

UNE IMMIGRATION CHOISIE

UNE INTEGRATION REUSSIE

Introduction – L’immigration aujourd’hui

Les pays développés ont longtemps envisagé les flux migratoires comme une simple variable d’ajustement démographique destinée à compenser leur déficit de population active durant les phases de croissance économique. Avec le ralentissement de la croissance, et face à l’apparition d’un déséquilibre entre le solde migratoire des pays récepteurs et leurs capacités d’accueil, les flux migratoires ont cessé d’être perçus uniquement comme un atout pour devenir une question géostratégique globale. Les attentats du 11 septembre 2001 ont accentué cette prise de conscience en faisant du contrôle des mouvements de personne un enjeu majeur de la sécurité des pays occidentaux.

Il n’est pas d’Etat aujourd’hui qui ne soit émetteur, destinataire ou espace de transit de flux migratoires. Pourtant, les pays développés n’ont jamais su définir une stratégie commune et cohérente pour réguler les mouvements de population à l’échelle de la planète. Dans le même temps, les pays du Sud ont fait des flux migratoires, dont ils sont le plus souvent émetteurs, un formidable instrument de pression à l’égard des pays du Nord.

Malgré son importance stratégique, le fait migratoire est très imparfaitement mesurable. Le nombre estimé de migrants dans le monde varie entre 175 et 200 millions. Une part importante des flux migratoires échappe à tout recensement, en particulier pour l’immigration clandestine organisée par des réseaux criminels. Chaque année, entre 700 000 et 2 millions de femmes et d’enfants franchiraient les frontières internationales avec l’aide de trafiquants. Le dernier *Rapport sur les migrations internationales* de l’ONU relève qu’en dépit de la demande croissante de statistiques sur les migrations, « *la variété des sources et des définitions utilisées par les différents pays pour produire des statistiques sur les migrations internationales limite la possibilité d’opérer des comparaisons internationales à partir de ces données et, par conséquent, empêche de mesurer avec précision la mobilité internationale des populations* ».

En France, la récurrence du débat sur la fiabilité des sources d’information statistique participe d’une question politique déjà ancienne : la France a-t-elle une véritable stratégie migratoire ou bien sa politique ne se résume-t-elle pas finalement à la gestion *a posteriori*, et sous la pression médiatique, de cas individuels identiques et toujours plus nombreux ? Comment passer d’un modèle passif d’immigration subie, à une politique active d’immigration choisie ?

Comprendre, anticiper, valoriser et contrôler les flux migratoires : tels sont les enjeux de la réflexion que l’UMP se propose de mener au cours de la Convention pour un projet populaire pour une immigration choisie et une intégration réussie.

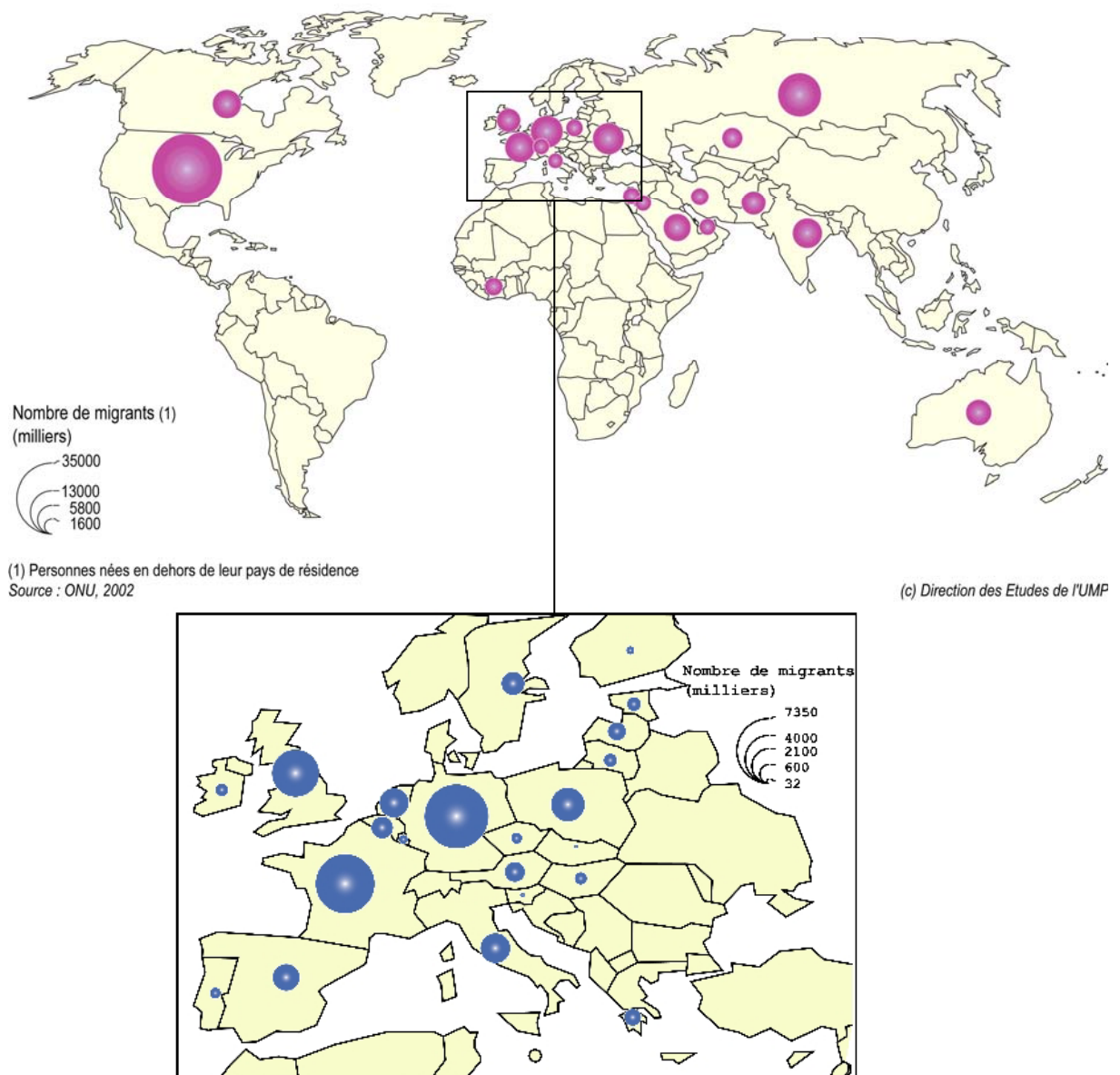
1. La maîtrise des flux migratoires, nouvel enjeu des relations internationales

Les migrations internationales ont plus que doublé en trente ans.

Selon les dernières estimations de l’ONU, le nombre de migrants a plus que doublé depuis 1975. En 2000, près de 175 millions de personnes résidaient en dehors du pays où elles étaient nées. Cela représente environ 3% de la population mondiale. Les populations immigrées se

répartissent essentiellement entre l'Europe (56 millions de personnes), l'Asie (50 millions) et l'Amérique du Nord (41 millions). Suivent ensuite l'Afrique (16,2 millions de personnes) et l'ensemble Amérique Latine – Caraïbes (5,9 millions).

Durant la décennie 1990-2000, le nombre de migrants a augmenté de plus de 21 millions de personnes, soit une croissance totale de 14%. Cette croissance n'est positive que dans les régions développées du monde, dont le nombre de migrants a augmenté de 28%. En revanche, dans les régions moins développées, la population migrante a diminué de 2 millions au cours de la période 1990-2000. Durant cette période, la population migrante de l'Amérique latine et des Caraïbes a diminué d'environ un million et demi de personnes, soit environ 15% du nombre de migrants. Les flux migratoires se dirigent donc toujours vers les régions les plus développées du monde.



Carte 1. Répartition des migrants dans le monde en 2002

En revanche, une très large majorité des réfugiés se concentre dans les pays en développement. Près d'un migrant sur dix (9%) est un réfugié. L'ONU estime à 16 millions le nombre de réfugiés dans le monde à la fin de l'année 2000 dont 9 millions en Asie et 4 millions en Afrique. Avec trois millions de réfugiés, les pays développés accueillent moins d'un réfugié sur cinq.

La nature des flux s'est transformée.

Les flux migratoires, légaux ou illégaux, relèvent de quatre grandes catégories (Graphique 1 p. 5) :

1. l'immigration de travail a changé de nature. Jusqu'aux années 1960, elle était alimentée par l'apport massif de populations immigrées peu qualifiées. A partir du milieu des années 1970, les pays développés ont été amenés à développer une approche plus sélective. Dès 1975, la France a mis en place le principe de *l'opposabilité de la situation de l'emploi* qui permet de refuser l'autorisation de travail à un migrant non-communautaire lorsque sa qualification ne correspond pas à un besoin du marché du travail. Ce principe a été repris à l'échelle européenne par une résolution du Conseil du 20 juin 1994 qui propose la mise en œuvre effective d'une « préférence communautaire à l'emploi ». L'Allemagne a opté pour un système de recrutement de salariés dans le cadre d'accords bilatéraux, et pour une durée limitée, notamment dans les secteurs de l'industrie et de l'agriculture ;
2. le regroupement familial (y compris les familles de ressortissants du pays d'accueil) est la principale composante des flux migratoires dans de nombreux pays. Il s'agit d'une forme de migration induite par les migrations de travail antérieures, et qui en a pris le relais lorsque que celles-ci ont été soumises à des normes plus restrictives, ainsi que par la mondialisation (mariages mixtes). Aux Etats-Unis, le regroupement familial représente plus de 69% de l'immigration permanente en 2002. En France, il constitue l'essentiel du flux migratoire (79%) avec 102 592 entrées en 2004 ;
3. l'asile politique¹, après une forte progression, tend à diminuer. Selon le dernier rapport du Haut commissariat de l'ONU pour les réfugiés, le nombre de demandeurs d'asile dans les pays développés serait en baisse pour la troisième année consécutive. En 2004, on recensait 368 000 demandeurs d'asile dans 38 pays développés d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Asie, soit le plus bas niveau atteint depuis 16 ans. Le nombre de demandeurs d'asile a chuté de 33% en Grande-Bretagne et de 30% en Allemagne. En Allemagne, le nombre de demandeurs d'asile a atteint en 2004 son plus bas niveau depuis 20 ans.

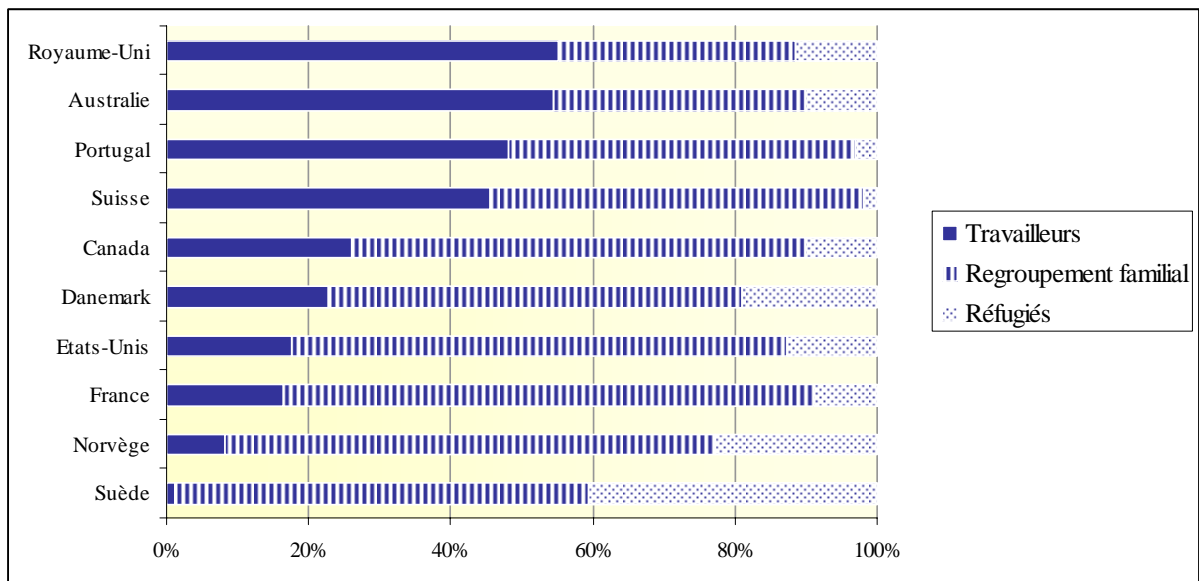
La France est une exception dans ce domaine puisqu'elle est le seul grand pays dont le nombre de demandeurs d'asile a augmenté en 2004, avec 65 600 demandes contre 62 000 en 2003, soit une progression de 5,8%. Cependant, si l'on ne tient compte que des premières demandes (exception faite des demandes de réexamen qui ont triplé), le nombre de demandeurs d'asile est en baisse de 3,2% sur l'année 2004. Par ailleurs, si l'on ajoute les demandes d'asile territorial (procédure spécifique instituée en France entre 1998 et 2003) aux demandes d'asile politique, ce qui présente une certaine logique (l'asile territorial équivaut peu ou prou à la protection subsidiaire instituée

¹ A noter la distinction entre les demandeurs d'asile, qui ne bénéficient pas de titre de séjour permanent, et les réfugiés, qui bénéficient dans les conditions de droit commun de l'accès à l'emploi et de la protection sociale du pays qui les accueille.

dans d'autres pays et, en France, depuis 2004), il apparaît que la demande d'asile a baissé en France de 27% en 2004.

Le taux global d'admission des demandeurs d'asile a pour sa part très nettement reculé au cours des dernières années, passant en France de 19% en 1999 à 13,8% en 2003. Dans tous les pays, l'augmentation de la demande d'asile provoque la réduction du taux d'admission (conséquence de l'encombrement des procédures par des demandes abusives) ;

4. l'immigration illégale est, par définition, difficilement quantifiable, mais aurait connu une forte expansion au cours des quinze dernières années. Selon une étude déjà ancienne du BIT (2000), un immigrant sur cinq ou six serait un clandestin. L'immigration illégale représenterait environ 30% des flux migratoires à destination de l'Union européenne. Les immigrants clandestins sont soit des immigrants entrés légalement sur le territoire de leur pays et dont la durée du visa a expiré, soit des immigrants ayant franchi la frontière de manière irrégulière, soit encore des immigrants déboutés du droit d'asile. Un certain nombre d'immigrants illégaux parviennent également à emprunter des voies légales d'immigration (mariages blancs ; fraude documentaire). 75% des étrangers qui entrent ou se maintiennent légalement en France au titre du mariage ou d'une filiation avec un Français sont africains. La Chine constitue l'un des principaux foyers d'immigration illégale à destination de l'Europe.



Graphique 1. Composition des flux d'immigration légale dans les pays de l'OCDE en 2002

(source : OCDE, *op.cit.*)

L'adoption de politiques migratoires plus strictes par les pays développés produit actuellement une différenciation plus nette entre la nature des flux migratoires légaux et illégaux. Les migrants légaux sont ceux qui bénéficient d'une qualification professionnelle reconnue et correspondant à un besoin du marché, ou qui peuvent s'appuyer sur un réseau de relations déjà installées dans le pays d'accueil. Les migrants illégaux, peu ou pas qualifiés, s'appuient sur les réseaux d'immigration illégale qui exigent de fortes sommes en contrepartie du soutien logistique à leur entrée sur le territoire. Les flux forcés, ceux des réfugiés, sont

souvent des migrations de proximité dont les pays en développement sont destinataires pour plus de 80%.

Les politiques migratoires sont plus restrictives et plus sélectives.

Selon l'ONU, en 2001, 44% des pays développés avaient des politiques visant à réduire les taux d'immigration, de même que 39% des pays en développement. Les politiques migratoires visent davantage à encadrer le volume et la nature des migrants arrivant sur leur sol, plutôt que le départ de leur propre population : un pays sur cinq seulement a établi des politiques visant à réduire les niveaux d'émigration.

Selon l'OCDE, les politiques migratoires adoptées par les pays développés possèdent de nombreux traits communs, parmi lesquels :

- un durcissement des conditions légales d'entrée. Cet infléchissement a plusieurs composantes :

o un renforcement des politiques de sécurité au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis et du 11 mars 2004 en Espagne. Les Etats-Unis soumettent désormais l'obtention d'un visa d'immigration temporaire à un entretien préalable. Ils bénéficient également d'un partage d'information dans le cadre de la *Multiple borders strategy* mise en place par le Canada. La photo et les empreintes digitales de tout étranger qui entre aux Etats-Unis sont désormais relevées et enregistrées (mise en œuvre concrète progressive). En Europe, un nouveau système « Eurodac » devrait être opérationnel à partir de 2006. Il permettra la collecte de données, notamment biométriques, sur toute personne formulant une demande de visa ou d'asile (déjà opérationnel) dans un pays de l'Union ;

o une limitation de l'immigration à des fins de regroupement familial. Le regroupement familial représente en effet près de 80% des entrées à caractère permanent en France et 69% des entrées permanentes aux Etats-Unis. En France, l'attribution d'une carte de résident au conjoint d'un Français intervient au bout de deux ans et non plus un depuis la loi du 26 novembre 2003. En Allemagne, la loi du 9 juillet 2004 soumet l'autorisation de séjour pour les membres de la famille des rapatriés (Allemands revenus des anciens pays de l'Est) à la preuve de leur connaissance minimale de la langue allemande ;

o des mesures plus restrictives à l'égard des demandeurs d'asile : suppression du droit de travailler pendant l'examen de la demande ; procédures accélérées, pour empêcher l'installation, pour certains demandeurs (demandes abusives ; ressortissants de pays dits sûrs...) ; procédures spéciales aux frontières aéroportuaires avec interdiction d'entrée sur le territoire (zones d'attente)... ;

- une intensification de l'action menée contre l'immigration irrégulière qui présente deux aspects :

o une meilleure politique préventive, qui passe par un contrôle croissant aux frontières, entre le Canada et les Etats-Unis dans le cadre du *Smart Border Action Plan* par exemple. En France, la loi du 26 novembre 2003 prévoit de nouvelles mesures pour lutter contre l'immigration clandestine. Elle prévoit notamment la création d'un fichier d'empreintes digitales pour les demandeurs de visas non communautaires, renforce les sanctions contre les passeurs et augmente la durée maximale de rétention administrative de 12 à 32 jours ;

- o une plus grande fermeté dans leur exécution. Ainsi le nombre des reconduites à la frontière effectives a augmenté de 40% en 2004 par rapport à 2003, en France ;
- un intérêt croissant pour des politiques plus sélectives, notamment dans le cadre des migrations de travail.
 - o Depuis quelques années, l'immigration de travail a repris de l'importance. Entre 1998 et 2003, la population active étrangère ou immigrée s'est accrue dans la plupart des pays de l'OCDE². Ainsi, sur cette période, le nombre de travailleurs étrangers s'est accru de 27% aux Etats-Unis et de 32% au Royaume-Uni. La France, au contraire, voit cette catégorie légèrement régresser. La proportion de travailleurs étrangers dans la population active totale passe de 6,2% à 5,2%.
 - o De nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des politiques sélectives afin d'encourager l'entrée de travailleurs hautement qualifiés ou dont les compétences permettent de pallier un manque de main d'œuvre dans certains secteurs d'activité économique. En 1994, la proportion d'étrangers ayant une formation supérieure était de 20% au Royaume-Uni et de 12% en France. Entre 1994 et 2002, cette catégorie a représenté 53% des entrées d'immigrants au Royaume-Uni et 33% en France. L'Allemagne a mis en place un système de quotas spécifiques réservés aux travailleurs des nouveaux Etats membres de l'Union européenne travaillant dans les secteurs de la construction, de l'agriculture et du nettoyage. Ces quotas peuvent aussi limiter l'entrée sur le territoire de populations dont les caractéristiques seraient redondantes avec celles de la population nationale. Ainsi, le Royaume-Uni a défini des quotas annuels pour limiter le nombre de jeunes travailleurs de moins de 30 ans entrant au Royaume-Uni dans le cadre du programme « vacances-travail » avec les pays du Commonwealth.

Ces politiques sélectives concernent aussi les étudiants étrangers, dont le nombre augmente au sein des Etats membres de l'OCDE. La France a ainsi enregistré 55 000 entrées d'étudiants étrangers en 2002 contre 36 000 en 2000, portant la population totale d'étudiants étrangers à 165 000 personnes en 2002. En Australie (180 000 étudiants étrangers) comme au Canada (30 000 nouveaux étudiants étrangers en moyenne chaque année), cette évolution s'explique par la mise en place de mesures attractives facilitant les procédures administratives d'accueil.

2. L'immigration en France

La question de l'immigration n'a pas en France les mêmes répercussions que pour ses partenaires européens. En effet, près des trois quarts de la croissance démographique française repose sur le solde naturel alors que le solde migratoire contribue à la croissance démographique des autres pays de l'Europe des 25 à hauteur de 90%. En Allemagne, comme en Italie ou en Grèce, les décès sont plus nombreux que les naissances et la croissance démographique repose intégralement sur l'apport migratoire.

