

Patrick Weil

Populations en mouvement, Etat inerte

L'immigration, c'est du point de vue de l'Etat récepteur l'installation d'étrangers sur le territoire de la nation. L'émigration c'est du point de vue de l'Etat de départ, l'installation de nationaux à l'étranger. En 1860, quand les efforts de colonisation sous enseigne française non seulement en Algérie, mais aussi en Amérique Latine battent leur plein, la France est plutôt un pays d'émigration ou encore de colonisation. Au ministère de l'Intérieur un bureau de l'émigration a été ouvert ; on compte et on enregistre les départs de Français dans les ports. Dans un débat qui a lieu au Sénat le 31 mars 1865 on évoque le nombre et l'importance des établissements que les Français ont formé dans les pays étrangers et on estime « à plus de 300 000 le nombre de nos compatriotes résidant, domiciliés ou établis dans les principales villes d'Europe ou d'Amérique". C'est au milieu des années 1880 que tout bascule. En 1876 les étrangers représentent 1,7% de la population totale de la France soit 655 036 personnes¹. Dix ans plus tard en 1886, la population étrangère double, puisqu'elle atteint 1 127 000 étrangers soit 3% de la population totale de la France². Durant la dépression économique qui dure de 1873 à 1896 les autres pays européens voient une partie de leur population émigrer au delà de l'Atlantique, mais la France devient aussi un pays d'immigration. La Belgique, puis l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, la Suisse ou la Grande Bretagne fournissent une immigration de voisinage, employée principalement dans les industries de transformation. Une autre vague migratoire survient dans les années qui précèdent la Grande Guerre. Mais c'est surtout dans les années qui la suivent que pour des raisons démographiques, le

¹ En vingt cinq années, la progression a été lente, puisque recensés pour la première fois en 1851, ils représentent alors 379 289 personnes soit 1,05% de la population totale.

² Source : ministère du commerce. Le chiffre est de 1 115 214 selon les statistiques effectuées par le ministère de l'Intérieur d'après des renseignements fournis par le décret du 2 octobre 1888.

phénomène migratoire prend une grande ampleur. En 1931, la France compte un taux plus fort d'étrangers que les Etats-Unis 6,58%³.

La mise en place d'une politique d'immigration

Progressivement, au fur et à mesure de l'augmentation des besoins de main d'oeuvre des entreprises ou - pendant la Première Guerre mondiale - de l'armée, l'intervention de l'Etat s'est développée. Au début du siècle, l'arrivée des immigrés s'organise sous l'égide de conventions internationales signées avec l'Italie en 1904 et 1906, la Belgique en 1906, puis avec la Pologne et encore l'Italie en 1919, enfin avec la Tchécoslovaquie en 1920. En 1924 un organisme privé, la Société Générale d'Immigration (S.G.I.) organise à l'étranger le recrutement, la sélection médicale et professionnelle, le transport et la répartition des travailleurs en fonction de la demande des entreprises. Mais parallèlement à la voie légale, de nombreux travailleurs étrangers arrivent en France par leurs propres moyens et sont embauchés directement par des employeurs. L'administration avalise cet état de fait en les "régularisant", c'est à dire en leur accordant des titres de séjour et de travail. On privilégie une main d'oeuvre européenne mais l'immigration nord-africaine "indésirée" se développe aussi, légalement comme au début des années 20, mais aussi lorsqu'elle est interdite à partir de 1924. Durant la crise économique des années 1930, alors que le chômage augmente, l'immigration se poursuit encore. Le Parlement poussé par l'opinion publique vote la loi du 10 août 1932 qui permet au gouvernement de fixer des quotas de travailleurs étrangers dans les entreprises privées de secteurs industriels ou commerciaux désignés. Plus tard en 1933 et 1934, il prend à l'instigation des organisations professionnelles des mesures de "limitation" de l'accès aux professions de médecins et d'avocats. L'agriculture n'est pas cependant pas concernée par la loi de 1932 et les entreprises animées par d'autres intérêts poussent le gouvernement à agir avec modération, voire dans une autre direction. En outre, de nombreux réfugiés fuyant le régime nazi puis le franquisme cherchent refuge en France. Sur le terrain l'Administration semble faire du zèle

³ Source : recensement de la population

répressif et procède au retour forcé d'étrangers licenciés. En 1935, 20.500 rapatriements le plus souvent de Polonais sont organisés et se déroulent dans l'"indifférence totale"⁴. Les actions des pouvoirs publics apparaissent de plus en plus incohérentes, inefficaces, voire illégitimes. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la France est en Europe le seul pays d'immigration, mais elle n'a pas de politique d'immigration : les pouvoirs publics soumis à différentes pressions ou intérêts - économiques, démographiques, politiques, ont réagi jusque là au coup par coup, de façon d'autant plus contradictoire que la xénophobie se développait en période de crise économique et de chômage.

Ce n'est donc qu'à la Libération qu'une politique d'immigration est structurée par l'ordonnance du 2 novembre 1945. Ses effets sont potentiellement vertueux. A l'origine du processus d'immigration, le travailleur salarié - de l'agriculture ou de l'industrie - que l'on recherche en priorité ; il n'est introduit ou régularisé que sur présentation d'une promesse d'embauche ou d'un contrat de travail, contrairement aux Etats Unis où, à la demande des syndicats, le Congrès a légiféré pour imposer que l'immigré soit à son arrivée "libre" de tout engagement de travail. Ce travailleur peut se faire accompagner de sa femme et de ses enfants ou procéder plus tard au regroupement familial. L'ordonnance du 2 novembre 1945 affiche ainsi la France comme pays d'immigration durable, de travailleurs mais aussi de familles, à la différence de l'Allemagne, quand, à la fin des années 1950, elle s'ouvre à l'immigration ; le travailleur est censé y venir en temporaire et célibataire et s'en retourner à l'échéance de son contrat de travail.

Le 3 juillet 1974, lorsque l'installation de nouveaux travailleurs étrangers est interrompue, la France de l'immigration a l'apparence d'un kaléidoscope : le recensement de l'année suivante compte 758 000 Portugais, 710 000 Algériens, 497 000 Espagnols 462 000 Italiens, 260 000 Marocains, et 139 000 Tunisiens, il y a aussi des Yougoslaves, des Turcs et des Africains noirs soit au total 3 442 000 soit 6,2% d'étrangers. Pourtant la politique de l'immigration devient dès ce moment et pendant presque un quart de siècle un enjeu politique crucial. Pendant vingt cinq ans elle est l'objet d'un affrontement poussé à l'extrême. Ces termes rappellent à n'en pas douter ce qui s'était passé à la Libération.

Préférence ethnique et logique égalitaire

⁴ Janine Ponty, " Une intégration difficile : les Polonais en France dans le xx^e siècle ", in revue *Vingtième Siècle*, juillet-septembre 1985, p. 51-70.

