où ils disposent de réseaux. « *Dans une étude que nous avons faite,* rapporte El Mouhoub Mouhoud, *on montre que le facteur effet de réseau joue un rôle clé dans la localisation des migrants, devant les variables habituelles du marché du travail, de la différence de taux de chômage, de la différence de taux de salaire, etc.* ». Ce qui, de fait, exclut tout réajustement économique spontané entre les besoins des régions d'accueil et ceux des régions de départ.



Migration nette en France 1950-2005

4. L'« IMMIGRATION CHOISIE» INCITE LES ÉTRANGERS À NE PAS CHOISIR LA FRANCE

Pour mener une politique d'immigration choisie, il faut de fait faire une distinction entre deux catégories de migrants : ceux qui, de par leurs compétences, nous intéressent économiquement, et ceux dont on préfèrerait ne pas subir la présence sur notre territoire. Ainsi, depuis 2007, le gouvernement s'emploie à expliquer que les uns représentent un gain pour la France alors que les autres sont avant tout un poids. Charge pour les finances publiques ou atteinte à notre identité nationale, les « immigrés subis » sont trop nombreux, difficilement intégrables et les dirigeants français s'appliquent à le faire savoir.

En parallèle, ils affectent de vouloir charmer les étrangers hautement qualifiés pour les inciter à venir s'installer en France. Lors de sa première visite en Inde, Nicolas Sarkozy déclarait ainsi vouloir multiplier par trois le nombre de visas accordés aux étudiants indiens : « *Je souhaite que les laboratoires, les universités françaises pensent systématiquement à l'Inde lorsqu'ils se tournent vers l'étranger, qu'ils se fixent pour priorité d'accueillir beaucoup plus d'étudiants indiens. (…) Je ne veux pas que dans les prochaines années se reproduise ce que nous avons connu sur les vingt-cinq dernières années, où nous avons grosso modo « loupé » l'opportunité de l'immigration asiatique que les Américains ont par ailleurs accueillie à bras ouverts et qui fait aujourd'hui l'essentiel de leurs prix Nobel et de leurs meilleurs chercheurs et ingénieurs dans leurs universités. Il n'y a aucune raison qu'on passe à côté de cette immigration asiatique. Valérie Pécresse est là pour signer un certain nombre d'accords avec ses homologues. Pour nous, c'est une absolue nécessité.* »[5]

Sous couvert de pragmatisme économique, Nicolas Sarkozy a donc affiché clairement, au moins au début de son mandat, son intention de fermer les frontières aux indésirables et de les ouvrir à l'élite des pays en développement. Reste, selon El Mouhoub Mouhoud, que la politique restrictive de la France et les discours de ses dirigeants « *très durs à l'égard de l'immigration* » ont un fort impact « *sur l'aversion qu'auraient [l]es très qualifiés à venir en France. C'est quelque chose qui les orienterait davantage vers des pays dans lesquels les discours ne sont pas si stigmatisants.* » Travaillant plus particulièrement sur les pays du sud de la Méditerranée, l'économiste constate que « *au Maroc, en Algérie, en Tunisie par exemple, les gens qui sont dans les communautés de savoir internationales, qui sont les plus qualifiés, ne viennent plus en France. Ils vont directement au Canada, aux États-Unis, etc., parce qu'on leur offre des perspectives. Ils peuvent anticiper ce qui va se passer, y compris pour leurs enfants.* »

En effet, l'un des points faibles de la politique d'immigration choisie de Nicolas Sarkozy c'est qu'en dépit de ses discours sur « *l'absolue nécessité* » d'accueillir des migrants très qualifiés, aucune politique réellement attractive n'a été mise en place. Les étrangers de choix, ceux-là mêmes qui élèvent le niveau de qualification et contribuent à la diversification de la population immigrée, ont une propension à vivre en famille qui n'a rien à envier à celle des immigrés subis. Ils sont par conséquent aussi susceptibles d'être entourés de personnes inactives — enfants ou conjoints — que les migrants arrivés sur le territoire en raison d'un mariage ou grâce au regroupement familial. Bien plus, le fait d'avoir une famille, ou de vouloir en fonder une, accroît la sensibilité de ces migrants convoités aux dimensions extra-professionnelles des conditions d'accueil offertes par un pays hôte, notamment la possibilité de s'y établir indéfiniment ou de construire leur vie sur des allers-retours entre leur nouveau lieu de résidence et leur pays d'origine.

5 Allocution de Nicolas Sarkozy devant la communauté française de New Dehli le 26 janvier 2008.

Or, à cet égard, l'étroitesse du lien que les titres de séjour français — cartes « salarié » et même « compétences et talents » — établissent entre la présence sur le territoire français et l'emploi qui y donne droit incite de très nombreux étrangers qualifiés et sollicités à ne pas choisir la France — en particulier lorsqu'ils ne viennent pas d'une ancienne colonie française et ne peuvent donc compter sur l'existence d'une diaspora éventuellement accueillante pour compenser l'inhospitalité de l'État. « *Du fait de l'absence d'une politique active, dynamique en termes de compétences et de talents – je pense que la politique récente des compétences et des talents n'est pas attractive, qu'elle n'aboutira pas à ses objectifs parce qu'elle ne donne pas un statut qui permette d'attirer cette main-d'œuvre très qualifiée et de s'insérer – on rentre très largement en compétition avec ce qu'offrent les Canadiens ou les Américains (je parle encore une fois de ceux qui s'adressent à cette population du sud de la Méditerranée). Donc si on veut vraiment être dans la course à la compétition technologique, il faudrait aller plus loin dans les statuts qu'on pourrait donner à ces compétences et ces talents* », conclut El Mouhoub Mouhoud.

L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LES FINANCES PUBLIQUES ET LA DÉMOGRAPHIE

L'idée selon laquelle les immigrés ponctionneraient les finances publiques et, ce faisant, coûteraient cher aux contribuables est largement répandue dans le discours public – et bien souvent corrélative à la stigmatisation de l'immigration familiale. D'aucuns vont même jusqu'à laisser entendre que les avantages offerts par le système de protection sociale français constituerait l'une des principales motivations de l'expatriation des migrants. Les étrangers sont alors portraiturés en oisifs, vivant aux crochets des autochtones par l'entremise de l'assurance chômage et de l'accès gratuit aux soins et à l'éducation pour leurs enfants. Sur ce point, une enquête d'Eurostat[6], menée à la fois auprès de migrants déjà présents en Europe et parmi des candidats au départ résidant encore dans leurs pays d'origine – en l'occurrence la Turquie, le Maroc, l'Égypte, le Ghana et le Sénégal – a apporté un démenti assez radical. Elle montrait en effet que seuls 3 à 28% des migrants avaient acquis des connaissances sur la protection sociale que pouvait leur offrir leur nouveau ou futur pays d'accueil.

Cela dit, il ne suffit certes pas de ne pas avoir été motivé par la perspective de services sociaux avantageux avant d'émigrer pour ne pas en bénéficier ensuite de manière disproportionnée et coûteuse pour le pays d'accueil. Une fois admis que les étrangers ne viennent pas en France pour abuser des bienfaits de l'État providence, il reste donc à examiner la pertinence de l'assertion selon laquelle ils contribuent à l'accroissement des déficits publics.

1. CONTRIBUTIONS COMPARÉES DES NATIFS ET DES IMMIGRÉS

L'économiste Lionel Ragot a participé à un travail réalisé pour la MIRE (centre de recherches du ministère de la Santé, des Affaires sociales et du Travail) sur l'impact qu'a l'immigration sur les comptes de la protection sociale. Concernant la méthodologie employée, Lionel Ragot précise : « *Malgré l'absence de statistiques ethniques, on peut trouver les informations permettant de distinguer les natifs des immigrés. Par exemple, en regardant l'enquête '*Budget de famille*' de l'Insee, on a le lieu de naissance, on a la nationalité et on peut catégoriser ce qu'on appelle les natifs et les immigrés.* »

Pour répondre à la question : « *Qu'est-ce qu'apporte l'immigration au financement de la protection sociale ?* », les auteurs de cette étude ont imaginé trois types de politiques d'immigration : « *une politique dans laquelle les flux qui entrent ont les mêmes caractéristiques que les flux actuels. Une politique dans laquelle on est un peu plus sélectifs, on considère que les flux qui entrent ont un niveau de qualification qui correspond à la moyenne de la population française (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui). [Enfin], une politique très sélective au sens où les flux qui entrent auraient un niveau de qualification qui correspond à celui des natifs de 25 à 35 ans, soit ceux qui sont les plus qualifiés ; [ce qui permet de savoir] quel serait l'apport d'une immigration beaucoup plus sélective, du point de vue de la structure par qualification* », détaille Lionel Ragot.

Deux éléments importants permettent de déterminer l'apport ou le poids que représentent les immigrés pour les comptes sociaux : ce sont la structure par âge et la structure par qualification. En ce qui concerne la structure par âge, celle de la population immigrée résidant en France aujourd'hui est très différente de celle des natifs. « *On a une concentration beaucoup plus importante entre 25 et 50 ans pour la population immigrée, alors que ce n'est pas le cas pour la population des natifs.* » Lorsque l'on regarde les flux nets d'entrées sur le territoire en 2005, « *on voit bien que les entrées oscillent principalement entre 25 et 45-50 ans. Les immigrés qui entrent sur le territoire français sont des personnes qui sont dans la tranche d'âge active principalement* », constate Lionel Ragot.

6 Eurostat, 2001, « Facteur d'attraction et de répulsion à l'origine des flux migratoires internationaux, rapport comparatif », Working paper, 3/2000/E/n°14.

Quant aux structures par qualification, elle sont différentes elles aussi. « *Les immigrés sont moins bien qualifiés que les natifs, même si on a vu une amélioration sensible, mais moins importante que [chez] les natifs.* » Les auteurs de l'étude ont comparé les niveaux de qualification par âge des populations immigrée et autochtone en 2006, en distinguant trois niveaux de qualification : les faiblement qualifiés - qui n'ont pas le niveau baccalauréat -, les moyennement qualifiés - qui ont le niveau baccalauréat -, et les hautement qualifiés - qui ont un diplôme supérieur au baccalauréat. « *On voit que les personnes qui ont plus de 70 ans sont essentiellement peu qualifiées, mais ce qui est intéressant,* estime l'économiste, *c'est de regarder la population active actuelle. Si on prend les personnes de 35 ans, en 2006, en France, on constate que 56 % des immigrés étaient faiblement qualifiés, contre 44 % pour les natifs. Pour les personnes de 35 ans hautement qualifiées, on a 28 % des immigrés contre 37 % des natifs. Il y a donc une différence assez sensible dans la structure par qualification. Les immigrés de la population active actuelle sont moins bien qualifiés que les natifs. Les projections évoluent bien sûr, les immigrés sont de plus en plus qualifiés mais il persiste cet écart entre les natifs et les immigrés.* »

En ce qui concerne le montant des prélèvements effectués par l'État, qui indique l'importance de la contribution aux finances publiques des autochtones et des immigrés, la comparaison joue en la défaveur des derniers. « *En moyenne (j'insiste bien là-dessus), les immigrés contribuent moins aux finances publiques. On a une première explication, c'est pour une raison relativement simple : ils ont une structure par qualification plus faible.* » Le fait que les étrangers soient en moyenne moins qualifiés entraîne logiquement des revenus moindres, donc des prélèvements fiscaux et sociaux, calculés au prorata du salaire, moins élevés. On le voit clairement dans le détail des taxes et cotisations : les deux types de taxes pour lesquelles les natifs contribuent plus que les immigrés celles dépendant des revenus du travail et celles liées au patrimoine. « *Par contre si on regarde [les taxes sur] la consommation à travers la TVA ou les impôts locaux*, explique Lionel Ragot, *on trouve à peu près les mêmes profils. C'est vraiment la structure par qualification qui explique qu'à tout âge un immigré contribue moins en moyenne aux finances publiques qu'un natif.* »

Lorsque l'on se penche sur la structure par âge des prestations sociales perçues, toujours en comparant la moyenne des montants versés aux natifs et aux immigrés, il apparaît que « *l'écart est beaucoup moins important . [Certes], les immigrés actifs (25-50 ans) perçoivent un peu plus de prestations sociales, en moyenne, qu'un natif,* analyse Lionel Ragot. *Par*

Figure 3 : Structures par âge et niveau de qualification des populations immigrées et autochtones en 2006

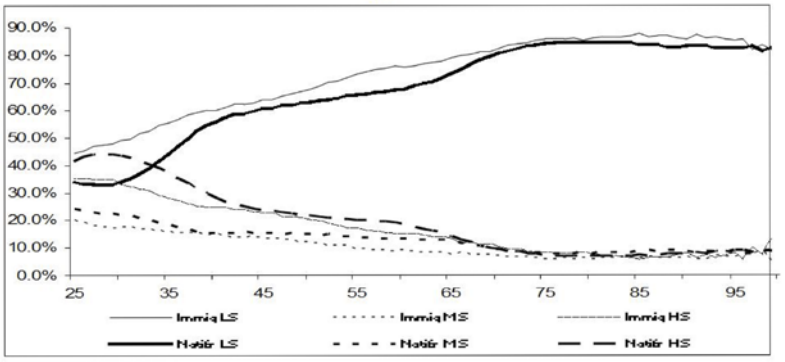


Figure 4 : Structure par âge des prélèvements (en euros)

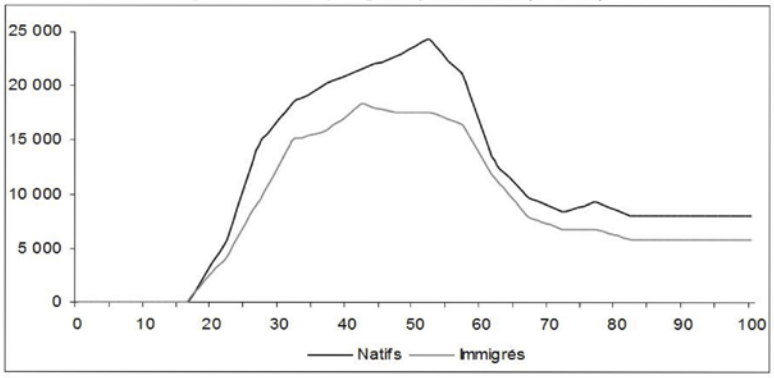
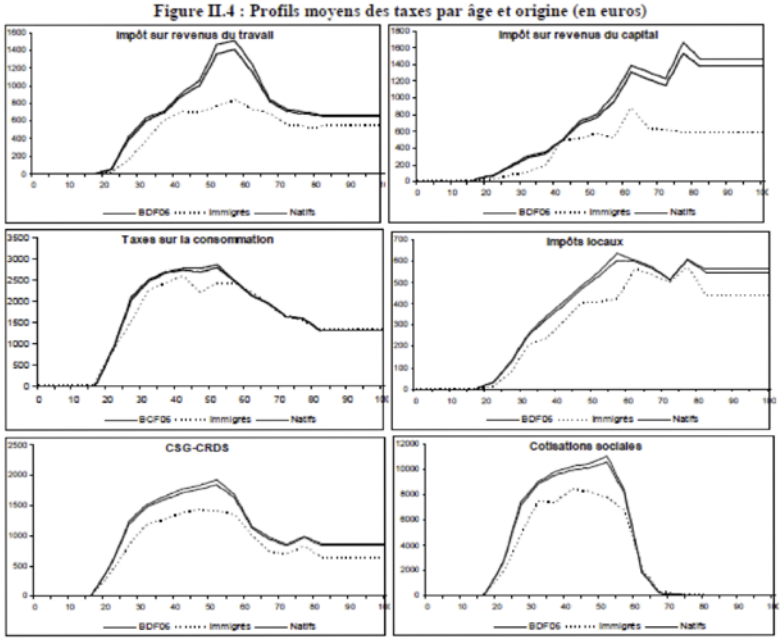


