



HAL
open science

Les phénomènes migratoires, un défi pour la France ?

Aurélie Bray, Soraya Thabet

► **To cite this version:**

Aurélie Bray, Soraya Thabet. Les phénomènes migratoires, un défi pour la France?. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2008. hal-01908450

HAL Id: hal-01908450

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908450>

Submitted on 30 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les phénomènes migratoires, un défi
pour la France ?

MINES ParisTech
Bibliothèque

IE 1 [484]

X

COLLECTION SCIENCES SOCIALES
Responsable de la collection : Cécile Méadel
Centre de Sociologie de l'innovation (<http://www.csi.ensmp.fr/>)
cecile.meadel@ensmp.fr

Dans la même collection

Madeleine Akrich, Michel Callon, Bruno Latour,
Sociologie de la traduction. Textes fondateurs

Alain Desrosières
Pour une sociologie de la quantification. L'Argument statistique I
Gouverner par les nombres. L'Argument statistique II

Coordonné par Antoine Savoye et Fabien Cardoni
Frédéric Le Play, Parcours, audience, héritage

Frédéric Le Play et ses élèves
La Naissance de l'ingénieur social
Anthologie établie par Frédéric Audren et Antoine Savoye

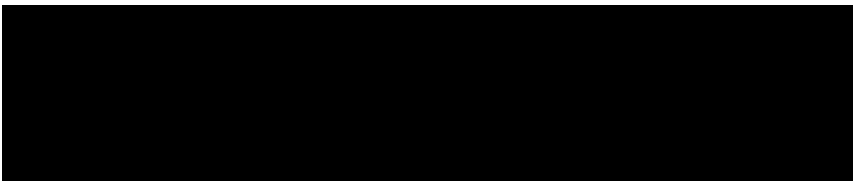
Sous la direction d'Anne-France de Saint Laurent-Kogan
et Jean Louis Metzger,
Où va le travail à l'ère du numérique ?

Bruno Latour,
Chroniques d'un amateur de sciences

Vololona Rabeharisoa, Michel Callon,
Le Pouvoir des malades

Sophie Dubuisson et Antoine Hennion,
Le Design : l'objet dans l'usage

Philippe Larédo,
L'Impact en France des programmes communautaires de recherche



ISBN : 978-2-35671-004-8 Dépôt légal : 2008 –
Achévé d'imprimer en 2008 (Paris). Tous droits de reproduction, de traduction,
d'adaptation et d'exécution réservés pour tous les pays

Aurélie Bray et Soraya Thabet

**Les phénomènes migratoires,
un défi pour la France ?**

Table des matières

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1. L'IMMIGRATION, REALITES ET PERCEPTIONS	3
1. Le consensus	4
2. Le démenti des chiffres : une situation migratoire dans la continuité historique	6
Les immigrés, produits de l'histoire.....	6
Les migrants, des flux en évolution ?.....	12
Une Europe de contrastes.....	21
3. Le problème de l'intégration.....	24
L'intégration dans les faits	25
Les banlieues ou la théorie de l'iceberg.....	29
La société d'accueil au cœur de la construction du « problème d'intégration »	33
4. Une solution pour l'économie ?	40
Un paysage macroéconomique contrasté	40
Le point de vue des entreprises.....	49
5. A l'origine des migrations	57
Les réseaux à l'origine des migrations.....	57
Un projet migratoire individuel et donc instable	62
6. Représentations et idéologies	64
Fantasmes de part et d'autre	64

Un défi migratoire en France ?

A l'origine : des questions taboues	65
Conclusion	76
CHAPITRE 2. POLITIQUES PUBLIQUES : QUE FAIRE ? COMMENT FAIRE ?	80
1. Les politiques migratoires d'aujourd'hui	81
Définitions : les champs d'action d'une politique migratoire ..	81
Histoire récente des politiques migratoires : extension du champ d'action et internationalisation	84
Les politiques migratoires d'aujourd'hui, un équilibre entre les différents niveaux d'actions	93
2. Les limites de l'immigration choisie et concertée	101
En France, attirer les travailleurs en refusant les familles ?.	101
En Europe : sécurité des frontières ou mobilité des travailleurs ?	120
Le passé trop présent	125
Une nécessaire vigilance face aux nouveaux enjeux	127
Du discours à l'action	131
Communiquer pour agir, agir pour communiquer	132
La politique migratoire en pratique	137
Conclusion	143
CONCLUSION	145
ANNEXE LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	151

Introduction

21 mai 2005. Le patrouilleur Orione de la marine militaire italienne recueille à son bord 27 naufragés qui tentaient de rejoindre clandestinement les côtes européennes. Après le naufrage de leur embarcation, ils ont pu s'agripper à un filet retenant des cages à thon. Ils sont restés 36 heures dans l'eau, à la frontière des eaux territoriales, attendant que les autorités maltaises et libyennes décident de leur sort. La photo prise lors de leur sauvetage fera le tour de la planète, les journalistes du monde entier reprendront l'histoire des « hommes-thon ».

17 mars 2008. Obsèques nationales de Lazare Ponticelli. Dans l'émotion, la France rend hommage à son dernier poilu. Avec la disparition du dernier témoin vivant de la Der des Ders, c'est une page d'histoire qui se ferme. Né à la fin du XIX^{ème} siècle à Turin, Lazare Ponticelli est arrivé sans papiers en France à l'âge de 9 ans. Il a combattu deux fois pour son pays d'adoption, engagé volontaire en 1914, puis en 1939.

Un défi migratoire en France ?

A chaque homme son épopée, à chaque homme son destin. Avant d'être chiffres, statistiques, faits de société, les migrations sont une somme d'histoires individuelles. Heureuses ou malheureuses, tristes ou pleines d'espoir, elles sont aussi avant tout essentiellement humaines.

De ces destins qui se croisent, la société a fait un sujet qui la passionne : l'Immigration. Pour tous, ce terme fait appel à des sentiments multiples, voire contradictoires. Chacun a quelque chose à dire à propos de l'immigration, chacun pense quelque chose de l'immigration. Synonyme pour certains de violences urbaines, émeutes, extrémisme religieux, il évoque pour d'autres inégalités de traitement, discriminations, droits bafoués, ou richesse sociale à préserver. Les médias comme les hommes politiques se sont peu à peu emparés de ce thème qui tour à tour inquiète et enthousiasme les foules. Sujet fétiche, sujet coqueluche, le traitement dans le débat public de l'immigration ressemble parfois à une véritable surenchère. Aujourd'hui, c'est néanmoins une question qui a quitté en partie le domaine des extrêmes pour apparaître de manière légitime dans le débat public français. Axe de campagne d'un des principaux partis de gouvernement en 2007, l'immigration conquiert ses lettres de noblesses en se voyant accorder un ministère en propre, cinquième dans la hiérarchie protocolaire, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire. L'immigration est devenue une question sur laquelle les décideurs politiques veulent agir fortement par l'action publique.

Devant un thème aussi passionnel, notre démarche s'est déclinée en deux temps, se traduisant en deux chapitres relativement indépendants dans le présent document. Au-delà des premiers réflexes et des a priori de chacun (nous y compris), nous avons essayé d'appréhender quelles réalités se cachent derrière le mot « immigration ». Puis, nous avons placé notre réflexion sur le plan de l'action publique, en analysant le rôle et la place des politiques publiques contemporaines en la matière.

Chapitre 1.

L'immigration, réalités et perceptions

A défaut de savoir, chacun pense quelque chose de l'immigration, et personne n'hésite à affirmer son opinion... Au risque de rappeler des évidences, c'est un sujet de communication facile, sur lequel personnages politiques, chroniqueurs et médias en tout genre s'accordent. Mais, si un certain nombre d'idées semblent être évidentes et récurrentes, elles sont rarement explicitées précisément dans les discours. Ainsi, au cours de cette année passée à travailler sur le sujet, nous avons pu constater à quel point les présupposés sont nombreux dans la moindre discussion qui tourne autour de l'immigration. Pour tous, l'immigration est une question difficile, un sujet porteur d'enjeux importants, un problème au sens strict du terme. Mais elle est aussi parfois considérée comme source d'opportunités, s'il s'agit de « migration économique ». Où sont précisément ces « problèmes » ? Quelle est la situation migratoire en France ? Peut-on parler d'immigration en termes d'avantages et d'inconvénients, d'opportunités et de risques ? Pourquoi parle-t-on systématiquement d'immigration, et jamais de migration ou de phénomène migratoire ?

Ce chapitre a pour objectif d'essayer de comprendre l'ampleur et la nature des difficultés posées par « l'immigration ». Pour cela, nous partons de ce que nous avons appelé « le consensus » : il s'agit d'une formulation que nous proposons du diagnostic implicite fait par la plupart d'entre nous sur l'immigration, préalablement à tout discours.

Un défi migratoire en France ?

Puis nous confronterons un par un chacun des éléments de ce consensus à la réalité, c'est-à-dire aux données factuelles issues des statistiques, de l'histoire et de la sociologie de l'immigration, d'enquêtes auprès d'acteurs de l'économie. Cette confrontation nous mènera à reconnaître la part importante des fantasmes et jeux de valeurs dans la représentation que chacun peut se faire de l'immigration, ainsi que leur caractère fondamental pour la construction et la structuration de notre pensée.

1. LE CONSENSUS

Le « consensus », qui nous accompagnera tout au long de ce premier chapitre, correspond pour nous à la somme de ces évidences sur l'immigration que l'on retrouve dans la plupart des bouches et des articles de journaux. C'est l'analyse implicite du sujet qui est couramment faite, le diagnostic posé par l'homme ou la femme de la rue sur les difficultés et les enjeux que pose l'immigration.

Pour plus de clarté, nous proposons de formuler ce consensus en quatre points.

- ❑ **Des chiffres alarmants.** L'immigration est une question à traiter de façon urgente, une priorité car les flux aujourd'hui sont en augmentation dans le monde en général, et particulièrement mal maîtrisés en France.
- ❑ **Un problème d'intégration.** L'intégration des migrants et de leurs familles pose de plus en plus de problèmes, notamment à cause de leur culture et de leur comportement qui sont peut-être trop différents. La crise des banlieues françaises est une preuve de cet échec d'intégration. Il faut éviter aujourd'hui de répéter les erreurs du passé. En particulier, l'accueil des travailleurs migrants est sans doute plus facile que celui des familles.
- ❑ **Une solution pour l'économie.** L'immigration des travailleurs peut être une solution au besoin de main-d'œuvre qui pénalise particulièrement certains secteurs (BTP, restauration, aide à la personne...). De plus, elle permettrait le rajeunissement de la

population active dans une Europe vieillissante en recherche d'actifs pour payer les retraites.

- **Le produit de la misère du monde.** La prise de conscience des difficultés de développement de certains pays et de la détresse de certains migrants prêts à risquer leur vie s'est généralisée, peut-être sous l'influence des images de *boat people*, ou des drames comme ceux de Ceuta et Melilla¹. Le co-développement est certainement une bonne solution pour réduire les incitations au départ et aider les pays d'origine.

Cette formulation, que nous avons diffusée à nos interlocuteurs dans une note de synthèse intermédiaire, a été parfois jugée simpliste ou caricaturale. Mais aucun ne l'a fondamentalement remise en cause comme expression du consensus dominant. Des formulations similaires bien qu'un peu plus élaborées peuvent être retrouvées dans des productions de think tank bruxellois². Nous verrons d'ailleurs dans le chapitre 2 consacré aux politiques publiques comment ce diagnostic inspire aussi la recherche de solutions politiques.

Mais, en nous confrontant aux faits point à point, il s'avère que la compréhension des problématiques posées par l'immigration ne peut se contenter d'un tel consensus. Commençons par nous pencher sur les chiffres.

¹ 6300 migrants selon Médecins sans frontière, 1400 selon les statistiques officielles, ont trouvé la mort en essayant de pénétrer dans les enclaves espagnols au Maroc de Ceuta et Melilla.

² Jakob von Weisäcker, *Irregular and high-skilled migration – Not such strange bedfellows*, in *The contribution of European think tanks to the French, Czech and Swedish Trio Presidencies of the European Union*, 2008.

2. LE DEMENTI DES CHIFFRES : UNE SITUATION MIGRATOIRE DANS LA CONTINUITÉ HISTORIQUE

Combien y a-t-il d'immigrés en France ? Combien de migrants arrivent sur le territoire ou en partent tous les ans ? Qui sont-ils ? Comment l'Etat connaît-il ces mouvements et installations ? Telles sont les questions qu'il est nécessaire de se poser et de confronter au « consensus » que nous venons de présenter pour l'étayer ou l'infirmier.

A travers ces quelques questions, il apparaît déjà nettement que l'analyse de la situation migratoire en France mobilise deux notions, les immigrés et les migrants, que nous allons étudier tour à tour. Un immigré est un individu né étranger dans un pays étranger et qui vit actuellement en France. Cette notion fait référence à un « stock » de population. Par contre, un migrant (international) est un individu qui a changé de pays de résidence habituelle au cours de l'année écoulée. Ce concept de migrant est lié à un « flux » de personnes.

Les immigrés, produits de l'histoire

Commençons par les questions : « Combien y a-t-il d'immigrés en France aujourd'hui ? Qui sont-ils ? »

8 % d'immigrés en France

En 2006³, 5 millions de personnes, c'est-à-dire 8% des personnes qui vivent en France, étaient nées étrangères à l'étranger. Elles constituent la population immigrée de notre pays. Etre immigré est déterminé par le lieu et la nationalité de naissance, cela ne change donc pas avec le temps. Par contre, l'immigré peut rester étranger ou devenir français selon ses aspirations et les possibilités qui lui sont offertes par le droit de la nationalité française. 40% des immigrés (soit 2 millions sur les 5 millions d'immigrés) sont français. Pour mieux percevoir la dynamique d'acquisition de la nationalité, notons qu'en 2006, ce sont 148 000 personnes qui ont obtenu la nationalité française. Les jeunes étrangers

³ Dernières données consolidées disponibles.

nés en France ne sont pas immigrés et peuvent acquérir la nationalité française de plein droit à 18 ans s'ils ont résidé 5 ans sur le territoire depuis l'âge de 11 ans.⁴ (cf. encadré 1). L'expression « seconde » ou « troisième génération » ne représente rien en terme statistique, car les personnes généralement visées par ces expressions sont de jeunes Français nés en France, de parents étrangers ou français.

Ces données sur les immigrés, synthétisées dans la figure 1, ont été obtenues grâce au recensement de la population, (cf. encadré 2). Par essence, les clandestins, qui seraient entre 200 000 et 400 000⁵ échappent au recensement.

Encadré 1 – Principales définitions et remarques

Immigré- Personne née étrangère, dans un pays étranger et qui vit actuellement en France (définition établie par le Haut Conseil à l'Intégration en 1992).

Un immigré en France sera immigré à vie. Les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas immigrés.

Etranger- Personne qui n'est pas de nationalité française.

Un immigré cesse d'être étranger quand il acquiert la nationalité française.

Migrant international- Personne changeant de pays de résidence habituelle au cours de l'année considérée.

Les Nations Unies demandent de distinguer les *migrants de longue durée* (changement pour plus d'un an), des *migrants de courte durée* (changement entre 3 et 12 mois).

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la statistiques, Recommendations on Statistics of International Migration, 1998

⁴ Corinne Régnard, *Immigration et présence étrangère en France en 2006*, Rapport annuel de la Direction de la population et des migrations, La documentation française, 2006

⁵ Chiffres rendus publics par le Ministère de l'Intérieur en 2005. obtenus par recoupement d'indicateurs multiples dont font partie les demandes de régularisation.

Un défi migratoire en France ?

Migration temporaire et permanente - La France distingue les migrants temporaires, des permanents selon le motif (et non la durée) du titre de séjour. Les bénéficiaires d'une autorisation de travail temporaire, les saisonniers, les stagiaires, les étudiants, les demandeurs d'asile sont considérés comme des migrants temporaires n'ayant pas vocation à s'installer alors que les travailleurs permanents, les migrants au motif de la famille, les réfugiés -bien qu'ayant d'abord une carte de séjour d'un an- sont comptés comme des migrants permanents.

Pour fournir le nombre de migrants de longue durée à partir de ces données statistiques françaises, on ajoute aux migrants permanents les étudiants, qui, bien que n'ayant pas vocation à s'installer, restent souvent un an ou plus.

Solde migratoire- Différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et celles qui en sont sorties au cours de l'année considérée.

Cette notion est indépendante de la nationalité et souvent rapportée à la population.

Une longue tradition migratoire⁶

La population immigrée en France est le résultat des flux passés de migrants. Cette présence étrangère considérée comme importante (même si elle est bien inférieure à celle des Etats-Unis ou de l'Australie, par exemple) est surtout très ancienne. Elle s'explique par les caractéristiques et l'ancienneté de l'histoire migratoire française, cas unique en Europe.

En effet, la France a connu une baisse de la natalité dès le milieu du XVIII^{ème} siècle, notamment sous l'influence de l'idéal républicain d'une éducation poussée pour les enfants. Manquant, de ce fait, de main d'œuvre à l'heure de l'industrialisation, la France est devenue un pays d'immigration dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Ce fort contraste avec les autres pays européens qui connaissaient eux un fort taux de fécondité et d'émigration a perduré jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, faisant de la France les Etats-Unis de l'Europe.

⁶L'ensemble du paragraphe s'appuie sur les travaux suivants : INSEE, *La population immigrée, Le résultat d'une longue histoire*, Fabienne Daguet et Suzanne Thave, Département de la démographie, Juin 1999
Klaus J. Bade *L'Europe en mouvement*, Editions Seuil, 2002

Polonais, Italiens puis Espagnols viennent occuper les emplois vacants dans les mines puis l'industrie. Si l'immigration européenne perdure tout au long du XX^{ème} siècle et se diversifie, elle perd peu à peu de son importance. En 1962, les Italiens à eux seuls représentaient 32% du flux de migrants. En 1994, 42 % du flux venait de l'Europe des 25 contre 20 % en 2005⁷ alors que le nombre de migrants européens concernés n'a pas évolué. En effet, après la seconde guerre mondiale, des flux en provenance du Portugal et des (futurs) anciennes colonies se développent. Cette période voit se développer une immigration d'origine maghrébine, plus particulièrement d'origine algérienne, facilitée par l'absence de procédures administratives. A partir de 1974, cette migration de travailleurs est remplacée par une migration familiale, les familles venant rejoindre les travailleurs dont la circulation n'était plus possible. Au cours des années 1990 (cf. figure 4), on constate une diversification des origines des migrants au profit de l'Afrique subsaharienne anciennement sous administration française (flux multiplié par 4 en moyenne entre 1994 et 2004 pouvant être multiplié par 6 dans certains pays de cette zone), et de l'Asie, principalement la Chine (flux multiplié par 6), l'Inde (x3), le Viêt-nam (x3) et la Russie (x4)⁸. Les migrants en provenance de ces nouveaux pays restent néanmoins minoritaires.

Une des conséquences de cette ancienne tradition française d'immigration est l'importance de la population immigrée en France. Depuis 1925, il y a toujours eu plus de 5 % d'immigrés en France. L'histoire explique non seulement l'importance du stock, mais aussi sa composition, montrant une diversification progressive de l'origine des migrants. Aujourd'hui, pour la première fois, les immigrés présents en France sont à parts égales, 40% et 42% respectivement, d'origine européenne (migration ancienne) et africaine (-migration qui s'est développée après-guerre). (cf. figure 2).

⁷ *Statistiques des flux d'immigration en France 2005*, INED et *Flux d'immigration par nationalité détaillée depuis 1994*, site internet de l'INED

⁸ Le chiffre entre parenthèse est le facteur multiplicateur du flux entre 1994 et 2004.

Un défi migratoire en France ?

Pour conclure, la proportion d'immigrés en France est relativement constante autour de 7-8% depuis les années 70. L'origine des immigrés évolue en lien avec les flux mais reste très liée à l'histoire de la France.

L'évolution des flux permet d'appréhender les mutations plus lentes des stocks. Il est donc intéressant de considérer l'évolution des flux.

Figure 1. Etat des lieux des flux de migrants et des stocks d'immigrés en France en 2006.

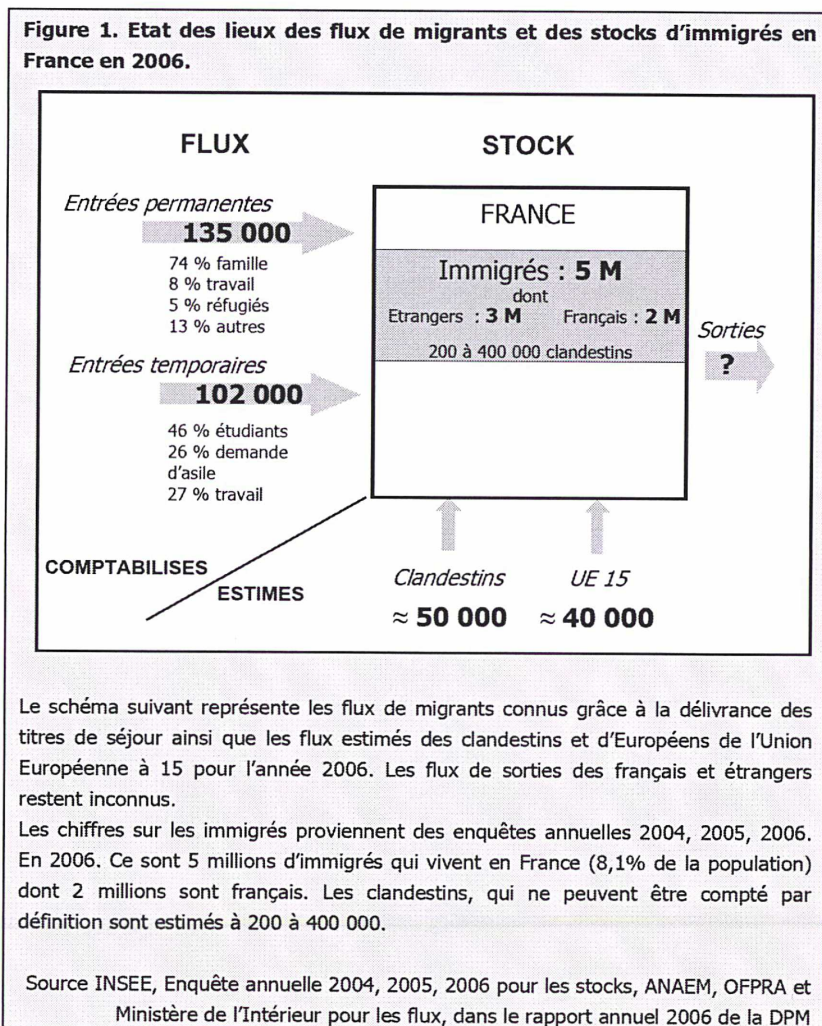
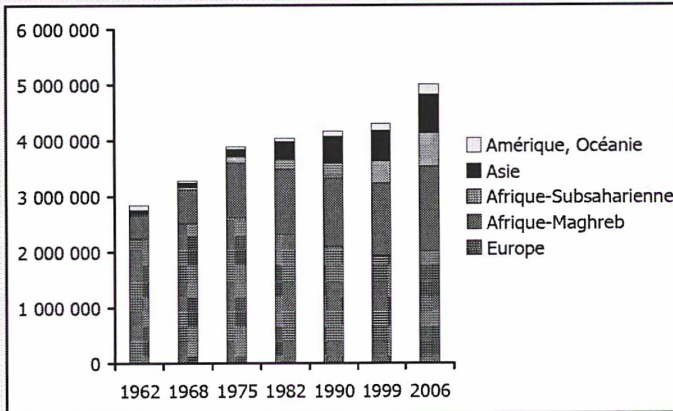


Figure 2. Evolution de l'origine des immigrés présents en France entre 1962 et 2006.



On note une évolution des origines des immigrés en France. Si le nombre d'immigrés européens a peu évolué depuis 1982, le nombre d'immigrés africains augmente depuis 1962, en particulier avec l'arrivée d'une population d'origine subsaharienne depuis 1975.

Il résulte de ces deux tendances que la proportion d'immigrés européens a fortement diminué. En 2006, pour la première fois, les immigrés d'origine européenne ne sont plus majoritaires (40%) mais en égale proportion avec les immigrés d'origine africaine (42%).

On notera aussi le développement d'une immigration d'origine asiatique alors que l'immigration en provenance d'Amérique et d'Océanie reste embryonnaire.

Source- INSEE Recensement 1962, 1968, 1975, 1982, 1999, enquêtes 2004, 2005, 2006

Un défi migratoire en France ?

Les migrants, des flux en évolution ?

« Quels sont les flux de migrants aujourd’hui ? Evoluent-ils ? » Telles sont les questions auxquelles nous cherchons à répondre.

Comment mesurer les flux ?

Ces questions en apparence simples soulèvent cependant une question technique : « Comment peut-on appréhender les flux de migrants ? » Rappelons qu’un migrant est une personne ayant changé de pays de résidence habituelle au cours de l’année considérée. Il existe quatre types de flux de migrants : les entrées et sorties d’étrangers ainsi que les entrées et sorties de Français. (cf. encadré 1)

Dans un premier temps, restreignons donc la question à la mesure des flux d’entrées des étrangers.

Ces flux semblent plus faciles à dénombrer étant donné que l’on peut avoir accès aux données concernant les demandes de titre de séjour. Les données communément diffusées proviennent du recoupement des données du Ministère de l’Intérieur, de l’Agence Nationale d’Accueil des Etrangers et des Migrants (ANAEM), de l’Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA). La France distingue selon le motif de la carte de séjour les entrées permanentes des temporaires. Ainsi, en 2006, on dénombra 135 000 entrées permanentes et 130 000 entrées temporaires. Sur la figure 1, qui détaille le motif des titres de séjour, notez que 75% des entrées permanentes sont au motif de la famille et 7% au motif du travail. Cependant, les personnes entrant au motif de la famille peuvent travailler⁹.

Appréhender les flux grâce à la délivrance des titres de séjour est une méthode qui souffre d’une limite évidente : ne sont pas comptabilisés les gens qui ne demandent pas de titres de séjour, c’est-à-dire :

⁹ Nous reviendrons plus en détail dans la partie 2 sur cette particularité française dans la définition des titres de séjour par motif.

- ❑ les clandestins, qui seraient environ 50 000 à entrer tous les ans,
- ❑ les Européens de l'Union Européenne.

Plus précisément, depuis la loi du 26 novembre 2003, la détention d'un titre de séjour pour les ressortissants des 14 autres pays de l'UE15 est devenue facultative. L'INED a choisit une hypothèse conservatrice de ces flux pour 2004 et 2005 et les estime donc à 40 000 entrées (nombre de titres délivrés en 2003). Depuis juin 2008, date de levée de la restriction française à la circulation des travailleurs ressortissants des 8 nouveaux états membres¹⁰, aucun ressortissant de ces pays n'a plus besoin de titre de séjour. Aucune donnée ne sera donc disponible sur ce flux. (Les travailleurs bulgares et roumains ne bénéficient pas de cette mesure et doivent toujours demander un titre de séjour).

Notons qu'il existe d'autres limites à ce mode de mesure, notamment le décalage dans le temps entre l'entrée réelle sur le territoire et la prise en compte par les statistiques. L'exemple des mineurs de moins de seize ans l'illustre bien. En effet, ces derniers ne sont pas tenus de détenir un titre de séjour et sont donc rarement pris en compte à leur entrée sur le territoire. Les clandestins régularisés ou les personnes changeant de statut sont un autre exemple. Si le calcul des flux d'entrée des étrangers peut donner lieu à débat, notons que les flux de Français ou les sorties des étrangers ne peuvent pas être mesurés de manière simple.

Il est fréquent de lire dans les médias ou d'entendre dans la bouche des hommes politiques que le flux annuel de migrants entrant en France est autour de 200 000 personnes. Ce chiffre correspond aux migrants de longue durée, restant plus d'un an sur le territoire (cf. encadré 1). Ainsi aux 135 000 entrées permanentes sont ajoutés les 40 000 Européens et les 45 000 étudiants.

¹⁰ Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie - désignés « les 8 nouveaux pays membres ». Tandis que l'expression « les 10 nouveaux pays membres » se réfère à ces 8 pays plus la Bulgarie et la Roumanie

Un défi migratoire en France ?

Une autre manière d'aborder les flux migratoires consiste à les considérer dans leur ensemble. Le solde migratoire, la différence du nombre d'entrées et de sorties indépendamment de la nationalité (cf. encadré 1), correspond à cette approche. La différence de population entre deux recensements consécutifs est imputable à deux phénomènes :

- le solde naturel : la différence entre les naissances et les morts
- le solde migratoire : la différence entre le nombre de migrants qui entrent et qui sortent de France.

Connaissant le solde naturel, grâce aux registres d'état civil, il est donc possible de déduire le solde migratoire¹¹. Ainsi entre le recensement de 2006 et 2007, la population s'est accrue de 393 300 personnes : il y a eu 303 300 naissances de plus que de morts, on en déduit donc qu'il a 90 000 entrées de plus que de sorties.¹² (cf. encadré 2)

Encadré 2 - Le défi de la mesure

Mesure de la population

En France, la population est mesurée par recensement. Cette opération de dénombrement de la population est réalisée par l'INSEE. De 1801 à 1999, un recensement général de toute la population avait lieu tous les cinq ans. Coûteux et difficile à organiser, les derniers recensements généraux (1990 et 1999) ont été espacés de 9 ans, intervalle trop long par rapport à l'évolution de la population. Ainsi depuis 2004, le recensement de la population est réalisé par enquête annuelle. Tous les ans, une enquête sur un cinquième des communes de 10 000 habitants et 8% des logements des communes de plus de 10 000 habitants est réalisée.

¹¹ Rapport Mazeaud, Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, *Pour une politique des migrations simple, transparente et solidaire*, juillet 2008., p135

¹² *Bilan démographique 2007*, INSEE

Quelque soit la méthode utilisée, recensement comme en France ou enregistrement obligatoire sur un registre communal pratiqué comme en Allemagne, il ne faut pas oublier qu'une connaissance parfaite de la population est impossible.

Mesure du flux migratoire

Il existe différentes manières d'appréhender la mesure du flux migratoire mais chaque méthode ne permet qu'une connaissance partielle des flux.

Les titres délivrés ne permettent de mesurer qu'une partie des entrées des étrangers. En outre, cette approche ne prend en compte ni les départs, ni les flux de français ou d'étrangers n'ayant pas besoin de titres de séjour.

Le solde migratoire est la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et celles qui en sont sorties au cours de l'année considérée.

Cette approche possède l'avantage de prendre en compte les sorties, les Français et les étrangers n'ayant pas besoin de titre de séjour. De plus, cette notion permet de s'affranchir des évolutions des conditions de délivrance de titre de séjour (apparition de la distinction entre entrées permanentes et temporaires, disparition des données sur les Européens...). Elle est donc plus adaptée aux comparaisons dans le temps.

Cependant le solde migratoire ne permet pas de distinguer les flux de migrants étrangers de celui des Français et s'appuie sur les résultats du recensement qui sont imparfaits. Notons toutefois que la mesure du solde migratoire qui a fait débat avant la rénovation du recensement est devenue beaucoup plus précise depuis.

En effet, avant la rénovation du recensement, deux recensements successifs étaient espacés de plusieurs années. L'INSEE calculait le solde migratoire avec des hypothèses conservatrices sur les flux, hypothèses éloignées de la réalité notamment à cause de la mise en place et forte évolution du titre « vie privée et familiale ». Le flux d'entrée a donc été sous-estimé entre 1999 et 2004. L'INSEE a fait paraître ses corrections dans le Bilan démographique de 2005. Le nouveau recensement apportant des informations tous les ans permet de mieux suivre les évolutions.

Sources : Site internet de l'INSEE, Rapport 2006 Direction des Populations et Migrations, INSEE Première 2006

Quels chiffres retenir ? Retenons qu'il n'existe pas de chiffres clairs sur les flux mais plutôt différentes manières imprécises de les appréhender. 135 000 entrées permanentes, 130 000 entrées temporaires, 200 000 entrées dite de longue durée, ou encore un solde migratoire de 90 000

Un défi migratoire en France ?

personnes, tels sont les quelques chiffres permettant de se faire une idée sur les flux en France en 2006.

Des flux en croissance ?

Nous venons de donner les chiffres 2006 sur les flux de migrants et d'exposer les limites de ces données. Cependant, ces données brutes ne sont pas très évocatrices : que signifient 135 00 entrées permanentes ? Y a-t-il explosion des flux migratoires, comme certains le disent ? Pour répondre à cette question, replaçons les données dans le temps et l'espace.

Sur les 10 dernières années, le nombre de titres de séjour délivrés pour des entrées permanentes a été multiplié par 2,7 : il est passé de 50 000 en 1996 à 135 000 en 2006 (cf. figure 5). Cette augmentation est principalement liée aux migrations familiales et aux régularisations (opération de régularisation de 1997 qui s'étend jusqu'en 2001, mise en place d' « entrée au titre des liens personnels et familiaux » qui permet une régularisation au fil de l'eau, régularisation de 2006 comptée comme migration familiale).¹³

Cependant, en considérant sur 50 ans le taux d'accroissement migratoire, c'est-à-dire l'ensemble des flux rapporté à la population, force est de constater que les flux actuels ne sont historiquement pas particulièrement importants (cf. figure 6). Le taux d'accroissement migratoire reste inférieur à 2,5 % depuis les années 80 alors qu'il était souvent supérieur à cette valeur entre 1954 et 1974. De plus, les dix dernières années évoquées ci-dessus correspondent à un taux migratoire particulièrement bas. L'augmentation de ces dix dernières années n'est donc que toute relative.

Cette tendance est d'autant plus relative que le monde a évolué, que les échanges se sont fortement développés. Mais les migrations n'ont

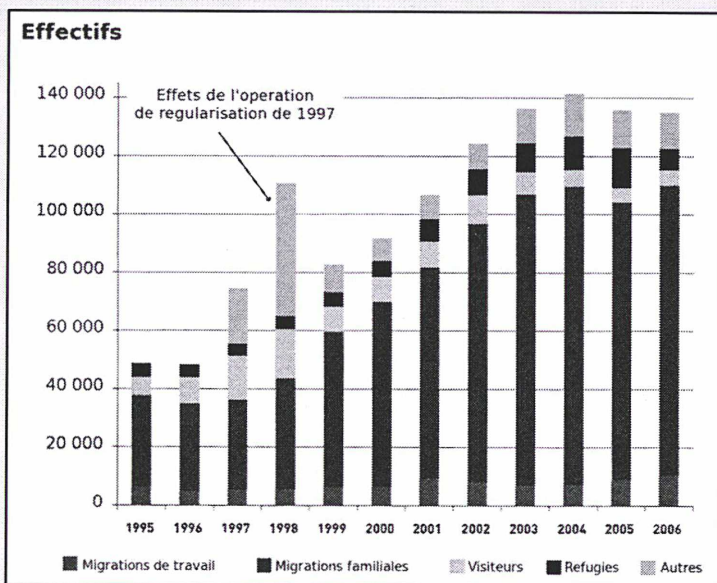
¹³ Ces données de la DPM concordent avec les données de l'INED concernant l'évolution des entrées de longue durée, qui ont été multipliées par deux entre 1995 et 2005 (cf. figure 4).

été que faiblement impactées par la mondialisation. Ainsi si la population mondiale a augmenté de 15% entre 1990 et 2000, le « stock » de population immigrée internationale n'a augmenté que de 14% sur la même période¹⁴.

Cette perspective historique fait donc apparaître que les flux actuels, bien qu'ils aient augmenté sur ces dix dernières années, ne sont pas exceptionnels et sont loin de traduire une explosion. Ils restent dans la continuité de l'histoire migratoire française. Que nous apprend maintenant une comparaison avec les autres pays européens ?

¹⁴ R. Faini, Université de Rome, *Migrations et transferts de fonds : impact sur le pays d'origine*, Migration and Development : Mutual Benefits ?, AFD, 2006.

Figure 3. Evolution temporelle du nombre d'entrées permanentes en France



Ces entrées permanentes sont comptabilisées à partir du motif de délivrance du titre de séjour. Les données proviennent du recoupement des données fournies par le Ministère de l'Intérieur qui délivre les titres, l'ANAEM qui effectue l'accueil des étrangers et de l'OFPPA.