Avant l'adoption de l'ordonnance du 2 novembre 1945, un vif débat s'était en effet développé au sein du gouvernement sur les critères de recrutement des centaine de milliers d'étrangers dont l'immigration était considérée comme souhaitable. Parmi les nombreux partisans d'une sélection ethnique par quotas inscrite dans les textes, Georges Mauco, nommé en avril 1945 secrétaire général du Haut Comité de la Population, était le plus influent et le plus actif. Chargé de préparer la nouvelle législation, il avait fait approuver par cette instance, un projet de "directive générale" fondé sur une sélection des immigrés selon un "degré d'assimilabilité". Les premiers dans l'ordre de "désirabilité" sont les nordiques, Belges, Hollandais, Suisses, Danois, Scandinaves, Finlandais, Irlandais, Anglais, Canadiens et surtout Allemands dont la proportion souhaitée au sein de l'immigration totale est de 50%. Les deuxièmes d'après cette échelle de désirabilité sont les Européens méditerranéens, dès lors qu'ils viennent du Nord de l'Espagne, du Portugal ou de l'Italie. Leur proportion du total serait de 30%, tandis que les slaves, Polonais, Tchécoslovaques ou Yougoslaves en représenteraient 20%. Enfin, l'entrée en France de "tous les étrangers d'autres origines" devrait être "strictement limitée aux seuls cas individuels présentant un intérêt exceptionnel". Pour appliquer ces dispositions, Mauco proposait d'organiser un contrôle tous azimuts de l'immigré ; contrôle sanitaire, physique et mental ; contrôles de l'entrée, du séjour, du logement et du domicile. Adrien Tixier, ministre de l'Intérieur et Alexandre Parodi, ministre du Travail s'opposèrent vigoureusement à son projet ; à son caractère trop policier, au contrôle trop tatillon de l'étranger qu'il instituait ; au rejet des réfugiés qui l'accompagnait. Leur position fut moins suivie par le gouvernement, que par l'arbitrage en dernière instance - c'était la procédure prévue - du Conseil d'Etat⁵. L'ordonnance de 1945 fixait une règle générale de la progressivité des titres de séjour de un, puis de trois, enfin de dix ans qui s'appliquait à tout étranger quelle que soit son origine. Elle créait en outre un Office national d'immigration (O.N.I.) chargé du monopole du recrutement de la main d'oeuvre étrangère.

Ce texte ne manquait pourtant pas d'ambiguïté. D'un côté, l'*Etat de droit* garantissait son installation de plus en plus durable à l'immigré, au fur et à mesure

⁵ Patrick Weil, "Racisme et discriminations dans la politique française de l'immigration : 1938-1945/1974-1995", Vingtième Siècle, juil-sept. 1995, p.74-99.

que son séjour, autorisé une première fois, se prolongeait et que son intégration dans la société était censée se produire. En outre, pour sélectionner le nouvel immigrant, l'Administration ne distinguait pas selon son origine nationale ou ethnique ; formellement elle était censée traiter de façon semblable un Turc et un Italien. Mais d'un autre côté, l'*Etat acteur* était encouragé à manifester des préférences en installant les bureaux du nouvel Office national d'immigration plutôt à Milan qu'à Istanbul. Elle cherchait donc à favoriser la venue devant les guichets de l'Administration de travailleurs de certaines nationalités plutôt que d'autres. A partir de 1946, c'est d'abord d'Italie du Sud et non du Nord, que l'immigration organisée provint, moins massive que souhaitée. Très vite, cette immigration fut concurrencée par une immigration de musulmans d'Algérie, considérée à l'époque comme indésirable par la plupart des acteurs de la politique d'immigration. Mais le 20 septembre 1947, l'attribution de la citoyenneté aux musulmans d'Algérie avait légalisé leur liberté de circulation en métropole, déjà effective depuis 1946. De ce fait, entre 1949 et 1955, 180 000 musulmans d'Algérie s'installaient en France contre 160 000 travailleurs de toutes nationalités. En 1956, les autorités françaises officialisaient la procédure de régularisation qui permettait aux entreprises d'embaucher sur place des travailleurs arrivés par leurs propres moyens ; il s'agissait de favoriser l'arrivée d'Italiens ou d'Espagnols en leur donnant le même droit qu'aux Algériens. Le FAS et la SONACOTRA, organismes qui servent aujourd'hui à l'intégration de tous les immigrés et de leurs familles, étaient alors créés pour favoriser le maintien en Algérie des familles des musulmans venus s'employer en métropole. En 1962, les accords d'Evian prévoyaient encore, à la suite de demandes françaises, la libre circulation entre la France et l'Algérie pour les ressortissants des deux pays ; ensuite, jusqu'en 1974 les responsables de la politique française d'immigration n'eurent de cesse que de renégocier cette clause des accords d'Evian ou de favoriser l'immigration portugaise mais aussi tunisienne ou marocaine pour freiner l'arrivée des Algériens.

Vingt cinq ans de crise

A partir de 1974, confrontés à une progression du chômage, les pouvoirs publics interrompent donc l'immigration de nouveaux travailleurs : au départ, la récession économique paraît provisoire au gouvernement français et un relatif statu quo juridique est maintenu, la procédure du regroupement familial est même

modernisée et la politique sociale en faveur des immigrés et de leurs familles développée. Mais à partir de 1976, l'affrontement de 1945 est de facto relancé. Valéry Giscard d'Estaing cherche à organiser, entre 1977 et 1980 le retour volontaire, puis le retour forcé, c'est à dire la déportation de la majorité des Nord-Africains, plus particulièrement algériens, régulièrement installés en France souvent depuis de nombreuses années⁶. Fondée sur le préjugé de leur "inassimilabilité" dans la nation française cette politique échoue grâce à une forte mobilisation - classique - des Eglises, associations, syndicats, partis de gauche, gouvernements étrangers mais aussi -plus inhabituelle - des administrations centrales, de certains partis de la majorité présidentielle -R.P.R. et C.D.S- et du Conseil d'Etat qui se réfère notamment aux valeurs "républicaines" pour rejeter le projet.

Entre 1981 et 1983, la gauche prend le contre-pied de la politique précédente en régularisant par exemple cent trente mille étrangers en situation irrégulière. Puis en 1984, l'Assemblée nationale unanime, représentant les quatre partis ayant participé au gouvernement depuis 1974, adopte une loi qui marque leur convergence forcée : un titre unique de 10 ans garantit la stabilité du séjour des résidents étrangers en situation régulière quelle que soit leur nationalité ; pour le reste et l'immigration irrégulière combattue et, tant que le chômage perdure, l'arrêt de l'immigration non qualifiée est maintenu.