Figure II.4 : Profils moyens des taxes par âge et origine (en euros)



Sources : Enquête Budget des Familles 2006, Enquête Soins-Santé 1993, Calculs des auteurs

Figure 5 : Structure par âge des transferts (en euros)

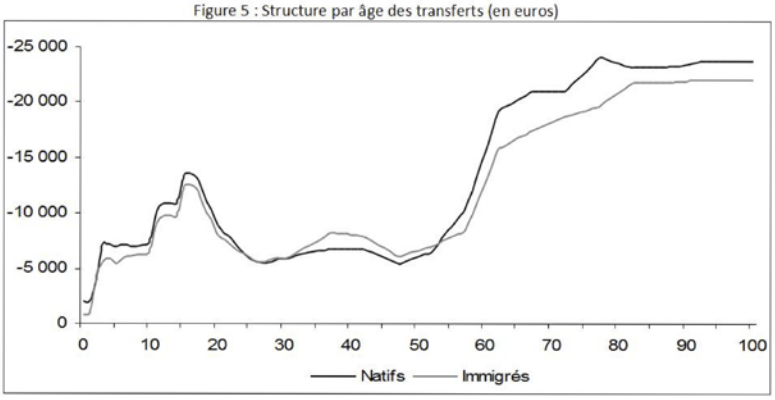


Figure 6 : Structure par âge des taxes nettes (en euros)

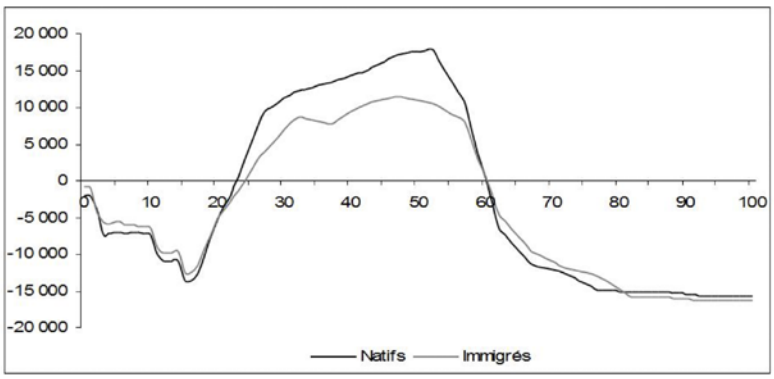
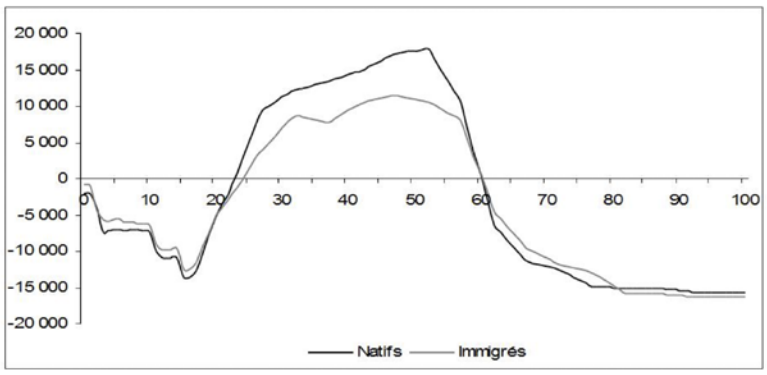


Figure 6 : Structure par âge des taxes nettes (en euros)



contre ce n'est pas vrai après. Clairement, on voit bien qu'après 55-60 ans, en moyenne, un immigré perçoit moins de prestations sociales. » En effet, les immigrés perçoivent moins de retraites, en moyenne, et font moins appel aux dépenses de santé que les natifs. Or, « *c'est en fin de vie que les dépenses de santé sont les plus importantes - et la retraite naturellement - ce qui explique qu'en moyenne un immigré perçoit moins de transferts sociaux qu'un natif après 60 ans.* » Le fait que les immigrés perçoivent un peu plus de prestations sociales à l'âge actif s'explique par plusieurs raisons. D'abord, le fait que « *les immigrés ont une probabilité d'être au chômage un peu plus élevée [que les natifs], donc ils perçoivent plus d'allocations chômage.* » Et les deux postes de dépenses, qui découlent directement de ce premier fait, sont le RMI et les aides au logement. Mais Lionel Ragot rappelle « *que ce sont des postes qui sont beaucoup moins importants dans l'ensemble des transferts sociaux, les deux postes les plus importants étant les retraites et la santé.* »

Ainsi, si on soustrait des recettes fiscales ce que les immigrés perçoivent de la protection sociale à chaque âge, on obtient la contribution nette aux finances publiques. Si avant 20 ans et après 60 ans les étrangers coûtent, en moyenne, moins cher à l'État que les autochtones, à l'âge actif « *la contribution nette d'un immigré, en moyenne (je le dis à chaque fois et j'insiste bien sur ce point), est moins importante qu'un natif* », explique l'économiste.

« *Mais tout ça c'est en moyenne* », relativise Lionel Ragot. En effet, si « *on applique les différents profils que je vous ai présentés, par âge, à la structure de la population – la structure par âge des immigrés n'est pas la même que celle des natifs, ils sont particulièrement concentrés dans la population active -, ça veut dire que globalement la contribution au budget des administrations publiques des immigrés, en 2005, était positive et de l'ordre de 12 milliards d'euros. (…) Si on ramène ça par immigré, grosso modo la contribution nette d'un immigré, en 2005, était de 2 250 € alors que celle d'un natif était de 1 500 €.* »

À la question de savoir si les immigrés menacent l'équilibre des budgets sociaux de la France en bénéficiant plus qu'ils n'y contribuent, Joël Oudinet ne répond pas autre chose : « *les études montrent que le solde est plutôt positif : ils dépensent en moyenne plus en impôts qu'ils ne bénéficient d'aides sociales. L'impact est d'autant plus positif que les migrants sont qualifiés.* »

2. INCIDENCE DE L'IMMIGRATION SÉLECTIVE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Si l'on détaille la structure par âge de la contribution nette des immigrés en fonction de leur niveau

Tableau 1 : La population française dans le scénario de référence (2000-2100)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2080	2100
Population totale *(en milliers)*	59 376	62 342	65 041	67 305	69 306	70 595	71 309	72 925	74 790
Population en âge de travailler *(15-64 ans, en milliers)*	38 478	40 531	40 674	40 354	40 026	40 352	40 918	41 726	43 043
Part des immigrés *(en % de la population totale)*	7,3%	8,3%	8,7%	9,0%	9,1%	9,1%	9,0%	8,5%	8,3%
Ratio de dépendance *(Pop 65 et plus / Pop 15-64 en %)*	25,5%	25,6%	32,4%	38,7%	44,1%	45,4%	45,1%	45,0%	44,3%

Tableau 2 : Structure par qualification de la population en âge de travailler (2000-2010)

		2000	2010	2020	2030	2040	2050	2100
Hautement qualifiés (15-64 ans)	Natifs (a)	25,2%	29,3%	32,9%	35,9%	36,8%	36,9%	36,9%
	Immigrés (b)	17,6%	21,5%	25,0%	27,0%	27,9%	28,1%	28,1%
	Population totale (c)	**24,6%**	**28,6%**	**32,1%**	**35,0%**	**35,9%**	**36,1%**	**36,1%**
Moyennement qualifiés (15-64 ans)	Natifs (a)	16,9%	21,2%	25,6%	29,6%	32,9%	33,7%	33,7%
	Immigrés (b)	10,3%	14,1%	18,2%	21,9%	25,4%	26,5%	26,5%
	Population totale (c)	**16,3%**	**20,5%**	**24,8%**	**28,8%**	**32,1%**	**33,0%**	**33,1%**
Faiblement qualifiés (15-64 ans)	Natifs (a)	57,9%	49,5%	41,5%	34,5%	30,3%	29,4%	29,4%
	Immigrés (b)	72,1%	64,4%	56,8%	51,1%	46,7%	45,5%	45,5%
	Population totale (c)	**59,1%**	**50,9%**	**43,1%**	**36,2%**	**32,0%**	**30,9%**	**30,8%**

(a) en pourcentage de l'ensemble des natifs (15-64 ans)

(b) En pourcentage de l'ensemble des immigrés (15-64 ans)

(c) En pourcentage de l'ensemble de la population (15-64 ans)

Tableau 5 : Besoin de financement de la protection sociale pour le scénario *sans immigration* (2000-2100)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2080	2100
Dépenses de protection sociale *(en % du PIB)*									
Scénario de référence	27,1%	30,6%	30,8%	31,8%	32,3%	32,9%	32,8%	33,0%	32,9%
Sans Immig (a)	***0,0%***	***0,2%***	***0,6%***	***0,9%***	***0,8%***	***1,3%***	***1,1%***	***2,2%***	***1,9%***
Besoin de financement de la protection sociale *(en % du PIB)*									
Scénario de référence	0,0%	-0,5%	-0,8%	-1,7%	-2,4%	-3,0%	-3,0%	-3,0%	-3,0%
Sans Immig (a)	***0,0%***	***-0,2%***	***-0,6%***	***-1,0%***	***-0,9%***	***-1,3%***	***-1,1%***	***-2,3%***	***-1,9%***
(a) Déviation en points de pourcentage par rapport au scénario de référence									
(b) Déviation en pourcentage du scénario de référence									
Source : Calculs des auteurs									

Tableau 6 : Besoin de financement de la protection sociale pour les scénarios de politique migratoire ambitieuse (2000-2100)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2080	2100
Dépenses de protection sociale *(en % du PIB)*									
Scénario de référence	27,1%	30,6%	30,8%	31,8%	32,3%	32,9%	32,8%	33,0%	32,9%
Immig non selective (a)	***0,0%***	***-0,1%***	***-0,6%***	***-0,6%***	***-0,9%***	***-0,8%***	***0,1%***	***-0,7%***	***-0,5%***
Immig neutre (a)	***0,0%***	***-0,2%***	***-0,7%***	***-1,2%***	***-0,8%***	***-1,2%***	***-0,3%***	***-1,0%***	***-0,2%***
Immig selective (a)	***0,0%***	***-0,3%***	***-0,8%***	***-1,2%***	***-0,9%***	***-1,1%***	***-0,4%***	***-0,8%***	***-0,1%***
Besoin de financement de la protection sociale *(en % du PIB)*									
Scénario de référence	0,0%	-0,5%	-0,8%	-1,7%	-2,4%	-3,0%	-3,0%	-3,0%	-3,0%
Immig non selective (a)	***0,0%***	***0,1%***	***0,6%***	***0,6%***	***0,9%***	***0,8%***	***-0,2%***	***0,6%***	***0,5%***
Immig neutre (a)	***0,0%***	***0,2%***	***0,7%***	***1,1%***	***0,8%***	***1,1%***	***0,2%***	***0,9%***	***0,1%***
Immig selective (a)	***0,0%***	***0,3%***	***0,8%***	***1,2%***	***0,8%***	***1,1%***	***0,3%***	***0,7%***	***0,0%***
(a) Déviation en points de pourcentage par rapport au scénario de référence									
(b) Déviation en pourcentage du scénario de référence									
Source : Calculs des auteurs									

de qualification, on constate effectivement que plus un étranger est hautement qualifié, plus son apport aux finances publiques est important. Pour Lionel Ragot, cette constatation «*est à la base de tout le débat sur l'immigration sélective. On se dit que si on avait des flux d'immigrés (…) nettement plus qualifiés, on aurait une contribution plus importante aux compte de la protection sociale.*» Mais il ne suffit pas de faire une étude statique sur une année pour tirer des conclusions sur les avantages économiques que représenterait pour l'État cette immigration hautement qualifiée que Nicolas Sarkozy cherche à attirer en France.

En effet, Lionel Ragot explique que «*le problème c'est que l'immigration est un choc démographique: on augmente la population et on modifie un peu sa structure par qualification et par âge. Et ce choc démographique a des répercussions non pas sur une année mais sur toutes les années qui vont suivre. Ils vont rester, ils font faire des enfants, leurs descendants vont contribuer également au développement de l'économie, etc., donc si on veut bien prendre en compte les évolutions, ce que rapporte ou ce que coûte l'immigration à l'économie française, il ne faut pas le regarder uniquement pour une année donnée, il faut vraiment le regarder en dynamique.*» Les auteurs de l'étude pour la MIRE se sont donc projetés sur un siècle pour dessiner non pas une prospective mais des scénarios variantiels.

Selon les tendances projetées l'Insee – qui vont jusqu'en 2050, mais que les économistes ont prolongé jusqu'à la fin du siècle –, la population française va croître progressivement pour atteindre un total de près de 75 millions de personnes en 2100. La population active va quant à elle connaître une baisse jusqu'en 2040 mais restera légèrement supérieure à 40 millions avant de progresser dans la deuxième moitié du XXIe siècle. La part des immigrés suivra la tendance inverse: après une légère augmentation, qui la portera à 9 % de la population totale à partir de 2030, elle diminuera vers la fin du siècle. Le plus grand bouleversement concerne le ratio de dépendance (population des 65 ans et plus par rapport à la population en âge de travailler) qui va passer de 25,5% en 2000 à 45% en 2050 pour se stabiliser autour de 45% en 2100. C'est le problème du vieillissement démographique.

En ce qui concerne la structure par qualification, on constate que le niveau d'éducation des natifs, comme celui des immigrés, va continuer à augmenter. «*Sur l'horizon du siècle, la part des hautement qualifiés va fortement progresser: on va passer d'un quart [en 2000] à 36% [en 2100]. Et la part des faiblement qualifiés, qui était de 60% dans la population totale en 2000, va tomber à 30% à la fin du siècle,* précise Lionel Ragot. *Ça affecte aussi bien les natifs que les immigrés mais il reste un écart entre les deux, on n'a pas une convergence de la structure par qualification des immigrés vers celle des natifs.*»

À cause du vieillissement démographique, «*à travers deux piliers de la sécurité sociale qui sont principalement les retraites et la maladie*», le besoin de financement des dépenses de la protection sociale va fortement augmenter: il atteindra 3 % du PIB d'ici 2050 à la fin du siècle – entre 1 et 1,5 % pour les retraites et 0,3 % pour la maladie. «*Qu'est-ce que l'immigration apporte ou n'apporte par rapport à ce que je vais appeler le fardeau fiscal du vieillissement?*», s'est interrogé Lionel Ragot. «*Le premier travail qu'on a essayé de faire ça a été de regarder ce qu'il se passerait sur les comptes de la protection sociale si les flux nets d'immigration étaient égaux à zéro depuis l'an 2000. Nos résultats sont sans ambiguïté: si on compare avec immigration et sans immigration, on voit bien que l'immigration a un apport au financement de la protection sociale puisque sans immigration, en 2050 ce n'est pas 3% du PIB en plus qu'il faut trouver pour financer la protection sociale, c'est quelque chose de l'ordre de 4,3%. Ça montre bien que l'immigration réduit le fardeau fiscal lié au phénomène du vieillissement démographique.*» La contribution de l'immigration au financement de la protection sociale est donc sans conteste importante.

