

LA POLITIQUE SARKOZIENNE D'IMMIGRATION.
HARMONIE OU CONTRADICTION AVEC LA
POLITIQUE EUROPÉENNE ?

Institutt for litteratur, områdestudier og europeiske språk

Det humanistiske fakultet

Universitetet i Oslo

Nicoleta Atanasiu

Veileder: Svein Erling Lorås

2010, høstsemesteret

Table des matières

Introduction	5
CHAPITRE I L’immigration en France	7
1. La France, vieux pays d’immigration	7
2. Le besoin de main d’œuvre moteur de l’immigration	8
3. Estimation de la population étrangère vivant en France : localisation et répartition	10
4. Les exilés politiques	12
5. Le regroupement familial	13
6. Le durcissement de la politique d’immigration à partir des années 1970. L’immigration illégale	14
CHAPITRE II La politique d’immigration choisie de Nicolas Sarkozy	18
1. Immigration maîtrisée et immigration choisie	18
2. La loi du 26 novembre 2003	18
3. La convention de l’UMP de juin 2005	19
4. La loi Sarkozy de juillet 2006	24
5. Les conséquences des lois de 2003 et de 2006	25
6. Les propositions de Nicolas Sarkozy sur l’immigration lors de la campagne présidentielle de 2007	29
7. Les attributions du ministère de l’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité nationale et du Codéveloppement	30
8. Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile	36
9. Le rapport Attali	38
10. Évolutions constatées depuis le début de l’année 2009. Politique française répressive face aux migrants clandestins	39
11. Résultats de la politique d’immigration de Nicolas Sarkozy	43

12. Le bilan du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire	45
13. Réactions	47
CHAPITRE III La politique d'immigration de l'Union européenne	49
1. Introduction	49
2. Les accords de Schengen	49
3. L'Acte unique	51
4. La Convention de Dublin et le traité de Maastricht	52
5. Le traité d'Amsterdam	55
6. Le Sommet de Tampere et le Conseil européen de Laeken	56
7. Le Conseil européen de Séville et le Sommet européen de Thessalonique	59
8. Le Livre vert sur la gestion des migrations économiques	60
9. Quelle coopération européenne ?	62
10. Président de l'Union européenne, Nicolas Sarkozy veut durcir la politique d'immigration de l'UE. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile	63
10.1. Organiser l'immigration légale	68
10.2. Lutter contre l'immigration irrégulière	69
10.3. Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières	70
10.4. Bâtir une Europe de l'asile	70
10.5. Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit	71
11. Réactions	73
12. La directive « retour »	74
13. Un exemple d'accord bilatéral. Paris et Madrid vont créer un état-majeur commun sur la sécurité	76
14. Vers une Europe forteresse ? La nouvelle politique d'immigration française face à la politique européenne	77
14.1. L'asile et l'intégration	79
14.2. La lutte contre l'immigration irrégulière et le contrôle aux frontières	81
15. La Commission européenne critique la politique française d'asile	84

16. Les raisons de la politique d’immigration européenne. Est-elle une politique avantageuse pour l’Union européenne ?	85
17. Cohésion sociale et intégration	88
18. Le point de vue des Nations Unies	89
Conclusion	91
Appendice. Les propositions de Nicolas Sarkozy sur l’immigration	94
BIBLIOGRAPHIE	98

La politique sarkozienne d'immigration.

Harmonie ou contradiction avec la politique européenne ?

Introduction

Ce mémoire est consacré à la nouvelle politique d'immigration mise en place par le président de la République, Nicolas Sarkozy. Au cœur des politiques qui ont marqué le débat sur l'immigration, Nicolas Sarkozy a une influence grandissante au niveau national à partir de 2002 quand il est nommé ministre de l'Intérieur (7 mai 2002 – 30 mars 2004). Pendant son deuxième mandat comme ministre de l'Intérieur (31 mai 2005 – 26 mars 2007), Nicolas Sarkozy lance sa proposition de loi réformant de façon significative le droit des étrangers en France. La loi relative à l'immigration et à l'intégration du 24 juillet 2006 se présente comme l'instrument de la mise en œuvre d'une « immigration choisie au lieu d'une immigration subie ».