Entre 1984 et 1998, droite et gauche se succèdent au pouvoir et mettent en œuvre ces principes communs. Néanmoins sous la pression du Front national, apparu sur la scène politique en 1983, elles ont tendance à mettre en scène l'immigration comme phénomène global et à politiser la politique de l'Etat en ce domaine, en exagérant les différences droite-gauche. Aucune modification de l'ordonnance de 1945 n'intervient sans donner lieu à de fortes et violentes polémiques. Toutes sont présentées à gauche comme à droite comme une « abrogation » de la modification précédente, ce qui n'était jamais le cas en fait. Les approches opposées : "plus de contrôles", d'un côté, "plus de droits", de l'autre, ne s'annulent pas l'une l'autre, mais s'entrelacent, sans considération pour la paralysie qu'elles contribuent à créer sur le terrain du contrôle et sur le terrain du droit. Et le plus paradoxal, c'est que toutes ces batailles sont organisées dans le cadre d'un discours tenu aussi bien à droite qu'à gauche - l'arrêt de l'immigration ou

⁶) La description et l'analyse détaillée de cette tentative se trouvent rapportées dans le chapitre V de Patrick Weil, *La France et ses étrangers*. Paris, Gallimard, Folio, 1995.

l'immigration zéro - qui, se refusant à reconnaître les faits – l'immigration reste légalement autorisée pour différentes catégories : familles d'étrangers résidant régulièrement en France, réfugiés politiques, ressortissants de l'union européenne, travailleurs qualifiés, conjoints de Français, - contribue ainsi à accroître la confusion et la méfiance à l'égard des différents gouvernements et à renforcer le Front National. Le sommet est atteint en 1993. "Tout s'est passé - a écrit un des corédacteurs de la législation de 1993- comme si le législateur, agissant sous la pression de plus en plus forte des flux migratoires sur nos frontières, avait cherché à élever un mur sans cesse plus haut...tout en acceptant l'idée qu'une fois entré, l'étranger resterait dans notre pays"⁷. Partant de ces prémices, la loi et surtout la pratique n'ont plus fait de distinction : toute personne désireuse d'entrer en France pour tourisme, affaires, travail, mariage, recherche, études, asile, regroupement ou visite familiale était considérée dans la pratique comme un illégal ou un fraudeur potentiel, soumis à des contrôles d'autant plus systématiques et répétitifs que la politique de l'immigration nécessitant la coopération de plusieurs administrations, chacune d'entre elles peut en bloquer la mise en œuvre et développer ainsi une maladie particulière à l'administration de l'immigration que j'ai dénommée dans le rapport remis en 1997 au Premier ministre, la 'controlite'⁸.

Il avait fallu dix ans, quatre politiques différentes pour que, en 1984, le Parlement vote une loi créant un titre unique qui garantit la stabilité du séjour des résidents étrangers installés régulièrement en France, quelles que soient leur nationalité et leur origine. Il a donc fallu encore presque quinze ans - jusqu'après l'adoption de la loi de 1998, pour que soient acceptées les conséquences de ce compromis : **les immigrés qui faisaient entre 1945 et 1974 l'objet d'une politique globale d'admission au séjour, doivent dorénavant être clairement distingués.** Pour certains, les possibilités d'émigrer en France sont très limitées : les travailleurs non qualifiés non citoyens de l'Union Européenne. Les citoyens de l'Union Européenne bénéficient à l'inverse de la liberté de circulation. Enfin trois catégories d'étrangers se trouvent dans une situation intermédiaire : ils ont des droits sous conditions - réfugiés, familles de Français ou de résidents étrangers, ou bien encore leur accueil sélectif peut correspondre aux intérêts de la France, aux besoins de son

⁷ Patrick Weil *Rapports au Premier Ministre sur les législations de la nationalité et de l'immigration* Paris, La Documentation Française, 1997, p.

⁸ Patrick Weil *Rapports au Premier Ministre sur les législations de la nationalité et de l'immigration* Paris, La Documentation Française, 1997, 176 pages.

économie ou de ses entreprises - travailleurs qualifiés ou saisonniers. Et cette diversité des statuts et des situations implique la mise en place de règles qui définissent droits et contrôle, selon un savant équilibre dépendant de la particularité de chacune de ces catégories juridiques.

Ces faits reconnus et acceptés, l'immigration semble aujourd'hui, en l'an 2000, sortie – en France - du champ de la politisation. Mais pour combien de temps ? Des phénomènes présentés comme nouveaux (immigration temporaire, double nationalité, diasporas) qui se sont déjà produits dans le passé mais se développent aujourd'hui dans une autre configuration : au plan économique, la globalisation-mondialisation, au plan des droits de l'homme, l'internationalisation, au plan des informations, une circulation mondiale. Des études mettant en lumière le déclin démographique de l'Europe, les besoins de main d'œuvre exprimés par certaines entreprises ou certains secteurs économiques, et le débat est relancé dans un sens : la politique de l'immigration n'est elle pas à revoir, les frontières à "ouvrir", le consensus actuel ne se fait-il pas au prix de concessions excessives au restrictionnisme ? Les mêmes événements éveillent d'ailleurs des réactions dans des sens opposés. Lorsque des drames humains sont provoqués à l'occasion du franchissement des frontières, des voix s'élèvent aussi contre le trop grand libéralisme des politiques de l'asile ; et certains responsables politiques remettent en cause la convention de Genève ou encore le droit au regroupement familial.

Ces réactions contradictoires sont d'abord le produit des caractéristiques particulières de la politique d'immigration, de la difficulté à accepter qu'elle puisse être une politique comme une autre quoique plus complexe que les autres. Elles est aussi le reflet de différences qui existent entre les différents Etats de l'union européenne, le phénomène migratoire est devenu commun à chacun d'entre eux. Dans le cadre du traité d'Amsterdam ces différences devront être dépassées et trouver d'ici 2003 un cadre commun ; ce peut être l'occasion de réformer ou faire évoluer là où on pourrait être tenté de se reposer.

Les particularités de la politique d'immigration

Cette réactivité illustre d'abord la particularité des politiques d'immigration. - Elles sont d'abord aisées à politiser : parce qu'il s'agit de "contrôler" l'accès au territoire et à la nationalité, mais aussi de laisser s'installer sur ce territoire et entrer dans la nationalité des étrangers, elles touchent les citoyens d'un

Etat nation au coeur de leurs valeurs les plus fortes et les plus contradictoires : l'identité nationale et le respect des droits de l'homme⁹.

- Les rapports des citoyens à cette politique sont en outre particuliers : chaque citoyen a son avis sur ce que le gouvernement devrait faire ou ne pas faire en matière d'immigration. Ce n'est pas le cas dans d'autres politiques publiques qui donnent l'apparence d'une plus grande technicité. En outre, c'est une politique pour laquelle les exigences de réussite sont proches de 100% ; les « défaillances » sont donc souvent perçues comme condamnant la politique dans son ensemble. Un immigré en situation irrégulière est interpellé : c'est le signe pour beaucoup de « l'échec de la politique de contrôle des flux migratoires ». mais ils n'en tirent pas la même conclusion : au motif que le contrôle des frontières est inefficace, certains vont demander un durcissement de la législation, et les autres sa libéralisation.

