



Politique d'immigration et démocratie parlementaire

Une relation à repenser

Matthieu TARDIS

► Points clés

- L'inflation législative sur les questions d'asile et d'immigration interroge la pertinence et l'utilité du processus législatif en l'absence d'évaluation des effets des lois précédentes.
- La France se distingue en Europe par un nombre très élevé de mesures d'éloignement et par un taux faible d'exécution de celles-ci. L'inefficacité de la politique de retour résulte davantage de l'organisation de l'administration que du cadre juridique, des pays d'origine et du juge.
- Il existe un paradoxe entre le recours fréquent au processus législatif sur des aspects techniques qui ne relèvent pas forcément du domaine de la loi et un consensus transpartisan sur les fondamentaux de la politique d'immigration.
- Le Parlement dispose d'autres outils que la loi pour influencer les orientations de la politique d'immigration *via* ses missions d'information, d'enquête et de contrôle, y compris budgétaire.

Introduction

Chaque gouvernement veut sa loi sur l'immigration et le droit d'asile. Le second quinquennat d'Emmanuel Macron, qui s'est ouvert en mai 2022, ne déroge pas à la règle avec l'annonce, dès juin 2022, d'un projet de loi qui doit être adopté au Parlement au printemps 2023. Les déclarations gouvernementales se sont succédé tout au long de l'été puis au cours de l'automne, rythmées par des faits divers tragiques (meurtre de Lola Daviet, débarquement de l'*Ocean Viking* à Toulon). Malgré six mois de débats dans les médias, des consultations avec les associations et les autres parties prenantes, un débat sans vote à l'Assemblée nationale le 6 décembre puis au Sénat le 13 décembre, le projet de loi n'est présenté au conseil des ministres qu'en février 2023. Mais les intentions de ce nouveau texte n'ont pas dévié depuis juin 2022.

Les objectifs affichés de ce projet de loi diffèrent peu des huit lois qui l'ont précédé depuis le début du siècle. Quatre thématiques drainent les débats nationaux sur l'immigration : l'accélération de la procédure d'asile¹, l'injonction d'intégration², l'efficacité de la politique d'éloignement des personnes en situation irrégulière et, de manière plus marginale, la régularisation des travailleurs sans papiers.

Pourquoi cette nouvelle loi réussirait-elle là où les précédentes lois auraient échoué ? Mais ces précédentes lois ont-elles effectivement échoué ? Leurs effets ont-ils au moins été évalués ? Cet énième effort normatif soulève la question de l'utilisation de l'outil législatif dans le domaine de l'asile et de l'immigration. En 2018, le Conseil d'État avait précisément souligné cet enjeu en relation avec la précédente loi sur l'asile et l'immigration³ laissant entendre que celle-ci ne serait qu'une simple loi d'affichage. Le futur projet de loi n'échappe pas à ce questionnement, particulièrement dans le contexte actuel, dans lequel le gouvernement ne dispose que d'une majorité relative à l'Assemblée nationale.

De la bonne administration de la police des étrangers : le cas de la politique de retour

La question de l'éloignement⁴ des étrangers constitue un marronnier de la vie politique française depuis le début des années 2000. Avec les allégations d'abus de droits ou de

1. En 2002, le Président Chirac entendait déjà vouloir réduire à six mois la durée de la procédure d'asile.

2. Il s'agit notamment d'imposer des critères d'intégration, en particulier de maîtrise du français, pour autoriser l'accès à un titre de séjour de longue durée.

3. Conseil d'État, Assemblée générale, avis sur un projet de loi sur une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, 15 février 2018.

4. Le terme éloignement est entendu ici comme toute mesure de reconduite à la frontière d'étrangers que ce soit vers leur pays d'origine en application d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou une mesure d'expulsion ou vers un autre pays de l'Union européenne en application d'une décision de réadmission Dublin ou Schengen.

procédures des migrants, elle légitime une activité normative effrénée par la voie de circulaires, d'instructions ministérielles mais aussi de lois. Toutefois, la mise en œuvre de la politique de retour est plus objectivement quantifiable que ne le seraient les allégations de détournements de la politique d'asile ou de séjour par les étrangers. Ainsi, le nombre de personnes éloignées du territoire est devenu l'indicateur privilégié de l'efficacité, voire de la crédibilité, de l'activité du gouvernement en matière d'immigration.