L'économie française dépendante des immigrés ? Pour certains, le seul moyen de maintenir la croissance de la population française serait de faire appel aux étrangers. Cette question dérange alors qu'en France et dans l'Union européenne des voix s'élèvent pour qu'on renforce la protection de « nos » frontières. Les statistiques montrent que la situation démographique en France est en train de changer, est que dans les années à venir, le pays aura une population active réduite, et une population en âge de la retraite en hausse. Une nouvelle question se pose : si la croissance crée des emplois et permet de résorber le chômage, pourrait-elle buter sur une pénurie généralisée de main d'œuvre ?

Une démographie chancelante qui ne pourrait assurer le renouvellement des générations que par l'apport des étrangers ? Nombreux sont ceux qui considèrent que même la France avec son taux de natalité (1,98 enfants par femme) supérieur à la moyenne européenne (1,4) ne pourrait, sans l'apport des étrangers, garantir le renouvellement des générations. En effet, après 2040 les décès l'emporteront sur les

naissances et les migrations deviendraient, au fond, l'unique facteur de croissance de la population.

L'Europe doit-elle se tenir prête à accueillir une vague d'immigration inédite à ce jour, à savoir des millions de personnes qui, poussées par les conséquences du réchauffement climatique, par la misère ou par les guerres, vont devoir fuir leurs pays précipitamment ? Il y a déjà une tendance en Europe à fermer les frontières pour les migrants qui ont quitté leurs pays poussés par la misère ou les guerres.

La politique d'immigration de Nicolas Sarkozy est-elle en contradiction ou en harmonie avec la réglementation européenne ? Va-t-elle représenter une occasion de faire avancer débats et idées sur les politiques migratoires ?

L'Europe est-elle en train de devenir une « passoire » pour les émigrants ou une « forteresse » ?

Voilà les questions qui sont d'actualité en Europe comme en France au moment où le président de la République française vient de lancer sa politique d' « immigration choisie ».

Dans ce mémoire, je vais tenter d'apporter une réponse à la question suivante : **« La politique sarkozienne d'immigration est-elle en harmonie avec la politique de l'Union européenne, ou représente-t-elle une tendance à part dans le contexte européen ? »**

Le mémoire est basé sur diverses sources : des lois et des rapports officiels, des articles de presse (surtout des deux grands quotidiens nationaux, *Le Monde* et *Le Figaro*), des discours de Nicolas Sarkozy et une bibliographie comprenant des ouvrages sur l'immigration en France et en Europe, ainsi que quelques ouvrages écrits par Nicolas Sarkozy. Les recherches ont été effectuées à partir des archives des journaux accessibles en ligne. En ce qui concerne les événements qui se sont passés à Calais (le démantèlement de la « jungle » de Calais), j'ai consulté les journaux locaux, comme Nord Éclair. Les lois ou les rapports officiels, ont aussi été consultés en ligne, sur le site web officiel de l'Union européenne ou sur le site web officiel du gouvernement français.

I. L'immigration en France

1. La France, vieux pays d'immigration

Définition de l'immigré telle que nous l'entendons dans ce mémoire

En France, le Haut Conseil à l'Intégration donne de l'immigré la définition suivante : « Il s'agit d'une personne née étrangère à l'étranger et entrée en France en cette qualité en vue de s'établir sur le territoire français de façon durable. Un immigré peut donc être français s'il a acquis la nationalité française après son entrée en France par naturalisation, par mariage ou par filiation. A l'inverse un étranger né en France ne sera pas considéré comme immigré »¹. (<http://www.hci.gouv.fr>)

Le débat sur l'immigration en France, comme en Europe, est souvent lié à l'intégration des immigrés dans les sociétés d'accueil. Ceux qui soutiennent une « immigration maîtrisée » en Europe pensent qu'on ne peut pas continuer d'accueillir des étrangers si on ne peut pas intégrer du point de vue culturel, économique et social ceux qui sont déjà là.

