

4 février 2008

La politique “d’immigration choisie” est-elle possible ?

*Christophe Bertossi
Patrick Stefanini
Catherine Wihtol de Wenden*



Migrations, identités, citoyennetés



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au coeur même du débat européen.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 978-2-86592-245-1

© Tous droits réservés, Ifri, 2008 - www.ifri.org

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00-
Fax: 33 (0)1 40 61 60 60
Courriel : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21
1000 - Bruxelles, Belgique
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15
Courriel : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

LA POLITIQUE « D'IMMIGRATION CHOISIE » EST-ELLE POSSIBLE ?

Christophe Bertossi, chercheur et responsable du programme « Migrations, Identités, Citoyenneté » à Ifri

Patrick Stefanini, secrétaire général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI)

Catherine Wihol de Wenden, directeur de recherche, CNRS/CERI

Qu'est-ce que la politique « d'immigration choisie » ?

Christophe Bertossi part d'un constat : la France a voté en octobre 2007 sa sixième loi sur l'immigration depuis 2003. Cela montre une intensité de l'activité législative proportionnelle à la sensibilité du sujet, en France comme ailleurs en Europe. Les débats de l'automne 2007 n'ont pas fait exception. S'il a beaucoup été question des « tests ADN » destinés à « sécuriser » la procédure de regroupement familial, la logique d'ensemble de cette politique a été moins discutée. Or, une cohérence d'ensemble, c'est précisément ce que les promoteurs de cette nouvelle politique migratoire ont mis en avant, au moins depuis 2005, en lui donnant un nom et de ce fait un programme : celui de « l'immigration choisie ».

La politique d'immigration choisie est présentée comme un effort des politiques publiques pour répondre à l'inefficacité constatée des précédentes politiques migratoires. Cet effort est défini en trois temps : 1. substituer des migrants réguliers à des migrants irréguliers à propos desquels des objectifs chiffrés de reconduites à la frontière sont définis chaque année ; 2. parmi les migrants légaux, remplacer ceux venus en France au titre familial par ceux venus pour y travailler. L'objectif serait d'atteindre un « équilibre » avec 50 % de migrants de travail et 50 % de migrants familiaux ; 3. parmi ces migrants de travail, il s'agirait d'attirer ceux dont on a le plus besoin au regard de carences désormais chiffrées sur le marché du travail.

Ce nouveau programme des politiques migratoires est donc présenté comme une rupture avec les politiques dites « d'immigration zéro », même si l'on peut s'interroger sur son efficacité et constater la forte politisation de ce nouveau « slogan », qui ne rompt pas avec la façon dont les sujets migratoires sont instrumentalisés dans la compétition politique en France.

Patrick Stefanini justifie cette politique par trois raisons : l'épuisement du modèle français d'immigration familiale ; l'infaisabilité d'une politique « d'immigration zéro » ; la situation relativement favorable de la France en matière de démographie par rapport aux autres pays européens. Il insiste ensuite sur la dimension « concertée » de cette politique d'immigration, en partenariat avec les pays de transit et les pays de départ, dans la logique de la conférence de Rabat du 11 juillet 2006.

Revenant sur l'immigration dite « familiale », il montre comment ce terme n'a d'autre fondement que sa définition juridique, puisque la France a fait le choix d'accueillir sur son sol des migrants familiaux auxquels elle reconnaît d'emblée le droit d'accéder au marché du travail et d'exercer une activité professionnelle. La distinction entre « immigration professionnelle » et « immigration familiale » à partir du milieu des années 1970 est une « distinction pratique » mais elle est, en partie, artificielle. La France accueille sur des motifs juridiques une immigration que les autorités ne maîtrisent plus et qui correspond à un véritable droit : en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) puis, à partir de 1998, la loi Chevènement portant création de la carte « vie privée et familiale » qui introduit dans la loi les critères d'application de la CEDH.