Mais le serait-elle encore plus en cas de politique d'immigration moins sélective ou plus sélective? La question est de savoir si on peut légitimer une politique d'immigration choisie par ce qu'elle peut apporter aux finances publiques, puisque, comme on l'a vu, un immigré plus qualifié contribue davantage à la protection sociale.

Pour répondre à cette question, les économistes ont imaginé une politique qui serait nettement plus ambitieuse en terme d'accueil que celle qui est menée aujourd'hui. Pour ce faire, ils se sont basés sur les flux d'immigration qui équivaudraient en pourcentage de la population à ce que la France a connu lors de la dernière grande vague d'immigration, à la fin des années 1950 et au début des années 1960. Ce qui reviendrait à 180.000 entrées nettes en 2030 (contre 100 000 aujourd'hui) et jusqu'à 250 000 à l'horizon 2060 et jusqu'à la fin du siècle. Et la conclusion qu'ils en ont tiré c'est que, si la France décidait d'ouvrir un peu plus largement ses frontières et d'appliquer une politique d'immigration non sélective, à l'horizon 2030, le besoin de financement de la protection sociale ne serait plus de 3 % du PIB, mais de 2,4 %. L'immigration permettrait de réduire le fardeau fiscal de 0,6 points de PIB.

À l'inverse, en imaginant que l'on pousse la politique sélective encore plus loin pour n'accueillir que des flux d'immigration ayant la structure par qualification des 25-35 ans natifs, soit les plus qualifiés – ce qui n'est pas réalisable pour Lionel Ragot –, le gain s'élèverait alors à 1,2 point de PIB à l'horizon 2050. Le besoin de financement passerait alors à 1,8 % du PIB.Toutefois, si on se projette jusqu'à la fin du siècle, la tendance s'inverse totalement. Ainsi, il s'avère qu'« *une immigration très sélective n'a aucun effet sur la réduction du fardeau fiscal à l'horizon de la fin du siècle. Alors qu'on baisse encore de 0,5 point de PIB dans le cas d'une immigration non sélective.* »

Lionel Ragot explique en quoi les bénéfices économiques d'une immigration choisie ont leur limites : « *La raison est simple : si vous faites une immigration plus sélective, vous faites entrer les hautement qualifiés, [soit des personnes] qui ont une espérance de vie plus élevée, qui vont toucher une retraite plus importante et avoir des prestations maladie plus importantes. A court et moyen termes, ils arrivent, ils sont sur le marché du travail, ils cotisent donc effectivement c'est bénéfique. Mais une fois qu'ils arrivent à l'âge de la retraite, ils perçoivent beaucoup plus.* » La sélectivité de l'immigration a donc des effets bénéfiques sur les finances publiques seulement à court et moyen termes. A long terme, l'effet sur le fardeau fiscal est nul.

3. CONTRIBUTION DE L'IMMIGRATION À L'ÉVOLUTION DE LA DÉMOGRAPHIE ET DU SYSTÈME DES RETRAITES

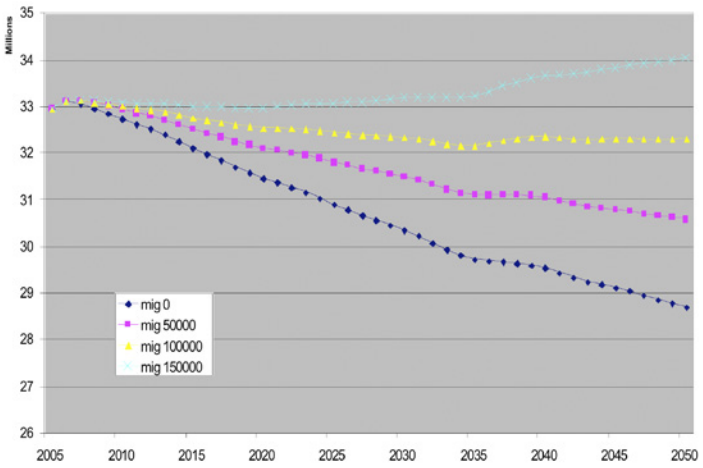
Qu'en est-il de l'impact de l'immigration sur le maintien du système des retraites que l'inexorable vieillissement de la population française menace ? Comme l'explique Didier Blanchet, chef des études économiques d'ensemble de l'Insee, on distingue deux composantes dans le vieillissement de la population : « *le vieillissement par le haut, qui résulte de la hausse de l'espérance de vie, et le vieillissement par le bas, qui résulte de la baisse du nombre des naissances.* » L'immigration peut compenser le second, mais pas le premier. En effet, le vieillissement par le haut ne pourrait être évité « *qu'en prenant le parti d'accroître indéfiniment la taille de la pyramide des âges à la base, ce qui [nous ferait] entrer dans une dynamique de croissance démographique indéfinie, permanente et assez rapide.* » Un scénario « *irréaliste* » pour Didier Blanchet.

En revanche, « *on peut très simplement compenser le vieillissement par le bas par l'immigration sans rentrer dans cette logique de croissance démographique perpétuelle. Si vous demandez à l'immigration de juste compenser le déficit de naissances par rapport au seuil de remplacement des générations, vous débouchez à long terme sur une population stationnaire* », précise l'économiste. Le seuil de remplacement de la population française est de 2,1 alors que son taux de fécondité n'est que 1,8. Il manque donc 100 000 naissances par an pour assurer le remplacement des générations. « *Un flux migratoire d'une ampleur à peu près comparable permet [donc] de combler ce déficit.* » Soit 100.000 entrées nettes par an. Mais Didier Blanchet ajoute que quelque soit le nombre effectif d'entrées, il n'aura de toute façon par d'impact à long terme sur le total de la population : « *Si le flux se bloque à un niveau plus élevé, si vous faites une hypothèse de 150 000 entrées par an, ou si vous faites l'hypothèse que le flux se stabilise à un niveau plus bas, de l'ordre de 50 000 entrées par an, vous aurez des phases transitoires soit de croissance de la population, soit de décroissance de la population, mais le résultat démographique c'est que, quand vous combinez une population qui spontanément ne se renouvelle pas avec un flux migratoire constant, quoiqu'il arrive, à long terme, vous débouchez sur une population stationnaire.* »

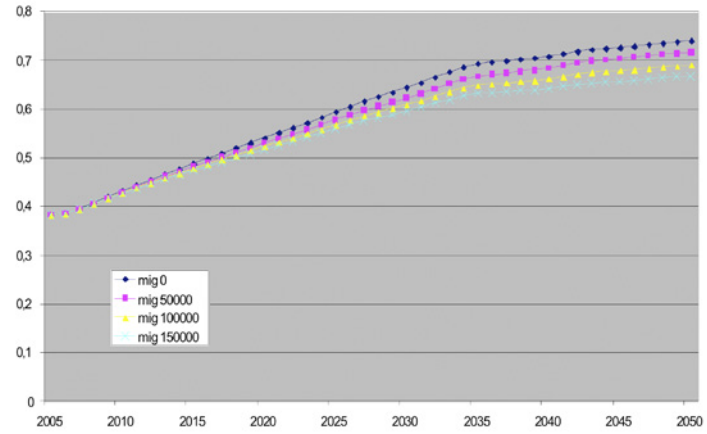
Pour évaluer l'apport de l'immigration à l'effectif de la population active des 20-59 ans, l'Insee a projeté quatre scénarios basés sur les hypothèses d'entrées nettes égales à zéro, 50 000, 100 000 et 150 000. En l'absence de flux migratoire, la population active passerait de 33 millions à 29 millions à l'horizon 2050. Avec un flux de 50.000 entrées, le décroissement est moindre, la population active atteindrait l'équivalent de 30 millions de personnes. Après une période transitoire de baisse qui nuirait au remplacement des générations à court terme, l'effectif se stabiliserait à 32 millions en 2050 si l'on suit le scénario central de 100 000 entrées par an. Enfin, l'arrivée annuelle de 150 000 immigrés permettrait d'enrayer immédiatement la baisse de la population active et d'atteindre un niveau final de l'ordre de 34 millions d'habitants. Soit 1 million de plus qu'aujourd'hui.

« *En ce qui concerne l'impact de l'immigration sur le système de retraites, on doit dire que l'immigration n'est pas suffisante pour régler le problème, mais elle est une condition nécessaire pour pouvoir maintenir une population active de même niveau* », confirme l'économiste Joël Oudinet. « *Mais,* relativise Didier Blanchet, *il faut avoir en tête qu'en matière de retraites le gros problème ce n'est pas la baisse du nombre d'actifs, c'est surtout le fait de faire face à beaucoup plus de retraités* ».

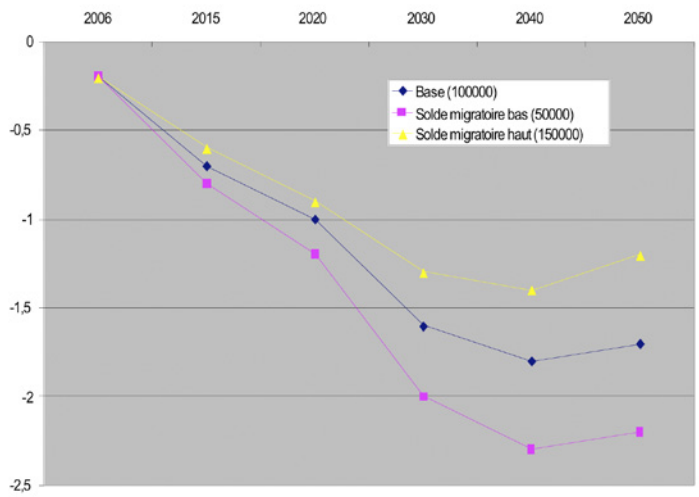
L'Insee a donc appliqué les mêmes hypothèses de zéro, 50 000, 100 000 et 150 000 au ratio de dépendance des 60 ans et plus à la population active des 20-59 ans. Les variantes migratoires ont toujours



Effectif de la population 20-59 ans(Source: Insee, 2006)



Ratio 60+/20-59, selon hypothèse migratoire (Source : Insee, 2006)



Déficit prévisionnel du système de retraites
(en points de PIB; source COR, 7eme rapport, 2007)

une incidence mais moindre. Aucun des scénarios ne permet d'empêcher l'augmentation très importante de ce ratio qui passe de 40% en 2005 à environ 70% à l'horizon 2050. « *Donc, que vous ayez une immigration nulle ou une immigration de 150 000, l'incertitude que ça introduit à très long terme sur ce ratio de dépendance est d'à peu près 5 points. (…) [S]i vous utiliser des flux raisonnables, vous corrigez le problème de façon relativement marginale. Mais ça peut toujours être intéressant du point de vue de l'équilibre des retraites.* » en conclut Didier Blanchet.

Une autre étude, réalisée en 2007 par le Conseil d'orientation des retraites (COR), évalue pour sa part l'impact de l'immigration sur le déficit prévisionnel du système des retraites. Trois scénarios sont ici envisagés : 50 000, 100 000 et 150 000 entrées annuelles. « *Dans le rapport du COR, [les] jeux de variantes démographiques [sont] assez complets, donc avec les hypothèses économiques centrales de l'époque : le chômage à environ 4,5% et la productivité à 1,8%. [L]e besoin de financement du système de retraites [s'exprime] en part de PIB et on part de l'hypothèse d'une parfaite homogénéité entre population migrante et population nationale (même productivité, même taux de chômage, etc.),* précise Didier Blanchet. *On constate que + 50 000 en termes de flux migratoires réduit d'à peu près 0,5 point le déficit prévisionnel en 2050.* » C'est-à-dire que le scénario d'un flux migratoire équivalent à 50.000 personnes porterait le déficit prévisionnel du système des retraites à – 2,2 % environ. Une immigration égale à 100 000 le réduirait à – 1,7 % et dans la dernière hypothèse, soit 150 000 migrants, le déficit ne serait plus que de – 1,2 %. *« Ce qui n'est pas négligeable,* commente Didier Blanchet. *Quand on voit ce graphique on se dit que ça a un effet relatif assez important sur la solution du problème.* »

On pourrait se demander pourquoi ces différentes études ne poussent pas plus loin les projections en envisageant les hypothèses de 200 000, 250 000, 300 000 entrées de migrants par an. En effet, étant donné la réduction exponentielle du déficit du système des retraites de 0,5 point par tranche de 50 000 migrants supplémentaires, la logique voudrait qu'un flux de migration équivalent à 250 000 personnes permette de pallier complètement aux insuffisances budgétaires de ce système. Le démographe concède qu'il n'y aucune raison scientifique à cette limitation : aller au-delà des 150 000 n'est tout simplement pas envisagé par les statisticiens, probablement parce que les pouvoirs publics engagés dans une lutte contre l'immigration « subie » – voire, à présent dans un projet de réduction de l'immigration légale – ne souhaitent pas s'embarrasser de chiffres qui jettent le doute sur la rationalité de leur politique.

L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

SALAIRES ET TAUX DE CHÔMAGE : DEUX MYTHES TENACES

Affichant son soutien au ministre de l'Intérieur, sous le feu des critiques après avoir annoncé son intention de réduire l'immigration légale de 20.000 personnes par an, Hervé Morin, ancien ministre de la Défense et président du Nouveau Centre, déclarait récemment : « *Que Claude Guéant dise "il faut arrêter les flux migratoires", je l'approuve, parce que les flux migratoires pèsent sur le pouvoir d'achat, parce qu'ils pèsent sur les salaires.* »[7] L'argument économique qui consiste à présenter l'afflux d'étrangers sur le marché du travail comme un facteur de détérioration des salaires est ainsi traditionnellement et régulièrement mis en avant par les partisans d'un rationnement de l'immigration.

L'idée selon laquelle la présence d'immigrés sur le marché du travail – pour la plupart prêts à accepter n'importe quel emploi et moins regardants que les autochtones sur le niveau de revenus qu'on leur propose – autoriserait les employeurs à maintenir les salaires au plus bas, n'est pas seulement répandue dans la classe politique : elle est également ancrée dans les mentalités des populations européennes – faut-il y voir une relation de cause à effet ? -, comme le montre l'économiste Joël Oudinet : « *Cette idée a été chiffrée dans une enquête européenne. Le présupposé soumis était : "la présence d'immigrés sur le marché du travail ferait baisser le salaire des natifs". 50% des Français le pensent vrai. Les Français sont plus inquiets que les Allemands et les Britanniques. En Europe, les plus inquiets étaient plutôt en Grèce, en Hongrie, en Irlande. À l'inverse, les Italiens, les Luxembourgeois, les Portugais et les Suédois étaient les moins inquiets. La différence se joue surtout au niveau de l'instruction : ce sont les moins instruits qui sont les plus inquiets. [Mais également] les plus âgés et les personnes sans emploi.* » Une étude réalisée aux Pays-Bas, en 2002, montrait même que malgré des statistiques prouvant que l'immigration n'avait eu aucune incidence sur les salaires, le ressenti de la population restait exactement le même.

Pourtant, confirmant ces statistiques néerlandaises, les économistes s'accordent à dire que ce présupposé est sans fondements. Certes, d'un point de vue théorique, « *les salaires sont effectivement susceptibles de baisser s'il y a une concurrence entre les demandeurs*, concède Joël Oudinet. *[Mais] cela n'est valable que pour les emplois substituables : mêmes types de compétences et de qualifications. A l'inverse, les emplois complémentaires voient leurs revenus s'accroître. Mais dans les faits, toutes les études montrent que les effets sont très limités. On peut voir dans certains cas certaines baisses, pour ceux qui sont en concurrence, et certaines hausses, pour ceux qui ne le sont pas, mais c'est très très faible.* » Aussi une étude américaine montre-t-elle qu'en cas d'augmentation de 1% de la population active – en France cela équivaudrait à l'arrivée 270.000 personnes –, le salaire des natifs non qualifiés ne baisserait que de 0,2 à 1 %. « *Et souvent les études européennes montre qu'ici les élasticités sont encore plus faibles qu'aux États-Unis* », ajoute Joël Oudinet.