Ce graphique laisse apparaître une nette augmentation des entrées permanentes entre 1996 (50 000) et 2006 (135 000). On constate que deux types de migration sont responsables de ce phénomène : les migrations familiales et les régularisations. L'augmentation des entrées dites « Autres » est liée à régularisation de 1997 qui porte ses effets jusqu'en 2001, elle correspond à la mise en place d'un titre « Vie privée et familiale » instaurée en 1997 et qui permet une régularisation au fil de l'eau. La régularisation de 2006 est comptée dans le motif famille.

Par ailleurs, ce graphique illustre bien la décorrélacion entre l'entrée physique et la comptabilisation. Les personnes régularisées en 1997 étaient sur le territoire depuis longtemps.

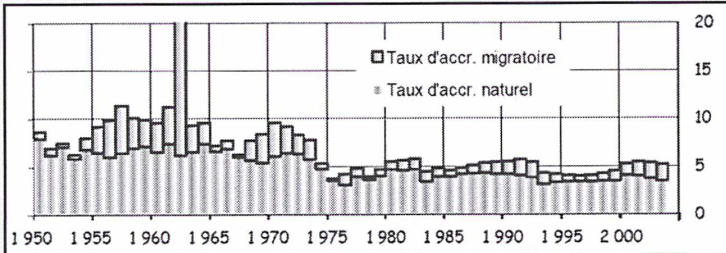
Source – Rapport annuel Direction des Populations et Migrations, 2006.

Figure 5. Evolution du solde démographique depuis 1950

Le solde démographique, augmentation annuelle de la population, résulte de :

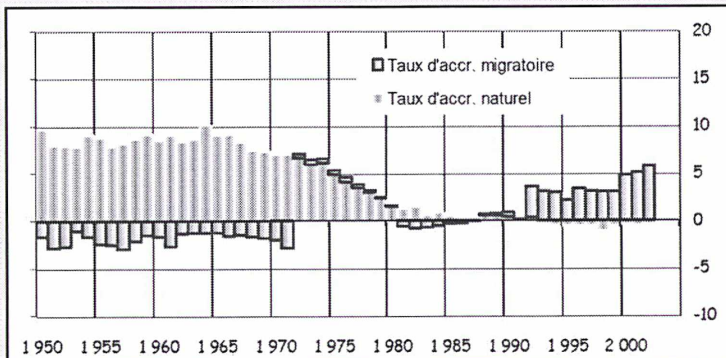
- La différence entre les naissances et les morts : solde d'accroissement naturel
- La différence entre les entrées et les sorties : solde d'accroissement migratoire (taux exprimé en ‰)

En France



Le fort solde migratoire de 1962 correspond à l'accueil des rapatriés d'Algérie. Notons que l'accroissement naturel est resté relativement stable sur la période 1950-2004.

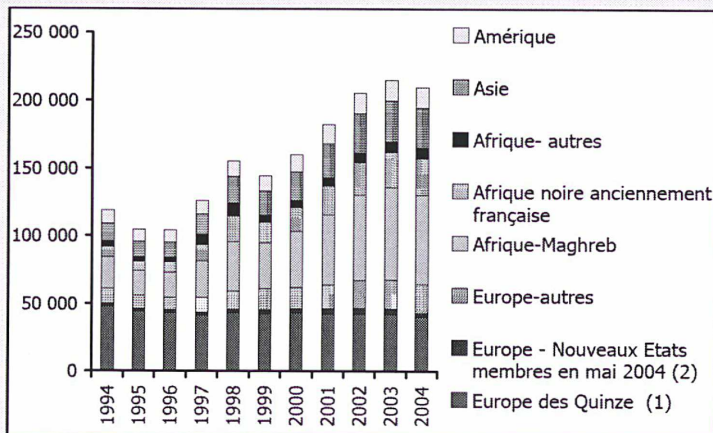
En Italie



L'Italie est un pays vieillissant (accroissement naturel proche de zéro depuis le début des années 80). Devenu un pays d'immigration depuis peu (années 90), il connaît un solde migratoire deux fois supérieur à celui de la France et peine à compenser sa natalité déprimée. Les données 2004-2005 comprennent les 900 000 régularisés.

Source- La contribution des migrations à la croissance démographique, en France et en Europe, Une approche comparative sur la période 1950-2004, INED

Figure 4. Evolution récente de l'origine des migrants de long durée arrivant en France.



Ce graphique représente l'évolution des origines des migrants de longue durée, c'est-à-dire des entrées permanentes augmentées des étudiants restant plus d'un an.

(1) Le graphique distingue l'UE15 dont les ressortissants n'ont plus besoin de titre de séjour depuis la loi du 26 Novembre 2003. Pour pallier cette disparition de mesure, l'INED a opté pour une hypothèse conservatrice et considère que le nombre de ressortissants de ces quatorze pays est constant depuis la dernière mesure réalisée en 2003.

(2) Jusqu'en juin 2008, la France qui n'a pas levé les restrictions à la circulation des travailleurs des nouveaux pays entrants de 2004 (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République Tchèque) peut évaluer partiellement l'entrée des ressortissants de ces pays.

Au cours de ces dix dernières années, on note une évolution de l'origine des migrants qui arrivent en France, avec une diversification des origines notamment d'origine subsaharienne, ou asiatique (Chine, Inde, Viet-Nam).

Source-site internet INED –Statistiques des flux d'immigration en France 2005 et Flux d'immigration par nationalité détaillée depuis 1994.

Elaboration par l'INED à partir des sources communiqués par le Ministère de l'Intérieur et des annuaires statistiques de l'ANAEM, cf. Xavier Thierry, Population, n°5, 2004.

Une Europe de contrastes

Replacer la France dans le contexte européen permet de donner un sens aux données françaises ; cela est, avant tout, nécessaire à l'heure où les phénomènes migratoires ne se réduisent pas à des mouvements entre pays et où il est devenu crucial de regarder les migrations à l'échelle du continent.

De manière générale, l'Europe est un continent d'immigration qui fait très peu d'enfants. Si l'Europe, qui accueille 34% des immigrés internationaux, est la première terre d'immigration, seulement 8,8% de sa population est immigrée, à comparer à 13,5% de la population d'Amérique du Nord et 15,2% de la population d'Océanie¹⁵. L'augmentation récente des migrations au niveau mondial (155 millions d'immigrés en 1990, 191 millions en 2005) s'est surtout faite au profit des pays développés (33 millions des 36 millions supplémentaires de migrants)¹⁶. Les migrations représentent un enjeu majeur aussi bien pour les pays en voie de développement que pour les pays développés qui espèrent pouvoir trouver une solution à leur besoin de main d'œuvre et au vieillissement de leur population. En effet, l'Europe vieillit rapidement. Le taux de fécondité moyen (1,5 enfant par femme en 2005¹⁷) est en dessous du taux de renouvellement de la population, ce qui signifie qu'en absence d'immigration, la population européenne diminuerait.

Ces tendances générales cachent cependant une grande diversité de situations. La figure 6bis qui représente les mêmes données que la figure 6 mais cette fois-ci pour l'Italie montre la différence qui peut exister entre deux voisins proches. L'Italie est un pays d'immigration depuis peu (1974) connaissant cependant un fort solde migratoire (deux

¹⁵ *Trends in Migrant Stock : The 2005 Revision*, Nations Unies. (site de l'OIM)

¹⁶ Nations Unies, Rapport 2006, Migrations Internationales et Développement

¹⁷ Source Eurostat, 2005

Un défi migratoire en France ?

fois supérieur à celui de la France) et qui peine à compenser sa natalité déprimée. Le graphique 7 généralise la comparaison des flux de migrants et des stocks d'immigrés en Europe. On peut ainsi définir cinq grands types de pays :

- Les pays connaissant une immigration dynamique (Chypre, Espagne, Irlande, Luxembourg). Ces pays ont un solde migratoire supérieur à 6‰ ainsi qu'un fort stock (>10%).
- Les pays d'immigration classique ou traditionnelle (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Pays-Bas, Suède). Les immigrés y représentent plus de 10% de la population en raison d'une tradition d'immigration mais le flux actuel de migrants est inférieur à 4‰.
- Les pays d'immigration naissante (Danemark, Italie, Grèce, Malte, Portugal, Royaume-Uni). Les immigrés y représentent une part faible de la population (<10%) en raison du développement récent de l'immigration dans ces pays mais les flux de migrants ne sont pas négligeables (2 à 6 ‰) traduisant le développement de l'immigration dans ces pays.
- Les pays d'émigration (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie,) dont le flux est négatif (entre -2 et 0 ‰) et la population immigrée faible, mis à part pour l'Estonie et Lettonie en raison des liens historiques avec la Russie.
- Les autres pays (Finlande, Hongrie, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie) ont à la fois de flux faibles (0 à 2‰) et une population immigrée peu importante (<10%) .

On pourrait ajouter la dimension démographique, qui est souvent liée à l'immigration, on observerait alors une diversité des situations et des enjeux encore plus grande. La France a une démographie très singulière en Europe : son taux de fécondité (1,94 enfant par femme¹⁸) est le plus

¹⁸ Eurostat, 2005

Un défi migratoire en France ?

Après nous être penchées sur les chiffres de l'immigration, nous pouvons conclure que l'immigration n'est ni un phénomène nouveau, ni un phénomène en forte augmentation. Les origines des migrants évoluent tout en restant très liées à l'histoire de la France. Les flux ont augmenté sur les dix dernières années mais ils ne sont exceptionnels ni au regard de l'histoire, ni par rapport aux autres pays d'Europe. La situation migratoire de la France aujourd'hui est donc plus proche d'une continuité historique et spatiale que de l'urgence catastrophique que le consensus commun lui accorde. Le premier point du consensus, le « risque d'invasion », semble donc assez fantasmatique.

3. LE PROBLEME DE L'INTEGRATION

L'urgence n'est ainsi visiblement pas dans les chiffres bruts, dans la quantité. Mais une autre idée semble faire « consensus », c'est que les migrants d'aujourd'hui, contrairement à ceux d'hier, ont de graves difficultés à s'intégrer. Issus de terres plus lointaines, ils sont plus africains, plus maghrébins, plus musulmans, et leur confrontation avec la société française ne se fait pas sans heurts. Sont alors évoqués pêle-mêle différents éléments d'actualité, et principalement la crise des banlieues. Les violences dans les cités sensibles sont interprétées comme la preuve la plus criante du « problème d'intégration » auquel la France doit faire face. Il est remarquable que quasiment tous les interlocuteurs que nous avons pu rencontrer en sont venus à un moment ou à un autre à nous parler de la crise des banlieues, même si le thème de l'entretien en était au départ très éloigné.

Quel est le raisonnement qui sous-tend cette interprétation ? L'intégration, d'après le Petit Robert¹⁹, est « l'opération par laquelle un individu ou un groupe s'incorpore à une collectivité ». Comprendre les violences urbaines comme une difficulté ou un « problème d'intégration », c'est donc les interpréter comme une volonté de ne pas

¹⁹ Edition 2008. On reviendra plus en détail dans la suite du texte sur les multiples définitions et usages du mot intégration.

s'incorporer à la collectivité, de manifester sa différence et sa distance à la société française. Les rattacher à l'origine étrangère des auteurs des violences, c'est mettre à la source de cette non-appartenance un bagage culturel trop éloigné, empêchant une adaptation aux règles et aux valeurs de la société française. Si ces questions enflamment le débat public, elles sont aussi abondamment étudiées par de nombreux spécialistes. Leurs travaux nous permettent d'apporter quelques éléments à la jungle des préjugés et idées reçues qui foisonnent sur le sujet. Nous commencerons par analyser ce que les sociologues peuvent dire de l'intégration dans les faits, avant de nous pencher plus en détail sur la « crise des banlieues », qui incarne pour beaucoup toutes les difficultés de l'intégration. Un rapide panorama historique nous permettra enfin de comprendre pourquoi la société d'accueil est déterminante dans l'émergence de ces difficultés.

L'intégration dans les faits²⁰

Au-delà des *a priori* des uns et des autres, une description un peu plus précise de l'intégration des migrants et de leurs descendants dans la société française doit être possible. Comment caractériser leur participation à la vie collective ? Que peut-on en conclure ?

Un concept issu de la sociologie

Quelques éléments plus théoriques doivent d'abord être rappelés. L'histoire du terme « intégration » est complexe, et son utilisation fait débat (cf. encadré 3 pour plus de détails). Issu de la sociologie, il s'applique d'abord à l'ensemble de la société, et cherche à expliquer la nature du lien social dans les sociétés individualistes où la tradition a perdu sa force organisatrice, puis la manière dont différents groupes ou entités se créent et interagissent dans une même société. En France, depuis les années 80, il désigne quasi-exclusivement de fait la manière

²⁰ Ce paragraphe est principalement basé sur l'ouvrage de Dominique Schnapper, *Qu'est-ce que l'intégration ?* Editions Gallimard 2007. L'auteur y reprend et synthétise les résultats de différentes enquêtes récentes sur le sujet.

Un défi migratoire en France ?

dont les populations migrantes et leurs descendants participent à la société d'installation.

Dans cette acception, plusieurs caractéristiques de l'intégration sont reconnues par les sociologues. D'abord, il s'agit d'un processus évolutif et non pas d'un état, selon lequel on serait soit intégré, soit non intégré. Ensuite, il s'agit d'un processus à plusieurs dimensions : on distingue principalement **l'intégration culturelle**, qui consiste en l'adoption des traits culturels dominants dans le pays d'accueil (langue, loisirs, valeurs...), de **l'intégration structurelle** ou sociale, qui consiste en la participation aux diverses instances de la vie en collectivité (école, emploi, participation politique, associations...). Ces deux grandes dimensions peuvent être complexifiées. Ainsi l'intégration démographique (pratiques matrimoniales, nombres d'enfants...), composante de l'intégration culturelle, ou l'intégration civique (exercice du droit de vote...), composante de l'intégration structurelle, peuvent faire l'objet d'études plus détaillées. Enfin, ce processus n'est pas un phénomène linéaire. Les différentes dimensions de l'intégration ne se succèdent pas dans le temps selon une échelle unique de proximité avec les caractéristiques de la société d'installation. Au contraire, une des dimensions peut être réalisée sans que l'autre le soit : parler la langue du pays d'accueil et regarder les mêmes émissions de télévision ne s'accompagne pas toujours d'une réussite universitaire ou professionnelle équivalente en moyenne.

Encadré 3. Assimilation, intégration, discriminations.

Le terme « intégration » a été introduit dans le vocabulaire de la sociologie par Durkheim. Pour lui comme pour ceux qui lui ont succédé, il s'applique à l'ensemble de la société et des groupes qui la constituent. Le terme réservé à la participation des étrangers migrants et de leurs descendants est alors « assimilation ». Sociologues, historiens et politiques ont longtemps parlé d'assimilation des étrangers en France, et en parlent toujours aux Etats-Unis. Mais, dans les années 80, l'assimilation a été critiquée en France comme faisant référence à un processus niant et détruisant la culture d'origine des immigrés.

L'intégration a donc été choisie pour remplacer l'assimilation dans le langage scientifique et politique français, le terme étant à la fois plus politiquement correct et

plus proche de la réalité sociologique. Il avait été créé pour caractériser la participation des individus et des groupes à la vie collective, et ne comportait pas de référence à un quelconque impossible « oubli » de la culture d'origine.

Aujourd'hui, de nombreuses voix s'élèvent, et en particulier celles des immigrants et de leurs descendants, pour critiquer l'emploi du terme « intégration », que l'usage politique a chargé de connotations négatives. Ce débat illustre la tension entre un usage normatif du terme, utilisé par les politiques publiques et indiquant les « bons » ou les « mauvais » comportements, et un usage descriptif, visant à comprendre les processus mis en jeu dans la participation des migrants et de leurs descendants à la société d'installation. Dans cet usage descriptif, la caractérisation des processus de participation considère que les migrants appartiennent de fait à la société d'installation (puisqu'ils y participent), et qu'ils la construisent au même titre que les autres membres. Par contre, l'usage normatif sous-entend parfois que les migrants sont extérieurs à la société d'installation, et qu'ils doivent s'intégrer pour y rentrer. C'est surtout cette dimension qui est rejetée par les descendants de migrants, au nom de leur appartenance par la naissance à la société française.

Enfin, certains relèvent un glissement sémantique dans l'utilisation politique du terme « intégration ». De plus en plus, les politiques d'intégration concernent les primo-arrivants uniquement, alors que les descendants de migrants sont visés par les politiques de « lutte contre les discriminations » ou de « promotion de l'égalité des chances »²¹. Les analyses proposées dans la deuxième partie du présent document viendront compléter ces remarques.

Français, mais Français sans emploi

A partir de ces concepts, les sociologues élaborent des enquêtes comparant pratiques des populations de migrants et de leurs descendants, et pratiques de la population dite autochtone. Ils utilisent pour cela des indicateurs du type de ceux qui ont été cités plus haut : âge au mariage, nombre d'enfants hors mariage, chaînes de télévision regardées, loisirs préférés, pratique religieuse, langue utilisée à la maison, inscription sur les listes électorales... Dominique Schnapper a compilé les résultats de différentes enquêtes réalisées en France, deux

²¹ Véronique de Rudder et François Vourc'h, *Les discriminations racistes dans le monde du travail*, in Eric Fassin et Didier Fassin (dir), *De la question sociale à la question raciale*, La Découverte 2006.

Un défi migratoire en France ?

datant de 1990, et deux plus récentes (2000 et 2005)²². La conclusion est sans appel : toutes montrent une intégration culturelle forte, mais une intégration structurelle en décalage important.

Les enfants de migrants sont de langue maternelle française, ont pour leur très grande majorité les mêmes goûts, loisirs, faibles taux de pratique religieuse, réussite scolaire, que les Français « autochtones » de même milieu social. L'auteur l'explique par la fréquentation massive et prolongée de l'institution scolaire et la participation à la culture de masse. L'enquête de Brouard et Tiberj (2005) sur les comportements politiques fait néanmoins apparaître une proportion plus importante de « conservateurs » chez les jeunes de 18-24 de culture musulmane²³ : 33% d'entre eux affirment un attachement à des valeurs traditionnelles et à un islam conservateur. Cette part, qui peut paraître forte, doit cependant être nuancée par la comparaison avec des exemples historiques donnés par Gérard Noiriel : les vagues migratoires antérieures se sont caractérisées à la « seconde » et surtout « troisième » génération par une quête des origines, se traduisant notamment par la création d'associations (arméniennes, italiennes)... L'aspiration au retour aux sources est une caractéristique générale des petits-enfants de migrants.

Français de nationalité, de langue et de culture, Français tout simplement, les enfants de migrants ont par contre une intégration structurelle, et surtout une insertion professionnelle beaucoup plus difficile : le taux de chômage des 18-24 ans est plus de deux fois plus élevé que celui des jeunes Français non descendants de migrants. Au chômage s'ajoutent une plus grande difficulté à obtenir stages ou CDI,

²² L'enquête MGIS (Migration Géographique et Insertion sociale) effectuée par l'INED en 1990, une exploitation secondaire des données de l'INSEE 1975-1990 réalisée par Jean-Luc Richard, l'enquête européenne EFFNATIS réalisée en 2000 sur les enfants de migrants en Allemagne, Grande-Bretagne et France, et une enquête plus récente (2005) sur l'intégration politique réalisée par Sylvain Brouard et Vincent Tiberj.

²³ Enquête réalisée sur 1003 Français de plus de 18 ans issus de l'immigration d'Afrique et de Turquie.

et des situations de surqualification plus fréquentes. Ces éléments expliquent le ressentiment parfois violent qui anime une partie d'entre eux.

Les banlieues ou la théorie de l'iceberg

Revenons donc un peu plus en détail sur la crise des banlieues, la fameuse preuve de « l'échec d'intégration », celle qui focalise les attentions et cristallise les passions. Peut-on expliquer plus en détail ce défaut d'intégration structurelle ? Comment comprendre le maintien au cours du temps de la concentration dans les quartiers périphériques des populations pauvres, peu qualifiées, étrangères et en grande difficulté sociale ? Faut-il y voir une preuve de communautarisme, une volonté de ne pas participer à la vie collective due entre autres à des spécificités culturelles de ces populations ? Comment expliquer les flambées de violences urbaines ?

Clichy-sous-Bois ou Neuilly-sur-Seine ?

De nombreux travaux ont cherché depuis quelques années à décortiquer les mécanismes à l'œuvre dans la ségrégation urbaine. Ils ont montré que les moteurs ne sont pas communautaristes, mais sont avant tout économiques et sociaux. En outre, ces moteurs ne sont pas propres aux banlieues « sensibles », mais traversent et modifient toute la société.

Dans un rapport au Centre d'Analyse Economique intitulé *Ségrégation urbaine et intégration sociale*,²⁴ Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent et Joël Maurice proposent une analyse guidée par l'économie de la situation dans les zones urbaines sensibles. Partant d'une aggravation de la situation de ces quartiers en dépit des nombreuses politiques publiques, ils montrent comment le chômage de masse est le principal moteur de la ségrégation. Le ralentissement de la croissance qui a suivi les Trente glorieuses s'est accompagné d'une augmentation du

²⁴ Fitoussi J-P. et al., 2004, op. cit.

Un défi migratoire en France ?

chômage, puis d'une restructuration de la population active, désavantageant particulièrement les ouvriers et employés peu qualifiés (l'emploi diminue ainsi de 17 % dans l'industrie entre 1985 et 2000). La population des ZUS, où ces catégories sont surreprésentées, a pris de plein fouet cette augmentation du chômage. Une fois installé, ce chômage de masse s'auto-entretient par ce que les économistes appellent « effet d'hystérésis » : les chômeurs perdent leurs compétences et leur réseau de relation et d'information (appelé capital social), ce qui les empêche de retrouver un emploi même lorsque la conjoncture économique s'améliore. Dans le cas des cités, cette perte de capital est multipliée par l'isolement spatial. Le phénomène dégénère alors en « dynamique de divergence urbaine ». Il se propage par le système éducatif, et par les méthodes d'attribution des logements sociaux : seuls les plus démunis acceptent d'être logés dans ces quartiers. Les populations étrangères ou d'origine étrangère, surreprésentées parmi les ouvriers et les personnes peu qualifiées, sont par effet de structure surreprésentées dans ces quartiers, où leur isolement peut être accru par leur méconnaissance de la langue ou du pays. A « l'hystérésis » s'ajoutent pour eux les discriminations, qui empêchent notamment une bonne insertion des jeunes sur le marché du travail (taux de chômage de 38%, contre 23% hors ZUS, avec des difficultés accrues pour les jeunes d'origine non-européenne)²⁵. Concentrés et éloignés des circuits d'information, les habitants des cités recréent des circuits d'emplois internes, faisant appel à l'économie souterraine et aux liens communautaires. Mais ces liens sont secondaires à la ségrégation, et n'en sont pas le moteur, contrairement

²⁵ Outre les nombreuses enquêtes qui ont permis de révéler ce phénomène, les auteurs montrent que le biais se situe bien au niveau des employeurs, et non dans les exigences trop fortes de demandeurs d'emploi. Ainsi, 13 % des chômeurs français d'origine non-européenne refusent une offre d'emploi, contre 8 % pour les chômeurs non-européens, et 20 % pour les chômeurs européens (Français compris). Les « secondes générations » d'ascendance non-européenne sont plus exigeants que leurs parents, mais beaucoup moins que les européens, quelque soit la nationalité. Il s'agit bien de discriminations liées à l'origine ethnique.

à ce qui a pu être montré dans certains cas aux Etats-Unis (les banlieues françaises n'étant par exemple pas organisées par nationalité d'origine des occupants).

Les quartiers en France ne sont donc pas des « quartiers choisis » mais des « quartiers subis »²⁶... Une analyse semblable est développée par Eric Maurin dans *Le Ghetto français*²⁷. En élargissant le champ d'enquête, il étudie le mécanisme de ségrégation sur l'ensemble de la société. L'objectif n'est plus uniquement de montrer pourquoi les publics défavorisés qui ont atterri un jour dans les banlieues sont condamnés à y rester. L'auteur cherche aussi comprendre pourquoi eux seuls y sont. Il montre alors que les quartiers sensibles ne sont que l'une des deux extrémités d'une échelle de concentration des milieux sociaux, où, si Clichy-sous-bois est à une extrémité, Neuilly-sur-seine est de l'autre. En comparant la répartition spatiale des ménages selon leur revenu avec une situation de mixité parfaite, il observe que les ménages les plus concentrés sont les ménages les plus riches ou les plus diplômés : les vrais ghettos sont avant tout des ghettos de riches !²⁸ La ségrégation ou ghettoïsation est un phénomène qui commence en haut, et se propage par « stratégie d'évitement ». Les élites, cherchant à s'installer dans l'environnement le plus protégé et le plus favorable pour eux et leurs enfants, évitent les professions intermédiaires, qui évitent les classes moyennes, eux-mêmes s'éloignant des ouvriers... jusqu'aux habitants des quartiers les plus pauvres, nos fameuses banlieues, où n'habitent par défaut que ceux qui ne peuvent pas en sortir. Comme Fitoussi et al., Maurin récuse tout communautarisme explicatif, ces quartiers étant délaissés à la première occasion par leurs habitants.

²⁶ Fitoussi J-P. et al., 2004, op. cit.

²⁷ Eric Maurin, *Le Ghetto Français, enquête sur le séparatisme social*, La République des idées, 2004.

²⁸ Dans, les ghettos les plus riches, les ménages à hauts revenus sont près de 3 fois plus concentrés que si la répartition spatiale était parfaite, alors que dans les ghettos les plus pauvres, les ménages à faibles revenus ne sont que 1,5 à 2 fois plus concentrés.

Encadré 4. Comment définir les « banlieues » ?

Que sont exactement les « banlieues », appelées indifféremment cités, quartiers défavorisés ou quartiers sensibles ? L'appareil statistique les appréhende par la définition des « zones urbaines sensibles » (ZUS), dans la loi du 14 novembre 1996. En périphérie des grandes villes, elles se caractérisent par une population plus jeune que la moyenne nationale, une forte représentation de familles monoparentales, de populations immigrées, de chômeurs, de faibles revenus, et une forte dépendance aux transferts de revenus (allocations familiales, chômage, RMI...) ²⁹. En particulier pour ce qui nous intéresse, le recensement de 1999 fait apparaître une proportion d'étrangers de 16,5 %, alors qu'elle est de 5,6% en moyenne nationale (la proportion d'immigrés n'est pas disponible).

Les violences urbaines, une revendication de Français en France

Les banlieues ne seraient donc que la partie émergée de l'iceberg, ou le symptôme d'un mur de plus en plus étanche entre les différentes classes sociales en France. Les crises des banlieues, les violences urbaines qui font frémir certains sont à interpréter à la lumière de ces analyses. D'après les enquêtes qui ont été faites ³⁰, les auteurs des violences ne cherchent pas à marquer leur différence, mais demandent au contraire à être considérés comme des membres de plein droit de la société, et à ce titre d'y participer à égalité avec les autres. Français, ils vivent de plein fouet cette « panne de l'ascenseur social »... Pour reprendre Dominique Schnapper :

On retrouve chez eux [les bandes d'adolescents] les traits décrits par les sociologues de la délinquance au cours des années 70 : une sous-culture d'adolescents délinquants, non-utilitaire, négativiste, agressive, marquée par un hédonisme à court terme, qui s'inspire de la culture dominante mais en retourne volontairement le sens. La violence avec laquelle elle s'exprime traduit les frustrations que ressentent les enfants

²⁹ S. Benhamou, *Fragmentation des territoires et dynamique de la ségrégation urbaine*, in J-P. Fitoussi et al., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport au Conseil d'Analyse Economique. La Documentation Française 2004.

³⁰ Sophie Body-Gendrot, colloque organisé par le CERI, novembre 2007.

des milieux populaires, qui n'ont pas les moyens de s'adapter à un monde dont les valeurs sont celles de la classe moyenne.³¹

La crise des banlieues ne doit donc pas être interprétée comme une crise ethnique, porteuses de revendications communautaires³², mais comme une crise avant tout sociale, d'ampleur nationale. Dans cette question, la population immigrée, d'origine étrangère ou supposée telle, est surtout une population visible qui concentre des difficultés qui concernent l'ensemble du corps social. Elle n'est ni la cause de ces difficultés, ni la seule population atteinte par leurs conséquences : elle doit plutôt être vue comme un révélateur. En rattachant « crise des banlieues » et « problème culturel », le reste de la société se méprend sur le sens du message de ces jeunes et remet sans cesse en question leur légitimité à participer à la vie collective du fait de leur origine étrangère « réelle ou supposée ».

La société d'accueil au cœur de la construction du « problème d'intégration »

Quelle que soit la façon dont on la nomme, la question-clé est ainsi celle du mode de participation du migrant à la société dans laquelle il arrive. Mais de façon paradoxale, ce mode de participation semble avant tout déterminé par les caractéristiques de la société d'accueil et la manière dont elle envisage les nouveaux arrivants. C'est ce que montre Dominique Schnapper en utilisant l'étude européenne précédemment citée sur l'intégration des descendants de migrants, et en comparant les différentes modalités que cette intégration prend en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne. De fait, le « problème d'intégration » apparaît de façon plus générale être intimement lié à la nature de nos sociétés démocratiques fondées sur un Etat-nation, qui suppose une

³¹ Dominique Schnapper, *op.cit.*

³² Toute dimension religieuse aux revendications a en particulier été rejetée par une enquête des Renseignements Généraux.

Un défi migratoire en France ?

identité entre un territoire, un peuple, une culture, à l'origine de la légitimité politique d'un système de gouvernement.

L'Etat-nation et l'invention de « l'immigration »

Avant de parler d'intégration, l'immigration elle-même est un concept inventé au XIX^{ème} siècle. Bien évidemment, les mouvements de population sont constitutifs de l'histoire humaine. De Lucy à Ellis Island, famines, guerres, changements climatiques, conquêtes militaires et esprit d'aventure ont poussé les hommes autour du monde, permettant le peuplement de l'ensemble de la planète et la propagation des inventions les plus décisives. Pour autant, personne ne parle d'immigration en France avant la fin du XIX^{ème} siècle. Le mot même est absent de la première édition du Larousse, parue entre 1865 et 1876. Il faut attendre le deuxième supplément, en 1888, pour que l'immigration apparaisse suffisamment digne d'intérêt.

De fait, c'est dans ces années-là que le « problème de l'immigration » commence à se construire³³. Les statisticiens démographes mettent les premiers la question au goût du jour, y trouvant un domaine privilégié d'exercice de leur science, et une des légitimations de leur raison d'être. 1888, c'est à peu près trente ans après le début de l'industrialisation de la France, industrialisation qui fait appel à de nombreux étrangers, Belges, Polonais, Italiens en majorité. Plusieurs débats se succèdent à cette époque et inaugurent les succès répétés du thème immigration dans la vie publique. Un premier débat concerne la réalisation d'un devoir essentiel à cette époque, le service militaire. Ainsi, le droit du sol est créé en 1889 afin de s'assurer que les enfants de mineurs étrangers dans le nord de la France remplissent leur devoir qu'est la conscription en devenant français. Cette mesure permet de résoudre plusieurs questions non négligeables dans un contexte de compétition avec l'Allemagne. Le nombre de soldats est ainsi augmenté, la problématique de l'allégeance de la population évitée, et l'avantage

³³ Gérard Noiriel, *Le creuset français*, Seuil 1988, mise à jour 2006.

dont les étrangers bénéficiaient auprès des employeurs, supprimé (ceux-ci ne risquaient pas en embauchant des étrangers de se voir privés de leur main d'œuvre durant la période de conscription de leurs employés). Le deuxième débat important, dix ans plus tard, concerne cette fois l'exercice d'un droit. En effet, plusieurs lois sociales prises dans les années 1880 introduisent une discrimination entre Français et étrangers. En particulier, la loi de 1898 sur les accidents du travail indique que les ouvriers étrangers rendus invalides, ou leur famille s'ils sont décédés, ne peuvent toucher la rente prévue que s'ils résident en France. Cette loi déclenche un scandale dans les pays d'émigration, et des débats houleux en France.

Ces exemples permettent de montrer comment l'immigration se construit en tant que « problème » autour de la question des droits et des devoirs à accorder au migrant. Ce n'est pas un hasard si c'est à la fin du XIX^{ème} siècle que ces interrogations sur le statut des travailleurs étrangers et de leur famille émergent. C'est en effet à ce moment que les Etat-Nations se constituent et se revendiquent comme tels, en Europe et particulièrement en France sous la III^{ème} République. Ils se caractérisent par l'équivalence qu'ils établissent entre population, langue, histoire, culture et territoire, cette équivalence participant à la légitimité du régime politique en place. Leurs frontières séparent des citoyens, à qui l'on accorde droits et devoirs, des autres, qui sont à la fois étrangers et non citoyens. Quel statut donner alors aux étrangers qui vivent sur le territoire ?

De la III^{ème} République à l'Union Européenne : les institutions en question

Si l'Etat-nation invente l'immigration à la fin du XIX^{ème} siècle, l'Etat-providence donnera toute son acuité aux questions d'intégration. En effet, le XX^{ème} siècle voit une modification progressive du rapport entre l'Etat français et ses citoyens. Cette évolution, articulant projet politique et conception de l'identité, permet de comprendre la manière dont les questions « d'intégration » sont apparues dans leur formulation actuelle.

La III^{ème} République a fortement marqué la mémoire collective pour les transformations qu'elle a inculquées à la société française. Elle donne

corps à l'identité française grâce à l'école obligatoire, qui permet peu à peu de remplacer les patois par le français, et qui diffuse la même histoire collective et appartenance nationale, celles de « nos ancêtres les Gaulois ». C'est aussi le début de la valorisation de la mobilité sociale au travers des générations³⁴. Le paysan deviendra ouvrier, puis employé ou petit commerçant, ses enfants seront instituteurs, puis peut-être médecin, ingénieur ou notaire. Ce schéma permet en priorité d'homogénéiser la société française, de donner à tous les mêmes aspirations et les mêmes idéaux. Dans sa conception, il ne différencie pas les étrangers : après son passage par l'école et l'armée, le fils de Bretons comme le fils d'Italiens deviendront français. Le droit de la nationalité, consacrant le droit du sol, achève juridiquement le travail des institutions, en accordant la nationalité française à tous ceux qui sont nés et éduqués en France.

Ce projet politique proposé par la III^{ème} République évolue au cours du XX^{ème} siècle sous l'effet de différentes forces. D'abord, l'Etat du contrat social, celui qui échange droits et devoirs avec ses citoyens, se transforme peu à peu en Etat providence, paternaliste et protecteur. Dès lors, si citoyenneté signifie avantages matériels concrets, il est tentant d'interroger la légitimité des immigrés à profiter de ses avantages (la question- sera reprise dans la partie 6). Au nom de quoi ont-ils droit aux prestations sociales et autres allocations familiales ? Une « bonne intégration » dans la société leur est alors demandée comme contrepartie à ces droits. Ensuite, nous avons déjà abondamment évoqué la « panne de l'ascenseur social » qui touche la France depuis la fin des trente glorieuses, atteignant en particulier certaines populations d'origine étrangère. L'idéal républicain de mobilité sociale est remis en cause par l'intérieur, les institutions ne remplissent plus leur mission. Elles qui se voulaient aveugles à toute particularité individuelle sont aujourd'hui prises en flagrant délit de discrimination raciale.³⁵

³⁴ Gérard Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France XIX^{ème} – XX^{ème} siècle*, Hachette 1992.

³⁵ Christophe Bertossi et Catherine Whitol de Wenden, *op.cit.*

En parallèle, la construction européenne semble elle attaquer par l'extérieur le lien sacro-saint entre état et nation³⁶. En créant une entité politique supranationale, elle interroge les conceptions traditionnelles de l'identité ou de l'appartenance. La citoyenneté européenne se construit, provoquant revendications régionalistes (le fameux débat sur les langues régionales) et réactions de souveraineté exacerbée. L'identité nationale, longtemps négligée par les écrits scientifiques, refait surface. Sa définition autrefois évidente devient de plus en plus complexe dans un monde où les échanges se développent. D'un projet en construction, elle devient quelque chose de fixé une fois pour toute, à préserver des atteintes extérieures. Dans ce contexte, la place des immigrés et de leurs descendants est loin d'être toute trouvée. Pour certains auteurs³⁷, la recherche d'une identité européenne, qui se revendique parfois comme judéo-chrétienne avant tout, se fait aussi en opposition au monde arabo-musulman, ce qui n'est pas sans risque pour la manière dont sont considérées en Europe les populations originaires de ces pays-là et/ou de confession musulmane.

