

## POLITIQUES D'IMMIGRATION : BILAN D'UN ÉCHEC

**Jérôme Martinez**

**P.U.F. | Cités**

**2011/2 - n° 46**  
**pages 33 à 46**

**ISSN 1299-5495**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-cites-2011-2-page-33.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Martinez Jérôme , « Politiques d'immigration : bilan d'un échec » ,  
*Cités*, 2011/2 n° 46, p. 33-46. DOI : 10.3917/cite.046.0033  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour P.U.F..

© P.U.F.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## *Politiques d'immigration : bilan d'un échec*

Jérôme Martinez

Le 20 décembre 2010, Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, est auditionné par la commission des lois du Sénat, dans le cadre de l'examen du nouveau projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Cette banale audition, dont l'intérêt restera minime – tout au plus aura-t-elle permis aux experts attentifs des politiques d'immigration d'évaluer l'engagement du « nouveau » ministre de l'Immigration à défendre un projet de loi initié par son prédécesseur, Éric Besson –, concentre pourtant en quelques paragraphes l'essence des principes fondamentaux qui guident depuis bientôt quarante ans la politique française d'immigration et, depuis une vingtaine d'années, celle de l'Union européenne :

*« Les principes de la politique du gouvernement en matière d'immigration sont simples, clairs et justes : la France a le droit de choisir qui elle veut ou peut accueillir sur son sol ; tout étranger en situation irrégulière a vocation à être reconduit dans son pays d'origine, sauf circonstances exceptionnelles d'ordre humanitaire, sanitaire, social, politique ou religieux ; enfin, les étrangers accueillis légalement sur notre territoire bénéficient pour l'essentiel des mêmes droits économiques et sociaux que les Français. »*

D'apparence, ces principes semblent des évidences que toute personne sensée ne pourrait contester, sous peine d'être suspectée de naïveté, d'utopisme ou pire, de « droitdelhommisme » selon le terme péjoratif employé par plusieurs responsables politiques ces dernières années pour stigmatiser les associations de défense des Droits de l'Homme.

*Cités 46*, Paris, puf, 2011

Pourtant, au vu du nombre exponentiel de lois, plans et commissions ayant monopolisé l'attention de tous les gouvernements depuis quarante ans pour mettre en œuvre ces principes, de leur bilan économique, politique et humain, il semble pour le moins étonnant qu'aucun gouvernement n'ait songé à réinterroger les fondements de ces orientations pour en mesurer l'efficacité, la faculté de réalisation et de mettre en débat d'autres hypothèses.

#### 40 ANS DE POLITIQUES DE CONTRÔLE

Reprenons simplement ces principes : l'État est le régulateur des mouvements migratoires, et il lui incombe de renvoyer les étrangers illégaux et d'intégrer ceux légalement admis.

Historiquement, la rupture des politiques d'immigration intervenue au milieu des années 1970, puis l'émergence dans les décennies suivantes du traitement européen des questions migratoires marquent les fondements de ces principes.

De l'après-guerre aux années 1970, la politique d'immigration française, régie par l'ordonnance du 2 novembre 1945, est fondée sur la nécessité d'une main-d'œuvre abondante pour soutenir la reconstruction, puis le développement économique. L'immigration de travail, légale et illégale, est facilement acceptée et les renvois d'illégaux peu nombreux. Ces travailleurs, « accueillis » dans la précarité des foyers de travailleurs et des bidonvilles, sont d'autant mieux acceptés qu'ils restent temporaires, voués à vivre « *la valise sur la tête* »<sup>1</sup> en l'attente du retour.

Les années 1960 et 1970 sont également celles de l'affirmation du statut de réfugié, garanti par la convention de Genève de 1951. Des dissidents soviétiques aux réfugiés latino-américains, asiatiques ou africains, le devoir d'asile s'impose aux États démocratiques, nécessitant la mise en place d'un accueil de dizaines de milliers de réfugiés en France et en Europe. Enfin, le début des années 1970 voit l'émergence des cadres internationaux de protection des droits humains, dont l'effet sur les droits des migrants va être important.