- Elle est l'une des actions publiques les plus complexes à mettre en oeuvre. D'abord, elle s'adresse à tous les étrangers qui, résidant dans n'importe quelle partie du monde, souhaiteraient pouvoir entrer en France ainsi qu'à ceux qui ont été admis à y résider. Elle le fait en concurrence, en parallèle, en coopération ou en contradiction avec les politiques d'immigration ou d'émigration d'autres Etats. Au plan interne, aucun ministère n'est en charge en exclusivité du sujet, mais tous ont en peu ou prou la responsabilité. Les principaux sont cependant les ministères de l'Intérieur, des Affaires sociales et des Affaires étrangères, aux côtés de qui l'on trouve -par ailleurs - l'Education, la Coopération, la Justice ou les Finances. Enfin, les immigrés n'étant pas le plus souvent électeurs, la politique d'immigration ne bénéficie peu de l'attention des pouvoirs publics. Elle n'a que trop rarement fait partie des investissements prioritaires des grands ministères qui l'ont en charge ; ni dans les préfectures, où les services des étrangers ont souvent été considérés comme les moins valorisant ; ni dans les ambassades, où le service des visas dépend du consulat qui n'est pas toujours la première préoccupation de

⁹ Un exemple parmi d'autres de cette contradiction parfois ambiguë, les déclarations de M. Pasqua devant l'Assemblée nationale, le 15 juin 1993 : " La France est un pays qui entend garder la maîtrise de son identité. Elle entend définir par elle-même la situation, la qualité, l'origine de ceux qui sont ou qui seront associés à la communauté nationale, dans l'esprit des valeurs de la République, dans le cadre de sa propre Constitution et dans le respect du droit international auquel elle a librement consenti. *Journal Officiel, Compte-rendu des débats parlementaires*, p.1613

l'ambassadeur et dont la tâche première est d'ailleurs de s'occuper des citoyens français de sa circonscription.

Pourtant à la frontière de la politique étrangère, des politiques de l'emploi, de la coopération, de la population, de l'éducation et bien sûr de la police et de la justice, soumise de plus en plus aux normes de droit international, la politique de l'immigration est certes définie par la loi et donc par les représentants des citoyens, mais elle est d'une grande technicité. En outre, comme toute politique publique fondée sur une règle de droit, elle fixe des normes et des barrières, crée des droits et des interdictions. et le problème de la politique de l'immigration comme de toute autre politique publique est de savoir ou mettre la barrière. Lorsque la barrière du droit est placée trop sévèrement c'est à dire lorsqu'elle refuse l'entrée aux familles, ou à des réfugiés qui fuient les persécutions, ce refus entraîne des irréguliers "illégitimes", dont la régularisation mobilise « légitimement. Mais si la règle de droit est fixée plus légitimement, il ne sert à rien de réclamer le changement de la politique de l'immigration avec comme seul objectif la suppression complète des entrées irrégulières. Il ne viendrait à personne l'idée de réclamer un changement de la législation fiscale ou du code de la route pour supprimer la fraude au fisc ou les accidents de la route. Aucune nouvelle règle de droit ne supprimera les irréguliers : mais de meilleures laisseront mieux entrer les étrangers dont l'Etat affiche le droit, et dissuaderont ceux auxquels elle le refuse sans avoir à utiliser la répression.

Une relative efficacité

D'ailleurs l'Etat a su se montrer dans le domaine de la maîtrise des flux migratoires relativement efficace. Deux exemples illustrent ce point de vue : la présence d'étrangers en situation irrégulière et le processus de regroupement familial. Les « sans papiers » dénommés dans le passé "clandestins" ne peuvent, par définition, être comptabilisés. Sans nier leur présence, il serait erroné d'en exagérer le nombre. Or ce nombre est toujours surévalué. En 1980, on évaluait ces irréguliers à 300 000. Et lorsque leur régularisation fut organisée en 1981, on ne trouva sur le territoire français et non sans difficultés que 132 000 personnes. La même évaluation courait

avant la régularisation de 1997 qui a vu le dépôt, plus de quinze ans après la dernière grande régularisation, d'environ 150 000 dossiers. Cette surévaluation de la présence des irréguliers tient à une conception trop souvent statique de la migration : il existe par exemple un marché européen de la main d'oeuvre irrégulière. Des irréguliers y circulent, y viennent et en repartent. Peu nombreux sont ceux qui s'installent en permanence en France. Notons également que les mêmes moyens de transport rapides qui permettent de se rendre aisément en France et dans l'ensemble des pays européens permettent également aisément d'en repartir voire de circuler entre les territoires de ces pays. Tous les ans, selon les statistiques de la Police de l'Air et des Frontières, environ 40 à 45 millions de franchissements de la frontière française sont le fait d'étrangers non citoyens européens, en majorité est constituée de touristes. Au regard des 4 à 500 millions de franchissements qui se produisent en 10 ans, la présence de 150 000 irréguliers marque une certaine efficacité de la politique de l'immigration.

Une deuxième illustration des idées fausses sur l'incapacité qu'aurait l'Etat à réguler l'immigration est celui du regroupement familial. L'immigration familiale existe aux origines de la politique française d'immigration ; elle a ensuite été favorisée par l'ordonnance de 1945. Elle concerne aujourd'hui différentes catégories de personnes : les épouses et époux étrangers de Français, les familles de ressortissants de la Communauté européenne, enfin les familles des étrangers autorisés à résider en France. Cette dernière catégorie est seule concernée par la procédure dite du "regroupement familial" qui soumet ce dernier à une autorisation d'introduction en France. L'interruption de l'immigration de travailleurs intervenue en 1974 n'aurait eu que des effets très mineurs sur les flux, la diminution du nombre de travailleurs étant compensée par une augmentation de l'immigration de familles. La simple lecture des statistiques est pourtant éclairante : le flux était de 84 000 en 1970, 85 000 en 1971 et d'environ 75 000 en 1972, 1973, 1974. Les chiffres furent ensuite de 56 000 en 1975, puis de 63 000 en 1976, 58 000 en 1977, 45 000 en 1978 et en 1979 et 32 435 en 1993. Il est ensuite descendu à 20 646 en 1994 et 14 360 in 1995 et est remonté à 21 690 en 1998. Comparé au début des années 70, le regroupement familial est donc en forte baisse. Mais le fait qu'il ait principalement bénéficié depuis quelques années, comme c'est traditionnel dans le processus migratoire, aux familles des derniers travailleurs arrivés, c'est à dire à des Nord Africains, des Turcs ou des Africains noirs, c'est à dire des nationalités dont l'installation durable n'était pas

toujours désirée, explique probablement le sentiment d'une perte de contrôle de la politique d'immigration¹⁰.

Loin de faire face à des phénomènes qui les dépassent, d'ordres démographiques et économiques, l'Etat est capable, non de maîtriser totalement mais de réguler l'immigration. Combien de personnes ne pensent-elles pas que la différence de nuptialité entre les femmes africaines et les femmes françaises ou européennes entraînera la "montée" inéluctable d'Africains vers l'Europe? Combien de rapports officiels d'experts n'ont-ils pas anticipé l'arrivée massive en Europe de l'Ouest de millions de ressortissants des pays de l'Est à la suite de la désagrégation des régimes communistes? Les différentiels démographiques ou la logique économique du marché du travail peuvent influencer les flux migratoires, mais n'empêchent pas la régulation par l'Etat. Et s'il est vrai, selon les estimations de l'Onu, que plus de cent vingt millions de personnes vivent en dehors des frontières des Etats dont ils possèdent la citoyenneté en immigrants ou en émigrants, la bonne question n'est pas combien important, mais combien faible, ce chiffre – un peu plus de 2% de l'humanité représente¹¹. L'invasion, la pression massive et soudaine de flux importants ne se sont produits dans l'histoire du XXème siècle en Europe qu'au cours ou qu'à la suite de guerres civiles ou internationales. En France, la fin de la guerre d'Espagne a provoqué l'arrivée en quelques semaines de 500 000 réfugiés. Depuis 1989 c'est d'ex-Yougoslavie que pour des raisons comparables que sont venus principalement vers l'Allemagne ou vers les pays du Nord de l'Europe les centaines de milliers de réfugiés et non des autres pays de l'Est. C'est la crainte pour la vie qui peut produire ces flux massifs. Autrement il n'y a simplement que des flux continus mais en nombre limité. Raisonner autrement, c'est oublier le coût affectif et culturel du choix d'émigrer : quitter sa famille, son village, son pays n'est jamais une partie de plaisir ; ce coût est démultiplié lorsque les Etats d'accueil potentiels mettent des barrières juridiques ou policières à l'entrée qui rendent la tentative d'immigration plus risquée et son échec plus probable.