Catherine de Wenden souligne, de son côté, le caractère nouveau du terme « immigration choisie », lancé en 2005 par Nicolas Sarkozy alors ministre de l'Intérieur. Ce terme marquait la volonté d'introduire une rupture dans la politique migratoire française tout en défendant auprès de son électorat la fin du mythe de « l'immigration zéro ». Cependant, il n'est pas sûr que ce virage à 180 degrés soit lié à une prise de conscience de l'échec du modèle de la politique française d'immigration – et il est difficile d'ailleurs de parler de « modèle » à ce propos. Cette nouvelle ligne des politiques migratoires françaises s'inscrit plutôt dans un contexte européen qui a défini l'agenda de politiques d'immigration sélectives.

Moyens et limites de la politique « d'immigration choisie »

Christophe Bertossi souligne les principales difficultés pour mettre en œuvre cette politique dite « d'immigration choisie ». En premier lieu, l'opposition entre « immigration choisie » et « subie » qui conduit à opposer « immigration familiale » et « immigration de travail » est contestable, car la première s'intègre également sur le marché du travail. Surtout, l'immigration pour motif familial est une immigration « non-discrétionnaire » mais encadrée par le droit constitutionnel et international, et l'État dispose d'une marge de manœuvre très limitée pour « choisir » son immigration.

Ensuite, le déficit d'eupéanisation des politiques migratoires crée une concurrence entre les politiques nationales d'immigration sélectives au sein de l'espace européen : les pays de l'UE sont en concurrence entre eux pour attirer cette nouvelle immigration de travail, une concurrence qui s'ajoute à celle entre l'Europe et les autres grandes destinations des migrations internationales que sont l'Amérique du Nord ou l'Australie.

Enfin, alors que s'impose une approche dite « globale » sur les migrations, dans la lignée des conclusions de la conférence de Rabat de juillet 2006, le problème tient à la nature des partenariats conçus avec les pays d'origine et de transit des migrants qui se nourrissent d'un discours ambigu de ces pays à propos de leur propre immigration (notamment au moment des événements de Ceuta, Melilla en octobre 2005). Ces pays montrent également un déficit juridique dans la protection des migrants, particulièrement à propos des demandeurs d'asile, au moment où les pays de l'UE négocient avec eux le contrôle extérieur de ses frontières extérieures et la lutte contre les migrations irrégulières.

Pour Patrick Stefanini, cette politique est possible pour plusieurs raisons. D'abord parce qu'elle participe d'une convergence conceptuelle au niveau européen sur la possibilité de mettre en œuvre cette politique. Dès la fin de l'année 2005, la Commission européenne a annoncé son souhait de mettre au point des instruments législatifs nouveaux pour organiser l'immigration de travail, alors même que la situation du marché du travail en Europe est très

différente d'un pays à l'autre. Il s'agit d'adopter une directive générale sur les migrants et de la compléter par des directives spécialisées concernant les « travailleurs hautement qualifiés », les « travailleurs saisonniers », la « mobilité à l'intérieur des entreprises et de groupes d'entreprises ».

Par ailleurs, la conférence de Rabat (la première conférence euro-africaine sur la migration et le développement) a été suivie à quelques semaines d'intervalle par la conférence de Tripoli qui s'intéressait à la route migratoire d'Afrique de l'Est. Ces conférences ont montré un rapprochement Nord-Sud autour d'un triptyque : 1. organisation de la migration légale ; 2. lutte contre l'immigration irrégulière ; 3. approfondissement du lien entre migration et développement. Ces objectifs se traduisent par des accords bilatéraux de « gestion concertée des flux migratoires et de co-développement » signés par la France avec le Sénégal en 2006, le Gabon, le Congo et le Bénin en 2007. Une négociation est en cours avec la Tunisie.

À cela s'ajoutent des outils juridiques nouveaux mis en place en France. D'abord, l'ouverture progressive et ciblée du marché français du travail aux ressortissants des nouveaux États membres de l'UE : à partir de mai 2006, une ouverture sélective a été effectuée autour de 61 métiers. Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) du 7 novembre 2007 a confirmé ce choix et la liste des métiers ouverts a été élargie à 150 métiers. Autre instrument juridique, la loi du 24 juillet 2006 a pour objectif d'atteindre une meilleure organisation du marché du travail, en ouvrant 30 métiers dès la fin de l'année 2007 à l'immigration salariée non-communautaire, en créant la carte de séjour « salarié en mission » ou la carte « compétences et talent » destinée aux migrants les plus qualifiés.