1. Selon l'expression utilisée le 25 mai 1984 à l'Assemblée nationale par Georgina Dufoix, secrétaire d'État chargée des travailleurs immigrés, au moment de la création de la carte de résident de 10 ans.

Le choc pétrolier du milieu des années 1970 et la crise économique qui s'ensuit amènent le Gouvernement français à bloquer l'immigration de travail. La nouvelle orientation de fermeture des frontières se traduit par l'arrêt des régularisations au fil de l'eau des travailleurs étrangers et la réduction drastique de l'introduction de main-d'œuvre étrangère. La double peine (prison + expulsion) est introduite dans la loi en 1970<sup>1</sup>, et les premiers centres de rétention clandestins<sup>2</sup> se développent. Pour la première fois, l'orientation de la politique d'immigration est énoncée en des termes dont la parenté avec les propos de Brice Hortefeux est évidente : la répression de l'immigration irrégulière devient un impératif pour la France et la condition d'une bonne intégration des migrants légaux. Pourtant, malgré ces discours de fermeté, réaffirmant le pouvoir étatique dans le contrôle de la circulation et l'installation des personnes, les premières larges brèches apparaissent dans cette politique répressive qui se met en place. Le droit d'asile, défini par la convention de Genève, impose aux États l'accueil des demandeurs d'asile, même lorsqu'ils entrent sur leur territoire illégalement. Les conventions internationales de protection des droits humains<sup>3</sup> leur imposent également de garantir l'exercice des droits fondamentaux, notamment celui au respect de la vie privée et familiale. Sous l'effet des revendications des travailleurs migrants installés en France et d'un long combat juridique, la France se trouve dans l'obligation de mettre en œuvre des législations respectant ces conventions internationales et de légaliser une immigration familiale à travers le regroupement familial et le droit au séjour des membres de famille de Français.

Par ces deux voies, du droit d'asile et du droit de vivre en famille, la France se trouve dans l'obligation de créer des voies légales d'immigration dont elle ne dispose, jusqu'à aujourd'hui, que de la faculté d'adapter les modalités d'application sans pouvoir les remettre en cause.

Les années 1980 sont marquées par l'édification de l'arsenal juridique et administratif nécessaire pour la mise en place de ces impératifs de répression de l'immigration irrégulière et d'intégration des migrants légaux. Sur le plan répressif, les centres de rétention administrative sont légalisés

1. Loi du 31 décembre 1970 sur la lutte contre la toxicomanie créant une nouvelle mesure d'interdiction du territoire français à l'encontre d'étrangers condamnés.

2. Tel le centre de rétention administrative sur le port d'Arenc à Marseille.

3. *Convention européenne des droits de l'Homme* notamment.

en 1981 et en 1986<sup>1</sup>, les reconduites à la frontière sont accélérées par la création d'une mesure administrative d'éloignement (l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière). Les premiers charters d'expulsés sont organisés en 1986<sup>2</sup>.

Sur le plan de l'intégration, la carte de résident de 10 ans est créée à l'issue de la Marche pour l'égalité en 1983<sup>3</sup>. Stabilisant durablement le droit au séjour des étrangers ayant vocation à rester en France, particulièrement du fait de leurs attaches familiales, elle devient l'outil d'intégration par excellence.

Cette même période est marquée par l'émergence du front national et la contamination du discours politique, à la fois par la peur de l'étranger et par l'amalgame entre immigration, délinquance et chômage. Dans un contexte de crise sociale et identitaire, l'étranger devient un bouc émissaire facile, justifiant le durcissement des politiques de contrôle et d'intégration. Cette crainte de ce qu'on nommera « l'appel d'air » verrouille durablement toute pensée progressiste en faveur d'autres modes d'appréhension des phénomènes migratoires.