² OCDE, *Tendances des migrations internationales*, SOPEMI 2004, mars 2005

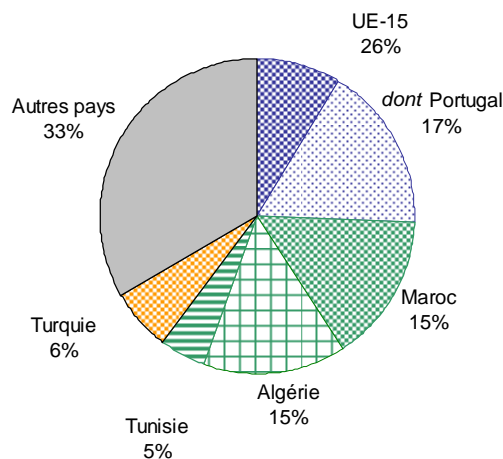
La proportion d'immigrés est restée étonnamment stable au cours des trente dernières années. En 2005, on recensait 4,7 millions d'immigrés³ vivant sur le territoire métropolitain, soit 7,65% de la population. Cette proportion n'a que très légèrement augmenté depuis 1975.

C'est un fait que cette statistique ne rend pas compte du sentiment des Français que l'immigration augmente dans notre pays. Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer ce décalage :

- en premier lieu, il est certain qu'à la fin des années 90 et au début des années 2000, les flux d'immigration ont beaucoup augmenté. Les imperfections non contestées du recensement de 1999 ont été corrigées en 2004 et font apparaître que le taux d'immigrés dans la population française est passé de 7,5% (stable depuis 1975) à 7,65% en 2004, soit un début d'augmentation. Celle-ci est la conséquence du phénomène constaté ces dernières années en matière de flux migratoires (*cf. infra*). Il conviendra d'en suivre l'évolution ;
- en deuxième lieu, la statistique publique rend imparfaitement compte de l'immigration clandestine, elle aussi en augmentation au cours de la même période ;
- enfin, le nombre des immigrés évalué par les statisticiens ne comprend pas les enfants nés en France de personnes étrangères. Ces enfants ne sont en effet pas français à leur naissance, mais ont vocation à le devenir. Aux yeux du grand public, ils sont toutefois souvent assimilés à des immigrés.

Qui sont les immigrés vivant en France ?

Aujourd'hui, plus d'un immigré sur trois est Français, soit 1,56 million. Cette évolution procède d'une augmentation du rythme d'acquisition de la nationalité depuis 1990. La provenance des immigrés est aujourd'hui plus diversifiée.



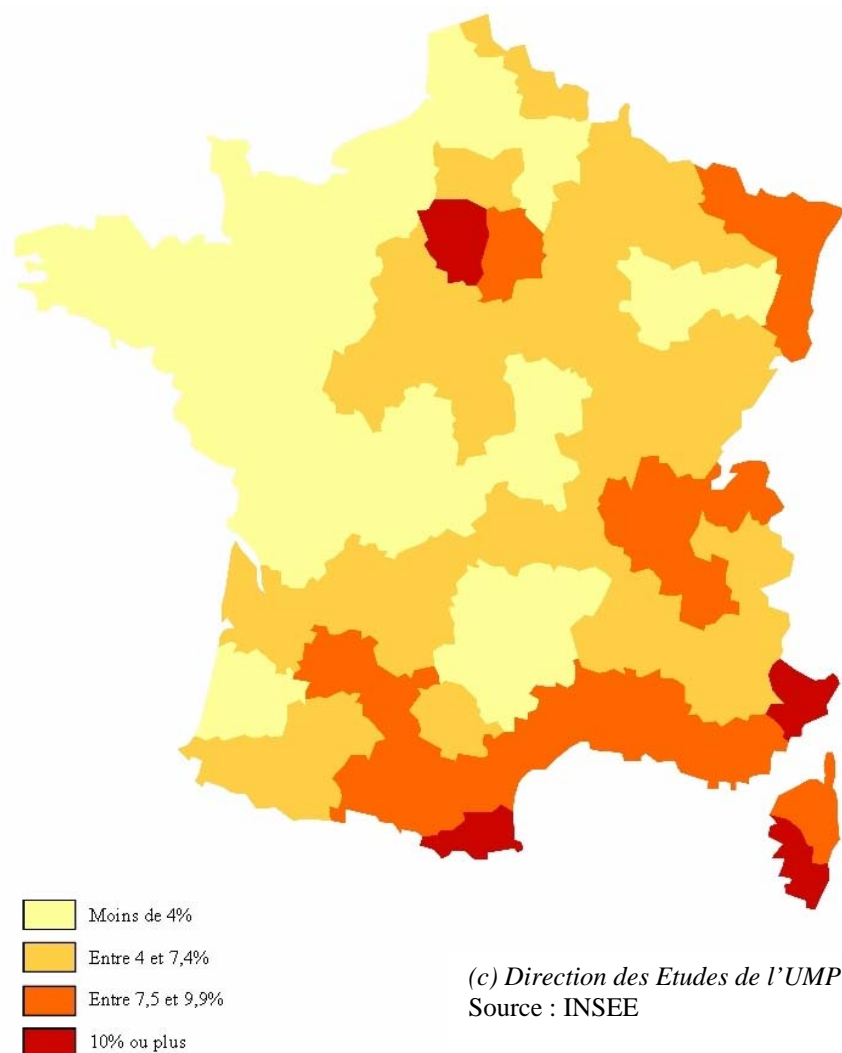
Graphique 2. Répartition de la population étrangère par pays d'origine en 1999

Source : OCDE, 2005, *op. cit*

³ Selon l'INSEE, la population immigrée est constituée des personnes nées étrangères à l'étranger et résidant en France. Elle comprend donc en partie des personnes qui, depuis leur arrivée, ont acquis la nationalité française. A l'inverse, elle exclut les Français de naissance nés à l'étranger et résidant en France ainsi que les étrangers nés en France.

Selon le recensement de 1999, la principale progression est le fait de l'Afrique subsaharienne. La population en provenance de cette région a triplé entre 1982 et 1990, et presque doublé au cours des années 1990 pour atteindre un effectif total de 400 000 personnes en 1999. Les deux autres flux migratoires ayant connu une progression notable au cours des années 1990 proviennent d'Asie du Sud-Est (+35% entre 1990 et 1999) et de Turquie (+16% sur cette même période). Malgré l'existence d'une législation plus favorable à leur installation en France, les immigrés en provenance de l'Union européenne (UE-15) sont en diminution constante. Ils n'étaient que 1,6 million en 1999, soit 10% de moins qu'en 1990. Le Portugal représente plus du tiers de cette catégorie, avec 571 000 ressortissants.

Au cours des années 1990, la population immigrée a vieilli et s'est féminisée. Cette évolution résulte du passage d'une migration de travail, masculine et adulte, à une immigration de regroupement familial. L'essentiel de la population immigrée reste concentrée aux âges actifs. Les moins de 20 ans représentent 8% de la population immigrée, contre 50% pour les 30-55 ans et 25% pour les plus de soixante ans.



Carte 2. Part des immigrés dans la population par département

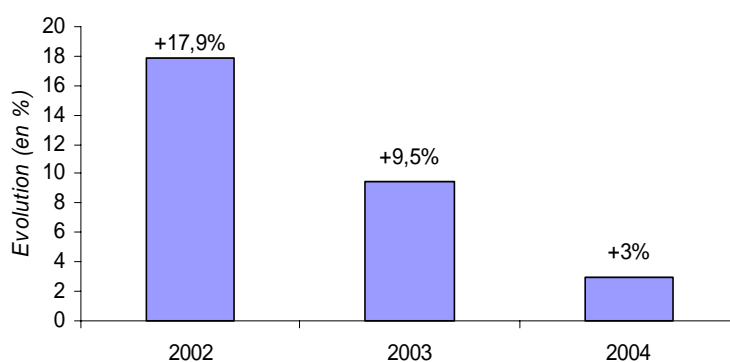
Source : INSEE, recensement de 1999

Les immigrés vivant en France restent toutefois majoritairement des hommes, jeunes, et des citadins. Les deux tiers des immigrés habitent une unité urbaine d'au moins 100 000 habitants, et moins de 10% d'entre eux résident dans une commune rurale contre un Français sur quatre environ. La carte de l'immigration (carte 2 p.9) suit donc logiquement celle des densités urbaines. Plus de la moitié de la population immigrée est répartie dans trois grandes régions : la région Ile de France, qui rassemble plus d'un immigré sur trois (37%), et les régions Rhône-Alpes et PACA, qui rassemblent respectivement 11% et 10% de la population immigrée.

Les immigrés constituent une population plus souvent exposée à la précarité que ne l'est le reste de la population française. La dernière enquête emploi menée par l'INSEE a montré que le taux de chômage des populations immigrées étaient de 19,1% pour les étrangers et de 16,1% pour les Français d'origine étrangère, contre 8,9% pour les Français de naissance. Cette situation est renforcée par la moindre qualification professionnelle des populations immigrées, et le fait qu'elles se concentrent dans des quartiers marqués par le cumul des handicaps sociaux. Faute d'être pilotée en amont par une réflexion sur les besoins et le fonctionnement du marché du travail, la question de l'immigration débouche nécessairement sur un problème d'intégration.

Depuis 2002, la hausse de l'immigration légale et illégale est endiguée.

Les flux migratoires (immigration permanente⁴) ont connu une très forte augmentation au début des années 2000, passant de 80 000 en 1999 à environ 140 000 en 2004⁵. Cette augmentation provient notamment de celle des mariages mixtes (+120% d'augmentation des titres de séjour attribués aux conjoints de Français entre 1999 et 2003, soit avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 novembre 2003). Cependant, la progression de l'immigration légale tend à ralentir sous l'effet des mesures prises à partir de 2002, et notamment la loi sur l'immigration du 26 novembre 2003. L'immigration légale en provenance des pays non-communautaires a progressé de 3% en 2004, contre 9,5% en 2003 et 17,9% en 2002 (cf. graphique 2), montrant ainsi les effets incontestables de cette loi.



Graphique 3. Evolution annuelle de l'immigration permanente en France
Source : ANAEM

⁴ Sans compter les étudiants et les demandeurs d'asile

⁵ Sans compter les ressortissants de l'EEE

L'essentiel de la progression du solde migratoire provient actuellement de deux catégories, les réfugiés et les régularisations :

- l'augmentation de la demande d'asile a conduit mécaniquement à une augmentation du nombre de réfugiés reconnus (même si le taux d'octroi du statut baisse tendanciellement). Cela est particulièrement vrai en période d'écoulement du stock des dossiers (2002 à 2004) ;
- l'augmentation des régularisations est la conséquence inéluctable de l'augmentation très importante de la demande d'asile entre 1999 et 2003 (stoppée en 2004), un certain nombre de déboutés du droit d'asile ne pouvant plus humainement, voire juridiquement, être reconduits dans leur pays d'origine.

En revanche, le nombre des entrées régulières au titre du travail reste marginal, avec moins de 6 700 entrées en 2004 sur un total de 140 000 entrées à des fins d'immigration permanente, soit moins de 5%. Le nombre de cartes de séjour attribuées à des scientifiques est inférieur à 1 500 par an. Ces faibles proportions indiquent très clairement que le modèle français d'immigration actuel est celui d'une immigration subie, là où de plus en plus de pays développés pratiquent une immigration choisie en fonction de leurs besoins.

Parallèlement à la stabilisation de l'immigration légale, la lutte contre l'immigration illégale a nettement progressé. Le nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière a progressé de 30% en 2004, et le nombre de mesures exécutées a progressé de 40%, passant de 9 000 à 13 000 reconduites effectives. Cependant, bien que le taux d'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière soit passé de 16,5% en 2001 à 20% en 2004, quatre immigrés clandestins sur cinq ne quittent pas le sol français, malgré une mesure de reconduite à la frontière prononcée à leur encontre et souvent une décision de justice confirmant le bien-fondé de la décision administrative. Outre le délai de rétention administrative, aujourd'hui significativement allongé, le principal obstacle aux reconduites à la frontière est l'absence de délivrance des laissez-passer consulaires par les pays d'origine.

D'une immigration subie à une immigration choisie

Table ronde n°1

Depuis plus de trente ans, les politiques migratoires oscillent entre deux pôles. A la volonté d'une immigration accueillie, qui avait inspiré les ordonnances de 1945 et fait consensus durant toute la durée des Trente glorieuses, a succédé la réalité d'une immigration subie, dans un contexte de chômage de masse, qui a justifié le renforcement des contrôles pesant sur les flux migratoires. Ce renversement historique est à l'origine de la différenciation idéologique entre la gauche, favorable au maintien inconditionnel de l'immigration souhaitée, et la droite, soucieuse de limiter l'immigration souhaitée. Progressivement, le débat politique s'est trouvé prisonnier de deux positions radicales, celle de l'ouverture totale des frontières d'un côté, de l'immigration zéro de l'autre.

Or la nouvelle réalité des flux migratoires impose de sortir des catégories d'analyse et des schémas politiques habituels. Car, si l'augmentation de volume des flux migratoires impose toujours de contenir efficacement l'immigration subie, la transformation de l'économie mondiale, la circulation des cerveaux, l'émergence d'une population qualifiée et nombreuse dans les pays du Sud, les évolutions des sociétés post-industrielles dans les pays du Nord, toutes ces réalités conduisent à envisager de nouveau une réouverture des frontières à certains flux migratoires lorsque ceux-ci représentent un atout pour le dynamisme de la société et de l'économie. Il faut donc passer d'un modèle d'immigration subie, qui ne joue que sur le volume des flux, et encore imparfaitement, à un modèle d'immigration choisie, qui oriente les volumes en fonction des réalités du monde d'aujourd'hui.

1. Les politiques migratoires françaises sont prisonnières de divisions idéologiques.

La question de l'immigration est un problème récent.

Jusqu'en 1945, il n'existe pas d'action coordonnée de l'Etat dans le domaine de l'immigration. L'autorité responsable est la Société générale d'immigration, fondée par les autorités patronales en 1924 pour organiser le recrutement de travailleurs étrangers. Quelques textes encadrent les modalités d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire ; en 1917 est créée la carte d'identité d'étranger, ancêtre de la carte de séjour actuelle ; dans les années 1930, la crise économique conduit les autorités publiques à instaurer un contingentement de la main d'œuvre étrangère (1932), ainsi qu'une aide au rapatriement des ouvriers volontaires, mais ne remet pas en cause l'absence de politique migratoire proprement dite.

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, économistes et démographes s'accordent à penser que la France a besoin d'un apport d'environ cinq millions de personnes pour rétablir l'équilibre démographique et un million et demi d'étrangers pour le redressement de

l'économie. Les ordonnances de 1945 établissent un régime favorable à l'entrée des immigrés :

- *l'ordonnance du 2 novembre 1945* établit un régime de carte de séjour qui distingue trois catégories d'immigrés : les *résidents temporaires* qui ne sont pas autorisés à travailler (un an), les *résidents ordinaires* (trois ans) qui disposent de ressources suffisantes ou d'un contrat de travail, et les *résidents privilégiés* (10 ans, renouvelable de plein droit) ;
- *l'ordonnance du 19 octobre 1945* portant code de la nationalité reprend à son compte et complète la tradition française plutôt favorable à l'octroi de la nationalité française à des étrangers depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, à l'exception de la période de Vichy : double droit du sol (est français celui qui est né en France d'un parent qui lui même y est né), nationalité française à la majorité pour les enfants étrangers nés et éduqués en France, nationalité française accordée quasi automatiquement à l'épouse d'un Français, régime souple de naturalisation...

La loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile transpose pour sa part en droit interne les dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ratifiée par la France.

Ce dispositif, élaboré sur une base consensuelle, ne sera quasiment pas remis en cause durant toute la durée des Trente glorieuses. D'importantes vagues migratoires arrivent chaque année en France, dont une grande partie d'ailleurs en situation illégale et régularisée sur place. Les vagues les plus importantes portent sur plus de 200 000 personnes au début des années 70. Le regroupement familial, bien que différemment encouragé selon les nationalités, est prévu dès l'origine et prend de l'importance à compter des années 60.

C'est à partir des années 1970, lorsque les premiers signes d'un ralentissement économique commencent à apparaître, que les pouvoirs publics envisagent la nécessité d'un encadrement plus strict des flux migratoires et adoptent des mesures plus restrictives. Ainsi, en 1972, les circulaires Marcelin-Fontanet subordonnent l'autorisation de séjour à la présentation d'un contrat de travail ; ces mesures seront annulées par le Conseil d'Etat en 1974.

Le véritable tournant idéologique date de juillet 1974, lorsque le gouvernement français décide de suspendre l'immigration des travailleurs et de leur famille, au motif de l'opposabilité de la situation de l'emploi. Cette décision s'accompagne, en 1977, de la mise en place d'une aide au retour volontaire d'un montant de 10 000 F. (le « million Stoléru »). La loi Bonnet du 10 janvier 1980 « relative à la répression de l'immigration clandestine » marque définitivement la fin de l'ère de l'immigration souhaitée instaurée par les ordonnances de 1945. A la même époque, un décret du 29 avril 1976 rétablit le droit au regroupement familial suspendu en 1974, mais en précise les conditions, tandis que le Conseil d'Etat (Assemblée, 8 décembre 1978, GISTI) érige, à l'occasion d'une autre affaire, en principe général du droit, le droit pour l'étranger de faire venir sa famille en France.

Depuis trente ans, la politique migratoire s'est enfermée dans des divisions idéologiques.

L'alternance de mesures tour à tour favorables ou défavorables à l'immigration a contribué à faire de la politique française d'immigration un objet paradoxal et dénué de stratégie lisible sur le long terme.

Ainsi, dans les années 1980, la gauche revendique une stratégie de rupture qui consiste à minimiser l'importance de la question des flux migratoires en focalisant le débat sur la nécessité de donner un fondement juridique à la politique d'intégration. En réalité, les mesures adoptées sont fortement teintées de paradoxe :

- la loi du 29 octobre 1981 durcit les conditions d'entrée sur le territoire français, en imposant aux étrangers de justifier de l'objet et des conditions de leur séjour en France ou de fournir un certificat d'hébergement visé par le maire lors des visites à leurs proches. En conséquence, la demande d'asile devient au cours des années 1980 l'un des moyens privilégiés pour entrer sur le territoire français. Entre 1981 et 1989, le nombre de demandes d'asile passe, selon l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides), de 19 863 à 61 422. Les flux migratoires ne sont pas contenus, mais détournés ;
- dans le même temps, la gauche multiplie les garanties accordées aux étrangers déjà présents sur le sol français. Après une vague de circulaires signées par Gaston Defferre interrompant tous les éloignements d'immigrants, réguliers ou non, la loi de 1981 abroge l'essentiel des dispositions de la loi Bonnet et réserve l'expulsion aux étrangers majeurs, condamnés à une peine d'emprisonnement supérieure à un an, et n'ayant pas d'attaches familiales ou personnelles en France. Elle subordonne la reconduite à l'intervention d'un jugement. En 1982, le gouvernement Mauroy décide une vaste opération de régularisation, qui concernera au total 132 000 étrangers en situation illégale. En 1984, la distinction entre résident ordinaire et résident privilégié est supprimée et une carte de résident valable dix ans, renouvelable de plein droit, est créée, titre unique combinant titre de séjour et titre de travail. Cette mesure constitue une conquête très importante pour les immigrés car elle consacre leur droit à résider définitivement en France sans avoir à subir, tous les trois ans, l'arbitraire du pouvoir administratif ;
- la période de cohabitation offre à la nouvelle majorité de droite l'occasion de revenir sur les mesures précédentes. Ainsi, la loi Pasqua du 9 septembre 1986 restreint la liste des étrangers qui peuvent bénéficier d'une autorisation de séjour de plein droit. Elle rend au préfet le droit de prononcer lui-même la reconduite à la frontière des étrangers. Elle rétablit le régime de l'expulsion antérieur à la loi du 29 octobre 1981. Toutefois, une partie des dispositions de cette loi sera abrogée par la loi Joxe du 2 août 1989, qui redéfinit à nouveau les catégories de bénéficiaires de plein droit de la carte de résident et des inexpulsables. Au total, la période 1988-1992 verra se succéder pas moins de quatre lois relatives au régime administratif des étrangers, attestant ainsi de l'incapacité de la majorité de gauche à mettre en place une stratégie migratoire de long terme.

Cette instabilité de la politique migratoire au gré des alternances politiques se poursuit au cours des années 1990, durant lesquelles deux logiques différentes s'affrontent :

1. *un objectif défini par la droite de limitation stricte des flux migratoires, poursuivi par les lois Pasqua (1993) et Debré (1997). La loi du 24 août 1993 (« loi Pasqua »)*

visait un objectif d'immigration zéro. Elle encadre plus strictement la délivrance des autorisations de séjour, en limitant notamment les autorisations de plein droit aux étrangers entrés légalement sur le territoire français. Elle interdit la polygamie. Le texte introduit également un dispositif de lutte contre les mariages blancs, en n'accordant une carte de résident de plein droit à l'étranger marié à un ressortissant français qu'un an après le mariage. Elle renforce les mesures d'éloignement du territoire et restreint le regroupement familial. Enfin, les modalités d'expulsion sont une nouvelle fois modifiées. Une partie des dispositions de cette loi ayant été sanctionnée par le Conseil constitutionnel, celles-ci sont réintroduites sous une forme amendée par une seconde loi de décembre 1993.

