

La politique française et européenne de l'immigration

Il est aujourd'hui possible d'évoquer les questions d'immigration et d'intégration de manière dépassionnée pour plusieurs raisons :

D'abord, **la fin d'un tabou**. Longtemps, toute réflexion autour de l'immigration entraînait une suspicion de racisme. Aujourd'hui, cet amalgame est devenu très marginal.

Chacun reconnaît aujourd'hui **l'importance décisive** de l'immigration pour l'avenir des sociétés européennes, sur le plan démographique et économique, sur celui de la cohésion sociale.

La **convergence progressive mais incomplète** des politiques de l'immigration et de l'intégration en Europe permet d'évoquer de manière globale, cohérente, la politique française et les politiques européennes.

Dès lors, il est possible de présenter en quelques points les orientations essentielles de la politique française et européenne de l'immigration.

1. Premier point : La France, comme l'Union Européenne, se veut **ouvertes à l'immigration**. Nul responsable public ne préconise l'immigration zéro. L'immigration est une nécessité pour des raisons démographiques. Avec des taux de fécondité de 1,5 enfant par femme, l'Allemagne perdrait 28 % de sa population d'ici à 2050

L'Europe est aujourd'hui le continent **le plus ouvert du monde développé**. En 2006, elle a reçu **2,8 millions de migrants**, selon les statistiques de l'OCDE (rapport SOPEMI). C'est beaucoup plus que l'Amérique avec 1,1 million de nouveaux arrivants la même année. La France accueille pour sa part 200 000 migrants réguliers chaque année, auxquels il faut rajouter 40 000 demandeurs d'asile. Le thème de l'« **Europe forteresse** » ou de la « **France barricadée** »

relève ainsi beaucoup plus de la propagande que de la prise en compte des réalités.

L'ouverture de l'Europe aux flux migratoires ne correspond cependant en aucun cas à une logique de laissez faire laissez aller, ou de renoncement au contrôle des frontières. Au contraire, elle repose sur la prise en compte de l'immigration comme **d'une politique publique**, soumise à la **volonté du pays d'accueil** quant à son volume et quant à sa composition ou à ses modalités. Tous les pays européens admettent la nécessité d'ajuster le volume des migrations à leur capacité d'accueil en matière d'emploi, de logement, de santé ou d'éducation.

2. Deuxième point : La France, comme l'Union Européenne dans son ensemble, veulent encourager une **immigration économique**. Depuis 1974, la France a fortement réduit son immigration économique, comme tous les grands pays de l'Union Européenne, à l'exception du Royaume-Uni. Seuls, 5 à 6 % des migrants entrent en France sur la base d'un contrat de travail, à la suite d'un recrutement par une entreprise. L'un des objectifs et la politique française de l'immigration est de porter ce niveau à **50 % des flux en cinq ans**.

En effet, les entreprises sont handicapées par une pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs : la restauration, le BTP, les technologies de pointe. Le nombre d'emplois non pourvus en France atteint les 200 000. Les lois de 2006 et 2007 facilitent le recrutement de ressortissants étrangers dans les métiers touchés par ce manque de qualification. Pour favoriser la venue de migrants qualifiés sous certaines conditions (j'y reviendrai), la loi de 2006 a créé des « cartes compétences et talents » valables 3 ans. L'Union Européenne s'apprête à étendre ce principe en créant une « carte bleue européenne » inspirée du même principe. Si les Européens sont d'accord sur le principe d'une relance de l'immigration de travail, les modalités de cette politique diffèrent sensiblement. Le Royaume-Uni

et l'Allemagne appliquent une sélection des migrants dans le cadre **de système de « points »** (test sur l'aptitude des candidats à l'immigration à s'intégrer par le travail). L'Espagne et l'Italie pratiquent des **quotas**, c'est-à-dire une planification détaillée de l'accueil des migrants par profession et par pays d'origine sur la base des besoins économiques des régions.

