

NOTE
Les priorités de la Présidence française de l'Union européenne (6/8)
Pour une autre politique européenne de
l'immigration

Par Joël Roman,
philosophe et éditeur

Le 31 octobre 2008

Les ministres européens en charge de l'immigration vont signer officiellement le « pacte européen pour l'immigration », lors d'un sommet à Vichy les 3 et 4 novembre prochains. Ce texte est une des grandes priorités de la présidence française de l'Union européenne. Il porte la marque de Nicolas Sarkozy et de la politique qu'il a mise en œuvre en France.

C'est un succès diplomatique. La présidence française a réussi à imposer son texte en quelques mois. Il faut dire que les gouvernements de nombre d'Etats membres, plus encore que la France, subissent la pression des attaques xénophobes de l'extrême droite et des populistes. Le choix symbolique de Vichy, à cet égard, ne laisse pas de surprendre.

Mais le contenu du pacte est profondément critiquable. En apparence, ses cinq objectifs sont équilibrés : organiser l'immigration légale, lutter contre l'immigration irrégulière, renforcer l'efficacité aux frontières, bâtir une Europe de l'asile, favoriser le co-développement.

La réalité est toute autre : le pacte dessine une « Europe forteresse ». Il est avant tout centré sur la lutte contre l'immigration clandestine. Le partenariat avec les pays d'origine est organisé autour des accords de réadmission. Le souci de limiter le droit d'asile est omniprésent – avec notamment la volonté de refuser l'asile aux demandeurs ayant déjà immigré sur le territoire européen. L'« organisation » de l'immigration légale vise surtout à sa restriction. Seule l'immigration « choisie » des travailleurs qualifiés, encadrée par des quotas, est acceptée. L'immigration économique non-qualifiée et le regroupement familial basculent dans l'immigration « subie », à vocation irrégulière.

Cette Europe forteresse sera inefficace. Les exemples (Etats-Unis, Italie...) montrent que les dispositifs d'immigration légale sur base de quotas sont inopérants : les quotas de travailleurs non-qualifiés font appel d'air et sont toujours dépassés, les quotas de travailleurs qualifiés jamais atteints. Et ils sont hasardeux à mettre en place dans une économie flexible.

L'Europe forteresse est aussi dangereuse pour l'intégration. L'immigration réelle est stigmatisée comme immigration « subie », au nom d'une hypothétique immigration « choisie », largement irréaliste. Cette immigration stigmatisée est déjà implantée, souvent française : comment intégrer ces populations à qui l'ont dit qu'elles sont des Français « subis » ?

Une politique progressiste de l'immigration est pourtant possible. Réaliste : oui, il faut lutter contre l'immigration irrégulière, il faut une politique sévère contre les réseaux criminels de trafic d'êtres humains. Mais notre objectif politique doit être de restaurer une image positive de l'immigration, car l'Europe a besoin de flux migratoires positifs. Pour des raisons démographiques, économiques. Mais aussi parce que ce brassage migratoire fait partie de son ADN historique et culturel. Nous proposons en particulier de faire du « droit à la mobilité » une valeur fondamentale de l'Union. Les libéraux prônent la liberté de circulation pour tout – les capitaux, les entreprises, les biens et services : pourquoi les hommes en seraient-ils privés ?

Les 3 et 4 novembre à Vichy, se tient à l'initiative de Brice Hortefeux, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, un sommet des ministres européens en charge des questions d'immigration, afin de signer officiellement le pacte européen de l'immigration et de l'asile proposé par la présidence française.

Ce texte, adopté au Conseil européen "Justice, affaires intérieures et immigration" (JAI), qui s'est tenu les 7 et 8 juillet à Cannes, entend définir une politique européenne commune en matière d'immigration et d'asile. Il vise à aller au-delà des directives déjà adoptées (la dernière étant la directive retour en juin 2008) et, tout en s'inscrivant dans le prolongement de l'approche globale des migrations adoptée par le Conseil européen de décembre 2005 et du programme de La Haye (2004-2009), porte profondément la marque de Nicolas Sarkozy et de la politique qu'il a initiée en France, d'abord comme Ministre de l'intérieur puis comme président de la République. On retrouve en effet comme clé de voûte de cette politique européenne la notion d' « immigration choisie », idée force de Nicolas Sarkozy.

1 - LES PRIORITES DU PACTE

Le Pacte européen de l'immigration s'organise ainsi autour de cinq priorités :

- 1/ « Organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration. »
- 2/ « 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. »
- 3/ « Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières. »
- 4/ « Bâtir une Europe de l'asile. »
- 5/ « Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement. »

En apparence, il s'agit donc là d'objectifs équilibrés, qui articulent la nécessité d'accueillir l'immigration de travail, celle issue du regroupement familial et les demandeurs d'asile avec la lutte contre l'immigration clandestine. Mais derrière le flou des formules, c'est bien en réalité une politique essentiellement centrée sur la lutte contre l'immigration clandestine, qui dessine une « Europe forteresse », surtout préoccupée de limiter l'immigration sous toutes ses formes.