Aujourd'hui, dans une France figée sur son passé et son identité, menacée par la construction européenne et la mondialisation, les migrants comme leurs descendants peuvent plus difficilement que leurs prédécesseurs montrer leur adhésion à un projet politique vacillant.

Quelle place pour la « proximité culturelle » ?

L'évolution des institutions est donc un facteur primordial de l'interaction entre les migrants et leurs descendants et la société d'installation. Pourtant, le sens commun, comparant la « mauvaise intégration » des Maghrébins et Africains d'aujourd'hui à la « bonne intégration » des Polonais ou Italiens qui les ont précédés, y voit plus souvent l'expression d'une trop grande distance culturelle avec les valeurs de la société française.

³⁶ Dictionnaire de philosophie politique, , Article « Nation », PUF 1996

³⁷ Christophe Bertossi, *les Musulmans, la France et l'Europe : contre quelques faux-semblants en matière d'intégration*, IFRI 2007..

Un défi migratoire en France ?

Mais ce lien implicite entre « proximité culturelle » et « capacité d'intégration » repose sur une contre-vérité historique. L'immigration européenne « heureuse » n'est qu'un mythe créé de toutes pièces par notre mémoire collective. Qui se souvient encore qu'il fut violemment reproché à Emile Zola d'être fils d'Italien lors de ses prises de positions dans l'affaire Dreyfus ? Marie Curie, aujourd'hui l'emblème des femmes de science françaises n'a-t-elle pas été traitée de « polak » à son époque ? De nombreux exemples historiques montrent en fait que toutes les vagues migratoires ont entraîné stigmatisation des étrangers, xénophobie, violences très souvent mortelles, et ce particulièrement quand les circonstances économiques deviennent difficiles³⁸. Pour citer Gérard Noiriel, « à la fin du XIX^{ème} siècle la violence xénophobe atteint une intensité inouïe ». En 1893 à Aigues-Mortes, les attaques contre des Piémontais font 8 morts et 50 blessés d'après les bilans officiels français, 50 morts et 50 blessés d'après le *Times*... Cette violence se situe en priorité dans les régions frontalières, les chasses à l'homme visant les Belges dans le Nord-Pas-de-Calais et les Italiens dans la région de Nice. Pas de lien, donc, entre « proximité culturelle » et « coexistence pacifique », en déduit l'auteur. De façon plus quotidienne, brimades à l'école, critiques des habitudes vestimentaires ou de l'apparence physique sont monnaie courante. La religion est déjà un thème qui concentre les a priori : les Italiens sont trop pratiquants, les Polonais ne savent pas se tenir à l'église etc.

Quelle que soit sa culture réelle ou supposée, l'étranger reste un étranger dans le face à face quotidien. Cette inévitable stigmatisation dans la confrontation repose sur un biais perceptif simple. L'origine étrangère du migrant, de cet Autre qui nous dérange tous, est le premier élément visible, identifiable, d'autant plus si elle s'accompagne de signes physiques évidents. Il est pourtant peut-être réducteur de considérer cette origine comme l'élément déterminant de la relation

³⁸ Gérard Noiriel, *Le creuset français, op.cit.* Cet ouvrage qui fait aujourd'hui figure de grand classique en histoire de l'immigration est la source des exemples présentés ci-dessous.

entre le migrant et son pays d'arrivée : un Kabyle à Paris, est-ce avant tout un Algérien en France ou un paysan à la ville ? Mais si on peut déplorer cette focalisation sur « l'origine » voire sur la couleur de peau, cet écrit n'est pas le lieu d'un plus long développement sur l'altérité ou la xénophobie.

Ainsi, bien que les mots fassent débat, parler d'intégration consiste avant tout à décrire les processus sociologiques par lesquels les migrants et leurs descendants participent à la société d'installation. En France aujourd'hui, les enfants de migrants, ces fameuses « secondes générations » qui effraient tant certains, ont la même culture que les enfants d'autochtones. Par contre, ils obtiennent beaucoup plus difficilement stages et premiers emplois, principalement du fait des discriminations dont sont victimes ceux qui ont une apparence physique ou un nom non européens. Dans les banlieues, point de focalisation des discours sur l'intégration, ils sont maintenus à l'écart du fonctionnement normal de la société par des mécanismes économiques et sociaux complexes. Les violences urbaines sont alors à interpréter comme une revendication de jeunes Français, demandant à avoir accès à l'idéal de mobilité sociale que leur a transmis l'école républicaine. De fait, la soi-disant plus ou moins grande « proximité culturelle » ne joue aucun rôle avéré historiquement pour expliquer les modalités de l'intégration. L'élément déterminant dans la nature de la relation entre le migrant et la société d'installation semble plutôt être la nature de cette dernière. Derrière les « problèmes d'intégration », il faut voir le reflet de dysfonctionnements généraux de l'ensemble de la société, qui s'illustrent spécifiquement sur cette population plus visible, et qui entraînent une remise en cause de leur légitimité à participer à la vie collective. Il est beaucoup plus facile de parler de « problème d'intégration » que de panne d'ascenseur social, de faillite du système de sécurité sociale ou d'évolution du droit du travail. Reprocher aux immigrés de profiter des « allocations et des 35 heures », ne serait-ce pas pointer du doigt la mutation et peut-être la disparition du projet républicain, ciment supposé de la Nation française ?

Un défi migratoire en France ?

Il ne s'agit pas là de nier l'existence de questions sociales d'importance, mais de reconnaître qu'elles sont largement déconnectées des questions liées aux flux de migrants d'aujourd'hui. Elles méritent à ce titre d'être traitées séparément comme des questions relatives à l'ensemble de la société française. Il faut différencier la gestion des flux d'entrée actuels de la gestion d'une société de plus en plus multiculturelle, résultat des immigrations passées.³⁹

4. UNE SOLUTION POUR L'ECONOMIE ?

Abordons maintenant le troisième point du consensus. Aujourd'hui, affirmer que la France manque de main d'œuvre et qu'une immigration bien organisée permettrait de faire face à ce besoin relève plus du sens commun que de la position provocatrice... Sur un an, on ne compte plus les articles de journaux de la presse généraliste qui développent cette idée. Pour préciser ce besoin de main d'œuvre et l'organisation de solutions fondées sur l'appel à l'immigration, nous avons eu recours dans un premier temps aux nombreuses études quantitatives qui existent à l'échelle de la France. Nous avons ensuite décidé d'effectuer nous-même des enquêtes plutôt qualitatives dans différents secteurs économiques.

Un paysage macroéconomique contrasté

La France semble manquer de main d'œuvre ...

A l'approche annoncée du papy-boom, les rapports se multiplient pour quantifier un manque de main d'œuvre actuel et à venir, et appréhender un peu plus précisément ce qui attend la France. Quelle va être l'ampleur de la pénurie ? Quand va-t-elle avoir lieu ? Quels sont les éléments à l'origine de ce manque ? Comment y faire face ? De fait,

³⁹ La partie 6, « Représentations et idéologies », donnera quelques éclaircissements sur la manière dont peuvent être considérées les questions issues de la cohabitation de populations aux origines variées dans la même entité politique.

trois éléments peuvent être mis en évidence afin d'éclaircir ce que recouvre la notion de « besoin de main d'œuvre ». Les analyses qui suivent doivent beaucoup au rapport publié en 2006 sur le sujet par le Centre d'Analyse Stratégique⁴⁰.

Des projections démographiques montrent d'abord que la population française, si elle ne diminuera pas du fait d'une fécondité supérieure à celle de ses voisins européens, vieillira par contre inéluctablement dans les cinquante prochaines années (cf. encadré 5). Dans l'ensemble de l'Union Européenne, la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans dans la population doublera presque d'ici à 2050. En France, elle passera de 16,3 % en 2004 (à peu près la moyenne européenne), à 27,2 % en 2050 pour une population prévue de 65,7 millions⁴¹, et qui n'augmente que de 9,1 % sur la même période. La population en âge de travailler (de 15 à 64 ans) ne représentera plus qu'à peine la moitié de la population totale ! (figure 7) Une population active en déclin devra donc supporter une part croissante de retraités. La figure 8 permet d'observer cet effet. Elle représente le ratio de dépendance, qui exprime le rapport entre la population âgée de plus de 65 ans et la population âgée de 15 à 64 ans (population en âge de travailler). Ce ratio va quasiment doubler d'ici à 2050, pour atteindre près de 50 %... Ce constat soulève le problème évident du financement des caisses de retraites et de sécurité sociale : en 2050, il faudra consacrer 14,9 % du PIB français au financement des retraites, contre 11,6 % aujourd'hui.

⁴⁰ Centre d'analyse Stratégique, *Besoin de main d'œuvre et politique migratoire*, mai 2006.

⁴¹ Ces données sont issues d'une série de projection de populations réalisée en 2005 par Eurostat, l'office de statistiques de l'Union Européenne, et reprises par le Centre d'Analyse Stratégique dans son rapport précédemment cité.

Encadré 5. Projections démographiques et évolutions de la population française d'ici à 2050.

Les projections démographiques sont réalisées par projection des différents déterminants de l'évolution de la population : taux de fécondité, âge moyen à la maternité, taux de mortalité, espérance de vie, flux migratoire. Elles nécessitent donc des hypothèses sur l'évolution de ces composantes. Ainsi, les chiffres calculés par différents organismes peuvent varier légèrement en fonction des choix faits et des objectifs de l'étude. Les données d'Eurostat citées dans ce texte, à vocation de comparaison entre les pays, sont basées sur de simples projections. L'INSEE réalise par contre des analyses plus détaillées et propose différentes hypothèses d'évolution de ces composantes selon les tendances actuelles. Les modèles de projection peuvent donc être plus ou moins complexes. Les figures présentées ci-dessous reprennent des chiffres calculés à partir de modèles réalisés par Xavier Chojnicki, maître de conférence à l'Université de Lille 2, pour le Centre d'Analyse Stratégique.

Figure 7. Evolution de la part de personnes âgées dans la population entre 2000 et 2050.

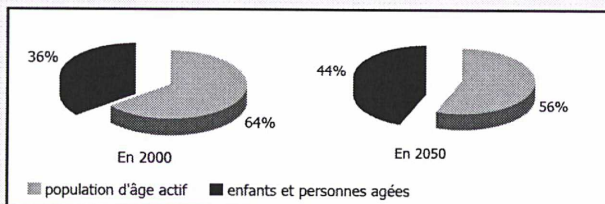
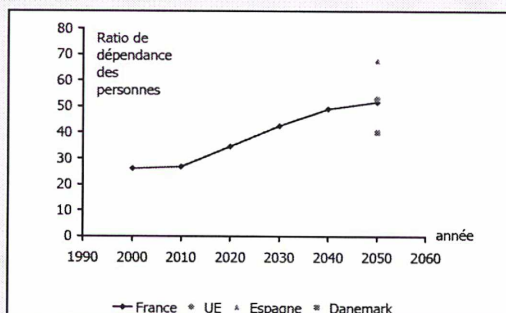


Figure 8. Ratio de dépendance des personnes âgées vis-à-vis de la population active entre 2000 et 2050.



Source : Centre d'Analyse Stratégique

Outre le problème social qui se dessine, des difficultés de recrutement se font d'ores et déjà sentir et sont dénoncées aujourd'hui comme un handicap croissant pour certains secteurs de l'économie. Le taux de chômage semble reparti à la baisse. Les enquêtes auprès des entreprises confirment la reprise de la propension à recruter (les résultats de l'enquête BMO réalisée par l'Unedic-Assedic sont détaillés en dans l'encadré 6). Mais plus de la moitié (51,1 %) de ces projets de recrutement sont considérés difficiles, plus particulièrement dans certains domaines. L'enquête souligne les difficultés dans la construction (74 % des cas !), les services aux entreprises et à la personne, l'hôtellerie-restauration, les transports et l'éducation (formation continue). Ces tensions sont des freins à l'activité économique, 25 %⁴² des entreprises du bâtiment déclarant par ailleurs à l'INSEE ne pas pouvoir augmenter leur production pour cause d'insuffisance de personnel.

⁴² Ce chiffre correspond à une moyenne calculée sur les 6 premiers mois de l'année à partir des enquêtes de conjoncture INSEE. INSEE, *Enquête mensuelle de conjoncture dans le bâtiment*, juin 2008.

Encadré 6. Les tensions par métier et par secteur.

L'Unedic-Assedic réalise tous les ans une enquête par questionnaire auprès des établissements du champ Unedic. L'enquête 2008, publiée en avril, correspond à des questionnaires envoyés en octobre 2007. En 2008, 23 % des établissements, ont répondu.

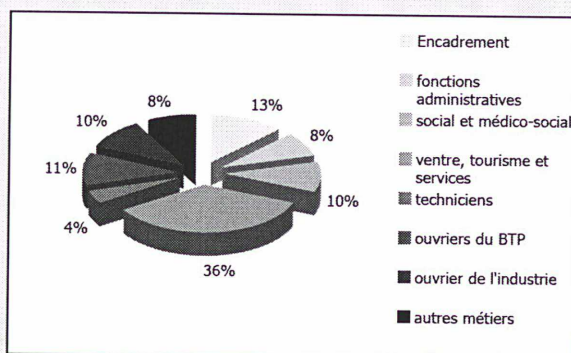
L'enquête Besoin de Main-d'œuvre 2008 confirme la reprise de la propension à recruter des entreprises initiée en 2006. Le nombre d'établissements projetant de recruter augmente de 1,6 % par rapport à 2007, et le nombre d'emplois correspondants augmente lui de 6,1 %. Il y a ainsi 1,298 million de projets de recrutements. 51,1 % d'entre eux sont considérés comme étant difficiles, un chiffre en augmentation par rapport à l'année précédente.

Les métiers qui recrutent le plus sont les métiers liés à la vente et aux services, mais la part des ouvriers n'est pas négligeable. En termes de secteurs, on retrouve la prépondérance du domaine des services. Si on s'intéresse à la difficulté de recruter, on observe que le pourcentage de projets difficiles atteint près de 80 % dans la construction en général, et pour les ouvriers du bâtiment en particulier.

Sur la figure 10 A. et B., la barre verticale représente la moyenne, tous métiers confondus et tous secteurs confondus : 51,1 % des projets de recrutement sont jugés difficiles.

Figure 9. Répartition des projets de recrutement 2008.

A. Selon les différents métiers.



B. Selon les différents secteurs.

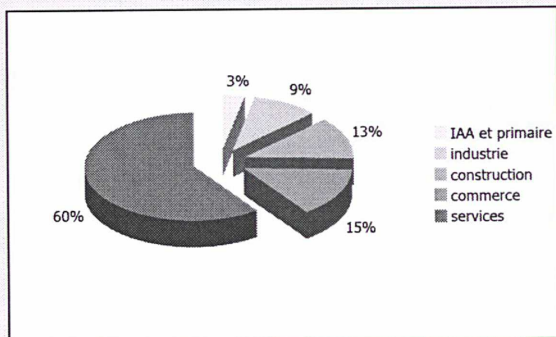
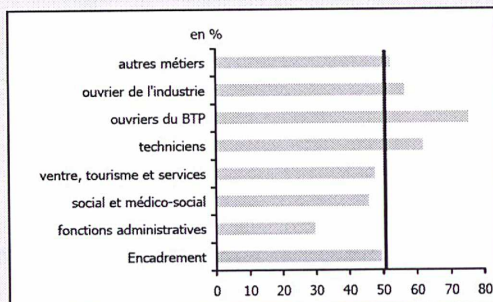
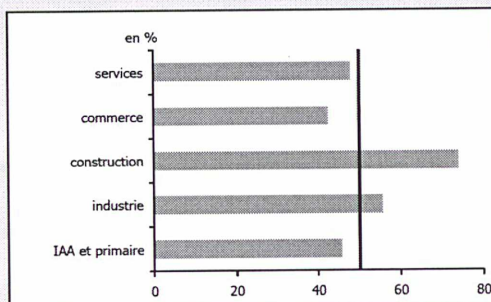


Figure 10. Pourcentage de projets de recrutement 2008 jugés difficiles

A. Selon les différents métiers.



B. Selon les différents secteurs.



Source : enquête BMO 2008

Un défi migratoire en France ?

Enfin, beaucoup s'accordent à reconnaître que la compétition internationale pour les cerveaux est lancée. Le rapport Attali, par exemple, est un des nombreux textes qui s'en fait l'écho. Par ailleurs, la stratégie de Lisbonne prône une économie de la connaissance et de l'innovation : si les profils hautement qualifiés nécessaires pourront être formés en interne, ils peuvent aussi venir de l'extérieur de la France ou de l'Europe. De nombreux pays de l'OCDE ont commencé à mettre en place des dispositifs pour attirer certains profils recherchés, en adaptant leur législation pour faciliter l'entrée de travailleurs qualifiés étrangers, ou pour permettre aux étudiants étrangers ayant terminé leurs études d'accéder au marché du travail⁴³. L'Allemagne a ainsi développé un programme de recrutement d'informaticiens, et le Japon a augmenté de 40 % entre 1998 et 2001 le nombre de permis de séjour délivrés à des travailleurs hautement qualifiés. Ce contexte international explique que pour certains, ne pas prendre part à un mouvement déjà lancé au plan international serait préjudiciable à la compétitivité de l'économie française⁴⁴.

Pour conclure, analyser cette avalanche de chiffres et d'estimations nécessite de structurer le « besoin de main d'œuvre » en terme de métier ou niveau de qualification et en terme de secteur d'activité. C'est ce que fait le Centre d'Analyse Stratégique⁴⁵, en couplant données actuelles et projections d'emploi métier par métier⁴⁶ à plus long terme. Il identifie alors d'une part un besoin de main d'œuvre « en sablier »,

⁴³ JP Garson et JC Dumont, *Immigration dans la zone OCDE : un panorama à multiples facettes*, in *Revue Française des Affaires Sociales*, La documentation Française 2004.

⁴⁴ Le débat sur le pillage de cerveaux intervient évidemment dès que l'on parle d'attirer des travailleurs qualifiés des pays du Sud vers les pays du Nord. Nous reviendrons sur cette question dans la partie 6.

⁴⁵ Op. cit.

⁴⁶ Sont utilisées pour cela des données établies par la DARES et l'ancien Commissariat Général au Plan, sous forme de prospective sur l'évolution des métiers en 2015.

concentré aux deux extrêmes de l'échelle des qualifications, et d'autre part quatre secteurs « en tension » : le BTP, l'hôtellerie-restauration, les services à la personne, et l'agriculture. C'est dans ce cadre là que le « consensus » veut qu'une immigration soigneusement organisée puisse constituer une solution.

... mais l'immigration n'est pas forcément une solution

Cependant, d'autres arguments contrebalancent les analyses faites précédemment, et nuancent le potentiel de l'immigration en tant que solution aux besoins exprimés ci-dessus (financement des retraites, métiers en tensions, compétition internationale pour les plus qualifiés).

Sur la question démographique liée au financement des caisses de retraites, le même rapport du Centre d'Analyse Stratégique montre ainsi qu'il est irréaliste de vouloir contrebalancer le vieillissement de la population par l'immigration. En effet, maintenir le ratio de dépendance à son niveau d'aujourd'hui nécessiterait de faire venir 2 millions de personnes par an jusqu'en 2050. La France compterait alors 187 millions d'habitants ! Une autre possibilité serait de se contenter de faire venir le nombre de personnes nécessaires pour maintenir l'effectif de la population en âge de travailler stable. Cependant d'après les simulations effectuées à terme, l'impact pour les finances publiques ne serait que très faiblement positif, puisque les immigrés aussi vieilliront et auront droit à une retraite...Mais abandonner l'espoir d'utiliser l'immigration comme solution au défi démographique de la France ne signifie pas qu'elle ne puisse pas être un facteur dynamisant de l'économie.

Sur un plan plus théorique, poser la question de la relation entre croissance économique et croissance démographique revient à poser la question de l'œuf ou de la poule : laquelle entraîne l'autre ? Il semble néanmoins admis que dans un système économique donné, par exemple un pays, la quantité d'emplois s'adapte au nombre d'individus qui y travaillent, et n'est pas une quantité figée que la population devrait se partager. Les économistes analysant le fonctionnement du marché du travail expliquent ainsi la difficulté qu'il y a à définir la notion de

« besoin de main-d'œuvre ». ⁴⁷ Le nombre d'emplois disponibles (besoin de main-d'œuvre) ou manquants (chômage) n'est pas une donnée intrinsèque, mais le produit d'une suite incessante de créations et destructions d'emplois, qui correspondent à un réajustement constant des stocks de travail et de capital. Il dépend en particulier des caractéristiques fines du marché du travail, dont, entre autres, sa flexibilité. Il est donc trompeur de se représenter le besoin de main-d'œuvre comme des pièces manquantes dans un puzzle parfaitement agencé...

A cette difficulté conceptuelle s'ajoute une difficulté pratique. Pour organiser l'immigration de telle manière qu'elle apporte une solution au besoin de main-d'œuvre, par exemple grâce à un système de quotas par profession comme réaffirmé par le Président de la République lors de sa visite au Sénégal⁴⁸, il faudrait être capable d'évaluer précisément les offres d'emplois non pourvues. Or le système statistique français ne permet pas réellement une telle mesure. Seules les offres qui transitent par l'ANPE sont disponibles, mais elles ne représenteraient que 40 % du total des offres d'emplois, cette proportion variant suivant les métiers et les régions⁴⁹. Brice Hortefeux annonce bien un besoin de 8871 travailleurs en Nord-Pas-de-Calais⁵⁰. Mais on peut légitimement s'interroger sur la signification et la pertinence de chiffres si précis, et plus encore de ceux établis pour l'horizon 2015⁵¹, dont l'élaboration nécessite des prédictions sur le taux de chômage ou la croissance à 5 ans ! Si de telles estimations peuvent donner de grandes lignes d'évolution, il semble délicat de s'en servir comme base pour élaborer une réponse fine et adaptée précisément au besoin de main d'œuvre par l'immigration. Nous reviendrons dans le chapitre 2 sur les limites

⁴⁷ P. Cahuc et A. Zylbersberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité*, Flammarion 2004.

⁴⁸ Rapport Mazeaud, *Op.cit.*

⁴⁹ Centre d'Analyse Stratégique, *op. cit.*

⁵⁰ Le Monde du 9 novembre 2007.

⁵¹ DARES, *Prospective métier 2015*, *op. cit.*

pratiques de l'utilisation de l'immigration comme solution aux tensions ponctuelles sur le marché du travail.

Retenons donc que le fameux besoin de main-d'œuvre est un concept assez éloigné de la réalité sociétale et économique. Quand bien même ce besoin pourrait être défini, de nombreuses difficultés pratiques doivent être surmontées pour que l'immigration puisse y répondre. Pourtant, le mot est dans toutes les bouches...

Le point de vue des entreprises

Dans toutes les bouches ? Mais qu'en pensent les principaux concernés ?

Dans cet univers envahi par les rapports en tout genre, nous avons préféré nous concentrer sur une étude de terrain. Les conclusions en seront certes plus qualitatives, mais rien de tel que le témoignage direct pour essayer de comprendre comment l'immigration pourrait concrètement permettre de résoudre la pénurie de main-d'œuvre constatée en France...

Quelques points de méthode

Parmi les quatre secteurs identifiés par le Centre d'Analyse Stratégique, nous avons d'abord enquêté dans le secteur du BTP⁵², pour son caractère emblématique. Nous avons rencontré des dirigeants d'entreprises de travaux publics et du bâtiment, des membres de la fédération professionnelle, des patrons d'agences d'intérim spécialisées dans le BTP en leur posant, en substance, les questions suivantes : Comment décrivez-vous la pénurie de main-d'œuvre actuelle? Comment

⁵² Nos différents interlocuteurs, dans les travaux publics comme dans le bâtiment, ont souligné que les deux secteurs n'étaient pas si semblables qu'ils le paraissaient, et que l'appellation commune « BTP » était trompeuse. C'est en connaissance de cause que nous les groupons dans l'analyse, car c'est ainsi qu'ils sont identifiés par les rapports et les décideurs publics. Nous les distinguerons lorsque cela sera nécessaire au fil de l'analyse.

Un défi migratoire en France ?

y répondez-vous au jour le jour ? L'immigration vous paraît-elle être une solution adéquate ?

Les conclusions que nous en avons tirées ont ensuite été soumises à nos interlocuteurs, ce qui nous a permis de les préciser. Nous avons alors voulu les confronter à un autre contexte, et nous avons donc réalisé une enquête plus sommaire dans le secteur des services à la personne, le plus porteur actuellement en terme de nombre de recrutements selon les résultats de l'enquête BMO présentés plus haut.⁵³ La liste exhaustive des entretiens réalisés dans les deux secteurs est disponible en annexe 1.

Même si nous avons pu pour le cas du BTP discuter avec des membres des fédérations professionnelles, ces enquêtes et leurs conclusions sont d'ordre qualitatif, et apparaîtront forcément simplificatrices à ceux qui connaissent bien ces secteurs.

Des acteurs sceptiques

Cette série d'entretiens nous a conduit à une surprise. Nous avons découvert un certain scepticisme des dirigeants d'entreprise concernant l'ampleur de la pénurie : celle-ci n'est ni systématique, ni forcément revendiquée comme un manque de main d'œuvre.

Ce scepticisme s'explique par des raisons différentes selon la nature de l'activité. Dans le cas du BTP, la conjoncture est reine. Plus qu'une pénurie de main d'œuvre, les acteurs expriment des tensions sur le marché du travail, liées à la nature cyclique de l'activité⁵⁴. Si le secteur était en plein boom ces derniers temps, lors de notre enquête entre janvier et mai 2008, certains prévoyaient déjà le ralentissement de l'activité qui est constaté aujourd'hui. En ce qui concerne les services à la personne, le terme même de « pénurie » semble incongru : l'excès de candidatures est la règle.

⁵³ Enquête BMO 2008, op. cit.

⁵⁴ INSEE, *Enquête mensuelle de conjoncture dans le bâtiment*, juin 2008.

Faut-il pour autant en conclure à une contradiction importante entre les quantifications nationales du besoin de main d'œuvre, et le quotidien des entreprises ? De fait, si nos interlocuteurs ne parlent pas de pénurie, tous évoquent néanmoins des difficultés de recrutement et plus particulièrement des difficultés d'adéquation entre le poste proposé et les candidats disponibles.

Une typologie des modes de recrutement

Nous avons donc cherché à comprendre en quoi consistent concrètement les difficultés de recrutement, et comment les entreprises y font face. Que représente l'embauche pour une entreprise ? Qu'est-ce qui motive ou fait obstacle à la décision ? Quelles sont les solutions mises en œuvre face aux difficultés ? telles sont les questions auxquelles nous avons cherché à répondre.

Nous proposons pour cela une typologie simplificatrice des modes de recrutement dans les deux secteurs étudiés (elle est reprise tableau 1), qui permettra par la suite d'analyser la place de l'immigration parmi les solutions potentielles aux difficultés de recrutement.

Les employeurs du BTP nous ont affirmé avoir des difficultés à recruter du personnel qu'ils considèrent comme « compétent ». Cette difficulté concerne, d'une part les cadres, et en grande majorité les chefs de chantiers expérimentés, et d'autre part les ouvriers qualifiés, maçons, peintres, ou électriciens par exemple. Les chefs d'entreprise s'expriment en terme de « compétence », mais ce mot ne recouvre pas la « qualification » au sens strict, qui fait implicitement référence au niveau de diplôme. En fait, la « compétence » est une appréciation générale qui caractérise la confiance de l'employeur dans la capacité de son employé non seulement à accomplir les tâches qui lui sont dévolues, mais aussi à se positionner et à évoluer dans l'entreprise. Elle inclut l'expérience, la motivation, les qualités humaines. Ce type d'embauche est donc basé sur la notion d'« investissement » : on cherche par là à caractériser la façon dont l'employeur projette l'embauche dans le futur. Nous distinguons deux catégories dans le BTP.

Un défi migratoire en France ?

- ▣ Dans **l'embauche investissement**, l'employeur recherche quelqu'un avec une personnalité, une expérience particulière, et envisage son avenir dans l'entreprise. Face à la difficulté de recrutement, les entreprises ont des alternatives : elles insistent sur la formation, la promotion en interne et en externe, font appel à leur réseau, et n'hésitent pas à augmenter les salaires... Un chef de chantier dans les travaux publics peut ainsi toucher plus de 30 000 euros par an.
- ▣ L'embauche investissement s'oppose à **l'embauche flexible**. Dans ce cas, l'employeur recherche à la fois la motivation pour occuper des emplois peu valorisants et souvent pénibles physiquement, et la souplesse pour pouvoir faire face aux variations de la conjoncture. Il s'agit principalement des ouvriers peu ou pas qualifiés, qui sont quasi-exclusivement des immigrés, légaux ou illégaux. La souplesse est obtenue par un recours à l'intérim, qui permet aussi d'externaliser les éventuelles difficultés de recrutement auprès des agences. La motivation des employés est rarement obtenue par une augmentation des salaires, même si c'est le cas pour certains métiers rares et demandés, comme les grutiers. En général, le système fonctionne par une double mise sous pression des travailleurs intérimaires du fait de leur précarité⁵⁵ : intérimaires, ils sont employés à la mission et révocables du jour au lendemain par le chef de chantier ; immigrés peu qualifiés, parfois en situation irrégulière, ils sont prêts à tout pour travailler, contrairement à ceux qui bénéficient d'un statut plus protégé.

⁵⁵ Nicolas Jounin, *Chantier interdit au public : enquête sur les travailleurs du bâtiment*, janvier 2008.

Comment recrute-t-on dans le secteur des services à la personne ? Il existe essentiellement deux modes d'embauches : le gré à gré⁵⁶, parfois non déclaré, qui représenterait environ 80% des emplois d'après nos interlocuteurs, et le recrutement de personnel par des entreprises prestataires de services type ménage ou garde d'enfant. Les exigences de ces types d'employeurs, particuliers et entreprises, sont parfois différentes, mais les obstacles à l'embauche sont les mêmes. Nous caractériserons l'embauche dans ce secteur comme une **embauche de proximité**. En effet, particuliers comme entreprises recherchent des employés ayant le sens du contact et de la relation humaine, et une disponibilité en dehors des heures de travail ordinaires (par exemple pour la garde d'enfants), associée à une capacité à accepter un emploi à temps partiel. Il est rare en effet qu'un particulier ou une entreprise puisse proposer des emplois à temps plein dans ce secteur : il s'agit souvent de service à rendre à des moments précis de la journée. Si les entreprises sont de plus en plus demandeuses de qualifications reconnues, pour pouvoir offrir des prestations de plus grande qualité, le sens du contact et la disponibilité restent les exigences prioritaires.

Ce type d'embauche se rapproche de l'embauche flexible car l'obstacle principal est le même. En effet dans les deux cas la difficulté à trouver un employé est liée au caractère flexible et précaire de l'emploi proposé. Cette précarité vient dans le cas du BTP du statut proposé au travailleur, l'intérim, et, dans le cas des services à la personne, du temps de travail (horaires peu commodes, temps partiel subi). Peu d'individus acceptent spontanément de telles contraintes. Cette difficulté à trouver des volontaires est appelée « manque de motivation » dans un cas,

⁵⁶ Le recrutement en gré à gré est le recrutement d'une aide à la personne ou d'un service à domicile directement par le particulier, qui est le bénéficiaire final du service.

Un défi migratoire en France ?

« problème de disponibilité » dans l'autre, mais la solution employée est la même : le recours massif à la main d'œuvre étrangère⁵⁷.

Nous pouvons donc reprendre l'ensemble de la typologie dans le tableau 1, avant de voir dans quelle mesure l'immigration peut être une solution aux difficultés de recrutement dans ce contexte.

Tableau 1. Les différents modes de recrutement.

	BTP		Services à la personne
<i>Embauche</i>	Investissement	Flexible	Proximité
<i>Facteurs clé</i>	Personnalité Expérience Avenir	Motivation Souplesse	Contact Disponibilité
<i>Solution</i>	Formation Promotion Salaire	Intérim Temps partiel Main d'œuvre immigrée	

L'immigration, une solution impossible pour les entreprises

Revenons maintenant à l'objectif premier de notre enquête : l'immigration peut-elle être une solution concrète aux besoins de main-d'œuvre ?

D'après les résultats présentés plus haut, plus qu'une réelle pénurie, les entreprises expriment une difficulté de recrutement ou une inadéquation entre leurs besoins et l'offre proposée par les travailleurs. En outre, une analyse détaillée des modes de recrutement montre que les problématiques sont très variables selon les secteurs, voire même à l'intérieur d'un même secteur. Nous avons pu identifier, dans le cas du BTP, deux modes d'embauches très différents, alors que dans le secteur

⁵⁷ S'il n'existe pas de données chiffrées, nos interlocuteurs dans le secteur des services à la personne estiment à 70% environ la proportion d'immigrés et de « deuxième génération ».

des services à la personne, le recrutement n'est en général pas la problématique majeure du secteur⁵⁸. Une première conclusion s'impose : si une solution par l'immigration doit être définie, elle ne sera efficace que si elle peut être adaptée aux particularités de chaque secteur.

En se penchant maintenant sur les types d'embauches définis précédemment, force est de constater que l'immigration ne peut pas constituer une solution miracle aux difficultés actuelles.

En effet, dans le cas de l'embauche investissement, le recours à une immigration sélective, entre autre par quotas sectoriels, ne paraît pas être une solution acceptable pour les employeurs. En effet, embaucher, c'est d'abord choisir une personne, avec toutes ses caractéristiques, et la dimension affective que cela implique. Au mieux, alléger les procédures faciliterait la venue de la perle rare au cas où celle-ci serait étrangère⁵⁹. Au pire, attirer en masse de nouveaux migrants risquerait de réduire à néant tous les efforts engagés pour réhabiliter les professions du BTP auprès des jeunes Français (publicité, partenariat avec des lycées professionnels, ouverture de centres d'apprentissage...), et fidéliser les salariés des entreprises. Celles-ci redoutent un Etat trop interventionniste et interprètent la mise en place de quotas par profession comme une source de bureaucratie et d'impôts supplémentaires. Enfin, elles évoquent la responsabilité morale que représenterait pour elle un immigré, qui dépendrait d'elles pour le renouvellement de son titre de séjour ou la venue de sa famille. De leur point de vue, la « main invisible du marché » fonctionne à peu près, pourquoi ne pas la laisser faire, ou au mieux, la faciliter?

⁵⁸ Dans les services à la personne, les acteurs ont en général été surpris par la nature de notre enquête. Leurs préoccupations principales sont autres, par exemple dans la nécessité de mettre ces services à la portée d'un plus grand nombre de ménages, afin d'étendre et de stabiliser leur marché.

⁵⁹ Aujourd'hui, pour faire venir un salarié étranger, une entreprise doit au préalable déposer une demande auprès de la préfecture, à laquelle est opposable la situation de l'emploi localement. Si le titre de séjour n'est pas supprimé pour rupture de contrat, le salarié étranger ne pourra le renouveler que s'il a un contrat de travail valide à l'échéance de son titre.

Un défi migratoire en France ?

Dans les deux autres cas, l'embauche flexible ou de proximité, l'immigration est, de fait, déjà la solution. La main-d'œuvre étrangère est aujourd'hui celle qui accepte ces conditions dites « malcommodes » plutôt que pénibles. Les migrant(e)s nouvellement arrivé(e)s sont inscrits par défaut à l'ANPE dans le secteur des services à la personne. Comme a pu nous le dire un patron d'agence d'intérim, « les gars les plus motivés, ce sont ceux qui n'ont pas de papiers... une fois qu'ils ont leurs papiers, ils sont comme les autres ». Pour les entreprises, la situation est idéale, car cette immigration, et en particulier l'immigration irrégulière, permet de maintenir un coût salarial bas. Il y a toujours des personnes qui demandent du travail, et acceptent même les emplois difficiles et précaires. A aucun moment dans nos entretiens, même en posant explicitement la question, il n'a été envisagé d'augmenter les salaires pour compenser la démotivation des salariés. Une immigration plus organisée, donnant des garanties ou un statut au nouvel arrivant, risquerait peut-être de remettre en cause cette situation où les employeurs sont à tous les coups en position de force.