De plus, si certains salaires connaissent une légère baisse du fait de l'arrivée d'étrangers sur le marché du travail, ce ne sont pas ceux des autochtones : « *La concurrence se joue essentiellement entre les anciens immigrés et les nouveaux arrivants*, explique l'économiste. *Ce sont donc les premiers qui voient leurs salaires baisser. Parce qu'ils se retrouvent dans les mêmes secteurs : construction, restauration, commerce, services, ménage… Dans toute l'Europe, ce sont les immigrés qui font tourner ces secteurs-là.* »

On peut donc affirmer que les faits contredisent clairement cette idée d'une baisse des salaires imputables à l'immigration. Depuis peu, et pour la première fois, il est même possible de dire que la présence d'immigrés sur le marché de l'emploi aurait, à l'inverse, plutôt tendance à impacter positivement les revenus des autochtones. C'est, en effet, ce que démontre une étude[8] réalisée en 2010 par Javier Ortega, chercheur à la London School of Economics, et Grégory Verdugo, chercheur associé à la Banque de France. Les auteurs ont étudié l'impact de l'immigration sur le marché du travail sur la période allant de 1962 à 1999. Pour affiner leurs calculs, ils ont utilisé la méthodologie récente de l'économiste américain Georges Borjas qui permet de corriger un certain nombre de biais non pris en compte dans la plupart des autres travaux. Ils ont constaté que non seulement « *l'immigration a aidé les autochtones à grimper les échelons professionnel* », mais que, en plus, « *l'arrivée de migrants d'un niveau d'éducation et d'expérience donné aurait permis aux autochtones ayant le même niveau de se libérer de la contrainte d'occuper des emplois peu rémunérés et d'accéder à des postes mieux payés.* » Ainsi, « *une croissance de 10 % de l'immigration entraînerait une hausse de l'ordre de 3% des salaires des natifs* ».

Quant à l'autre idée reçue qui voudrait que les immigrés prennent l'emploi des autochtones, elle est tout aussi ancrée dans l'esprit des Européens, comme le montre Joël Oudinet en se basant toujours sur la même étude : « *En France 40% pensent cela. Les Français sont moins un peu moins inquiets sur*

7 Radio classique, 18 avril 2011.

8 Javier Ortega et Grégory Verdugo, *Immigration and the Occupational Choice of Natives : a factor proportions approach*, janvier 2011.

cette question que les Allemands et les Britanniques». Mais l'inquiétude des Français à ce sujet n'est pas plus justifiée que celle de voir baisser leurs salaires du fait de l'arrivée de migrants. En effet, le marché du travail se dilate pour s'adapter à l'afflux de nouveaux venus: «*Les immigrés sont aussi consommateurs, ils créent donc de la demande supplémentaire, donc des emplois,* rappelle Joël Oudinet. *Toutes les études montrent, et c'est encore plus significatif que sur les salaires, que les migrants arrivants créent leurs propres emplois. Nous avons simulé un modèle macro-économétrique là-dessus, en 2007: en imaginant une augmentation de 10 % du flux d'immigration au Royaume-Uni, le taux de chômage n'augmenterait alors que de 0,01 point au bout de 13 ans. Et si on allait jusqu'à + 1 % de population active, le taux de chômage n'augmentait même que de 0,58 %.*» Les exemples empiriques de l'arrivée en France des rapatriés d'Algérie en 1962 – 1 million de personnes, le chômage n'a augmenté que de 0,2 % – et des Cubains en Floride confirment l'impact quasi nul que des afflux, même massifs, d'étrangers ont sur le taux de chômage du pays d'accueil.

Par ailleurs, Dominique Paillé, président de l'Ofii, reconnaît lui-même que «*quel que soit le niveau du chômage, nous avons besoin d'une immigration régulière*» car «*certains emplois ne trouveront de toute façon pas preneurs parmi les salariés nationaux*»[9]. Si les secteurs des services, du bâtiment, de l'agriculture, de la restauration ou des travaux publics recrutent massivement leur main-d'œuvre parmi la population immigrée, c'est en effet qu'ils peinent à trouver preneurs pour les emplois pénibles et avides de flexibilité parmi les autochtones. Dans l'enquête «Besoins en main-d'œuvre 2010» de Pôle emploi, on apprend que «*40 % des employeurs mettent en avant une pénurie de candidats au sein de certaines branches de métiers*». Mais on apprend également que parmi les 15 métiers cités par les entrepreneurs comme étant les plus «*porteurs*» – c'est-à-dire ceux pour lesquels l'offre est abondante et le restera dans l'avenir – on trouve les cuisiniers, les maçons, les aide-soignants, «*les serveurs de cafés, de restaurants et commis*», les ouvriers agricoles, «*les menuisiers et ouvriers de l'agencement et de l'isolation*», les électriciens du bâtiment et «*les techniciens et agents de maîtrise de la maintenance et de l'environnement*». Soit, certains des métiers où la présence des immigrés est la plus importante. Aussi semble-t-il que les étrangers ne proposent pas leur force de travail dans les secteurs les plus bouchés du marché de l'emploi français, mais au contraire dans ceux où la demande est forte et difficilement satisfaite.

La directrice du bureau du Pnud à Bruxelles, Nicola Harrington, défend elle aussi le fait «*que l'immigration est généralement positive pour les pays de destination, contrairement à ce qui est généralement admis. Des enquêtes détaillées montrent que l'immigration augmente souvent l'emploi dans la communauté d'accueil, ne compromet pas le marché du travail local et améliore le taux d'investissement dans les entreprises et initiatives nouvelles.*»

L'IMMIGRATION SÉLECTIVE À LA FRANÇAISE: UNE FAUSSE BONNE IDÉE

Pour l'économiste El Mouhoub Mouhoud, c'est bien à tort que le gouvernement français a pu prétendre que sa politique d'immigration sélective servait les besoins économiques du pays. En effet, comme on l'a vu, le manque de main-d'œuvre ne se concentre pas uniquement sur les emplois qualifiés. La spécificité de l'économie française, comparée à ses voisins européens, est d'avoir perdu ses «*spécialisations initiales dans les biens intermédiaires et dans les biens d'équipement*», de sorte qu'elle est désormais fortement polarisée. Son premier atout réside dans la très haute technologie, secteur où «*on a des besoins de qualifications énormes, mais qui représente un segment extrêmement restreint de l'emploi industriel*, estime El Mouhoub Mouhoud. *Donc finalement baser une politique d'immigration sélective sur ce créneau-là est absolument inefficace parce que ça ne correspond pas à nos besoins.*» Quant au second point fort, il concerne le secteur des services qui est «*tout à fait florissant et qu'on ne regarde pas assez*». Le vieillissement de la population entraîne notamment des besoins croissants en matière d'aide à la personne et de services de proximité: aide-soignants, auxiliaires de vie, etc. Ce secteur «*absolument pléthorique [joue] un rôle central dans notre économie. Pas seulement les services au ménage, mais également des services de connaissances, etc. Ces services réclament des qualifiés et des non-qualifiés.*» Or, la politique d'immigration sélective de la France «*est extrêmement polarisée sur l'industrie*» déplore El Mouhoub Mouhoud, alors que le secteur des biens intermédiaires, qui est celui où la demande de main d'œuvre est réellement importante, ne figure pas parmi ses spécialités.

Ce décalage entre politique menée et besoins économiques a pour effet pervers d'encourager l'irrégularité du séjour: «*on a une politique qui ne va pas jusqu'au bout de ses intérêts d'une certaine manière, puisque la liste des métiers qui a été faite récemment ne correspond qu'à des besoins de l'industrie dans certaines localités mais ne correspond pas à l'ensemble des besoins qu'on pourrait avoir dans*

9 AFP, 21 avril 2011.

les activités de services, d'où de l'immigration clandestine. Qualifiée d'ailleurs. » Nicolas Sarkozy a donc, pendant longtemps, promu une politique d'immigration choisie qui non seulement ne fonctionne pas mais qui, de plus, encourage l'entrée et le maintien sur le territoire de travailleurs sans-papiers que le gouvernement se refuse à régulariser.

« *On a un régime d'immigration qui est un régime hybride,* explique El Mouhoub Mouhoud *: à la fois on voudrait faire de la politique sélective d'immigration pour attirer les plus qualifiés et pour attirer de l'immigration de travail ; de l'autre côté, on recourt massivement à l'immigration clandestine parce qu'on a des besoins de main-d'œuvre dans des secteurs qui ne pourraient pas vivre sans cette immigration (…). Du coup on a un régime qui dépend énormément des effets de réseaux (…), nous puisons de manière naturelle dans les réseaux traditionnels d'immigration.* »

Aussi l'économiste préconise-t-il, « *plutôt que de mettre en place des politiques coûteuses, pas toujours efficaces – qui, de toute façon, ne peuvent pas remplacer une politique progressiste d'amélioration du marché du travail – de listes de métiers qu'on ferait venir pour des raisons qu'on aurait identifiées et qui sont pourtant en plus extrêmement volatiles dans le temps* », de « *regarder de plus près les tendances structurelles qui font qu'on a cette immigration-là* ».

Cette politique inadaptée au regard des besoins du marché du travail français produit un autre effet regrettable : *le brain waste,* le gaspillage des cerveaux. « *La perception qu'on a des migrants ne correspond pas à leur réalité* », explique El Mouhoub Mouhoud. Il y a une forte inadéquation entre les diplômes initiaux des migrants, leur nombre d'années d'études, et leur réelle utilisation sur le marché du travail. L'économiste regrette que les chiffres donnés sur la « *sur-représentation des migrants dans les emplois non qualifiés ou même le faible taux de qualifiés chez les migrants* » soient biaisés en raison de cette occupation par les migrants de postes qui ne correspondent pas à leurs réelles qualifications. Cette situation discriminatoire qui consiste à cantonner des immigrés qualifiés dans des emplois pour lesquels n'importe quel autochtone serait considéré comme surdiplômé, n'affecte pas seulement les étrangers nouvellement arrivés mais également les enfants d'immigrés depuis longtemps installés en France.

« *Quand on fait l'état des lieux de ce régime français d'immigration, qui est finalement extrêmement intensif en travail clandestin, pour les qualifiés comme pour les non-qualifiés, il me semblerait très important de réfléchir à une politique de régularisation qui ne soit pas juste de la régularisation de statut mais qui soit associée à une politique de formation et de remplacement, de correction des discriminations sur le marché du travail,* conclut El Mouhoub Mouhoud. *Il serait possible de réfléchir à une politique qui, en régularisant, permettrait en même temps de reclasser les gens pour éviter ce qu'on appelle le brain waste. Ce gaspillage des cerveaux [qui] touche tant les pays d'origine que les pays d'accueil.* »

TRAVAILLEURS SANS-PAPIERS : VERTUS ET BÉNÉFICES D'UNE RÉGULARISATION

1. DÉTOUR PAR LE ROYAUME UNI

En mars 2009, Boris Johnson, le maire de Londres, demandait au gouvernement britannique de considérer la possibilité de délivrer des titres de séjour à un certain nombre de travailleurs en situation irrégulière. Il déclarait alors : « *Je crois que nous devrions examiner attentivement le bien-fondé d'une régularisation des immigrés présents depuis longtemps pour maximiser le potentiel économique de ces personnes afin qu'ils puissent payer leur part.* » A cette occasion, il annonçait également avoir commandé à la London School of Economics un rapport sur l'impact économique qu'aurait la régularisation des étrangers en situation irrégulière au Royaume-Uni, et pour la région de Londres en particulier.

Directeur de recherches à la London School of Economics, Tony Travers est l'un des auteurs de ce rapport. Il explique dans quelles circonstances a été commandée l'étude : « *Depuis l'année 2000, on observait une forte augmentation du nombre de migrants en situation irrégulière. Récemment, en réponse, à cela, le gouvernement a pris plusieurs mesures de resserrement de l'immigration sur plusieurs points : au niveau du contrôle des frontières et de l'établissement d'un système à points pour l'entrée et la régularisation. Le maire de Londres a pour sa part développé un projet d'accès limité à la citoyenneté pour les immigrés illégaux, avec la possibilité d'acquérir un certain nombre de droits dans le processus menant à la citoyenneté.* »

Afin de réaliser ce rapport, ses auteurs ont dû commencer par définir « *ce qu'on entend par travailleur en situation irrégulière* ». Ils ont, pour cela, défini quatre catégories : « *la première ce sont les déboutés du droit d'asile, ensuite les personnes entrées irrégulièrement, puis les travailleurs entrés légalement mais qui ont perdu leur titre de séjour et enfin les enfants des migrants appartenant à l'une des trois catégories précédentes.* » A partir d'estimations assez précises datant de 2001, les économistes ont pu parvenir à un chiffre d'environ 618.000 immigrés en situation irrégulière présents sur le territoire britannique en 2007, soit à peu près 1 % de la population du Royaume-

Uni. « *Sur ces 618 000, 440 000 personnes se trouveraient dans la région de Londres, ce qui représente une concentration importante – 6 % de la population de la région pour l'estimation la plus haute.* », précise Tony Travers.

Seuls les immigrés répondant à certains critère ont été pris en compte pour évaluer l'impact d'une régularisation potentielle, notamment celui d'une présence de 5 ans sur le territoire, ce qui porte le nombre de personnes éligibles à 412 000 pour le Royaume-Uni, dont 294 000 dans l'agglomération londonienne. « *Concernant plus précisément les critères d'éligibilité, nous nous sommes posé la question du type de délits – autres que l'irrégularité du séjour – qui disqualifieraient une personne prétendant à la régularisation,* ajoute Tony Travers. *La question était aussi celle des droits que l'on donnerait aux personnes incluses dans ce plan de régularisation, et corrélativement celle de la fraude éventuelle de la part de personnes souhaitant entrer dans le plan de régularisation.* »

Les effets positifs immédiatement identifiables d'une telle régularisation sont : un meilleur usage des compétences des travailleurs, un impact bénéfique évident sur la situation de ces personnes, notamment au niveau de leur sécurité sociale, mais également un bienfait plus général pour la cohésion sociale du pays, du fait d'une disparité moins grande des statuts entre migrants et autochtones. Évidemment, envisager une régularisation à grande échelle, comprendre quel serait son véritable impact, implique de se poser un certain nombres de questions : « *Comment cela change-t-il la position des migrants vis-à-vis de la population locale ? Comment cela modifie-t-il leurs propres attitudes, y a-t-il un usage différent des services offerts par le pays, notamment au niveau de l'éducation ? Quels effets y a-t-il sur le marché du travail, puisqu'ils deviennent éligibles à davantage d'emplois, mais aussi sur le marché du logement ? Mais sur toutes ces questions ouvertes, il était difficile d'avoir des données factuelles 'dures'* », explique l'économiste.