C'est la gestion de ces flux réguliers mais non massifs que l'Union européenne doit d'ici 2004, en application du traité d'Amsterdam, tenter de mettre en place au travers de la définition d'une politique européenne d'immigration.

¹⁰ Patrick Weil, "Immigration, nation et nationalité : regards comparatifs et croisés", *Revue française de science politique*, vol.44, n°2, avril 1994, p. 308-326.

¹¹ Martin Philip L., *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture.*, Washington D.C, 1993, Institute for International Economics.

Convergences et divergences en Europe

Pour définir ce cadre commun, l'Europe peut partir des principes semblables que tous les Etats membres ont parallèlement intégré dans leurs législations à la frontière des valeurs universelles, des droits individuels et de la souveraineté de l'Etat. Depuis le milieu des années 70, quand ils cherchaient à réduire par tous moyens l'immigration, tous les Etats démocratiques ont appris les limites de la souveraineté de l'Etat dans le domaine de l'immigration. En théorie, un Etat-nation a toute latitude pour déterminer qui peut entrer sur le territoire sur lequel il exerce sa souveraineté et qui peut accéder à la nationalité que possède sa population constitutive. Mais depuis la Seconde Guerre mondiale, les démocraties libérales se sont soumises progressivement à des normes de droit qu'elles ne respectaient pas toujours avant guerre.

-Elles ont d'abord éliminé toute sélection de l'immigration par quota ethnique ou national qui implique une hiérarchie, une distinction ethnique entre les étrangers "désirables" et ceux qui ne le sont pas. Les Etats-Unis ont ainsi abandonné en 1965, une législation fondée depuis 1921 sur cette approche.

-Elles ont ratifié la convention de Genève de 1951 et ainsi garanti un statut particulier aux réfugiés politiques qu'elles admettent sur leur territoire.

-Elles ont ensuite reconnu au résident étranger le droit à une vie familiale normale et ont donc admis la permanence, sous des conditions que l'Etat a le droit de fixer, de flux d'immigration de familles de citoyens comme de résidents étrangers.

-Elles ont enfin dû accepter une règle non écrite qui est devenue un droit : lorsqu'un étranger a acquis par le renouvellement successif de son titre de séjour une résidence stable dans un Etat démocratique, celui-ci ne peut le contraindre, même si la conjoncture économique a changé, à repartir contre sa volonté, car il a acquis un droit à l'intégration.

-Enfin, les droits des étrangers en situation irrégulière ont été protégés et accrus par des décisions juridictionnelles qui imposent des contraintes fortes aux politiques de rapatriement forcé.

Au delà de ces principes communs, l'Europe doit aussi tenir compte des particularités de chacun des pays qui peuvent avoir des conséquences importantes sur les politiques d'immigration.

- La situation géographique est le premier facteur de différenciation : le caractère spectaculaire des arrivées de bateaux de « clandestins » filmées par les caméras de télévision pourrait laisser croire le contraire mais il est plus difficile d'atteindre une île que de franchir une frontière terrestre ; beaucoup plus de franchissement de frontières se font par voie terrestre que par voie maritime et donc vers ou par l'Allemagne que vers ou par la Grande Bretagne ou l'Irlande.
- Les traditions politiques peuvent influencer également sur la gestion de l'immigration : dans les pays de l'Europe continentale la possession et le contrôle de documents d'identité apparaissent « normaux » ; ce n'est pas le cas en Grande-Bretagne et c'est ce qui explique en partie l'absence de ce pays aux accords de Schengen qui prévoient depuis 1985 en contre partie de la suppression des contrôles statiques aux frontières internes des pays signataires des accords, le développement des contrôles à l'intérieur des territoires des Etats membres.
- La situation démographique des différents pays de l'Union est également différente. Le rapport publié récemment par la division de la population des Nations Unies¹², démontre clairement l'absurdité de toute politique qui consisterait à vouloir utiliser l'immigration pour remédier au vieillessement des populations européennes ; il tend en revanche à vouloir démontrer que l'immigration pourrait être une solution réaliste pour lutter contre le déclin de la population totale voire de la population active de ces pays. Mais le rapport montre aussi que, eu égard à cette dernière considération les pays européens sont une situation fort différente : pour maintenir leur population totale, l'Italie ou le Japon auront besoin de beaucoup plus d'immigrants qu'ils n'en ont eu dans le passé, mais la France, la Grande Bretagne ou les Etats Unis auraient besoin de moins d'immigrants. C'est pour maintenir - à législation de retraite stable - leurs populations actives au même niveau que les pays européens seraient amenés à augmenter leurs flux d'immigration nette. Mais là encore un pays comme la France au taux de natalité encore relativement élevé et à

¹² United Nations, Population Division (2000), Replacement Migration: Is it a solution to declining and ageing population? New York, (ESA/P/WP.160).

l'immigration ancienne est dans une situation bien différente des autres pays européens¹³ : entre 2000 et 2050 la migration nette nécessaire pour maintenir à son niveau actuel la population active de chaque pays serait de 5, 459 millions pour la France (100 000 personnes par an) 25, 2 millions pour l'Allemagne (500 000) par an et 19, 6 millions pour l'Italie (un peu moins de 400 000 par an).

- Chacun des Etats de l'union européenne est en outre dans une situation différente dans le cycle migratoire. Tous les pays de l'Union sont désormais des pays d'immigration; mais les pays d'immigration plus ancienne, -Allemagne, France, Grande-Bretagne, Belgique ou Pays-Bas – ayant fait venir depuis plus longtemps des travailleurs immigrés admettent proportionnellement beaucoup plus de flux d'immigration familiale que les pays d'immigration plus récente où les flux principaux proviennent encore principalement de l'immigration de travail voire du refuge politique.

-Enfin, les techniques et les réglementations de gestion de l'immigration peuvent varier ; un exemple : tous les pays respectent la convention de Genève : mais certains ont mis en place des statut d'asile complémentaire pour des persécutés qui ne relèvent pas de cette Convention et d'autres pas ; certains accordent au demandeur d'asile dont le dossier est en cours d'examen un logement et le droit de travailler, d'autres pas ; enfin la durée de traitement des dossiers est très variable : entre un an (recours compris) ou 3 voire 4 ans. Du coup la procédure d'asile peut avoir des effets sur la configuration du phénomène migratoire dans chaque pays : des immigrés irréguliers restent clandestins en Italie où la procédure de l'asile est peu protectrice, tandis qu'ils seraient comptabilisés demandeurs d'asile aux Pays Bas où la procédure dure trois ans et permet de bénéficier du droit au logement et d'un travail. On retrouve des différences aussi significatives dans les procédures de regroupement familial (durée de séjour avant le début de la procédure, âge des enfant mineurs, conditions de ressources et de logement) et dans celles d'admission au travail (système de quotas ou critères individuels).