Qu'en conclure? Contrairement à ce que veut le consensus commun, il est utopique de considérer l'appel organisé à l'immigration comme LA solution aux difficultés économiques et aux besoins de main d'œuvre. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas favoriser l'immigration économique, mais celle-ci ne peut être qu'une composante d'une solution pensée de façon plus large, par secteur, en envisageant les spécificités de chacun d'entre eux. Du point de vue des entreprises, les tensions recouvrent, en effet, davantage des problématiques d'acceptabilité de l'emploi, et d'adéquation entre les compétences disponibles et les postes proposés qu'un réel manque de candidats. Nous reviendrons plus en détail sur les conséquences à tirer de ces conclusions dans la partie consacrée aux politiques publiques.

Tout ceci remet donc en question le troisième point du consensus, et nous amène à nous pencher sur le quatrième et dernier point.

5. A L'ORIGINE DES MIGRATIONS

L'émigration serait le produit de la misère du monde, tel est le dernier élément du « *consensus* » en vigueur. Comme les points précédents, il va être démenti et nous allons insister sur le fait que la décision de départ d'un migrant s'inscrit dans des schémas identiques quel que soit le niveau de développement du pays de départ. Nous soulignerons l'importance des réseaux qui fournissent l'information d'une opportunité à l'étranger et aident à la réalisation du projet migratoire.

Les réseaux à l'origine des migrations

La décision d'émigration est la même pour tous

Bizarrement, nous avons tous plus au moins du mal à concevoir que la décision de départ soit liée aux mêmes causes quel que soit le niveau de développement du pays. Et pourtant, dans la plupart des cas, le migrant décide de partir car il a été informé de l'existence d'une meilleure opportunité ailleurs.

Influencés par les images des boat people, nous imaginons souvent les migrants comme des miséreux sans qualification dans leur propre pays, ce qui est rarement le cas. Au contraire, la propension à émigrer augmente avec le niveau de qualification des migrants⁶⁰(cf. figure 11). Cela vaut pour les Français à l'étranger dont la proportion de cadres supérieurs ou professions libérales (34% en 2005) est largement supérieure à la moyenne nationale (13%)⁶¹ (cf. encadré 7). Mais ceci est également vrai pour les pays moins développés. Ainsi l'enquête menée dans le camp de Sangatte⁶² souligne que les émigrés dans le

⁶⁰ Manon Dominguez Dos Santos et Fabien Postel-Vinay, *The impact of temporary migration on Human Capital Accumulation and economic development*, Brussels Economic Review, 2005

⁶¹ Direction des Populations et Migrations, *Op.cit.*

⁶² Smaïn Laacher, *Après Sangatte ... Nouvelles immigration. Nouveaux enjeux*, La dispute, 2002

Un défi migratoire en France ?

camp ne sont pas les moins qualifiés de leur pays : 39% des personnes interrogées ont au moins 12 ans d'étude et 15% ont l'équivalent du baccalauréat. Ils se disent commerçants (30,6%), étudiants (18,3%), ouvriers (13%), ou profession intellectuelle ou libérale (12%). La migration se conçoit comme le prolongement de trajectoires de mobilité sociale qui ne peuvent se poursuivre localement. Vrai pour les banquiers français qui partent travailler à Londres saisir des opportunités qui n'existent pas à Paris, ceci vaut aussi pour les diplômés africains qui ne trouvent pas d'emploi correspondant à leur qualification dans leur pays⁶³.

Figure 11. Les migrations, le fait des qualifiés

	Flux de sortie		"Stock"	
	Taux d'émigration (%)		% de travailleurs qualifiés	
	de la population	des qualifiés	parmi les locaux	parmi les immigrés
US et Canada	0,8	0,9	51,3	57,9
Amérique du Sud	1,6	5,1	12,3	41,2
Europe	4,1	7,0	17,9	31,7
Europe de l'Est	2,2	4,3	17,4	34,2
Reste de l'Europe	5,2	8,6	18,3	31,0
Afrique	1,5	10,4	4,0	30,9
Asie	0,8	5,5	6,3	46,8
Océanie	4,3	6,8	27,8	45,0

Ce tableau montre clairement que quelque soit la situation du pays d'origine, ce sont principalement les qualifiés qui émigrent. Ainsi la population immigrée est souvent plus qualifiée que la moyenne nationale.

Source : Docquier, Marfouk (2006)

⁶³ Besoin de main d'œuvre et politiques migratoires, *Op.cit.*

Encadré 7 – Les français à l'étrangers

Une connaissance difficile

Les données disponibles correspondent aux Français à l'étranger qui ont effectués les démarches pour obtenir une carte d'immatriculation consulaire.. De ce fait, les chiffres ont été fortement influencés par le changement de durée de validité de la carte (passée de 3 à 5 ans), la simplification des démarches et le contrôle des fichiers dans certains consulats en vue des élections présidentielles. Il est donc important d'analyser les données en gardant à l'esprit la relativité de la mesure.

Caractéristiques

Entre 1995 et 2006 la population française à l'étranger inscrite a fortement augmenté (+52,2% soit un taux de croissance annuel moyen de +3,9%).

Cette augmentation se répartit sur l'ensemble du monde excepté l'Afrique du Nord et l'Afrique francophone. Les Français inscrits vivent majoritairement en Europe occidentale (près de 50%) et en Amérique du Nord (environ 14%). 76% d'entre eux se trouvent dans 20 pays dont 8 d'Europe occidentale et 2 du Maghreb.

Si les destinations d'émigration se diversifient, les candidats au départ aussi. Ainsi la part des moins de 18 ans et des femmes a fortement augmenté.

Les caractéristiques socioprofessionnelles des Français à l'étranger diffèrent fortement de celles de la population française. En effet, le secteur tertiaire est surreprésenté. Il occupe 87% des Français à l'étranger - avec de fortes disparités géographiques : 93% en Amérique du Nord et 67% en Afrique- contre 72% des actifs en France. D'autre part, la proportion de cadres supérieurs et professions intellectuelles est bien supérieure dans la population de Français à l'étranger (34% contre 13% en France en 2005). A l'inverse, la part des ouvriers est très faible (3% versus 26,9% en France). Ces tendances s'accroissent avec le temps. La proportion d'ouvrier a quasiment diminué de moitié depuis 1995 (5,5%).

Source :Direction des Populations et Migrations, Rapport annuel 2006.

A ce rôle crucial de l'opportunité s'ajoute le coût du voyage. Etant donné son importance (frais de passage et réserves nécessaires pour le début), la migration est impossible pour les plus pauvres. Cette contrainte budgétaire pousse les familles ou les communautés à choisir le candidat au voyage. Ainsi le migrant désigné est souvent le plus capable. Il est important de relativiser l'image du migrant miséreux et peu qualifié. Nombre d'immigrés sont relativement riches et qualifiés dans leur pays d'origine. Toutefois cette réalité est peu visible car être

Un défi migratoire en France ?

riche et qualifié peut prendre des significations différentes selon les pays considérés. De plus la reconnaissance des qualifications dans le pays d'accueil n'est pas chose aisée et les immigrés occupent souvent des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés.⁶⁴

Le rôle déterminant des réseaux⁶⁵

Dans ce contexte, les réseaux jouent un rôle essentiel car ils permettent à la fois l'accès à l'information et l'organisation logistique de la migration. A tel point que lorsqu'on interroge un Cap verdien sur le pays dans lequel il aimerait émigrer, les réponses ne se tournent pas vers les destinations qui permettent d'envoyer le plus d'argent mais vers les pays dans lesquels le réseau est le plus développé. Les exemples de diasporas sont nombreux : portugaises, sri-lankaises⁶⁶, maliennes⁶⁷, cap verdiennes⁶⁸ pour n'en citer que quelques unes. A y regarder de plus près, il est intéressant de noter que de tels réseaux ne se structurent pas nécessairement au niveau d'un pays. En fait, il serait plus juste de

⁶⁴ Jacky Fayolle, *Deux ou trois idées non reçues sur les migrations*, Circulations migratoires, Revue française des Affaires sociales, avril-juin 2004.

⁶⁵ Ce paragraphe s'appuie essentiellement sur les quatre travaux suivants : Laurence Fontaine, *Montagnes et migrations de travail*, Un essai de comparaison globale (XV-XX siècles) ; Jorgen Carling, *Cartographies of Cape Verdean transnationalism*, Global Networks, 2003 - ; Smaïn Laacher *et al.*, *Op.cit.* ; Marie-Antoine Hily et Christian Rinaudo, L'expérience des vendeurs migrants sur le marché de Vintimille, Circulations migratoires, Revue française des Affaires sociales, avril-juin 2004.

⁶⁶ Maria Pereira Ramos, *Nouvelles dynamiques migratoires au Portugal et processus d'intégration* et Angéline Etienne, *Les Tamouls du Sri Lanka dans la région parisienne. L'emprise du politique*, Circulations migratoires, Revue française des Affaires sociales, avril-juin 2004.

⁶⁷ François MANCHUELLE, *Les diasporas des travailleurs soninké (1848-1960)*, Paris, Karthala, 2004, (coll. Hommes et sociétés)

⁶⁸ Le Cap Vert compte plus de ressortissants à l'extérieur du pays (700 000 aux États-Unis, Portugal, France, Luxembourg, Pays-Bas, Sénégal, Suisse, Angola, Sao Tomé-et-Principe) que sur le territoire (450 000 personnes)

parler de migration tamoule plutôt que de sri-lankaise en région parisienne, ou de Soninkés, commerçants à tradition d'immigration ancienne d'abord en Afrique de l'Ouest puis en France, ou des habitants de Santo Antão plutôt que de- Cap Verdiens au Luxembourg. Le Cap-Vert fournit à cet égard un exemple intéressant car on constate que la destination favorite diffère d'une île à l'autre. Cette organisation en réseau n'est pas récente. Laurence Fontaine qui analyse les migrations de travail montagnardes au XV^{ème} siècle, à partir des exemples précis des capitaines, des architectes entrepreneurs et des porteurs, remet en question la théorie selon laquelle les montagnards migreraient sous le poids des faibles récoltes et l'attraction d'un besoin de main d'œuvre ponctuel ailleurs (théorie de « pull and push »). Au contraire, elle met en évidence le rôle central des élites entreprenantes dans l'organisation de la migration des habitants de leur village montagnard. Les capitaines de compagnie, les architectes entrepreneurs ou les porteurs trouvent la majeure partie de leurs recrues dans leur village. Ayant accès à une information privilégiée, ils peuvent utiliser au mieux cette main d'oeuvre flexible et docile. Ce rôle structurant des réseaux est décrit à partir d'autres exemples historiques ou actuels (Sangatte, marchands en Italie, Cap Vert). Nous avons aussi pu le constater au cours de nos entretiens avec les entreprises de BTP et les agences d'intérim. En effet, certains d'entre eux ont recours aux réseaux familiaux pour recruter leurs employés. La très forte spécialisation régionale par métier qu'ils décrivent (les Zairois dans les échafaudages, les Egyptiens dans la peinture, etc) est parfois marquante et ressemble fortement à la description faite par Laurence Fontaine des réseaux d'architectes entrepreneurs au XV^{ème} siècle. Cette pérennité des réseaux comme clé de voûte des migrations s'explique certainement par son efficacité sociale : circulation rapide de l'information, facilitation de la logistique pour la migration. Dans le cas des embauches, on peut néanmoins remarquer que l'appel au réseau est loin d'être l'apanage des migrants... Enfin, si la littérature consacre de nombreuses pages au rôle des réseaux, elle en propose souvent une vision idéalisée. Laurence Fontaine attire l'attention sur les relations de pouvoir et le poids de l'endettement comme piliers de l'organisation des réseaux. Bien que ces deux éléments

Un défi migratoire en France ?

soient rarement mentionnés et très peu étudiés, ils semblent jouer un rôle crucial dans le fonctionnement des réseaux et conditionnent le quotidien du migrant.

Les exemples décrivant l'importance des réseaux sont nombreux. Le travail de El Mouhob Mouhoub et Joël Oudinet apporte une vision macroscopique et permet de généraliser le rôle structurant des réseaux dans l'organisation des migrations en Europe. En effet, les chercheurs constatent que les flux migratoires s'adaptent peu aux opportunités économiques en Europe. Ils en concluent que les migrations sont plus influencées par les réseaux que par les facteurs économiques en Europe⁶⁹.

Un projet migratoire individuel et donc instable

Pour autant, cette description assez générale des déterminants des migrations ne doit pas faire oublier que derrière chaque migrant, il y a avant tout un homme dont le projet évolue dans le temps.

D'abord, la durée de la migration est rarement un élément décidé définitivement dès le départ. L'évolution des contextes du pays de départ ou du pays d'arrivée peut modifier profondément le projet initial. Ainsi, la dégradation des conditions de vie dans le pays d'origine ou des modifications de la législation du pays d'immigration peuvent inciter le migrant à partir ou à rester. Par exemple, nombre des immigrés algériens venus en France après la guerre étaient des hommes ne pensant rester travailler que temporairement. Leur projet initial fut contrarié par la crise de 1973 et l'arrêt soudain de la circulation des travailleurs en 1974. Les immigrés présents durent donc choisir entre rester en France ou rentrer en Algérie pour toujours. Ceux qui choisirent de rester purent faire venir leur famille⁷⁰. On assista alors à une vague

⁶⁹ El Mouhob Mouhoub et Joël Oudinet, *Les déterminants des migrations dans l'Union européenne : une prime aux effets de réseaux*, Circulations migratoires, Revue française des Affaires sociales, avril-juin 2004

⁷⁰ Patrick Weil, *La République et sa diversité. Immigration, intégration, discrimination*, Paris, Seuil, "La République des Idées", 2005.

de migration familiale en provenance d'Algérie. Cet exemple montre à quel point la distinction entre migration temporaire ou d'installation n'a pas de sens étant donné la plasticité du projet migratoire.

De même, la destination finale du migrant n'est pas toujours quelque chose de prédéfini. L'enquête sur le camp de Sangatte relève que la décision de la destination finale semble se prendre le plus souvent au cours du voyage grâce à l'entrée en contact avec des réseaux familiaux ou de compatriotes soit sur la base des informations stratégiques recueillies au cours du voyage ⁷¹. Les travaux universitaires de Franck Bailly, El Mouhob Mouhoub et Joël Oudinet ⁷² décrivent les migrations répétées en Europe des ressortissants des pays tiers. Schématiquement de nombreux migrants, aussi bien qualifiés que non qualifiés, arrivent en périphérie de l'Europe où ils peuvent espérer être régularisés mais où ils connaissent une situation précaire, puis cherchent à s'établir dans le centre de l'Europe pour occuper des emplois flexibles. Ce schéma de migrations répétées semble exister depuis un certain temps puisqu'il apparaît dans la description des migrations des XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles en Europe faite par Klaus J. Bade⁷³. La flexibilité du projet de migration n'est pas un fait nouveau.

Le projet de migration peut échapper au migrant tout comme la décision de retour au pays. En effet, le retour peut être difficile à envisager pour un migrant qui représente souvent l'espoir et l'assurance financière de sa famille ^{45,74}.

Enfin, si les conditions extérieures peuvent modifier le projet migratoire, les aspirations de l'individu lui-même peuvent évoluer dans le temps. Au risque d'enfoncer des portes ouvertes, la rencontre de

⁷¹ S. Laacher, *Op.cit.*

⁷² Franck Bailly, El Mouhob Mouhoub et Joël Oudinet, *Les pays de l'UE face aux nouvelles dynamiques des migrations internationales*, Circulations migratoires, Revue française des Affaires sociales, avril-juin 2004

⁷³ Klaus J. Bade, *L'Europe en mouvement. La migration de la fin du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, éditions du Seuil, 2002.

⁷⁴ R. Faini, *Op.cit.*

Un défi migratoire en France ?

l'âme soeur ou la réalisation d'un projet professionnel peuvent modifier les plans initiaux.

Il faut donc avoir conscience que, le plus souvent, le migrant n'est pas, dans son pays, miséreux et non qualifié. Pour partir, il doit avoir l'information qu'une meilleure opportunité lui est offerte ailleurs, ainsi que les moyens logistiques et financiers nécessaires. Les réseaux jouent dans ces deux cas un rôle crucial, et sont souvent la condition de réalisation du projet migratoire. Mais celui-ci est avant tout le projet d'un homme, soumis aux contraintes extérieures comme aux aléas de la vie, il est donc par essence évolutif et instable dans le temps. Ces éléments doivent rester présents dans l'esprit de ceux qui réfléchissent à l'organisation des migrations.

6. REPRESENTATIONS ET IDEOLOGIES

Ainsi, les différents éléments factuels que nous venons de présenter contredisent l'ensemble des idées reçues que nous avons appelé « le consensus ». Face à ce constat, nous avons conclu qu'il était nécessaire de considérer frontalement la question : « Pourquoi l'immigration serait-elle un problème ? »

Fantasmes de part et d'autre

Mais nous n'avons pas trouvé de réponse élémentaire à cette question. Nous avons au contraire pris conscience du fait que l'immigration est avant tout un sujet de fantasmes où chacun d'entre nous écoute d'abord ses propres espoirs ou ses propres craintes avant d'essayer d'appréhender objectivement les faits.

Dans le pays d'arrivée, les commentaires vont bon train sur les habitudes culturelles éloignées des étrangers. Charles, 43 ans, a deux enfants. Ses nouveaux voisins de palier arrivent tout juste du Mali. Parmi leurs huit enfants, deux ont l'âge des siens. Charles est inquiet à plus d'un égard. Il craint que les pratiques religieuses et culturelles de ses voisins ne perturbent son quotidien et l'éducation de ses enfants. Il ne peut s'empêcher de voir d'un mauvais œil qu'une mère étrangère qui

restera au foyer pour s'occuper de tous ces enfants - profite des allocations, fruits du travail des autres.

Dans le pays de départ, les jeunes idéalisent un futur meilleur ailleurs. Tidiane, 25 ans, sénégalais s'apprête à monter dans l'embarcation de fortune qui doit le mener en Espagne. Il rêve de cet instant depuis longtemps. Là-bas, en Espagne, il pourra faire fortune, conquérir des filles. Il a le cœur léger. En tout cas, pour lui, sa vie se sera « *Barça ou Barzahk* » (« Barcelone ou la mort »). Un immigré Italien de la fin du XIX^{ème} siècle (cité au musée de l'immigration d'Ellis Island, New York) témoigne assez bien du décalage entre fantasme de l'immigré et réalité. Il raconte ainsi :

« On m'avait dit qu'en Amérique, les rues étaient pavées d'or.

Quand je suis arrivé, j'ai découvert trois choses :

1- Elles n'étaient pas pavées d'or ;

2- Elles n'étaient pas pavées du tout ;

On attendait de moi que je les pave. »

Nous avons donc tenté d'identifier et de nommer ces fantasmes que nous avons tous aussi bien dans les pays d'arrivée que dans ceux de départ. La schématisation qui précède, évidemment simplificatrice d'une réalité complexe, a pour seule vocation de rendre notre propos plus clair. Elle met en avant deux axes de fantasmes présent de part et d'autre : l'économie et l'identité.

A l'origine : des questions taboues

L'immigration étant avant tout un sujet de fantasmes, personne ne peut, malgré les affirmations de certains, prétendre être objectif sur ce sujet. Nous avons TOUS un parti pris car notre vision des migrations est conditionnée par les réponses que nous apportons, chacun personnellement, à des questions qui restent taboues. Nos fantasmes sont en fait déterminés par des conflits de valeurs qui sont toujours tus. Nous avons choisi de résumer ces questions taboues en deux grandes interrogations :

Quel partage pour le gâteau mondial ?

Comment gérer une Nation multiple ?

Un défi migratoire en France ?

Loin de pouvoir apporter des réponses à ces questions, nous nous contenterons de proposer au lecteur quelques pistes de réflexion ou quelques repères sur ces sujets difficiles, et le laisserons faire le tri dans ses propres présupposés... Nous apporterons quelques éclaircissements de nature académique ou théorique pour essayer d'appréhender les enjeux que recouvrent ces deux questions. Nous verrons alors comment *in fine*, chacun d'entre nous se retrouve renvoyé à ses valeurs personnelles.

Quel partage du gâteau ?

La première des questions taboues, celle du partage du gâteau, fait écho à notre perception de la répartition des richesses. Les réponses que nous apportons aux questions : « Comment mieux partager les richesses ? Peut-on le faire ? Veut-on le faire ? » conditionnent notre vision des migrations.

Il n'existe pas de réponse simple à des questions si complexes. Parmi ces trois questions, la première est particulièrement intéressante car considérer les moyens de partager la richesse peut apporter des éléments permettant à chacun de se faire un avis sur les deux questions suivantes. Deux grandes directions diamétralement opposées et caricaturales permettent de poser un cadre de réflexion quant aux modalités envisageables pour le partage de la richesse. Ces deux axes qu'il est intéressant d'explorer sont : - partager la richesse là où elle est concentrée, c'est-à-dire laisser venir les migrants créer et/ou bénéficier de la richesse, ou développer la richesse là où sont les gens, c'est-à-dire aider au développement.

Peut-on partager la richesse là où elle est actuellement ? Autrement dit quel impact ont les migrants sur l'économie du pays d'arrivée ? Dans quelle mesure participent-ils à la création de richesse ? Créent-ils des emplois ou entrent-ils en compétition avec les autochtones ? De nombreux chercheurs se sont penchés sur la question. Il n'existe pas de réponse simple. La contribution économique du migrant au pays dépendrait à la fois de ses qualifications mais aussi de la flexibilité du

marché du travail du pays d'accueil.⁷⁵ Bien que les enquêtes statistiques se heurtent à l'hétérogénéité des situations, elles portent à croire que sur le long terme, l'immigration n'augmente pas le chômage ni ne diminue les salaires des natifs⁷⁶. Pour dépasser ces difficultés statistiques, des études de cas particuliers de migrations « massives » ont été réalisées⁷⁷. L'immigration cubaine à Miami en mai 1980 (augmentation de la population de la ville : +7%) n'a eu aucun impact sur le taux de chômage de la ville (évolution identique aux autres villes comparables du pays). Le flux migratoire qui a fait suite à l'indépendance de l'Algérie en 1962 (accroissement de la population active française : +1,6%) n'a pas impacter significativement le chômage ou les salaires. L'étude sur les migrations liées aux guerres en Bosnie et au Kosovo met en lumière que les migrations peuvent avoir un impact sur les marchés de l'emploi quand ces derniers sont rigides. Ainsi le partage des richesses peut avoir lieu là où la richesse est actuellement. Le migrant ne profite pas de la richesse en pénalisant les autochtones, il en profite en participant à sa création. Il est toutefois évident qu'une telle solution ne peut être mise en œuvre à grande échelle.

Une autre alternative envisageable pour mieux partager la richesse, est de créer de la richesse là où elle n'est pas n'est pas notamment par l'aide au développement mais aussi par l'implantation d'activité. Nous n'entrerons pas dans les débats au sujet de l'aide au développement, trop complexes et éloignés de notre analyse, ni - ne traiterons de l'implantation d'activité étrangère dans les pays défavorisées. Mais évoquer cette alternative nous permet de mieux concevoir dans quelle logique le co-développement s'inscrit.

Apparaît alors un troisième axe intermédiaire : considérer la participation de l'émigré au développement de son pays d'origine. En

⁷⁵ Herbert Brücker and Jakob von Weizsäcker, *Migration policy : at the nexus of internal and external policy*, 2008

⁷⁶ Manon Domingues Dos Santos *et al.*, *Op.cit.*

⁷⁷ Pierre Cahuc *et al.* *Op.cit.*

Un défi migratoire en France ?

effet, le co-développement est à mi-chemin entre ces deux alternatives car c'est l'émigré, lui-même, qui est l'acteur du développement de son pays d'origine. Au-delà des modalités et de l'efficacité d'une telle action qui tend à se développer et à faire l'objet d'encadrement par le pays d'accueil, il semble intéressant de faire l'état des lieux actuels des connaissances de l'impact de l'émigration sur le pays de départ. Dans quelle mesure l'émigration est-elle un atout ou un handicap pour le pays d'origine ?

De nombreux chercheurs se sont penchés sur cette question complexe. L'hétérogénéité des situations des pays de départ rend les recherches empiriques et théoriques difficiles⁷⁸. De plus, selon le niveau de qualification du migrant les impacts sont très différents.

Le bienfait du départ des peu qualifiés (qui ne constituent pas la majorité du flux) sur le pays d'origine semble faire consensus. En effet, leur départ libère des emplois accessibles pour tous, diminuant ainsi le chômage. Les émigrés représentent une source importante de transfert de fonds. En 2005, 232 milliards de dollars ont été envoyés dans le monde par les immigrés dans leur pays d'origine. Ce chiffre est en augmentation par rapport à 1995 (102 milliards de dollars) tout comme l'est la part allant à des pays en voie de développement (57% en 1995, 72% en 2005)⁷⁹. Les migrants peu qualifiés tendent à envoyer proportionnellement plus que les qualifiés et dirigent leur épargne vers leur famille à faible revenu. Les transferts de fond sont souvent contracycliques, c'est-à-dire qu'ils tendent à augmenter lorsque la situation économique dans le pays d'origine se dégrade et agissent donc comme une assurance. Si cet argent sert au développement en permettant l'augmentation de la consommation⁸⁰, son utilisation reste à la discrétion des familles et ne participe pas directement à la construction

⁷⁸ R. Faini, *op.cit.*

⁷⁹ ONU, 2006

⁸⁰ Louka T. Katseli, Robert E.B. Lucas et Theodora Xenogiani, *Politiques migratoires et développement : une perspective européenne*, Cahier de politique économique N°30, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, 2006

d'infrastructures. Bien que les montants des transferts de fonds soient bien plus importants que l'aide publique au développement, les fonctions de ces deux entrées d'argent sont très différentes.

Par contre, l'impact de l'émigration des plus qualifiés fait débat. Les tentatives d'attraction des qualifiés et, plus particulièrement, des très qualifiés sont parfois appelées « pillage de cerveaux ». Cependant certains défendent de possibles retombées positives pour le pays d'origine. Il est impossible de dégager une vérité englobant la diversité des réalités propres à chaque situation. Il est même difficile pour un cas donné d'apprécier le poids relatif des impacts négatifs et positifs de l'émigration des cerveaux. On conçoit que le départ des plus qualifiés puissent handicaper le pays car ils représentent souvent les principales sources d'impôt et que leur formation, si elle a été réalisée dans le pays, constitue un investissement sans retour. Selon la théorie de la croissance endogène qui place la connaissance comme moteur principal de la croissance, leur absence ampute le PIB par tête⁸¹. En outre, les plus qualifiés transfèrent moins de fonds car ils sont souvent issus de familles aisées et procèdent plus facilement au regroupement familial⁴⁴. Mais depuis peu, les arguments soutenant les bienfaits d'une telle immigration se font de plus en plus présents. On peut s'interroger sur l'objectivité ou l'opportunité des défenseurs de cette conception (comme de la précédente d'ailleurs). Toutefois leurs arguments sont pertinents. En effet, la réussite de tels migrants incite les jeunes au sein du pays à se former⁴⁶. Il peut être profitable de laisser émigrer une population qui ne trouvera pas d'emploi en adéquation à sa qualification sur place. Cela peut générer le développement de liens économiques entre les deux pays et un transfert de technologie si l'émigré rentre au pays⁸². Ainsi, si certains pays souffrent du départ de leurs élites, d'autres semblent arriver à en tirer profit, ou au moins à le compenser.. Parmi les grands

⁸¹ Manon Domingues Dos Santos et Fabien Postel-Vinay, *The impact of temporary migration on Human Capital Accumulation and economic development*, Brussels Economic Review, 2005

⁸² R. Faini, *Op.cit.*

Un défi migratoire en France ?

gagnants on peut citer l'Inde, la Chine et les nouveaux pays industrialisés de l'Asie du Sud Est, qui ont réussi à développer leur système industriel et scientifique malgré la forte émigration de leur élite, ou qui ont pu bénéficier de son retour. Notons que la croissance des pays est plus souvent la cause et non le résultat du retour des émigrés, bien que le retour dynamise notablement cette croissance par la suite. Parmi les perdants on dénombre de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne, qui sont loin de rencontrer les conditions nécessaires pour bénéficier de l'émigration de leurs élites et pour les inciter au retour. Bien que chaque cas soit un cas particuliers, le bénéfice que le pays d'origine peut tirer de l'émigration des cerveaux semblerait lié à son PIB et à sa capacité à inciter ses émigrés au retour ou aux échanges.⁸³

Si l'apport des migrations au développement des pays de départ est fortement débattu, il semble parfois que le lien entre développement et propension à la migration ne l'est pas assez. En effet, l'idée reçue selon laquelle le développement limiterait l'émigration est loin d'être vérifiée. Le maintien d'une forte émigration portugaise alors que ce pays a rattrapé le niveau de développement de ses voisins ces dernières années constitue déjà en soit un exemple⁸⁴. L'augmentation du niveau de développement d'un pays peut à la fois permettre à certains d'avoir des perspectives de réussite localement mais peut aussi donner les moyens financiers aux candidats à l'émigration de réaliser leur projet^{85,86}.

Tout cela nous montre qu'il n'existe pas de réponses académiques et théoriques simples au sujet du partage de la richesse. S'il est clair qu'il existe un lien entre partage de la richesse et migration, ce lien reste

⁸³ Flore Gubert, Economist IRD-DIAL, *Migration and Development : Mutual Benefits ?*, AFD, 2006

⁸⁴ Maria Pereira Ramos, *op.cit.*

⁸⁵ Louka T. Katseli, et al., *Op.cit.*

⁸⁶ Schiff, *Migrations, investissement et commerce : substituabilité ou complémentarité ?*, Migration and Development : Mutual Benefits ?, AFD, 2006

complexe et incompris. En absence de réponse rationnelle, c'est la subjectivité, la perception, l'intuition et les valeurs qui conduisent chacun d'entre nous à se forger une opinion personnelle sur la question.

Après avoir proposé ces quelques éléments sur le « partage du gâteau, abordons maintenant la deuxième question taboue, celle de la « nation multiple ».

Comment gérer une nation multiple ?

Derrière l'expression de « nation multiple », nous regroupons toutes les interrogations qui se rapportent à la manière dont il est possible ou nécessaire de gouverner une nation dont les populations appartiennent à des origines culturelles (ou autres) diverses. Elles nous amèneront à expliciter les tenants et les aboutissants du débat, souvent très mal posé en France, entre « communautarisme », « multiculturalisme » et « modèle républicain d'intégration ». Pour autant, nous cherchons avant tout à proposer des pistes de réflexion, l'idée de la recette miracle doit être abandonnée dans ce domaine !

Ces interrogations appellent d'abord quelques précisions sur ce que l'on peut entendre par « nation ». Le Petit Robert en propose trois définitions qui permettent de poser les termes du débat. Une nation peut être ainsi un groupe d'hommes « auxquels on suppose une origine commune », ou « qui se caractérise par son unité (historique, sociale, culturelle) et la volonté de vivre en commun », ou « constituant une communauté politique, établie sur un territoire défini ou un ensemble de territoire définis, et personnifiée par une autorité souveraine ». Le sens commun, très lié en France à la conception de Etat-nation déjà évoquée plus haut, ne trouve a priori pas difficile de superposer les trois définitions. Elles font pourtant écho à deux conceptions radicalement différentes de ce que peut être une nation, élaborées au XIX^{ème} siècle par des auteurs français et allemands⁸⁷. Dans la vision dite française de la nation, héritée des révolutionnaires, le projet politique est prioritaire.

⁸⁷ Dictionnaire de philosophie politique, PUF 1996.

Un défi migratoire en France ?

Ce qui fonde le contrat social, c'est la volonté qu'a un groupement d'individus de vivre ensemble et de construire une communauté politique. C'est une vision basée sur le futur, le facteur d'unification est le projet. Par contre, dans la vision dite allemande, l'unité préexiste à la définition d'un projet. La communauté de langue d'abord, mais aussi de culture, coutume, esprit est ce qui constitue de fait une nation, sans dimension politique ou étatique nécessaire. La nation peut donc être, aux deux extrêmes, un projet politique (la vision dite française), ou une « ethnie » (la vision dite allemande), en utilisant un vocabulaire contemporain.

De fait, dans l'Europe de la fin du XIX^{ème}, et en France en particulier, les deux conceptions ont tendance à se superposer pour constituer des Etats-nations. Aujourd'hui, certains peuvent considérer que les mouvements migratoires font que cette superposition n'est plus si évidente. Porteurs d'une culture différente, les migrants viendraient perturber l'équivalence territoire / communauté politique / ethnie. Rappelons toutefois que ces deux conceptions présentées comme opposées ont été construites comme des idéaux, sous l'influence forte des enjeux politiques et politiques de l'époque de leur formation⁸⁸. En France par exemple, la nation comme projet politique et expression de la volonté des peuples est utilisée lors de la guerre de 1870 pour justifier le caractère français de l'Alsace-Lorraine, que les Prussiens revendiquent au nom d'une unité ethnique. Mais après 1870, la III^{ème} République inventera et propagera par l'école républicaine les mythes fondateurs de l'unité historique et culturelle française⁸⁹. Il serait donc trompeur d'accorder une vérité historique absolue à ces deux sens du mot nation, mais il faut plutôt les considérer comme des éléments qui structurent à un instant donné notre conception du monde.

⁸⁸ Gérard Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France XIX^{ème}-XX^{ème} siècle*, Hachette 1992.

⁸⁹ Par exemple, le célèbre « nos ancêtres les Gaulois »... Jusqu'à cette époque, le débat était vif pour savoir si les ancêtres des Français étaient plutôt les Celtes (les Gaulois), ou plutôt les Romains, ou plutôt les Francs...

L'Etat-nation a ceci de confortable intellectuellement qu'il rend évident l'application des concepts essentiels à notre idéologie contemporaine, comme la démocratie ou le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais, si la communauté politique ne correspond pas à une communauté historique et culturelle, ou pour faire plus court, ethnique, il est tout de suite plus difficile de définir le meilleur mode de gouvernement ou de fonctionnement de la société. Ces difficultés sont inhérentes au système démocratique et à la volonté de respecter les principes de liberté et d'égalité. La simple loi de la majorité votante fait qu'il y a toujours une minorité à qui sont imposées les différentes règles de la vie en société. Cette minorité peut être majoritaire en nombre si le droit de vote n'est pas accordé à tous. Si, du fait de la diversité culturelle, historique, religieuse, ethnique du pays, cette minorité est toujours la même, la société n'est plus automatiquement à même d'assurer à chacun liberté et égalité. L'apartheid n'aurait pas pu être institué si les Sud-Africains noirs avaient eu le droit de vote. Les lois anti-juives de Vichy n'auraient pas été votées si la majorité des députés français avaient été juifs.

Pour prendre un exemple moins extrême, mais peut-être plus polémique, revenons sur la construction de mosquées en France. L'islam est aujourd'hui la deuxième religion en France, et la constitution garantit la liberté de culte (aux citoyens français comme à tous les résidents en France) comme la neutralité de l'Etat en matière religieuse. Tout le monde est donc libre d'être musulman, mais que vaut cette liberté théorique si les conditions pratiques de son exercice ne sont pas réunies, c'est-à-dire s'il n'y a pas de mosquées ? Ce serait un petit peu comme la liberté de la presse avec un seul journal, ou le droit de vote sans l'organisation d'élections... En outre, dans un pays comme la France où il y a pour des raisons historiques une église dans chaque village, que devient l'égalité entre les citoyens de confession musulmane et ceux de confession catholique ? Tous sont libres de pratiquer le culte qu'ils souhaitent, mais certains le peuvent, et d'autres en sont matériellement empêchés. Face à cette situation, quel est le rôle de l'Etat ? Doit-il intervenir en personne, et organiser la construction de mosquées ? Doit-il favoriser l'émergence d'organisations privées de la

société civile musulmane, qui se chargeraient de cette question, et leur concéder pour ça des droits spécifiques ? Doit-il considérer que quelque soit le nombre de musulmans aujourd'hui, la France est historiquement un pays de tradition catholique, ce qui explique et justifie à la fois l'inégalité entre les deux cultes, sur laquelle il n'y a pas à revenir ? Ou, avec un raisonnement similaire, doit-il faire valoir que la neutralité et la non-intervention de l'Etat en matière religieuse appartiennent à l'identité française, et qu'elle ne saurait en aucun cas être remise en question même si l'égalité de fait entre les citoyens est en cause ?