Ces outils au service de la politique « d'immigration choisie » se traduisent par des résultats dès à présent. Au cours des onze premiers mois de 2007, le nombre des visites médicales de personnes salariées réalisées par l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM) s'est élevé à 15 486, contre 9 987 pour la même période en 2006, soit une progression de 70 % du nombre de titres de séjour délivrés à des salariés permanents même si ces chiffres restent faibles en valeur absolue. Au total, l'immigration à motif économique a progressé de plus de 20 %.

Catherine de Wenden se dit plus dubitative que Patrick Stefanini sur la possibilité d'une politique « d'immigration choisie ». D'abord parce qu'il est impossible de « choisir » son immigration. Chaque pays européen a l'immigration de son histoire, entre pays voisins, anciennes colonies et anciennes métropoles, ou par le biais d'accords bilatéraux. Il n'est donc pas possible de faire table rase du passé et l'histoire pèse sur la politique migratoire d'aujourd'hui. Tout en étant favorable au principe des « quotas », elle ne les croit pas possibles aujourd'hui en France. Par ailleurs, le concept « d'immigration choisie » hésite en permanence entre une « immigration de peuplement » et une « immigration de travail ». Or, nous sommes dans ces deux configurations à la fois.

Autre question importante : celle de l'asile. La France a une politique extrêmement restrictive en la matière, qui fabrique des milliers de « sans-papiers ». Seuls 15 à 20 % des demandeurs obtiennent le statut de réfugié. La suspension de l'immigration de main-d'œuvre salariée du milieu des années 1970 a introduit des contournements de procédure, qui vont peut-être diminuer si les migrants disposent des canaux leur permettant de venir légalement en France pour travailler. Selon Catherine Wihtol de Wenden, les reconduites à la frontière se déroulent très difficilement, souvent en violation des droits de l'Homme, un aspect qui revient très régulièrement dans le travail de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Il existe également beaucoup de migrants irréguliers qui ne peuvent pas

être expulsés en raison des crises politiques dans leur pays ou du fait de la difficulté rencontrée par la police pour identifier leur nationalité.

La difficulté d'une politique « d'immigration choisie » tient aussi à la façon dont la politique migratoire s'est longtemps réalisée « à vue » tandis que le sujet est très sensible, en permanence sous le contrôle de l'opinion publique qui « contrôle le contrôle ». La marge de manœuvre est donc étroite. Tous les pays d'immigration rencontrent des conflits de priorités en la matière : pression de l'opinion publique pour la fermeture des frontières ; pression de l'État qui cherche à affirmer sa souveraineté sur ces frontières, symbole fort de l'autorité régaliennne ; libéralisme économique qui demande plus de souplesse pour recruter la main-d'œuvre nécessaire et la fin de certaines contraintes comme l'opposabilité de l'emploi.

Selon Catherine de Wenden, il existe un autre conflit d'intérêt dans la prise de conscience internationale que la population est devenue un « bien public mondial », un thème nouveau apparu lors de la conférence internationale sur la population et le développement tenue au Caire en 1994. Il y a par conséquent une concurrence mondiale pour attirer une population si possible jeune, productive et qualifiée. L'Europe a compris qu'elle ne pouvait rester à l'écart de cette compétition.

Les difficultés dans la mise en œuvre de la politique « d'immigration choisie »

Patrick Stefanini souligne trois difficultés dans la mise en œuvre de la politique « d'immigration choisie ». La première tient au manque de connaissance fine et approfondie des phénomènes migratoires : connaissance imparfaite du nombre d'étrangers venant s'installer en France ; aucune visibilité sur les entrées de ressortissants européens ; absence de chiffres sur les mineurs primo arrivants. Quant aux sorties, le déficit de connaissance existe également à propos des étrangers qui repartent dans leur pays après un séjour en France ou des mouvements concernant les Français. Le solde migratoire est donc évalué de façon très imparfaite.