Cependant, une fois évaluées toutes les hypothèses correspondant aux positions relatives des migrants en situation irrégulière sur le marché du travail, « *ce que l'on peut faire comme inférence à partir des statistiques existantes, c'est que les migrants en situation irrégulière gagnent en moyenne 30 % de moins que les autres migrants. Qu'en outre leur niveau d'emploi est plus faible, entre 50 et 75 % du taux d'emploi des autres migrants.* »

À partir de ces données, « *et avec la prudence d'usage* », il semblerait que la régularisation des travailleurs en situation irrégulières présents sur le territoire britannique, engendrerait une augmentation du produit national brut de 0,3 %, « *soit 3 milliards de livres (près de 3,5 milliards d'euros) dans les caisses de l'État si ce plan était mené à bien.* » Les bénéfices principaux proviendraient des taxes et impôts avec une augmentation des recettes fiscales d'environ 846 millions de livres.

En ce qui concerne les coûts, le poste de dépense principal à prévoir en cas d'une telle régularisation concernerait le logement : « *Les nouveaux régularisés deviendraient éligibles pour le logement public, et il faudrait construire de nombreux nouveaux logements, ce qui aurait un coût,* explique Tony Travers. *Cela dit, l'offre dans le domaine du logement public étant chroniquement insuffisante, on peut imaginer que l'on assisterait surtout à une compétition plus violente pour ces logements.* » Autre question qui se pose, celle de l'intégration de ces migrants fraîchement régularisés. « *On peut imaginer qu'elle serait plus facile, même si on n'observe pas de différence substantielle entre l'insertion des migrants selon leur situation administrative. Là encore, on peut s'attendre à une compétition plus importante pour l'accès aux services publics, puisqu'ils deviendraient éligibles, et donc une pression accrue sur les dépenses publiques* », présume l'auteur du rapport, avant d'ajouter : « *Il y a des coûts administratifs pour mettre ce système en place, en personnel, en demandes de services publics, de prestations sociales.* »

Afin d'évaluer ces coûts potentiels, les chercheurs ont interrogés les différentes administrations concernées aux niveaux central et local. « *Nous sommes arrivés à une conclusion basse qui serait de 410 millions de livres pour le Royaume-Uni, 240 millions pour Londres. Si l'on y ajoute les coûts en termes de sécurité sociale, d'abattements fiscaux pour les accès au logement social, on obtient une conclusion haute qui serait plutôt de l'ordre de 1 milliard de livres pour le Royaume-Uni, 700 millions pour la région de Londres – sachant qu'il y a deux types de services, ceux qui sont déjà en place, et ne se verront pas affectés par une régularisation (comme la voirie par exemple) et ceux qui vont connaître un surcroît d'activité du fait d'un accroissement des gens y ayant accès. Les 700 millions pour la région de Londres correspondraient à une augmentation de 1 % des dépenses publiques locales. Du côté des bénéfices, le principal concernerait les taxes et impôts, avec une augmentation des recettes fiscales d'environ 846 millions de livres, ce qui correspond à environ 1% du total des recettes.* » Au terme de leurs recherches, en considérant d'une part l'augmentation des recettes, d'autre part celle des dépenses, les économistes en ont conclu que les coûts d'une telle régularisation seraient quasi nuls.

Autrement dit, délivrer des titres de séjour à une large part des immigrés en situation irrégulière déjà présents au Royaume-Uni aurait un impact largement positifs sur les finances publiques du pays, puisque cette régularisation permettrait de faire rentrer dans les caisses de l'État l'équivalent de 3 milliards de livres.

On l'a vu, le nouveau gouvernement de coalition arrivé au pouvoir en mai 2010 a annoncé une politique de restriction de l'immigration, en instaurant notamment un système à points pour les migrants non-européens, en prévoyant un renforcement du contrôle aux frontières, ou encore un resserrement des critères pour les demandeurs d'asile. « *Cela dit, David Cameron, qui avait annoncé un système à points avec plafond, a récemment estimé que ces plafonds n'étaient peut-être pas une si bonne idée,* relate Tony Travers. *Car au Royaume Uni, l'un des principaux lobbies en faveur d'une politique d'immigration ouverte, ce sont les employeurs - et l'université. Et même au sein du parti conservateur, il existe des conceptions contrastées ; ainsi le maire de Londres, qui est un conservateur, a une vision "métropolitaine", éloignée de la politique du gouvernement.* » Selon l'économiste, il n'y a pas de politique active d'expulsions des migrants en situation irrégulière au Royaume-Uni. Il existe une sorte de compromis tacite qui fait qu'il n'y a pas de reconduites à la frontière, mais pas de régularisation non plus.

2. LA GESTION GOUVERNEMENTALE DE LA QUESTION DES SALARIÉS SANS-PAPIERS EN FRANCE

Contrairement au Royaume-Uni, et en dépit du grand mouvement de grève des salariés et intérimaires sans-papiers entamé en 2008, le gouvernement français n'a jamais transigé sur un point : une régularisation massive n'a jamais été et ne sera jamais envisageable, l'étude des dossiers doit se faire au cas par cas. Quand Martine Aubry, a déclaré, en novembre 2009, vouloir défendre « *une régularisation large des sans-papiers* »[10], Éric Besson, ministre de l'Immigration de l'époque a aussitôt dénoncé « *l'irresponsabilité* »[11] de ces propos qui, selon lui marquaient « *une dérive inquiétante de la position du Parti socialiste, qui prétendait être un parti de gouvernement* ».

Comme le prévoit l'article 40 de la loi du 20 novembre 2007, l'étude au cas par cas confère aux préfets un pouvoir d'appréciation considérable pour ce qui concerne les régularisations par le travail. Les titres de séjour délivrés aux salariés le sont en effet au titre de l'admission exceptionnelle au séjour qui, selon l'article L.313-14 du Ceseda, permet aux préfets de régulariser des sans-papiers en raison de « *considérations humanitaires* » ou de « *motifs exceptionnels* ». Ces critères étant de toute évidence extrêmement vagues, Éric Besson a d'abord publié une circulaire le 14 novembre 2009. Celle-ci, tout en confirmant le « *pouvoir discrétionnaire* » de l'administration préfectorale en matière d'admission exceptionnelle au séjour et en précisant par conséquent que la définition de nouveaux critères n'avait pas vocation à limiter la liberté d'appréciation des préfets dans l'examen, au cas par cas, des demandes, demandait à ces derniers « *d'examiner avec bienveillance* » cinq éléments : une durée significative de séjour en France ; l'exercice antérieur d'un emploi déclaré ; une volonté d'intégration sociale du demandeur attestée notamment par son insertion dans un milieu professionnel ; sa bonne compréhension de la langue française ; ses qualifications professionnelles, notamment pour l'exercice d'un métier dans un secteur caractérisé par des difficultés de recrutement. Seulement, la grande majorité des grévistes ayant déposé une demande de titre de séjour répondait à ces critères. Les régulariser tous n'étant pas dans les projets du gouvernement, la libre appréciation préfectorale devait là encore déterminer qui obtiendrait un titre de séjour et qui n'en obtiendrait pas. Pascal Décary, directeur des ressources humaines de Veolia, témoigne de l'incohérence au niveau national de ces décisions discrétionnaires : *« Nous avons décidé d'accompagner dans leurs démarches administratives les salariés 'faux papiers.' Aujourd'hui, d'une préfecture à une autre, un collaborateur va se trouver régularisé, un autre ne va pas l'être, sera toujours en procédure ou bien se verra octroyer une réponse négative. Est-il acceptable, en France, d'avoir cette différence de traitement entre deux salariés issus du même pays, ayant la même ancienneté, travaillant dans la même équipe, mais vivant dans deux départements différents ? »*

Francine Blanche, membre de la direction confédérale de la CGT, confirme : « *La circulaire du 24 novembre 2009 du ministère de l'Immigration n'a apporté aucun élément susceptible de sortir de la crise, et notamment aucun critère garantissant l'égalité de traitement entre les salariés, les départements, les entreprises. On gardait un arbitraire de décision préfectorale total.* » Le mouvement de revendication des travailleurs sans-papiers n'a donc pas cessé. Il compte aujourd'hui 6804 participants, dont 1.700 intérimaires – employés dans 2.500 entreprises différentes – et est accompagné par 11 organisations, dont 5 syndicats et 6 associations de défense des étrangers.

En réaction à cette circulaire, « *nous avons décidé d'interpeller le ministère du Travail en décembre 2009,*

10 Allocution de Martine Aubry à Grenoble, 22 novembre 2009.

11 Communiqué du ministère de l'Immigration, 23 novembre 2009.

raconte Francine Blanche. *Le 3 mars 2010, nous avons réussi à instaurer une approche commune avec les employeurs qui demandaient des conditions objectives d'obtention d'autorisation de travail et de séjour pour les salariés étrangers - sans prétendre [toutefois] prendre positon sur la question de la régulation des flux migratoires de façon générale. C'était une position pragmatique émanant de personnes du terrain.»* Si les négociations avec les ministères de l'Immigration et du Travail ont repris à partir du 14 mai 2010, «*il a fallu l'occupation des marches de l'opéra Bastille du 27 mai jusqu'au 18 juin pour qu'enfin on arrive à un texte très important, le 18 juin,* poursuit la syndicaliste. *C'est un texte qui définit des critères nationaux de régularisation des travailleurs sans papiers. Il a été complété le 24 juin : pour la première fois en France les salariés grévistes peuvent continuer de travailler dans les entreprises qui les emploient jusqu'au dépôt de leurs dossiers dans les différentes administrations.»*

Les principales dispositions prises dans ce texte sont :

› La délivrance systématique d'une autorisation provisoire de travail lors de l'enregistrement de la demande par la préfecture.

› La nécessité d'avoir travaillé 12 mois sur les 18 derniers mois qui précèdent le dépôt du dossier pour les salariés et 12 mois sur 24 pour les intérimaires.

› L'acceptation par l'administration de la multiplicité des employeurs, pour le passé comme pour le futur.

› Les employeurs doivent s'engager à faire signer au demandeur un CDI ou un CDD d'au moins 12 mois, ou à offrir des missions d'intérim équivalant à 12 mois sur les 18 mois à venir.

› Les salariés dans le secteur des services à la personne – bien souvent des femmes – doivent présenter des contrats qui équivalent à 20 heures de travail par semaine. La durée de travail hebdomadaire devra atteindre 30 heures dans les mois qui suivent la demande.

› La maîtrise du français n'est plus une condition de recevabilité du dossier, mais un élément d'examen. «*À force d'avoir argumenté que, de génération en génération, pour apprendre l'Anglais on envoyait les ados en Grande-Bretagne, ils ont fini par comprendre que c'était en France qu'on apprenait le français. Il n'est plus demandé de connaître particulièrement bien le français avant de déposer la demande, il ne peut plus y avoir de refus d'enregistrement du dossier au motif de la non compréhension de la langue française,* déclare Francine Blanche. *Je précise que nous sommes favorables au développement des cours de français pour que les personnes sans titre de séjour valable, qui ont entamé des démarches en vue d'une régularisation, acquièrent très rapidement ces connaissances.»*

› Enfin, la liste des métiers en tension a été revue : «*La précédente liste, régionale et très restrictive, datait d'octobre 2007. Elle ne servait à rien. La liste de métiers sur laquelle on a pu se mettre d'accord autour du texte du 18 juin correspond maintenant grosso modo à l'ensemble des métiers sur lesquels se retrouvent les salariés sans papiers. Et s'il faut en rajouter, ils en rajoutent.*»

La déliquescence de la politique d'immigration choisie de Nicolas Sarkozy, basée en partie sur la création d'une liste de métiers en tension censée déterminer l'immigration travail dont la France avait besoin, s'illustre ici avec le non-sens que revêt aujourd'hui ladite liste. «*Le mouvement a obligé un gouvernement aussi dur que celui-ci à apporter des concessions non négligeables à sa propre politique*», constate Raymond Chauveau, secrétaire général de la CGT Essonne.

En outre, ce dernier évoque un nouveau titre de séjour que le gouvernement, dans le cadre du mouvement en cours, essaie de proposer aux syndicats, la «*carte temporaire salarié*». *«La Carte temporaire salarié est-elle mieux que la carte Vie privée et familiale ?,* s'interroge Raymond Chauveau. *Elles sont toutes temporaires, ainsi même quand on régularise, on maintient la pression. Si l'on se bat avec un tel acharnement, c'est pour arriver à obtenir des critères objectifs qui permettent de limiter autant que possible l'appréciation discrétionnaire de la préfecture. La carte vie privée et familiale se caractérise par l'examen des dossiers au cas par cas, sans autre critère que la durée de présence et l'intégration. Le grand cheval de bataille de la préfecture de police de Paris, c'est de nous demander de laisser tomber le travail et en échange de cartes vie privée et familiale. Il s'agit, avec la régularisation des travailleurs sans papiers - dont l'intégration est totale car ils sont dans le travail -, de limiter l'approche subjective de la préfecture.»* Parce que, pour le syndicaliste, *«la non-régularisation des travailleurs sans papiers coûte à l'ensemble de la société.»*

Comme on l'a vu, le mouvement des salariés sans-papiers compte des immigrés en situation irrégulière issus de 2 500 entreprises différentes. Malgré la circulaire de juillet 2007 qui oblige les employeurs à vérifier la validité des papiers des personnes qu'ils souhaitent embaucher – circulaire qui, selon Francine Blanche, a eu pour effet de développer le travail au noir –, le recrutement d'immigrés clandestins est encore largement répandu dans les entreprises françaises.

Pour Francine Blanche, « *les patrons voyous, ceux qui ne déclarent pas leurs salariés ou mal, payent en dessous des standards sociaux minimaux, etc., c'est un sujet à traiter, mais ce n'est pas le principal, car ces patrons voyous sont une minorité. Très majoritairement, nous avons affaire à des entreprises qui emploient leurs salariés en sachant ou non qu'ils sont sans titre de séjour valable mais qui sont satisfaits ou utilisent – tout en étant satisfaits de cela – leur extrême disponibilité, leur flexibilité, leur malléabilité. Les salariés concernés savent bien qu'ils ne peuvent faire valoir aucun droit même si, [pour la plupart déclarés, sous leur nom ou en utilisant l'identité de quelqu'un d'autre], ils cotisent à tout et toujours. (…) [Mais] les travailleurs sans papiers sont sortis de l'ombre, ils n'y retourneront plus, la détermination des 6804 participants au mouvement le montre.* »

Seulement, il s'avère que les patrons ne sont pas nécessairement au courant du caractère irrégulier de la situation administrative de leurs employés, étant donné que beaucoup d'entre eux se font embaucher à l'aide de faux papiers. C'était le cas pour Pascal Décary, directeur des ressources humaines de Veolia, qui a appris la présence d'immigrés en situation irrégulière dans son entreprise à l'occasion du mouvement de grève : « *Nous sommes descendus de notre arbre quand nous avons pris conscience que même si nous sommes une grande entreprise qui opère à l'international, avec des collaborateurs qui font correctement leur travail, il y avait chez nous des salariés présents depuis plusieurs années, plus de 10 ans pour certains d'entre eux, qui étaient rentrés à une époque avec de faux papiers.* »

Et certains, loin de profiter de la situation, s'appliquent à aider leurs employés. Aussi un mouvement de patrons solidaires s'est-il créé à la suite du mouvement de grève et de nombreux employeurs soutiennent leurs salariés en appuyant notamment leur demande de titre de séjour auprès de la préfecture. Pascal Décary en fait partie : « *Même si la loi dit qu'une personne en situation irrégulière doit quitter l'entreprise et être recherchée, dois-je me séparer de quelqu'un qui fait son travail correctement, qui l'a toujours fait correctement, qui est intégré dans l'entreprise, que l'on a formé, qui a des compétences, une valeur sur le marché du travail, qui a donné satisfaction ? (…) Dire non lorsqu'on est confronté à des salariés munis de faux papiers ou sans papiers, leur opposer une réponse rigide, c'est les renvoyer mécaniquement vers ce qu'on ne veut pas : le travail au noir. Ils sont dans le pays, ils ont besoin de vivre, de se loger. C'est devenu notre conviction : plus vous ouvrez de fenêtres pour régler la situation de salariés étrangers, plus vous atténuez le poids du travail illégal.* »

Ce positionnement des employeurs solidaires, tout le monde ne l'a pas défendu, pour une raison en particulier que relève Pascal Décary : « *Dans la conscience collective, en France, les questions de migrations sont souvent taboues, surtout dans le milieu des entreprises. Les gens ont peur d'en parler, l'attitude de l'autruche prévaut. Mais les marchés économiques sont les premiers moteurs des migrations internationales et sans économie attractive, il n'y a pratiquement pas de migration.* » La France devrait donc se féliciter, plutôt que déplorer, les flux immigration de travail qu'elle accueille, ils sont un signe que l'économie du pays se porte bien et créé suffisamment d'emplois pour attirer les immigrés – qui, rappelons-le se renseignent sur les conditions du marché du travail qu'il trouveront dans leur futur pays d'accueil avant d'investir dans l'émigration.