Les années 1990 et 2000 accélèrent ce processus de fermeture. En 1991, face à l'augmentation importante du nombre de demandeurs d'asile, de nouveaux obstacles sont créés à l'accès à la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, notamment *via* la suppression du droit au travail des demandeurs pendant l'examen de leur demande. Les différentes lois sur l'immigration<sup>4</sup> restreignent peu à peu le droit de vivre en famille, imposant des conditions nouvelles et revenant par vagues successives sur la carte de résident de 10 ans. La machine à expulser s'emballa avec l'augmentation, par les différentes lois adoptées, de sept à trente-deux jours de la durée maximale de rétention administrative des étrangers irréguliers en 1993 et 2003, la multiplication par trois du nombre d'étrangers enfermés dans les centres de rétention (35 000 par an aujourd'hui) et l'édiction d'objectifs chiffrés d'expulsion des étrangers aux administrations et services de police.

Face à la poursuite du discours de stigmatisation des migrants s'élèvent des voix multiples, entraînées par l'émergence spectaculaire du mouvement des sans-papiers lors de l'occupation à Paris de l'église Saint-Bernard,

1. Loi, dite « Pasqua » du 9 septembre 1986.

2. <http://www.ina.fr/fresques/jalons/Html/PrincipaleAccueil.php?Id=InaEdu01133>

3. <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/55/marche.html>

4. Lois en 1991, 1993, 1997.

en mars 1996, puis, quelques années plus tard, en 2004, par la création du Réseau éducation sans frontières (resf).

Cette période est surtout marquée par l'émergence de la politique commune de l'Union européenne (ue) en matière d'appréhension des questions migratoires. En 1995, l'espace Schengen fait tomber les frontières internes aux États membres en matière de circulation des personnes et instaure en contrepartie une politique commune de gestion des visas d'entrée dans l'ue. Les frontières externes de l'Union s'érigent en forteresse à l'encontre des migrants du Sud. Plusieurs directives européennes sont adoptées, sur le droit d'asile (1990 et 2003), le regroupement familial (2003), l'expulsion et le renvoi des illégaux (2008).

En 2008, à l'initiative de la présidence française de l'ue, un Pacte européen sur l'asile et l'immigration est adopté par les États membres. Celui-ci entérine au niveau européen l'orientation donnée par la France depuis le milieu des années 1970 aux politiques migratoires.

Cinq axes sont ainsi définis :

- organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins, et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration ;
- lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit des étrangers en situation irrégulière ;
- renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ;
- bâtir une Europe de l'asile ;
- créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

Ces cinq axes, reprenant pour les amplifier les orientations nationales et européennes en œuvre, conduisent l'Union et ses États membres à développer concrètement des actions fortes :

- l'adoption de la directive « Retour » sur l'expulsion des étrangers en 2008 prévoit notamment la banalisation de l'enfermement des migrants illégaux en Europe par la possibilité d'utiliser l'enfermement administratif pour une durée allant jusqu'à dix-huit mois. Assimilant les migrants irréguliers à une « menace pour l'ordre public », ces dispositions légitiment des mesures de bannissement durable du territoire européen et le déverrouillage des protections humanitaires, notamment concernant les mineurs étrangers ;

- l'interdiction des régularisations massives, telles celles pratiquées par l'ensemble des États européens ces vingt dernières années pour épurer les situations rendues inextricables d'étrangers ayant construit des liens personnels et familiaux forts avec l'Europe, sans pour autant bénéficier d'un droit au séjour ;
- le développement d'une politique européenne sur l'immigration de travail, reprenant le modèle anglo-saxon d'une immigration dite « choisie », voulue attrayante pour les migrants hautement qualifiés et les chercheurs. Cette voie nouvelle, placée en concurrence avec des modèles équivalents en Amérique du Nord ou dans les pays émergents, inscrit l'Europe sur le « marché mondial des cerveaux » ;
- plus fondamentalement l'Union européenne met en place depuis quinze ans une stratégie mondialisée de gestion des migrations. Dès le milieu des années 1990, des accords sont négociés avec les « pays-frontières » (Maroc, Libye, Turquie, pays d'Europe de l'Est notamment) afin qu'ils mettent en place un arsenal juridique et policier pour assurer leur rôle de gendarme des frontières de l'Union. À partir des années 2000, des millions d'euros sont débloqués par l'UE pour former et mettre en place le contrôle policier, sur le détroit de Gibraltar, dans la Méditerranée ou aux frontières de l'Est. Dans ces pays, des législations sur l'immigration ressemblant fortement aux législations européennes sont adoptées<sup>1</sup>.