Le piège de la politique du chiffre

Le total de sorties du territoire français⁵ – y compris les réadmissions Dublin et les retours volontaires – a plafonné autour de 30 000 personnes en 2018 et 2019. Ce nombre a été divisé par deux en 2020 et 2021 en raison du Covid-19. La chute a été encore plus brutale pour les retours forcés de ressortissants de pays tiers de l'Union européenne (UE) qui sont passés de 9 060 en 2019 à 3 782 en 2021⁶. Ces chiffres n'ont de signification que s'ils sont rapportés au niveau de l'immigration irrégulière en France et au nombre de mesures d'éloignement adoptées par l'administration. L'estimation de l'immigration irrégulière étant loin d'être une science exacte, le taux d'exécution des mesures d'éloignement constitue un indicateur plus fiable de l'activité des pouvoirs publics. Celui-ci était de 9,3 % en 2021 contre 15,6 % en 2019⁷. Selon le Sénateur Buffet⁸, ce taux est plus faible pour les seules obligations de quitter le territoire français (OQTF) qui était de 12,2 % en 2019 et de 5,7 % au premier semestre 2021.

Il faut reconnaître que les pouvoirs publics sont pris à leur propre piège. En effet, des objectifs chiffrés en matière d'éloignement mais aussi d'interpellation d'étrangers en situation irrégulière ont été assignés à la police administrative en 2002. Ces objectifs ont ensuite été inclus dans la lettre de mission du premier ministre de l'Immigration en 2007. Si cette politique du chiffre n'est plus officiellement en cours depuis 2012, les gouvernements successifs n'ont jamais cessé de communiquer sur le nombre de retours réalisés. Il n'est donc pas étonnant qu'ils soient évalués sur cet aspect de la politique d'immigration.

5. L'ensemble des données présentées dans cette note ne concerne que la France métropolitaine.

6. Ministère de l'Intérieur et de l'Outre-mer, *Les chiffres clefs de l'immigration – 2021*, novembre 2022.

7. *Ibid.*

8. F.N. Buffet, « Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité », *Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois*, 10 mai 2022.

La France, championne d'Europe des mesures d'éloignement

La particularité française provient du delta élevé entre le nombre de mesures d'éloignement et leur exécution

La difficulté à exécuter les mesures d'éloignement n'est pas qu'un problème français. Elle concerne l'ensemble des pays européens. Selon les données d'Eurostat, la France serait le pays de l'UE qui mettrait en œuvre le plus de retours forcés vers des pays tiers, bien que la pression migratoire n'y soit pas la plus forte par rapport à certains de ses voisins. La particularité française provient principalement du delta élevé entre le nombre de mesures administratives d'éloignement et leur exécution.

Pour expliquer ce delta, il faut regarder le dénominateur. En effet, la France se distingue en Europe par une production industrielle de mesures d'éloignement qui sont pratiquement automatiquement délivrées à l'occasion d'un rejet d'une demande de titre de séjour, d'un rejet définitif d'une demande d'asile ou lors d'une interpellation d'un étranger en situation irrégulière sur la voie publique. Par exemple, en 2019⁹, selon Eurostat, le nombre de ressortissants de pays tiers interpellés en situation irrégulière était relativement similaire en France (120 000) et en Allemagne (133 000). Le nombre de ces mêmes ressortissants concernés par une mesure d'éloignement était plus de 2,5 fois plus élevé en France qu'en Allemagne.

Ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire (hors décisions de transfert Dublin)

	2019	2020
Union européenne	491 195	396 435
Allemagne	47 530	36 330
Grèce	78 880	38 540
Espagne	37 890	50 285
France	123 845	108 395
Italie	26 900	22 785
Suède	21 260	16 350

Sources : Eurostat

9. Nous utilisons l'année 2019 comme année de référence parce que les années 2020 et 2021 ont été marquées par les restrictions liées au Covid-19.