Le soutien affiché de Veolia à ses salariés sans-papiers a eu un effet inattendu pour l'entreprise : « *En tant qu'opérateur international, nous nous sommes dit que la façon dont nous traitions nos collaborateurs, quel que soit le pays où nous nous trouvions, est aujourd'hui connue partout dans le monde. Nous avons été confrontés positivement à un effet qui n'était pas recherché : exprimer notre position en faveur de la régularisation des salariés étrangers qui avaient de faux papiers nous a été très bénéfique du point de vue business dans plein de pays du monde. Deux marchés en Chine, par exemple, sont arrivés chez nous et les clients nous ont dit que notre position avait suscité leur intérêt. Même si cela n'a pas de valeur économique directe, cela a une valeur économique intangible.* » Pour conclure, Pascal Décary rappelle qu'« *un employeur, dans une économie mondiale où c'est l'économie qui attire l'immigration, a une responsabilité.* » ■

SOUCI
DE LA COHÉSION SOCIALE ET DE L'INTÉGRATION ?

LA TENSION entre immigration et identité nationale que met en place le ministère annoncé à grand bruit pendant la campagne présidentielle de 2007, et que nourrit depuis lors la politique menée sous l'égide des ministres successifs, se réduit-elle à une opposition pure entre « eux » et « nous » ? Si le co-développement, ou développement solidaire, prétend la transcender à l'échelle internationale en proposant un modèle de complémentarité, au niveau national, c'est le terme d'*intégration* qui offre une forme de médiation entre deux termes qui apparaîtraient sinon simplement contradictoires. De fait, la rigueur en matière d'immigration est généralement présentée comme la condition préalable à une intégration réussie ; et à l'inverse, c'est l'échec supposé de l'intégration qui justifie en France les politiques les plus fermes à l'encontre de l'immigration, d'abord « *illégale* », puis « *subie* », et enfin « *légale* ».

UN PROBLÈME D'UNE ACTUALITÉ INÉPUISABLE

Le problème de cette politique, qui se veut novatrice, c'est qu'elle était déjà revendiquée par les gouvernements français successifs depuis vingt ans au moins : c'est de longue date qu'on la trouve frappée au coin du bon sens, et qu'elle apparaît dictée par un principe de responsabilité. Il faut en effet rappeler que le Haut Conseil à l'Intégration a été créé dès 1989 : son premier président, Marceau Long, venait de présider la Commission de réforme du code de la nationalité instituée pour répondre aux inquiétudes exacerbées par l'émergence du Front national dans le paysage politique. Or le durcissement progressif des conditions d'immigration en France n'a manifestement pas suffi à apaiser les inquiétudes concernant l'intégration – bien au contraire. Sans doute l'intégration est-elle donc aujourd'hui d'actualité ; mais, il convient de le noter, il s'agit d'une actualité proprement inépuisable.

Les violences urbaines de la fin 2005 ont joué un rôle essentiel dans son renouvellement : en effet, elles ont souvent été interprétées, à commencer par les Renseignements généraux, comme le symptôme d'un *« manque criant d'intégration »*. De même, alors que le magazine *Le Point* estimait le 24 juin 2004 qu'environ les deux tiers des personnes incarcérées seraient issues d'une immigration récente, les chiffres de la délinquance sont présentés comme le signe d'un défaut d'intégration, du moins selon un article du journal *Le Monde,* daté du 25 février 2006, sur *« la spirale de l'ultra-violence »* : dans les bandes, *« les Français d'origine non immigrée représentent 9 % des meneurs, selon les Renseignements généraux »*. De manière plus générale, les échecs de la politique de la ville, qu'on pourrait décrire simplement à partir de l'accumulation des handicaps sociaux qui affectent les « quartiers » dans les banlieues françaises, sont plus fréquemment interprétés en termes de faillite du fameux « modèle français d'intégration » – comme si ces populations étaient irréductiblement étrangères à la communauté nationale : beaucoup des « jeunes » sur lesquels se focalise l'attention n'y sont-ils pas « issus de l'immigration » ?

POLITIQUE D'INTÉGRATION : DE L'ÉCHEC AU SUCCÈS ?

Aussi, lors du Conseil des ministres du 12 novembre 2008, Brice Hortefeux propose-t-il un bilan sévère de la politique d'intégration : *« Malgré d'indéniables réussites individuelles, l'absence d'une véritable politique d'immigration pendant 30 ans a eu pour conséquence un échec global. »* Le problème qui se pose dès lors au président nouvellement élu, et à son ministre de l'immigration, c'est de donner malgré tout le sentiment, en matière d'intégration, non pas de la continuité dans le changement, ni du changement dans la continuité, mais d'une rupture véritable. *« Depuis la loi du 24 juillet 2006, la France a rompu avec cette situation en instaurant un véritable parcours d'intégration individualisé pour les immigrés légaux grâce à la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration. »* La rupture ne saurait pourtant être définie par la seule extension d'une pratique expérimentée dès 2002 sur la suggestion du Haut Conseil à l'Intégration, alors présidé par Blandine Barret-Kriegel. Encore convient-il de la prolonger dans le contexte nouveau de restriction de l'immigration « subie », autrement dit familiale.

L'innovation dont s'enorgueillit le ministre français lors de sa communication au Conseil des ministres, c'est la reprise d'une logique française de l'immigration, de l'identité nationale et de l'intégration, à l'échelle de l'Europe. *« Après l'adoption à l'unanimité du Pacte européen sur l'immigration et l'asile par le Conseil européen les 15 et 16 octobre derniers »,* soit juste avant le sommet européen sur l'intégration que la France vient d'organiser à Vichy, *« cette action s'inscrit désormais dans un cadre européen. La conférence ministérielle sur l'intégration a permis d'établir des objectifs et un calendrier communs. Les 27 ministres européens se sont accordés pour proposer une offre d'intégration fondée sur trois priorités : la maîtrise de la langue du pays d'accueil, la connaissance et la pratique des valeurs du pays et l'accès à l'emploi. »*

De fait, ce pacte s'ouvre sur un premier engagement commun où l'on reconnaîtra aisément la marque française : *« La politique d'immigration légale doit être choisie et concertée. L'immigration légale doit relever d'une double volonté, celle du migrant et celle du pays d'accueil. Le bénéfice doit en être mutuel. »* Mais au-delà des considérations d'intérêt économique, *« l'immigration familiale doit être mieux organisée. Elle doit se faire dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et en fonction des capacités d'accueil des États membres et des capacités d'intégration des familles. »* En pratique, *« les États membres doivent mener des politiques d'intégration ambitieuses, qui reposeront sur l'équilibre entre les droits (accès à l'emploi, au logement, aux services sociaux) et les devoirs des migrants (respect des lois et de l'identité du pays d'accueil). L'apprentissage de la langue du pays d'accueil et l'accès à l'emploi sont considérés comme des facteurs essentiels d'intégration. »*

LA CONSTRUCTION POLITIQUE D'UN PROBLÈME

Les auditions menées depuis juin 2010, en particulier la dernière séance, consacrée le 25 mars 2011 à ce thème, mais aussi les précédentes qui l'ont éclairé du point de vue de problèmes spécifiques, comme l'asile, ou d'exigences particulières, en matière de droit, ont apporté un éclairage sur la politique d'intégration qui vient troubler quelque peu cette vision harmonieuse. En premier lieu, les analyses de François Héran amènent à remettre en cause *« la notion de capacités d'accueil, avec le triple préjugé que j'ai essayé de défaire : c'est que les capacités d'accueil de la France seraient en nombre fini, seraient quantifiables et seraient déjà saturées. Or, l'adéquation entre les flux d'entrée et les moyens disponibles est une affaire très complexe. »* La démographie incite à la comparaison : *« Pour l'afflux des migrants, mais aussi les afflux de naissances inattendus – le baby boom ça a été l'arrivée de 7 millions de personnes qu'on n'avait pas prévues –, les afflux de jeunes, les afflux de personnes âgées – là encore, 7 à 8 millions de survivants supplémentaires qu'on n'avait pas prévus, à cause de l'allongement de la vie. »* La conclusion contredit donc les lieux communs sur le sujet : *« On a dit "nos capacités d'accueil sont limitées, désolés, il va falloir réduire les flux".. C'est assez intéressant de voir qu'en réalité une politique démographique, si on peut utiliser ce grand mot, c'est quand même fondamentalement de devoir faire avec, c'est-à-dire d'accueillir le surcroît de population imprévu, et les migrants en font partie. A la différence qu'il y a des époques où on va les chercher. »*

La comparaison avec l'expérience anglaise que permet l'intervention de Tony Travers vient conforter cette analyse, puisqu'elle amène à interroger une logique mécanique qui lierait les « problèmes d'intégration » à la proportion d'immigrés. Son rapport pour le maire de Londres montre certes que *« la question de l'immigration est présente dans le discours public et les enjeux politiques ; mais on remarque qu'elle est davantage un problème dans les régions où il n'y a pas beaucoup de migrants que dans celle de Londres, où elle présente moins de virulence. Il y a eu des demandes pour plus de contrôle et de politique de cohésion sociale, mais là encore plutôt hors de Londres que dans la capitale. Pour ce qui est de Londres et de sa région, l'intégration se passe de façon relativement harmonieuse. Il y a certes des districts où certaines communautés sont particulièrement présentes, mais pas de "ghetto". »* Autrement dit, l'intégration n'est pas un problème qui résulterait automatiquement de l'immigration, selon une logique quantitative ; c'est un problème qui est construit par des pratiques et des discours politiques (selon la distinction entre *policies* et *politics*).

C'est cette construction qu'est venue rappeler (on l'a déjà vu en introduction, mais il n'est pas inutile d'y insister) l'intervention de Gérard Noiriel. Cet historien rappelle que *« l'avènement de la III^e^ République enclenche un processus démocratique qui apparaît très contradictoire. D'un côté, le régime républicain favorise un puissant mouvement d'intégration des classes populaires au sein de l'État-nation. Mais d'un autre côté, il institutionnalise de nouvelles formes d'exclusion, liées à l'immigration et à la colonisation. »* Il convient donc de penser ensemble les deux volets de cette pratique politique, qui divise les classes populaires en fonction de leurs origines, nationale ou étrangère, pour comprendre les discours sur l'intégration qui vont ensuite concerner seulement les immigrés. D'un côté, *« dès les années 1880, il devient évident que l'industrie française ne pourra pas se développer sans un recours massif aux travailleurs étrangers. »* De l'autre, *« c'est au moment même où on se rend compte que l'immigration est une nécessité fondamentale pour que la France puisse réussir ce qu'on appelle la deuxième industrialisation que naît le discours politico-journalistique présentant l'immigration comme un "problème". »*

Or en même temps apparaît un autre « problème », qui en est inséparable : l'intégration. *« Le mot "immigration", qui était pratiquement inconnu avant la III^e^ République, s'impose brutalement dans le vocabulaire français à la suite d'un événement qui constitue*

à mes yeux le moment fondateur de toute l'histoire de l'immigration. Il s'agit de la première chasse à l'immigré qui a lieu à Marseille en 1881. Pendant près d'une semaine, les travailleurs italiens de la ville sont pourchassés parce que quelques-uns d'entre eux ont sifflé la Marseillaise, lors du défilé des troupes qui ont imposé le protectorat français sur la Tunisie au détriment de l'Italie.» Les élites républicaines refusent de comprendre que, *«pour des immigrants surexploités, stigmatisés, et qui sont par ailleurs exclus de l'espace public, siffler le drapeau, c'est une façon de protester contre la surexploitation et stigmatisation dont ils sont victimes.»* Elles interprètent plutôt *«ce geste comme une menace pour la nation.»* De fait, c'est la grille de lecture qui s'impose alors : justement, *«la Marseillaise était devenue l'hymne national l'année précédente, en 1880.»* Symétriquement, *«la rixe de 1881 est vue comme une réaction de défense de la part des ouvriers français menacés par l'invasion des immigrants.»* La question de classe est ainsi doublement nationalisée.

UNE HISTOIRE ÉTRANGE ET FAMILIÈRE

Les réponses apportées nous sont encore familières aujourd'hui : *«Les deux grands types d'arguments qui émergent à ce moment-là structurent encore aujourd'hui les polémiques publiques sur ce thème.»* D'une part, *«c'est la question du contrôle des flux migratoires qui est posée.»* On s'aperçoit que les immigrés ne sont pas enregistrés, et donc pas comptabilisés. *«Le remède qui s'impose rapidement, c'est l'identification des étrangers. Le décret de 1888, confirmé par la loi de 1893, marque le point de départ de la politique des "papiers d'identité". La loi républicaine crée ainsi une ligne de démarcation entre immigrants légaux et illégaux, ceux qu'on appellera ensuite les "clandestins" ou les "sans-papiers".»* D'autre part, et l'on rejoint ici la question toujours actuelle du « problème de l'intégration », *«le fait que des Italiens aient sifflé l'hymne et le drapeau français est vu comme la preuve qu'ils ne sont pas assimilés, comme un manque de loyauté à l'égard de la nation française et donc comme une menace puisqu'en 1882, l'Italie est devenue l'alliée de l'Allemagne. On ne parle pas alors de "communautarisme" mais de "nation dans la nation"».*

L'explication proposée tient au droit de la nationalité. « *Ce "défaut" d'assimilation est attribué au libéralisme du Code civil, lequel permettait aux enfants d'étrangers de décliner la qualité de Français à leur majorité, ce que l'immense majorité d'entre eux faisait pour échapper au service militaire.»* Si les arguments nous paraissent aujourd'hui bien familiers, ce contexte militaire différent explique la réponse presque opposée qui est apportée aux inquiétudes : *«la grande loi de 1889 sur la nationalité française impose alors la règle du double jus soli. Les enfants d'étrangers nés en France de parents eux-mêmes nés en France sont désormais Français de naissance.»* Autrement dit, il ne s'agit pas comme aujourd'hui de rendre plus difficile l'accès à la nationalité française pour les enfants d'immigrés, mais au contraire de les contraindre à en assumer les responsabilités.