Afin de convaincre ces États de mettre en place ces politiques, des accords « *de gestion concertée des flux migratoires* » sont négociés, mettant en balance l'aide publique au développement, les conditions d'accès des ressortissants de ces pays aux États européens, des accords de coopération économique, le règlement de questions diplomatiques sensibles (telle la question du Sahara occidental avec le Maroc) ou la normalisation de relations internationales (par exemple avec la Libye). Un chantage économique et politique est donc imposé aux pays d'origine ou de transit des migrants irréguliers, afin qu'ils facilitent leur retour en échange de la poursuite de la coopération internationale.

À partir de 2004, ce processus s'accélère. L'Union crée l'agence Frontex, mutualisant les forces policières et militaires des États européens au service du contrôle de l'immigration. L'Agence déploie progressivement son activité, lançant des opérations militaires d'envergure en Méditerranée. La plus spectaculaire sera l'intensification, en coopération avec les forces armées libyennes, des contrôles maritimes dans la partie centrale de la

1. Par exemple la loi 02-03 adoptée en 2003 au Maroc.

Méditerranée, aboutissant à la fermeture en octobre 2009 du célèbre camp de l'île de Lampedusa.

Mais la stratégie de l'Union européenne dans cette véritable « *guerre aux migrants* »<sup>1</sup> connaît à la fin des années 2000 un nouveau développement avec l'apparition de nouvelles zones de migrations vers l'Union. Ainsi, *via* des nouveaux accords de gestion et la déclinaison des accords de coopération policière plus anciens, de nouvelles frontières internes au continent africain s'érigent rapidement. Toute la zone du Sahel devient un enjeu sur le contrôle des voies migratoires<sup>2</sup>, dans le même temps qu'elle devient un enjeu quant aux menaces terroristes et au contrôle des ressources, notamment minières.

Ainsi, les trente dernières années ont vu l'édification d'un arsenal législatif, policier, politique et économique sans précédent, marqué par la même obstination à vouloir juguler l'immigration par les mêmes moyens de précarisation, de dissuasion et d'enfermement.

Cette politique globale, loin d'être réductible au concept de l'« Europe forteresse », étend les outils de contrôle sur plusieurs dimensions, internes aux États européens et au niveau international.

En interne, la précarisation et la mise sous condition des droits fondamentaux placent les migrants en situation d'insécurité juridique, en vue d'empêcher leur installation et de favoriser leur circulation permanente. Aux frontières de l'Union, les moyens policiers et militaires érigent un contrôle sans précédent des mouvements migratoires. Au niveau international, l'introduction de clauses migratoires dans les négociations économiques et commerciales, particulièrement avec les pays du Sud, vise à éloigner toujours plus les migrants. En effet, elles conduisent à rendre plus dangereuses les voies de passage et à faire reposer sur les pays du Sud la responsabilité du contrôle des migrations.

Compte tenu du développement phénoménal de la place des questions migratoires dans les politiques nationales et internationales et de ses impacts, il est difficile d'éviter le questionnement qu'il impose :

Quel est le bilan de cette politique ? Est-il adapté à ses objectifs affichés ?, justifié au regard de ses conséquences en matière d'atteintes aux libertés fondamentales ?