¹³ Cf. Joseph Chamie, « Replacement Migration : Is It a Solution to Declining and Ageing Populations ? », communication à la conférence internationale *Migrations, scenarios for the 21st century*, Rome, 12-14 juillet 2000.

Vers une politique européenne de l'immigration

Concrètement la question de l'harmonisation européenne se pose de la manière suivante : comment à l'avenir mieux respecter les droits de l'homme en général, et ceux de l'étranger en particulier, donc assurer la liberté de circulation, garantir le droit d'asile, et la vie familiale normale, tout en contrôlant les frontières, ne pas bloquer les besoins des entreprises engagées dans la compétition internationale, tout en assurant le reclassement des chômeurs, penser aux projections démographiques tout en veillant aux intérêts des pays du Sud dont le développement est aussi l'intérêt de notre continent, enfin permettre à chaque pays de conserver ses propres particularités. Le Conseil Européen tenu les 15 et 16 Octobre 1999 à Tampere (Finlande), a jeté les bases de cette politique commune autour de quatre volets : 1. La construction d'une politique de l'immigration en relation avec les pays sources, dans le cadre du "co-développement". 2. Le respect du droit d'asile et la convention de Genève; 3. respect des droits des immigrés résidents en Europe 4. La maîtrise des flux migratoires et la lutte contre les trafiquants d'êtres humains.

La coopération internationale contre le crime organisé implique de nouveaux moyens, une meilleure coordination des services de police et de justice au plan national et européen, et au delà au plan international avec l'ensemble des pays de passage des filières et avec les pays d'origine. Mais il n'existe pas de divergence entre les pays européens sur les objectifs à atteindre.

En apparence, il n'en va pas de même pour ce qui concerne les politiques d'admission de nouveaux immigrés. Si l'on considère les trois voies d'immigration légale reconnues par tous les Etats européens, les deux premières - le refuge politique et le lien de famille - fondées sur des droits, ne sont pas remises en cause dans leur principe mais dans leurs modalités d'application ; quant à l'immigration de travail, elle est laissée à l'intervention plus active de chaque Etat et chacun n'entre eux semble avoir des objectifs différents. Mais si l'on compare les expériences des uns et des autres pour en tirer le meilleur parti, on peut imaginer des règles simples. Tout en respectant les principes fondamentaux dégagés depuis la Seconde Guerre mondiale, elles doivent pouvoir s'adapter à la spécificité et aux besoins particuliers de chaque Etat. Additionnés, les flux correspondant à des droits ou à des besoins économiques contribueront à réduire le déficit démographique dont

l'Europe à des degrés divers, souffre, sans être cependant ni l'objectif ni la justification des politiques d'immigration.

1. Le droit d'asile et le statut de la convention de Genève

La convention de Genève permet au réfugié reconnu comme tel d'obtenir le statut le plus protecteur - en France il s'agit de la carte de résident d'une validité de 10 ans et renouvelable de plein droit. Certains pays européens confrontés, dans les années récentes, à des arrivées importantes de réfugiés d'ex-Yougoslavie ou à des demandes d'asile infondées proposent de créer un système de protection temporaire qui permettrait de reporter l'application de la convention de Genève après l'écoulement d'un délai de un à trois ans.

Remettre ainsi en cause l'existence d'une convention née en Europe en réaction au nazisme puis au communisme, c'est porter atteinte à l'un des principes au fondement des démocraties occidentales. Ce serait aussi la délégitimer dans les pays d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique Latine qui l'ont adoptée. Son respect dans ces régions du monde permet aux réfugiés de ces régions de trouver une protection dans un pays de proximité. Son abandon contribuerait paradoxalement à attirer des flux supplémentaires vers l'Europe. En outre, ce serait forger la politique européenne de l'avenir avec les lunettes du passé. Les arrivées massives de réfugiés de l'Est ont été, dans les années récentes le direct effet de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement du communisme. Les régimes démocratiques respectueux des droits de l'homme et des minorités progressant en Europe de l'Ouest vers l'Est font diminuer d'autant les risques de persécution et de massacres et donc d'arrivées massives de réfugiés. Le risque est pour l'Europe plutôt à l'avenir de voir des persécutés incapables de rejoindre son territoire pour y solliciter une protection, en raison même des dispositifs de contrôle de l'immigration qu'elle développe de plus en plus (visas, responsabilités des transporteurs etc..). A terme, elle devra probablement aller rechercher à l'extérieur de son territoire des réfugiés en mal de protection. La convention de Genève doit donc rester la pierre angulaire du système de l'asile en Europe. Pour les personnes persécutées qui n'entrent pas dans son cadre un asile complémentaire – l'asile territorial- doit être instaurée. Enfin, en cas d'afflux massif, une procédure d'asile temporaire pourrait organiser au plan européen l'accueil immédiat et la solidarité.

Enfin, pour ce qui est enfin de la gestion des demandes, la meilleure réforme est l'instauration d'une procédure rapide, gérée par des juges professionnels. La rapidité professionnelle n'a que des effets vertueux : elle permet la reconnaissance rapide du statut à ceux qui ont besoin d'être protégés et dissuade dans le même temps les demandes infondées. En France l'oubli de ces réalités a conduit le gouvernement à confier l'instruction des demandes d'asile territorial au ministère de l'Intérieur, plutôt qu'à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) organisme spécialisé qui gère les demandes effectuées au titre de la convention de Genève, par crainte de son « libéralisme ». Le résultat est le suivant : le taux d'octroi de l'asile territorial accordé par le ministère de l'Intérieur est certes très faible ; mais une demande d'asile infondée peut être faite deux fois – devant l'OFPRA pour la convention de Genève et devant le ministère de l'Intérieur pour l'asile territorial – multipliant ainsi par deux la durée des procédures, et permettant ainsi de résider légalement en France plus de deux ans, même si au bout du compte la demande est rejetée.

2. Le regroupement familial

Formellement, tous les pays européens respectent le droit à la vie familiale normale, mais dans la pratique certains le respectent plus que d'autres. En Autriche, le regroupement familial est régulé par des quotas attribués en priorité aux familles des cadres internationaux y effectuant leur mobilité ; le reliquat du quota est affecté aux familles déjà entrées en Autriche depuis plusieurs années, au titre du regroupement familial, pour qu'elles bénéficient du droit au travail quand elles ne bénéficiaient jusque là que du droit à séjourner sans travailler. Autant dire que le droit à l'immigration familiale n'existe pas en Autriche. Au plan européen, le système de quotas ne verra pas le jour : ayant pour effet la mise en place d'une longue liste d'attente (parfois huit ans aux Etats-Unis), il serait considéré en Allemagne et en France comme inconstitutionnel car portant atteinte à des droits fondamentaux. La discussion cependant d'être rude avant qu'un accord n'intervienne au plan européen, sur le délai de séjour requis avant de démarrer la procédure (en France 1 an), le droit au travail des familles

regroupées, l'âge maximum (16 ou 18 ans) du regroupement des enfants, ou encore les incitations au regroupement de ces mêmes enfants dès leur plus bas âge.