Si la faillite du modèle français d'intégration est un sujet à la mode, les études comparatives internationales montrent que, du point de vue de l'intégration culturelle, la France a de meilleurs résultats que tous les autres pays d'immigration, y compris les Etats-Unis. Mais son bilan en matière d'intégration économique et sociale est moins brillant.

Contrairement à l'idée de « population fermée », concept né dans les années 1920 à partir d'une représentation démographique de la nation, et intégré par la suite dans le concept pseudo-scientifique de « Français de souche », l'immigration étrangère

1. Institué en 1989, le Haut Conseil à l'Intégration est composé de vingt membres au maximum choisis par décret du président de la République. Cet organisme est présidé depuis 2008 par M Patrick Gaubert et il a la charge d'élaborer un rapport annuel et d'émettre des avis consultatifs à la demande du gouvernement sur l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère. Depuis 2004 il est assisté de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration.

en France est un phénomène ancien. Celui-ci a pris de l'ampleur à partir de la deuxième moitié du XIXe siècle avec la Révolution industrielle et les bouleversements politiques et économiques du XXe siècle.

La France est un pays qui accueille des étrangers sur son territoire depuis des siècles, comme l'établissent de nombreuses études historiques. L'immigration étrangère était déjà significative dans les plus grandes villes de l'Ancien Régime.

En 1851, la France comptait plus d'un pour cent d'étrangers au sein de sa population totale ; ce seuil n'ayant été atteint par l'Allemagne et les Pays-Bas qu'en 1950, puis en 1985 par l'Italie, et en 1990 par l'Espagne et le Portugal.

En 2005, par exemple, un an avant la promulgation de la loi Sarkozy de 2006, sur 185 000 titres de séjour délivrés, 94500 l'ont été au titre du regroupement familial et 13 000 relèvent de l'immigration économique. En 2005, les entrées suivantes ont été recensées sur le territoire français :

- 102 500 pour des raisons familiales
- 22800 pour des raisons économiques
- 42 000 se réclamant de l'asile politique

2. Le besoin de main-d'œuvre moteur de l'immigration

À partir des années 1860-1870, la France connaît une forte augmentation de l'immigration d'étrangers à la recherche d'emplois. Avec une natalité qui diminue de manière sensible et qui entraîne un fort ralentissement du rythme d'accroissement de la population, les besoins de main-d'œuvre de la France augmentent fortement. Le pays fait venir des ouvriers étrangers, phénomène qui sera assez important surtout lors des phases de croissance et d'industrialisation que constituent la Belle Époque (1895-1914) et les Trente glorieuses (1945-1974). Cela sera surtout le cas au lendemain des deux conflits mondiaux. Les impératifs de la reconstruction conjuguent leurs effets avec ceux d'un manque de main-d'œuvre sans précédent. Au contraire, les périodes de récession voient les flux d'immigration décroître. Les effectifs de la population étrangère stagnent ou diminuent de manière sensible, comme lors de la Grande

Dépression des années 1930 et ensuite lors du premier choc pétrolier. Avec la désindustrialisation, les besoins de main-d'œuvre non qualifiée diminuent.

L'accroissement de l'effectif des étrangers en France est constant : de 380 000 étrangers en 1851 – date du premier recensement dans lequel ceux-ci figurent – à 1 000 000 en 1881, 1 160 000 en 1911, puis 2 700 000 en 1931.¹

Si le flux tend à diminuer pour des raisons bien évidentes entre 1940 et 1945 puis dans l'immédiat après-guerre, il reprend par la suite. En 1975, le recensement enregistre 3 442 000 étrangers.²

Jusqu'en 1914 les travailleurs étrangers sont essentiellement originaires des pays limitrophes : Belges, Italiens, Allemands, Espagnols, Suisses. Il y a aussi des Britanniques, des Russes, des Luxembourgeois, des Juifs de l'Est et des sujets de l'Empire austro-hongrois.