1. Cf. Emmanuel Blanchard et Anne-Sophie Wender, *Guerre aux migrants – le livre noir de Ceuta et Melilla*, Migreurop, Éd. Syllepse, 2007.

2. Lire le rapport 2009-2010 du réseau Migreurop « Aux frontières de l'Europe, contrôles, enfermement et expulsion ».

Du point de vue des chiffres, les données sont rares pour estimer dans quelle mesure cet ensemble de dispositifs a pu répondre aux objectifs d'enrayer l'immigration irrégulière.

En France, le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (ame), dispositif de protection sociale spécifique aux étrangers irréguliers, est estimé en 2009 à 227 000. Ce nombre constitue habituellement une base d'évaluation du nombre de sans-papiers en France, mais reste sujet à interprétation. Il est difficile d'estimer combien de ces bénéficiaires ont été expulsés ou ont quitté le territoire entre-temps et combien de sans-papiers, *a contrario*, n'ont pas demandé le bénéfice de cette protection maladie. Le nombre de bénéficiaires a connu une augmentation ces dernières années (ils étaient 190 000 en 2006), il est également difficile d'évaluer s'il s'agit d'un effet de la généralisation de l'usage de ce dispositif par les services de santé ou d'une augmentation générale du nombre de bénéficiaires.

En matière d'éloignement du territoire, plus de 35 000 personnes ont fait l'objet en 2009 d'un placement en rétention administrative, et 29 000 personnes ont été expulsées du territoire français. Le nombre de migrants illégaux placés en rétention connaît une lente augmentation, principalement liée à l'augmentation progressive des capacités de rétention administrative (1 732 places pour 22 centres de rétention en France). En revanche, le nombre d'expulsions, annoncé à grand renfort médiatique comme des objectifs chiffrés assignés aux préfetures, connaît une stabilisation entre 26 et 29 000 sur les quatre dernières années. Il faut signaler d'ailleurs que plus d'un tiers de ces expulsions concernent des ressortissants européens, roumains d'origine, Roms pour la plupart.

Enfin, il faut ajouter à ce chiffre près de 11 000 personnes placées à leur arrivée en France à la zone d'attente<sup>1</sup> à l'aéroport de Roissy.

Pour compléter ce tableau, il importe enfin d'indiquer que le nombre de premiers titres de séjour délivrés reste stable autour de

1. Les zones d'attentes ont été créées en 1992. Elles permettent à l'Administration de placer en rétention administrative un étranger arrivant sur le territoire, par voie aérienne, ferroviaire ou maritime le temps de vérifier la véracité des documents permettant son entrée légale en France, ou, le cas échéant d'évaluer son admission sur le territoire français au titre du droit d'asile.

100 000 titres chaque année<sup>1</sup>, dont près d'un tiers concernent des étudiants étrangers.

Que nous enseignent ces quelques chiffres ?

D'une part, la constance du nombre d'illégaux présumés sur le territoire français. En effet, la fourchette de 150 à 300 000 sans-papiers, communément annoncée par les pouvoirs publics depuis vingt ans, reste d'actualité au regard du nombre de bénéficiaires de l'ame et des éloignements réalisés. Par ailleurs, la stabilité des titres de séjour délivrés indique que les régularisations au cas par cas, pratiquées par les administrations pour régler des situations individuelles difficiles, – et dénoncées régulièrement par les associations ou les élus locaux – n'ont pas connu une explosion ou une réduction importante. Si le durcissement des pratiques des préfectures en matière de régularisation peut constituer une explication de la stabilité du nombre de titres de séjour délivrés, il est également possible d'interpréter ce chiffre comme la preuve d'une stabilité du nombre de situations individuelles et familiales nécessitant un règlement humanitaire par les pouvoirs publics.

Ainsi, il s'agit bien au fond d'une question d'interprétation : les politiques de dissuasion et de répression mises en œuvre ont-elles eu pour effet d'endiguer l'immigration irrégulière ou sont-elles inopérantes pour réguler une immigration illégale qui reste un fait constant ?