La philosophie politique propose plusieurs systèmes de pensée pour choisir entre ces alternatives. Ils se séparent en deux grands groupes, selon la manière dont ils considèrent que la société (et implicitement l'Etat) doit se positionner par rapport aux valeurs et à l'idéal de vie de ses différents membres. Les tenants du « libéralisme politique » (au sens large) considèrent que chaque individu est libre d'adopter les valeurs qu'il souhaite, et que les règles de vie collective ne doivent pas privilégier un idéal de vie ou un système de valeur plutôt qu'un autre. Ces règles doivent être neutres, et avoir pour objectif la meilleure cohabitation possible entre des valeurs différentes. La liberté de choix de l'individu est primordiale, mais l'Etat doit s'assurer de l'égalité entre tous. Les tenants du « communautarisme » considèrent que les règles de vie collective ne peuvent être harmonieuses que si elles découlent d'un système de valeur partagé a priori par les différents individus qui composent la société. Pour eux, l'autonomie de l'individu, sa capacité à choisir rationnellement un système de valeur, est illusoire : ces valeurs s'imposent à nous du fait de l'histoire et de la tradition de la communauté dans laquelle on naît et on est éduqué. Dans ce cadre, le « multiculturalisme » est une conséquence du « communautarisme ». Si de fait plusieurs communautés doivent cohabiter dans la même entité politique, il faut articuler les règles internes à chaque communauté à celles qui régissent les rapports entre communautés, ce qui peut à l'extrême aboutir à l'octroi de droits différents aux membres de chaque communauté.

Avant de reprendre notre exemple, arrêtons-nous quelques instants sur l'origine de ces théories. On peut déjà remarquer qu'elles font écho

aux deux conceptions de la nation présentées plus haut. Ensuite, si les traditions qui inspirent ces différents systèmes de pensée remontent à l'Antiquité, leur formulation contemporaine vient principalement de penseurs américains et canadiens. Elle est donc inspirée par un contexte sociopolitique différent. En particulier, la fameuse diversité culturelle fait plus référence par exemple à la coexistence avec ce qu'il reste des Indiens d'Amérique ou des Inuits, qu'à l'intégration de nouveaux migrants. C'est pourtant par la problématique de l'immigration que les termes de communautarisme ou de multiculturalisme sont entrés dans le débat public français, avec une signification assez différente de celles explicitées plus haut. Souvent brandis comme des épouvantails, évoquant des communautés d'origine nationale différentes vivant coupées les unes des autres, générateurs de conflits ethniques, ils sont opposés au modèle républicain d'intégration. Celui-ci, censé assurer par les institutions, l'école en particulier, la diffusion des valeurs fondamentales de la société française et des règles de la vie collective, relègue à l'espace privé l'expression des particularismes. Les développements consacrés à l'intégration (partie 3) ont montré que dans l'ensemble, cet objectif est atteint : les descendants de migrants sont acculturés à la société française, les difficultés particulières que certains rencontrent n'étant « que » le reflet de dysfonctionnements plus généraux d'ordre socio-économique.

Pour autant, il serait illusoire de considérer que cette « acculturation » n'a qu'un seul sens : intégrant la société comme d'autres intègrent les grandes écoles, les migrants et leurs descendants participent à son évolution et y apportent leur bagage historico-culturel⁹⁰. Ce processus d'ordre historique ne se fait pas sans confrontation avec le système de valeur dominant, qu'il s'agisse de l'interprétation de l'histoire coloniale ou de la construction de mosquées. Reprenons donc notre exemple à la lumière des courants de philosophie

⁹⁰ Quelles que soient les positions de principe qui peuvent être adoptées à ce sujet, la transmission de ce bagage, de l'ordre de la psychologie humaine élémentaire, ne peut être « évitée ».

politique explicités précédemment. Faire intervenir directement ou indirectement l'Etat dans la construction de mosquées relèverait plutôt du libéralisme politique, tant qu'il ne s'agit pas d'octroyer des droits collectifs différenciés à certaines communautés. La priorité est accordée à l'exercice des libertés et à l'égalité, les modalités se discutant ensuite plus en détail. Par contre, faire appel à la tradition catholique de la France serait une réponse communautariste : le système de valeurs français impliquerait une meilleure facilité d'accès aux lieux de culte catholiques. Dans une certaine mesure, mettre au-dessus de tout le principe de laïcité est du même ordre : la neutralité de l'Etat en matière religieuse n'est plus une règle de fonctionnement permettant d'assurer l'égalité entre les citoyens, mais une valeur en elle-même. Cet exemple permet de pointer du doigt la complexité du débat français : il érige en valeur à vocation universelle ce qui peut n'être considéré que comme des règles de fonctionnement. Défendre la liberté, est-ce la défendre pour elle-même, dans son principe, ou est-ce faire en sorte que chaque citoyen soit effectivement libre de mener sa vie comme il l'entend ? Selon ce que chacun met implicitement dans la catégorie « règle » ou dans la catégorie « valeur », la réponse donnée aux questions posées par une coexistence de cultures multiples dans la même entité politique sera de nature fondamentalement différente.

CONCLUSION

Partant de ce que nous avons appelé le « consensus », ce que tout un chacun considère comme des évidences plus ou moins implicites sur la question des migrations, nous en avons exploré les différentes dimensions. Confronté à des données factuelles, ce diagnostic ne résiste pas longtemps.

Au sentiment d'urgence devant une situation mal maîtrisée, en évolution exponentielle, l'analyse chiffrée de la question migratoire oppose la continuité historique. Remis en perspective dans l'espace et dans le temps, les chiffres montrent que l'immigration en France n'est pas un phénomène nouveau. Les flux actuels, s'ils ont augmenté ces dernières années, ne sont pas spécialement importants par rapport à

nos voisins ou comparés aux années 70. Quant à l'évolution des origines des migrants, elle s'explique par l'histoire de la France.

Le « problème d'intégration », construit par la structure de la société d'installation, reflète les/certains dysfonctionnements qui traversent l'ensemble de la société française. Bien que culturellement français, les descendants de migrants sont touchés plus visiblement que les autres par la perte progressive du projet politique français. Rapporter par défaut leurs difficultés à une « origine étrangère » ou à une « différence culturelle » revient à remettre en cause leur légitimité à participer à la vie collective. Cela empêche surtout de s'interroger honnêtement sur la nature des dysfonctionnements et sur les moyens à mettre en œuvre pour les résoudre. Enfin, ces questions sociales d'importance cruciale aujourd'hui ont peu à voir avec l'arrivée récente de nouveaux migrants, mais beaucoup plus avec la place attribuée par la société à des populations issues de flux migratoires successifs, souvent anciens, et qui sont en grande partie de nationalité française. .

Par ailleurs, l'immigration peut difficilement être LA solution unique et miraculeuse au vieillissement de la population et au besoin de main d'œuvre. Celui-ci recouvre des réalités très différentes selon les secteurs, et même parfois à l'intérieur d'un seul secteur. En outre, les témoignages de dirigeants d'entreprise nous ont montré que la difficulté se situait plus dans l'adéquation fine entre offre et demande de travail que dans une pénurie massive de candidats. L'immigration organisée ne pourra jamais être qu'une composante de solutions plus larges, conçues secteur par secteur.

Pour finir, la migration n'est pas le fait de la misère. Le migrant part le plus souvent car il est informé de l'existence d'une opportunité meilleure ailleurs. Pour mettre en œuvre son projet, le migrant doit être suffisamment riche et profiter le plus souvent de l'aide d'un réseau local et familial. Le projet initial de migration est souvent éloigné de ce qui se concrétise par la suite dans la réalité, car ce projet s'adapte aux évolutions économiques, géopolitiques, législatives mais aussi aux aspirations personnelles du migrant.

Mais, bien que le diagnostic communément posé sur la question de l'immigration soit erroné, les présupposés sur lequel il se base ont la vie

Un défi migratoire en France ?

dure ! En témoignent les nombreuses réactions d'incrédulité que nous avons pu constater devant certains éléments particulièrement dérangeants, comme l'interprétation à faire de la crise des banlieues. Pourquoi ? De fait, l'immigration fait écho à de nombreux fantasmes, peurs ou espoirs, qui brouillent tant la perception des immigrés par la société d'accueil que l'image que se fait le candidat à la migration de cette dernière. Par simplicité, par paresse ou pour éviter de se remettre en cause, on préfère se représenter l'Immigration, problématique unique et circonscrite, plutôt que d'essayer d'appréhender l'ensemble des faits migratoires dans leur multiplicité et leur complexité. C'est certainement plus facile, mais aussi certainement beaucoup moins efficace ou pertinent pour se placer ensuite sur le plan de l'action publique.

Enfin, l'omniprésence des fantasmes et des représentations traduit l'existence sous-jacente de questions de nature idéologique ou philosophique. Nous les avons appelées « taboues » car elles ne sont jamais exprimées, alors que ce sont elles qui déterminent la manière dont chacun d'entre nous se représente les phénomènes migratoires. A ces questions, il n'existe pas de réponse scientifique et absolue. Plus précisément, il faut pour y répondre choisir entre des systèmes de valeurs différents et peu compatibles entre eux. C'est pour cela qu'il faut abandonner toute prétention à la neutralité ou à l'objectivité parfaite sur la question des migrations, et cette affirmation vaut d'abord pour nous-mêmes. Toute solution évidemment « bonne » serait non moins évidemment partisane. Qu'en déduire alors sur la signification ou même la possibilité d'une action publique ?

Chapitre 2. Politiques publiques : que faire ? comment faire ?

L'immigration a beau être une question difficile à appréhender, multiforme et imprégnée de présupposés, elle n'en est pas moins un thème dont l'opinion publique fait de façon récurrente un « problème », au gré de l'actualité. Le politique ne pouvait que s'en saisir, et chercher à développer une action publique pour résoudre ce « problème ». La difficulté, évidente au vu des développements du chapitre 1, est de savoir comment traiter un problème qui n'a ni définition, ni contours précis, et dont la nature varie avec les perceptions de chacun. C'est la question qui sous-tend ce deuxième chapitre, où nous changeons d'approche pour aborder les phénomènes migratoires par les politiques publiques qu'ils génèrent.

Plus précisément, notre analyse sera guidée par trois séries de questions, qui détermineront les trois parties que nous allons parcourir.

- ▣ Comment les politiques publiques appréhendent-elles cet objet mal défini pour en faire un système sur lequel on peut trouver des moyens d'action ?
- ▣ Quel mode de raisonnement sous-tend la définition des objectifs actuels ? Quelles conséquences sur ces objectifs ? Quelles limites peut-on identifier ?
- ▣ Quelle mise en pratique de ces objectifs ?

Nous commencerons donc par décrire les politiques migratoires actuelles, leur histoire, et la logique qui permet leur conception, avant de nous pencher sur les limites produites par leur mode de définition. Enfin nous analyserons de quelle manière les discours et les objectifs se traduisent dans les actes. Dans cette démarche, si nous nous concentrerons sur l'approche du décideur public, parfois en se mettant à sa place, nous considérerons comme acquis pour le lecteur les éléments développés dans le chapitre 1.

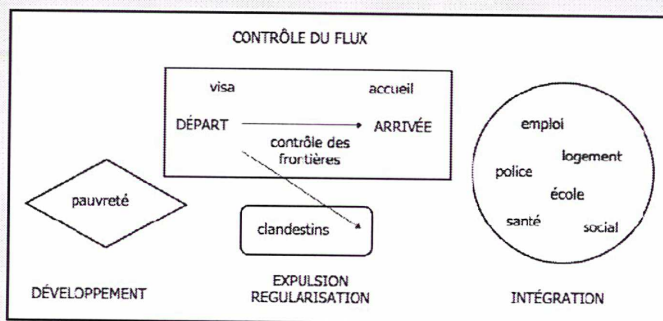
1. LES POLITIQUES MIGRATOIRES D'AUJOURD'HUI

Qu'entend-on aujourd'hui par politique migratoire ? Il n'est pas toujours facile de définir précisément ce domaine de l'action publique, l'effervescence législative dont il est victime ne facilitant sa compréhension. C'est pourtant un exercice indispensable pour qui veut saisir les enjeux présents derrière l'élaboration de politiques publiques en matière de migration, et leurs très récentes évolutions.

Définitions : les champs d'action d'une politique migratoire

Avant de rentrer dans l'analyse des politiques publiques françaises et européennes, commençons par essayer de comprendre, de manière assez abstraite, ce qui constitue une politique migratoire. Quelles caractéristiques des phénomènes migratoires obligent le décideur public à légiférer ? Dans quels domaines son intervention se concentre-t-elle ? La figure 12 propose une structuration en quatre grandes composantes, ou champs d'action : le contrôle du flux, l'intégration, le traitement des clandestins (l'expulsion ou la régularisation), et le développement. Elle a été établie en observant les politiques existantes et leurs évolutions, avec pour objectif de montrer comment le décideur politique peut transformer cet objet multiforme que sont les phénomènes migratoires en un système logique à partir duquel il peut définir des moyens d'action. Reprenons ces quatre composantes.

Figure 12. Les différents champs d'action d'une politique migratoire.



Cette figure représente les différents domaines dans lesquels peut intervenir une politique migratoire, en amont ou en aval du phénomène, le flux entre le pays de départ et le pays d'arrivée. Ce schéma a été déduit de l'analyse que nous avons faites des politiques actuelles et de leur évolution historique.

Un phénomène migratoire est d'abord un flux de personnes entre un pays de départ et un pays d'arrivée, flux qui demande l'édiction de règles et la réalisation d'un certain nombre d'actes élémentaires qui dépendent des pouvoirs publics. La délivrance de visa ou de titre de séjour⁹¹, la gestion des formalités à l'arrivée ou, plus en aval, la définition des conditions d'entrée impliquent l'existence de structures administratives et de contrôle. Nous appellerons « contrôle du flux » ce champ d'action publique.

Mais les politiques publiques ne s'arrêtent pas là. Une fois installés dans le pays d'arrivée, les migrants chercheront à se loger, à travailler, ou encore scolariser leurs enfants. Ils auront certainement besoin de se soigner, et seront peut-être auteurs ou victimes d'infractions. Ils sont donc potentiellement destinataires de différents types d'interventions

⁹¹ Les visas sont délivrés par les consulats dans le pays de départ. Les titres de séjour sont quant à eux délivrés par la préfecture dans le pays d'arrivée. En France, la délivrance d'un titre de séjour est en général conditionnée à une entrée régulière sur le territoire, donc à l'obtention d'un visa avant le départ.

publiques, menées par Etat ou les collectivités territoriales. Nous nommerons politiques « d'intégration » les règles et les procédures qui déterminent de quelle manière et à quelles conditions les migrants participent à la vie de la société. Il peut s'agir de faciliter l'insertion en fournissant des cours de langue, comme de restreindre l'accès à certaines professions réglementées. Les politiques d'intégration cherchent à répondre à des questions de différentes natures : Qui a accès aux prestations sociales ou aux HLM ? Les étudiants peuvent-ils travailler ? Parler français est-il obligatoire ? Mais toutes les politiques publiques qui interviennent dans le champ social (au sens large) interagissent d'une manière ou d'une autre avec les politiques d'intégration.

Cependant, malgré les efforts faits pour rationaliser les phénomènes migratoires, tous les migrants ne rentrent pas dans ces cadres soigneusement définis. Certains entrent ou se maintiennent dans le pays d'arrivée de manière illégale. Qu'en faire ? Les garder, selon quelles conditions, ou les renvoyer d'où ils viennent ? Ce seront les politiques de « régularisations / expulsions », très sensibles aux alternances politiques, et aux luttes d'influences entre « droit-de-l'hommes » et farouches opposants à toute immigration.

Enfin, comme dans toute politique publique, les décideurs cherchent à identifier les causes des phénomènes et à agir à la source. Dans le cas des phénomènes migratoires, la pauvreté dans le pays de départ est souvent considérée comme la cause première. C'est la raison pour laquelle les politiques migratoires sont souvent reliées aux politiques de développement, bien que le lien entre migration et développement des pays d'origine reste de fait très énigmatique (cf chapitre 1, partie 5).

Dans tous ces domaines, l'Etat n'est pas le seul producteur de politiques publiques. Les collectivités territoriales, de la commune à la région, font évidemment partie des protagonistes, ainsi que les acteurs supranationaux, Union Européenne, ONU, OCDE, et tous les autres... Les différents champs d'action d'une politique migratoire peuvent donc se décliner sur différents niveaux d'action. Nous verrons par la suite à quel point l'articulation entre ces acteurs est un enjeu important.

Deux autres types de politiques pourraient faire partie de ce tableau. Il s'agit des politiques d'accès à la nationalité et à la citoyenneté d'une part, et des politiques d'asile d'autre part. Les premières peuvent parfois être rattachées aux politiques d'intégration, bien que la question de l'appartenance nationale puisse s'éloigner de la simple participation à la vie de la société⁹². Les secondes traitent d'un type de migration très spécifique, souvent provoquées par des guerres, en grande partie régies par le droit international et les principes des droits de l'homme. Dans les deux cas, nous avons considéré qu'il s'agissait de domaines appelant leur propre débat. Nous les avons en général exclues du champ de notre analyse, même si nous y ferons parfois référence de façon ciblée⁹³.

Histoire récente des politiques migratoires : extension du champ d'action et internationalisation

Ces quelques définitions posées, un bref retour sur l'histoire des politiques migratoires s'impose. Comment se sont-elles construites concrètement en France et en Europe ? De fait, elles ont petit à petit étendu leur champ d'action, tout en impliquant de plus en plus d'acteurs supranationaux. Cette double extension se manifeste aujourd'hui par un consensus international sur ce que doivent être les composantes et objectifs d'une politique migratoire.

⁹² On peut rappeler ici les éléments développés dans le chapitre 1 : tous les ans, 148 000 étrangers accèdent à la nationalité française, et 40% des immigrés en France sont Français. Par comparaison à d'autres pays, l'accès à la nationalité française est considérée comme ouverte.

⁹³ En particulier, les lois françaises sont généralement des lois « relatives à la politique d'asile et d'immigration », traitant des deux sujets dans le même texte (voire même aussi du droit de la nationalité). Mais nous n'aborderons le plus souvent que le débat qui entoure la partie « strictement immigration » de la loi.

En France : accélération législative et extension du champ d'action⁹⁴

En revenant sur l'histoire migratoire de la France, le chapitre 1 a permis de montrer pourquoi et comment la France était devenue une terre d'immigration dans le courant du XIX^{ème} siècle. Mais les premières cartes de séjour, point de départ de toute politique migratoire, ne sont créées qu'en 1917, donnant le coup d'envoi à une production législative de plus en plus prolifique. Néanmoins, jusqu'en 1945, différentes lois ou mesures concernant les étrangers se succèdent sans réel cadre général définissant les orientations des politiques publiques, gouvernement de Vichy excepté. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'ordonnance de 1945 donne à l'Etat le monopole de l'introduction de la main-d'œuvre étrangère en France.

On peut alors distinguer depuis 1945 trois grandes périodes dans l'histoire des politiques migratoires françaises, illustrées sur la frise présentée figure 13.

De 1945 à 1974, l'immigration est une immigration de travailleurs, en théorie contrôlée par l'Etat mais de fait fortement guidée par les entreprises. L'Office National des Migrations (ONI, qui deviendra par la suite OMI, Office des Migrations Internationales) est créé par l'ordonnance de 1945 pour organiser la venue de main-d'œuvre étrangère. Mais dans la plupart des cas, les travailleurs sont régularisés *ex post*, une fois sur le territoire. L'immigration des familles est encouragée dans une optique démographique, mais les bidonvilles fleurissent... Les politiques publiques ne se préoccupent encore ni de contrôle des flux ni d'intégration.

Tout change en 1974, à la suite des chocs pétroliers et à la fin des trente glorieuses. Valéry Giscard d'Estaing, fraîchement élu, suspend

⁹⁴ Cette partie a été établie grâce aux sites internet des assemblées parlementaires, et au dossier proposé par Vie publique.fr sur <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/>

Un défi migratoire en France ?

toute forme d'immigration : c'est le début de l' « Immigration Zéro »⁹⁵. Une politique migratoire centrée sur le contrôle des flux se met alors en place progressivement. Elle se construit, au coup par coup, en fonction des alternances politiques, entre épisodes d'expulsions et vagues de régularisations... L'ordonnance de 1945 sera ainsi modifiée en moyenne une fois tous les deux ans (sans compter les modifications réglementaires), jusqu'à son abrogation en 2004. En parallèle, après avoir renoncé définitivement en 1981⁹⁶ à renvoyer les étrangers présents en France dans leurs pays d'origine, puis interdit l'expulsion de mineurs nés en France ou entrés avant l'âge de 10 ans, le Parlement reconnaît en 1984 par un vote à l'unanimité le caractère durable de l'installation en France de la population immigrée. La thématique de l'intégration est alors introduite dans les politiques publiques en matière de migrations : le Haut Conseil à l'Intégration est créé en 1989, le regroupement familial entre dans les textes législatifs en 1993. Ne manque plus que la question du développement, qui émerge réellement en 1997, avec un premier rapport issu d'un groupe interministériel présidé par Sami Nair⁹⁷.

L'ordonnance de 1945 est modifiée pour la dernière fois par la loi du 26 novembre 2003, dite « loi Sarkozy ». Dans la foulée, elle est abrogée pour laisser place au Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile (CESEDA, 24 novembre 2004) qui compile toutes les législations existantes et fournit le nouveau cadre d'élaboration des politiques migratoires. Entre 2003 et 2007, six lois sont votées, permettant la mise en place de la politique dite « d'immigration choisie », puis « d'immigration choisie et concertée », qui veut envisager

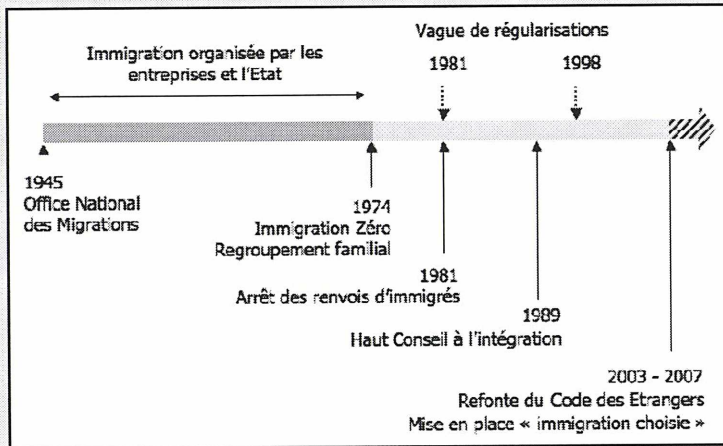
⁹⁵ L'immigration familiale est ouverte à nouveau en 1975, et l'immigration économique en 1977, sous conditions (dont en particulier l'opposabilité du marché de l'emploi). Le terme « Immigration Zéro » apparaît en fait en 1993 avec Charles Pasqua, mais peut servir à décrire toute la politique d'immigration jusqu'à la fin des années 90.

⁹⁶ Cette date peut paraître à certains un peu tardive eut égard à l'ancienneté des vagues migratoires en France.

⁹⁷ Conseiller technique auprès du premier ministre de l'époque, Lionel Jospin.

de façon intégrée les différents champs d'action des politiques migratoires (nous y reviendrons de façon plus détaillée par la suite).

Figure 13. Les grandes étapes des politiques migratoires françaises de 1945 à aujourd'hui.



Un défi migratoire en France ?

En Europe : vers une politique d'immigration commune⁹⁸

Comme si tout cela était trop simple, l'Union Européenne intervient de plus en plus dans le débat. A cette extension « thématique » des politiques migratoires françaises, s'ajoute en effet depuis les années 1990 une européanisation croissante. Celle-ci s'explique par l'interaction de trois facteurs principaux : l'abolition des frontières intérieures de l'Union, la libre circulation des travailleurs puis des hommes à l'intérieur des frontières communes, et la nécessaire solidarité des Etats européens face aux pressions migratoires venues de l'extérieur.

En effet, les accords de Schengen suppriment en 1985 les frontières internes de ce qui deviendra l'Union Européenne, mettant ainsi à portée de main la libre circulation des hommes et des travailleurs affirmée par les traités fondateurs. En devenant un seul espace avec des frontières communes, l'Europe ne peut que tendre vers une politique d'immigration de plus en plus communautaire. Cette évolution se traduit d'abord par la mise en place progressive d'une gouvernance communautaire de la question des migrations. Les traités de Maastricht (1993), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000) permettent d'inclure petit à petit la politique d'immigration et d'asile dans le champ des politiques communautaires. C'est enfin chose faite en 2004, date à partir de laquelle ces questions sont traitées à la majorité qualifiée et en co-décision entre le Parlement et la Commission. Seules les conditions de l'immigration légale en sont exclues, elles restent la prérogative des Etats Membres et requièrent l'unanimité. Le traité de Lisbonne, s'il est adopté, prévoit de faire disparaître ce que certains considèrent comme le dernier lambeau de souveraineté nationale.

En plus de ces aspects purement institutionnels, les responsables politiques européens définissent peu à peu le contenu de cette politique d'immigration commune. Le sommet de Tampere, en 1999, constitue en ce sens un vrai tournant. Il rompt officiellement avec « l'immigration Zéro » prônée jusqu'alors par la plupart des pays, et appelle au

⁹⁸ Les références des textes et la chronologie précise sont reprises dans l'encadré 9.

développement d'une politique commune incluant l'intégration. Le programme de Tampere (1999-2004) permet entre autres de définir un statut commun aux ressortissants de pays tiers⁹⁹ qui sont résidents de longue durée (supérieure à 5 ans) dans un pays européen¹⁰⁰, d'inscrire dans le marbre le droit au regroupement familial, et de développer un plan d'action contre l'immigration clandestine. L'agence FRONTEX pour le contrôle des frontières est ainsi créée en 2004. L'entrée d'étudiants et de chercheurs étrangers est facilitée dans certaines conditions, mais le livre vert sur les migrations économiques est rejeté en 2005 par les Etats qui entendent conserver leur pleine souveraineté dans le domaine. Le programme de La Haye (2005-2010) envisage alors de segmenter cette question en différents projets plus consensuels (travailleurs hautement qualifiés, travailleurs saisonniers, employés de multinationales et stagiaires rémunérés).

Enfin, les Etats réagissent ensemble lorsque les pressions aux frontières semblent s'accroître. Suite aux drames de Ceuta et Melilla (2005), ils prennent conscience de leur nécessaire solidarité face à l'extérieur. C'est le début de « l'approche globale », qui veut articuler lutte contre les migrations clandestines et conditions de l'immigration légale, en partenariat avec les pays tiers. L'Union Européenne tend alors à s'affirmer comme interlocuteur des pays d'origine, y compris dans les instances internationales.

⁹⁹ L'expression « ressortissant de pays tiers » désigne les étrangers non européens.

¹⁰⁰ La libre circulation leur est en particulier acquise, y compris pour aller travailler dans un autre pays que celui dans lequel ils sont installés. Cependant des mesures de sauvegarde liées à la situation sur le marché de l'emploi ont été prises par de nombreux états, dont la France, lors de la transposition de la directive. Nous reviendrons plus en détail sur cet aspect dans la partie 2.

Encadré 8. Chronologie des principaux textes européens.

Gouvernance et impulsions politiques

1985 : Accords de Schengen. Suppression des frontières intérieures et renforcement des frontières extérieures.

1990 : Accords de Dublin. Mise en place d'une politique d'asile commune

1993 : Traité de Maastricht. Le domaine Justice et Affaires intérieures (dont politiques d'immigration et d'asile) est inclut dans le troisième pilier (intergouvernemental).

1997 : Traité d'Amsterdam. Il intègre Les accords de Schengen sont intégrés dans l'acquis communautaire. L'objectif est de communautariser davantage les politiques d'immigration et d'asile : elles devront passer au premier pilier en 2004 (majorité qualifiée au Conseil et co-décision avec le Parlement).

1999 : Sommet de Tampere. Les Etats appellent à la définition d'une politique d'immigration commune, en rompant avec le principe de « l'Immigration Zéro » et en affirmant la nécessité de l'intégration.

2000 : Traité de Nice. L'immigration et l'asile doivent passer à la majorité qualifiée à compter de 2004, à l'exception du marché du travail.

2002-2003 : Sommets de Séville et Thessalonique. Suite au 11 septembre 2001, les politiques sécuritaires et l'immigration clandestine sont placées en tête des préoccupations. Les pays demandent une harmonisation en la matière.

2004 : Adoption du programme de la Haye pour la période 2005-2010

2005 : L'ensemble de la politique de visas et de la politique d'asile relèvent du premier pilier de l'Union : l'unanimité reste la règle au Conseil pour adopter des mesures relatives à la délivrance de titres de séjour (y compris pour le regroupement familial). Certains États, en particulier l'Allemagne et l'Autriche, ne souhaitent pas abandonner leur droit de veto dans le domaine de l'immigration légale.

2008 : Le traité de Lisbonne, s'il est accepté un jour, prévoit l'achèvement du passage des politiques de visa, d'asile et d'immigration dans le premier pilier.

2008 : Le pacte pour l'immigration porté par la présidence française, s'il est accepté, donnera une nouvelle impulsion politique.

Contrôle des frontières

2001 : Reconnaissance mutuelle entre Etats membres des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers (directive 2001/40/CE).

2001 : Sanctions pécuniaires contre les transporteurs qui font entrer dans l'Union des ressortissants de pays tiers dépourvus des titres ou visas nécessaires (directive 2001/51/CE).

2002 : Adoption du plan global de lutte contre l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains dans l'Union européenne.

2004 : Création de l'agence Frontex, chargée d'assurer le contrôle des frontières extérieures de l'Union.

2008 : Adoption de la directive retour relative à la lutte contre l'immigration clandestine. Le texte fixe des règles communes en matière de départ des Etats membres des étrangers en situation irrégulière.

Libre-circulation des travailleurs

1957 : Le traité de Rome affirme en 1957 les quatre libertés de circulation fondatrices, concernant les biens, les services, les capitaux et les hommes.

1968 : La libre circulation des travailleurs européens est énoncée pour la première fois (Règlement (CEE) n° 1612/68). Elle sera consolidée par de nombreux textes¹⁰¹.

2003 : Définition du statut de résident de l'UE de longue durée (directive 2003/109/CE). Il s'agit des ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis au moins cinq ans sur le territoire d'un Etat membre. Les migrants à qui est accordé le statut de résident longue durée obtiennent les mêmes droits que les citoyens européens en terme d'emploi, et de libre circulation des travailleurs. Néanmoins cette disposition, non transposée pour l'instant, ne pourra être effective que lorsque les restrictions à la circulation des travailleurs des nouveaux états membres auront été levées... Des citoyens européens se retrouveraient sinon avec des droits inférieurs à ces migrants de longue durée non-européens. En outre, pratiquement l'application de cette disposition n'a qu'un sens très limité car l'opposabilité du marché de l'emploi national reste autorisée¹⁰².

Approche Globale

Des accords de réadmission ont été conclus avec un certain nombre de pays (Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanie) et des négociations sont en cours avec plusieurs autres.

2005 : Suite à Ceuta et Mellila, le Conseil européen des 15 et 16 décembre affirme la nécessité de mettre en place une approche des migrations équilibrée, globale et cohérente, comprenant des politiques destinées à lutter contre l'immigration illégale, et permettant, en coopération avec les pays tiers, de tirer partie de l'immigration régulière.

¹⁰¹ Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, Directive 2004/38/CE , modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE , 68/360/CEE , 72/194/CEE , 73/148/CEE , 75/34/CEE , 75/35/CEE , 90/364/CEE , 90/365/CEE et 93/96/CEE.

¹⁰²H. Brücker and J von Weizsäcker, *Migration policy : at the nexus of internal and external migration*.

Un défi migratoire en France ?

11 et 12 juillet 2006 : Conférence eurafricaine de Rabat sur le développement. Plan d'action pour mise en place de partenariats entre pays d'origine, de transit et de destination pour gestion des flux migratoires.

14 et 15 septembre 2006 : Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations internationales et le développement.

Immigration légale

2003 : Droit à la réunification familiale (directive 2003/86/CE)

2004 : Conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat (directive 2004/114).

2005 : Procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers dans l'UE aux fins de recherche scientifique (directive 2005/71).

2005 : Le livre vert sur une approche européenne des migrations économiques¹⁰³ est rejeté car il existe de trop fortes divergences entre les Etats membres.

2005-2010 : Programme de La Haye.

Quatre directives sont programmées¹⁰⁴ :

- Conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés (carte bleue).
- Conditions d'entrée et de séjour travailleurs saisonniers.
- Procédures régissant l'entrée, le séjour et la résidence temporaire des personnes transférées au sein de leur entreprise.
- Conditions d'entrée et de séjour des stagiaires rémunérés.

Sources : *L'Etat de l'Union 2007, rapport Schuman sur l'Europe*, Lignes de repères
2007

Le courrier des pays de l'Est, La documentation française mars 2007

Site internet de la Commission Européenne

¹⁰³ *Livre vert sur une approche européenne des migrations économiques*, 11 janvier 2005, COM (2004) 811 final.

¹⁰⁴ *Programme d'action relatif à l'immigration légale*, Commission des communautés européennes, 21 décembre 2005, COM (2005) 669 final.

Les politiques migratoires d'aujourd'hui, un équilibre entre les différents niveaux d'actions

Un consensus international sur les composantes d'une politique migratoire

La France se dirige donc vers « l'immigration choisie », alors que l'Union Européenne parle « d'approche globale ». Ces évolutions traduisent en fait une convergence au niveau international. Assez paradoxalement, les composantes nécessaires d'une politique migratoire font consensus, et se déclinent selon les objectifs suivants :

- ❑ **Lutter contre l'immigration illégale.** Cet objectif vise évidemment les migrants clandestins, mais il concerne aussi parfois les demandeurs d'asile ou les migrants au titre du regroupement familial, qui sont dans certains cas considérés comme des fraudeurs potentiels, détournant des dispositifs auxquels ils n'auraient pas droit.
- ❑ **Favoriser l'immigration de travail.** Cette volonté d'ouverture accrue à l'immigration économique représente une rupture assez forte dans de nombreux pays européens, dont la France.
- ❑ **Développer une approche gagnant-gagnant des migrations.** Il s'agit de faire interagir politiques de migration et de développement, dans l'idée que ces phénomènes puissent profiter non seulement au migrant, mais aussi au pays de départ comme pays d'arrivée.
- ❑ **Permettre une bonne intégration des nouveaux arrivants.** Cette volonté part du constat d'un certain échec d'intégration des vagues migratoires passées.

Un défi migratoire en France ?

Évidemment, ces composantes sont interprétées et pondérées différemment selon les acteurs¹⁰⁵. Leur interaction peut aussi assez facilement donner lieu à des objectifs contradictoires : que dire par exemple de la volonté de sélectionner les nouveaux migrants en fonction des besoins du pays d'arrivée, tout en souhaitant lutter contre le pillage des cerveaux. De même, faciliter le co-développement signifie encourager voire encadrer les transferts de fonds des migrants et donc les liens du migrant avec son pays d'origine, ce qui pour certains peut paraître néfaste à l'intégration.

Remarquons enfin que ces éléments de politiques publiques répondent de façon quasi parfaite au « consensus » que nous avons décrit dans le chapitre 1. Le consensus international sur les objectifs de l'action publique en matière de migration fait ainsi écho au consensus sur la compréhension des phénomènes migratoires que l'on retrouve chez tout un chacun. Nous avons pourtant montré que ce diagnostic, bien que consensuel, était largement erroné. Pourquoi alors semble-t-il servir de base à la définition des objectifs politiques ? Avec quelles conséquences ? Ces questions seront abordées plus en détail par la suite.

Une articulation nécessaire entre les différents niveaux

Si le consensus est acquis au niveau international sur les différents champs d'action d'une politique migratoire, cela signifie que plusieurs niveaux d'action sont impliqués... Qui s'occupe de quoi entre les Etats, l'Union Européenne, et les conventions internationales ? Deux éléments permettent en fait d'articuler les différents niveaux d'action, et de répartir les responsabilités.

Il existe tout d'abord des contraintes juridiques issues de textes de droit internationaux. La Convention de Genève garantit le droit d'asile et le traitement réservé aux réfugiés. La Convention Européenne des Droits

¹⁰⁵ Par exemple l'intégration, à laquelle la France accorde une grande importance, n'est pas considérée comme à ce point prioritaire chez certains de nos voisins européens.

de l'Homme garanti, elle, le droit à la vie privée et familiale, qui permet en particulier le regroupement familial, mais qui protège aussi de l'expulsion les étrangers ayant leur famille en Europe. Les Etats signataires de ces conventions, dont la France fait partie, ont donc très peu de marges de manœuvre dans ces domaines : les politiques publiques peuvent, au plus, modifier les conditions dans lesquelles ces droits peuvent s'exercer, dans la limite où elles n'empêchent pas l'exercice du droit.