La loi Debré du 24 avril 1997 permet la constitution d'un fichier d'empreintes digitales pour des étrangers non-communautaires. Elle autorise la rétention du passeport des étrangers en situation illégale par les services de police et de gendarmerie et durcit le régime de la rétention administrative. Par ailleurs, elle modifie le régime des cartes de séjour en supprimant la commission de séjour qui avait été créée en 1989 pour donner son avis sur les refus de délivrance et de renouvellement des cartes de séjour ;

2. *un objectif défini par la gauche, de mise en place d'un « droit des étrangers » pour compenser la diminution des flux.* Les lois Chevènement et Guigou de 1998, inspirées par les propositions d'un rapport de Patrick Weil, établissent un régime beaucoup plus favorable aux immigrés installés en France. Le certificat d'hébergement est remplacé par une attestation d'accueil qui est une simple formalité administrative. De nouvelles catégories de bénéficiaires de cartes de séjour sont instaurées. La loi Guigou de mars 1998 modifie le droit de la nationalité en abandonnant la manifestation de volonté créée par les lois Pasqua de 1993. L'acquisition de la nationalité française est désormais automatique lorsqu'un enfant né en France de parents étrangers atteint la majorité. Une circulaire de 1997 autorise une vaste campagne de régularisation de sans-papiers dont bénéficieront finalement environ 83 000 étrangers en situation irrégulière.

Cette alternance d'objectifs et de mesures a contribué à faire de la politique migratoire française, depuis trente ans, une succession de contradictions :

- contradiction entre le discours et les faits : alors que la France a mis fin officiellement depuis 1974 à l'immigration économique, elle continue de recevoir chaque année des flux d'immigration familiale et humanitaire qui oscillent entre 80 000 et 140 000 nouveaux résidents permanents chaque année. Or ces flux, qui ne sont pas comptabilisés juridiquement comme des flux d'immigration économique, se retrouvent néanmoins sur le marché du travail sans avoir nécessairement été prévus ;
- contradiction dans l'opposition entre maîtrise des flux et politique d'intégration. La politique d'intégration a trop souvent été négligée au profit de la seule maîtrise des flux alors qu'elles sont complémentaires. Parallèlement, la question de l'intégration était absorbée dans un discours sur l'égalité républicaine qui négligeait les vraies spécificités des populations immigrées ;
- contradiction entre la permanence de politiques identiques et les évolutions du monde contemporain. La manière de gérer les flux migratoires n'a finalement guère évolué depuis le début des années 1970 alors même que la nature des flux migratoires s'est transformée, et concerne aujourd'hui de plus en plus de migrants

qualifiés. Rapporté à la taille de sa population, la France accueille aujourd'hui plus d'étudiants que les Etats-Unis, mais ces flux sont laissés à la discrétion des universités et ne font l'objet d'aucune vision cohérente et stratégique. Par ailleurs, la France demeure exclue du processus de circulation des cerveaux à l'échelon internationale (5% des flux au titre de l'immigration économique contre 80% au titre du regroupement familial ; 1 000 cartes de séjour délivrées à des scientifiques et 55 à des artistes en 2003, soit des proportions ridicules).

2. Les lois de 2003 ont apporté une réponse efficace aux dérives des flux migratoires.

L'ensemble des flux ont considérablement augmenté sur la période 1997-2002.

Au lendemain des élections présidentielles de 2002 qui avaient porté le Front national au second tour de scrutin, la nécessité d'une redéfinition de la stratégie d'immigration française s'imposait d'elle-même. La législature précédente, en effet, avait vu dériver l'ensemble des flux migratoires :

- *les flux d'immigration légale* ont augmenté de 70% entre 1997 et 2003. Ces flux procèdent pour une large partie de comportements illégaux, en particulier les fraudes à l'état civil en matière de regroupement familial et les mariages mixtes. Le nombre de mariages mixtes a été multiplié par trois entre 1997 et 2003, passant de 15 000 à 42 000, une évolution qui ne saurait résulter uniquement d'une progression de la mixité matrimoniale ;
- *la demande d'asile* a explosé, passant de 20 000 demandes en 1997 à 90 000 en 2002. La loi Chevènement de 1998 a autorisé le ministère de l'Intérieur, après avis du ministère des Affaires étrangères, à accorder la protection de la France à des individus ne satisfaisant pas aux critères de la Convention de Genève de 1951, mais néanmoins menacés dans leurs pays d'origine (asile territorial). Cette procédure, parallèle à celle de l'OFPRA, n'a été ni efficace, puisqu'elle a engorgé trois administrations (intérieur, affaires étrangères, OFPRA, non pourvues des moyens nécessaires) et fait passer le délai de traitement des demandes à plus de deux ans, ni efficiente, puisque 1 200 demandes au total ont été acceptées par l'administration sur un total de 90 000, principalement des artistes, des journalistes et des intellectuels. Pendant ce temps, plusieurs dizaines de milliers d'Algériens qualifiés ont préféré trouver asile au Québec faute d'être accueillis sur le territoire français ;
- *l'immigration illégale* a également totalement dérapé. Les points de passage ont connu un afflux sans précédents d'immigrants illégaux, qu'on peut mesurer par exemple au nombre de placements en zone d'attente à l'aéroport de Roissy, passé de 7 700 en 1998 à 21 500 en 2001. Dans le même temps, le taux de reconduite à la frontière s'effondrait. Surtout, l'absence de fermeté envers l'immigration illégale a favorisé le développement de filières criminelles d'immigration clandestine exploitant les mineurs, pratiquant le travail forcé, organisant des réseaux de prostitution.

Encadré 1. Le camp de Sangatte, révélateur d'un blocage français

L'histoire de Sangatte a commencé officiellement avec l'ouverture du camp de réfugiés fin septembre 1999. En réalité, depuis quelques années déjà, se succédaient des vagues de migrants candidats à l'asile sur le sol britannique, jugé particulièrement attractif en raison d'un droit d'asile et d'un droit du travail plus favorable aux nouveaux arrivants. Depuis ce point de la côte d'Opale, distant d'une quinzaine de kilomètres à peine des côtes anglaises que l'on aperçoit par temps clair, les « réfugiés » kosovars, sri-lankais, chinois ou autres tentent inlassablement de franchir la Manche en empruntant clandestinement le ferry ou le tunnel sous la Manche. La fermeture sur décision préfectorale d'un premier centre d'hébergement de fortune, en juin 1999, pousse plusieurs centaines de « réfugiés » à s'installer au cœur de Calais, où un bidonville improvisé commence à prendre forme. C'est pour mettre fin à cette situation que le préfet du Pas-de-Calais ouvre, le 24 septembre 1999, un camp de 25 000 m² installé dans un ancien hangar de rangement pour les travaux de forage du tunnel.

Le fonctionnement du camp, dont la gestion est confiée à la Croix Rouge française, est financé par la Direction des populations et des migrations du ministère de l'emploi et de la solidarité. Très vite, le nombre d'individus hébergés dans le camp excède la capacité d'accueil, fixée initialement à 200 personnes. En réalité, le nombre de personnes hébergées a rapidement atteint une fourchette oscillant entre 1 000 et 3 000 personnes. On estime qu'au cours des trois années de son fonctionnement, le centre de Sangatte a accueilli environ 50 000 « réfugiés », le plus souvent des hommes jeunes ou des mineurs. Conçu pour gérer une situation provisoire, le camp est vite devenu un point de passage connu des migrants dans le monde entier, tandis qu'à l'intérieur régnaient trafics et passeurs. L'existence de ce camp posait également un problème de relations bilatérales entre le Royaume-Uni, qui en demandait la fermeture, et la France qui exigeait comme préalable l'adoption de mesures plus strictes envers les migrants par la Grande-Bretagne.

Le 23 mai 2002, dès sa nomination au ministère de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy se rendait à Sangatte. En juillet, il annonçait son accord pour fermer le centre, dans la mesure où la Grande-Bretagne avait adopté des mesures plus strictes sur le droit d'asile. Le 14 décembre 2002, le dernier « réfugié » quittait le camp de Sangatte.

Les lois de 2003 commencent à produire des effets positifs.

La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (loi Sarkozy) et la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile constituent la plus vaste réforme de l'ordonnance de 1945 et de la loi de 1952 jamais opérée depuis l'entrée en vigueur de ces textes.

La loi du 26 novembre 2003 comporte trois grands champs d'action :

- *la lutte contre les filières d'immigration irrégulière et la maîtrise des flux migratoires* bénéficient d'instruments nouveaux. La loi prévoit la répression pénale de la traite des êtres humains. Elle rétablit l'encadrement du certificat d'hébergement qui avait été supprimé par la loi Chevènement de 1998 tout en lui gardant le nom d'attestation d'accueil. Elle renforce les mesures destinées à lutter contre les mariages blancs, en faisant passer de un à deux ans la durée de vie commune préalable à la délivrance d'une carte de résident au titre du mariage. L'organisation ou la participation à un mariage de complaisance devient un délit. Par ailleurs, la loi crée un fichier d'empreintes digitales des demandeurs de visa. Enfin, la durée

maximale de rétention, qui était de douze jours auparavant, peut aller jusqu'à 32 jours, une durée compatible avec les délais de délivrance des laissez-passer consulaires et plus proche de la moyenne européenne ;

- *le droit au séjour* s'enrichit désormais d'une condition d'intégration qui offre la possibilité aux étrangers qui résident en France depuis au moins cinq ans de bénéficier d'une carte de résident de dix ans s'ils peuvent faire état d'une intégration active dans la société française. Cette condition d'intégration est appréciée en tenant compte de différents critères, tels que la maîtrise de la langue française, le suivi d'une formation professionnelle ou la participation à la vie locale et associative. Une carte spécifique est créée pour les chercheurs ou les travailleurs très qualifiés, renforçant l'attractivité du territoire français. De même, le régime des étudiants est assoupli ;
- *la législation relative aux expulsions et aux interdictions judiciaires* du territoire français est profondément réformée et la « double peine » supprimée. En particulier, la peine complémentaire d'interdiction du territoire ne s'applique plus aux étrangers nés en France ou installés en France avant l'âge de 13 ans.

La loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile est placée sous le signe de la rationalisation des procédures :

- elle supprime l'asile territorial institué par la loi Chevènement de 1998 et le remplace par un régime de protection subsidiaire accordé pour une durée d'un an renouvelable. Elle introduit également de nouveaux critères pour l'évaluation des demandes d'asile, en particulier les notions de pays d'origine sûr et d'asile interne. Cette dernière conduit à refuser l'asile si le demandeur peut bénéficier d'une protection de la part de l'Etat ou des organisations internationales ou régionales sur une partie de son territoire d'origine. En revanche, la loi abandonne définitivement la théorie de l'agent de persécution selon laquelle la qualité de réfugié ne pouvait être reconnue que si les persécutions émanaient des autorités publiques ;
- elle unifie les procédures d'asile en faisant de l'OFPRA le guichet unique de traitement des demandes d'asile politique et de protection subsidiaire ;
- elle rationalise les procédures d'examen des demandes d'asile en fixant à l'OFPRA et à la CRR (Commission de recours des réfugiés) l'objectif de ramener le délai total de traitement des demandes à moins de six mois.

Aujourd'hui, les dispositifs mis en place par les lois de 2003 commencent à produire des effets positifs. La croissance des flux légaux d'immigration s'est très fortement réduite depuis l'entrée en vigueur de ces textes : ils sont passés de presque 18% en 2002 à 9,5% en 2003 et à 3% en 2004 (graphique 2 p.10). Les titres délivrés à raison du mariage avec un Français sont stabilisés (fin de la dérive des mariages blancs). La lutte contre l'immigration clandestine est redevenue une priorité de l'action publique et commence à agir sur les flux, puisque le nombre de placements effectués à l'aéroport de Roissy a diminué de 33% entre 2003 et 2004, signe que les filières d'immigration cessent d'envisager cet aéroport comme une brèche dans le dispositif de contrôle aux frontières. Le nombre des reconduites effectives à la frontière a augmenté de 40% en 2004 par rapport à 2003. Le nombre de demandeurs d'asile est en nette diminution : l'OFPRA a reçu 65 600 demandes d'asile en 2004, soit une diminution de 27% par rapport au nombre total de demandes enregistrées l'année précédente. Enfin, une véritable politique d'intégration apparaît avec la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration et la création d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

3. L'amélioration de la situation permet aujourd'hui de réfléchir aux conditions d'une immigration choisie.

Investir le Parlement d'objectifs quantifiés en matière migratoire

Environ 95% des flux migratoires entrant sur le territoire français relèvent d'une immigration de droit (droit à une vie familiale normale ; asile...). L'absence d'objectifs quantifiés est la principale caractéristique d'une politique d'immigration subie. Actuellement, le Parlement n'exerce aucun contrôle sur le volume des flux migratoires, mais se contente de donner au gouvernement les moyens d'agir contre les filières et l'immigration clandestine. Investir le Parlement d'objectifs quantifiés en matière migratoire, tenant compte de nos capacités d'accueil et des besoins de notre économie, constituerait un signe fort de l'existence d'une stratégie, et d'un pilotage en matière de flux migratoires.

La mise en œuvre d'une véritable stratégie en matière migratoire suppose la réunion de plusieurs conditions, dont notamment :

- *des statistiques consensuelles et de qualité sur les flux migratoires*, permettant de mieux les connaître et surtout de mettre un terme aux polémiques inutiles sur les « vrais chiffres de l'immigration ». Sous l'influence du Haut conseil à l'intégration et de plusieurs experts ou chercheurs, parmi lesquels notamment André Lebon de la direction de la population et des migrations du ministère des Affaires sociales, les statistiques sur le nombre des entrées d'immigrés se sont considérablement améliorées au cours des toutes dernières années. Les divergences ne portent guère plus que sur l'évaluation du nombre des clandestins, par nature difficile, et sur la manière de comptabiliser les demandeurs d'asile et les étudiants, selon que l'on anticipe qu'ils vont ou non repartir dans leur pays d'origine. Sur ces deux points, on doit toutefois préciser que la statistique publique rend parfaitement compte du basculement de certains étudiants, demandeurs d'asile et clandestins dans le régime de l'installation permanente légale. Simplement, elle le fait de manière différée (au moment du changement de titre pour les étudiants et de la régularisation pour les clandestins et les déboutés du droit d'asile).

La France ne procède en revanche à aucune comptabilisation des flux de sortie des étrangers, ni des flux de sortie et de retour des Français. Le recensement de la population, désormais annuel grâce à la technique du recensement tournant, permet de corriger ces insuffisances puisque le recensement est supposé faire une photographie de toute la population vivant en France à un instant donné. Cela étant, les polémiques nées de l'affaire de la « variable d'ajustement » (cf. encadré 2 ci-dessous) montrent qu'il est souhaitable de conforter les résultats globaux du recensement, même annualisés, par une comptabilisation ou une estimation directe des quatre flux qui composent le solde migratoire : les entrées et les sorties d'étrangers, les sorties et les retours de Français.

Si les progrès accomplis au cours des dernières années en matière de statistiques migratoires doivent donc être soulignés, ils doivent se poursuivre et s'amplifier. Il serait souhaitable notamment de s'intéresser aux flux de sortie des Français dont l'ampleur, si elle était sous-estimée, empêcherait la France de prendre conscience des mesures générales qu'il lui faut prendre pour se redresser ;

- *la capacité du gouvernement à se doter d'une vision globale de la problématique des flux migratoires* et à en informer le Parlement. Sur ce point, la loi Sarkozy du 26 novembre 2003 comporte une disposition déterminante puisque son article 1^{er} prévoit que « chaque année, le Gouvernement dépose devant le Parlement un rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration ». Le contenu de ce rapport est précisé de manière très détaillée. Il est fait obligation, notamment, au gouvernement de s'efforcer d'estimer le nombre des étrangers en situation illégale, innovation majeure au regard d'une question longtemps taboue ;
- *la possibilité de réduire l'immigration de droit et de favoriser l'immigration choisie* (immigration de travail ; étudiants). Des pays comme la Grande-Bretagne, le Canada et l'Australie y sont parvenus, sans que l'on puisse dire qu'il s'agit seulement d'une question de frontières. La lutte contre l'immigration clandestine n'en demeure pas moins une condition pour pouvoir passer d'une immigration subie à une immigration choisie.

Encadré 2. Quel est le solde migratoire français ?

Le débat sur la fiabilité des sources statistiques a été récemment illustré par une polémique sur le niveau du solde migratoire. Le point de départ est un article du bulletin de l'INED, signé par François Héran et intitulé « Cinq idées reçues sur l'immigration »⁶, qui montre que le solde migratoire de la France serait bien en-deçà des niveaux atteints trente ans plus tôt. Le chiffre d'un flux net de 65 000 migrants est cité.

Ce chiffre est qualifié de « mensonge avéré » par Maxime Tandonnet, qui lui consacre un chapitre entier de son dernier ouvrage⁷. L'auteur montre, en effet, qu'il existe une grande incertitude concernant le taux de retour des immigrés, qui n'est pas comptabilisé dans l'appareil statistique et ne peut faire l'objet que d'une estimation. Par ailleurs, l'auteur indique que les statistiques sur les flux légaux d'entrée à des fins d'installation permanente sont impuissantes à évaluer les clandestins et ignorent à tort les entrées temporaires d'étudiants et de demandeurs d'asile, alors que ceux-ci finissent en réalité par s'installer définitivement en France. Sur la base de nos considérations, et en évaluant le taux de sortie ou de retour des immigrés à 20% (François Héran l'estime pour sa part à 30%), Maxime Tandonnet évalue le solde migratoire annuel des immigrés à 170 000 personnes au moins, soit le double de l'évaluation de François Héran.

L'INSEE serait également, selon Michèle Tribalat, « fâché avec les chiffres »⁸. En effet, si le solde naturel (naissances - décès) est connu chaque année avec exactitude compte tenu de la qualité de notre état-civil, l'INSEE ne dispose que d'une seule variable – l'entrée légale d'immigrants – sur les quatre qui lui permettraient de calculer le solde migratoire (entrées et sorties d'étrangers et entrées et sorties de Français).

Dans ces conditions, jusqu'en 1999, la solution consistait chaque année à estimer le solde migratoire en fonction de ce que l'on sait ou anticipe des différentes variables, puis à corriger ce solde en fonction des chiffres réels du recensement général de la population. Cette solution traditionnelle et consensuelle a toutefois été changée en 1999 lorsque les résultats du recensement ont fait apparaître un déficit de 480 000 personnes entre les résultats réels du

⁶ HERAN, F., « Cinq idées reçues sur l'immigration », *Populations et sociétés*, INED, 20 janvier 2004

⁷ TANDONNET, M., *Le défi de l'immigration*, François-Xavier de Guibert, 2004

⁸ TRIBALAT, M. « L'INSEE fâché avec les chiffres », *Figaro magazine*, 12 février 2005

recensement et les estimations des démographes établies sur la base du recensement de 1990. La raison de ce déficit a fait l'objet d'analyses divergentes, certains chercheurs mettant en cause notamment la qualité du travail des agents recenseurs, en particulier dans les quartiers en difficulté. Toujours est-il que, pour pouvoir harmoniser les chiffres réels du recensement et les chiffres estimés, l'INSEE a choisi d'expliquer l'évolution de la population entre 1990 et 1999 par l'addition de trois facteurs (et non plus deux) : le solde naturel (non contesté et non contestable), un solde migratoire (estimé et non plus constaté, comme auparavant) et une « variable d'ajustement » de 480 000 personnes. Toute autre solution aurait conduit en effet à un solde migratoire de l'ordre 53 000 personnes en neuf ans, un chiffre incompatible avec ce que l'on sait de l'immigration au cours de la même période. La création de la « variable d'ajustement » n'en a pas moins été qualifiée « d'ovni statistique » par Michèle Tribalat.

Le recensement tournant de 2004, apparemment plus rigoureux, et en tout cas moins contesté, a permis à l'INSEE de retrouver plus ou moins ses marques. En fonction des résultats réels constatés par ce recensement et extrapolés pour l'ensemble de la France, l'INSEE a pu corriger ses estimations antérieures du solde migratoire annuel pour aboutir à un solde migratoire passant de 60 000 personnes en 1999 à 100 000 personnes en 2003 (sans les DOM), ce qui correspond à l'évolution déjà décrite des flux d'entrée d'immigrés au cours de la même période. 100 000 personnes, c'est plus que 65 000, mais moins que 170 000.

A moins que, et c'est une hypothèse émise par Michèle Tribalat, le solde migratoire de la France soit en réalité minoré par une variable que personne ne connaît réellement et que la plupart des observateurs considèrent comme négligeable : les sorties de Français. Si celles-ci étaient très importantes, cela signifierait que le solde migratoire des immigrés se rapproche des évaluations de Maxime Tandonnet tandis que le solde migratoire global serait amoindri par le départ de nombreux Français. Au-delà des chiffres eux-mêmes, ce serait un véritable problème de politique publique qui serait posé. Il n'appartient pas aux auteurs de ce document de trancher scientifiquement le débat, mais il leur appartient en revanche d'indiquer qu'il serait souhaitable de le faire.

Il est possible de débattre sereinement des statistiques de l'immigration. 100 000 ou 170 000 immigrés supplémentaire chaque année, cela fait une différence, mais cela ne justifie pas non plus le catastrophisme de certains auteurs. Ces polémiques montrent en revanche qu'il convient d'affiner les statistiques de la migration, celle des étrangers et celle des Français, en s'efforçant notamment de mesurer aussi les trois autres variables qui forment le solde migratoire et sur lesquelles on ne sait presque rien : les sorties d'étrangers, les sorties de Français, les retours de Français.

Investir un seul ministère de l'ensemble de la politique migratoire

La politique migratoire relève actuellement de trois ministères au moins : le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Affaires sociales et le ministère de l'Intérieur.