Les données européennes apportent un éclairage supplémentaire quant à l'efficacité des politiques de contrôle. La construction de la politique européenne en matière de contrôle des migrations est née principalement de la création de l'espace Schengen depuis 1995. Or, depuis cette date, chaque État européen a été contraint d'opérer régulièrement à des vagues de régularisations, plus ou moins larges et assumées, de migrants entrés ou demeurés illégalement sur leur territoire pour motifs de travail ou de liens personnels et familiaux. Ainsi, l'Espagne a réalisé en 2005 une opération de régularisation de près de 700 000 migrants, et l'Italie a encore engagé en 2010 une régularisation de près de 100 000 migrants.

En conséquence du développement des « *accords de gestion concertée des flux migratoires* », l'Europe tente depuis dix ans de mettre en place un contrôle accru en amont des routes migratoires. Si celui-ci a

1. Lire les données chiffrées du Haut Conseil à l'Intégration.

<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chiffres-cles-statistiques/>

pu visiblement limiter l'arrivée de migrants par les voies traditionnelles (détroit de Gibraltar, îles Canaries, Italie), il a eu pour conséquence d'ouvrir des routes nouvelles, plus dangereuses. D'après une étude récente<sup>1</sup>, près de 14 000 migrants seraient morts depuis 1988 aux frontières de l'Europe et chaque semaine apporte son lot de témoignages sur des voies d'immigration nouvelles à l'Est et au Sud de l'Europe. Ainsi, l'arrivée depuis février 2011 de plusieurs milliers de Tunisiens sur l'île de Lampedusa<sup>2</sup> et la nécessité de création d'un mur à la frontière gréco-turque<sup>3</sup> illustrent bien en fait que loin de stopper les migrations illégales, les politiques européennes ont d'abord pour effet de créer des routes plus longues, coûteuses et dangereuses.

Du point de vue de son efficacité à répondre à son objectif premier d'endigement des migrations irrégulières, cette politique est donc un échec.

Mais le regard statistique doit également se compléter d'un regard économique, politique et humain sur les effets de cette politique.

Du point de vue économique, le maintien dans l'illégalité d'un volant de 150 à 300 000 personnes sur le territoire français correspond sans nul doute à un manque à gagner de plusieurs centaines de millions d'euros pour les comptes sociaux français. Une bonne part de ces migrants travaillent, souvent durement, dans des secteurs flexibilisés et précarisés de l'économie (sous-traitance du bâtiment, services à la personne, confection, agriculture...). Ils vivent bien souvent des situations d'exploitation dans lesquelles les règles minimales du droit du travail ne sont pas respectées et ne peuvent pas cotiser aux caisses sociales. S'il est difficile de donner un chiffre précis aujourd'hui, au regard de la grande difficulté évoquée de dénombrer les personnes concernées et leur situation, il est toutefois possible de citer l'estimation des banques espagnoles de 600 000 millions d'euros d'apport des migrants aux comptes sociaux suite à la régularisation de 700 000 personnes en 2005.

L'apport économique d'une régularisation en matière de cotisations fiscales des entreprises serait sans doute bien plus élevé. En 2000, l'administration fiscale espagnole l'estimait à 59 milliards d'euros, bien que ce

1. <http://www.liberation.fr/monde/01092320867-14-000-refugies-sont-morts-aux-frontieres-de-l-europe>

2. île italienne située entre la Tunisie et la Sicile, dont le camp de rétention des étrangers avait pourtant été fermé en octobre de l'année précédente.

3. <http://www.lcp.fr/Projet-de-mur-a-la-frontiere-greco-11621.html>

chiffre doit être pondéré par les effets sur les coûts de main-d'œuvre du recours de ces entreprises à une main-d'œuvre régulière.