Ensuite, le fonctionnement de l'Union Européenne impose des répartitions de compétences entre le niveau national et le niveau communautaire, que nous avons déjà décrites en grande partie. Pour résumer, la Commission est entièrement compétente dans le domaine de la lutte contre les migrations illégales. Les Etats doivent se coordonner entre eux et avec la Commission en ce qui concerne les migrations légales et l'approche gagnant-gagnant. Ainsi, des textes européens encadrent en partie les migrations légales (cf. encadré 8). En outre, un pays peut négocier en bilatéral avec un pays d'origine des migrations que si un accord n'existe pas déjà entre l'Union Européenne et ce même pays.

Au final, un Etat européen comme la France conserve une grande liberté d'initiative et d'action sur deux points uniquement. Il peut décider comme il le souhaite d'ouvrir l'immigration légale à des catégories autres que celles qui y ont droit par défaut (famille et réfugiés), c'est-à-dire pratiquer une politique positive d'immigration, en décidant sur quels critères de nouveaux migrants seront sélectionnés. Il peut aussi définir une politique permettant de réaliser ce qu'il considère comme étant « bonne intégration des migrants », et est libre des moyens de sa mise en œuvre¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Jusqu'à présent il n'y a pas de réelle harmonisation européenne dans ce domaine, hors quelques déclarations d'intention, mais le débat est soulevé à nouveau à l'occasion du pacte pour l'immigration porté par la présidence française de l'union européenne (juillet-janvier 2008). La question n'a pas encore été tranchée.

Un défi migratoire en France ?

La figure 14 résume cette articulation entre les différents niveaux, avec quelques exemples d'actions les plus importantes.

Figure 14. Quelques exemples de répartitions de compétences entre les niveaux nationaux, européens et internationaux en matière de politique migratoire.

	NATIONAL	EUROPE	MONDE
Lutter contre les migrations illégales	<i>Expulsions</i> <i>Lutte contre les fraudes</i>	<i>Réseau Frontex</i>	Convention de Genève
Favoriser les migrations de travail	<i>CCT</i> <i>Listes de métiers</i> <i>Quotas ?</i>	<i>Carte bleue</i>	
Approche <i>win-win</i>	<i>Accords bilatéraux</i>	<i>Accords multilatéraux</i>	Accords de Paris
Intégration du migrant	<i>Contrat d'accueil et d'intégration</i>		

Les orientations de la politique française

Pour conclure, revenons un peu plus en détail sur les orientations actuelles de la politique française. Les textes qui la définissent, comme la lettre de mission à Brice Hortefeux¹⁰⁷, ou les entretiens que nous avons pu avoir, permettent d'identifier les deux grands principes qui la sous-tendent. Après 30 ans de politique au coup par coup, le gouvernement français souhaite d'une part d'affirmer la souveraineté nationale sur les personnes qui sont autorisées à entrer, et d'autre part d'assurer une meilleure intégration des nouveaux migrants pour éviter les erreurs du passé.

¹⁰⁷ Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Brice Hortefeux, Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, 9 juillet 2007.

Pour les décideurs politiques, l'immigration doit donc être « choisie » : l'Etat choisit quels migrants il accepte sur son sol, et favorise les travailleurs productifs, en particulier qualifiés, au détriment des familles. Les migrants actifs sont considérés comme étant plus facilement intégrables, et porteurs de dynamisme économique. Cet aspect est exprimé par l'objectif « 50 % de migration de travail » sur les flux d'entrée. La carte « compétence et talents » facilite, depuis décembre 2007, la venue de toute personne « concourant notablement au rayonnement de la France ». Les procédures ont été simplifiées pour certains métiers, selon le pays d'origine du migrant¹⁰⁸. Bien qu'elle ait abouti à des conclusions négatives¹⁰⁹, une réflexion a été engagée pour la mise en place de quotas afin de recruter des travailleurs immigrés dans des secteurs en manque de main-d'œuvre (BTP, restauration, aide à la personne...). En parallèle, le regroupement familial est encadré : conditions de ressources et logement, test de langue et d'éducation civique, contrat d'accueil et d'intégration pour diminuer les problèmes d'intégration des nouveaux arrivants.

En corollaire à la volonté de choisir, le gouvernement français prévoit de refuser ceux qui sont rentrés ou se sont maintenus sur le territoire sans en avoir l'autorisation, donc lutter contre toute forme de migration illégale, clandestins au sens strict, faux demandeurs d'asile ou mariages de complaisance. Les contrôles ont donc été renforcés, les expulsions augmentent, les demandes de droit d'asile sont traitées plus rapidement pour éviter l'installation des demandeurs, et les mariages entre Français et étrangers contrôlés plus strictement.

¹⁰⁸ Jusqu'à présent, l'employeur doit déposer à la préfecture une demande d'autorisation de travail à laquelle est opposable la situation sur le marché de l'emploi : en clair, une entreprise ne peut pas faire venir un travailleur étranger si il existe localement des chômeurs pouvant occuper le poste proposé. Pour les métiers figurant sur ces listes, la situation sur le marché de l'emploi n'est plus opposable.

¹⁰⁹ La commission Mazeaud, chargée de réfléchir à la mise en place d'un système de quotas, a exclu cette solution dans son rapport rendu en juillet 2008.

Un défi migratoire en France ?

Mais la France ne peut pas mettre en place cette politique seule dans le contexte actuel. L'immigration conçue comme « choisie » doit aussi être « concertée ». En effet, la France doit collaborer avec l'Union Européenne dont elle dépend pour le contrôle des frontières, et avec les pays de départ pour la réadmission des clandestins ou la sélection des nouveaux migrants. La Présidence Française de l'Union Européenne (juillet-décembre 2008) porte donc un pacte pour l'immigration, qui reprend les quatre points du consensus international précédemment développés¹¹⁰. Les mesures les plus précises concernent la mise en place d'une police aux frontières européenne et les modalités de renvoi des clandestins dans leur pays (vols groupés, accords bilatéraux...). Des accords bilatéraux avec plusieurs pays d'origine sont aussi en cours de négociation, cinq d'entre eux ayant déjà été signés (Sénégal, Benin, Congo, Gabon, Tunisie).

Encadré 9. L'aspect législatif de « l'immigration choisie et concertée ».

Loi du 26 novembre 2003

Ce texte vise principalement à lutter contre l'immigration clandestine :

Allongement de la durée de rétention des étrangers.

Création d'un fichier d'empreintes digitales des demandeurs de visas.

Contrôle plus strict des attestations d'accueil.

Renforcement du contrôle de certains mariages mixtes.

Durcissement des conditions d'obtention des titres de séjour.

Aménagement de la double peine.

Loi 26 juillet 2004

Conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945.

24 novembre 2004 : Code pour l'Entrée et le Séjour des Etrangers et Demandeurs d'Asile

Ce code reprend les principales dispositions législatives et réglementaires relatives aux étrangers en France :

¹¹⁰ Portail internet du Premier Ministre.

Entrée sur le territoire : conditions d'entrée (dont le visa) et zone d'attente.
Séjour : titres de séjour, conditions de séjour, aide au retour volontaire.
Regroupement familial
Mesures d'éloignement : rétention administrative, reconduite à la frontière, expulsion.
Droit d'asile.

Loi du 24 juillet 2006

Ce texte vise à "passer d'une immigration subie à une immigration choisie".

1. Développement d'une immigration économique :

Facilitation de l'entrée d'étudiants, qui obtiennent le droit de travailler à mi-temps.

Création de la carte Compétence et Talents destinée aux travailleurs hautement qualifiés.

Simplification de l'accès de nouveaux migrants au marché de l'emploi suivant les pénuries constatées dans certains métiers et certaines zones géographiques.

2. Durcissement des conditions du regroupement familial :

Durcissement des conditions de ressource et de logement.

Augmentation du délai entre l'arrivée du migrant et la possibilité de demander le regroupement familial (12 à 18 mois).

Obligation pour tout nouvel arrivant de signer le Contrat d'Accueil et d'Intégration

Renforcement du contrôle des mariages mixtes (3 ans de mariage nécessaires pour obtenir une carte de résident de 10 ans, contre 2 ans auparavant)

Obtention d'une carte de résident de 10 ans subordonnée à l'appréciation de la qualité de l'intégration par l'administration.

Loi du 14 novembre 2006

Ce texte vise à contrôler la validité des mariages et à lutter contre les "mariages de complaisance" :

En France, renforcement du contrôle de l'identité des candidats au mariage et une audition des futurs époux en cas de doute sur le libre consentement ou la réalité du projet.

A l'étranger, audition préalable obligatoire des futurs époux devant le consul, qui pourra émettre des réserves, voire entamer une procédure d'opposition.

En cas de futurs époux mineurs, audition préalable obligatoire individuelle devant l'officier d'Etat civil.

Loi du 20 novembre 2007

Les dispositions de la loi concernent principalement l'immigration familiale :

Fixation de seuils de ressources nécessaires pour pouvoir prétendre au regroupement familial en fonction de la taille de la famille. Elles doivent être stables et suffisantes.

Un défi migratoire en France ?

Evaluation dans le pays de départ du degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la république, pour les demandeurs de visas au titre du regroupement familial. Si nécessaire, une formation linguistique sera organisée sur place pendant une durée maximale de 2 mois.

Mise sous tutelle possible des allocations familiales en cas de non respect du contrat d'accueil et d'intégration.

Dispositif transitoire (jusqu'en 2009) permettant dans certains cas le recours aux empreintes génétiques s'il existe un doute sur l'établissement de la filiation.

Création d'un fichier contenant les empreintes digitales et les photographies des bénéficiaires de l'aide au retour.

Source : Sites internet des assemblées parlementaires, portail vie-publique.fr

L'analyse des politiques migratoires actuelles et de leur histoire récente montre ainsi une extension progressive du champ d'action des politiques publiques en matière de migrations. D'abord cantonnées au contrôle du flux, elles s'enrichissent peu à peu de mesures liées à l'intégration ou au co-développement. En parallèle, le traitement par les politiques publiques de la question des migrations s'internationalise de plus en plus. De nombreuses dimensions doivent aujourd'hui être négociées au niveau européen, voire mondial. La politique française dite « immigration choisie et concertée », ou celle, européenne, dite « approche globale », ont de fait de nombreux points communs dans leur conception. Elles sont inspirées, particulièrement en France, par la volonté de tirer les leçons du passé. Elles proposent ensuite une vision englobante ou intégrée des différentes dimensions des politiques migratoires, où les objectifs de lutte contre les flux clandestins, d'encouragement des migrations économiques, d'intégration et de co-développement sont pensés et définis les uns par rapport aux autres. On ne peut que souligner ici les similitudes entre le « consensus » que nous avons dénoncé dans le premier chapitre et les raisonnements implicites qui mènent à la définition des objectifs des politiques publiques françaises et européennes. Basées sur un diagnostic simpliste et erroné, ces politiques présentent dans leur conception plusieurs limites, parfois proches de l'incohérence, que nous allons maintenant détailler.

2. LES LIMITES DE L'IMMIGRATION CHOISIE ET CONCERTÉE

En France comme en Europe, le choix affiché d'une politique conçue de façon intégrée, où les différents objectifs s'articuleraient de manière complémentaire, ne résiste pas à un examen précis des mesures annoncées ou mises en place. Nous avons pu constater, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle européenne, qu'un des objectifs prime de fait souvent sur les autres, sans que cela soit reconnu comme tel, et structure la conception de l'ensemble de la politique migratoire. La hiérarchisation des objectifs des politiques publiques est souvent considérée comme un point positif. Cependant nous verrons au fil de l'analyse comment dans ce cas précis les décideurs en viennent à se focaliser sur des domaines où ils ne peuvent intervenir, et négligent d'autres questions qui sont elles de leur ressort.

En France, attirer les travailleurs en refusant les familles ?

En France la volonté de limiter les migrations familiales a pris une place prépondérante. De ce fait, certains enjeux d'importance, en particulier dans le domaine économique, semblent être considérés comme secondaires et ne pas bénéficier de l'attention qu'ils méritent.

L'immigration familiale structure la définition des objectifs en France...

La réduction de l'immigration familiale est un objectif affiché et assumé des décideurs politiques en France aujourd'hui. En voulant une immigration « choisie » et non « subie », en cherchant à obtenir « 50 % de migrations de travail », ils visent directement à réduire drastiquement l'immigration familiale, qui représente, en 2006, 74 % des flux d'entrées permanentes (cf. chapitre 1 pour un rappel sur les chiffres). Cette volonté se traduit dans les faits par l'instauration de conditions de plus en plus restrictives à l'immigration familiale (cf. encadré 9 pour les mesures législatives concernées).

Par quel raisonnement les décideurs publics sont arrivés à cette nécessité de réduire l'immigration familiale ? Force est de constater que l'augmentation du flux d'entrée permanente en France ces dix dernières années est très principalement due à l'augmentation des migrations au

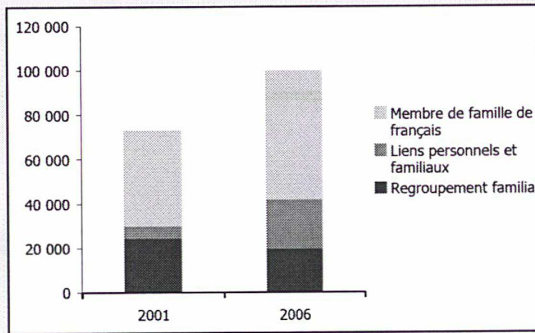
Un défi migratoire en France ?

« motif de la famille » (cf. Chapitre 1, partie 2). Les migrations familiales ont triplé entre 1996 et 2006 (30 000 titres délivrés en 1996 contre 99 710 en 2006). Cependant, entrer au motif de la famille embrasse une grande diversité de situations, reprises dans la figure 15. Le regroupement familial au sens strict, c'est-à-dire l'entrée de familles d'étrangers immigrés en France, ne représente que 20 % de ces 100 000 entrées. L'immigration familiale est en fait majoritairement composée de membres de famille de Français (58 %), les 22 % restant correspondant aux étrangers entrant au titre de leur liens personnels et familiaux, à qui est délivrée une carte « vie privée et familiale », carte qui sert principalement à des régularisations (cf. encadré 10). Ces membres de famille de Français sont principalement des conjoints de Français. En outre, la croissance des entrées au titre de la famille est portée par les membres de famille de Français et par les bénéficiaires de la carte « vie privée et familiale », alors que le nombre d'entrées pour regroupement familial diminue¹¹¹. En particulier, les entrées de conjoints de Français ont connu récemment une forte augmentation : +33,1% par an entre 1998 et 2003 (avant de décroître depuis 2003).

Pour qui veut agir sur les flux migratoires, la conclusion est toute trouvée. *In fine*, l'augmentation des flux vient de l'augmentation des migrations familiales et plus précisément de l'augmentation des mariages dit « mixtes », c'est-à-dire entre un(e) Français(e) et un(e) étranger(e) : c'est donc à ces deux aspects qu'il faut s'attaquer.

¹¹¹ Cette diminution peut être liée au durcissement des lois mais aussi au vieillissement de la population immigrée. En effet, le regroupement familial est principalement le fait des vagues migratoires de 1969- 1973, 1979-1980, 1987-1989 dont la population commence à se faire âgée. Le futur du regroupement familial tient donc au comportement qu'adoptera la nouvelle vague migratoire de 1999-2003. Rapport au Parlement, *Les orientations de la politique migratoire*, Décembre, 2007.

Figure 15. Evolution de la composition des flux d'entrée de migrations familiales entre 2001 et 2006 selon les types de titre de séjour.



Ce graphique montre que les regroupements familiaux sont de moins en moins nombreux et ne représentent que 20% des entrées au motif de la famille. A l'opposé les entrées au titre des liens personnels ou familiaux ou en tant que membre de famille de français ont augmenté et représentent respectivement 22% et 58% de l'immigration familiale. Si les entrées liées aux liens personnels et familiaux ne cessent d'augmenter, l'augmentation sur 2006 est particulièrement importante du fait de la régularisation suite à la circulaire de juin 2006.

Source : Rapport d'activités 2006, DPM, Documentation française, 2007, d'après les chiffres de l'ANAEM

Pourtant, comme la partie 1 a pu le montrer, les marges de manœuvre de l'Etat français dans ce domaine sont très limitées¹¹², les entrées au titre de la famille étant garanties par le droit, le droit à une vie de famille normale et le droit au mariage (cf encadré 10 pour plus de détails). Il ne peut agir qu'en mettant des conditions à l'exercice de ce droit, ce qu'il a fait à de nombreuses reprises. A en croire Thierry Mariani, député UMP rapporteur de nombre de ces lois, auditionné par la commission Mazeaud¹¹³ :

¹¹² On peut en particulier se reporter à l'encadré 9.

¹¹³ Rapport Mazeaud, *op.cit.*

Un défi migratoire en France ?

Les mesures législatives cumulées de 2003, 2006 et 2007 [marquent] l'aboutissement d'un processus. Aucune contrainte ni restriction supplémentaire n'[est] désormais possible à moins de contredire aux droits fondamentaux de la République et à ses engagements internationaux.

Encadré 10. Quelques repères sur le droit de l'immigration familiale.

L'immigration familiale correspond à trois catégories de titre de séjour, le regroupement familial, la « vie privée et familiale », et les membres de familles de Français. Chacune de ces catégories correspond à l'exercice d'un droit particulier sur lequel les marges de manœuvre de l'Etat français sont plus ou moins élevées, mais de façon générale très faibles.

L'obtention d'un titre de séjour pour regroupement familial correspond au droit à une vie familiale normale reconnu par le Conseil d'Etat en 1978.¹¹⁴ La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales l'a clairement réaffirmée dans son article 8 : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

L'Etat français n'a donc qu'une latitude très restreinte dans ce secteur (cf. Chapitre 2, partie 1) qui réside dans la possibilité de poser des conditions à l'exercice de ce droit. Les lois du 26 novembre 2003¹¹⁵, du 24 juillet 2006, du 24 juillet 2004 et du 20 novembre 2007 ont exploité ces possibilités. (cf. encadré 9).

Par ailleurs, la carte de séjour « Vie privée et familiale » est destinée aux étrangers dont les liens personnels et familiaux avec la France « sont tels que le refus de leur autoriser le séjour porterait à leur droit au respect à la vie privée et familiales une

¹¹⁴ Arrêt GISTI du 8 décembre 1978

¹¹⁵ La loi prévoit la possibilité de retirer son titre de séjour à un immigré qui ferait venir sa famille en dehors de la procédure de regroupement familial.

atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus »¹¹⁶. Elle a été mise en place en 1998. Elle correspond à la volonté de pouvoir régulariser au fil de l'eau et d'éviter ainsi les régularisations massives. L'Etat français peut modifier ce titre. Il a ainsi supprimé l'accès de plein droit à cette carte aux étrangers justifiant de 10 ans de présence sur le territoire (loi du 24 juillet 2006).

L'obtention d'un titre de séjour en tant que famille de Français (enfants, conjoints, ascendants, parents d'enfants français) correspond à deux droits : le droit à une vie familiale normale et le droit au mariage. Ce dernier droit, indépendant de la nationalité, comme de la régularité du séjour est une composante de la liberté personnelle proclamée dès 1789 (articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789). Tout comme pour le regroupement familial, l'Etat peut en limiter l'exercice, ce qu'il a fait notamment à travers les lois du 26 novembre 2003, 24 juillet 2006 et plus particulièrement du 24 novembre 2006, loi qui vise à contrôler la validité des mariages et à lutter contre les "mariages de complaisance". (cf. encadré 9)

L'Etat français a donc cherché à restreindre et à contrôler l'exercice de ces droits, imposant des conditions fortes. Dix-huit mois d'attente pour pouvoir déposer une demande de regroupement familial, audition préalable avant le mariage, voire éventuellement à l'avenir si les préconisations du Rapport au Parlement 2007 sont suivies¹¹⁷, prise en compte pour l'attribution du titre de séjour à un conjoint de français de « la réalité de la vie en couple » et de « la qualité et intensité du lien »... La loi semble vouloir s'immiscer de plus en plus dans des domaines qui relèvent *a priori* de la stricte intimité, introduisant de plus des inégalités de traitement entre les citoyens. Qui penserait à demander aux autorités publiques d'interroger deux futurs époux tous deux français sur la qualité du lien qui les unit ?

De fait, les mariages dit « mixtes », ou les migrations de conjoints de Français, semblent cristalliser toutes les crispations sur les migrations familiales. Cette crispation transparaît clairement dans le rapport au Parlement 2007 et le rapport Mazeaud. Ainsi, le rapport au Parlement

¹¹⁶ article L.313.11 alinéa 7 du CESEDA

¹¹⁷ Rapport au Parlement, *Les orientations de la politique migratoire*, Décembre 2007.

part de la constatation d'une augmentation de 144% des mariages mixtes en 12 ans. Cette remarque est suivie de très près par la notification des suspicions de fraudes exprimées par les agents consulaires français. En augmentation, considérés comme l'origine majeure de la croissance récente des migrations familiales, les mariages mixtes sont par leur nature entachés d'irrégularité, voire d'illégitimité. Bien que l'Etat ne puisse ni théoriquement, ni pratiquement empêcher ses ressortissants de se marier avec des étrangers, plusieurs arguments sont développés (et occupent une place étonnamment importante dans les différents rapports publics sur le sujet !), pour expliquer pourquoi un contrôle public étroit est nécessaire. Le plus récent, le rapport Mazeaud, demande d'ailleurs de renforcer ce contrôle. Deux critiques majeures se font en effet entendre à l'égard des mariages mixtes.

La première de ces critiques consiste à dire que les mariages mixtes représenteraient un moyen frauduleux d'entrer en France. Cette critique s'appuie sur deux arguments. D'une part, de nombreux mariages mixtes sont célébrés à l'étranger (40 000 en 2006 pour 90 000 mariages mixtes). D'autre part, dans 66% des cas, le conjoint français a un ou deux parents étrangers, et épouse quelqu'un qui est souvent de la même nationalité que ses parents¹¹⁸. Il n'en faut pas plus aux différents analystes pour en conclure, sans aucune statistique à l'appui, que ces mariages sont des mariages forcés ou des mariages blancs. Pourtant, en 2004 seules 14 condamnations ont été prononcées et 364 mariages annulés, pour près de 90 000 mariages mixtes (chiffre 2006).¹¹⁹

La deuxième critique formulée à l'encontre des mariages mixtes concerne leur rôle supposé dans l'échec d'intégration. Le raisonnement se base sur les 66 % de mariages mixtes considérés comme « non

¹¹⁸ Ainsi les mariages mixtes se découpent en trois tiers de poids équivalent, le conjoint français ayant : deux parents français, un parent français, deux parents étrangers. Dans les deux derniers cas, il a été constaté que le conjoint étranger est le plus souvent de la même origine que le parent étranger du conjoint français. (DPM, Rapport d'activité 2006)

¹¹⁹ *L'Express*, 7 mai 2008.

mixtes culturellement » car le conjoint français a des origines étrangères. Chercher à les diminuer serait lutter contre les difficultés de l'intégration, et permettrait un meilleur brassage. Pourtant, ces chiffres souvent cités ne disent rien quant à l'endogamie des immigrés ou enfants d'immigrés, puisque la population de référence est l'ensemble des Français qui épousent des étrangers, et non l'ensemble des Français d'origine étrangère qui s'installent en couple¹²⁰ (s'intéresser au mariage strictement est très limité dans une société où 50 % des enfants naissent hors mariage !). Par contre, une étude de l'INSEE montre que plus de la moitié des immigrés vivant en couple qui sont arrivés célibataires en France ont choisi un partenaire non immigré¹²¹. L'endogamie ne semble donc pas si effrayante. Une comparaison historique permet de montrer que le pourcentage de mariage exogame (hors de la communauté d'origine) augmente régulièrement avec l'ancienneté de la vague migratoire (encadré 11.).

Par ailleurs, le mariage est un acte qui touche au plus profond de l'identité de la personne¹²². Les critiques à l'encontre des mariages mixtes, soi-disant « non mixtes culturellement » ne prennent pas compte le comportement des Français dont les $\frac{3}{4}$ épousent quelqu'un du même milieu social et de la même origine.¹²³ En outre, cette focalisation sur les mariages mixtes, considérés comme anormaux, semble ignorer totalement les évolutions récentes de la société qui mènent à des échanges plus importants avec l'étranger (mondialisation, Erasmus, stages et années d'études à l'étranger développement des

¹²⁰ Notons en outre, que la comptabilisation des mariages mixtes « qui n'en sont pas » est une donnée qui traduit simplement l'importance de la naturalisation en France et qui fut déjà constatée en 1967 Th. Nicolay et Gérard Noiriel en 1982.

¹²¹ Un million d'immigrés (plus du tiers des immigrés en couple) vivent en couple avec un non immigré alors que plus du tiers des immigrés étaient en couple avant de s'installer en France. Catherine Borrel et Chloé Taran, *La vie familiale des immigrés*, INSEE,

¹²² Emmanuel Todd, *le destin des immigrés*, Gallimard 1994

¹²³ Gilbert Charles et Marion Festraëts, *L'intégration par amour*, L'express, 5 mai 2002.

moyens de communication permettant de garder des liens plus forts avec le pays d'origine).

Encadré 11. Les mariages mixtes dans l'histoire.

Apportons un éclairage historique aux chiffres débattus sur les mariages mixtes. Gérard Noiriel constate qu'au XIX^{ème} siècle, si les mariages mixtes étaient plus nombreux que les mariages entre étrangers, cette tendance s'est dissipée un peu plus avec chaque vague. Il note en outre que la proportion de mariages mixtes est clairement liée à l'ancienneté de la vague migratoire. Ainsi le panorama des mariages mixtes en France en 1975 permet de retracer clairement l'histoire des migrations :

80% de mariage mixte pour les Italiens,

66% pour les Espagnols,

27-28% pour les Portugais et Algériens,

14 % pour les Marocains.

Les plus de 30% de mariages mixtes actuels parmi les mariages d'étrangers en France ne semblent donc pas particulièrement bas.

Il est peut-être nécessaire de vérifier que le droit au regroupement familial n'entraîne pas d'abus. Mais de là à concevoir toute la politique migratoire française autour de cette soi-disant nécessité de réduire les migrations familiales et particulièrement les mariages mixtes, sans éléments matériels probants et à partir de présupposés souvent erronés¹²⁴, il y a un pas qu'il nous semble dangereux de franchir. C'est une question où aujourd'hui l'Etat ne peut que limiter des droits, ou contrôler leur exercice, au risque d'empiéter de plus en plus sur la vie privée des individus. Cette dimension est pourtant structurante aujourd'hui, et les autres objectifs de la politique migratoire semblent être considérés « au service » de cette dimension première. L'aspect économique des migrations est en particulier le grand perdant de cette focalisation sur la réduction des migrations familiales.

¹²⁴ Nous renverrons ici une nouvelle fois sur le chapitre 1 et l'interprétation que l'on peut faire du « consensus ».

... au détriment d'une réflexion aboutie sur les problématiques posées par les migrations dites économiques

Le signe le plus frappant de cette attention secondaire portée à la dimension économique des migrations est peut-être dans le rapport du Centre d'Analyse Stratégique consacré à ce sujet que nous avons déjà abondamment commentés dans le premier chapitre¹²⁵ : les auteurs n'ont pu s'empêcher d'y adjoindre une annexe spécifiquement dédiée à la question des migrations familiales, et plus particulièrement aux moyens « juridiquement corrects » pour réduire les mariages mixtes...

Pourtant, cette dimension économique des migrations appelle une réflexion approfondie. La politique de l'immigration « choisie et concertée » annonce rompre avec l'idéologie de « l'immigration zéro » qui prévalait dans les années 80 et ouvrir ses frontières aux travailleurs de son choix, pour une plus grande efficacité économique. Cependant, nous entendons démontrer pourquoi, selon nous, les politiques publiques mises en place pour répondre à cet objectif n'ont pas fait l'objet de cette réflexion approfondie. Nous attirerons ensuite l'attention sur les questions plus larges, rarement abordées, que soulève l'instauration d'une politique d'immigration économique.

□ Attirer les travailleurs : une réelle volonté ?

Plusieurs éléments montrent en effet que les outils mis en place pour développer l'immigration économique et attirer des travailleurs étrangers en France sont mal adaptés aux objectifs qu'ils sont censés servir.

Le meilleur exemple en est la carte compétences et talents, destinée à attirer les travailleurs très qualifiés, atouts dans la compétition mondiale, et cibles privilégiée de la politique d'immigration « choisie et concertée ». Cette carte valable 3 ans, renouvelable une fois et dont les conditions sont fixés par une commission *ad hoc*, s'adresse aux étrangers participant au rayonnement de la France et de leur pays d'origine. Elle reste très timide par rapport aux cartes de résidents permanents (donc sans limites dans la durée) délivrées par le Canada et

¹²⁵ Centre d'Analyse Stratégique, *op.cit.*

les Etats-Unis (cf. encadré X). Seulement 6 mois après sa définition, qui se devait simple pour une utilisation facile, il est difficile de s'y retrouver dans les conditions de délivrance et les obligations du migrant¹²⁶. L'analyse des textes de lois qui la définissent permet aisément de concevoir que sa mise en œuvre se heurte à de réelles difficultés pratiques (par exemple centralisation et hiérarchisation des demandes, ou contrôle des conditions)¹²⁷.

Les autres outils proposés pour attirer les travailleurs semblent eux aussi mal conçus par rapport aux objectifs qui sont les leurs. C'est le cas des quotas, par métiers et / ou par nationalité, qui avaient été mis en avant par le Président de la République dans sa lettre de mission à Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire. Cet outil est connu pour avoir fait preuve de son inefficacité dans la plupart des pays où il a été utilisé¹²⁸. Ainsi, les quotas mis en place par l'Allemagne pour attirer des informaticiens se sont avérés être un échec. A partir d'août 2001, 20 000 titres de séjour par an étaient offerts pour les spécialistes en informatique pour une durée maximale de 5 ans, avec impossibilité pour leur conjoint de travailler pendant les 2 premières années. En janvier 2003, seulement 13 600 de ces titres avaient été attribués. L'action a donc été suspendue en août 2003. En France, la commission Mazeaud, chargée de réfléchir sur l'applicabilité d'un système de quotas, a rendu un verdict négatif en des termes peu équivoques :

Une politique de contingents migratoires limitatifs serait sans utilité réelle en matière d'immigration de travail, inefficace contre l'immigration irrégulière et, s'agissant des autres flux, incompatible avec nos principes constitutionnels et nos engagements européens et internationaux.

¹²⁶ Par exemple, il existe dans certains cas un accord bilatéral entre la France et le pays d'origine du migrant, qui accorde à ce pays un certain nombre de cartes compétences et talents. Un migrant obtenant une carte compétences et talents dans ce cadre sera obligé de prendre part à une action de co-développement pour son pays d'origine.

¹²⁷ Rapport Mazeaud, *Op.cit.*, Annexe de Robert PONCEYRI, p172

¹²⁸ P. Weil, *Op.cit.* et Centre d'Analyse Stratégique, *Op.cit.*

De la même manière, on peut interroger l'efficacité réelle des listes de métier, un autre outil mis en place dans les derniers mois pour faciliter l'immigration économique. Habituellement toute entrée d'étranger au motif du travail est précédée d'un contrôle de la situation sur le marché du travail de l'emploi qu'il souhaite occuper dans la région dans laquelle il doit travailler. Cette liste de métiers (au nombre de trente) précise les métiers et les régions pour lesquels la situation de l'emploi (dans la région donnée) ne peut être utilisé comme un prétexte de refus du titre de séjour. Cependant tout contrôle sur ces métiers ne constituait qu'une formalité administrative car la pénurie est connue de tous. Supprimer cette étape formelle relève plus d'une simplification administrative que d'une réelle ouverture.

Il est possible que ces marques d'inefficacité des outils choisis viennent d'abord d'une absence de maturité. Il est difficile de savoir en l'état actuel des choses s'il s'agit de premières phases de développement de mesures plus ambitieuses ou de versions finales, dans ce cas bien timides. Il faut en tout cas noter que ces mesures sont effectivement des progrès par rapport à la situation antérieure où l'immigration au motif du travail avait très peu de voies officielles possibles. Mais les outils proposés, à l'heure d'aujourd'hui, ne semblent pas refléter une réelle volonté politique d'attirer de nouveaux travailleurs.

Sur un autre registre, cette volonté affichée d'attraction ne se traduit pas non plus pour l'instant par une politique forte de communication à l'étranger pour valoriser l'image de la France auprès des migrants potentiels, ce qui paraîtrait pourtant nécessaire. Au contraire, cette image apparaît négative et répulsive. Ainsi, une recherche sur Internet avec les mots clés :

- « Canada immigration » vous conduit immédiatement à une page accueillante du gouvernement expliquant clairement toutes les démarches à suivre tout en prenant en compte vos préoccupations et même vos émotions concernant votre projet de migration.
- « Etats-Unis immigration » dirige vers des sites pour participer à la loterie pour obtenir votre carte verte, sites qui

Un défi migratoire en France ?

décrivent clairement toutes les manières par lesquelles vous pouvez séjourner légalement aux Etats-Unis.

- « France immigration » vous propose le site nébuleux d'un cabinet qui fera les démarches pour vous sans plus de détails, suivi par de très nombreuses pages traitant des débats français sur l'immigration en France. Il est par ailleurs très difficile de trouver des informations précises sur les conditions de délivrance des différents titres de séjour proposés, dont en particulier la carte compétences et talents !

Il va sans dire que la France paraît bien moins attractive que les deux exemples précédents...

Enfin, pour terminer cette partie sur les outils, attardons-nous un instant sur l'idée de « migration circulaire », parfois présentée comme le Graal en matière de migration économique. Cette idée est issue des dénonciations de plus en plus importantes au niveau international des risques liés au « pillage des cerveaux ». Nous avons donné quelques échos de ce débat dans le chapitre 1, partie 5. La migration circulaire a l'avantage de satisfaire tout le monde, car le concept réside dans la circulation du migrant entre son pays d'origine et son pays d'accueil. Mais, si cette idée peut réjouir à la fois le pays d'origine (bénéficiaire de la connaissance, des liens commerciaux, de la richesse du migrant) et le pays d'accueil (bénéficiaire temporaire de l'immigré, des liens commerciaux tout en évitant les problématiques d'intégration !), elle semble accorder une faible importance au migrant et son projet¹²⁹. Le concept de migration circulaire a beau être très consensuel et faire beaucoup d'émules, les conditions pratiques de sa mise en application sont encore très floues : Parle-t-on d'un ou plusieurs allers-retours ? Dans quelle mesure le migrant pourra-t-il transformer sa circulation en installation ? Surtout, ce concept tel qu'il est formulé aujourd'hui nous

¹²⁹ On peut ici renvoyer au chapitre 1, A l'origine des Migrations, qui développe cette question.

semble nier la nature avant tout humaine et individuelle du projet migratoire.

Encadré 12 - Comparaison des dispositifs d'attraction des élites en France et au Canada

En France

Le système d'attraction des élites se met tout juste en place en France. Il aborde la question sur différents aspects correspondant à des titres de séjour différents.

Les étudiants de niveau master

Un étudiant de niveau équivalent à un master peut maintenant obtenir après ses études un titre de séjour de 6 mois pour chercher un emploi en France et ce sur simple demande à la préfecture.

Les cartes compétences et talents¹³⁰

La carte compétences et talents permet à l'étranger qui participe au développement économique de la France et de son pays de travailler en France.

La délivrance de ce titre est assorti de plusieurs obligations. Le migrant doit poursuivre le projet décrit dans sa demande de titre et, s'il est originaire d'un pays de la zone de solidarité prioritaire, il doit participer à une action de co-développement en faveur de son pas d'origine¹³¹.

La mise en œuvre de ce titre se heurte à une certaine complexité.

En effet, la carte peut être délivrée par les préfectures ou par les consulats. Or si l'immigré vient d'un pays ayant signé un accord bilatéral, il peut exister des quotas de cartes qui ont en outre la particularité de pouvoir être renouvelées indéfiniment. En principe, les cartes d'une durée de 3 ans, non accessibles aux Algériens, ne sont renouvelables qu'une fois.

La famille du titulaire de la carte compétences et talents se voit délivrer de manière automatique une carte « vie privée et familiale » leur permettant de travailler.

Les groupes internationaux

Une première procédure simplifiée d'introduction facilite le recrutement par une société française de cadres dirigeants (les plus hauts responsabilités) ou de haut niveau (plus de 5 000 € par mois) employés dans une autre société du groupe.