La plupart des Etats membres de l'Union européenne sont en effet comme en France sous la pression d'une opinion publique soumise aux attaques xénophobes de l'extrême-droite, préoccupée par l'immigration d'origine non-européenne : ils préfèrent donner des gages à ces craintes, quitte à les encourager et à les légitimer, plutôt que tenir à leurs concitoyens un discours de vérité et de responsabilité. Que la France soit le maître d'œuvre et le chef d'orchestre d'une attitude frileuse et manquant de courage n'est certes pas conforme au rôle qu'on voudrait lui voir jouer en Europe.

1.1 - L'IMMIGRATION CHOISIE

« Le Conseil européen appelle les Etats membres à mettre en œuvre une politique d'immigration choisie, notamment en fonction de tous les besoins du marché du travail, et concertée, en tenant compte de l'impact qu'elle peut avoir sur les autres Etats membres. »

La notion d'immigration choisie, Nicolas Sarkozy l'a souligné à maintes reprises, vise à un triple objectif : rompre avec la doctrine, qualifiée de mythique, de l'immigration zéro (« L'hypothèse d'une immigration zéro apparaît à la fois irréaliste et dangereuse »); distinguer l'immigration désirable, dite choisie, de l'immigration indésirable, appelée aussi subie ; permettre d'élaborer des quotas correspondant à cette immigration choisie, la référence à l'emploi venant ici préciser ce qui est habituellement laissé dans le flou (s'agit-il de quotas en fonction des qualifications, de l'emploi ou du pays d'origine ?). Or cette doctrine est hautement contestable, à bien des égards.

En premier lieu, elle ignore la complexité, la diversité, et l'enchevêtrement des motivations en matière d'immigration, rendant des plus contestables la rigidité des frontières entre immigration économique, immigration familiale et dans une certaine mesure asile. L'immigration familiale est notamment dans le droit fil de l'immigration de travail, correspondant au demeurant à l'application d'un droit fondamental des personnes, reconnu par les conventions internationales et la charte européenne des droits de l'homme. Inversement, en toute logique, l'immigration familiale devient une immigration économique, à mesure que les enfants parviennent à l'âge adulte.

Par ailleurs, l'immigration choisie en matière d'emploi supposerait une capacité de prévision et de chiffrage des emplois disponibles. La mise au point de ces quotas, longue et complexe, sera de toute manière inadaptée aux besoins d'une économie flexible, en constante mutation, et dont les prévisions en besoins de main d'œuvre n'excèdent pas quelques mois : on ne voit pas pourquoi ce qui est vrai en matière de formation, la nécessité de formations généralistes qui permettent ensuite une adaptation à des réalités professionnelles fort variées, ne le serait pas en matière d'immigration.

Si la notion d'immigration choisie est inopérante, à quoi sert-elle donc ? Sa fonction est essentiellement rhétorique et politique : faire apparaître les autres formes d'immigration comme de l'immigration subie, et jeter le discrédit sur celle-ci, ainsi que sur les personnes qui les composent. Comment les immigrés qui sont effectivement ici et leurs enfants peuvent-ils entendre cette « immigration subie » ? L'immigration réelle est ainsi stigmatisée, au nom d'une hypothétique immigration souhaitable, passablement irréaliste.

En matière d'immigration, la notion de politique concertée désigne habituellement la concertation entre les pays d'origine et les pays de destination. Ici, curieusement, c'est de la seule concertation entre les Etats membres qu'il s'agit : ce qui est sous-entendu dans cette phrase, c'est que la concertation en question, motivée par « l'impact » des politiques nationales d'immigration, concerne avant tout la gestion de l'immigration irrégulière : il s'agit d'interdire, ou du moins de limiter fortement la possibilité pour des Etats membres de procéder à des régularisations massives. Cette idée est d'ailleurs explicitée un peu plus loin : « [Le Conseil européen convient] de se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales, dans le cadre des législations nationales, pour des motifs humanitaires ou économiques. » (C'est là le premier point du second objectif : la lutte contre l'immigration irrégulière). La référence à une politique concertée, ici, loin de contrebalancer la référence à l'immigration choisie, en souligne la dimension restrictive.

1.2 - LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET LA POLITIQUE DE L'ASILE

La lutte contre l'immigration irrégulière semble ainsi polariser l'essentiel des propositions de ce texte : deux chapitres sur cinq y sont explicitement consacrés, et la question revient à plusieurs reprises dans les autres thèmes : en particulier, la question des accords de réadmission est centrale dans la thématique du partenariat avec les pays d'origine, et dans le chapitre qui se veut le plus en prise sur la défense des droits de l'homme, celui concernant une politique européenne de l'asile, le souci de limiter le recours à cette procédure est omniprésent.