Au ministère des Affaires étrangères, l'immigration revient à la *direction des Français à l'étranger et des étrangers en France*. Elle a pour mission de gérer la délivrance des visas par les autorités consulaires. Elle assure la participation de la France aux travaux des organisations internationales, sa représentation dans les instances compétentes de l'Union européenne. Elle a également la tutelle de l'OFPRA en charge de l'asile. Le ministère des Affaires étrangères assure également des compétences en matière de codéveloppement.

Au ministère de l'Intérieur, deux directions sont chargées des questions d'immigration :

- *la direction des libertés publiques et des affaires juridiques* est chargée de la réglementation du droit des étrangers et de la circulation transfrontalière ;
- *la direction centrale de la police aux frontières* contribue à la coopération institutionnelle européenne pour les questions frontalières et coordonne sur le plan national la lutte contre toutes les formes d'immigration irrégulière. Elle est également chargée de l'exécution des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre des clandestins.

Au ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, la *direction de la population et des migrations (DPM)*, créée en 1966, participe à l'élaboration des politiques migratoires en lien avec les questions démographiques et les question de travail. Elle organise l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés et met en œuvre les politiques d'intégration menées à l'égard des étrangers. Enfin, elle gère les demandes d'acquisition de la nationalité française.

Le ministère en charge des Affaires sociales peut également s'appuyer sur deux autres structures :

- *l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations*, créée par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, regroupe deux structures : l'Office des migrations internationales (OMI) et le Service social d'aide aux émigrants (SSAE). Cette agence est l'opérateur principal en charge du service public d'accueil et d'intégration des étrangers en situation régulière installés durablement sur le territoire français. Elle est placée sous la tutelle des ministres en charge de l'emploi et de l'intégration et ses missions font l'objet d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens conclu avec l'Etat. Elle s'appuie sur des plans départementaux d'accueil, dont 72 départements sont déjà dotés. Ses ressources proviennent des taxes et redevances qu'elle est autorisée à percevoir ainsi que des redevances et contributions versées par les employeurs qui embauchent des travailleurs étrangers ;
- *le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)* est un établissement public à caractère administratif créé en 1958 et placé sous la tutelle du ministère en charge des affaires sociales. Il accorde des subventions à des associations ou organismes œuvrant pour l'intégration des personnes immigrées et pour la lutte contre les discriminations.

Cet éclatement en trois ministères principaux est aggravé par l'implication, plus marginale, mais néanmoins réelle, d'au moins trois autres ministères (soit six au total) : le ministère de la Justice, en charge de l'état civil des étrangers et d'une partie des questions de nationalité ; le ministère de la Santé, concerné par les problèmes de santé des immigrés et en particulier par l'aide médicale d'Etat ; le ministère de l'Enseignement supérieur censé veiller à la politique d'accueil des étudiants étrangers.

Outre des problèmes de coordination et de redondance des structures, cet éclatement ministériel, quasiment unique en Europe et en Amérique du Nord, conduit à une incohérence, et même à une absence de politique migratoire. Chaque ministère poursuit en effet, par nature, des objectifs très différents : de bonnes relations diplomatiques avec les pays d'origine pour le ministère des Affaires étrangères ; une intégration rapide pour le ministère des Affaires sociales ; la lutte contre les filières et l'immigration illégale pour le ministère de l'Intérieur,

ainsi que le respect de l'ordre public notamment par la cohésion nationale, fût-ce au prix d'une plus grande rigueur dans l'appréciation des conditions d'intégration pour l'accès à certains droits (carte de résident ; nationalité) et d'une plus grande exigence à l'égard des pays d'origine.

Regrouper au sein d'un seul ministère l'ensemble des structures œuvrant pour la politique migratoire permettrait d'assurer une plus grande cohérence des actions menées, une meilleure coordination entre les services de l'Etat et les agences publiques concernées et de déterminer une réelle stratégie en matière migratoire.

Poursuivre la lutte contre l'immigration clandestine et les filières criminelles

C'est une condition de la mise en œuvre d'une politique d'immigration choisie et d'intégration réussie. Les Français ne peuvent pas se réappropriier l'intérêt de l'immigration s'ils conservent la conviction que les flux ne sont pas maîtrisés et que les frontières sont poreuses.

Le ministère de l'Intérieur a présenté le 12 mai 2005 un certain nombre de mesures allant dans cette direction, notamment :

- la modification du code civil pour supprimer la reconnaissance automatique par la France des unions conclues à l'étranger. En cas de présomption d'une union frauduleuse, le procureur pourra conduire une enquête en liaison avec les services consulaires ;
- la création d'un Office central de lutte contre le travail illégal. Cet office interministériel de police judiciaire a pour mission de coordonner les investigations et de centraliser les informations relatives au travail illégal. Son action ne sera pas circonscrite aux seuls travailleurs immigrés en situation irrégulière, mais devrait contribuer fortement à l'action menée contre les filières criminelles animant des centres de travail clandestin. ;
- l'accélération et la systématisation des visas biométriques créés par la loi Sarkozy, qui comprendront les empreintes digitales et les photos numérisées. C'est une mesure nécessaire pour mieux sécuriser la circulation des personnes, permettre l'éloignement de ceux qui ont sciemment détruit leurs documents de voyage et lutter contre les usurpations d'identité et de nationalité ;
- la création d'un fichier national des attestations d'accueil afin de mieux contrôler les entrées sur le territoire, prévue elle aussi par la loi du 26 novembre 2003.

Anticiper les enjeux démographiques et les besoins du marché du travail

Table ronde n°2

Les flux migratoires agissent principalement sur deux types de déséquilibres. Ils corrigent tout d'abord les déséquilibres de court terme sur le marché du travail lorsque la main d'œuvre nationale est insuffisante pour satisfaire l'offre de travail. Par ailleurs, ils compensent sur le long terme l'insuffisance du solde naturel des pays développés dont le taux de fécondité ne suffit plus à assurer le renouvellement des générations. Dans les deux cas, une immigration subie ne parvient qu'imparfaitement, ou indirectement, à remplir ces deux objectifs puisque ni le volume ni la structure des flux migratoires ne sont orientés en amont. L'enjeu véritable d'une politique d'immigration réussie est donc d'anticiper à la fois les enjeux démographiques et les besoins du marché du travail. C'est aussi une condition indispensable de la réussite de l'intégration des populations immigrées.

1. L'immigration face aux enjeux du vieillissement

Les flux migratoires : un atout démographique

En mars 2000, un rapport de la division des populations de l'ONU regardait si les flux migratoires contemporains pourraient constituer des « migrations de remplacement ». A partir de projections démographiques à l'horizon 2050, cette étude élabore plusieurs scénarios d'évolution pour les flux migratoires en direction des pays développés, notamment :

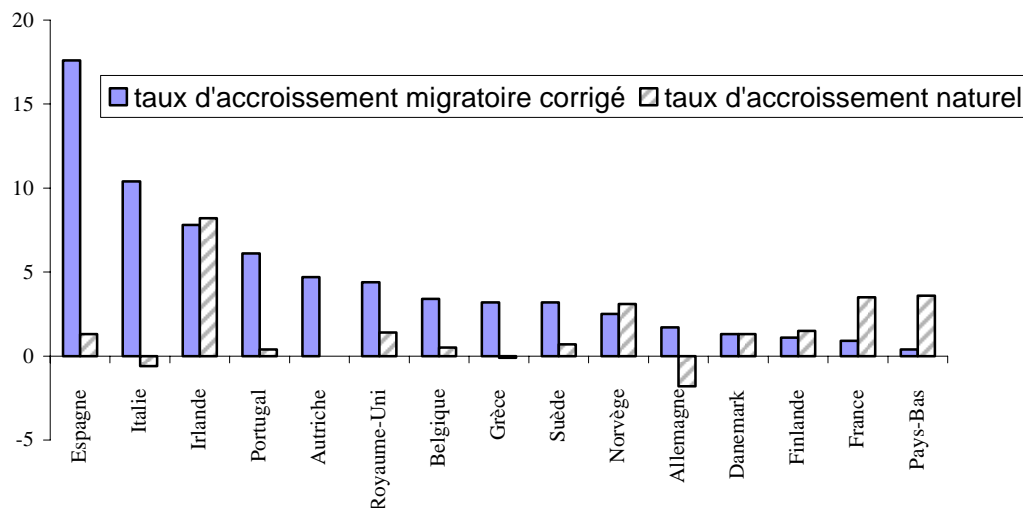
1. l'arrêt complet des flux migratoires. Cela constitue un scénario totalement improbable compte-tenu de l'augmentation constante des flux de circulation des personnes à l'échelle de la planète. Dans cette hypothèse cependant, la démographie des pays européens connaîtrait un déclin très net. La France serait le seul pays européen dont la population augmenterait (+ 1% entre 1995 et 2050). En revanche, avec ce scénario, l'Allemagne perdrait 28% de sa population et l'Italie 29% ;
2. des flux migratoires assurant le maintien de la stabilité de la population à son niveau de 2000. Le volume de flux migratoires nécessaires serait de l'ordre de 47,5 millions de personnes pour l'Europe, soit un flux annuel moyen de 860 000 personnes. En France, cela équivaudrait à un flux annuel moyen de 29 500 immigrés ;
3. des flux migratoires assurant la stabilité numérique de la population en âge de travailler (les 15-64 ans). Il faudrait pour cela un flux migratoire annuel de 1,4 millions de personnes pour l'Europe, et de 109 000 personnes pour la France. Ce flux correspond aux hypothèses moyennes pour le solde migratoire en France en 2002-2003 ;
4. des flux migratoires permettant d'assurer le maintien du ratio entre la population d'âge actif et la population âgée (rapport de soutien potentiel) pour permettre à cette dernière de bénéficier du régime de retraites. Dans cette hypothèse, les flux migratoires augmentent de façon exponentielle, puisqu'il faut également financer les retraites des

immigrés retraités. Cette dernière solution laisserait envisager des flux migratoires massifs, de l'ordre de 700 millions de personnes en cinquante ans pour l'Union européenne, soit une fois et demi plus que la population actuelle de l'Europe à 25. En France, le solde migratoire annuel, d'après ce scénario, serait de 1,8 million de personnes, soit une fois et demi la population de l'agglomération lyonnaise, 18 millions de personnes en 10 ans !

Ce dernier scénario a été largement commenté et critiqué dans la mesure où il permettrait de renforcer la thèse d'un remplacement inéluctable à long terme des populations autochtones par des populations allogènes. Il faut toutefois préciser que l'ONU a présenté ce scénario pour information. Elle en a écarté l'acceptabilité pour les populations européennes, et donc la faisabilité.

Par ailleurs, comme le montre Maxime Tandonnet⁹, cette analyse ne tient pas compte de la situation de l'emploi, ni de la possibilité de mener des politiques d'encouragement à la natalité, ni du progrès technique qui permet d'augmenter le volume des richesses produites à travail constant, autant de critères qui permettent de faire évoluer et d'équilibrer le ratio entre le solde naturel et le solde migratoire.

De plus, il faut souligner que la France occupe une position singulière en Europe puisqu'elle est le pays d'Europe où la croissance démographique dépend le moins de l'apport migratoire et ce quel que soit le calcul opéré pour déterminer le solde migratoire (*cf. encadré 2*). En effet, comme le montre le graphique 4 ci-dessous, la France fait partie des rares pays d'Europe dont le taux d'accroissement naturel dépasse le taux d'accroissement migratoire. Dans la plupart des autres pays européens, les flux migratoires compensent très largement l'insuffisance du solde naturel.



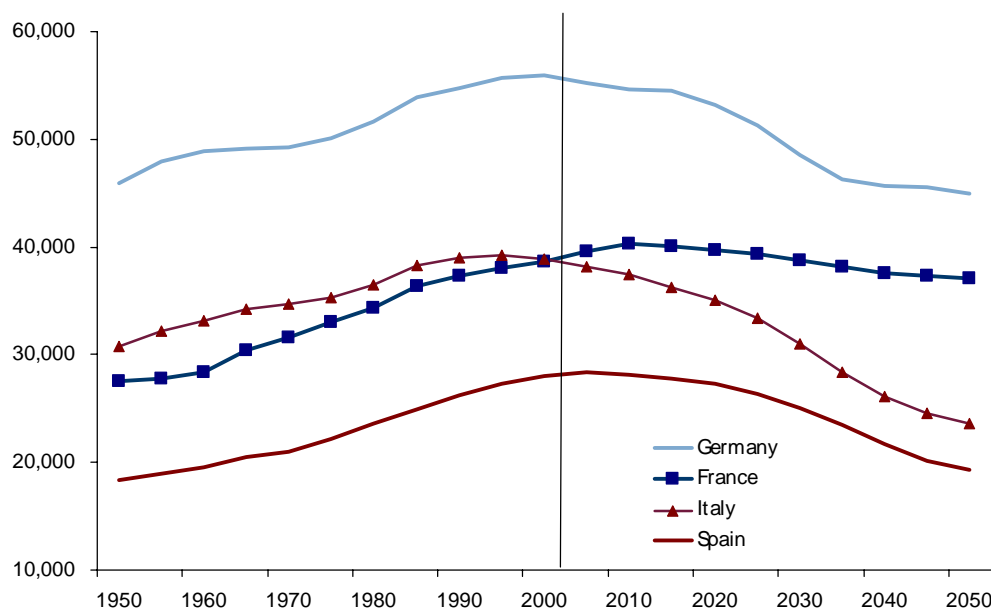
Graphique 4. Evolution comparée des taux d'accroissement du mouvement naturel et du solde migratoire en 2003 (Source : Eurostat)

⁹ TANDONNET, M., *Le grand bazar ou l'Europe face à l'immigration*, l'Harmattan, 2001

A long terme, le rythme de croissance de la démographie française ne suffira pas à assurer la croissance de la population en âge de travailler. D'après les projections réalisées par la division des populations de l'ONU, la population active française pourrait commencer à décroître légèrement après 2010. La réduction des effectifs, cependant, serait beaucoup moins forte que pour les pays européens voisins de la France.

L'intérêt des projections effectuées par l'ONU est de montrer en réalité que l'immigration ne peut en aucun cas résoudre la question du vieillissement des populations européennes. Compenser l'évolution défavorable du ratio entre les actifs et les retraités par l'immigration équivaut à pratiquer ce que les comptables appellent de la « cavalerie », car les immigrés deviennent vieux à leur tour. Il faut alors toujours plus d'immigrés pour toujours plus de retraités, une situation qu'aucun pays ne peut socialement supporter. Le problème des sociétés européennes, surtout en France, n'est pas tant la baisse du taux de fécondité, mais le fait qu'aujourd'hui les personnes vivent beaucoup plus longtemps qu'autrefois et que le temps de la retraite (60 à 100 ans) sera un jour aussi long, *mutatis mutandis*, que le temps de l'activité professionnelle. L'immigration ne peut tout simplement pas abolir le vieillissement ou encore, pour le dire positivement, l'allongement de la durée de la vie.

Les plus de 65 ans représentent 16,2% de la population française, soit un point et demi de plus qu'en 1994. En 2050, ils seront 29% en moyenne européenne. La forte croissance de la population active à partir des années 1950 était la principale source de financement du modèle social français ; sa lente érosion prévisible à partir de 2010 pourrait être la principale raison objective de sa redéfinition.



Graphique 5. Evolution probable de la population en âge de travailler
Source : ONU, scénario à paramètres et immigration constants

Cette analyse n'interdit pas, pour autant, de regarder dans quelle mesure l'immigration peut être une solution, non pas pour résoudre le problème du vieillissement, mais pour lisser les effets du papy-boom qui se produira à compter de 2006 (départ à la retraite d'importantes cohortes de personnes). Même minoritaire, l'apport migratoire reste essentiel pour maintenir

l'équilibre structurel de la population française. Selon le Commissariat général au Plan¹⁰, « la France est le seul grand pays d'Europe qui pourrait maintenir les effectifs de sa population d'âge actif sur le demi-siècle qui vient, si sa fécondité reste voisine du seuil de remplacement des générations et si elle continue d'accueillir des immigrants au rythme d'environ 120 000 par an en migration nette (les entrées moins les sorties). »

2. Anticiper les besoins du marché du travail

Le modèle prospectif élaboré par la division des populations de l'ONU montre que les flux migratoires actuels pourraient suffire à assurer la stabilité de la population active au cours des cinquante prochaines années (troisième scénario). Mais ce calcul démographique ne prend en compte que la catégorie des actifs par classe d'âge, et non le taux d'emploi de cette catégorie. Autrement dit, les effets de l'immigration ne peuvent être pleinement positifs que si les immigrés peuvent s'insérer rapidement et durablement sur le marché du travail dès leur entrée sur le territoire, ce qui suppose d'anticiper les besoins du marché du travail et de pouvoir mobiliser l'investissement productif nécessaire à la création des postes de travail.

Par ailleurs, il existe sur le marché du travail des pays développés des besoins de main d'œuvre que seules les migrations paraissent en mesure de satisfaire : il s'agit, d'une part, de certains besoins dans des secteurs très spécialisés, en particulier dans le contexte de moindre attractivité des filières scientifiques observable en Europe et aux Etats-Unis (informaticiens ; ingénieurs) ; d'autre part, de besoins liés au vieillissement de la population (personnel soignant ; services aux personnes) ; enfin, dans les sociétés post-industrielles, il existe des métiers que les ressortissants nationaux ne veulent plus exercer (travail agricole ; nettoyage ; construction ; restauration...). Sans dénier le fait qu'une partie des pénuries de main d'œuvre doit trouver sa solution dans une meilleure formation et orientation des jeunes et des chômeurs vers les métiers non pourvus, il apparaît clairement que le recours à une main d'œuvre étrangère sera nécessaire pour répondre à certains besoins du marché du travail.

Enfin, des analyses économiques récentes, en particulier le rapport de Michel Camdessus du dernier trimestre 2004, ont montré que la France ne souffre pas d'une pénurie d'emplois, mais au contraire d'une insuffisance de l'effort collectif de travail. Cette analyse, que la théorie économique a toujours confirmée, signifie que, sur le long terme, empêcher les flux migratoires ne résout nullement le problème du chômage des nationaux, mais au contraire l'aggrave.

Toutes ces constatations militent pour que la question d'une réouverture, partielle et contrôlée, des frontières à l'immigration de travail soit de nouveau envisagée et pour que les besoins soient anticipés de manière beaucoup plus proactive.

Ce n'est actuellement pas le cas.

¹⁰ Commissariat général au Plan, *Immigration, marché du travail, intégration*, Paris, 2002

Les entrées d'immigrés pour des raisons économiques (6 700 titres en 2004) représentent moins de 5% du total des entrées permanentes.

Pour autant, les autres personnes légalement admises sur le territoire français (membres de famille ; asile...) bénéficient du droit de travailler en France. Il y a donc une contradiction flagrante entre le concept d'opposabilité d'emploi (cf. *infra*), qui a été créé pour protéger les travailleurs français ou déjà installés en France et qui s'applique à moins de 5% du flux, et la réalité des flux migratoires en France dont 95% bénéficient d'un droit automatique au travail.

Les immigrés sont davantage exposés à la précarité.

La situation des étrangers sur le marché du travail dépend fortement du rythme de la conjoncture. Ainsi, alors que la décennie 1990 a été marquée par une croissance importante de l'emploi des nationaux et des étrangers dans la plupart des pays de l'OCDE, le retournement de conjoncture qui est intervenu au début des années 2000 s'est traduit par une chute importante de l'emploi étranger, qui a diminué de 16% entre 2001 et 2003.

L'anticipation des besoins du marché du travail est d'autant plus nécessaire que le taux d'emploi des étrangers est habituellement plus faible que celui de la main d'œuvre nationale. Selon l'OCDE, les étrangers ou les immigrés sont davantage touchés par le chômage que les nationaux dans tous les pays de l'OCDE, à l'exception de la Grèce et de l'Italie.

Une récente étude de la DARES¹¹ a démontré que les étrangers et immigrés étaient davantage exposés à la précarité. En 2003, le taux de chômage des étrangers et des Français d'origine étrangère était respectivement de 19,1% et 16,1% contre 8,9% pour les Français de naissance. Cette étude montre que l'accès à l'emploi est encore plus difficile lorsque les immigrés résident dans des zones urbaines défavorisées, dans lesquelles l'accès à l'information et la mobilité des personnes sont plus difficiles. Certains marchés locaux du travail pourraient donc, par conséquent, s'avérer particulièrement pénalisants pour les immigrés.

La législation en vigueur ne permet pas d'anticiper les besoins.

La législation actuelle encadre les conditions dans lesquelles les personnes immigrées peuvent recevoir l'autorisation de travailler durant leur séjour temporaire ou permanent sur le sol français.

La décision administrative se fonde principalement sur le critère de l'opposabilité de la situation de l'emploi défini par un décret de 1975. En théorie, le recrutement d'un travailleur étranger ne peut être autorisé que s'il n'existe aucun candidat inscrit à l'ANPE susceptible d'occuper le même emploi. En réalité, l'appréciation de la situation de l'emploi ne se fait pas en fonction du poste, mais en fonction de l'état du chômage dans les grandes catégories professionnelles.

¹¹ DARES, *Premières informations*, n°17.3, avril 2005

Ce principe a été repris à l'échelle communautaire à travers la résolution du 20 juin 1994 visant à limiter l'accès des travailleurs immigrés au marché du travail communautaire.