Une deuxième procédure concerne tous les salariés du groupe pour qui l'autorisation de travailler en France n'est que temporaire.

¹³⁰ Ce titre n'est pas accessible aux Algériens

¹³¹ 56 pays principalement africains

Un défi migratoire en France ?

Au Canada

Le système d'attraction du Canada est plus ancien que celui qui se met tout juste en place en France. Il existe donc des différences qui pourront être amenées à disparaître avec le temps comme la communication. Par contre, il existe une différence essentielle entre les deux systèmes qui ne semble pas prête, elle, à disparaître. Au Canada, le choix des migrants s'opère avec un système de points . Ce système est beaucoup plus flexible. Il permet de prendre en compte des facteurs comme les qualifications, les compétences acquises par l'expérience, la langue, les liens familiaux. Il permet de sélectionner positivement les qualifications ou compétences recherchées en leur attribuant plus de points et de faire évoluer facilement la sélection. Outre la flexibilité, une telle démarche a l'avantage d'être claire pour l'opinion publique et simple pour la mise en œuvre.

Les mouvements de travailleurs qualifiés au Canada sont simplifiés. Il existe une liste 20 métiers (à peu près ceux concernés par la carte «compétences et talents » en France) pour lesquels un titre de travail n'est pas nécessaire tant que le migrant vient travailler de manière temporaire. Par ailleurs, la délivrance d'un titre de résident permanent est assurée pour les informaticiens et plus aisée pour les travailleurs qualifiés, les investisseurs, les entrepreneurs et les travailleurs autonomes. Il est important de souligner que le seul travail donnant immédiatement accès à la carte de résident permanent est l'aide famille à domicile, métier pénible que nous ne classons pas habituellement dans la catégories des métiers « d'élites ». Peut-être le Canada a-t-il anticipé l'enjeu lié au métiers pénibles ? (cf. chapitre 2 partie 2)

Source : Site des ministères concernés, Rapport du CAS Op.cit., Hatton Op.cit..

- Permettre un emploi effectif des compétences étrangères présentes en France

Au vu des éléments présentés plus haut, on peut difficilement conclure que tout est mis en œuvre, en matière de politique publique, pour concrétiser, dans les faits, la volonté affichée de développer l'immigration économique. En outre, les réflexions d'aujourd'hui semblent ignorer que les politiques strictement migratoires (c'est-à-dire celles qui contrôlent les conditions d'attribution des titres de séjour) n'ont qu'un impact limité sur l'apport que peut avoir la main d'œuvre étrangère à l'économie d'un pays.

En effet, des études statistiques montrent que les travailleurs hautement qualifiés sont très peu sensibles aux dispositifs d'attraction¹³² mis en place par les pays d'accueil. Les travailleurs qualifiés semblent bien plus sensibles à la flexibilité du marché du travail, à la reconnaissance de leur qualifications et de leur compétences, à la possibilité de transférer leur retraite ou à la qualité des opportunités professionnelles offertes¹³³. Les politiques migratoires du pays d'accueil ne jouent qu'à la marge.

Or actuellement, on ne peut pas dire que la France se range parmi les bons élèves pour faciliter l'accès des étrangers au marché du travail. Au contraire, les étrangers présents en France, et plus particulièrement les très qualifiés, rencontrent des difficultés importantes pour accéder au marché du travail. Le taux d'activité des étrangers en France est bien inférieur à celui des Français. Si dans tous les pays de l'OCDE (sauf les Etats-Unis), le taux de chômage des étrangers est supérieur à celui des autochtones, la différence est bien plus marquée en France puisque que le taux de chômage des étrangers y est deux fois supérieur à celui des Français. Notons que les travailleurs européens se distinguent par un taux d'activité supérieur et un chômage inférieur à ceux des Français ! (figure 16).

Fait troublant, le taux de chômage augmente avec la qualification. Après retraitement statistique des données pour supprimer l'influence de facteurs comme l'âge, le sexe, le niveau de diplôme, la situation matrimoniale, il subsiste une différence inexplicée qui suggère l'existence des discriminations à l'embauche. La difficile évaluation du niveau de diplôme obtenu à l'étranger, la méconnaissance supposée de la langue, les concentrations d'étrangers dans certains secteurs, la

¹³² Timothy Hatton, *L'immigration choisie est-elle une bonne solution ?*, Telos-immigration, mars 2008

¹³³ Elizabeth Collett, EPC, *A global approach for immigration policy in Europe- Time for courageous debate*, The contribution of European Think Tanks to the French, Czech and Swedish Trio Presidencies of the European Union, Think Global- Act European, Notre Europe, 2008

proximité d'un réseau d'entraide ou la possible différence de productivité si l'immigré vient d'un pays où les normes de travail sont assez éloignées, sont autant d'autres explications avancées pour expliquer cette différence¹³⁴. Elles n'éliminent pas pour autant l'existence de discriminations clairement mises en avant par des expériences comme les « testings ». ¹³⁵ Il est temps de reconnaître sans hypocrisie cette réalité du marché du travail français, et surtout de mettre en place des moyens d'actions efficaces. Une telle démarche est indispensable, d'abord parce que des Français « ethniquement différents » en sont les premières victimes. Mais elle est aussi indissociable d'une réflexion sur l'immigration économique : comment envisager raisonnablement d'attirer des étrangers qualifiés alors que ceux qui sont déjà en France éprouvent de grandes difficultés à trouver un emploi à la hauteur de leurs compétences ?

Faciliter l'emploi des étrangers déjà en France, notamment en luttant contre les discriminations, doit donc être une priorité si l'on veut tirer partie de la main d'œuvre étrangère. En outre, si la France souhaite réellement ouvrir ses frontières aux travailleurs et attirer entre autre les très qualifiés, elle ne peut économiser une réflexion sur des aspects tels que la reconnaissance de diplôme, le transfert de la retraite, etc. Les procédures choisies pour l'immigration d'étrangers au motif du travail doivent d'autre part être établies avec les entreprises, en accord avec la nature du système économique actuel, qui se prête mal à la planification.

¹³⁴ Direction des Populations et Migrations, *Op.cit.* et CAS, *Op.cit.*

¹³⁵ Simeone, 2005

Figure 16. Inégalités face au chômage

Inégalité face au chômage selon l'origine ...

	Taux de chômage
	Ensemble
Ensemble de la population	9,9
Français de naissance	9,1
Français par acquisition	15,6
UE15	7,4
Autres étrangers	26,2

...inégalité qui augmente avec les qualifications

	Français		Etrangers	
	Taux de chômage	Proportion	Taux de chômage	Proportion
Aucun diplôme	15,1	23,7	23,1	57,4
BEPC	11,4	7,7	25	4,9
CAP, BEP	9	30,9	19,6	14,6
BAC	9,1	14,1	21,8	8,5
BAC +2	5,9	12,2	19,2	5,2
> à BAC +2	5,5	11,4	14,2	9,3
Ensemble	9,9	100	21,5	100

On constate que les étrangers non européens et les Français par acquisition sont beaucoup plus exposés au chômage, alors que les étrangers de l'UE15 sont moins au chômage que la moyenne. Par ailleurs, la différence de taux de chômage entre Français et immigrés augmente avec les qualifications.

Source Rapport Direction des Population et Migration 2006

Un défi migratoire en France ?

- Trouver des travailleurs flexibles : quelle solution ?

Nous avons pour l'instant analysé, d'un point de vue assez technique, l'adéquation entre les objectifs affichés en matière d'immigration économique et les outils proposés ou mis en place. Nous pouvons conclure au caractère mal assumé de cette volonté d'attraction de travailleurs étrangers. Une des raisons en est certainement que les débats de fond sur la question sont généralement évités. En effet, alors que l'attraction des élites étrangères est un sujet à la mode, le fait qu'un certain type d'emplois soit délaissé par les Français et réalisé principalement par les étrangers est rarement discuté. Il s'agit plus spécifiquement des emplois flexibles, souvent peu qualifiés. La société française se satisfait-elle de cette situation ? L'Etat cautionne-t-il cet état de fait en toute conscience des conséquences de long terme ? Est-il prêt à laisser cette situation perdurer ?

Aujourd'hui, il est incontestable que les immigrés occupent largement les emplois flexibles délaissés par les Français. Nos enquêtes de terrain (Chapitre 1) dans le BTP, l'aide à la personne ou les témoignages de personnes travaillant dans l'hôtellerie-restauration nous ont montré que la flexibilité (pénibilité physique, temps partiels contraints ou horaires mal commodes *etc.*) est fuie par les Français et largement prise en charge par les travailleurs immigrés. Cette constatation empirique est confirmée par des données statistiques. Une étude¹³⁶ montre ainsi qu'entre 1995 et 1999, les contrats temporaires (intérim ou contrat à durée déterminée) font bien plus partie du quotidien des immigrés (38% du total des contrats) que des Français (14%), différence qui se retrouve aussi chez les travailleurs qualifiés. Cette aversion des Français pour le travail pénible, compensée par le recours à la main d'œuvre étrangère n'est pas un schéma nouveau. La Révolution industrielle au XIX^{ème} siècle comme la reconstruction de la France après la seconde

¹³⁶ Franck Bailly, El Mouhob Mouhoub et Joël Oudinet, *Les pays de l'UE face aux nouvelles dynamiques des migrations internationales*, Circulations migratoires, Revue française des Affaires sociales, avril-juin 2004,

guerre mondiale y a largement fait appel¹³⁷). Les métiers considérés comme peu valorisés socialement étaient alors les emplois d'ouvriers, physiquement difficiles et parfois dangereux. Aujourd'hui, les métiers les plus bas dans l'échelle d'acceptabilité sont les emplois dit « flexibles », contre lesquels se sont concentrés la majorité des luttes sociales de ces dernières années¹³⁸.

Vu le fonctionnement de l'économie actuelle, ce besoin de flexibilité n'est pas près de se tarir. Comment y répondra la société française ? La flexibilité sera-t-elle supportée par des immigrés sous pression ou sera-t-elle considérée comme un défi qui s'adresse à l'ensemble de la société ? Le gouvernement, en supprimant les allocations aux chômeurs refusant deux offres d'emploi acceptables, semble avoir opté pour la deuxième solution. Toutefois, la question ne semble pas clairement tranchée.

Si l'Etat met en place des processus afin que la flexibilité continue à être assurée par les immigrés, cela suppose que la désertion des métiers flexibles par les Français soit reconnue comme un fait accompli sans plus d'analyses des causes économiques, juridiques ou sociétales qui en sont à l'origine. Cela considère aussi comme acquis qu'une pression extérieure poussera les immigrés à accepter ce travail délaissé par les Français. Cette pression serait-elle l'illégalité, le renouvellement du titre de séjour conditionné par l'emploi, les besoins financiers ? Un tel schéma supposerait en outre l'appel continu de migrants suivis de leurs familles. En effet, les aspirations des migrants installés depuis un certain temps convergent vers les aspirations des Français¹³⁹. Après quelque temps en France, l'immigré ne souhaitera plus non plus avoir un métier flexible, à moins qu'il ne soit maintenu dans une sorte de sous-classe de travailleurs, forcés d'accepter, d'une manière ou d'une autre, des emplois flexibles.

¹³⁷ Gérard Noiriel, *op. cit.* On peut se référer au chapitre 1 pour plus de détails sur cette question.

¹³⁸ On peut penser par exemple au Contrat Première Embauche ou à l'extension du recours aux heures supplémentaires.

¹³⁹ Centre d'Analyse Stratégique, *op.cit.*

Un défi migratoire en France ?

Il est possible que la mesure récente sur les deux offres d'emploi acceptables marque la prise de conscience d'une réflexion nécessaire sur la flexibilité de l'emploi et du marché du travail, mais pour l'instant le débat apparaît bien timide au regard des enjeux.

En Europe : sécurité des frontières ou mobilité des travailleurs ?

Cette subordination de toute la politique migratoire à l'accomplissement d'un seul objectif, et au détriment d'un traitement correct des autres dimensions, se retrouve au niveau européen. Bien que la libre circulation des hommes, des biens, des services et des capitaux aient à l'origine une motivation économique¹⁴⁰, l'aspect économique des migrations se retrouve aujourd'hui absent des grandes avancées européennes en matière d'immigration. Les objectifs sécuritaires sont mis au premier plan alors que les objectifs économiques peinent à être définis.

La sécurité avant tout

Un bref coup d'œil sur l'encadré 8 montre à quel point la législation sur la lutte contre l'immigration illégale et le contrôle des frontières (3 textes, création de FRONTEX en 7 ans) s'est développée ces dernières années alors que peu d'avancées ont eu lieu en ce qui concerne les aspects économiques. Le déploiement par les nouveaux états membres d'importants moyens de surveillance des nouvelles frontières de l'Europe fut une des conditions préalables à leur adhésion à l'UE ainsi qu'une étape supplémentaire dans un renforcement actuel de la lutte contre les migrations illégales. Profitons de l'occasion pour rappeler que la majeure partie des immigrés qui se maintiennent illégalement en Europe sont entrés légalement en Europe. Il a donc été imaginé un système de

¹⁴⁰ Comme la libre circulation des biens doit ouvrir un plus grand marché et donc de plus grandes perspectives de croissance aux entreprises européennes, la libre circulation des travailleurs doit faciliter la rencontre entre les forces de travail et le capital installé dans chaque pays, et rendre ainsi l'économie plus efficace et plus productive.

contrôle automatique des frontières s'appuyant sur la biométrie couplé à un système électronique d'autorisation préalable au voyage qui concernerait tout le monde, Européens compris. Cette proposition atteste à quel point la sécurité est devenue centrale mais est dénoncée par certains pour la disproportion entre les risques engendrés par l'existence de telles bases de données et leur utilité.¹⁴¹ Le pacte pour l'immigration porté par la France durant sa présidence entend bien faire avancer avant tout les questions sécuritaires des migrations. Ainsi en mars 2008, M. Jouyet, Secrétaire d'Etat chargé des Affaires Européennes, disait à propos du pacte qu'il devait « mettre l'accent sur le contrôle des frontières », « organiser une coopération active dans la lutte contre l'immigration illégale » (politique de visas et d'asile commune), « organiser l'immigration légale » précisant que la Commission se chargerait des détails, et finalement concevoir une coopération avec les pays extra-européens.

L'économie négligée

Aujourd'hui victime de l'attention portée à la lutte contre les migrations illégales, la dimension économique pâtit de la défense des prérogatives nationales qui empêche tout engagement dans ce domaine.

Pourtant, l'Europe a commencé à s'intéresser à la circulation des personnes, donc à terme aux migrations, dans l'objectif de permettre une meilleure efficacité économique. Au niveau européen est ainsi apparu le terme « mobilité », qui désigne de manière spécifique les migrations intra européennes liées à la liberté de circulation énoncée en 1957, et dont les contours se précisent avec le temps (cf. encadré 8).

La Commission Européenne déploie d'importants efforts pour encourager cette mobilité intra européenne. L'importance qu'elle y

¹⁴¹ Elspeth Guild, Sergio Carrera et Florian Geyer, *Comments on the Commission's « Border Package » of February 2008*, The contribution of European Think Tanks to the French, Czech and Swedish Trio Presidencies of the European Union, Think Global- Act European, Notre Europe, 2008

Un défi migratoire en France ?

accorde et les actions de quasi propagande qui s'y rattachent l'attestent. Fin février 2008, un CD de 52 minutes accompagné d'un article¹⁴² vantant tous deux les mérites de la mobilité ont été diffusés dans divers journaux sous l'initiative du Commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et à l'égalité des chances. De plus, les rapports de la Commission sur le sujet semblent parfois pécher au niveau méthodologique et défendre des buts plus prosélytes qu'informatifs¹⁴³. Malgré ces efforts, la mobilité reste faible¹⁴⁴ ... pour les Européens qui peuvent en bénéficier.

En effet, la mobilité entre les pays de l'UE15, c'est-à-dire entre pays semblables, ne se développe pas. Le gain économique semble rarement compenser les inévitables obstacles qui attendent le candidat à la migration (langue, culture, équivalence de diplômes ou de formation, déracinement...). Ceux qui bougent le font pour des raisons très précises, liées à des concentrations d'activités, comme la finance à Londres ou Francfort, ou certains laboratoires de recherche... Le choix comporte aussi une forte dimension personnelle : il obéit à des raisons familiales pour 40 % d'un échantillon de médecins européens installés en France interrogés en 2006¹⁴⁵. Par contre, les candidats à la mobilité

¹⁴² On pouvait y lire que «59% des personnes qui partent sans emploi [de leur pays] (qu'elles soient au chômage ou à la recherche d'un emploi) trouvent un emploi dans les 12 mois qui suivent leur départ, alors qu'elles ne sont que 33% à avoir trouvé du travail en restant dans leur pays » *Courrier International* 28 février – 5 mars 2008

¹⁴³ Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires visées au traité d'adhésion de 2003. Communication de la commission au conseil, au Parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions, 2006.

¹⁴⁴ Seuls 0,1% des personnes de l'UE-15 en âge de travailler changent de pays de résidence au cours d'une année donnée alors que 3% des Américains du même âge changent d'Etat d'après « *Steps Toward a deeper economic integration : the Internal Market in the 21st century. A contribution to the single Market Review* » Janvier 2007. DG for Economic and financial affairs.

¹⁴⁵ La migration intra-européenne à l'aune du troisième millénaire : origines, contexte, impact, enseignements. Thèse de doctorat. Christine Bruce Thayer, décembre 2006.

que sont les ressortissants des nouveaux pays membres trouvant un avantage économique plus prononcé à la mobilité ont été privés de cette liberté¹⁴⁶. Si l'enthousiasme pour le programme Erasmus est certain, la mobilité prend des couleurs différentes quand il s'agit de plombiers polonais ! Ainsi ces nouveaux états membres ont dû déployer de nombreux efforts pour participer à la politique migratoire européenne, sous l'angle sécuritaire, en renforçant le contrôle de leurs frontières. Mais ils devront attendre pour que leurs travailleurs bénéficient de la liberté de circulation dans toute l'Europe.

La position des pays membres sur la circulation des travailleurs est paradoxale à plus d'un égard. La promotion de la mobilité des Européens n'est pas un combat partagé par tous et il va donc sans dire que la circulation des travailleurs des pays tiers (pays n'appartenant pas à l'UE) soulève de nombreux débats. Par exemple, la directive sur la libre circulation des travailleurs ressortissants des pays tiers (cf. encadré 8) qui ont résidé 5 ans dans un pays de l'Union Européenne a été adoptée... Mais que change-t-elle en France ? Rien, car il a été soigneusement précisé qu'un travailleur bénéficiant de cette directive et qui souhaiterait venir travailler en France pourrait se voir opposer la situation de l'emploi !

Outre cette difficulté à envisager la mobilité et la circulation, les propositions de la Commission touchant aux migrations économiques ne font, elles non plus, pas consensus. Ainsi le livre vert proposant de développer une politique commune d'immigration économique s'est heurtée aux réserves émises par plusieurs pays de l'Union et n'a donc pas donné lieu à une poursuite du processus législatif (encadré 8). Pour sortir de cette impasse et tenter d'unifier la politique de visa pour les travailleurs, il a finalement été convenu de segmenter la question et de traiter quatre sujets d'ici 2010. Ces quatre problématiques abordent séparément les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs

¹⁴⁶ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

saisonniers, les employés de multinationales, les stagiaires rémunérés. Autant dire qu'il a été décidé d'aller au moins controversé et au plus pressé plutôt qu'au fond de la question. Cette position est en partie suggérée par Jakob von Weizsäcker¹⁴⁷, qui l'envisage plutôt comme un moyen de faciliter une négociation politique. Mais, dans le fond, la migration des peu qualifiés est la grande absente de ce découpage. Or, comme le souligne Elizabeth Collett¹⁴⁸, elle a toute son importance et ne doit pas être oubliée *in fine*. Considérer les peu qualifiés représente un enjeu d'autant plus crucial dans une Europe qui cherche à baser son économie sur le savoir (stratégie de Lisbonne). Si 90% d'une tranche d'âge obtient son Baccalauréat, il est certes bon de faire venir des élites pour dynamiser une économie basée sur la croissance. Mais qui exercera les métiers de boulanger, d'artisan et autres métiers manuels ? Cette question est évidemment à mettre en relation avec celles que nous avons soulevées précédemment au sujet de la flexibilité.

Tout cela montre à quel point l'attitude par rapport à la mobilité intra européenne est schizophrénique, partagée entre une commission qui la défend ardemment et le déploiement de stratégies nationales pour en retarder les effets. Les mêmes paradoxes se retrouvent dans le traitement des migrations en provenance de l'extérieur de l'Europe. Bien que les Européens se déplacent peu en Europe, les migrants extracommunautaires semblent, dans les faits, considérer l'Europe comme un espace de circulation et ce malgré les entraves juridiques. En effet, une étude met en évidence un schéma de migrations répétées au sein de l'Europe de sa périphérie vers son centre¹⁴⁹. L'enquête Sangatte a montré qu'il n'est pas rare que le migrant partant pour l'Europe ne choisisse sa destination finale qu'au cours du voyage. (Chapitre 1, partie 5) Si les débats en restent à savoir si l'Europe doit être ou non un

¹⁴⁷ Jakob von Weizsäcker, 2008, *Op.cit.*

¹⁴⁸ Elizabeth Collett, *Op.cit.*

¹⁴⁹ Franck Bailly, *et al.*, *Op.cit.*

espace de libre circulation pour les ressortissants de pays tiers, ces derniers semblent avoir tranché par eux-mêmes.

Pour conclure, nous venons de montrer pourquoi, nous considérons que, aussi bien au niveau français qu'européen, certains objectifs ont pris le pas sur d'autres, au détriment d'une approche plus intégrée. L'importance prise par certains objectifs comporte à la fois des risques par rapport au plein exercice de droits (à une vie de famille normale ou protection d'informations) et pénalise les dimensions économiques qui occupent pourtant une place centrale dans les migrations. Cette focalisation résulte peut-être de la crispation constatée sur certains thèmes. Celle-ci nous semble être due à la prégnance de schémas de pensée passés et comporte le risque d'occulter l'émergence d'enjeux nouveaux.

Le passé trop présent

Plusieurs forces en jeu maintiennent une vision erronée et dépassée de la société et plus particulièrement des phénomènes migratoires. Ainsi l'ensemble des idées reçues que nous avons appelé « le consensus » et que les éléments présentés dans la partie I ont infirmé point à point reste largement répandu. Ces idées peuvent être trouvées dans la bouche des hommes politiques ou sous la plume des médias. Comme nous avons pu la montrer, une telle situation ne constitue pas un contexte propice à la définition d'objectifs pertinents en terme de politique migratoire. Cependant il semble difficile de rétablir la vérité car les schémas révolus du passé ont la vie dure.

En effet, le passé et plus particulièrement l'histoire des migrations sont souvent mythifiés par la mémoire collective. Comme nous l'avons développé au chapitre 1, l'idée reçue selon laquelle à leur époque les Italiens se seraient intégrés facilement relèvent purement et simplement de l'utopie.

En outre, il est important d'avoir conscience qu'au-delà de la part de mythe qu'il y a dans la vision du passé, les schémas passés ne sont pas forcément réutilisables pour concevoir des solutions aux problématiques

Un défi migratoire en France ?

actuelles. L'exemple de l'armée est assez parlant. En effet, l'armée a longtemps été considérée comme un lieu de rencontre des citoyens, lieu de mixité sociale et d'apprentissage de la différence. Aujourd'hui si les recruteurs pour l'armée de Terre française fondent leur campagne sur la diversité source d'intégration, une enquête de terrain révèle une réalité toute autre¹⁵⁰. Loin de connaître l'intégration escomptée à travers leur service dans l'armée française, les militaires issus de l'immigration sont victimes de discriminations sociales, ethniques, religieuses ou sexuelles aussi bien de la part de leurs homologues que de leur encadrement immédiat.

Pourtant ce passé mythifié sert de base aux représentations et aux solutions actuelles. Certains évoquent le rétablissement d'une sorte de service civil pour pallier au « déficit d'intégration ». Peut-être ce poids du passé pourrait-il s'expliquer par l'âge de la population et des décideurs ? Quoiqu'il en soit, il est frappant de constater qu'un des membres de la Commission Mazeaud ait eu besoin d'écrire une annexe au rapport final pour dénoncer l'enfermement de ces collègues dans des mythes dépassés. Hervé Le Bras écrit ainsi :

L'ensemble de ce passage ne repose pas sur des références ni des informations vérifiables, ce qui est à éviter dans un rapport officiel où chaque assertion doit être contrôlée ou au moins référencée.

Il reproche plus particulièrement le fait qu'une partie du passage constitue :

une transposition gratuite de la nature de l'immigration des années 1960 et début 1970 comme si l'histoire était appelée à se répéter indéfiniment. Or il faut rappeler avec force que les conditions de l'immigration des années 1960 étaient radicalement différentes d'aujourd'hui...

Il conclut enfin en soulignant :

Il est particulièrement urgent d'analyser la migration dans ses formes actuelles au lieu de se complaire dans des récits de plus en plus

¹⁵⁰ Christophe Bertossi et Catherine Whitol De Wenden, *Les Couleurs Du Drapeau ; L'Armée Française Face Aux Discriminations*, Editions Robert Laffont, , Paris 2007.

anachroniques d'un passé qui a laissé des traces mais ne possède plus aucun des facteurs qui l'avait rendu possible.

A méditer...

Pour résumer, la détection des enjeux comme l'élaboration de solutions adaptées aux problématiques liées aux migrations pâtissent de la prégnance des mythes et de l'attachement à des schémas révolus qui existent aussi bien dans l'opinion publique que chez les décideurs. Que l'âge de la population puisse expliquer cet attachement, il n'en reste pas moins que cette situation constitue un risque particulier en ce qui concerne les phénomènes migratoires. En effet, comme nous l'avons déjà développé, les migrations sont avant tout un sujet d'idéologies et de fantasmes sous-tendus par la conception que chacun peut avoir du partage mondial des richesses et de la Nation multiple.

Une nécessaire vigilance face aux nouveaux enjeux

Outre que l'enfermement dans des schémas passés constitue un risque dans la définition des objectifs, il entrave la prise en compte des enjeux émergents. Ces derniers sont d'autant plus difficiles à percevoir qu'il est ardu voire impossible de prédire les migrations. Ainsi les projections des flux de migrations entre les pays de l'Est et le reste de l'Union Européenne consécutives à l'élargissement ont donné des résultats souvent éloignés de la réalité¹⁵¹.

Etant donné les difficultés à prévoir, il nous semble important de souligner le bénéfice d'une veille permettant d'être réactif. L'attitude du Royaume-Uni à l'égard des flux migratoires en provenance de l'Est est, à cet égard, exemplaire. Face à l'incertitude de l'ampleur et des impacts de la venue de travailleurs de l'Est, tous les pays de l'UE17 exceptés le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède ont utilisé la possibilité qui leur était accordée de retarder l'accès des travailleurs de l'Est¹⁵² à leur marché du

¹⁵¹ Brücker, *et al.*, *Op.cit.*

¹⁵² Prestation de service -abordée plus loin- exclue.

Un défi migratoire en France ?

travail. Le Royaume-Uni a préféré tenter l'aventure. Les autorités publiques ont développé un outil statistique leur permettant de suivre l'évolution de ces nouvelles migrations. Les nombreuses données ainsi collectées font l'objet de rapports semestriels de suivi qui permettent d'informer l'opinion publique et de diminuer ainsi la part des fantasmes, de mettre en lumière les opportunités et les difficultés créées par ces migrations, mais aussi de mieux concevoir les politiques publiques pour pouvoir réagir si besoin.(encadré 13)

Encadré 13. Le Royaume-Uni et l'immigration des travailleurs de l'Est

Le système de suivi

L'élargissement de l'Union Européenne en mai 2004 a provoqué de nombreux débats sur les effets que pourraient avoir la venue des travailleurs des nouveaux états membres. Nous avons tous entendu parler du fameux plombier polonais. Le Royaume-Uni contrairement à la plupart des pays européens n'a pas mis de restriction à l'accès à son marché du travail. Il a décidé d'étudier le phénomène pour mieux agir. Ainsi, les ressortissants des nouveaux pays membres souhaitant travailler pour au moins un mois doivent s'enregistrer avec WRS (Worker Registration Scheme). Tous les semestres, paraît un rapport (*Accession monitoring report A8*, a joint online report between the Border and Immigration Agency, Department for Work and Pensions, HM Revenue and Customs and Communities and Local Government) qui permet le suivi du phénomène.

Résultats

Une étude de l'Institute for Public Policy Research synthétise les résultats obtenus et les complète avec une enquête auprès d'émigrés polonais. Cette étude fait tomber de nombreuses idées reçues et laisse voir les enjeux auxquels le marché du travail anglais va devoir faire face.

Réalité des migrations :

En effet, si depuis 2004, 1 million de ressortissants des nouveaux états membres sont entrés au Royaume-Uni, 500 000, soit la moitié, sont retournés dans leur pays. (En France, ces sorties passeraient inaperçues apparaissant uniquement à travers le solde migratoire). Les Polonais sont de loin les plus nombreux, ils sont devenus la nationalité étrangère la plus représentée au Royaume-Uni alors qu'ils étaient 13^{ème} en 2004. Ils viennent surtout pour des raisons économiques mais évoquent aussi le désir d'apprendre l'anglais, de monter une entreprise, de vivre dans une société plus libérale ou de s'ouvrir l'esprit. Leur retour semble motivé par le mal du pays, l'envie de vivre avec leur famille et amis.

Impact sur l'économie :

¾ des travailleurs ressortissants des nouveaux pays membres ont entre 16 et 39 ans. Ils sont en moyenne plus qualifiés que les Anglais. Leur taux d'emploi est de 84% (de 9 points supérieur- à celui des Anglais). Contrairement aux autres migrants, ils ne se concentrent pas à Londres mais se sont répartis dans tout le pays. Ils occupent des emplois peu qualifiés malgré leur niveau d'étude (84% gagne moins que 400£ par semaine contre 57% pour les anglais), travaillent en moyenne 4h de plus par semaine que les Anglais (46 vs 42h). Ils demandent peu d'allocations et 90% d'entre eux n'utilisent pas le système de santé. Par ailleurs, il a été remarqué une augmentation du nombre de médecins venant de ces pays depuis 2006 et 40 000 entreprises ont été créées par des Polonais.

Impact sur les échanges :

2003 : 40 000 passagers pour 3 aéroports anglais

2008 : 385 000 passagers pour 22 aéroports anglais

Depuis 2004, le nombre de personnes voyageant entre le Royaume-Uni et ces pays a été multiplié par 3 (10 millions de personnes) développant commerce, tourisme et migration dans les deux sens. Les Anglais mesurent l'impact culturel en terme de bières ! Ainsi si peu de bières polonaises étaient disponibles en 2004, ce sont 44 millions de pintes - qui ont été vendues en 2008.

Perspectives :

On note déjà une diminution des entrées (-17% au deuxième semestre 2007) et il semble probable que les retours s'accroissent sous l'influence des trois facteurs majeurs : le développement et la démographie des pays de départ, la diversification des destinations liée à la levée des restrictions, la dévaluation de la livre sterling. Il semble très probable que restent principalement les personnes ayant développé des liens personnels ou des entreprises. En outre, il semblerait que si les Polonais qualifiés occupent un emploi sans qualification lorsque leur séjour est court, ils réussissent à accéder à des métiers plus adaptés à leurs qualifications lorsqu'ils s'installent plus longtemps.

L'étude conclut sur l'importance d'anticiper dès maintenant la diminution de main d'œuvre mobile et flexible que vont constituer ces évolutions.

Sources : Naomi Pollard, *Matia Latorre and Dhananjayan Srisankarajah, Floodgates or turnstiles ? -Pest-EU enlargement migration flows to (and from) the UK*, Institute for Public Policy Research, Avril 2008

Notons que de nombreuses personnes se font l'avocat du développement d'une meilleure connaissance des migrations, ce qui sous-entend souvent appareil statistique développé¹⁵³. Ce n'est pas la position que nous défendons. Il nous semble au contraire important de souligner que la difficulté réside moins dans la collecte des données que dans leur définition et leur utilisation. Ainsi, les prestations de service, dont les enjeux ont été perçus par la Délégation Interministérielle à la Lutte contre le travail Illégal (DILTI), bien avant les débats sur la Directive Bolkenstein, ont bénéficié d'un suivi statistique en France depuis 2001(cf. encadré 14). Mais dans quelle mesure les enjeux révélés par ces statistiques sont-ils pris en compte ? Plutôt que de chercher à obtenir un illusoire tableau exact exhaustif des flux migratoires en temps réel, il serait plus efficace de privilégier une approche pragmatique, qui ciblerait le recueil et l'analyse des données sur des problématiques précises. Le suivi doit en outre s'accompagner d'une veille, nécessaire aussi bien pour informer l'opinion publique inquiète que pour s'adapter effectivement aux évolutions constatées.

Encadré 14- Prestations de services

Depuis 2001, le nombre de prestataires de service enregistrés connaît une croissance exponentielle qui ne trouve pas uniquement sa cause dans le manque de main d'œuvre en France, ni dans les restrictions imposées aux travailleurs de l'Est étant donné que les secteurs ayant bénéficié de la levée de restrictions ont connu une croissance plus importante depuis cette levée. Cette croissance semble résulter de la préférence conjointe des utilisateurs français, des entreprises étrangères et du travailleur lui-même.

La prestation de service offre à l'utilisateur à la fois une flexibilité, une capacité d'adaptation de l'offre d'emploi à la demande plus grande que le système direct, et surtout une forte compétitivité des prix liés au poids des charges sociales en France. Les travailleurs eux-mêmes y voient un moyen facile de trouver un emploi. Malgré le salaire bas dans le pays d'accueil, la prestation de service procure un niveau de vie élevé pour le travailleur et sa famille restée au pays, famille qu'il peut voir le week-

¹⁵³ Rapport Mazeaud, *Op.cit.* et rapport du Parlement, *Op.cit.*

end grâce au développement des transports. Notons que le pays dans lequel s'exerce la prestation de service peut y voir l'avantage de profiter d'une main d'œuvre à bas coup sans se préoccuper de l'intégration du travailleur.

Que penser du développement de cette nouvelle forme de travail ? Si elle semble faire des heureux, elle inquiète aussi certains pour les conséquences que pourrait avoir son développement, d'autant que l'illégalité semble être fortement développée, facilitée par un droit européen flou et permissif. Quels en sont réellement les enjeux ? Développement de l'illégalité, partage du travail au niveau européen, harmonisation des systèmes sociaux par le bas ? Il est difficile de dire aujourd'hui. Il semble donc important de continuer à veiller, et de s'adapter aux évolutions détectées.

Au cours du temps, les politiques migratoires ont cherché à prendre en compte de plus en plus de champs d'action des politiques migratoires. Aujourd'hui, la politique d'immigration « choisie et concertée » en France ou « l'approche globale » des migrations en Europe cherchent à les concilier tous. Il est, certes, intéressant d'opter pour une approche systémique des migrations, de considérer l'interaction de ces différents champs d'autant plus qu'il peut être efficace politiquement de les négocier en tant que tout cohérent ¹⁵⁴. Toutefois concevoir les migrations comme un système et chercher à articuler les différents objectifs entre eux ne signifie pas ignorer les contradictions qui peuvent exister et mettre toutes les composantes au service d'une dimension considérée comme prioritaire. C'est pourtant ce qui est fait aujourd'hui, et cela n'est pas sans risques aussi bien pour l'exercice de certains droits sur lesquels l'attention est focalisée, que pour le traitement des enjeux économiques qui ne sont pas considérés à leur juste mesure.

DU DISCOURS A L'ACTION

Quittons maintenant le domaine des discours et des raisonnements pour le domaine de l'action. Quelles que soient les limites que l'on peut

¹⁵⁴ Jakob von Weizsäcker, 2008, *Op.cit.*

Un défi migratoire en France ?

constater dans la conception des politiques publiques, essayons de comprendre comment les objectifs définis dans les sphères politiques sont transformés en consignes opérationnelles et mise en pratique au jour le jour.