Les mesures d'éloignement sont prononcées de manière croissante depuis des années. Selon le ministère de l'Intérieur, elles sont passées de 92 000 en 2016 à plus de 150 000 en 2019. Le Covid-19 a freiné cette tendance mais à un niveau élevé (125 000 en 2020) alors qu'une grande partie de l'humanité étaient confinée chez elle et que les frontières internationales étaient fermées. Le Sénateur Buffet évoque un « effet ciseau », c'est-à-dire une augmentation du nombre de mesures prononcées sans que le volume d'exécution ne suive¹⁰.

À qui la faute ?

Il existe des freins structurels à l'exécution des mesures d'éloignement régulièrement mentionnés par les pouvoirs publics. Le manque de coopération des pays tiers pour la délivrance des laissez-passer consulaires serait une des principales raisons de l'échec de l'exécution des mesures d'éloignement. Il est vrai que le taux de délivrance dans les délais des laissez-passer dépassait à peine 50 % en 2021, après avoir culminé à 67 % en 2019. Néanmoins, il convient de souligner que les demandes de laissez-passer consulaires concernaient moins de 5 % des mesures d'éloignement la même année¹¹.

Le juge est également présenté comme un obstacle à la politique d'immigration. Là aussi, selon le Sénateur Buffet, 12,3 % des interruptions d'éloignement seraient la conséquence d'une décision judiciaire¹². De leur côté, les avocats et les ONG d'aide aux migrants sont accusés d'abuser des procédures contentieuses profitant d'un droit des étrangers devenu incompréhensible. Certes, le contentieux des étrangers occupe désormais 40 % de l'activité des juridictions administratives. Mais précisons que ce contentieux ne concerne pas toujours l'éloignement des étrangers. En effet, l'office du juge est de plus en plus oblitéré par des litiges relatifs à l'incapacité de l'administration de traiter les demandes dans les délais légaux. De fait, le recours au juge devient le passage obligé pour obtenir un rendez-vous en préfecture ou une réponse à une demande de titre de séjour.

Pris séparément, ces « freins » à l'exécution des mesures d'éloignement sont réels mais finalement relativement marginaux. Que peut faire la loi ? La coopération avec les pays tiers est davantage une affaire de diplomatie et les intérêts de la France auprès des pays récalcitrants à réadmettre leurs ressortissants ne se limitent pas aux seuls enjeux migratoires. Concernant l'office du juge, si l'accessibilité et la lisibilité du droit sont des objectifs souhaitables dans toute démocratie, les critiques faites à la justice ne sont pas loin de remettre en question le respect de l'autorité judiciaire et des libertés garanties par la constitution.

10. F.N. Buffet, « Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité », *op.cit.*

11. 5 474 demandes pour 143 226 mesures d'éloignement selon les données du ministère de l'Intérieur.

12. F.N. Buffet, « Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité », *op.cit.*

Dans tous les cas, la loi ne réglera pas le manque de cohérence entre une politique d'affichage appelant à un nombre toujours plus élevé de mesures d'éloignement et l'absence de renforts humains et financiers alloués à l'administration. En effet, le manque de moyen des préfectures constitue soit un facteur d'irrégularité – en raison de l'impossibilité de proposer des rendez-vous dans des délais raisonnables – soit parce qu'elles ne sont pas en mesure d'exécuter effectivement les décisions d'éloignement dans le respect des procédures ou pas.

À titre d'exemple, une instruction du ministre de l'Intérieur en date du 29 septembre 2020 invitait les préfets à refuser, retirer ou à ne pas renouveler les titres de séjour des étrangers ayant commis des infractions graves ou représentant une menace grave à l'ordre public¹³. Un an plus tard, le ministère communiquait sur l'application de cette instruction en annonçant le refus, retrait et non renouvellement de 70 000 titres de séjour¹⁴. Outre le fait que l'ordre public est un motif très minoritaire de ces décisions, il est probable que la grande majorité des personnes concernées n'a pas été éloignée du territoire français. Cela interroge, non pas la légitimité de ces mesures, mais le sens qui leur est accordé par le pouvoir réglementaire.