3. Troisième point : respecter et maîtriser le droit d'asile et le droit à l'immigration familiale. Aucun pays européen ne remet en cause le principe de la Convention de Genève de 1951 sur le **droit d'asile**, c'est-à-dire l'accueil des personnes victimes de persécutions dans leur pays d'origine. Cependant, le nombre de demandeurs d'asile a considérablement augmenté à la fin des années 90 en Europe, passant de 300 à 400 000 entre 1998 et 2000. Dans 80 à 90 % des cas, les demandes d'asile émanent de personnes qui ne justifient pas avoir été victimes de persécutions. Le seul fait de présenter une demande les autorise à séjourner dans un pays d'accueil le temps de l'examen de leur dossier et leur assure certaines prestations (hébergement, allocations). Depuis le début des années 2000, tous les états européens ont adopté des mesures restrictives : simplification et raccourcissement des procédures, obligation d'hébergement, diminution des allocations en espèce. Ces dispositions se sont traduites par une forte baisse de la demande d'asile en Europe : 250 000 en 2006.

De même, aucun Etat ne remet en cause **le droit au respect de la vie privée et familiale**, défini par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme. Depuis le début des années 90, ce principe a été largement aménagé dans le cadre des lois nationales. Ainsi, l'Allemagne limite, dans certains cas, le rapprochement familial au mineur de plus de 12 ans. Les pays européens conditionnent son exercice à la preuve d'un logement et d'un revenu assurant à la famille des conditions de vie décente dans le pays d'accueil. L'immigration sur motif familial, reste supérieure en France à celle des autres grands pays

européens : environ 100 000 personnes par an contre 40 000 en Grande-Bretagne et en Allemagne (2004).

4. Quatrième point : Combattre l'immigration clandestine. Le nombre des entrées clandestines dans l'Union européenne est estimé à **400 ou 500 000** par la Commission européenne. Les inconvénients liés à ces phénomènes sont nombreux :

- Il compromet les efforts de maîtrise des flux migratoires.
- Il favorise le travail clandestin massif, donc l'économie souterraine.
- Il entraîne la résurgence **d'un trafic d'esclaves** entre l'Afrique et l'Europe, symbolisé par les embarquements sauvages des côtes sénégalaises vers les îles canaries.

Les Européens sont en plein accord sur l'impératif de combattre l'immigration illégale. Ils ont forgé des outils communs à cette fin dont les « visas biométriques » et FRONTEX, structure de coordination des patrouilles maritimes. Ils pratiquent des « vols groupés communs » pour reconduire les migrants clandestins dans leur pays. Les grands Etats d'immigrations reconduisent chacun 20 à 40 000 migrants clandestins annuellement. En revanche, longtemps, les désaccords ont prévalu sur les régularisations. Depuis la fin des années 90, les pays méditerranéens procèdent à des régularisations massives : environ 500 000 tous les deux ans en Espagne et en Italie. La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont des traditions plus restrictives à cet égard. Toutefois, l'Allemagne a procédé à une régularisation de 150 000 migrants en 2007. Le risque d'appel d'air, manifeste en ce qui concerne l'Italie et l'Espagne, explique les réticences de nombreux Etats face à cette pratique.

5. Cinquième point : Un renforcement massif, dans tous les pays d'immigration, de **la politique d'intégration** des populations étrangères. Les attentats du 11 septembre 2001 et la radicalisation d'une minorité de musulmans en Europe ont entraîné une mobilisation en faveur de l'intégration des étrangers.

Les pays de traditions communautaristes – le Royaume-Uni et les Pays-Bas – remettent en cause leur modèle traditionnel fondé sur la reconnaissance des communautés religieuses ou d'origine et adoptent une approche davantage centrée sur la citoyenneté.

La France est touchée par un phénomène de ghettoïsation d'une partie des populations d'origine étrangère – 700 cités sensibles – facteur d'exclusion, de chômage massif, de repli identitaire et de violence.