Après la Première Guerre mondiale plus de 500 000 Polonais arrivent en France. Dans les années 1970, l'effectif des Algériens atteint 710 000 (20,6% du total), celui des Marocains est de 260 000 et celui des Tunisiens de 140 000. Le groupe le plus nombreux est représenté par les Portugais qui passent de 50 000 personnes en 1962 à 759 000 en 1975, la situation économique et politique du Portugal de l'époque expliquant ce mouvement.³

1. Patrick Weil : *La France et ses étrangers*, Éditions Gallimard, 2004.

2. Idem

3. Idem

3. Estimation de la population étrangère vivant en France : localisation et répartition

Il convient d'abord de faire remarquer que selon l'INED, l'Institut National d'Etudes Démographiques, environ 14 millions de Français, soit 23% de la population, avaient en 1999 un parent ou un grand parent immigré.

Selon les informations les plus récentes rassemblées par l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) et portant sur l'année 2006, 3,65 millions d'étrangers résidaient sur le territoire français métropolitain (hors DOM-TOM) et représentaient 5,8% de la population. Les étrangers restent donc très minoritaires en France pour une population de 63 millions d'habitants à cette date. Certes, si ce chiffre est supérieur à celui de 1999 (5,5%), il ne l'est que de peu.

Quant à leur répartition sur le territoire, on peut remarquer que cinq départements, principalement en Ile-de-France, accueillent plus de 10% de non-nationaux. Selon le démographe Hervé Le Bras, on peut parler d'une réelle ghettoïsation en région parisienne où la concentration d'étrangers est très importante dans la partie la plus populaire de l'Ile-de-France, représentée par le nord-est de Paris (15%) et le département de la Seine-Saint-Denis (21,2%).

C'est dans les régions très urbaines, comme l'Alsace, la Provence-Côte d'Azur, Rhône-Alpes ou encore le Languedoc-Roussillon que la population immigrée est la plus importante. L'évolution montre, depuis le précédent recensement de 1999, un déplacement de la population immigrée vers les régions de l'ouest du pays où elle était jusque-là absente.

Il pourrait sembler que le déplacement de la main-d'œuvre étrangère vers le secteur tertiaire comme l'hôtellerie et la restauration occasionne une diminution du nombre d'étrangers dans le nord-est et une augmentation dans le sud-est du pays, une région nettement plus touristique. Par contre, les départements de la Vendée dans l'Ouest et du Cantal dans le Centre ne comptent que 1% d'immigrés.

On peut noter que 40% de ces étrangers (soit environ 1,5 million de personnes) sont originaires d'Algérie, du Maroc et du Portugal. 35% environ sont des citoyens de

l'un des Etats de l'Union européenne (à l'époque au nombre de 25), soit 1,2 million de personnes. On voit aussi que le nombre d'Espagnols et d'Italiens baisse du fait des décès et que le nombre de Portugais a baissé car ils ont plus massivement demandé la nationalité française et ils ne sont plus comptés dans le nombre des étrangers.

Si les Maghrébins (Algériens, Tunisiens, Marocains) étaient environ 1,1 million et donc moins nombreux qu'en 1999, il est à noter que 280 000 Marocains ont obtenu la nationalité française entre 1999 et 2006. Les Africains (population estimée à 430 000 personnes) ont vu leur nombre accroître de 50% pendant cette période.

Les Asiatiques représentent 13% des étrangers. On constate une nette baisse des immigrés de l'ancienne Indochine française (Vietnam, Laos, Cambodge). Par contre, les Turcs sont en augmentation de 6,3%. La population chinoise a explosé avec 134% de personnes de plus. Ces derniers chiffres expliquent le mouvement de hausse du nombre des immigrés sur le territoire français.