La deuxième difficulté concerne l'évolution de l'immigration familiale. Si le débat politique continue à beaucoup parler du « regroupement familial », celui-ci ne constitue qu'un cinquième de l'immigration à composante familiale vers la France. L'essentiel de l'immigration familiale est composée aujourd'hui des membres de familles de Français qui obéissent à un régime juridique qui n'a rien à voir avec celui du regroupement familial et sur lequel le gouvernement a encore moins prise. C'est en ce sens qu'une loi de novembre 2006 a organisé des contrôles accrus de la validité des mariages conclus entre des Français et des étrangers.

Enfin, la troisième difficulté a trait à la concurrence des autres pays européens pour attirer la main-d'œuvre étrangère nécessaire à l'économie française, qu'elle soit hautement ou moins qualifiée. Patrick Stefanini parle d'une concurrence parfois « sauvage » exercée par les autres États membres de l'UE. À titre d'exemple, lorsque l'Espagne fait savoir aux autorités sénégalaises qu'elle est prête à offrir des « quotas » pour une main-d'œuvre considérable, la France ne peut pas suivre dans cette « surenchère ». Il est donc nécessaire de pouvoir « faire simple » pour tenir face à cette concurrence car aujourd'hui les

instruments juridiques de la politique migratoire française restent parfois excessivement complexes.

Pour Catherine Wihtol de Wenden, la difficulté de la politique décrite tient aux limites à la restriction du regroupement familial qui entraîne aussi des contournements de la procédure, comme toute politique restrictive. Cela constitue la limite d'une politique volontariste d'immigration car sinon tous les pays auraient adopté la même « recette ». Il est donc nécessaire de rester modeste en la matière. Il est ainsi très difficile de prévoir quel sera le pays d'émigration de 2030 : s'il est possible d'anticiper sur la démographie, il n'est pas possible de prévoir les flux migratoires.

Elle se montre encore plus sceptique sur la question de la concertation avec les pays de départ car ces derniers tiennent un double discours. La question du « pillage des cerveaux », d'abord : cela est vrai pour certains pays comme le Malawi (il y aurait aujourd'hui plus de médecins malawiens en Grande-Bretagne qu'au Malawi). Plus généralement, une partie des pays africains ont vécu un départ massif de leurs élites. Or, c'est surtout la situation politique de ces pays que ces dernières ont voulu fuir, ainsi qu'un marché du travail qui ne permet pas d'absorber les diplômés formés sur place. Il est par ailleurs important de souligner l'écart très important entre discuter avec les États et discuter avec les populations civiles. Dans certains pays, l'État est inexistant et la possibilité de contrôler les frontières est très faible.

Enfin, il ne faut pas non plus oublier les transferts de fonds des migrants dont bénéficient ces pays. Ces transferts financiers s'élèvent à 260 milliards d'euros en 2005, dont 14 milliards envoyés par les migrants qui vivent dans les pays européens. Cependant, cet argent n'est pas forcément un facteur de développement. S'il est souvent dit que « le développement est une alternative à la migration », ce type d'analyse est faux, du moins pour le long terme. C'est seulement à très court terme que la migration est une source de mieux-être pour la population et une « assurance » donnée aux familles restées dans le pays d'origine. Mais cela ne génère pas d'emplois.

Christophe Bertossi revient enfin sur le constat fréquent que les événements de 2005 dans les « banlieues » seraient le résultat d'un « échec » de la politique française d'immigration depuis les années 1970, un discours utilisé par les promoteurs de la politique française « d'immigration choisie ». Il tient à distinguer entre ces deux registres car la recherche en France montre que le « problème des banlieues » est un problème de citoyens français, scolarisés en France, socialisés par le marché du travail français, mais qui affrontent certaines formes de discrimination difficiles à chiffrer et une crise des institutions traditionnelles d'intégration (école ou marché du travail).

Selon lui, il ne s'agit donc pas d'un « échec des politiques d'immigration » mais de celui des politiques françaises de citoyenneté. Il s'interroge sur les conséquences, pour l'avenir des politiques françaises d'intégration, de cette relation entre les « problèmes d'immigration » et les « problèmes d'intégration » telle qu'elle est revendiquée par les pouvoirs publics pour justifier la politique « d'immigration choisie ».