La situation du marché du travail en France est telle que l'opposabilité de l'emploi est en réalité systématiquement opposée. Le principe est donc l'interdiction de l'introduction de travailleurs étrangers. Il existe parfois des exceptions. Celles-ci sont alors prévues par circulaires administratives. Au début des années 2000, une exception concernait notamment les informaticiens. Actuellement, il existe une exception au bénéfice des cadres supérieurs et une exception au bénéfice du personnel infirmier.

De plus en plus de pays développés mettent en place des politiques sélectives de main d'œuvre étrangère.

Une fois les besoins anticipés, ce qui suppose une méthode et une concertation avec les partenaires sociaux qui n'existent pas encore en France, il existe plusieurs systèmes de régulation de l'immigration de travail.

Le premier système est le système français : le principe est que les entreprises ou les ménages (emplois de service) peuvent recruter un salarié étranger s'ils démontrent qu'aucun Français ou aucun travailleur déjà établi en France n'est en mesure d'assurer le poste. Pour des raisons de commodité administrative et pour orienter le travail des services instructeurs, des circulaires déterminent les secteurs dans lesquels il est connu qu'il existe des pénuries de main d'œuvre. En pratique, les services ne procèdent pas à une instruction individualisée des demandes. Le principe est le refus d'introduction de tout travailleur étranger, sauf dans les secteurs désignés par l'administration centrale.

L'avantage de ce système est qu'il est souple (régulation par circulaire) et réactif. L'administration peut modifier assez vite la gamme des secteurs ouverts ou fermés aux autorisations.

L'inconvénient est qu'il est trop discret pour être attractif. Aucun ingénieur chinois ou informaticien indien d'un niveau supérieur ne sait qu'il peut bénéficier d'une autorisation de travail en France. Par ailleurs, il ne correspond pas à la réalité du marché du travail. Lorsqu'une entreprise ou un ménage demande à embaucher un travailleur étranger, c'est qu'il l'a en réalité déjà repéré et recruté. S'il s'agit d'un travailleur très qualifié ou très spécialisé, le temps nécessaire à la procédure administrative risque de dissuader le travailleur pressenti de venir en France. S'il s'agit d'un travailleur peu qualifié (construction ; restauration), la durée de la procédure et le risque d'une décision négative incitent l'entreprise, souvent pressée, à embaucher la personne illégalement. Notons enfin que l'instruction des dossiers par l'administration ne tient pas assez compte des spécificités de tel ou tel métier ou de tel ou tel travailleur. Finalement, de nombreux talents fuient le système français.

L'Allemagne à titre temporaire pour les informaticiens, l'Espagne et l'Italie de manière plus durable, ont mis au point un système de quotas par métier et par région. Le quota pour chaque région et pour chaque profession est déterminé à l'avance en fonction des besoins du marché du travail. Ce système est unanimement reconnu comme excessivement rigide, presque un peu ridicule dans une économie ouverte où, chaque jour, 10 000 emplois se créent et 10 000 emplois disparaissent (chiffres pour la France).

Aux Etats-Unis, le Parlement fixe chaque année le nombre de titres de séjour qui seront délivrés par l'administration, et les répartit entre les différents motifs de séjour (regroupement familial hors familles proches de ressortissants américains, asile, immigration économique). Au sein de ce quota global, 140 000 *green cards* sont délivrées chaque année, sur recommandation des entreprises ou des universités, à des étrangers présentant un haut intérêt scientifique, financier ou culturel pour les Etats-Unis, tandis que 55 000 titres sont accordés dans le cadre d'une *lotery* gratuite ouverte à toute personne ayant atteint le niveau du baccalauréat ou dont l'expérience professionnelle équivaut à ce diplôme. Pour assurer la diversité de l'immigration, la *lotery* n'est ouverte qu'aux nationalités ayant envoyé moins de 50 000 ressortissants au cours des cinq dernières années. Les derniers quotas d'immigration ont été fixés en 1991.

Le système américain est fréquemment décrié comme n'ayant pas empêché une augmentation exponentielle de l'immigration clandestine (plus de 10 millions de clandestins) et comme ayant créé de longues files d'attente, notamment pour les entreprises qui veulent faire venir des travailleurs étrangers. Le quota de *green cards* est en effet généralement épuisé quelques jours après l'ouverture de la procédure annuelle.

Cela étant, il est de notoriété publique que le nombre de *green cards* autorisées chaque année est insuffisant pour satisfaire les besoins du marché du travail américain. Les quotas n'ont pas été modifiés depuis 1991 et ne sont à l'évidence plus adaptés. Par ailleurs, à l'exception du contrôle aux frontières, il n'existe pas de réelle politique de lutte contre l'immigration et le travail clandestins aux Etats-Unis (pas de contrôle des employeurs ; pas de reconduites à la frontière).

Il existe enfin un système de recrutement de la main d'œuvre étrangère qui prend la forme de l'attribution de points. Au Canada, les titres sont attribués chaque année à des travailleurs qualifiés, recrutés dans les pays d'origine, et totalisant un minimum de 75 points sur 100 en fonction de critères portant principalement sur l'âge, le niveau de qualification, les capacités linguistiques et l'expérience professionnelle (cf. encadré 3). L'avantage du système des points est qu'il est notoire et permet d'attirer les personnes qui répondent le plus aux critères souhaités par le pays d'accueil.

Ce système est bien adapté au recrutement d'une main d'œuvre qualifiée. Il a été mis en place également en Nouvelle-Zélande, en Australie, en Grande-Bretagne. Cette dernière envisage de le mettre en œuvre pour le recrutement de tous les types de travailleurs.

Dans le cadre d'accords bilatéraux, certains pays ont par ailleurs institué des quotas de travailleurs saisonniers. C'est le cas, par exemple, entre l'Italie et la Tunisie. L'avantage de ces accords est d'impliquer les pays d'origine dans la lutte contre l'immigration clandestine en échange de l'attribution garantie de titres de travail à un certain nombre de ressortissants de ce pays.

Encadré 3. Comment le Canada sélectionne sa main d'œuvre immigrée.

Chaque année, le Canada accueille des milliers de nouveaux résidents. Pour pouvoir immigrer au Canada, les immigrés peuvent choisir entre plusieurs catégories : « travailleurs qualifiés », « gens d'affaires », « regroupement familial » ou immigrants choisis spécifiquement par les provinces. Le système canadien sélectionne ainsi une main d'œuvre immigrée spécifique sous l'appellation de « travailleurs qualifiés ».

Les travailleurs qualifiés sont des personnes dont l'éducation et l'expérience de travail leur permettront de trouver du travail et de s'établir au Canada à titre de résidents permanents.

Pour obtenir le titre de travailleur qualifié, les demandeurs doivent :

- satisfaire aux exigences minimales liées à l'expérience de travail (une expérience professionnelle d'au moins un an acquise au cours des dix dernières années) ;
- figurer dans les niveaux de compétences les plus élevés ou dans certains types de compétences de la Classification nationale des professions (système de classification des professions du Canada qui décrit les tâches, les compétences, les aptitudes et les milieux de travail se rapportant aux professions) ;
- apporter la preuve qu'ils possèdent les fonds requis pour s'établir ;
- accumuler suffisamment de points à l'égard des six critères de sélection pour obtenir la note de passage.

Six critères de sélection qui conditionnent une note de passage

Les demandes d'immigration pour les travailleurs qualifiés sont évaluées par rapport à six critères de sélection et à un système de points (auquel il faut réussir avec 75 points sur 100).

Le critère des études est celui qui pèse le plus. Plus l'immigrant a fait des études longues et qualifiantes, plus le nombre de points dont il est gratifié est élevé. Par exemple, un immigrant candidat qui a une maîtrise ou un doctorat et au moins dix-sept ans d'études à temps plein obtiendra 25 points alors qu'il n'aurait obtenu que cinq points s'il n'avait eu qu'un diplôme d'études secondaires. De même, l'expérience professionnelle est prise en compte dans le calcul du nombre de points : alors qu'une année d'expérience professionnelle permet d'obtenir 15 points, un immigrant pourra être gratifié de 21 points s'il totalise plus de quatre années d'expérience professionnelle. Les compétences linguistiques constituent également un facteur important dans le processus de sélection ; des points sont accordés en fonction des compétences dans l'une et (ou) l'autre des deux langues officielles du Canada. Enfin, le Canada avantage les immigrants jeunes. Ainsi, une personne entre 21 et 49 ans obtiendra 10 points, tandis que chaque année au-delà de 49 ans ou de moins de 21 ans « coûte » deux points.

Les deux derniers critères concernent l'adaptabilité à la situation du pays (études faites au Canada, liens de parenté avec quelqu'un vivant au Canada, ...) et l'occupation d'un emploi réservé au Canada (offre d'emploi à laquelle un immigrant s'est porté candidat depuis l'étranger ou sur le sol canadien et qui a été approuvé par le Développement des ressources humaines du Canada).

L'intégration : des mots aux actes

Table ronde n°3

La France est l'un des premiers pays européens pour lesquels l'immigration s'est imposée comme une nécessité. Entrée plus tôt que ses voisins dans la transition démographique, elle est devenue une terre d'immigration à partir des années 1880, lorsque l'exode rural n'a plus suffi à combler les immenses besoins de main d'œuvre de son industrie. Des facteurs externes, tels que la fermeture des frontières américaines dans les années 1920, le souci d'accueillir les réfugiés politiques dans les années 1930 ou les liens privilégiés entretenus par la France avec son ancien empire colonial à partir des années 1960, ont également contribué à alimenter l'arrivée constante de flux migratoires sur le territoire français. Pour un grand nombre de Français, cette histoire collective est intimement liée à leur identité personnelle. On estime ainsi que 15 à 20 millions de Français ont au moins un grand-parent étranger.

Contrairement à ce que l'histoire officielle voudrait faire croire, l'intégration des vagues successives d'immigration n'a pas toujours été facile. Les Italiens ou les Polonais en savent quelque chose. Par ailleurs, la France se caractérise moins par un modèle d'intégration qu'elle aurait élaboré de manière consciente, que par une absence de modèle et un laissez-faire social qui a fini par faire son œuvre. Depuis une vingtaine d'années toutefois, les difficultés de l'intégration, l'émergence de revendications identitaires, la crainte d'un communautarisme rampant, ont fait surgir un concept de « modèle républicain d'intégration », fondé sur l'affirmation de l'égalité des droits, mais qui paraît bien en peine d'assurer l'égalité réelle.

1. Le modèle français d'intégration existe-il ?

Le modèle français : du différentialisme modéré au républicanisme exacerbé

La France a longtemps pratiqué, notamment à l'égard de ses communautés régionales, ce qu'Alexandre Adler appelle un « communautarisme doux »¹² ou un « différentialisme modéré ». Les réseaux organisés formés à Paris par les Bretons ou les Aveyronnais, ou dans le Nord par les Italiens, n'ont jamais choqué l'opinion publique. Plus récemment, l'intégration réussie des Portugais s'est effectuée sur une base essentiellement communautaire sans provoquer de réaction hostile. Patrick Simon a ainsi mis en évidence le rôle joué par le réseau économique portugais dans l'insertion sur le marché du travail des enfants de cette communauté.

A l'inverse, le regroupement communautaire et les revendications identitaires de certains Maghrébins sont régulièrement dénoncés comme une menace pesant sur le modèle français d'intégration. Les Français se sont crispés sur la question du communautarisme au début des années 1990 lorsque les socialistes ont été accusés de promouvoir une idéologie contraire à

¹² In *Les modèles d'intégration en question, enjeux et perspectives*, ouvrage collectif, IRIS/PUF, 2004

notre tradition politique au travers de SOS Racisme. Le multiculturalisme d'intellectuels comme Alain Touraine ou Michel Wieviorka a alors été conspué comme un communautarisme inacceptable, un antirépublicanisme, une « exaltation des particularismes qui séparent »¹³. C'est à la même époque que le Conseil constitutionnel a écarté le concept de « peuple corse », car la Constitution « ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion », et que « la langue de la République [est devenue] le français ». Cette crispation est évidemment liée aux difficultés identitaires de la société française dans un contexte socio-économique très dégradé.

Pourtant, bon nombre de jeunes Maghrébins ont coupé les liens avec leur culture d'origine, faute d'avoir appris l'arabe littéral, ont fait des études longues et cherchent à s'intégrer dans les entreprises françaises suivant les mêmes modalités que les Français d'origine. Ceux dont le comportement est le plus proche de celui des jeunes Français sont en réalité ceux qui ont le plus de mal à s'intégrer socialement, au sens de l'acquisition d'un statut social conforme à leur parcours scolaire.

L'intégration, un concept fourre-tout

Le concept d'intégration désigne le fait, pour les personnes immigrées et leurs descendants, de s'approprier la culture et les mœurs du pays d'accueil et de se fondre dans la société française. Pour prendre un exemple, si le fait de porter un voile est naturel dans les pays du Maghreb, aussi bien pour des raisons de religion que pour des raisons de tradition, il est d'usage en France de rester discret sur ses convictions religieuses. Sauf quelques exceptions, le port du voile n'est juridiquement pas interdit dans la rue ou dans les lieux publics, mais culturellement « ça ne se fait pas ». Celui qui porte la soutane est d'ailleurs regardé avec la même circonspection que celle qui porte le hidjab.

Depuis 1989, et l'abandon du concept d'assimilation au profit de celui de l'intégration, la France reconnaît officiellement que l'insertion des immigrés dans la société d'accueil est un processus à double sens « requérant une adaptation tant de l'immigré que de la société qui l'accueille » (Commission européenne, communication du 30 novembre 2000). Cette précision a son importance car les difficultés actuelles de l'intégration procèdent tout autant, sinon plus, des blocages de la société française, repliée sur ses peurs et sa crainte de l'avenir, que de difficultés propres à l'immigration maghrébine et africaine.

L'intégration désigne également le processus par lequel les deuxième et troisième générations d'immigrés rattrapent le niveau social des Français de naissance. Les deux sujets ne sont pas identiques, même s'ils sont liés. En effet, les difficultés de l'intégration, au sens socio-économique du terme, sont à l'origine de revendications identitaires qui aggravent le malaise et semblent rendre impossible une sortie rapide du cercle vicieux actuel (discriminations, réactions identitaires, repli mutuel, aggravation des discriminations).

Il n'en reste pas moins que le terme d'intégration, lorsqu'il vise les deuxième et troisième génération, relève d'une commodité de langage inadaptée à la réalité qu'il entend désigner : comme l'écrit Faouzi Lamdaoui, la crise de l'intégration est « un problème social français et

¹³ Jacques Chirac, 2003, discours sur la laïcité.

non un problème d'étrangers » dans la mesure où il est communément utilisé pour désigner le degré d'insertion sociale de personnes nées en France et qui sont françaises. C'est pourquoi d'ailleurs, de nombreux observateurs demandent l'abandon du terme d'intégration au profit de termes tels que « promotion »¹⁴, « politique d'égalité des chances », « politique d'équité » ou « politique d'égalité positive ».

De nombreux signes attestent aujourd'hui des blocages du modèle français d'intégration.

La statistique publique ou privée interdit en principe de prendre en considération l'origine ethnique des personnes dans l'analyse des différents phénomènes qui caractérisent le degré d'intégration. Les statistiques territoriales ne pallient qu'imparfaitement cette interdiction et surtout ne permettent pas de distinguer, dans les difficultés de l'intégration, ce qui relève de pratiques discriminatoires de ce qui s'explique par les handicaps socio-économiques qui caractérisent les populations immigrées (moindre qualification, logement dégradé...).

Même imparfaites, certaines statistiques soulignent toutefois avec force le déficit d'intégration des Français issus de l'immigration ou des Français dits de couleur (immigrés ou originaires des départements et territoires d'Outre Mer). Ainsi :

- 31% des jeunes issus de l'immigration sortent de l'école sans qualification contre 14% pour ceux dont les deux parents sont nés en France ;
- 11% des jeunes d'origine algérienne âgés de 25 à 33 ans et diplômés du supérieur sont cadres, contre 46% pour les Français de naissance ;
- le taux de chômage des jeunes issus de l'immigration est environ deux fois supérieur à celui des Français dont les parents sont nés en France, quel que soit leur niveau de qualification ;
- le taux de chômage des jeunes dans les zones urbaines sensibles (ZUS) est de 40% ;
- le surpeuplement concerne 18% des logements en France, mais 40% pour les Maghrébins et les Africains ;
- entre 60% et 70% des détenus sont issus de l'immigration.

Ces statistiques mériteraient à l'évidence d'être affinées, non seulement pour une meilleure analyse des difficultés, mais également une meilleure orientation des politiques publiques. Il existe ainsi des filières d'intégration réussie, par exemple dans le domaine médical, paramédical et juridique où les Maghrébins sont de plus en plus présents. Dans ces filières d'intégration et d'ascension sociale, une sélection fondée sur des critères purement académiques (pas de « codes sociaux » ou de filières à connaître), le monopole universitaire de la formation sans concurrence de la part des grandes écoles et la possibilité de créer son propre emploi (médecin ou avocat) assurent une intégration réussie. La fonction publique donne elle aussi, grâce à la technique du concours, des résultats satisfaisants. Ces réussites mériteraient d'être mieux analysées, mieux comprises, pour servir d'exemple à une politique d'égalité des chances plus engagée.

¹⁴ Azouz Begag, rapport à Dominique de Villepin, décembre 2004.

Les blocages de l'intégration résultent de cinq facteurs principaux :

1. la crise économique et la panne de l'ascenseur social entraînent de la part de la population française le sentiment d'être menacés par les étrangers et des réflexes de repli identitaire ;
2. l'ignorance délibérée des facteurs culturels a longtemps privé les autorités publiques d'une bonne compréhension des mécanismes de l'intégration. Le rapport à l'autorité familiale, à la hiérarchie, à la société, diffère selon les héritages culturels et il est contreproductif de chercher à tout prix à imposer un modèle unique qui néglige ces facteurs, créant ainsi une profonde incompréhension de part et d'autre ;
3. les résistances culturelles de l'intégration sont aggravées par toutes les questions liées à l'héritage historique et à la mémoire. On assiste à l'émergence récente d'une forme de concurrence des mémoires qui, sous prétexte d'affirmation identitaire, alimente des réflexes révisionnistes ;
4. la politique de logement des immigrés a accentué leur relégation (cf. encadré 4) ;
5. l'absence fautive de politique de lutte contre les discriminations aggrave les revendications identitaires.

Encadré 4. Pourquoi les familles d'immigrés et leurs descendants sont concentrés dans certains quartiers ?

C'est la politique du logement, puis de la ville, menée depuis les années 50, qui explique aujourd'hui la relégation durable de certaines populations dans les quartiers les moins favorisés de nos périphéries urbaines. Cette politique peut se résumer en quatre étapes qui sont :

- **années 50** : priorité est donnée à la construction de foyers de célibataires (Sonacotra) pour éviter le regroupement familial. L'offre étant toutefois nettement inférieure à la demande, les immigrés se regroupent dans les centres-villes insalubres et des hôtels meublés ;

- **années 60** : opérations de rénovation des centres-villes et reflux des immigrés dans les bidonvilles périphériques (incendie d'Aubervilliers en 1970) ;

- **années 70** : démantèlement des bidonvilles (libération de terrains pour les promoteurs) et affectation d'un neuvième du 1% logement (taxe parafiscale créée en 1953 au profit des organismes HLM à laquelle sont assujetties les entreprises de plus de 10 salariés) au logement des immigrés sous la forme de la rénovation des foyers et surtout d'une obligation de réservation de logements au bénéfice de cette population. L'objectif poursuivi est la dispersion des immigrés au sein de la population française, mais c'est l'inverse qui se produit (concentration) : le 1% logement permet de réhabiliter des HLM insalubres ou d'en construire de nouveaux, dans lesquels sont installées des familles françaises, tandis que les immigrés sont concentrés dans les grands ensembles dégradés. Le quota réservé aux immigrés est respecté, mais organisme de HLM par organisme de HLM, pas immeuble par immeuble, ni même quartier par quartier ;

- **depuis les années 80** : politique de la ville consistant à réhabiliter et favoriser les quartiers (développement social des quartiers ; rénovation urbaine ; politique de zonage :

ZEP, ZUS, ZFU), c'est-à-dire « refaire la ville sur place » plutôt que « mettre les gens en mouvement » (Jacques Donzelot)¹⁵.

Au total, s'il existe bien un idéal français d'intégration, celui d'une communauté humaine égale en droit, sans distinction selon les origines, la religion, les convictions, et soudée par des valeurs communes, il apparaît aussi que cet idéal est loin de correspondre à la réalité et qu'au-delà des mots, aucune politique cohérente n'a été mise en place pour l'assurer jusqu'à une date récente.

2. Existe-t-il des modèles alternatifs ?

Il est traditionnel d'opposer le modèle républicain d'intégration, dont on vient de démontrer les insuffisances manifestes, aux modèles retenus par d'autres pays d'immigration, en particulier les pays anglo-saxons. Pour mieux comprendre ces oppositions, pas toujours si tranchées, quelques définitions s'imposent.