De fait, cette tâche n'est pas simple car les nouvelles orientations semblent trop récentes et trop nombreuses pour qu'elles se traduisent dès maintenant en actions à observer. Nombre de décrets d'application et de circulaires concernant les dernières lois sont en cours d'élaboration par la machine administrative. A titre d'exemple, la Direction des Populations et Migrations recensait 91 « principaux nouveaux textes »¹⁵⁵ pour 2006... Les analyses qui suivront sont donc forcément limitées à ce que l'on a pu observer entre novembre 2007 et juin 2008, et ne préjugent pas des évolutions futures. Elles nous permettent néanmoins d'insister sur deux éléments : l'importance de l'action par la communication à un niveau national, et la transformation des objectifs par l'organisation administrative. Ce dernier point sera analysé sur un cas pratique, celui de la politique d'accueil et d'intégration.

Communiquer pour agir, agir pour communiquer

Des politiques d'affichage

Au niveau national, la communication joue un rôle prépondérant dans l'action. On peut aller jusqu'à affirmer que les politiques d'immigration sont avant tout des politiques d'affichage et de communication. L'objectif même de l'immigration « choisie et concertée » : « 50% d'immigration de travail », objectif que l'on retrouve dans les discours politiques mais aussi dans les lettres de mission du Président de la République à B. Hortefeux, ou de ce dernier à la Commission Mazeaud, en est un exemple frappant. Cet objectif n'est rien d'autre qu'un slogan politique destiné à marquer les esprits. Comme nous allons le montrer, il ne peut correspondre rationnellement à un

¹⁵⁵Direction des Populations et Migrations, rapport annuel 2006, *Op.cit.*

objectif opérationnel. En effet, selon le sens donné à immigration de travail, cet objectif est soit inatteignable soit déjà atteint.

- Si l'objectif « 50% de migration économique » signifie choisir les migrants de telle sorte que 50% au moins d'entre eux rentrent au motif du travail, alors l'objectif est purement irréaliste. Passer de 5% à 50% d'immigration de travail implique de réduire les autres composantes du flux global – famille, asile, ou vie privée et familiale. Or, comme nous l'avons expliqué précédemment, il semble difficile de limiter davantage l'immigration familiale, protégée par les règles internationales. De plus, les travailleurs nouvellement arrivés feraient eux-mêmes venir leur famille, grossissant ainsi les flux... Tout cela mènerait une explosion des flux !

Il est donc nécessaire d'accepter une définition plus large de migration économique.

- L'immigration au *motif* du travail représente 5% des entrées permanentes (10 000 en 2006). Mais les immigrés entrés pour d'autres motifs, notamment familial, accèdent eux aussi au marché du travail, soit l'année même de leur entrée, - on parle d'entrée directe sur le marché du travail (60 000 en 2006), soit plus tard, - on parle alors d'entrée indirecte (18 000 en 2006).

Si par immigration économique, il est signifié participation des immigrés au monde économique, ce sont **56%** des immigrés permanents arrivés en 2006 en France qui ont travaillé l'année même de leur arrivée. L'objectif est donc déjà atteint en prenant une définition pourtant restrictive. Il serait plus correct d'ajouter les entrées indirectes sur le marché du travail des migrants (c'est-à-dire la participation à terme des immigrés à l'économie). On réalise alors que **65%** des immigrés permanents travaillent. Dans cette logique, on pourrait aussi ajouter le travail des saisonniers et de bénéficiaires d'autorisation provisoire de travail. Aussi bien le rapport Mazeaud que celui du CAS prônent d'ailleurs, dans leurs recommandations, cette acception large du terme

Un défi migratoire en France ?

« migration économique ». Reconnaître que l'immigration familiale fournit de nombreux travailleurs (au moins 7 fois plus que l'immigration au motif de travail lui-même), semble donc nécessaire pour réfléchir et agir de manière cohérente.

Figure 17. L'objectif de « 50% d'immigration économique » est déjà atteint.

Entrées pour le motif travail				
10 300			= 7%	
Nombre d'entrées permanentes	135 000			
Entrées pour le motif travail	Entrées indirectes			
10 300	+ 59 700			
Nombre d'entrées permanentes	135 000		= 52%	
Entrées pour le motif travail	Entrées indirectes	Entrées différées		
10 300	+ 59 700	+17 800		
Nombre d'entrées permanentes	135 000			= 65 %

Les immigrés entrant au motif du travail ne sont pas les seuls à travailler, bien au contraire la majeure partie des immigrés permanents actifs entrent à un autre titre. Considérer que l'immigration économique concerne 7% des entrées permanentes est une vision restrictive de l'apport de l'immigration à l'économie. Si on prend en compte les immigrés entrés au titre de la famille qui accèdent au marché du travail l'année même de leur arrivée (entrées sur le marché du travail indirectes), on réalise que l'objectif de 50% est déjà atteint aujourd'hui. En considérant les migrants qui accèderont au marché du travail un peu plus tard (entrées différées), on réalise que 65% des immigrés permanents sont sur le marché du travail. Il serait plus juste

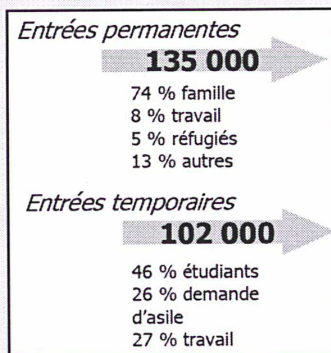
d'ajouter aussi les immigrés temporaires (saisonniers, autorisation provisoire de travail, étudiants) qui travaillent. Toujours est-il que l'objectif de 50% d'immigration participant à l'économie est dorénavant et déjà largement atteint.

A partir des chiffres du rapport Direction des Populations et Migrations 2006

- Face à ce constat, une dernière alternative peut être envisagée. Peut-être migration économique dans cette définition d'objectif signifie-t-elle « migrants choisis par l'Etat », en opposition à l'immigration familiale, qualifiée parfois de subie ? Un rapide calcul montre que 49% des immigrés sont choisis, autant dire qu'atteindre 50% ne signifierait aucun changement.

Ainsi l'objectif principal de la politique d'immigration « choisie et concertée » est apparemment vide de sens ! En outre, nous n'avons rencontré que très peu d'objections lorsque nous avons soulevé ce point devant différents acteurs de cette politique. Tous reconnaissent que cet objectif répond avant tout à un objectif de communication.

Figure 18. Rappel sur la composition des flux d'entrée en fonction du motif.
(cf chapitre 1 pour les données détaillées)



Cet exemple n'en est qu'un parmi tant d'autres et amène à se demander pourquoi les politiques d'immigration s'appuient tant sur la

Un défi migratoire en France ?

communication. La réponse est assez simple : la communication est, dans ce domaine, un moyen d'action efficace. Le message envoyé par les politiques vise deux cibles : le migrant ou candidat à la migration et l'opinion publique du pays d'accueil. Nous avons vu que le migrant part sur l'information d'une opportunité meilleure ailleurs sans avoir toujours précisément en tête une destination finale (Chapitre 1 A l'origine des migrations). De fait, il est très sensible aux signaux envoyés par les politiques publiques. Ainsi, les régularisations massives en Italie ou en Espagne ont créé un appel d'air. On a ensuite pu constater que les agences roumaines qui organisaient le départ des migrants ont privilégié l'Espagne comme destination après l'expulsion bruyante de ressortissants roumains du territoire italien. D'autre part, l'opinion publique du pays d'accueil est très vigilante quant à l'attitude des hommes politiques sur cette question comme en témoignent diverses campagnes électorales.

Mais si la communication est un moyen d'action pour agir dans le domaine des migrations, elle n'en comporte pas moins des risques et des difficultés.

Un mode d'action qui rencontre deux difficultés

L'exemple récent des sans-papiers illustre bien les difficultés d'une action par la communication, levier qui doit être manipulé avec doigté. Comment régulariser les immigrés présents sans envoyer un signal d'ouverture aux candidats potentiels à la migration ? Face à cette difficulté, il semble que le Ministère utilise le rythme des régularisations et le jeu d'acteurs entre les associations -qui demandent la régularisation- et le Ministère -qui affiche une position fermée- pour régulariser sans inciter à l'immigration.

Une autre difficulté majeure réside dans la nécessité d'adapter le discours au parcours du migrant. Si l'Etat cherche d'abord à dissuader le migrant de venir puis de s'installer, il encourage ensuite le migrant à s'intégrer si ce dernier a décidé de rester. Cette évolution de l'attitude de l'Etat par rapport au migrant passe notamment par l'évolution des droits de ce dernier. Ainsi le regroupement familial n'est possible

qu'après 18 mois de séjour, un conjoint de Français étranger ne peut demander une carte de séjour de 10 ans qu'après 3 ans de vie commune et prétendre à la nationalité à ce titre qu'après 4 ans de vie commune, ... Les exemples de ce type sont nombreux.

Pour conclure, la communication occupe une place prépondérante dans l'action publique concernant les migrations. Le foisonnement récent de lois concourt à créer un signal vers les immigrés déjà présents, les migrants potentiels, et l'opinion publique. Mais une deuxième question importante sur le plan opératoire consiste à comprendre comment sont mises en œuvre, sur le terrain, les directives du politique.

La politique migratoire en pratique

Au-delà de ce rôle prépondérant de la communication, qu'en est-il de l'action au jour le jour, au niveau du terrain ? Nous avons choisi de l'appréhender à partir de l'exemple de la politique d'accueil et d'intégration. C'est en effet une des seules politiques rattachées à l'immigration choisie qui est déjà mise en place, observable, et sur laquelle des premiers retours sont disponibles. L'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM), en charge de son application, nous a ouvert ses portes et nous a permis de réaliser notre enquête.

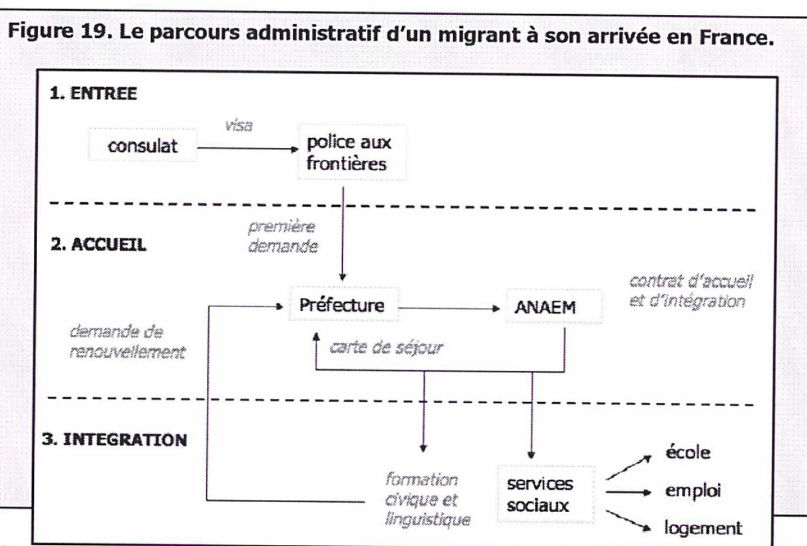
L'exemple de la politique d'accueil et d'intégration : les objectifs politiques à l'épreuve de l'organisation administrative

Qu'appelle-t-on exactement politique d'accueil et d'intégration aujourd'hui en France ? Pour répondre à cette question, observons le parcours que doit effectuer un candidat à la migration, figure 19. Il doit d'abord entrer sur le territoire français, et pour cela demander un visa au consulat installé dans son pays de résidence. Une fois en France, il doit obtenir un titre de séjour auprès de la préfecture. Si celle-ci accepte son dossier, le nouveau migrant entre dans une nouvelle étape, qui constitue la procédure d'accueil : il s'agit de toutes les formalités à accomplir entre l'accord de la préfecture, et le moment où la carte de séjour est effectivement entre les mains du migrant. Une fois en

Un défi migratoire en France ?

possession de sa carte de séjour, il devient résident en France, et sa participation à la société est régie par la politique d'intégration.

L'ANAEM est au centre de ce dispositif, car elle est chargée d'organiser des plates-formes d'accueil. Tous les migrants en passe d'obtenir leur titre de séjour sont convoqués par groupe d'une trentaine pour des sessions d'une demi-journée. Ils assistent ensemble à la projection d'un film présentant les principes de la vie en France et les valeurs de la république¹⁵⁶, passent une visite médicale et sont reçus en entretien individuel. Leur interlocuteur fait le point sur leur situation personnelle, leur compétence linguistique, et permet la signature du contrat d'accueil et d'intégration. C'est aussi le moment où sont données les convocations pour la formation civique obligatoire, et les formations linguistiques complémentaires si elles s'avèrent nécessaires. Enfin, cet entretien peut réorienter les personnes en détresse vers les services sociaux.



¹⁵⁶Des extraits du film sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.anaem.fr/contrat_d_accueil_et_d_integration_47/vivre_ensemble_en_france_499.html

Nous pouvons ici observer les différentes administrations avec lesquelles le migrant entre en contact à son arrivée. Les mentions grises correspondent aux différents documents à fournir à chaque service. On peut ici bien identifier ce qui, en terme de politique publique, relève de l'entrée sur le territoire, de l'accueil, et de l'intégration.

Ce parcours oblige le migrant à pénétrer, de service en service, dans les dédales de la machine administrative. Il y est successivement au contact de différentes administrations à un échelon territorial (principalement au niveau du département). Il rencontre personnellement plusieurs agents, à qui il est amené à raconter de nombreuses fois son histoire... Les conditions sont réunies pour l'émergence du décalage bien connu entre la supposée impartialité de l'action administrative, en tous lieux et envers chacun, et l'adaptation au cas par cas des règles par le fonctionnaire, dans un souci de service rendu¹⁵⁷. L'administration doit pouvoir assurer l'égalité de traitement et l'objectivité des décisions rendues à l'ensemble de ses destinataires. Mais l'agent au guichet, même s'il représente l'institution, est dans un face à face de personne à personne, dans lequel interviennent ses sentiments comme ses valeurs personnelles. Malgré sa théorique neutralité, il réinterprète de fait quotidiennement la règle.

Nous avons pu observer ce phénomène dans le cas de la politique d'accueil et d'intégration, et plus particulièrement sur l'exemple de la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration, obligatoire depuis la loi du 24 juillet 2006 (cf. encadré 9). L'organisation administrative agit ici comme un filtre entre le discours politique et l'action sur le terrain. Les messages et les objectifs politiques sont dégradés petit à petit par

¹⁵⁷ Cette problématique est développée entre autres par Jean-Marc Weller, à partir d'une étude d'une caisse régionale de Sécurité Sociale. Il y confronte la description classique de l'être administratif froid et implacable à la réalité quotidienne de l'action et de l'interaction avec les usagers du service public. *L'Etat au guichet, sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer 1999.

Un défi migratoire en France ?

les différents échelons de l'action administrative. En effet, la procédure d'accueil est présentée dans les discours politiques et amplifiée par les médias comme une rupture par rapport au laxisme régnant auparavant : il doit s'agir d'un acte solennel et fondateur, par lequel le nouveau migrant signe à peu de chose près le contrat social de la République Française. Néanmoins, la tonalité est un peu différente au niveau des cadres dirigeants de l'ANAEM, ou des hauts fonctionnaires du ministère de l'immigration. La mise en place de ce contrat n'est pas selon eux une rupture, mais plutôt l'aboutissement d'une réflexion longue de plusieurs années, et surtout d'expérimentations à tâtons sur le terrain. Ces expérimentations ont amené à l'introduction du contrat de façon facultative dans certains départements, suivie d'enquêtes de satisfaction auprès des nouveaux signataires, avant l'extension en 2006 à l'ensemble de la France. Quant à l'agent de l'ANAEM, celui qui fait signer le contrat lors de l'entretien, sa pratique correspond à sa propre interprétation. En assistant aux entretiens, nous avons pu observer que la signature du contrat, loin de revêtir une dimension symbolique forte, n'est qu'une des multiples formalités accomplies à ce moment-là. C'est surtout l'échange entre l'agent et le nouvel arrivant qui est important, car il permet de fournir les informations utiles (par exemple, pour l'établissement d'une équivalence de diplôme), et de repérer les cas difficiles (mères célibataires, familles nombreuses sans logement convenable...). Du fait du caractère particulièrement sensible de la question de l'immigration, où les idéologies sont plus que partout ailleurs omniprésentes (cf. chapitre 1, partie 6), on peut penser que les valeurs personnelles de l'agent influent de façon non négligeable sur l'interprétation qui est faite.

Améliorer l'efficacité ?

Faut-il, devant ce constat, considérer que ce fonctionnement de l'administration n'est pas compatible avec une bonne gestion des affaires publiques ? Est-il urgent de remettre un peu d'ordre, et d'aller vers une plus grande efficacité dans la traduction des discours en action ?

Pour aller vers une plus grande cohérence de l'action administrative avec le discours politique, un certain nombre de mesures ont été prises. Le meilleur exemple est la création d'un ministère spécifiquement dédié en mai 2008, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire. Il rassemble sous un même chapeau des services auparavant répartis entre les ministères de l'intérieur, des affaires étrangères, et des affaires sociales. Il gagne aussi la tutelle de différents établissements publics s'occupant de thématiques plus ou moins proches, comme l'ANAEM précédemment citée, ou l'Agence Française de Développement (AFD). Ces changements institutionnels correspondent en partie à une volonté d'affichage, mais d'après les témoignages que nous avons pu recueillir il ne s'agit pas de modifications de façade. Ils manifestent au contraire une volonté forte d'utiliser l'organisation administrative pour permettre une meilleure adéquation entre les objectifs des politiques et l'action publique (par exemple en donnant au ministère de l'immigration un droit de regard sur la politique de développement au travers de l'AFD). En outre, ces changements ont donné lieu à des débats parfois houleux parmi les premiers concernés, traduisant des différences dans la conception des missions au sein même de l'administration. A ces restructurations s'ajoute une extension des missions, et, dans la logique de la loi organique sur les lois de finance, une définition d'objectifs chiffrés et d'indicateurs permettant de mesurer leur degré d'achèvement. Par rapport aux autres politiques publiques, on peut noter qu'ils sont particulièrement médiatisés. Il s'agit des fameux 50 % de migration de travail, ou des 25 000 reconduites à la frontière... Enfin, certains de nos interlocuteurs nous ont mentionné des interventions plus directes dans l'action des services déconcentrés, sous la forme classique de la circulaire. Un exemple qui nous a été donné est l'injonction faite au préfet d'aller au contentieux au sujet des contrats d'accueil et d'intégration. En effet, les textes prévoient en théorie que le titre de séjour ne peut être renouvelé que si le contrat est respecté, cet élément étant laissé à l'appréciation du préfet. Il s'agit ici de demander au préfet, en cas de doute, de refuser le renouvellement, afin de permettre

l'établissement rapide par les tribunaux d'une jurisprudence qui pourra être appliquée par les autres services.

La volonté de créer une administration efficace dédiée à la réalisation des objectifs des politiques migratoires semble donc ferme. Mais quelques éléments méritent à notre avis d'être soulignés. D'une part, sans reprendre ce que nous avons expliqué plus haut, les objectifs politiques tels qu'ils sont définis aujourd'hui ne sont pas des objectifs opérationnels pour l'action. Comment donc demander à l'administration de les appliquer tels quels ? D'autre part, ces objectifs sont définis politiquement par rapport à une opinion publique versatile. Ils sont donc susceptibles de varier en fonction des alternances politiques, ou des réactions de l'opinion. Contrairement à ce qui est affiché, ils négligent la gestion du long terme, en négligeant l'établissement de dispositifs de suivi des évolutions et d'adaptation. Nous ne pensons pas qu'il puisse en être autrement, au vu des logiques politiques voire politiciennes à l'oeuvre, sur une thématique aussi sensible aux idéologies que l'immigration. Pourtant, tous nos interlocuteurs dans le monde de l'administration nous ont affirmé la nécessité d'une forte continuité d'action dans ce domaine. « Il ne faut pas faire la girouette », nous a-t-on répété. Les migrants ne peuvent pas voir leurs droits ou leurs devoirs varier tous les jours, et le contexte international fournit un cadre fort et contraignant. Face à ces difficultés, le filtre administratif a les qualités de ses défauts : il permet de « tamponner » les variations politiques et d'assurer une continuité par simple inertie. Il peut, en outre, si cela est organisé, assurer la remontée d'informations qui sont des contraintes fortes à la réalisation des objectifs politiques, mais dont les décideurs ne semblent pas toujours avoir conscience. Par exemple, l'accent est mis de plus en plus sur la nécessité d'insérer sur le marché de l'emploi les nouveaux arrivants, et en particulier les femmes. Mais cet objectif ne prend pas en compte les simples contraintes liées à la garde d'enfant : sans emploi, ces femmes n'ont pas accès aux systèmes de garde subventionnés, et nouvellement arrivées en France, elles ont rarement le réseau familial et amical qui permet habituellement de s'en sortir. Il serait donc judicieux de tirer parti de la connaissance du terrain pour

mettre en place des actions pragmatiques et ciblées, centrées sur des problèmes concrets et bien identifiés.

CONCLUSION

Le chapitre 1 nous a permis de montrer comment, si la perception commune des migrations se traduit par un « consensus » à quatre dimensions, ce diagnostic confronté aux faits se révèle erroné. L'immigration est une question construite autour de nombreux fantasmes, imprégnée d'idéologies, qui empêchent de voir la complexité et la multiplicité des problématiques soulevées. Dans ce chapitre 2, nous avons voulu comprendre comment les politiques publiques pouvaient s'attaquer à une telle question, et avec quel résultat. L'analyse des politiques françaises puis européennes, depuis leur genèse au début du XX^{ème} siècle, a identifié deux tendances complémentaires : une extension thématique du champ d'action des politiques migratoires, et une européanisation voire une internationalisation croissante du traitement de la question. Aujourd'hui semble se dessiner un nouveau consensus international, sur les différents objectifs que doit poursuivre une politique migratoire : lutter contre les migrations clandestines, favoriser l'immigration de travail, faire du co-développement, et permettre une bonne intégration des nouveaux migrants. Il est frappant de constater à quel point ces objectifs répondent quasi exactement au consensus que nous avons dénoncé dans le chapitre 1. Les décideurs politiques reprennent visiblement à leur compte la perception commune de la question migratoire pour construire les politiques publiques.

Quelles qu'en soient les raisons, certainement en partie électoralistes, la conséquence en est une certaine incohérence des politiques ainsi définies. L'approche intégrée, sensée articuler les différents objectifs entre eux, dérive vers une subordination de l'ensemble de la politique à la réalisation d'un seul objectif, prédominant dans les faits. Concrètement, en France, les regards se concentrent sur la réduction des migrations familiales, en Europe sur la protection renforcée des frontières. Dans les deux cas, les enjeux économiques liés aux migrations ne se voient pas traités avec l'attention qu'ils méritent.

Un défi migratoire en France ?

Cette dérive traduit une crispation quasi irrationnelle sur certains aspects, comme les mariages mixtes en France, qu'il faut rattacher à l'omniprésence des idéologies mais aussi à l'influence excessive de schémas du passé. Une telle crispation réduit la capacité de veille et d'adaptation qu'il semble pourtant indispensable de développer pour appréhender les enjeux émergents.

Devant ces difficultés à concevoir une politique migratoire cohérente, à quoi peut-on s'attendre du côté de la mise en pratique de cette politique ? Dans les faits, il s'avère que les discours ont beaucoup de mal à être transformés en actions. En effet, au niveau national, l'objectif phare de la politique d'immigration « choisie et concertée », « 50 % de migrations de travail », n'est pas un objectif opérationnel pour l'action, mais est uniquement un slogan politique. La politique migratoire est d'abord une politique de communication, conçue pour dissuader les candidats potentiels à la migration et pour rassurer l'opinion publique. Au niveau du terrain, nous avons pu observer dans un cas précis comment les objectifs définis à l'échelle politique sont peu à peu dénaturés par les différents étages de la machine administrative, s'adaptant à la fois aux valeurs personnelles de l'agent et à la réalité des situations observées. Devant la tentation facile de l'efficacité, il faut savoir reconnaître le caractère forcément évolutif et adaptatif de toute action publique en matière de migration, et la nécessité de préserver une continuité dans l'action en dépit des alternances politiques.

Conclusion

L'IMMIGRATION, UN MALENTENDU ENTRETENU

L'immigration est une problématique construite autour d'un malentendu. Ce malentendu vient du fait qu'il existe un mot, unique, l'immigration, qui fait référence à une population, elle aussi considérée comme homogène et circonscrite. A ce mot, l'opinion commune associe implicitement de nombreux présupposés : poussée hors de chez elle par la misère, la population immigrée explose, provoquant de graves difficultés d'intégration bien qu'une partie d'entre elle puisse être un secours pour l'économie. Mais une analyse précise montre à quel point ce raisonnement est aussi faux qu'il est répandu. L'immigration, terme unique, fait écho à des questions nombreuses, complexes, en interaction, qui concernent l'ensemble de la société française voire des sociétés européennes, sans pouvoir être circonscrites à la population « d'origine étrangère ou supposée telle ».

Ce malentendu est aggravé par le fait que chacun d'entre nous perçoit à la fois cette population et les questions auxquelles elle fait écho avec son propre filtre de fantasmes et d'idéologies. Les valeurs sont ici omniprésentes, et modifient de fait nos représentations des phénomènes migratoires et la manière dont nous considérons qu'il faut les aborder. Ce poids des représentations et des idéologies rend toute prétention à la neutralité suspecte.

Enfin, le malentendu est entretenu par ceux qui ont le pouvoir de communiquer, hommes politiques et médias, qui instrumentalisent l'immigration et les fantasmes qui y sont reliés, plutôt que de chercher à expliciter les tenants et aboutissants de la question.

LES PARADOXES DES POLITIQUES PUBLIQUES

Faut-il en conclure que toute tentative d'action publique dans ce domaine est nulle et non avenue ? En tout cas, une position de retrait et d'attente ne semble pas tenable. Les candidats à la migration sont là, et une simple politique de visa dessine déjà les contours d'une politique migratoire. Mais l'action publique dans le domaine des migrations doit se débattre parmi de nombreux paradoxes, qui rendent sa tâche particulièrement ardue.

La première question est celle du champ d'action approprié pour une politique migratoire. Faut-il concevoir une approche systémique et transversale, englobant migrations clandestines, régulières, intégration et co-développement, au risque d'oublier les contradictions existantes pour se focaliser sur certains éléments ? Faut-il préférer une approche sectorielle, ciblant des actions concrètes sur des groupes identifiés ?

La deuxième question est celle du niveau d'action. Plusieurs acteurs sont présents, font entendre leur voix et ont la capacité d'agir : l'Etat, évidemment, mais aussi l'Union Européenne, les pays d'origine des migrants et les entités infranationales, déconcentrées ou décentralisées. Quel est le bon niveau pour quel type d'action, dans quel domaine ?

La troisième question, la plus délicate peut-être, est, nous l'avons vu, celle de l'efficacité : comment produire une action administrative efficace, où les objectifs définis par le politique sont appliqués, tout en garantissant une continuité de l'action au-delà justement des alternances politiques ?

A cette question de l'efficacité s'ajoutent la question de la cible privilégiée de l'action en matière de politique migratoire, et celle de la mesure et du suivi. S'intéresse-t-on aux immigrés et à leurs enfants, ou seulement aux nouveaux entrants, voire aux candidats à la migration ? S'adresse-t-on à des individus, ou à des groupes rassemblés en fonction

de leur nationalité, sexe, profession ? Ainsi, l'outil statistique, sur lequel existent beaucoup de débats, doit-il servir uniquement à analyser la situation au niveau national ? Comment développer en parallèle des moyens *ad hoc* de suivi détaillé d'une question précise ?

Ces tensions qui traversent l'action publique ne sont pas forcément inconciliables entre elles. Les choix actuels semblent privilégier une action très nationale et étatique et une approche englobante plus proche de la hiérarchisation des objectifs que de la réflexion systémique. Il nous paraîtrait intéressant de réussir à articuler la première et la deuxième question, c'est-à-dire de porter cette réflexion systémique au niveau européen, tout en développant localement, en parallèle, des actions ciblées répondant à des problématiques bien identifiées et contextualisées.

QUELQUES TENTATIVES DE RECOMMANDATIONS

Si notre travail nous permet de souligner certains points à l'égard des décideurs publics, ils peuvent être de deux ordres.

Tout d'abord, certaines réalités qui nous semblent omises doivent être prises en compte correctement dans la réflexion. Elles sont issues de la confrontation que nous avons essayé de faire entre les discours, les représentations, et les éléments factuels à notre disposition.

La première de ces réalités concerne l'intégration. Cette thématique revêt pour différentes raisons une importance majeure en France, mais les discours sur le sujet ont tendance à mêler un peu trop impunément des questions qui relèvent de l'impact d'une longue tradition d'immigration sur la société française et des peurs par rapport à une augmentation future des flux. En termes plus technocratiques, la gestion des « stocks » ne peut se faire par une modification des « flux ». Dès que les migrants ne sont plus des primo-arrivants, la question de leur participation à la vie collective française dépasse de très loin le seul ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement solidaire.

En second lieu, la dimension économique de l'immigration semble parfois analysée de façon assez simpliste. Cette question est importante, et les problématiques qu'elle soulève, qu'il s'agisse de qualification des travailleurs ou de flexibilité de l'emploi, méritent d'être traitées à part entière, sans faux-semblants. Les travailleurs peu qualifiés, en particulier, sont souvent les grands absents des analyses faites sur les migrations. La recherche d'une meilleure situation économique, l'emploi, est à la source des déterminants des migrations, et ne doit pas seulement être considéré, comme c'est parfois le cas, comme étant au service d'une meilleure intégration des migrants. A l'aube du XXI^{ème} siècle, la planification de l'économie a déjà fait preuve de son inefficacité. Quels que soient les outils mis en œuvre pour favoriser l'immigration économique, ils doivent se baser sur une analyse réaliste du fonctionnement actuel du marché du travail.

Ensuite, sur ce sujet comme sur d'autre, le discours du politique est par nature simplificateur et volontariste, en décalage avec la réalité dont il traite. Ce décalage inévitable ne doit pas faire oublier la complexité des phénomènes migratoires lors de la définition précise des objectifs de l'action publique et de ses modes d'intervention.

En effet, une simplification excessive peut s'avérer particulièrement délétère. En particulier, les « grands principes » doivent être considérés avec précaution, car ils induisent systématiquement en erreur. Ils sont en effet basés sur des représentations du monde qui traduisent implicitement des choix de valeurs très personnels. Sur la question de l'immigration plus que sur d'autres, les valeurs en jeu peuvent être extrêmement clivantes. Si la cohésion sociale est un des objectifs de l'Etat, l'appareil décisionnel doit peut-être s'astreindre à ne pas prendre position de manière trop tranchée en faveur de l'un ou l'autre des systèmes de valeurs en présence.

Surtout, il ne faut pas surestimer l'impact potentiel des politiques publiques sur une réalité aussi difficile à cerner que les migrations. Nous sommes devant des évolutions de la société que l'on peut chercher à mieux connaître, dont on peut anticiper les conséquences pour

permettre une meilleure adaptation, mais qu'il est illusoire de vouloir maîtriser complètement.



Annexe

Liste des personnes rencontrées

Nous remercions toutes les personnes citées ci-après qui nous ont consacré du temps en nous rencontrant, en réagissant à notre note intermédiaire ou en participant à notre soutenance. Nous tenons plus spécialement à remercier Frédérique Pallez, professeur au Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris, qui a suivi notre travail tout au long de l'année et nous a fourni de précieux conseils.

ADMINISTRATION ET ORGANISMES PUBLICS

- ANAEM, Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations,
 - **Yolande Muller**, Directrice générale adjointe.
 - **Arlette Vial**, Directrice du centre Paris 12^{ème}. Nous tenons à remercier toute l'équipe de l'ANAEM Paris 12^{ème} qui nous accueille et nous a permis de découvrir le parcours du migrant.
- CAS, Centre d'Analyse Stratégique,
 - **Yves Bertoncini**, Chargé de mission Europe et Stratégie de Lisbonne.
 - **Yves Chassard**, Chef du département Travail, emploi et formation.
- CNHI, Cité nationale de l'histoire de l'immigration, **Jacques Toubon**, Président, également ancien Ministre et ancien Député européen.
- Conseil des Affaires Etrangères, **Michel Foucher**, Membre. Egalement enseignant à l'Ecole Normale Supérieure, Institut des Etudes Politiques de Paris, et à l'Ecole Nationale d'Administration.*
- Cour Administrative d'Appel de Versailles **Emmanuelle Boret**, Premier Conseiller.
- CNDA, Cour Nationale du Droit d'asile,
 - **Leon Labarthe**, Assesseur.
 - **Jacques Prat**, Assesseur.
- DPM, Direction des Populations et des migrations (disparue avec la création du ministère), **Patrick Butor**, Directeur.

* Réaction à notre note intermédiaire par écrit uniquement

- INED, Institut National des Etudes Démographiques, **François Héran**, Directeur. *
- Maison de l'emploi de Paris,
 - **Christophe Poulain**, actuellement chargé de projet, anciennement responsable du point Services aux personnes.
 - **Nathalie Roux**, Responsable de la veille, de l'observation et de l'évaluation.
- Ministère des Affaires étrangères et européennes,
- Ministère des Affaires étrangères et européennes, **Laurent Amar**, Sous-directeur, Sous-direction stratégie, questions européennes et multilatérales.
- Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire,
 - **François Darcy**, Conseiller aux affaires intérieures, immigration régulière, Secrétariat Général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration.
 - **Jean-Marc Galland**, Conseiller technique, Cabinet du ministre.
 - **Jean-Pierre Guardiola**, chef du service, Service de l'asile.
- Présidence de la République, **Maxime Tandonnet**, Conseiller Immigration et intégration, Cabinet du Président de la République.
- SGAE, Secrétariat Général des Affaires Européennes, **Laurent Pic**, Secrétaire Général Adjoint.

ASSOCIATION

- CIMADE, **Jean Saggio**, Secrétaire adjoint, également chercheur au CRISTO, Centre de Recherches Innovation Socio-Technique et Organisations industrielles.
- LDH, Ligue des Droits de l'Homme, **Jean Ganeval**, Fédération des Hauts-de-Seine, Président.

Un défi migratoire en France ?

UNIVERSITAIRES

- CERI, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, SciencesPo, **Catherine Withol de Wenden**.
- Centre d'histoire sociale du XX^e siècle, Panthéon-Sorbonne, **Patrick Weil**.
- CRES-INSEE, Centre de Recherche en Economie et Statistiques, **Manon Dominguez dos Santos**.
- LIPSOR, Laboratoire d'Investigation en Prospective Stratégie et Organisation du CNAM, Conservatoire National des Arts et Métiers, **Philippe Durance**.
- Ecole des Hautes Etudes en sciences Sociales, **Laurence Fontaine**.
- ESCP-EAP et Corps des Mines, **Jean-Marc Daniel**.
- IFRI, Institut Français des Relations Internationales, **Christophe Bertossi**.
- Paris XII, **Jean-Paul Gourévitch**.

DEVELOPPEMENT

- AFD, Agence Française de Développement, **Sarah Lahmani**, anciennement chargée de mission à la sous direction de la stratégie, des questions européennes et multilatérales au Ministère des Affaires Etrangères.
- ASPA Utilities, **Bertrand Dardenne**, Directeur Général.

ENTREPRISES

- Colas, Direction Emploi, Ecoles et Mobilité,
 - **Frédéric Bilbao**, Chargé Relation-Ecole,
 - **Michel Cieutat**, Directeur.
- FFB, Fédération Française du Bâtiment, **Pascale Dessen**, Chef du

département Social Europe, DASF - Service Législation du travail.*

- FNTF, Fédération Nationale des Travaux Publics,
 - **Karine Dufour**, Juriste, Direction des Affaires sociales.,
 - **Jean-Charles Savignac**, Directeur des Affaires sociales.
- Soletanche Bachy,
 - **Pierre-Yves Bigot**, Directeur des Ressources humaines.
 - **Jean-Pierre Lamoure**, Président Directeur Général.
- Une dizaine d'entreprises d'interim spécialisées dans le BTP du boulevard Voltaire à Paris.
- Services à la personne (entretiens téléphoniques avec le responsable du recrutement) :
 - Albane
 - Dom'Soleil
 - Kilafée
- UIMH, Union des métiers de l'industrie hôtelière, **André Daguin**, Président.

EUROPE

- Représentation Permanente à Bruxelles, **Zyad Khoury**, Conseiller Affaires intérieures (asile, immigration).
- Commission Européenne, DG Elargissement, **Alain Servantie**, Chef d'unité.

JOURNALISTE

- Le Monde, **Laetitia Van-Eeckhout**, journaliste et écrivain.