En Allemagne les familles ont droit au séjour sans avoir immédiatement le droit de travailler. En France, certaines voix y compris à gauche se sont élevées contre le maintien d'une législation ouverte de l'immigration familiale en raison du risque de "tiers-mondisation" de la France qu'il comporterait, allant jusqu'à proposer de ne réserver ce droit qu'aux titulaires d'une carte de 10 ans¹⁴. Or vivre avec sa famille dans des conditions minimales de ressources et de logement, élever ses enfants dès le plus jeune âge dans la société d'accueil, accélèrent l'intégration, toutes les études menées à l'étranger le démontrent¹⁵. Répétons aussi au vu de l'expérience historique française que toute réserve à l'exercice de droits fondamentaux émise au motif de la difficulté d'assimilation - hier envers les Polonais, les Arméniens ou les Juifs - et aujourd'hui à l'égard des Turcs ou des Africains, du Nord comme du Sud du Sahara – est d'abord contraire au principe d'égalité individuel dont le respect est la meilleure garantie de le diffuser parmi les familles immigrantes.

3. La troisième voie : l'immigration de travail

La libéralisation des politiques d'immigration de travail fait l'objet de débats publics dans de nombreux pays européens, depuis que l'économie du continent s'est réorientée vers la croissance. Même si les gouvernements européens ont dans ce domaine la plus grande latitude, ils ont encore la tâche prioritaire de protéger l'emploi de leurs résidents (nationaux ou étrangers déjà installés) souvent encore au chômage. Ils peuvent d'ailleurs vérifier secteur par secteur la situation de l'emploi et créer des incitations à faire appel à la main d'œuvre résidente : une taxe pourrait être créée dont les entreprises embauchant du personnel immigré devraient s'acquitter. Comme aux Etats Unis, son produit servirait à financer des programmes de formation

¹⁴ Archives de la Mission sur les législations de la nationalité et de l'immigration.

¹⁵ Transatlantic Learning Community, Migration in the New Millennium, Bertelsmann Stiftung and the German Marshall Fund of the United States (ed.), Gütersloh, 2000.

pour les travailleurs résidents¹⁶. Mais lorsque la nécessité de faire appel à la main d'œuvre immigrée a été clairement identifiée, deux questions ont encore besoin d'être résolues : (1) comment recruter et (2) qui recruter?

- A. L'accès au marché du travail peut être organisé sur le fondement de critères individuels ou sur la base de quotas. Notre préférence va sans réserve au système de l'admission au travail sur critères individuels. Le système des quotas a d'abord pour conséquence de débattre des chiffres de l'immigration avant même qu'un immigré ait franchi la frontière pour s'installer ; il a donc pour effet la politisation permanente du problème de l'immigration.
- Comme ce n'est pas l'Etat mais l'entreprise qui décide et paye le recrutement des travailleurs immigrés le quota fixé à l'avance est souvent mal calculé et les pouvoirs publics donnent souvent le sentiment de l'incompétence. Soit les besoins ont été sous évalués : cela oblige l'Etat à refixer de nouveaux quotas et procéder à des régularisations, comme en Italie. Le désordre ainsi créé y a largement contribué à politiser le thème de l'immigration et à le placer bien en vue sur la plate forme de la coalition des partis de droite dirigée par Silvio Berlusconi. Soit l'Etat a fixé un quota trop élevé : c'est ce qui s'est passé en Allemagne en 1999 quand le chancelier G.Schröder a annoncé l'attribution de 20.000 visas à des informaticiens étrangers. Le signal était positif, mais le résultat n'a pas correspondu aux espoirs du gouvernement allemand ; les informaticiens indiens, que l'Allemagne recherchait, préfèrent aller en Grande Bretagne ou aux Etats-Unis dont ils parlent la langue et où le statut qu'on leur offre est plus attractif.

Enfin, décidé et géré par l'Etat, ce système a pour effet de mettre en place une bureaucratie de l'immigration chargée de répartir les quotas par région, département etc.. Or, ce n'est pas l'Etat qui recrute les travailleurs mais les entreprises.

Des autorisations de travail attribuées sur critères individuels (qualifications, niveau de salaire) sont donc plus adaptées à des besoins micro économiques précis. Leurs nombres peuvent atteindre les mêmes niveaux que ceux envisagés par des quotas sans en avoir les mêmes effets négatifs. En France par exemple, le ministère du travail permet aux entreprises, depuis l'été 1998, de recruter des informaticiens étrangers. Techniquement, cela signifie que ces entreprises ne se voient plus

¹⁶ Transatlantic Learning Community , Migration in the New Millenium, Bertelsmann Stiftung and the German Marshall Fund of the United States (ed.), Gütersloh, 2000.

opposer la clause de la situation de l'emploi dont ce ministère use depuis 1974 pour repousser de façon presque systématique les demandes de recrutement de travailleurs étrangers. Résultat : le nombre d'informaticiens étrangers a doublé de 500 à 1000 en un an. Ce chiffre a été annoncé après coup, après que les titres de séjour aient été délivrés, sans tambour ni trompette. Puisque l'on a atteint en France, en 1998, le plus bas chiffre d'attribution de permis de travail depuis la Libération, - 4200 - la même procédure pourrait, pour contraindre l'Administration à assouplir ses pratiques être étendue au delà des informaticiens à l'ensemble des qualifications technologiques et commerciales. Cette solution souple et intelligente est adaptable à la situation particulière de chaque pays européen.

B. qui recruter ? Pour évaluer les besoins des entreprises, on peut d'abord distinguer entre la main d'œuvre non qualifiée et la main d'œuvre qualifiée et au sein de cette dernière, distinguer entre les permanents et les saisonniers. En ce qui concerne la main d'œuvre non qualifiée permanente, la situation de chaque pays européen est différente. Dans certains pays, les besoins en main d'œuvre non qualifiée peuvent être remplis par des immigrants admis au titre du regroupement familial, s'ils bénéficient du droit de travailler - c'est le cas en France - tandis que les mêmes besoins ne peuvent être remplis dans des pays comme l'Italie ou l'Espagne que par de l'immigration de travail.

Les besoins de main d'œuvre saisonnière sont en revanche communs à tous les pays d'Europe, dans quatre secteurs : l'agriculture, le bâtiment et les travaux publics, les services (hôtellerie, restauration) et la confection. Constatons d'abord que les réglementations nationales, l'organisation des marchés de l'emploi ne facilitent pas l'accès à ces activités aujourd'hui souvent clandestines à des chômeurs résidents. Tout devrait être fait – simplification administrative, meilleure réglementation de l'indemnisation chômage, exonération de charges fiscales, possibilité de cumuler de façon simple indemnité de chômage, de stage ou RMI et une rémunération de travail saisonnier répartie par exemple pour le calcul du cumul sur l'année - pour que les employeurs aient intérêt à offrir ces travaux à des chômeurs, à des jeunes, à des étudiants, et que ceux ci aient aussi intérêt à les accepter.