Entre 1999, date du précédent recensement, et 2006, la population étrangère s'est accrue plus vite (+8,7%) que l'ensemble de la population vivant en France (+4,9%).

Au demeurant, la proportion d'immigrés a souvent varié selon les périodes. Entre 1946 et 1982 elle a augmenté régulièrement, jusqu'à atteindre 6,8% de la population totale, avant de décroître ensuite. En 2006 elle a augmenté par rapport à 1999 et atteint le chiffre de 5,7%. Parmi ces étrangers, environ 528 000 sont nés en France et deviendront pour une grande majorité Français par le droit du sol.

Depuis 1975 la part des Européens a baissé et elle est passée de 61% à 40% de la population étrangère. Ceux dont la part a le plus augmenté sont les Africains (de 35% à 43%) et les Asiatiques (de 3% à 13%).

Ces immigrés s'avèrent un peu plus jeunes que les Français (38,9 ans contre 39,8), notamment les femmes avec une moyenne d'âge de 38 ans contre 41,4 pour les Françaises. La population étrangère est fortement renouvelée car un important nombre de ses membres les plus âgés obtient la nationalité française. Si le nombre des étrangers résidant en France reste globalement constant, malgré l'arrivée de 100 000 personnes par an, c'est qu'un nombre équivalent d'entre eux obtient la nationalité

française. Par conséquent, 155 000 étrangers sont devenus Français en 2005, soit plus d'un million de personnes depuis 1999. (www.insee.fr)

4. Les exilés politiques

Pour les immigrés politiques venant de tous les coins du monde, la France a toujours été un refuge. Même si l'expérience de ces immigrés durant les grandes fièvres sécuritaires a pu salir l'image de ce pays des libertés et des droits de l'homme, la France fait malgré tout partie des peu nombreux États européens (avec les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse et la Grande-Bretagne) qui peuvent prouver une ancienne tradition de refuge.

Elle a accordé le refuge à des socialistes, à des anarchistes italiens, espagnols et russes avant 1914, à des démocrates, aux adversaires de Mussolini et, en 1939, aux réfugiés de la guerre civile espagnole. La France a aussi donné refuge aux rescapés du génocide arménien, aux Portugais pendant le régime de Salazar, aux Européens fuyant les régimes autoritaires à l'Est, aux juifs autrichiens, allemands et tchèques, victimes de la terreur nazie (cependant seulement pour une période, car ils seront internés et livrés aux nazis par le régime de Vichy), aux victimes de Staline, des crises hongroise en 1956 et tchécoslovaque en 1968, de la dictature de Pinochet au Chili en 1973, aux Vietnamiens et Cambodgiens après 1975, etc. Parmi ces réfugiés politiques, une partie a regagné son pays après normalisation de la situation politique. D'autres sont restés en France et y ont rejoint le rang des immigrés.

Depuis 1989, le nombre des demandes d'asile en France a diminué. Des délais de procédure raccourcis ont eu pour but de dissuader les demandes non-justifiées par un risque de persécution. Depuis 1991, une demande d'asile ne donne plus automatiquement le droit au travail. (IMSI 1998)

Pendant les années 1980 se produit une chute rapide des acceptations des demandes d'asile. Le pourcentage des demandes d'asile comparé à l'ensemble des décisions de l'année est passé de plus de 90% dans les années 1970 à environ 20% depuis 1989. Cette baisse du taux des acceptations des demandes d'asile est en partie

expliquée par une augmentation du nombre des immigrants économiques qui demandent l'asile et, également, par une interprétation de la Convention de Genève plus restrictive.

La législation française a été fortement influencée par le rapprochement des politiques d'asile au niveau européen. La convention d'application de l'accord de Schengen entre en vigueur en France le 26 mars 1995. Elle donne le droit aux préfetures de renvoyer un demandeur d'asile vers un État tiers responsable s'il est prouvé que le demandeur d'asile est passé par un pays qui fait partie de la Convention.