Enfin, le calcul économique doit prendre en compte le coût du dispositif de répression des immigrants illégaux, estimé en 2008 à plus de 530 millions d'euros, soit 27 000 € environ par reconduite exécutée... Ce coût pourrait d'ailleurs être alourdi de la charge budgétaire identifiable dans les budgets des administrations (police, justice...) liées au dispositif de répression de l'immigration illégale (contrôles, procédures, audiences, etc.).

Le coût politique, par nature encore plus difficilement mesurable par des données objectives, est lui considérable. Depuis quarante ans, la politique mise en œuvre a construit notre regard sur les étrangers à partir de la certitude d'être menacés par cet Autre, qui serait étranger à notre culture ou nos valeurs. En érigeant la peur comme seul prisme d'appréhension des migrations, cette politique, relayée par les forces politiques et les médias, a légitimé le discours faisant des étrangers des ennemis et non nos semblables. La montée en France et en Europe des partis xénophobes et racistes n'est-elle pas due à une légitimation de ce sentiment de peur plutôt qu'à une vision la plus objective possible des effets, positifs et aussi négatifs, des migrations sur nos sociétés ?

En matière d'effets sur les politiques publiques, nous assistons ainsi à l'emballement d'une machine devenue folle qui, faute de pouvoir répondre à cette peur, rend impérative pour chaque nouveau gouvernement l'édiction de réglementations de plus en plus dures afin de donner l'apparence d'une réponse collective à des questions mal posées.

Quant au coût humain, les témoignages quotidiens des migrants, transmis à travers les associations de défense de leurs droits et dans les médias, montrent, si besoin en était, que nous continuons ainsi à ériger un mur de haine. En multipliant les contrôles, obstacles, la stigmatisation des migrants, cette politique indigne brise des vies tout en réduisant les voies d'intégration des migrants amenés à demeurer en France.

Le bilan est parlant. Inefficace dans son objectif de réduction de l'immigration irrégulière, portant atteinte aux droits humains fondamentaux, déstabilisant les relations internationales, coûteuse économiquement, politiquement et humainement, cette politique est un échec.

C'est pourquoi il est urgent d'en réinterroger les fondements et de proposer des pistes pour une autre vision, apaisée, des politiques migratoires.

La Cimade, comme plusieurs associations et réseaux internationaux, a engagé depuis plusieurs années une réflexion sur les pistes d'une approche alternative des migrations, fondée sur les concepts de mobilité, d'hospitalité et de citoyenneté.

La mobilité internationale d'un nombre limité d'hommes et de femmes a toujours existé. Si les déséquilibres mondiaux du partage des richesses, de la dégradation des ressources naturelles ou des régimes politiques ont des effets sur les migrations, celles-ci restent locales et régionales. Les migrations sont un fait social, ordinaire et incontournable, une banalité de la mondialisation.

Une politique d'hospitalité n'est pas synonyme d'une vision caritative ou d'assistantat : elle signifie accueil de l'autre, considéré non comme un « débarquant », un être assigné aux marges de la société, exploitable et exploité, mais comme un être humain au parcours intelligible, qui prend ici sa part dans l'économie de la cité. Un être détenteur de droits à qui il s'agit d'assurer statut, stabilité d'existence, citoyenneté, dans le respect des principes fondamentaux.

La citoyenneté, comme la démocratie, est une construction de tous les jours. Des hommes et des femmes le démontrent par leur capacité de résistance à l'exclusion et d'ouverture de la cité à l'étranger.

Ces trois principes imposent un droit, celui à la mobilité, qui peut constituer la base d'une politique alternative intégrant tout autant l'intérêt des migrants et celui des pays d'origine et de destination. Il permet de reconnaître, au-delà du débat théorique sur la liberté de circulation des personnes et la légitimité des frontières, un rôle de régulation aux États et organisations continentales dans la limite du respect de ce droit fondamental.