Du rôle du Parlement : aller au-delà de la fabrique de la loi

Le cas de la politique de retour démontre que les freins à la mise en œuvre des mesures d'éloignement relèvent davantage de l'organisation de l'administration que du cadre législatif. Le Parlement demeure néanmoins le lieu privilégié du débat politique sur l'immigration. Quoi de plus normal dans une démocratie parlementaire comme la France, particulièrement sur un sujet qui fracture autant l'opinion publique. Pourtant, les décisions ayant le plus d'effet sur la vie des personnes migrantes sont de plus en plus souvent adoptées en dehors des murs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Un consensus sur la politique d'immigration

Le paradoxe derrière la polarisation du débat politique sur l'immigration en France est que les quarante dernières années nous montrent une certaine constance dans les fondamentaux de ce champ de l'action publique en dépit des alternances partisans. Trois lignes directrices guident les politiques d'asile et d'immigration.

Concernant l'immigration professionnelle, aucune majorité parlementaire, aucun ministre n'a jamais remis en cause le principe de l'opposabilité de la situation de l'emploi pour l'introduction d'un travailleur étranger. Décidée par un décret de 1975, et non pas

13. Circulaire du 29 septembre 2020 relative à l'éloignement des étrangers qui ont commis des infractions graves ou représentant une menace grave pour l'ordre public.

14. Ministère de l'Intérieur, *Plus de 10 000 retraits ou refus de titre de séjour ces trois derniers mois*, communiqué de presse du 8 juillet 2021.

par une loi, cette mesure a signé la fin de l'immigration de travail telle que la France et le reste de l'Europe occidentale l'ont connue pendant les Trente glorieuses. Véritable tournant de la politique d'immigration, cette règle a connu quelques brèches pour les travailleurs qualifiés dans les années 2000 et, dans une mesure plus exceptionnelle, pour la régularisation des travailleurs sans papiers dans les années 2010. Il s'agit de dérogations strictement délimitées au principe de l'opposabilité et aucunement une remise en cause ou même un assouplissement de celui-ci.

La proposition du projet de loi visant à créer une carte de séjour « travail dans les métiers en tension » ne transgresse pas cette méthode. Certes, elle prévoit la délivrance d'un titre de séjour de plein droit mais, en inscrivant dans la loi une expérimentation limitée dans le temps¹⁵ et en laissant au gouvernement le soin de définir son périmètre par l'édition d'une liste de métiers, cette disposition conforte le pilotage très ferme de l'immigration de travail. Un autre choix aurait pu être de simplifier ou d'assouplir les procédures d'autorisation de travail comme cela avait été envisagé avant le Covid-19. C'est la piste suivie par d'autres pays européens qui font également face à des pénuries de main d'œuvre.

Conséquence indirecte de la fin de l'immigration de travail, le recours croissant à des voies légales d'immigration, garanties par la constitution et les engagements internationaux de la France, a incité les pouvoirs publics à encadrer l'exercice de ces droits fondamentaux au titre de la maîtrise des flux migratoires. Il s'agit de veiller à ce que ces voies d'immigration ne soient pas détournées de leur objet. L'immigration familiale a été la première concernée avec un durcissement des critères du regroupement familial et un plus grand contrôle du droit au séjour des conjoints de Français.

À partir des années 1990, le droit d'asile est également vu au prisme des flux migratoires. C'est ainsi que le droit au travail est retiré aux demandeurs d'asile en 1991 par la voie d'une circulaire et non d'une loi. À l'instar du décret de 1975 sur l'immigration de travail, cette mesure constitue un tournant de la politique d'asile de la France. À partir de cette période, toute une série de lois et de textes réglementaires a progressivement restreint les droits et les garanties procédurales des demandeurs d'asile.

Là aussi, cette approche n'a jamais réellement été remise en cause ou alors à la marge, par souci de conformité au droit européen ou à la jurisprudence. Le projet de loi actuel n'y déroge pas. Par exemple, s'il propose de rouvrir sous condition l'accès au marché du travail pendant la demande d'asile, cette mesure ne concernerait qu'une catégorie limitée, mais non précisément définie par le texte, de personnes, et renvoie à la discrétion du ministre de l'Intérieur.