Revenant sur la question de la double nationalité, qu'un amendement des députés de la Droite populaire aurait voulu supprimer à l'automne 2010, Patrick Weil propose une analyse parallèle du débat qui a eu lieu *«aux alentours de la Première Guerre mondiale»* : les principes républicains de la nationalité ont une histoire, qui résulte d'enjeux politiques. *«La France comme le Royaume-Uni ont toujours accepté la double nationalité, et pour quel motif? Pour un motif de souveraineté. Parce que refuser la double nationalité, cela voulait dire se mettre dans les mains d'un État étranger quand on voulait naturaliser un étranger. Parce que si l'État étranger refusait qu'il quitte sa nationalité d'origine, à ce moment-là on avait une limitation de notre souveraineté. Donc le raisonnement était de dire : on naturalise qui on veut.»*

Le changement de contexte est particulièrement significatif : on ne songe pas alors aux Italiens, mais aux Alsaciens. *«Et le parlementaire rapporteur de ce débat au Sénat, qui était sénateur de Strasbourg, professeur de droit (Alsacien en 1922!), dit à propos des Allemands qui sont toujours installés en Alsace après le rattachement de l'Alsace à la France (c'était quand même autre chose, on avait fait quatre ans de guerre avec des centaines de milliers de morts!) qu'il n'y aucun problème : les Allemands qui ont la nationalité française pourront garder la nationalité allemande. On accepte. Garder les liens culturels, d'affaires, etc., avec son pays d'origine ça ne pose aucun problème.»* Et de conclure : *«Vous voyez comment, alors que [ces pays] étaient des ennemis extrêmement récents, et de réels ennemis, [on pouvait] devenir Français et garder la nationalité allemande.»* Bref, la République *«a une tradition qu'il faut rappeler et qu'il ne faut pas oublier.»*

LE RENVERSEMENT DE L'INTÉGRATION

La construction de l'intégration comme « problème », inséparable de celle de l'immigration, n'est donc pas nouvelle. Pour autant, on assiste dans les années 2000, et singulièrement sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy, à un renversement que les auditions ont permis de mieux appréhender : l'intégration est

désormais considérée comme une exigence *a priori,* et non *a posteriori*. L'intégration devient en effet une condition préalable au regroupement familial. Claudia Charles en rappelle le point de départ, *« avec l'adoption de la directive de septembre 2003 (directive européenne 2003/86/CE) et de la première loi dite Sarkozy en novembre 2003 qui réforme en profondeur la règle sur le regroupement familial au nom de la réglementation européenne. On voit apparaître, avec cette loi de novembre 2003, pour la première fois dans la réglementation française, la notion de condition d'intégration comme condition de délivrance d'un titre de séjour en vertu du regroupement familial, comme le prévoit la directive, qui va être généralisé par la suite dans bien d'autres domaines. »*

Rappelant également *« l'introduction de conditions nouvelles sur l'intégration, la connaissance et le respect des valeurs républicaines, etc., tout un tas de dispositions qui ont été ajoutées loi après loi comme des conditions d'accès à un titre de séjour »,* Jérôme Martinez souligne pour sa part qu'elles sont*, « de fait, indéfinissables et indéfinies »*. En plus des conditions matérielles imposées à l'immigré qui veut faire venir sa famille en France, ceux qui viennent le rejoindre devraient déjà être intégrés. L'intégration n'est plus une conséquence de la vie en France, mais une condition préalable à l'entrée.

Danièle Lochak le montre aussi très clairement : *« Les obstacles mis au droit de vivre en famille sont de plus en plus nombreux, et sont également aujourd'hui sous couvert d'intégration. L'une des réformes fondamentales de la gauche c'était la loi de 1984, la carte de résident. Ces acquis, au début, n'ont jamais été remis en cause frontalement par la droite qui les a plutôt grignotés, jusqu'aux lois de 2003 et 2006 où on arrive à une remise en cause totale à cet égard. La loi de 1984 disait en somme : comme ils resteront, donnons-leur une stabilité, une sécurité juridique, comme ça ils s'intégreront. Aujourd'hui on a complètement renversé la vapeur puisqu'il faut donner des gages d'intégration pour pouvoir obtenir un titre de résident de longue durée. Et bientôt d'ailleurs, un titre de résident tout court. »*

UN RENVERSEMENT REDOUBLÉ

Mais cette juriste qui a suivi cette évolution politique depuis de nombreuses années montre que le renversement est redoublé en conséquence : en effet, *« en même temps l'intégration a complètement changé puisqu'elle était une obligation qui pesait sur les pouvoirs publics (les pouvoirs publics, d'ailleurs, n'ont pas fait grand-chose ; la gauche a fait un peu plus que la droite à ce point de vue mais bien sûr pas du tout assez) et aujourd'hui on voit bien que l'intégration n'est plus une obligation qui pèse sur les pouvoirs publics, c'est une injonction adressée aux étrangers. »* L'intégration préalable fait basculer la responsabilité, en déchargeant l'État pour en faire porter le poids aux immigrés. Le « problème de l'intégration », c'est désormais « leur » problème…

Une intervention de Nicolas Ferran, lors des questions de la dernière séance, vient souligner ce renversement. *« Nicolas Sarkozy fait évoluer la notion d'intégration telle qu'elle est portée par le droit des étrangers. On passe d'une situation où les liens familiaux et la durée de séjour en France donnent le droit au séjour parce qu'on récompense en cela l'intégration, à une situation où les liens familiaux et la durée de séjour en France ne garantissent plus l'intégration. »* Ainsi, *« il y a des conjoints de Français qui sont soumis à des tests d'intégration avant d'arriver en France. »* Cela reflète et entraîne à la fois une méfiance *a priori* : *« La famille n'est plus considérée comme le lieu de l'intégration de l'étranger mais elle est devenue son principal obstacle. »* Pour le fondateur du collectif des « Amoureux au ban public », le soupçon qui entoure aujourd'hui les couples binationaux, des « mariages blancs » aux « mariages gris », en est l'indice.

Il rejoint en effet les analyses de François Héran : le directeur de l'INED avait bien montré, lors d'une précédente audition par le Sénat, le 21 décembre 2005, comment le pourcentage élevé de couples binationaux, loin de justifier la méfiance, devait être considéré comme un signe encourageant : *« En Europe comme aux États-Unis, une solide tradition d'observation sociologique a toujours interprété la progression des mariages mixtes comme un signe fort d'intégration à la société d'accueil. Il serait inquiétant, en revanche, de voir les mariages mixtes stagner après quarante ans d'immigration ; ce serait, pour le coup, un signe de cloisonnement. »* Autrement dit, le renversement de perspective inverse le signe, et c'est à tort qu'on interprète aujourd'hui, à rebours d'hier, les unions dites « mixtes » comme le symptôme d'un défaut d'intégration.

LES EFFETS PERVERS DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION

Ce changement de grille de lecture a des conséquences bien réelles, à tel point qu'on peut parler, en matière d'intégration, d'effets pervers. Loin d'intégrer les immigrés, la politique menée aujourd'hui a un effet inverse. Patrick Weil le souligne : *« En déstabilisant la sécurité du séjour de gens qui ont droit au séjour (renouvellement tous les ans pour les conjoints*

de Français, regroupement familial sous condition d'intégration, etc.), on accroît le pouvoir discrétionnaire, et on déstabilise l'intégration. Car il y a une dimension d'assimilation dans la demande d'intégration qui vient des étrangers : une assimilation juridique. Demander une naturalisation, c'est une demande d'être traité semblablement, d'être 'assimilé' au sens de traitement égal. Je ne suis pas choqué d'utiliser ce terme pour dire cela. »

Danièle Lochak le relève également : avec, en fait de conditions, *« les obstacles mis à l'immigration familiale »,* par exemple, *« on précarise les résidents étrangers sous couvert d'intégration »*. Or la question familiale est un enjeu majeur, y compris par rapport à l'immigration de travail, dont elle pourrait compenser la précarisation. Flor Tercero le rappelle : dans certains cas, *« si les étrangers veulent avoir accès à un titre vie privée et familiale, ce n'est pas parce que l'immigration est de nature familiale mais parce qu'avoir un titre de séjour salarié fait se mettre dans une situation de précarité parce qu'il est lié à l'obligation de posséder un contrat à durée indéterminée et si [celui-ci] est rompu on a la menace que ce titre soit retiré. Je pense qu'il y a beaucoup d'étrangers qui sont conscients de la précarisation que cela signifie et qui souhaitent avoir un titre vie privée et familiale parce qu'effectivement ils ont des enfants à nourrir, une famille à prendre en charge. Ce n'est pas un souci de contourner la loi mais de garantir une intégration, et cette précarisation systématique des salariés rend nécessaire l'attribution de titres de séjour qui autrefois correspondaient à d'autres catégories. »*

On le voit, il ne faut pas isoler les différentes composantes de l'immigration, tant les modalités (travail, famille, asile…) varient en fonction d'un contexte qui est d'abord politique. C'est ainsi que cette précarisation générale, fût-ce au nom de l'intégration, touche pareillement les demandeurs d'asile, comme le montre l'anthropologue Michel Agier : *« Je renvoie aux travaux de Gérard Noiriel qui explique que dans les années 60-70, en France, beaucoup de gens qui pouvaient demander l'asile ne l'ont jamais fait tout simplement parce qu'ils ont trouvé du travail et ils n'en avaient donc pas besoin. Ils n'avaient pas besoin de l'asile parce qu'ils avaient une hospitalité »*. Or l'inhospitalité a des conséquences évidentes en termes d'intégration, par contraste avec *« une société qui vous accueille et qui vous fait une place, vous évite de faire des procédures administratives et éventuellement de se retrouver dans des centres d'asile où finalement les gens ne savent plus très bien s'ils attendent d'être expulsés ou s'ils attendent d'être intégrés. »*

L'intervention de Marielle Bernard montre ainsi comment le travail social avec les demandeurs d'asile, censé faciliter l'intégration de ceux qui en bénéficieront, ne peut plus aujourd'hui jouer ce rôle – bien au contraire : en effet, *« les dévoiements majeurs de l'exercice et de la déontologie du travail social le transforment non seulement en un instrument gestionnaire de l'exclusion et de la précarité, mais le réduisent également à un instrument de contrôle. »* Or cette mutation inverse le sens de ce métier : *« les vocations premières d'écoute et d'aide, de facilitation d'accès au droit et d'autonomisation des personnes en vue d'une intégration de qualité dans la société, sont mises à mal au profit d'un travail où il convient de faire accepter aux demandeurs d'asile les maigres miettes de protection sociale qui leur sont accordées et de les maintenir en marge de la société. »* Au mieux, le travail social est condamné à gérer cette non-intégration ; au pire, il participe d'une désintégration.

UNE POLITIQUE DE DÉSINTÉGRATION

Car il s'agit bien, pour plusieurs des personnalités auditionnées, de désintégration. Danièle Lochak rappelle en effet le climat qui entoure la politique d'immigration : on demande aux étrangers de s'intégrer *« dans un contexte bien sûr de stigmatisation puisque ceux qui ne sont pas capables de s'intégrer, on le sait bien ce sont les polygames et les musulmans, comme s'il n'y avait plus que ça en France et comme si c'était la seule caractéristique des immigrés. »* Pour cette juriste, il ne s'agit pas seulement des discours publics, mais aussi des pratiques : *« La traque policière sous toutes ses formes également vise prioritairement les étrangers sans papiers, la police ayant beaucoup plus de chances de trouver des sans-papiers parmi les gens qui ont l'air étrangers que les autres, ça donne évidemment des contrôles au faciès et ça ne facilite pas non plus l'intégration. »*

Cette désintégration, Patrick Weil lui assigne, à l'instar d'autres intervenants, une responsabilité politique. La question de la naturalisation en est une illustration privilégiée : *« Comment expliquer une des réformes les plus néfastes et les plus graves des dernières années, qui est la déconcentration du pouvoir de naturaliser du niveau central vers le niveau des préfets ? Or naturaliser a toujours été une décision centrale. »* Une telle déconcentration *« n'a jamais existé dans toute l'histoire non seulement de la République mais même du royaume… »* La réforme va étendre la discrétion administrative : *« Les préfets vont pouvoir enfin dire non à des gens qu'auparavant, les services de naturalisation de Nantes remettaient dans le circuit, puisqu'environ 40% des décisions négatives des préfets étaient ainsi invalidées, ce qui rendait furieux les préfets (qui, en réaction, faisaient attendre le demandeur ;*

ainsi des préfectures donnaient des rendez-vous à 3 ou 4 ans pour obtenir le formulaire, puis encore quelques années pour déposer le formulaire, et il s'était parfois écoulé 8 ou 9 ans entre la demande de formulaire et le traitement du dossier).»

Comment l'expliquer ? La réponse est simple, et brutale : *« l'objectif c'est de se débarrasser des Noirs et des Arabes, d'empêcher qu'ils soient naturalisés.»* Avec une telle racialisation, on est bien à l'opposé d'une politique d'intégration. Le même Patrick Weil montre d'ailleurs comment une telle logique est à l'œuvre dans le discours de Grenoble, prononcé par le président de la République au milieu de l'été 2010. On s'en souvient, c'est alors que Nicolas Sarkozy avait proposé d'étendre à certains criminels la déchéance de nationalité pour les *« Français d'origine étrangère»* – une expression qui *« n'avait pas été employée depuis le régime de Vichy.»*

Dans le même discours, toutefois, *« il y a un autre passage dont on n'a pas parlé : "nous payons les 50 années d'erreurs de la politique d'immigration…"»* À nouveau, *« cela rappelle précisément ce que l'on disait sous Vichy : "nous payons les 150 années…" C'était le discours officiel, permanent, par rapport à la Révolution française.»* Que signifie cette formule ? *« Cela veut donc dire (c'est un message terrible, car il vient du Président de la République, qui est censé rassembler les Français) : "il y a des gens qui sont français, eh bien ils le sont malgré moi. Si cela n'avait tenu qu'à moi, ils ne seraient pas là". Cela veut dire qu'il y a aux yeux du président de la République, dont la charge est d'unir les Français, un certain nombre de nos compatriotes dont il pense qu'il aurait mieux valu qu'ils ne soient pas français. Voilà ce que cela veut dire.»*

L'historien et politiste précise encore : *« Je ne suis pas parmi ceux visés. Mais nous pouvons tous nous mettre à la place de ceux qui sont visés. Se sentir visé par le président de la République, je crois que cela n'a jamais existé ; dans l'histoire de la République, il n'y a jamais eu de chef de l'État, de chef du gouvernement qui a tenu de pareils propos.»* Les discours d'intégration sont donc niés non seulement par la pratique, mais aussi par d'autres discours, dont le pouvoir est d'autant plus grand, et néfaste, qu'il émane symboliquement du plus haut niveau de l'État : *« La blessure symbolique, l'effet symbolique du discours, il est là. Il y a un effet de désintégration ; les mots peuvent blesser et désintégrer, surtout quand ils viennent du chef de l'État.»* Et de conclure : *« et ensuite on va accuser ceux que l'on a attaqués de ne pas se sentir suffisamment français, alors qu'on a soi-même créé chez eux ce sentiment de malaise par rapport à l'identification à la nation.»*

LA POLITIQUE D'INTÉGRATION, UN PROBLÈME

On le voit, si le « problème de l'intégration » est encore et toujours l'autre face du « problème de l'immigration », aujourd'hui comme au moment des vagues xénophobes de la fin du XIX[e] siècle, le discours actuel sur l'immigration ne se contente pas de déformer l'image de la société ; sa puissance symbolique, relayée par les pratiques politiques, juridiques et administratives, contribue de manière décisive à entretenir le problème auquel on prétend remédier, dès lors qu'elle fait obstacle à l'intégration qu'elle préconise dans le même temps. Le problème de la politique d'intégration mise en exergue par le gouvernement comme pour faire le lien entre immigration et identité nationale, c'est que ses beaux discours autant que ses pratiques moins fleuries, ont sinon pour objet, du moins pour effet, de défaire ce qu'on prétend faire, soit de désintégrer la société française au nom de son intégration nationale. ■

CONCLUSIONS

ROMPRE AVEC LA RUPTURE

L'ASSOCIATION CETTE FRANCE-LÀ s'est constituée après l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, le 6 mai 2007. Elle s'est donné pour objectif de dresser un état des lieux de la politique d'immigration voulue par le chef de l'État pendant son quinquennat. Il est vrai que pendant la campagne présidentielle du printemps, notre collectif s'était déjà mobilisé, sous le même nom, avec une série d'affiches illustrant chacune une histoire de sans-papiers, dont l'expulsion pouvait sonner comme une interpellation pour les électeurs : « cette France-là, vous l'aimez ? Vous pouvez la changer. » Nous n'étions donc pas neutres.