Le communautarisme¹⁶

Il s'agit d'abord d'une école de pensée politique qui vise à souligner l'importance du rôle de la communauté ou des communautés comme facteur de détermination des choix individuels. Les communautariens s'opposent aux libéraux, qui considèrent que les individus sont par nature suffisamment autonomes pour décider par eux-mêmes de leur choix et de leur mode de vie. Pour les libéraux, le seul rôle de l'Etat est d'assurer la liberté et l'égalité sans chercher à influencer, par des jugements de valeur ou par des actions concrètes, les choix de vie, les mœurs, la morale des différentes communautés, qu'elles soient sociales, ethniques ou religieuses. Les communautariens estiment pour leur part que l'autonomie des choix individuels est limitée par le déterminisme social et que l'Etat doit évaluer et éventuellement orienter les conceptions du bien des différentes communautés pour permettre réellement aux individus de se détacher des attentes et des idéologies de leur communauté d'origine. Par ailleurs, selon les communautariens, une certaine conception partagée de la vie, du bien, du mal, est nécessaire pour maintenir la légitimité de l'Etat car les citoyens ne peuvent accepter durablement les sacrifices exigés par lui (impôts et atteintes aux libertés fondamentales pour des motifs d'intérêt général) s'ils ne partagent rien avec ceux au profit desquels ces sacrifices sont consentis. Pour les libéraux en revanche, l'unité nationale trouve une base suffisante dans l'attachement de chacun aux principes de liberté individuelle et d'égalité politique. Paradoxalement, sous l'influence de Jean-Jacques Rousseau, la culture politique française est incontestablement plus communautariste ou communautarienne que libérale. Notre cohésion nationale est censée reposer sur l'adhésion à des valeurs communes dont le contenu moral n'est pas contestable (la fraternité est une valeur de la République au même titre que l'égalité et la liberté) et personne ne s'étonne que l'Etat cherche à influencer ou à orienter la conception que se font certaines communautés du bien, de la vie et du monde.

Pour le grand public, le communautarisme désigne toutefois une conception particulière de l'intégration qui consiste à se satisfaire de la juxtaposition de différentes

¹⁵ Pour une analyse de ces concepts, voir *infra*.

¹⁶ Voir notamment Will Kymlica, *Communautarisme*, Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale, PUF, 2004

communautés ethniques vivant de manière autonome, plutôt qu'à rechercher la fusion de tous les individus dans l'adhésion à un ensemble de valeurs communes. Entendu en ce sens, le communautarisme est le propre des sociétés politiques libérales où l'Etat ne cherche pas à influencer les choix de vie individuels, mais garantit seulement la liberté et l'égalité à chaque individu. L'avantage du communautarisme est de bien respecter et valoriser les identités culturelles, voire culturelles. Il est aussi d'identifier en amont les difficultés d'intégration des différentes communautés (isolement des femmes ; discriminations ; absentéisme scolaire...), car elles sont signalées par les associations qui les représentent ou les structurent, et de pouvoir les résorber rapidement avec l'aide de ces associations.

Même s'il ne correspond pas à l'idéal français, le communautarisme n'est pas contestable tant que les personnes ont la liberté de s'extraire du groupe auxquelles elles sont *a priori* identifiées. C'est le cas aux Etats-Unis et au Canada anglophone, dont les modèles d'intégration des immigrants reposent moins sur un modèle communautariste que sur un modèle communautaire, c'est-à-dire sur la conviction que l'intégration se fait mieux si elle s'appuie au départ sur des réseaux communautaires, facteurs d'identité et de soutien. A cet effet, les associations communautaires sont encouragées et l'ethnisation des quartiers ne choque personne, voire est regardée d'un œil positif, du moment que chacun est libre de changer de quartier.

Ce qui est contestable en revanche, dans le communautarisme, c'est lorsque les individus sont enfermés dans des catégories ethniques dont ils ne peuvent s'émanciper : cela peut se produire soit de manière explicite, lorsque les droits sont conférés au groupe, pas aux individus, ou lorsqu'il existe une politique institutionnalisée de ségrégation (Etats-Unis avant 1964), soit de manière implicite, lorsque le poids du groupe est tel que les personnes ont les plus grandes difficultés à s'en départir (mœurs, mariage etc.) ou lorsque les personnes restent prisonnières des qualifications qu'on leur attribue au départ. Deux « pays » ont des pratiques qui peuvent être qualifiées peu ou prou de communautaristes : la Grande-Bretagne, d'une part, où la société, aussi bien dans ses composantes ethniques que sociales, est structurellement organisée en une juxtaposition de communautés dont il est considéré comme ridicule de vouloir s'émanciper ; le Québec, d'autre part, qui accorde une grande importance à ce que les immigrants s'identifient à des communautés culturelles déterminées pour bien les distinguer des Canadiens d'origine (anglophones, francophones, autochtones) dans un souci de reconnaissance des Canadiens français comme l'un des peuples fondateurs du Canada.

On doit noter que la Grande-Bretagne connaît des débats internes depuis 2001 et les émeutes du nord-ouest de l'Angleterre, qui ont vu s'affronter des jeunes Pakistanais musulmans avec les forces de l'ordre, et ont révélé des pratiques communautaristes menaçant la cohésion sociale. Ces débats, qui tendent à rechercher un meilleur équilibre entre le communautarisme et la citoyenneté britanniques, ont trouvé des concrétisations dans la mise en place de cours de citoyenneté dans les écoles (mesure décidée par David Blunkett lorsqu'il était ministre de l'Education), l'organisation de cérémonies de citoyenneté, des tests d'accès à la citoyenneté portant sur les valeurs de la *bristishness*, et la subordination des soutiens financiers associatifs aux projets transethniques.

Le multiculturalisme

Denis Lacorne¹⁷ distingue trois sortes de multiculturalisme, qui correspondent peu ou prou aux différents modèles d'intégration selon que l'on valorise la richesse de la diversité culturelle ou au contraire l'importance de l'unité nationale :

- le multiculturalisme radical privilégie le droit des groupes sur ceux des individus et considère que l'égalité des chances ne sera jamais capable de répondre aux besoins des moins privilégiés. Seule une politique de quotas permet d'atteindre une égalité réelle entre les différentes communautés ;

- le multiculturalisme classique, proche du républicanisme français, privilégie l'égalité des chances et rejette la discrimination positive comme injuste pour ceux qui n'appartiennent pas à la minorité ethnique privilégiée ;

- le multiculturalisme modéré ou « pluralisme culturel »¹⁸ estime que l'individu ne peut s'épanouir qu'à l'intérieur d'un groupe d'appartenance¹⁹. Il reste fidèle à l'idéal de l'égalité des chances, mais admet qu'il y soit provisoirement dérogé pour forcer l'égalité formelle à devenir une égalité réelle. Sans renoncer à toute politique de quotas, le pluralisme culturel préfère toutefois privilégier une politique de diversité.

Le bilinguisme

C'est un concept intéressant développé par Horace Kallen²⁰ consistant à affirmer que la réussite de l'intégration des immigrés se mesure à leur capacité à devenir « bilingue », non pas au sens linguistique du terme, mais en tant que capacité à concilier plusieurs allégeances. « L'immigré véritablement « bilingue » parlerait, d'une part, la langue de la cité, du civisme, du patriotisme, et de l'autre, la langue de sa tradition. Dans le premier cas, il exprimerait un vrai respect pour les institutions et la tradition politique [du pays d'accueil], qu'il chercherait à connaître le mieux possible ; dans le deuxième cas, il pratiquerait l'idiome de sa tradition ethnique, culturelle et religieuse et il parlerait, de surcroît, la langue de son pays d'origine. Toute la difficulté, bien sûr, consiste à trouver un équilibre satisfaisant entre ces deux langues et ces deux façons d'imaginer son rapport à l'autre : la communauté des citoyens et la communauté [... des] membres du groupe d'appartenance ».²¹

Lorsque Trevor Philipps, le médiatique Président noir de la Commission pour l'égalité raciale britannique, s'est publiquement interrogé en avril 2004 sur la pertinence du multiculturalisme britannique, Jonathan Sacks, le grand rabbin du Royaume-Uni, s'est inspiré du bilinguisme de Kallen pour expliquer que, dans une société complexe, « chacun [...] doit pratiquer une « deuxième langue », celle de l'histoire de son groupe d'appartenance et de son identité (juive, sikh, musulmane etc.). Mais il est impératif de pratiquer aussi une « première langue », celle de la citoyenneté, c'est-à-dire une langue inclusive, universelle permettant de

¹⁷ *Le multiculturalisme est-il un communautarisme ? Le débat en France, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni*, contribution à l'ouvrage collectif précité

¹⁸ Horace Kallen, *Culture and Democracy in the United-States*, New York, Boni and Liveright, 1924

¹⁹ Horace Kallen a développé sa théorie au moment où les Etats-Unis fermaient leurs frontières aux nouveaux immigrants (quotas d'immigration) et où les immigrants déjà présents étaient vivement incités à s'assimiler rapidement et à se fondre dans une culture populaire considérée comme médiocre en abandonnant leur culture d'origine.

²⁰ Cf. note 18

²¹ Denis Lacorne, *ibid*

construire une cité commune. La difficulté, concluait J. Sacks, est que les assimilationnistes donnaient trop de poids à la langue de la citoyenneté, et les multiculturalistes purs et durs trop d'importance à la deuxième langue de la tradition et des particularismes »²².

Le concept du bilinguisme, caractéristique des diasporas, est sans doute promis à un bel avenir dans un monde où les moyens d'information et de circulation sont de plus en plus développés. Aujourd'hui, le migrant est naturellement conduit à cultiver son identité d'origine parce qu'il peut rentrer chez lui pendant les vacances et communiquer avec sa famille et son pays d'origine par le biais, notamment, d'internet.

Quel que soit le pays concerné, il apparaît en réalité que tous les modèles d'intégration s'efforcent de rechercher un équilibre entre les trois objectifs suivants :

- empêcher les discriminations, avec la certitude désormais bien établie que l'affirmation théorique de l'égalité ne suffit pas à assurer l'égalité réelle ;
- respecter les cultures d'origine et admettre qu'un pays s'enrichit de leur addition ;
- garantir un minimum de cohésion nationale autour de valeurs essentielles.

Dans tous les pays, cette recherche d'équilibre jamais achevée est influencée aussi par l'évolution des migrations dans le monde. A l'évidence, tous les pays de migration sont aujourd'hui confrontés à la diffusion du modèle diasporique, un modèle où les migrants sont désireux de s'intégrer dans le pays d'accueil, mais également de conserver des liens avec leur culture d'origine, en particulier dans l'hypothèse d'un retour qui devient de moins en moins hypothétique (cf. moyens de transport et développement des pays d'origine).

En revanche, chaque modèle d'intégration demeure marqué par la culture politique du pays concerné. Toute autre solution fragiliserait d'ailleurs les sociétés d'accueil.

Comme l'indique Philippe d'Iribarne²³, en Grande-Bretagne comme aux Etats-Unis, la conception dominante de la société est que chacun est maître de son destin et en assume les conséquences (société de propriétaires). L'espace public n'est accepté que pour autant qu'il est absolument nécessaire et il doit éviter d'empiéter à l'excès sur la liberté d'agir de chacun sous sa propre responsabilité. Si quelqu'un ne plaît pas, il est normal d'éviter de le fréquenter et il est difficilement concevable que la puissance publique puisse vous obliger à le faire (l'expérience du *busing* n'a pas eu de suite). Il est naturel et accepté que l'autre « construise des mosquées, que ses filles aillent à l'école en tenue islamique ou qu'il se livre à des prêches incendiaires [...]. C'est son affaire du moment qu'il reste à l'intérieur de sa communauté. [...] Il n'y a pas de dissolution du social dans le politique »²⁴.

²² Denis Lacorne, *ibid*

²³ *Du rapport à l'autre, les singularités françaises dans l'intégration des immigrés*, le Débat, n°129, mars-avril 2004

²⁴ « Si des hommes différents peuvent se trouver quelquefois leur intérêt à faire, en commun, les mêmes choses, on doit croire qu'ils n'y trouveront jamais leur plaisir. Ils échapperont donc toujours, quoi qu'on fasse, à la main du législateur ; et, se dérochant par quelque endroit du cercle où l'on cherche à les renfermer, ils établiront, à côté de la grande société politique, de petites sociétés privées, dont la similitude des conditions, des habitudes et des mœurs sera le lien. [...] Les Américains, qui se mêlent si aisément dans l'enceinte des assemblées politiques et des tribunaux, se divisent, au contraire, avec soin en petites associations fort distinctes, pour goûter à part les jouissances de la vie privée. Chacun d'eux reconnaît volontiers tous ses concitoyens pour ses égaux, mais il n'en reçoit jamais qu'un petit nombre parmi ses amis et ses hôtes. ». Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. II, III^{ème} partie, chap. XIII « Comment l'égalité divise naturellement les Américains en une multitude de petites sociétés particulières ».

La société française est très différente. Sa vision de l'autonomie individuelle est beaucoup moins entière et la communauté nationale se sent beaucoup plus responsable du sort de chacun ; d'où notre ardeur, par exemple, à libérer les jeunes filles musulmanes de la pression sociale de leur père et frères en interdisant le voile à l'école. La société de semblables ne se limite pas, comme en Grande-Bretagne, aux droits politiques. L'égalité se situe beaucoup plus sur le terrain social. L'abolition des privilèges et la suppression des ordres sont le noyau dur de la Révolution française. La reconstitution de sociétés fermées n'est pas tolérée, car contraire au modèle républicain.

La faiblesse du modèle français est que la France a tardé à mettre en œuvre une vraie politique d'éradication des discriminations. En croyant naïvement que l'affirmation théorique de l'égalité se traduirait naturellement dans les faits, la France s'est contentée d'imposer aux migrants, en particulier aux Maghrébins, d'adopter la culture politique et sociale française, ce que globalement ils ont fait. Mais la réalité sociale n'a pas suivi. Les portes des grandes écoles, de l'emploi, de l'ascension sociale, de la vie politique, des médias, d'un logement décent dans un quartier agréable, leur sont restées fermées.

Le modèle communautariste que la France rejette, il est en réalité le produit des incohérences de sa politique. En acceptant, sans accepter vraiment, que les Maghrébins et les Africains puissent être des Français comme les autres (*cf.* les débats sans fin sur la nationalité puis la laïcité), en déniaient le besoin de chaque être humain de se rattacher à une origine et à une culture, en restant trop longtemps passive devant des discriminations pourtant flagrantes, en refusant de voir qu'il ne suffit pas d'invoquer le principe de l'égalité républicaine pour que celle-ci se traduise dans les faits, en tolérant durablement la relégation des Noirs et des personnes d'origine musulmane dans le chômage et les quartiers dégradés, la France a encouragé l'émergence de ces revendications identitaires et communautaristes qu'aujourd'hui elle condamne.

3. Éléments pour une politique d'équité républicaine au bénéfice de tous

Lutter contre les discriminations

La France dispose d'une législation très précise en matière de lutte contre les discriminations :

- l'égalité est un principe fortement consacré par les textes constitutionnels. Les articles 1 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 affirment les principes d'égalité des droits et d'égal accès aux emplois publics. Le préambule de la Constitution de 1946 rappelle que tout être humain possède des droits « sans distinction de race, de religion, ni de croyance ». L'article 1^{er} de la Constitution de 1958 énonce que la France assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ;
- les discriminations sont sanctionnées pénalement. La loi du 3 février 2003 aggrave les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe. La loi du 9 mars 2004 a élargi aux menaces, vol et extorsion la liste des infractions pour lesquelles la circonstance aggravante à caractère raciste ou antisémite peut être retenue ;

- enfin, la loi interdit clairement les discriminations en matière civile. Le livre premier du code du travail comprend une section intitulée « des discriminations », qui interdisent d'écarter un individu d'un recrutement, de le licencier ou de lui appliquer une mesure discriminatoire à raison de son origine. Le principe de non-discrimination s'applique aussi à la fonction publique (loi du 13 juillet 1983). Enfin, la loi du 6 juillet 1989 *tendant à améliorer les rapports locatifs* interdit de refuser, de manière directe ou indirecte, l'accès au logement locatif pour des motifs discriminatoires.

Si le dispositif normatif est adéquat, son application réelle demeure très insuffisante. Très peu de bailleurs et d'employeurs ont été condamnés en justice au titre de pratiques discriminatoires. Cette réalité a plusieurs causes :

- la lutte contre les discriminations relevait jusqu'en 2004 de cinq ministères différents (les Affaires sociales, la Santé, l'Intérieur, la Justice et l'Education nationale), sans compter le rôle joué par le FASILD. Par ailleurs, la mise en place du Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD), et des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC), n'a pas eu d'effet probant. Selon la mission Stasi de 2004, préalable à la mise en place d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), « *la plupart des signalements transmis aux parquet ont abouti à des décisions de classement et l'espoir d'établir au niveau local, grâce aux CODAC, un partenariat entre les administrations, la justice et les représentants de la société civile pour traiter les réclamations, ne s'est pas concrétisé* » ;
- par ailleurs, le recours à la justice par les personnes souffrant de discriminations est resté exceptionnel. Selon le rapport Stasi, cette situation est due au rapport de forces inégal entre les parties, qui dissuade les personnes atteintes par les discriminations d'engager des poursuites, et à la difficulté d'apporter des preuves tangibles de la discrimination alléguée.

C'est pourquoi la loi du 31 décembre 2004 a créé une Haute autorité de lutte contre les discriminations. Cette autorité indépendante sera composée d'un collège de onze membres et pourra créer des organismes consultatifs pour associer des « personnalités qualifiées » à ses travaux. Elle pourra être saisie ou se saisir d'office de tous les cas de discrimination (racisme, sexisme, homophobie, rejet des handicaps), et pourra formuler des recommandations visant à remédier à des pratiques discriminatoires reconnues, témoigner devant les juridictions, proposer des modifications législatives ou réglementaires et prendre l'initiative d'actions visant à assurer la promotion de l'égalité.

Encadré 5 : qu'est-ce que la discrimination positive²⁵?

La discrimination positive est la traduction française de l'expression américaine *affirmative action* qui signifie littéralement « action volontaire ou volontariste ». Cette expression a été utilisée à plusieurs reprises aux Etats-Unis depuis le début du XX^{ème} siècle pour désigner des politiques publiques volontaristes dans des domaines très variés, au départ sans rapport avec la question de l'intégration et des discriminations raciales.

²⁵Voir notamment Patrick Weil, *La République et sa diversité, Immigration, intégration, discriminations*, La République des idées, Seuil, 2005.

C'est à compter du début des années 1960, dans le prolongement du mouvement des droits civiques, que le concept d'*affirmative action* a été associé à une politique de traitement préférentiel des minorités. Un premier décret de 1961 impose aux entreprises qui veulent contracter avec l'Etat fédéral d'assurer l'égalité de traitement racial à l'emploi. En juillet 1967, après les émeutes de Détroit, un plan est lancé à Philadelphie qui oblige les cocontractants de l'administration fédérale à employer autant de membres de minorités qu'en compte leur environnement immédiat, soit 30% pour les Noirs. Ce plan est généralisé par Nixon entre la fin des années 60 et le début des années 70. A compter de 1963, une politique comparable se met en place pour l'accès aux universités, qui sera amplifiée dans les années 70. Il en sera de même pour l'emploi public. Enfin, sous l'effet de l'action des tribunaux, les entreprises privées ont été incitées à mettre en œuvre des politiques d'embauche et de promotion sociale des minorités visibles. Toutes ces mesures supposent une ingénierie statistique très précise puisqu'elles sont fondées sur une comparaison permanente entre la part des minorités visibles dans les entreprises, les administrations, les universités, et leur part dans l'environnement attenant.

Malgré des arrêts dont la facture est compliquée (officiellement, les quotas par minorité sont interdits), la Cour suprême des Etats-Unis a validé la politique de l'*affirmative action* en acceptant que les critères ethniques et raciaux soient pris en compte pour atteindre une diversité au sein des universités et des entreprises. Aujourd'hui, le terme consacré aux Etats-Unis n'est plus celui d'*affirmative action*, mais celui de *diversity*.

Même si la croissance économique et la lutte juridictionnelle contre les discriminations ont joué leur rôle, tous les experts admettent que l'*affirmative action* a eu des résultats incontestables sur l'accès des Noirs américains aux métiers les plus valorisés. Leur présence est réelle dans les universités prestigieuses et dans la vie politique. Le nombre d'avocats noirs est passé de 1,3% en 1960 à 5% en 2000, le nombre de docteurs de l'université de 1% à 6% entre 1970 et 2000. Il en est de même, et de manière plus visible encore, dans la police et chez les pompiers. Le pourcentage des jeunes Noirs ayant reçu un diplôme d'un *community college* (cf. *infra*) est passé de 5 à 15%.

Sur un plan macro-économique, les études ne permettent pas d'établir un impact positif de l'*affirmation action* sur la croissance globale de l'économie américaine (pas d'externalités positives avérées telles qu'un effet d'entraînement sur l'ensemble de la communauté concernée). L'impact de la discrimination négative sur l'économie en général est en revanche estimé à plusieurs points de PIB dans le cas des Etats-Unis²⁶.

La politique de *diversity* fait aujourd'hui l'objet d'une certaine contestation aux Etats-Unis, comme cela a d'ailleurs toujours été le cas. On lui reproche d'avoir « racialisé » les rapports sociaux et dévalorisé en réalité la réputation de ceux au bénéfice desquels elle a été instituée. On lui reproche également d'avoir dégradé (cf. *infra*) le sort d'un tiers des Noirs américains en améliorant celui des deux tiers, ce qui n'est quand même pas rien.

L'*affirmative action* n'a pas vraiment inspiré les pays européens, ce qui n'est pas surprenant si l'on tient compte du fait que cette politique s'adapte mieux à une société déjà habituée aux critères ethniques, ce qui était le cas de la société américaine avec la ségrégation. Certains pays européens sont toutefois en train de franchir le cap, moins d'ailleurs pour des

26 Analyses économiques, n°58, « *Affirmation action* et discrimination positive : une synthèse des expériences américaine et européennes », direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie janvier 2005.

raisons d'accès des minorités à l'emploi que pour des raisons de discriminations raciales dans la police. La police londonienne s'est ainsi fixée comme objectif de porter de 5,6% en 1999 à 25% en 2009 le pourcentage de policiers issus de minorités ethniques. Aux Pays-Bas, un effort important de recrutement des minorités visibles a également été entrepris dans la police.