Derrière en effet la volonté proclamée que « le nécessaire renforcement des contrôles aux frontières européennes ne doit pas empêcher l'accès aux systèmes de protection des personnes » qui demanderaient l'asile, il s'agit de maintenir à l'extérieur de l'Europe la majeure partie des candidats à l'asile. Ces personnes sont en effet celles qui sont « fondées à en bénéficier », ce qui suppose que l'examen de leur demande est préalable à l'admission sur le territoire européen, ce que confirme une des orientations suivantes, visant à « assurer une meilleure protection aux personnes qui en font la demande à l'extérieur du territoire des Etats membres de l'Union européenne. » En clair, cela veut dire que l'Union européenne va faire pression sur les Etats dont sont originaires des demandeurs d'asile pour que leurs garanties soient renforcées ! Les autres, qui seront venus spontanément, sont donc assimilés à des immigrés irréguliers.

Le chapitre sur le renforcement des contrôles aux frontières présente en effet une multiplicité d'orientations visant toutes à limiter les possibilités d'immigration, en renforçant les moyens du contrôle aux frontières et en organisant l'interopérabilité des systèmes et la coordination des Etats membres sur ce sujet. Malgré la volonté affichée de lutter contre les réseaux criminels de trafic d'être humains, la

multiplication de ces mesures et la fermeture de l'Europe vont en réalité favoriser le développement des réseaux de passeurs clandestins.

1.3 - LA COOPERATION AVEC LES ETATS D'ORIGINE

Il y a certes un chapitre sur le lien entre cette politique migratoire et la coopération avec les Etats d'origine et de transit extérieurs à l'Union : mais cette coopération vise en permanence à assortir l'aide au développement avec une politique « coopérative » de ces Etats, et reste par ailleurs dans la dépendance envers l'idée fausse que le co-développement est le moyen de restreindre voire de tarir l'immigration. Or, si cette idée peut être vraie sur le long terme (mais davantage sans doute en raison du changement de régime démographique des pays d'origine), elle est fausse sur le moyen terme, davantage de développement impliquant des échanges plus étroits et plus constants et donc davantage d'immigration. Là encore, il s'agit de demander aux pays d'origine de collaborer activement à une limitation de l'immigration, et aux pays de transit qui sont les pays frontaliers de l'Union européenne, de garder chez eux les candidats à l'immigration, comme cela se dessine déjà avec les pays de la rive sud de la Méditerranée.

Par ailleurs, de manière curieuse, l'encouragement donné aux migrations temporaires ou circulaires (allers-retours entre le pays d'accueil et le pays d'origine) est à deux reprises assorti d'une réserve : que « ces politiques ne favorisent pas la fuite des cerveaux ». Alors que les principales motivations des migrations circulaires sont des raisons familiales, ou le désir de personnes retraitées de revenir au pays, on y voit surtout le risque d'une installation durable sur le territoire de l'Union européenne de personnes qualifiées et diplômées.

1.4 - UNE VISION ETROITE DE L'INTEGRATION

Enfin, même en ce qui concerne l'immigration régulière, les conditions restrictives sont présentes, puisqu'on associe, sur un ton suspicieux, l'intégration avec « le respect des identités des Etats membres de l'Union européenne ainsi que de leurs valeurs fondamentales telles que les droits de l'homme, la liberté d'opinion, la démocratie, la tolérance, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'obligation de scolariser les enfants. » Comme si au contraire l'immigration n'était pas en soi un hommage à ces valeurs, curieusement qualifiées ici d'européennes alors qu'elles sont universelles, et que les immigrés les menaceraient davantage que les autres.

Dans un autre registre, il s'agit de « réguler l'immigration familiale », c'est-à-dire de multiplier les restrictions à cette immigration, qui n'est rien d'autre que l'exercice d'un droit élémentaire de la personne humaine. Parmi les mesures restrictives, on voit apparaître cette vieille obsession des politiques françaises récentes (une circulaire du ministère de l'immigration vient de le préciser), l'apprentissage de la langue. Il est dit que la « capacité d'intégration des familles sera appréciée » au regard, entre autres, de « leur connaissance de la langue » du pays d'accueil. Sans compter les difficultés pratiques et matérielles que représente cet apprentissage dès le pays d'origine dans de nombreux cas, il s'agit là d'une exigence

démessurée : autant il est important que soit proposées aux immigrés des formations à la langue une fois arrivés dans le pays d'accueil, autant en faire une condition préalable apparaît comme disproportionné. L'immigration n'est pas une demande de naturalisation. Ainsi, même sous le chapitre de l'intégration, c'est encore une attitude restrictive qui domine.