Les réformes adoptées dans plusieurs pays se ressemblent beaucoup : en France, en Allemagne, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas. Des **contrats d'accueil et d'intégration** ont été mis en place. En signant cette convention, l'étranger s'engage à respecter les lois et les valeurs du pays d'accueil. En contrepartie, l'Etat prend les mesures destinées à faciliter l'adaptation des migrants à leur société d'accueil : cours d'instruction civique, formation linguistique. Ces contrats sont désormais obligatoires : en France depuis 2006. Leur non respect entraîne des sanctions : non délivrance d'une carte de résident de dix ans en France. L'obligation d'apprentissage de la langue d'origine s'applique désormais avant même l'arrivée du migrant dans les pays de destination.

Au-delà de ces dispositifs, destinés à améliorer le premier accueil des migrants, l'intégration des populations migrantes passe, à terme, par **des réformes profondes** qui concernent l'ensemble de la population, pas seulement la immigrée ou d'origine immigrée : politique du logement, de la santé, de l'éducation et surtout, politique de l'emploi puisque le travail est à l'évidence le premier levier de l'intégration.

6. Sixième point : refus du pillage des cerveaux et co-développement.

L'émigration est certes une ressource vitale pour de nombreux pays parmi les plus pauvres du monde. Les transferts de fonds des migrants ont atteint 270 milliards de dollars en 2004, soit le triple de l'aide publique au développement. A court terme cette source de revenu est une condition de survie pour la population de nombreux pays. La politique de co-développement, d'inspiration française, consiste à orienter ces montants vers l'investissement productif dans le pays d'origine grâce à des incitations fiscales. Mais en même temps, l'exode des plus dynamiques et des plus qualifiés a un impact désastreux sur le développement économique et social. Un rapport de la Banque mondiale de 2005 « Migrations internationales, transferts de fonds et fuite des cerveaux » montre comment certains pays africains ont perdu 60 à 70% de leurs habitants ayant suivi une formation supérieure. Le cas des professions médicales est particulièrement caractéristique. D'après un rapport de l'OMS de 2006 « l'Afrique supporte 24% du fardeau mondial des maladies et ne possède plus que 3% du personnel sanitaire ». Dès lors l'une des priorités absolues de la politique européenne de l'immigration consiste à organiser **des migrations temporaires** suivies d'un retour dans le pays d'origine. Ces mouvements de population permettront de faciliter les transferts de technologies en faveur du développement et l'investissement des sommes épargnées dans le pays d'origine. La France joue un rôle pilote dans la promotion des migrations d'allers et retours avec les pays d'origine, à travers les « **accords de gestion concertée de l'immigration** ». Trois ont déjà été signés (Sénégal, Gabon, Congo Brazzaville).

Septième point : renforcer la solidarité européenne. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, l'Union européenne met en place des **directives, ou normes communes** en matière d'immigration. Une quinzaine ont été adoptées sur l'asile, le regroupement familial, le statut des étrangers. Ce

travail d'harmonisation à 27 dans le cadre des institutions communautaires, s'avère souvent lourd et complexe, facteur d'immobilisme et non de dynamisme. La communautarisation de ces sujets n'a pas eu pour effet de priver les Etats de toute compétence en matière d'immigration, comme le montre le foisonnement de réformes nationales dans toute l'Europe, depuis le début des années 2000 souvent dans le désordre et en l'absence de toute concertation (en France, en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni, en Allemagne, aux Pays-Bas). La question des régularisations, on l'a vu, symbolise l'insuffisance de la volonté politique européenne dans ce domaine.

L'une des grandes ambitions de la présidence française de l'Union européenne est de parvenir à l'adoption **d'un Pacte européen sur l'immigration** lors de la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2008. Ce Pacte se présentera comme un **engagement politique des Etats européens** à appliquer les mêmes principes et à atteindre des objectifs communs en matière d'immigration. Il portera sur **quelques priorités essentielles** : refus des régularisations massives, mise en place d'une procédure d'asile unifiée, lutte contre la fuite des cerveaux des pays en développement, répression des filières d'immigration. Le Pacte européen doit ainsi servir de socle à une politique européenne commune de l'immigration.

Maxime TANDONNET