15. La proposition accessible au 20 janvier 2023 entend limiter ce dispositif de régularisation au 31 décembre 2026.

C'est là que se trouve la troisième ligne directrice des politiques migratoires depuis quarante ans, à savoir le renforcement des pouvoirs de l'administration à l'égard des étrangers. Outre l'enfermement, qui est devenu un outil ordinaire de gestion des flux migratoires, les étrangers sont placés dans une situation d'insécurité juridique croissante. Cela passe par une précarisation des statuts administratifs puisque, à l'exception des réfugiés, la délivrance de titres de séjour temporaire est devenue la règle pendant les premières années sur le territoire français¹⁶ ; ce qui a permis aux pouvoirs publics d'imposer une injonction d'intégration qui conditionne le maintien du droit au séjour des étrangers. Le projet de loi franchit une nouvelle étape dans l'insécurité juridique des étrangers en France, notamment en imposant l'obtention d'un niveau de maîtrise du français – défini par décret – pour obtenir une carte pluriannuelle ou en permettant à l'administration – et non au juge – la possibilité de retirer un titre de séjour à tout moment en cas de non-respect des principes de la république française.

Le rôle non législatif du Parlement

Dans ce contexte, hormis quelques aspects techniques qui relèvent du pouvoir législatif, le recours au Parlement ne semble pas indispensable. Cela ne signifie pas que les représentants de la souveraineté nationale n'ont pas un rôle dans la définition de la politique d'immigration du pays. En fait, l'outil législatif n'est pas le seul moyen d'influencer cette politique publique.

Au cours du précédent quinquennat, plusieurs rapports de parlementaires ont contribué, de manière constructive, aux débats sur les politiques migratoires. Le rapport d'Aurélien Taché, missionné par le Premier ministre, a constitué la feuille de route du gouvernement sur la politique d'intégration¹⁷. La commission d'enquête sur l'immigration présidée par Sébastien Nadot avec la rapporteuse Sonia Krimi a proposé une analyse exhaustive des politiques migratoires¹⁸. Le rapport d'information présidé par le Sénateur François-Noël Buffet est mentionné comme une source d'inspiration du projet de loi actuel par le ministre de l'Intérieur.

Hormis quelques aspects techniques, le recours au Parlement ne semble pas indispensable

Ces exemples ne sont pas exhaustifs de l'activité des parlementaires sur les questions migratoires. Mais ils constituent un exemple de la manière dont ils peuvent contribuer aux politiques migratoires d'une autre manière que par la fonction de législateur. Ces rapports sont fondamentalement politiques dans le sens où ils expriment les positions de leurs

16. La loi du 7 mars 2016 sur l'immigration a néanmoins prévu la délivrance d'un titre de séjour pluriannuel pouvant aller jusqu'à quatre ans à l'expiration d'un premier titre d'un an.

17. A. Taché, *72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France*, 19 février 2018.

18. S. Nadot et S. Krimi, *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France*, 10 novembre 2021.

auteurs, ce qui les diffèrent de rapports d'experts. Mais ils reposent sur l'audition d'acteurs variés, avec des positions divergentes, qui pratiquent au quotidien les politiques migratoires. En d'autres termes, les parlementaires jouent ici parfaitement le rôle de consultation et d'intermédiaire avec l'administration, les associations, les juges et les chercheurs.

Cette activité de rapport contient aussi une fonction de contrôle de l'action du gouvernement, notamment via les missions d'information ou les commissions d'enquête. Encore faut-il que ces rapports soient suivis d'effets. Or, si on prend l'exemple de la Commission d'enquête sur l'immigration des députés Krimi et Nadot en 2021, qui constitue un exercice d'audit de la politique d'immigration, force est de constater qu'elle n'a pas eu d'influence sur les orientations du gouvernement. Finalement, c'est par le biais des lois de finances et des missions de contrôle de celles-ci que les parlementaires peuvent exercer un pouvoir sur l'Exécutif. Si les députés et les sénateurs se saisissent pleinement de l'outil budgétaire, ils peuvent questionner certaines orientations politiques, parfois de manière plus substantielle que par l'adoption d'une loi spécifique sur l'immigration.