2 - UNE AUTRE POLITIQUE DE L'IMMIGRATION

Le pacte européen sur l'immigration et l'asile est ainsi un texte qui conforte les attitudes les plus restrictives en matière d'immigration au sein des Etats membres, dont les références à l'exercice des droits de l'homme et aux textes européens en la matière sont rares et évasives, et qui conforte à l'extérieur de l'Union l'image d'une Union européenne en proie au repli et cherchant à se barricader derrière des murs. On est loin du texte équilibré que certains, dans un élan de bonne volonté, voudraient malgré tout y voir¹. Les quelques avancées de ce texte, notamment en matière d'asile ou de développement de l'accueil des étudiants issus des pays tiers, ne pèsent guère au regard de la multiplication des conditions restrictives et des mesures répressives envers l'immigration irrégulière. Il est à craindre que comme en France, ce soit ce dernier aspect qui l'emporte dans les politiques effectivement conduites².

Or cette évolution des politiques européennes n'est pas une fatalité. Si la nécessité d'une politique européenne de l'immigration est incontestable, elle pourrait s'orienter selon d'autres principes. Il est par exemple loisible de faire du droit à la mobilité une valeur fondamentale de l'Union européenne, qui intègre l'immigration dans un cadre plus large, puisque cette question du droit à la mobilité est posée pour tous. Cela implique de reconnaître ce droit comme un droit élémentaire de la personne humaine, et d'aménager les formes juridiques dans lesquelles il doit pouvoir trouver à s'incarner. Il convient, comme le dit Catherine Wihtol de Wenden, de faire du droit à la mobilité la règle, et de ses limitations des exceptions spécifiées, temporaires, et motivées.

Comme le proposait le président du Sénégal, Abdoulaye Wade, dans un article paru dans Le Monde du 21 juin 2005, une concertation préalable est nécessaire avant toute législation ou réglementation sur l'immigration, avec les pays d'origine des migrants. C'est affaire à la fois de partage de la souveraineté (la souveraineté des deux Etats, Etat d'origine et Etat de destination, étant concernée par le fait migratoire), de respect et de considération pour l'autre (au lieu du mépris), et aussi d'efficacité. C'est aussi le moyen d'articuler concrètement l'aide au développement et la question de l'immigration (en tordant le cou à l'idée fautive qui veut que l'aide équivaut à une immigration moindre). Cette concertation devrait impliquer les représentants des sociétés civiles des pays concernés.

¹ . Cf. le blog de Jean-Pierre Jouyet du 04-06 2008.

² Dans le volume Immigration : fantasmes et réalités, dirigé par Claire Rodier et Emmanuel Terray (La Découverte, 2008) Carine Fouteau propose une estimation de 700 M d'euros pour le coût de la politique d'expulsion de 25 000 étrangers en situation irrégulière par an, ce qui représente à peu près dix fois plus que la somme annuelle consacrée à l'intégration.

Dans ces conditions, une politique européenne pourrait développer une vision positive de l'immigration, tant pour le migrant que pour le pays d'accueil et le pays d'origine. Une mise en avant des bonnes pratiques en matière d'immigration (qui ne sont pas celles auxquelles se réfère le pacte), permettrait de doter progressivement l'Union européenne d'un répertoire d'actions à entreprendre par chacun des Etats membres. Il s'agirait en particulier de trouver des solutions humaines pour les candidats à l'immigration aux portes de l'Union européenne comme pour ceux qui sont parvenus à immigrer illégalement, leur permettant d'avoir une résidence et de jouir des libertés élémentaires en attendant un examen attentif et impartial de leur situation administrative. Une telle politique d'immigration devrait prendre en compte le fait que les motifs de l'immigration sont multiples et complexes : la recherche de ressources tirées d'un emploi n'est que l'un des aspects de l'immigration, et les problèmes d'emploi n'en représentent qu'une partie. Regroupement familial, réfugiés, droit d'asile, demande de formation, ou encore, de manière plus diffuse, attraction du pays d'accueil et volonté de mobilité sont constitutifs des phénomènes migratoires aujourd'hui. Parler en termes de quotas ne fait que donner une vision fautive de l'immigration et des problèmes qu'elle pose. Parler d' « immigration choisie » pour désigner la seule immigration économique acceptée sur la base d'estimations hasardeuses des besoins, jette implicitement le discrédit sur les autres formes d'immigration, qui ont chacune leur légitimité.

Une telle politique demanderait sans doute à être expliquée et défendue : pourquoi penser qu'elle ne saurait être entendue ? En outre, cela permettrait de développer une conception de l'immigration comme contribution au rayonnement international de l'Union européenne.