La définition d'une politique alternative ne peut, c'est une évidence, faire l'impasse sur les raisons profondes poussant sur les routes de la migration forcée, de l'exil, des millions de personnes sur la planète. Il est donc évident que toute politique alternative n'a de sens que si elle s'accompagne d'une réorientation radicale des politiques d'aide au développement, un soutien indéfectible aux mouvements émancipateurs, une refonte du système économique international. Pour autant, il est également un fait historique que le développement et la démocratie au sud ne freineront pas les migrations. Ils en changeront les motifs, moins subis et forcés par

les contraintes de la misère et de l'oppression, et plus choisis comme une conséquence de la mondialisation des savoirs et des échanges.

Quoi qu'il en soit, nos États resteront confrontés aux migrations comme un fait s'imposant à eux, face auxquels seules les ressources de l'intelligence, de la dynamique créatrice des échanges et de la diversité permettront d'appréhender les migrants comme une chance pour nos sociétés.

Le droit à la mobilité propose une réponse intéressante. Il inscrit tout d'abord la migration comme un droit fondamental pour chacun de vivre dignement sur la planète. En donnant une nouvelle dimension au droit international, il s'oppose en cela à une vision ultralibérale qui ferait de la lutte de tous contre tous, au niveau planétaire, la seule règle admise. Les ravages sociaux, politiques, et environnementaux de cette conception des rapports humains ne sont plus à démontrer. Il est donc nécessaire, en matière de circulation des personnes, d'imposer que les droits humains soient le socle de toute politique de régulation des migrations.

Pour imaginer ce droit à la mobilité, plusieurs leviers pourraient être actionnés.

Au niveau international, la ratification d'outils juridiques garantissant le droit à la mobilité et la portabilité des droits (telle la Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants et de leur famille, aujourd'hui ratifiée par 44 États, mais aucun en Europe) ou l'émergence de cadres internationaux nouveaux, notamment concernant les « déplacés du climat »<sup>1</sup>. Ces droits auraient pour pendant le renforcement des instances internationales visant à leur mise en œuvre et leur respect, à l'instar du Haut-Commissariat pour les réfugiés de l'Onu, créé pour garantir le respect de la convention de Genève pour les réfugiés.

La réorientation des politiques internationales, notamment en matière d'aide publique au développement, ou l'encouragement des outils pour le codéveloppement des migrants pourraient également constituer des leviers, tout comme l'émergence de véritables politiques de voisinage, par exemple pour l'Europe avec les pays du pourtour méditerranéen, afin d'imaginer des espaces de circulation nouveaux.

Au niveau national ou continental, les États, régulateurs des mouvements migratoires au nom de leurs prérogatives, doivent avoir pour objectif d'offrir les conditions de succès d'une « bonne mobilité », en termes de règles, de politiques d'accueil et d'égalité des droits.

1. [http://www.cafe-geo.net/article.php3?id\\_article=1774](http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=1774)

La tension entre droits humains fondamentaux et légitimité des États pourrait ainsi être réduite par une convergence de politiques visant à favoriser l'hospitalité et la citoyenneté tout en maintenant les outils d'une régulation des entrées et sorties du territoire, afin de préserver les équilibres sociaux et démographiques.

Un ensemble de réformes pourraient ainsi être envisagées, visant, par une redéfinition des législations sur l'immigration, à réduire les statuts et droits spécifiques applicables aux étrangers, à favoriser les statuts stables en matière de séjour, à améliorer les politiques publiques d'intégration, à favoriser une bonne administration. Cet ensemble de mesures contribuerait à réduire au minimum le champ des outils de contrôle et de répression.

L'élaboration d'une alternative, si complexe et imparfaite soit-elle, a d'abord un but : démontrer qu'il n'y a pas de fatalité à la course répressive folle que mènent nos sociétés contre les indésirables, migrants et pauvres. Que la logique mécaniste de contrôle des « flux migratoires » à l'œuvre depuis quarante ans constitue une aberration contre laquelle il est grand temps d'opposer une autre vision. Respectueuse des droits fondamentaux, sans lesquels nous ne pourrions prétendre à notre propre humanité, et réaliste car répondant au fait migratoire par le pari de l'intelligence.