Bref, il y a une sorte de paradoxe dans le processus de décision sur les politiques migratoires. D'un côté, les gouvernements successifs font fréquemment appel au législateur pour valider une politique d'affichage et des réformes qui finissent le plus souvent par ajuster des aspects purement techniques des politiques d'immigration¹⁹. D'un autre côté, les parlementaires disposent d'outils variés de suivi, de contrôle et de proposition dont ils se saisissent de manière croissante mais qui peinent encore à réellement influencer l'action de l'Exécutif faute d'être réellement pris en considération par ce dernier.

À ce constat de déséquilibre des pouvoirs, il convient d'ajouter la dimension européenne. L'Union européenne n'échappe pas à l'inflation législative qui touche les questions d'asile et d'immigration avec des processus de réforme quasiment ininterrompus depuis le début des années 2000. Les décisions adoptées par le Conseil de l'UE et le Parlement européen reviennent ensuite aux parlements nationaux qui doivent les transposer en droit interne. L'enjeu de la participation des parlements nationaux au processus de décision européen est un vaste et ancien débat. À tout le moins, en France, les parlementaires n'ont pas leur mot à dire sur les positions que le gouvernement français porte à Bruxelles et à Strasbourg. Les résolutions européennes, autorisées depuis la réforme constitutionnelle de 2008, ont permis aux députés de mieux se saisir et de donner leurs avis sur les chantiers européens mais elles ne lient pas juridiquement le gouvernement.

19. Un autre paradoxe est que, comme mentionné plus haut, les décisions qui ont le plus d'impact sur la politique d'immigration au cours des cinquante dernières années résultent de circulaires et de décrets.

Quelle place pour le citoyen dans la prise de décision ?

L'affaiblissement de la démocratie représentative est allé de pair avec l'émergence de la démocratie participative. Le niveau municipal constitue le terrain privilégié de cette nouvelle forme de participation citoyenne à laquelle les étrangers ne sont pas, par nature, exclus. Néanmoins, les compétences des collectivités étant très limitées sur les questions d'immigration, la contribution des citoyens à celles-ci passe simplement par la voie de l'élection de ses représentants au Parlement.

Cela n'empêche pas certaines parties prenantes de revendiquer une plus grande place aux citoyens dans le processus de décision sur les politiques d'immigration. Ainsi, prenant exemple sur la mobilisation sur le climat, un collectif d'associations a appelé en décembre 2022 à une convention citoyenne sur les migrations²⁰. Il peut paraître étonnant et risqué pour des organisations de défense des droits des personnes migrantes de s'en remettre à des citoyens non experts tant le sentiment anti-immigration semble croître dans la société française. Mais il suffit de lire l'appel pour comprendre que ces associations dressent avant tout un diagnostic sombre du système politique actuel. Selon elles, « le débat démocratique sur l'asile et l'immigration est confisqué par des affirmations et des postures éloignées des réalités statistiques et humaines »²¹. En d'autres termes, une convention citoyenne constitue, pour elles, un moyen de contourner l'impasse dans laquelle se trouvent les politiques d'immigration. C'est finalement un appel désespéré, le constat d'une panne de la démocratie qui devrait nous inquiéter.

Matthieu Tardis est responsable du Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri. Diplômé de l'Institut des hautes études européennes de Strasbourg, il a également étudié dans les universités de droit de Bordeaux et d'Oslo. Au sein d'une organisation française d'aide aux réfugiés, il a notamment contribué au renforcement de l'expertise sur les politiques d'immigration en France, en Europe ainsi qu'en Tunisie par le biais d'études et de projets européens et internationaux.

Comment citer cette publication :

Matthieu Tardis, « Politique d'immigration et démocratie parlementaire : une relation à repenser », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 27 janvier 2023.

ISBN : 979-10-373-0662-3

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : Pont de la Concorde et Assemblée nationale © Olena Znak / Shutterstock

20. <https://conventioncitoyennesurlamigration.fr/>

21. *Ibid.*



institut
français des
relations
internationales

depuis
1979

27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org