DU CŒUR À LA RAISON

Toutefois, nous avions alors choisi de produire d'épais volumes qui, ensemble, pourraient constituer les annales de la politique d'immigration du mandat présidentiel. Cette contre-expertise prenait la forme, non pas d'une protestation indignée, mais d'une analyse dépassionnée. Pour demander des comptes à cette politique, il nous paraissait en effet efficace de nous placer du point de vue des principes revendiqués par ses concepteurs, pour les évaluer selon leurs propres termes, afin de nous adresser à celles et ceux qui, sans pour autant vouloir céder aux tentations populistes, entendaient privilégier les intérêts bien compris de la France, fût-ce au détriment d'une générosité réputée « angélique » ou de principes taxés de « droits-de-l'hommisme ».

De fait, la « rupture » sarkozyenne ne s'inscrivait pas moins à l'époque dans la continuité d'une rhétorique familière, déjà affichée par la gauche plurielle de Lionel Jospin, en prétendant occuper un « juste milieu » entre les excès supposés symétriques de la xénophilie utopique et d'une xénophobie irréaliste, soit d'une gauche toujours déjà extrême et de l'extrême droite. Le réalisme proclamé n'empêchait pas d'envoyer des signaux qui visaient à démarquer la politique gouvernementale des discours du Front national. En particulier, ne présumait-on pas que la sévérité renouvelée déployée contre l'immigration dite « subie » aurait pour contrepartie un nouveau dynamisme en matière d'immigration « choisie » ? Et le strict contrôle des frontières ne devait-il pas rendre possible, non seulement une nécessaire intégration, comme on l'entendait déjà de longue date, mais aussi, véritable innovation dans le discours politique, une ouverture à la diversité ?

Autrement dit, les deux premiers volumes de *Cette France-là,* publiés en mars 2009 et en avril 2010, se sont donné pour tâche, avec l'aide des travaux des experts, des chercheurs et des associations, de rendre raison d'une politique qui se prétendait à la fois raisonnable et rationnelle. Dès le premier, nous avions entrepris de montrer en particulier comment le partage entre immigration « choisie » et « subie » ne pouvait renvoyer à aucune réalité (les travailleurs ont souvent des familles, et les familles peuvent aussi travailler), tandis que la politique du chiffre s'avérait non seulement inacceptable du point de vue des droits humains, ou plus simplement du droit, mais aussi, dans ses effets, contraire aux logiques censées la justifier, qu'il s'agisse d'économie ou de démographie, d'intégration ou de développement.

UN AUDIT AVEC DES ÉLUS

À l'occasion de la parution du second, il nous est apparu possible de dépasser le cadre de la contre-expertise associative, sous sa forme éditoriale, pour faire l'expérience d'une forme d'intervention politique originale. Nous avons sollicité quelques députés d'opposition, qui ont bientôt élargi leur groupe à tous les élus, sénateurs, députés et parlementaires européens, issus de tous les partis – y compris de la majorité gouvernementale – qui souhaitaient s'y associer, pour mener un audit de la politique d'immigration. C'était une manière de partager avec des représentants de la nation non seulement un savoir, mais surtout un regard : sans récuser les termes mis en avant par le gouvernement, il s'agissait de lui demander des comptes. Ce travail en commun, qui devait déboucher sur des rapports distincts, la logique des élus ne se confondant bien sûr pas avec celle d'une association, nous paraissait une expérience stimulante de politique non-gouvernementale dans une société démocratique.

En particulier, nous prétendions soumettre la politique gouvernementale à une exigence d'évaluation dont elle-même imposait les critères aux différentes administrations – à commencer par celle de l'immigration – sans prendre la peine de se les appliquer d'abord. Autrement dit, c'était une manière d'interroger les termes mêmes qui organisaient le débat depuis de longues années, et tout particulièrement depuis que l'avènement de Nicolas Sarkozy à la plus haute charge de l'État s'était bâti sur la mise en exergue d'un problème institutionnalisé après 2007 sous la forme d'un ministère. Notre objectif, en croisant les analyses de notre association avec la démarche politique d'un groupe d'élus, était donc de retourner l'évidence rarement remise en cause qui prend pour point de départ le « problème de l'immigration », en se donnant pour objet la « politique

d'immigration », désormais constituée en problème.

Cette initiative intervenait au lendemain du « grand débat » sur l'identité nationale, et à l'heure des élections régionales : la dérive du discours public, mais aussi son absence de pertinence pour remédier aux maux dont souffre véritablement la société française, étaient clairement sanctionnées par les électeurs. Le moment nous paraissait donc bien choisi, tant il commençait à devenir visible pour beaucoup, et pas seulement parmi ses adversaires les plus résolus, que la politique menée sous l'égide du président de la République, en matière d'immigration du moins, n'était en réalité ni raisonnable, ni rationnelle. Plutôt que les élans du cœur, privilégier la froide raison : cette posture nous semblait alors d'actualité, dans la mesure où elle permettait d'être entendu par nombre de politiques que les protestations associatives n'avaient pas suffi jusqu'alors, malgré une éventuelle sympathie, à ébranler véritablement.

***

DE LA RAISON REVENDIQUÉE AU POPULISME AFFICHÉ

L'audit mené pendant un an n'a pas seulement confirmé les acquis récapitulés dans les deux premiers volumes de *Cette France-là*, en s'appuyant sur les enquêtes menées en France, en Europe et dans les organismes internationaux, par les associations, les chercheurs et les experts, tant économistes et démographes ou juristes qu'historiens, sociologues et anthropologues : le constat en sort renforcé, et le verdict aggravé. Tout montre en effet combien la politique aujourd'hui menée par le gouvernement français en matière d'immigration est dans l'impasse. Non seulement il apparaît clairement que les questions ne sont pas les bonnes ; mais il ressort avec encore plus d'évidence que les réponses apportées sont bien plus mauvaises, en ce sens qu'elles empirent la situation qu'elles prétendent améliorer. La raison exigerait donc de réviser cette politique, non seulement dans sa mise en œuvre, mais aussi et surtout, pour commencer, dans ses principes : aux élus d'en tirer pour leur part, dans un rapport distinct du nôtre, leurs propres conclusions.

Toutefois, à l'heure de publier ces documents, le paysage politique a encore bougé – nous ne pouvons que le constater. Une séquence nouvelle s'est ouverte dans le mandat présidentiel avec le discours de Grenoble. Depuis l'été 2010, avec la stigmatisation officielle des Roms, les attaques sans cesse réactivées contre les musulmans, et la confusion délibérément entretenue entre immigration et délinquance, il est clair que le souci principal du gouvernement, loin de se distinguer du Front national, est d'en reprendre à son compte tous les thèmes. Les « petites phrases » à répétition du nouveau ministre de l'intérieur, chargé de l'immigration, dissipent toute ambiguïté. Sans doute Claude Guéant n'a-t-il pas tout à fait renoncé à la rhétorique républicaine. On voit cependant combien l'exigence d'intégration n'est plus brandie désormais que pour justifier de s'en prendre, après l'immigration « clandestine » puis « subie », à « l'immigration légale ».

Ce changement de cap n'est pas sans conséquence sur notre projet. En effet, la nouvelle politique mise en avant pour la fin de mandat ne se réclame plus guère de la raison ; loin de se vouloir raisonnable, elle ne cache plus qu'elle joue sur les peurs irrationnelles. L'intervention du président de la République justifiant, en plein débat sur l'identité nationale, le référendum suisse contre les minarets, annonçait déjà ce qui est devenu manifeste depuis lors : le populisme est au pouvoir. Pour ne prendre qu'un exemple, est-il encore possible d'opposer les logiques de l'économie, comme tentent de le faire certains membres de la majorité présidentielle, et jusque dans le gouvernement, quand la politique d'immigration semble dictée principalement par la volonté d'exacerber les peurs ? Face à une politique du ressentiment, à quoi bon invoquer la raison ? Autrement dit, s'il n'est plus de saison de se montrer raisonnable ou rationnel, les conclusions de l'audit n'arrivent-elles pas trop tard ?

CHANGER LE PEUPLE

Nous ne le croyons pas. D'abord, tout se passe comme si le gouvernement se rendait aux arguments de ses critiques, comme pour confirmer les thèses, déjà formulées dans les deux premiers volumes de *Cette France-là,* qui ressortent aujourd'hui plus nettement encore de l'audit, et du rapport que nous en tirons : par son emballement populiste, il reconnaît presque explicitement que sa politique n'est pas fondée en raison. Les journalistes, les responsables, mais aussi les élus de tous bords soucieux de ne pas le suivre sur ce terrain, trouveront donc dans ce rapport des éléments qui les aideront à résister à cette remise en cause de la raison politique, si nécessaire au débat en démocratie, on le voit davantage encore quand celle-ci paraît fragilisée.

Ensuite, il faut s'interroger sur la démagogie déployée aujourd'hui, sans retenue, par le gouvernement. Si beaucoup, y compris à gauche, se laissent

intimider par la suggestion que cette politique ne ferait que refléter les désirs, hier inavoués, et aujourd'hui professés, du « peuple », et singulièrement des classes populaires, il nous paraît essentiel de remettre en cause cette fausse évidence nouvelle. Le populisme gouvernemental est impopulaire. Il ne suffit pas en effet de se réclamer du peuple pour bénéficier de ses suffrages. Chacun le sait, la courbe de popularité du président ne cesse de baisser – malgré, ou à cause du débat sur l'identité nationale (comme l'ont confirmé les élections régionales de 2010), puis des controverses engagées depuis l'été 2010 et le discours de Grenoble. La dérive ne paie pas.

Il ne faut donc pas se méprendre sur la nature du populisme, en prenant pour argent comptant la rhétorique qui le justifie. Il ne reflète pas les sentiments populaires ; il aspire à les produire. En effet, la démagogie ne signifie nullement qu'on donnerait au peuple ce qu'il désire, mais bien plutôt qu'on tente de le convaincre, et parfois avec succès, de désirer ce qu'on lui donne en pâture. Après tout, les enquêtes montrent bien que l'immigration n'est pas, loin s'en faut, l'inquiétude première des Français. Ils ont d'autres problèmes. Encore faut-il que ces problèmes, tels que le chômage et le pouvoir d'achat, soient pris en charge par des discours politiques.

C'est à la gauche, mais aussi à la droite républicaine, de rappeler à l'électorat que la politique parle des problèmes qui leur importent, et non de faux problèmes. L'exemple des États-Unis est éclairant : ce n'est pas en s'engageant derrière les Républicains dans une course poursuite sur le terrain du ressentiment, mais en parlant d'autre chose qu'un candidat démocrate aussi improbable a pu l'emporter en 2008, malgré mais aussi peut-être grâce à sa couleur de peau. C'est que, loin de reprendre à son compte l'image populiste entretenue par ses adversaires depuis de longues années, et singulièrement après le 11 septembre, Barack Obama a parlé aux électeurs de leurs problèmes, mais aussi de leurs espoirs. Autrement dit, pour rompre avec la démagogie, il n'est pas besoin de changer de peuple, selon la formule sarcastique qu'opposent les populistes aux idéalistes supposés ; il suffit de changer le peuple, en lui proposant une autre représentation de la société, et en donnant d'autres formes à ses aspirations.

Le « problème de l'immigration » ne continue d'organiser la politique d'immigration en France, et au-delà d'ailleurs en Europe, que parce que les opposants n'ont pas le courage de rompre avec une croyance mal fondée, de peur de perdre un électorat populaire. Tout se passe comme si majorité et opposition partageaient une même vision, d'un pessimisme condescendant, du peuple, qu'on présume toujours enclin au populisme. Sans doute ne faut-il pas renverser les choses, en substituant à ce sombre tableau une image d'Épinal : le peuple n'est pas davantage spontanément généreux, ouvert à la diversité et à l'étranger. En revanche, sans faire d'hypothèse sur sa nature, bonne ou mauvaise, il importe de restituer à la politique sa fonction véritable : elle propose des visions du monde qui permettent aux électeurs de s'identifier. Et si le populisme progresse aujourd'hui, en France et en Europe, c'est sans doute à défaut de projets de société alternatifs. Autrement dit, cette évolution n'a rien de nécessaire ; c'est faute de mieux, ou d'autre chose, qu'elle semble s'imposer aujourd'hui comme une fatalité.

UN RAISONNEMENT PRAGMATIQUE

Aux politiques que ces arguments, peut-être jugés trop théoriques pour répondre à leurs inquiétudes sur le peuple, ne convaincraient toujours pas, il nous reste à en proposer un dernier, strictement pragmatique. Il nous semble qu'ils n'ont tout simplement pas le choix, sauf à se rallier au pouvoir en place, ou à ses concurrents d'extrême droite dont il semble vouloir se rapprocher chaque jour. La question est simple : pourquoi les électeurs se tourneraient-ils vers des politiques différents, s'ils leur parlent le même langage que ceux qu'ils ont porté au pouvoir ? Le Front national l'a dit depuis longtemps : les Français tendent à préférer l'original à la copie. Nicolas Sarkozy a pu donner l'illusion, avant l'été 2010, de démentir ce théorème. On s'aperçoit aujourd'hui que, condamné à la fuite en avant, il n'est plus sûr d'échapper à la concurrence de l'original ; c'est qu'après ses tentatives d'innover, en se présentant comme une nouvelle incarnation du « juste milieu », il se révèle finalement n'être qu'une simple copie.

C'est donc aussi d'un point de vue purement pragmatique, autrement dit, s'ils veulent l'emporter dans la joute électorale, qu'il nous paraît indispensable que les politiques répondent à la rupture sarkozyenne en rompant à leur tour avec le « problème de l'immigration ». On ne gagne pas les combats politiques sur le terrain de l'adversaire. Il faut imposer son propre champ de bataille. La rupture nécessaire porte aujourd'hui sur l'hégémonie intellectuelle d'une droite qui a fini par imposer l'évidence de son langage, autrement dit de ses problématiques, à tous ou presque – y compris dans les médias. La droite décomplexée n'est jamais que l'envers d'une pièce politique dont l'endroit est aujourd'hui une gauche complexée. Il est grand temps de reprendre la main.

Pour les politiques qui se rendraient compte aujourd'hui qu'il est de leur intérêt bien compris de

renoncer à trembler, pour ne plus se laisser imposer la fausse évidence d'un « problème de l'immigration » qui les voue à l'échec, ce rapport qui vient prolonger les deux volumes déjà parus de *Cette France-là* donnera des éléments pour répondre en raison au populisme ambiant en prenant la politique d'immigration pour objet, soit en changeant de problème pour contribuer à changer le peuple. ■