A l'exception d'une ordonnance du Général de Gaulle en date du 29 octobre 1958, réservant aux Français musulmans 10% des emplois de catégorie A et B dans la fonction publique, la France n'a pas davantage entrepris de politique de discrimination positive sur une base ethnique. En revanche, la France a déjà pratiqué ou pratique la discrimination positive sur la base d'autres critères, notamment territoriaux : logement des personnes immigrés (1/9 du 1% logement), emploi des personnes handicapées (6% de l'effectif salarié), parité en politique, zones d'éducation prioritaires et zones franches urbaines à fiscalité dérogatoire.

Quatre leviers d'action pour faciliter l'intégration

1. Favoriser l'attachement réciproque entre les immigrants et la communauté nationale

La loi Sarkozy du 26 novembre 2003 a modifié le code civil, en exigeant que toute personne souhaitant être naturalisée ait une connaissance suffisante, selon sa condition, non seulement de la langue française, mais également des droits et devoirs conférés par la nationalité française. Elle crée les conditions de mise en place d'un contrat d'intégration qui est proposé à tout nouvel arrivant légal sur le territoire français. Ce contrat consiste en une formation prise en charge par l'Etat comprenant des cours de français ainsi qu'une initiation aux spécificités de la société française : fonctionnement des administrations et des services publics, notions de citoyenneté et de laïcité, rappel de l'interdiction de la polygamie, de l'excision et des mariages forcés. Cet apprentissage ne présente pas encore de caractère obligatoire, mais permet d'obtenir plus facilement une carte de résident et d'accéder à la naturalisation.

Désormais, chaque personne déposant une demande d'acquisition de la nationalité française se verra remettre un *Guide des droits et devoirs du citoyen français* réalisé par les ministères de la Cohésion sociale, de l'Intérieur, et de la Justice en collaboration avec le Haut conseil à l'intégration. Ce texte s'inscrit dans la poursuite du débat sur la laïcité. Il rappelle ainsi que « la manifestation exagérée d'une appartenance religieuse est interdite dans certains lieux comme l'école publique ou dans l'exercice de certaines professions, dans l'administration notamment ».

2. Lever les barrières géographiques à l'intégration des immigrants

La ségrégation urbaine est l'une des formes les plus courantes et les plus visibles de discrimination sociale. Or les espaces dans lesquels vivent une majorité des immigrants sont des espaces de relégation, situés en périphérie des villes et marqués par une très forte précarité.

Encadré 6. Les politiques de la ville : une comparaison franco-américaine²⁷

La politique française de la ville, dont l'émergence remonte aux années 80, a été conçue et revendiquée comme un contre modèle des ghettos et du communautarisme américains. Ces deux politiques poursuivent en réalité le même objectif d'éradication des ghettos, mais procèdent d'une appréciation très différente de la meilleure manière d'y parvenir.

Dans les années 60, les Etats-Unis ont commencé de mettre en œuvre une politique de réhabilitation des centres-villes dégradés habités par les Noirs (*inner cities*). Sous la pression des électeurs américains aisés, qui ne voulaient pas « payer » pour les Noirs, cette politique a toutefois été rapidement abandonnée par le Congrès et remplacée, à partir des années 70 (*cf.* émeutes de Détroit en 1967), par une politique beaucoup moins coûteuse consistant à permettre aux personnes défavorisées de quitter les quartiers. C'était l'objet de la discrimination positive (*affirmative action*) permettant aux Noirs de trouver un emploi et donc de quitter les ghettos.

Indépendamment du débat sur le principe même de l'*affirmative action* (*cf. supra*), cette politique a eu pour effet d'améliorer le sort de ceux qui ont pu sortir des ghettos, mais de dégrader encore un peu plus la situation de ceux qui y demeuraient, sous le double effet d'une décomposition morale (ne restaient dans les ghettos que ceux qui vivaient de la criminalité et de l'assistance) et d'une dégradation matérielle des quartiers (manque d'entretien ; incendies volontaires par les propriétaires qui n'espéraient plus percevoir des loyers ; squats). Les observateurs ont qualifié d'*underclass*, classe en dessous des classes, cette population marginalisée qui ne joue plus le jeu du rêve américain parce qu'elle n'y croit plus.

Convaincu que ni l'Etat fédéral, ni les municipalités n'auraient les capacités de réhabiliter ces quartiers, l'administration Carter et les suivantes, tout en maintenant l'objectif de mobilité sociale, ont privilégié pour leur part une politique consistant à confier aux principaux intéressés (les habitants eux-mêmes) le traitement des problèmes sociaux et urbains des quartiers (*People place-based strategy*). A cet effet, des corporations de développement communautaire, fédérant généralement des associations communautaires et composées de personnes habitant le quartier, sont chargées de résoudre les problèmes du quartier : construction de logements, répartition des habitants compte tenu des problèmes de voisinage, mise en place de services. Elles bénéficient de crédits à taux préférentiels de l'Etat fédéral et de l'obligation faite aux banques d'investir dans ces quartiers. Le principal avantage de cette politique est d'abord de recréer du lien social grâce aux actions communautaires, ensuite de résoudre certains problèmes plus facilement que par une action venue d'en haut²⁸.

Après avoir privilégié une politique de développement social des quartiers dans les années 80²⁹, la France a changé de politique après l'émeute des cités de l'été 1990. Au lieu de faire confiance aux habitants, elle a privilégié – et continue de privilégier (*cf.* loi Borloo) – le concept de transformation des lieux et de rénovation urbaine qui maintient les personnes sur place.

Loin de s'opposer sur les objectifs, ces deux politiques reposent sur une appréciation différente des réalités sociales :

²⁷ Résumé d'une analyse de Jacques Donzelot présentée, notamment, dans *Les modèles d'intégration en questions, Enjeux et perspectives*, IRIS/PUF, 2004

²⁸ *Mutatis mutandis*, on sait par exemple qu'il est plus facile de lutter contre la polygamie en laissant des femmes ou des hommes africains expliquer que la polygamie n'est pas praticable en France, pour des raisons tout autant culturelles et pratiques que juridiques, plutôt que de décréter dans les textes l'interdiction de la polygamie sans être en mesure pour autant de l'empêcher.

²⁹ Missions « banlieues 89 » pour rendre la banlieue aussi belle que la ville et abolir, comme en 1989, le privilège des centres par rapport aux périphéries.

- pour les Américains, la citoyenneté ne s'oppose pas à la communauté, mais s'appuie au contraire sur elle pour créer du lien social, un sentiment d'appartenance lié au pouvoir de la communauté (*empowerment*) et composer un ensemble multiple, mais cohérent. En France, la citoyenneté est pensée en opposition à la communauté. Les communautés ne se voient reconnaître aucun pouvoir et sont au contraire la cible à affaiblir des politiques publiques. Les morales ou identités communautaires sont perçues comme concurrentes, et non complémentaires, de celle de la République et de l'école. Inconvénient : « si la citoyenneté est séparée de la constitution d'un pouvoir, sa réalité devient pour le moins fuyante » ;

- aux Etats-Unis, la lutte contre la crise urbaine procède principalement de la possibilité de passer d'un quartier à l'autre. Une dose de mixité sociale au sein des quartiers est recherchée, mais comme un moyen nécessaire pour donner l'espoir aux personnes qu'elles peuvent s'extraire du quartier. En France, la ville ne se conçoit que comme l'incarnation du principe républicain d'effacement des distinctions d'origine et de classe. La mixité sociale n'est pas un moyen, mais l'idéal à atteindre. L'objectif n'est pas de créer du mouvement, mais de refaire la ville parfaite sur place.

3. Lever les discriminations pesant sur l'accès au marché de l'emploi

Bien que la loi interdise formellement, en matière d'emploi, toute discrimination liée à l'origine des individus, il subsiste de nombreuses formes de discriminations qui empêchent les immigrants et les Français d'origine étrangère d'accéder au marché de l'emploi. Une étude menée en 2004 par l'Observatoire des discriminations de l'université Paris I a mis en évidence qu'un candidat portant un nom français avait cinq fois plus de chances d'obtenir un entretien d'embauche qu'un candidat portant un nom maghrébin présentant la même candidature et le même CV.

C'est pourquoi le rapport Bébéar de novembre 2004 propose l'instauration de CV anonymes pour les procédures de recrutement. Les candidats enverraient leur offre à une cellule indépendante dans l'entreprise chargée d'anonymiser les CV avant de les transmettre à la DRH des entreprises ou des services recruteurs. Une telle mesure permettrait d'ailleurs de prévenir toutes les formes de discriminations, qu'elles soient liées à l'origine, à la race, au sexe ou à l'âge.

Selon le même rapport, les mêmes discriminations pèsent sur les demandes de stage. Il propose que les établissements de formation soient investis d'un rôle de tiers de confiance. Ils seraient alors chargés de répartir les élèves dans les différentes entreprises offrant des possibilités de stage, en fonction de leurs compétences et de leurs aptitudes, l'entreprise s'engageant à respecter ce choix.

Encadré 7. Quels sont les avantages du CV anonyme ?

Pour les personnes concernées, le CV anonyme présente trois avantages :

- il est intuitivement établi que les discriminations à l'embauche sont très fréquentes au stade de l'examen des CV. Un *testing* réalisé en 2004 par le chercheur Jean-François Amadiou, a permis de montrer, statistiquement cette fois, que, lorsqu'un homme blanc, jeune, parisien est convoqué à 75 entretiens, le même homme résidant au Val Fourré n'est convoqué que 45 fois, âgé de plus de 50 ans 20 fois, maghrébin 14 fois, handicapé cinq fois. Il est par ailleurs établi par toutes les études que la discrimination joue moins lors du face à face de

l'entretien que lors de l'examen des CV. Le CV anonyme permettrait de lever le blocage du premier entretien, ce qui est en soi déterminant ;

- le CV anonyme permettrait de mieux établir la preuve des discriminations. Il est impossible de connaître le nombre des CV que les entreprises jettent à la poubelle pour des raisons liées à l'origine ethnique des personnes. En revanche, un recruteur ne peut pas dissimuler le nombre et la nature des entretiens d'embauche qu'il réalise ;

- enfin, le CV anonyme pourrait concerner toutes les personnes, celles qui sont discriminées en raison de leur origine ethnique, mais aussi celles qui le sont en raison de leur handicap ou de leur sexe, voire de leur âge, bien que l'anonymisation soit sur ce point plus difficile.

Mais le CV anonyme présente aussi de nombreux avantages pour les entreprises et la société :

- le CV anonyme est un progrès « gagnant – gagnant » : gagnant pour l'entreprise qui élargit son vivier de recrutement et augmente ses chances de recruter les meilleurs, gagnant pour la société en général dont la cohésion est renforcée ;

- il est dans l'intérêt des entreprises que règne la paix pour faire des affaires. Or, la discrimination raciale, parce qu'elle nourrit des révoltes, constitue une menace pour la paix civile ;

- lorsque la société est déchirée et qu'une partie de la population rencontre des difficultés d'intégration, l'entreprise risque, si elle ne contribue pas à résoudre le problème, de devenir le bouc émissaire des frustrations ;

- enfin, les entreprises, en « ségrégant » des populations, même involontairement, se privent de talents dont elles ont besoin.

Il est relativement facile de mettre en place le CV anonyme, au moins dans les grandes entreprises :

- au sein des grandes et des moyennes entreprises, une cellule indépendante de la DRH peut recevoir les CV et les « anonymiser » avant de les transmettre à la DRH et aux services recruteurs qui décideront de convoquer les candidats à partir du CV « anonymisé » ;

- les cabinets de recrutement peuvent s'engager à transmettre des CV « anonymisés » à leurs clients ;

- ce processus peut également être mis en place par les antennes locales des fédérations professionnelles, les chambres de métiers ou les chambres de commerce et d'industrie.

Au total, si le CV anonyme ne constitue pas à lui seul une politique d'équité, il apparaît qu'il pourrait grandement y contribuer.

4. Permettre l'ascension sociale

Comme l'écrit Jacqueline Costa-Lascoux, « la politique de l'intégration illustre la passion française de l'égalité »³⁰. Or les chiffres cités plus haut montrent que l'égalité des chances n'est pas assurée pour les migrants et leurs enfants, particulièrement exposés à l'échec

³⁰ COSTA-LASCOUX, J., « Les échecs de l'intégration, un accroc au contrat social », *Pouvoirs*, n°111, nov. 2004

scolaire, au chômage, à la délinquance. Il convient donc de mettre en œuvre des politiques d'action positive en faveur de ces populations pour leur permettre de réussir leur intégration : c'est l'objet de la discrimination positive.

A la différence des Etats-Unis, les mesures de discrimination positive existantes (ZEP, logement, parité) sont dénuées de toute orientation élitiste : « l'affirmative action *ne cherche pas à lutter contre la pauvreté, mais à réduire l'écart entre différents groupes* »³¹. Elle est donc inefficace puisqu'elle cherche le retour à l'équilibre davantage que le dynamisme. Une étude menée par Francis Kramarz montre par ailleurs que la politique des ZEP n'a eu aucun effet significatif sur la réussite des élèves mesurée par le taux de passage en quatrième et en seconde et le taux de succès au baccalauréat, faute notamment de moyens réellement conséquents et d'un accompagnement individuel des élèves.

Le principal levier d'intégration que constitue l'éducation est aujourd'hui particulièrement en panne. Dans les quartiers défavorisés, il n'est pas rare de voir des écoles primaires dont la quasi-totalité des élèves sont issus de populations non-francophones : l'effet pervers de la carte scolaire est de renforcer l'homogénéité scolaire des enfants qui habitent dans les quartiers les plus pauvres. Le rapport Thélot publié à l'automne 2004 proposait d'ailleurs de mettre fin au fonctionnement des établissements scolaires les plus dégradés et de répartir leurs élèves dans les autres établissements scolaires de la ville, afin de maintenir une forme d'hétérogénéité sociale. S'agissant de l'accès aux grandes écoles et aux classes préparatoires, il existe des blocages très nets empêchant l'accès des élèves issus de l'immigration. La politique volontariste menée, avec des méthodes différentes, par Sciences-Po et par l'ESSEC pour les élèves des établissements situés en ZEP, donne un signal très positif aux élèves issus de l'immigration.

Encadré 8 : une expérience scolaire originale : les *charter schools* aux Etats-Unis

Les *charter schools* sont des établissements non-communautaires généralement financés par des fonds publics, qui bénéficient d'une complète autonomie de fonctionnement, dans le cadre d'un contrat (*charter*) précisant leurs missions, leurs objectifs académiques et les procédures d'évaluation qu'ils devront respecter. Ces établissements bénéficient du même niveau de financement que les autres établissements scolaires publics, mais sont entièrement libres de l'utilisation de ces moyens comme du choix de leurs enseignants.

L'idée des *charter schools*, inspirée des théories de Milton Friedman, remonte à la fin des années 1970, mais elle a été théorisée en 1988 simultanément par :

- Ray Budde (rapport *Education by charter, restructuring school districts*), qui proposait de passer des contrats avec des enseignants pour leur permettre de mettre en œuvre de nouvelles méthodes ;

- et par Albert Shanker ("Restructuring our schools", *Peabody Journal of Education*), qui proposait d'étendre ces contrats à l'ensemble des personnels d'un même établissement scolaire.

La réflexion sur les *charter schools* est à l'origine une forme de réponse au vaste débat soulevé par la parution du rapport *A Nation at Risk* en 1983 qui démontrait que les défaillances du système public d'éducation américain bloquait l'ascension sociale des individus les plus défavorisés et faisait peser une menace à long terme sur la prospérité du pays.

³¹ CALVES, G, « Les politiques françaises de discrimination positive : trois spécificités », *Pouvoirs, op.cit.*

Depuis l'ouverture de la première *charter school* dans le Minnesota en 1992, les établissements de ce type ont essaimé. On compte environ trois mille établissements de cette nature qui regroupent aujourd'hui 685 000 élèves dans 38 Etats. Quatre autres Etats (l'Iowa, le Tennessee, Washington et le Maryland) ont adopté des lois permettant l'ouverture de *charter schools*, mais n'en comptent aujourd'hui aucune.

L'enseignement dans les *charter schools* est strictement gratuit. Ces écoles proposent généralement des programmes d'enseignement spécialisés autour de champs disciplinaires particuliers (les arts, la technologie, etc.) ou adaptés aux caractéristiques de leur population scolaire. La demande croissante d'enseignement à distance a suscité récemment un fort développement de « *cyber- charter schools* »

Les *charter schools* se caractérisent le plus souvent par un nombre d'étudiants plus faible que dans les établissements publics traditionnels. En 2002, elles accueillait 242 élèves en moyenne, contre 539 dans les établissements publics traditionnels. Reprenant à leur compte le slogan *small is beautiful*, les *charter schools* mettent en avant leur capacité à proposer un meilleur suivi individuel des élèves, une meilleure sécurité et une implication souvent plus forte de la part des étudiants.

Pour une politique européenne d'asile, d'immigration et de développement dans un contexte mondial

Table ronde n°4

1. La politique européenne d'asile et d'immigration aujourd'hui

La politique commune en matière d'asile et d'immigration est récente.

Malgré les politiques migratoires restrictives mises en place depuis les années 1970 dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne, le volume des flux migratoires entrants reste important. La suppression des frontières intérieures et la mise en œuvre de la libre-circulation des personnes au sein de l'Union européenne ont conduit les Etats membres à vouloir se doter d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration. Le traité de Maastricht puis, surtout, le traité d'Amsterdam ont posé les fondements institutionnels de cette politique commune en transférant à l'Union des pouvoirs en matière d'asile et d'immigration dans le cadre d'une compétence dite partagée (les Etats restent compétents lorsque l'Union n'est pas intervenue).

L'acte fondateur de la politique européenne de l'immigration est le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. Il définit un ensemble de mesures à mettre en œuvre dans un délai de cinq ans, autour de quatre principes d'action :

1. la prise en compte de la situation des pays d'origine dans la politique d'immigration pour favoriser leur développement et limiter par là même les flux migratoires ;
2. la priorité donnée à l'intégration des étrangers qui ont choisi de vivre et de travailler en Europe, ce qui suppose la lutte contre les discriminations et le respect de l'égalité de traitement, notamment en matière d'emploi. L'accès à la citoyenneté est cité comme l'aboutissement de l'intégration des étrangers souhaitant s'implanter en Europe de manière définitive ;
3. la nécessité d'une gestion plus efficace et d'une meilleure maîtrise des flux migratoires. Cela passe notamment par une répression accrue contre les filières d'immigration clandestine ;
4. l'affirmation du respect absolu du droit d'asile fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève.

La mise en œuvre de certaines mesures préconisées par le Conseil de Tampere a été accélérée en raison de l'élan politique qui a été donné à certains sujets communautaires, tels que Eurojust ou le mandat d'arrêt européen, par le Conseil extraordinaire de septembre 2001, convoqué à la suite des attentats terroristes du 11 septembre. Après le bilan à mi-parcours dressé au Conseil européen de Laeken en décembre 2001, le Conseil de Séville de juin 2002, principalement consacré à la « lutte contre l'immigration clandestine », a permis de définir un programme de mesures assorti d'un calendrier précis de mise en œuvre.

Le « programme de Tampere », qui couvrait une période de cinq ans, est arrivé à son terme en 2004. La Commission a publié en juin 2004 une communication visant simultanément à faire le bilan du programme de Tampere pour l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et à proposer des orientations pour les futures priorités.

Parmi les priorités identifiées par la Commission figurent :

- la promotion d'une véritable politique commune de gestion des flux migratoires par la mise en place d'une stratégie fondée sur l'admission légale à des fins économiques et la promotion de l'intégration ainsi que sur la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains ;
- le développement d'une politique européenne commune d'asile équitable en déterminant notamment un statut uniforme d'asile et de protection subsidiaire ;
- le renforcement de l'efficacité de l'action policière et des actions en matière de prévention de la criminalité ;
- le renforcement des actions en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme et des formes spécifiques de criminalité en se concentrant également sur la lutte contre la criminalité financière.

Lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE ont adopté le « Programme de La Haye », un nouveau programme pluriannuel sur cinq ans couvrant les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice. En matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières, le programme de La Haye prévoit les mesures suivantes :

- d'ici à 2010, instauration d'un système européen commun d'asile, doté d'une procédure et d'un statut communs s'appliquant aux bénéficiaires du droit d'asile ;
- définition de mesures permettant à des citoyens de pays tiers de travailler en toute légalité au sein de l'UE, et ce en fonction des besoins des marchés européens de l'emploi ;
- établissement d'un cadre européen visant à garantir le succès de l'intégration des immigrants dans les sociétés européennes ;
- renforcement des partenariats avec les Etats tiers afin d'aider ceux-ci à améliorer leurs systèmes d'asile, à mieux lutter contre l'immigration illégale et à mettre en oeuvre des programmes d'aide au retour ;
- mise en place d'une politique facilitant l'expulsion des immigrants illégaux et leur retour dans leurs pays d'origine ;
- création d'un fond pour le contrôle des frontières extérieures de l'Union avant la fin de l'année 2006 ;
- mise en place opérationnelle, d'ici à 2007, du Système d'Information Schengen II (SIS II) - une base de données regroupant des informations sur des biens dérobés et sur les personnes objets de mandats d'arrêt ;
- consolidation de la politique commune en matière de visas (création de centres de demande communs, introduction de données biométriques dans le système d'information sur les visas).