Dans une deuxième étape, si l'offre sur le marché national se révèle finalement insuffisante, l'appel à la main d'oeuvre étrangère peut être envisagé, en fonction

d'accords signés avec des pays d'Europe centrale et Orientale ou d'Afrique. Des accords de ce type ont été signés par l'Allemagne avec les républiques tchèque, slovaque et polonaise¹⁷. L'Italie et l'Espagne ont fait de même avec la Tunisie ou le Maroc. En France, jusqu'au milieu des années 1980, plusieurs dizaines de milliers de travailleurs, venaient d'Espagne du Portugal ou du Maroc travailler en France, en saisonniers. Ils sont aujourd'hui en nombre inférieur à 10 000. Ces migrations saisonnières à vocation très temporaire correspondent pourtant à l'intérêt commun de tous les acteurs économiques. Dans le cadre d'accord pluri-annuels, elles permettraient à des travailleurs de se voir accorder des visas et permis de travail, renouvelables plusieurs années consécutives si le travailleur s'en retourne bien chez lui à expiration de son permis de séjour. Pour ce dernier les revenus de plusieurs mois en Europe fournissent plusieurs mois ou années de revenus au pays d'origine. Pour cet Etat, ce sont des ressources transférés et consommées sur son territoire.

Pour la France et l'Europe, l'organisation du travail saisonnier c'est aussi le choix de la prévention économique comme arme prioritaire de lutte contre l'immigration illégale. On crée à la fois des emplois, on diminue le travail illégal et on abaisse les exigences de la répression de l'immigration irrégulière, d'ailleurs assez peu efficace : en 1997, la police interpellait chaque jour à Paris cent étrangers en situation irrégulière ; elle en relâchait 80 au bout d'une heure, après enregistrement des renseignements d'état civil, faute de places dans les centres de rétention ou en considération de l'état des relations avec le consulat d'origine de l'interpellé ; et si la solution réside un peu dans l'augmentation des places dans ces centres ou dans les avions, dans une meilleure coopération avec les pays d'origine, elle réside d'abord dans une politique qui dissuade le travail irrégulier et donc contribue à diminuer le nombre de contrevenants à interpellier.

Reste l'immigration qualifiée qui fait l'objet d'une compétition de plus en plus vive sur le marché mondial. Pourtant la France et la majorité des Etats européens continuent de fermer leur porte aux étrangers qualifiés des pays du Sud. Cette politique très restrictive s'explique historiquement par un corporatisme raciste qui s'est développé dans les années 1930 et qui visait à empêcher l'accès des métiers

¹⁷) Cf Kees Groenendijk et René Hampsink, *Temporary Employment of Migrants in Europe*, Editions Reeks Recht & Samenleving, Nimègue, 1994. Sur l'Allemagne en particulier voir Hans Werner, *Agreement providing for short-term migration for employment and training purposes*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Select Committee of Experts on Short-term Migration, 1994.

les plus élevés de la société aux étrangers réputés « inassimilables ». Ce corporatisme se pare aujourd'hui de tiers-mondisme : au nom du développement ou du co-développement, on préfère la régularisation de « sans papiers » sans qualification plutôt que celle des étrangers qui viendraient vous concurrencer dans votre propre profession. Ainsi il est très difficile pour un étudiant étranger diplômé d'une université française d'obtenir un titre de séjour même s'il dispose d'une offre d'emploi d'une entreprise. Cette politique est incohérente et absurde : si un étudiant étranger diplômé de nos universités ne veut pas rentrer chez lui, il ne rentrera pas. Africain, Asiatique, Sud Américain, il est dorénavant, à l'équivalent d'un diplômé européen ou nord-américain, sur un marché mondial. Et si la France ou l'Europe le refuse il recevra une offre d'embauche aux Etats-Unis, au Japon, au Canada ou en Australie et sera « perdu » pour son pays d'origine, comme pour son pays de formation.

Il est cependant possible de réformer la politique à l'égard des étrangers qualifiés sans tomber dans le travers américain du *brain-drain* qui attire sans retour. Les étudiants diplômés étrangers recherchent un travail sur le marché français ou européen, notamment parce qu'ils ont besoin de ressources et d'expérience professionnelle avant de se lancer éventuellement dans une activité dans ou en direction de leur pays d'origine. S'ils rechignent ensuite à rentrer chez eux, c'est souvent par crainte de perdre, par un retour définitif, l'environnement culturel, scientifique ou entrepreneurial nécessaire au maintien voire à l'accroissement de leur qualification. Il faut donc à l'exemple des autres grands pays industrialisés libéraliser le recrutement de diplômés hautement qualifiés. Mais il faut ensuite faciliter – par des dispositifs d'aide à l'investissement, l'attribution de visas permanents – leurs allers-retours - volontaires, au rythme qu'ils auront choisi et que les Etats s'efforceront d'accompagner plutôt que de bloquer - entre leur pays d'origine et leur pays de formation. Développant ainsi des échanges intellectuels et des flux d'affaires, ils deviendront ainsi des agents privés du co-développement.

Conclusion

Les fondements de ce que pourrait être une politique européenne de l'immigration ainsi fixés, une conclusion s'impose : l'immigration est pour l'Etat un des enjeux de l'avenir et non un problème du passé. Nous ne croyons à l'instar de Saskia

Sassen¹⁸ ni au maintien de l'Etat ni à sa fin mais à sa reconfiguration. L'Etat abandonne et abandonnera certains domaines pour en conquérir d'autres. L'immigration est l'une de ses terres de conquête future. Et la politique de l'immigration si complexe et si diverse, il devra y « investir » plus qu'il ne l'a fait dans le passé, afin de mieux coordonner la multiplicité des administrations concernées, mieux prendre en considération les désirs des populations migrantes et apprendre non plus seulement à contrôler les flux d'entrées, mais à gérer des allers retours sur de longues périodes, dans une perspective de co-développement.

Ce droit à l'aller-retour, la loi française de 1998 l'a déjà créé pour les retraités : après quinze ans d'activité professionnelle en France, un étranger a droit à une carte de "retraité" qui lui permet de circuler librement entre son pays de naissance et celui où il a travaillé, sans crainte d'un refus de visa. Ainsi il peut s'en retourner vivre ses vieux jours au pays d'origine en toute sécurité, puisqu'il dispose également du droit d'y percevoir sa retraite tout en gardant la possibilité de se faire soigner en France. La facilitation des allers- retours peut être étendue - nous avons vu comment - aux travailleurs saisonniers et qualifiés. Ce sont également des allers-retours, mais d'un autre type - cette fois-ci contraints - qu'il faut aussi proposer aux Etats d'origine d'aider à organiser lorsque il s'agit de reconduire leurs ressortissants en infraction avec la législation du séjour.

La facilitation des allers-retours, selon des régimes adaptés à chaque situation - c'est tâche nouvelle de la politique de l'immigration au XXIème siècle, qui demandera les plus radicales innovations, qui transformera les pratiques administratives. L'Etat inerte issu du XIXème siècle aimait les populations stables, à la limite qu'un immigré soit ici ou ailleurs, mais de façon durable. L'Etat du XXIème siècle devra s'habituer à gérer les droits et les statuts de nationaux à l'étranger et d'étrangers sur son territoire, bref de populations en mouvement.

¹⁸ Saskia Sassen, *Losing Control, sovereignty in an Age of Globalization*, New York, Columbia University Press, 1996.