Encadré 9 . La convention de Schengen et ses développements

Les accords de Schengen, signés entre treize Etats membres de l'Union européenne (tous sauf le Royaume-Uni et l'Irlande), la Norvège et l'Islande, et entrés en vigueur à partir de 1995, autorisent la libre circulation des personnes et harmonisent les contrôles des voyageurs au sein de l'espace constitué par ces Etats. L'intégration dans l'espace Schengen des dix pays rentrés dans l'Union le 1^{er} mai 2004 n'a pas été immédiate. Ceux-ci ne feront pas partie de l'espace Schengen avant 2006 au plus tôt.

Ces accords prévoient que les polices et instances administratives et judiciaires des différents Etats se prêtent assistance pour la prévention et la recherche d'infractions, dans un cadre de coopération intergouvernementale. Elles mettent en commun leurs informations et coordonnent leurs actions de lutte contre tout type de criminalité (trafic de stupéfiants, grand banditisme, traite des femmes...), notamment dans le cadre d'Europol (office européen de police) et d'Eurojust (réseau de magistrats des Etats de l'Union). Au-delà des frontières de leur pays et dans une zone déterminée, les policiers peuvent ainsi poursuivre (mais non arrêter) les personnes en infraction. Ils doivent obligatoirement informer l'Etat dans lequel ils se trouvent pour lui demander son assistance. Le Système d'information Schengen est un réseau informatique composé d'une section centrale à Strasbourg et de sections nationales dans chacun des Etats Schengen. Il dispose d'informations, fournies par les autorités policières et judiciaires de chaque pays, sur les personnes recherchées et les objets volés (armes, voitures...).

« Schengen plus »

Le 28 mai 2005, sept pays (la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) ont décidé d'échanger des données biométriques (empreintes digitales et génétiques) en signant l'accord « Schengen plus » qui renforce leur coopération policière. Selon les termes de cet accord, « Schengen plus » devrait permettre d'« accroître leur coopération transfrontalière, notamment pour combattre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et l'immigration illégale ».

La possibilité d'échanger entre Etats des données sur les empreintes digitales et génétiques devrait par exemple permettre d'améliorer l'identification des criminels sexuels itinérants, des trafiquants d'hommes et de biens, et des étrangers en situation illégale masquant leur véritable identité. L'accord permettra aussi d'échanger des données sur les hooligans et sur des terroristes potentiels et donnera la possibilité aux compagnies aériennes de se doter de gardes armés à bord d'avions de ligne. Le texte prévoit aussi que, dès que deux pays l'auront, ils pourront commencer à s'échanger des données sans attendre la ratification d'autres pays.

La politique européenne d'asile et d'immigration a été retardée par les règles d'adoption des décisions.

La politique européenne d'asile et d'immigration comprend quatre volets principaux : le contrôle aux frontières et les règles de délivrance des visas de court séjour ; l'asile ; l'immigration illégale ; l'immigration légale.

Introduite dans les textes institutifs à compter du traité de Maastricht (dans le cadre du troisième pilier) et dans le cadre des accords de Schengen, la politique européenne d'asile et d'immigration et l'acquis Schengen ont été « communautarisés » par le Traité d'Amsterdam,

tout en restant régis, à l'exception d'une partie de la politique des visas, par la règle de l'unanimité. C'est ce qui explique, d'une part, que jusqu'à ce jour, peu de textes communs aient pu être adoptés au niveau communautaire, d'autre part, lorsque ces textes existent (asile, regroupement familial), qu'ils se contentent de fixer des normes minimales qui ne forment pas une politique commune en matière d'asile et d'immigration. Au cours de la même période (1997-2004), la plupart des Etats européens ont modifié leur propre dispositif législatif, tant il est vrai qu'il est plus facile de modifier une législation interne que de se mettre d'accord à 12 (UE 15 moins le Royaume-Uni, l'Irlande et Danemark), à 15, à 22 (les mêmes plus les 10 nouveaux) ou encore à 25, selon les différentes décisions à prendre.

Toutefois, depuis le 1er mai 2004 en partie (visas), et surtout depuis le premier trimestre 2005, conformément à une décision du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 et du Conseil des ministres de l'UE du 22 décembre 2004 (Conseil agriculture), sans attendre la ratification du traité constitutionnel, la politique communautaire du contrôle des frontières extérieures et des visas de courte durée, de l'asile et de l'immigration illégale est régie par la règle de la majorité qualifiée (utilisation de la passerelle prévue en la matière par le traité d'Amsterdam et par le traité de Nice). Seule l'immigration légale demeure régie par la règle de l'unanimité. Ce basculement devrait permettre d'accentuer dès maintenant l'action de l'Union européenne dans ces matières, malgré les difficultés de ratification du traité constitutionnel.

Cela étant, les intérêts des différents Etats membres demeurent assez divergents dans ce domaine. Les problèmes de pays tels que l'Italie, l'Espagne ou la France sont très différents de ceux des pays nordiques ou de pays plus petits. C'est la raison pour laquelle la France, sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy, essaie de développer une coopération renforcée, informelle à défaut de pouvoir être formelle, avec l'Allemagne, l'Italie, la Grande-Bretagne et l'Espagne (G5).

La gestion des migrations économiques, enjeu des politiques communautaires

Le Livre vert sur la gestion des migrations économiques présenté par la Commission le 11 janvier 2005 a pour objet d'ouvrir une vaste consultation sur le sujet après l'échec mémorable, en 2001, du projet de directive sur l'introduction de travailleurs étrangers salariés ou indépendants dans l'UE. Constatant l'impact du déclin démographique et du vieillissement de la population sur l'économie, la Commission s'interroge sur « les implications que la stratégie de migration économique aurait sur la compétitivité et, dès lors, sur la réalisation des objectifs de Lisbonne »³².

La Commission européenne note en effet qu'avec les taux d'immigration actuels, le déclin de la population active de l'Europe des 25 se traduira par une baisse du nombre de travailleurs de l'ordre de 20 millions entre 2010 et 2030, créant ainsi une contrainte très forte sur la croissance économique globale, le fonctionnement du marché intérieur et la compétitivité des entreprises européennes. Elle estime par conséquent que le recours à des flux d'immigration plus soutenus pourrait être de plus en plus nécessaire pour couvrir les besoins du marché européen du travail, tout en soulignant que l'immigration ne constitue pas en elle-même une solution au problème du vieillissement de la population.

³² La stratégie définie lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 vise à faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive à l'horizon 2010.

Cependant, les marges de manœuvre de la Commission restent limitées. La politique européenne d'immigration légale reste régie par l'unanimité (*cf. supra*). L'Allemagne et l'Autriche sont particulièrement opposées au passage à la majorité qualifiée en ce domaine. Le traité de Nice rappelle d'ailleurs que la détermination des volumes d'entrée des étrangers à fin d'emploi relève de chaque Etat membre. La proposition de directive relative à l'admission des étrangers aux fins d'emploi de 2001 a d'ailleurs été rejetée au motif qu'elle était contraire au principe de subsidiarité. Pourtant, si elle relève des politiques nationales, la décision d'un Etat membre d'admettre des ressortissants non-communautaires sur son territoire concerne bien évidemment l'ensemble de la Communauté, ainsi que l'a montré la polémique sur la récente régularisation espagnole.

Parmi les questions posées par le Livre vert, deux d'entre elles semblent particulièrement importantes :

1. quel degré d'harmonisation l'Union européenne devrait-elle chercher à atteindre ? Il existe trois options. La première est celle d'une approche horizontale qui créerait un cadre commun global en matière de migration économique. La deuxième option est celle de propositions législatives sectorielles qui pourrait concerner les travailleurs saisonniers, les personnes détachées au sein d'une même entreprise, les travailleurs possédant des qualifications particulières ou certains prestataires de service. La dernière option envisagée par le Livre vert est celle d'une procédure commune accélérée pour l'admission de migrants en cas de pénurie de main d'œuvre qui se déclencherait en cas de nécessité. Le but serait d'éviter une concurrence entre les pays européens pour le recrutement de certains travailleurs ;

2. quelle doit être la procédure d'admission pour les travailleurs immigrés ? La procédure la plus répandue dans les pays européens est celle de la sélection par l'employeur en fonction de ses besoins. L'Union européenne a adopté en 1994 le principe d'opposabilité de la situation de l'emploi qui permet de refuser cette demande s'il existe déjà une demande d'emploi équivalente sur le marché national. Ce mode de sélection favorise l'intégration de l'immigrant, qui dispose par définition d'un emploi à son arrivée sur le territoire. Il existe également des procédures de sélection reposant sur le pays d'accueil. A la différence de la sélection par l'employeur, cette procédure part donc de l'analyse des besoins de main d'œuvre au plan global. Ce système permet de sélectionner les individus en fonction de leur potentiel d'intégration dans la société d'accueil et assure une certaine maîtrise du niveau des entrées. Ces deux types de procédures de sélection peuvent être combinées dans un système mixte associant un système à points pour l'immigration qualifiée et laissant aux employeurs le soin de recruter la main d'œuvre peu qualifiée en fonction de leurs besoins.

2. Mener une politique attractive à l'égard des étudiants

Les étudiants et les travailleurs qualifiés, objet de concurrence internationale

Les flux migratoires concernent des migrants de plus en plus qualifiés. L'attraction des migrants les plus qualifiés participe pleinement de la compétitivité des économies des pays développés. En Europe, c'est le Danemark qui attire le plus d'étrangers diplômés dans l'ensemble de ses flux migratoires (58%). Cependant, il n'existe pas de politique commune européenne destinée à attirer les migrants les plus qualifiés.

Pour attirer ces élites et forger avec elles des liens durables, de nombreux Etats cherchent à les attirer dès leur formation. Le nombre d'étudiants étrangers est en augmentation constante dans l'ensemble des pays développés. En Australie et au Canada, des politiques actives d'accueil des étudiants étrangers ont permis une augmentation rapide du nombre d'étudiants étrangers. Au Canada, les nouvelles entrées d'étudiants étrangers se sont élevées à plus de 68 800 en 2002, alors qu'elles évoluaient au rythme de 30 000 étudiants supplémentaires en moyenne chaque année. En 2002, les entrées d'étudiants étrangers en Australie ont progressé de près de 48% par rapport à l'année précédente.

De nombreux pays développés ont développé des programmes spécifiques destinés aux étudiants étrangers et simplifié les procédures administratives permettant leur admission sur le territoire. En Allemagne, en Autriche, en France, les étudiants étrangers ont obtenu l'autorisation de travailler parallèlement à leurs études. En juillet 2002, le Royaume-Uni a adopté des mesures destinées à faciliter l'entrée et le séjour des étudiants étrangers, qui seront autorisés à résider et à travailler au Royaume-Uni après y avoir effectué leurs études. Il en est de même en France.

Le prestige des formations proposées, la simplicité des procédures d'admission sur le territoire, les perspectives professionnelles offertes, sont autant de critères permettant d'accroître sensiblement la présence des étudiants étrangers. Selon Davesh Kapur³³, les formations supérieures sont d'autant plus attractives qu'elles sont dispensées dans une langue internationale ; ce qui va naturellement à l'avantage des pays anglophones.

Depuis 2002, les Etats-Unis observent toutefois une baisse du nombre d'étudiants étrangers présents dans leurs universités (de l'ordre de 2,4%). Cela tient aux restrictions de la politique des visas après les attentats du 11 septembre et au doublement de la durée nécessaire à l'obtention du visa (deux mois). Cela procède également des politiques plus attractives mises en place par les pays européens.

Ce constat tend à démontrer que le nombre potentiel d'étudiants étrangers est une donnée fixe et que les pays développés sont en réalité en concurrence pour les attirer.

La politique de recrutement des étudiants et des travailleurs très qualifiés est par ailleurs critiquée par certains observateurs comme provoquant un exode des cerveaux très préjudiciable au développement des pays d'origine. Il apparaît en réalité que les liens entre développement et exode des cerveaux sont complexes :

- en premier lieu, l'expérience de l'Inde montre qu'un exode temporaire des cerveaux peut se révéler très bénéfique à terme. Le dynamisme de l'Inde en matière informatique est la conséquence directe de l'installation dans la *Silicon Valley* de nombreux informaticiens indiens ;
- en deuxième lieu, la recherche, par les pays du Nord, de personnes qualifiées dans certains domaines peut être à l'origine d'une émulation interne très bénéfique et de la création de nombreuses écoles par les pays d'origine ;

³³ Professeur à Harvard, auteur de *Give me your best, your brightest*

- en troisième lieu, le concept d'exode des cerveaux n'a pas grand sens pour des pays tels que l'Inde et la Chine dont les populations potentiellement concernées sont très nombreuses.

La réflexion sur la question de l'exode des cerveaux doit néanmoins se poursuivre et le concept de « circulation des cerveaux » davantage mis en avant.

La France est attractive mais n'a pas de stratégie spécifique.

En 2003-2004, 245 300 étudiants étrangers poursuivent des études dans l'enseignement supérieur français, soit plus d'un étudiant sur dix³⁴. Depuis la rentrée 1998, le nombre d'étudiants étrangers augmente chaque année à un rythme plus élevé que celui des étudiants français. Plus de huit étudiants étrangers sur dix sont inscrits dans une université, alors que ces établissements regroupent moins de deux étudiants sur trois. La répartition des étudiants étrangers est très inégale : les académies de Paris et Créteil accueillent à elles seules près d'un étudiant étranger sur trois.

L'orientation des étudiants étrangers varie selon leur nationalité. Ainsi, les étudiants d'Afrique de l'Ouest sont attirés par les formations professionnalisantes (STS, IUT, IUP,...), alors que les étudiants algériens, tunisiens, et originaires du Moyen-Orient sont concentrés dans les formations de troisième cycle et les écoles doctorales. Les Marocains sont davantage inscrits dans les classes préparatoires aux grandes écoles scientifiques et dans les écoles d'ingénieurs.

L'attractivité de la France est un atout, mais celui-ci est mal valorisé. La France ne sélectionne pas les étudiants qu'elle accueille dans ses établissements universitaires, pas plus qu'elle n'oriente ceux-ci vers les formations les plus valorisantes pour notre pays et pour les pays d'origine. Les universités sont libres de leur politique de recrutement et il n'y a pas de stratégie globale.

Par ailleurs, une des raisons de l'attractivité de la France est peut-être à rechercher dans la gratuité des études supérieures. La France accueille donc de nombreux étudiants étrangers ; mais rien ne prouve qu'elle accueille les meilleurs d'entre eux.

De plus, la complexité du système d'enseignement supérieur est peu lisible pour les étudiants étrangers : la présence numérique importante des Marocains dans les classes préparatoires aux grandes écoles s'explique sans doute par les liens historiques qui unissent la France et le Maroc, d'où une meilleure connaissance du fonctionnement du système universitaire.

3. Promouvoir le co-développement

³⁴ « Les étudiants étrangers en France », *Note d'information* n°04.23, ministère de l'Éducation nationale, septembre 2004

Des flux financiers considérables

Les flux migratoires sont d'autant plus importants que la différence de niveau de vie et de croissance économique est forte. A l'échelle européenne, un programme pluriannuel d'assistance technique et financière a été mis en place pour la période 2004-2008. Doté d'un budget de 250 millions d'euros, il permet de financer une meilleure information des pays d'origine sur les conditions d'entrée et de séjour dans l'Union européenne, ainsi que le renforcement des liens entre les migrants et leur pays d'origine. Il encourage notamment l'utilisation des sommes transférées pour les investissements productifs plutôt que la consommation immédiate et soutient les programmes de microcrédit.

Aujourd'hui, les transferts opérés par les migrants en direction de leur pays d'origine représentent plus du double de l'aide publique mondiale aux pays en développement : 126 milliards de dollars par an contre 60 milliards. En 2004, les sommes transférées ont augmenté de 10 milliards de dollars. Le co-développement, défini comme la participation directe des migrants au développement de leur pays d'origine, apparaît par conséquent comme l'une des formes les plus efficaces de redistribution des richesses en direction des pays en développement. Localement, ces flux ont des effets très importants. Ainsi, les flux monétaires privés en direction du Sénégal ont été multipliés par cinq entre 1999 et 2003 pour atteindre 360 millions d'euros. Le microcrédit est l'une des destinations privilégiées des fonds du co-développement. Environ 60 millions de personnes bénéficieraient aujourd'hui de microcrédits dans le monde. En Afrique de l'Ouest, le nombre d'organismes de microcrédit a été multiplié par six depuis 1993 : 15% de la population active en bénéficie.

Le passage de l'épargne à l'investissement reste soumis à de fortes contraintes.

Cependant, selon un rapport de l'AFD³⁵, la spécificité des transferts de l'épargne des migrants fait peser de nombreuses contraintes sur la pratique du co-développement :

- l'épargne est entamée par des dépenses urgentes dans le pays d'origine ; les migrants ne parviennent donc pas à réunir les fonds nécessaires à des investissements ultérieurs plus conséquents ;
- le recours aux systèmes parallèles d'acheminement des sommes transférées fait peser un risque de perte important. De nombreux immigrés trouvent le système marchand trop onéreux et pas assez pratique (trop forte distance sur place pour récupérer les sommes) ;
- l'épargne depuis un pays développé ne permet pas forcément d'obtenir un crédit sur place, contraignant les immigrés à investir par tranche, par exemple dans leur projet de construction d'une habitation ;
- la réalisation d'un investissement productif à distance présente également de nombreuses difficultés d'accès au crédit et de choix du maître d'ouvrage sur place ;
- destiné à des populations pauvres, le microcrédit reste cher avec des taux d'intérêt variant entre 17% et 30%.

³⁵ AFD, *Migration et phénomènes migratoires. Flux financiers, mobilisation de l'épargne et investissement local*, avril 2004.

Malgré l'importance des volumes financiers en jeu dans les pratiques de co-développement, leur aspect informel pèse sur leur efficacité réelle. Si en théorie économique, il existe une équivalence comptable entre l'investissement et l'épargne, dans les faits les structures permettant de rapprocher l'acte d'épargner de celui d'investir sont insuffisantes. Il convient donc de construire des mécanismes innovants pour répondre à la diversité d'usage des transferts d'épargne et d'assurer la continuité des flux financiers par un meilleur partenariat entre les organismes bancaires. Enfin, il semble indispensable, selon l'AFD, de mobiliser une série d'acteurs complémentaires permettant la bonne réalisation à distance des investissements sociaux et productifs.

En outre, il convient de trouver un équilibre entre l'avantage évident que les pays en développement retirent de ces flux et leur tentation d'y voir une source de revenu supplémentaire les incitant à développer l'exportation de main d'œuvre : le co-développement ne doit pas défaire la politique d'aide publique au développement dont l'objectif est le maintien sur place de la population active.

Bibliographie

Ouvrages

CANTO-SPERBER, M., (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Puf, 2004

GODET, M., *Le choc de 2006 : démographie, croissance, emploi. Pour une société de projets*, Odile Jacob, 2003

LARCHER, S., *Après Sangatte... nouvelles immigrations nouveaux enjeux*, La Dispute, 2002

PELISSIER, M., PAECHT, A. (dir.), *Les modèles d'intégration en questions : enjeux et perspectives*, IRIS, PUF, 2004

SPIRE, A., *Etrangers à la carte – L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Grasset, 2005

TANDONNET, M., *Le grand bazar ou l'Europe face à l'immigration*, l'Harmattan, 2001

TANDONNET, M., *Le défi de l'immigration : la vérité, les solutions*, François-Xavier de Guibert, Paris, 2004

WEIL, P., *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset, 2002

WEIL, P., DUFOIX, S. (dir.), *L'esclavage, la colonisation, et après... : France, Etats-Unis, Grande Bretagne*, Puf, 2005

WEIL, P., *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique d'immigration de 1938 à nos jours*, Gallimard, 2005

WEIL, P., *La République et sa diversité - Immigration, intégration, discriminations*, Seuil, 2005

WIHTOL DE WENDEN, C., *Atlas des migrations dans le monde*, éditions Autrement, 2005

Rapports

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Immigration, marché du travail, intégration*, La Documentation française, 2002

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPENNES, *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, janvier 2005

COUR DES COMPTES, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004

OCDE, *Tendances des migrations internationales 2004*, SOPEMI, 2005

BEBEAR, C., *Des entreprises aux couleurs de la France - Minorités visibles : relever le défi de l'accès à l'emploi et de l'intégration dans l'entreprise*, Rapport au Premier Ministre, novembre 2004

BEGAG, A., *La république à ciel ouvert*, Rapport pour le ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, novembre 2004

BLIVET, L., *Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive*, note de l'Institut Montaigne, octobre 2004

GARCIA-JOURDAN, S., *L'Union européenne face à l'immigration*, note de la Fondation Robert Schuman, novembre 2004

SABEG, Y., MEHAIGNERIE, L., *Les oubliés de l'égalité des chances. Participation, pluralité, assimilation... ou repli ?*, Institut Montaigne, janvier 2004

SIMON, P., *Les discriminations ethniques dans la société française*, IHESI, 2000

Revue

Esprit, « L'Europe face aux migrations », n°300, décembre 2003

Pouvoirs, « Discrimination positive », n°111, novembre 2004

NOTES