C'est dans un contexte européen que doivent être restituées l'évolution de la demande d'asile en France et celle de la population réfugiée. L'importante augmentation des flux de demandeurs en Europe pendant les dix dernières années a suscité des réponses diverses de la part des pays d'accueil. Ceux-ci semblent toutefois s'harmoniser autour de deux objectifs : diminuer le flux de demandeurs d'asile et remplacer la qualité de réfugié par des statuts qui offrent une protection temporaire. Qualifiés parfois de « séjours humanitaires », ces nouveaux statuts peuvent varier de trois mois à dix ans et prennent des formes différentes selon les législations des différents États.

5. Le regroupement familial

Dans les années 1970 la population étrangère en France s'accroît encore du fait de la venue des familles des immigrés et de la présence de personnes en situation irrégulière. Contre le souhait du gouvernement Pompidou de l'époque, le regroupement familial est considéré comme un droit de l'Homme et un grand nombre d'étrangers, surtout des Africains, font venir leurs familles en France. L'immigration prend l'aspect d'une migration de peuplement. La fermeture des frontières provoque la fixation en France des étrangers, ce qui met fin au système des migrations tournantes.

L'année 1973 est marquée par des incidents racistes à Marseille. La France connaît des difficultés économiques et, en juillet 1974, le gouvernement français crée un secrétariat d'État aux travailleurs immigrés. Celui-ci décide de suspendre

l'immigration de travailleurs extracommunautaires non qualifiés. Un des premiers effets de cette décision et de la politique restrictive à l'égard du séjour des étrangers et du regroupement familial sera, paradoxalement, de stabiliser la population étrangère, y compris les Maghrébins.

Même si l'immigration était regardée comme une « immigration temporaire », jusqu'en 1974 elle a eu le caractère d'une immigration de peuplement. Le fondement de l'assimilation était le fait de « devenir français » grâce à l'accès à la citoyenneté par l'intermédiaire de l'école républicaine, de l'armée et des syndicats, principes hérités de la IIIe République. Le regroupement familial représente, en France, près de 75% des flux légaux. Il faut considérer que les membres des familles qui ont immigré obtiennent le droit de travailler dès leur arrivée en France ; donc, opposer « familles » et « travailleurs » est artificiel.¹

6. Le durcissement de la politique d'immigration à partir des années 1970. L'immigration illégale

L'intégration prend un sens nouveau à partir du moment où la fermeture des frontières aux immigrés du travail est justifiée par la crise interne due au chômage. La politique restrictive à l'entrée en France est le préalable de la bonne intégration des étrangers qui sont déjà présents en France.

Les années 1970 marquent un tournant dans la politique migratoire. Les études en termes de coûts-avantages de l'immigration se multiplient et on voit s'amorcer une tentative de politique sélective des nationalités. La préférence en matière d'intégration dans la société française semble profiter aux Européens catholiques tandis que la fonction de force de travail, simple et tournante, est réservée aux immigrés africains. En 1976, année de l'interruption officielle de l'immigration de travail, apparaissent les « sans-papiers » qui n'ont plus de possibilité d'obtenir un permis de séjour. Le nombre

1. Bernard, Philippe (2002) : *Immigration : le défi mondial*, Éditions Gallimard, 2002.

de personnes en situation irrégulière en France est estimé entre 200 000 et 400 000 d'étrangers. Selon le BIT (Bureau international du travail), il y avait 400 000 « sans-papiers » en France en 2004. Même année, la Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi clandestin (DICCILEC) estime leur nombre à 200 000.

Il y a deux types d'étrangers en situation irrégulière : soit un étranger est entré de manière clandestine sur le territoire français, soit il y est resté après l'expiration de son titre de séjour. Selon le Ministère de l'Intérieur, 90% des étrangers en situation irrégulière (les « sans-papiers ») sont entrés sur le territoire français de façon légale, mais après l'expiration de leur titre de séjour ils sont restés en France même si la préfecture a refusé de renouveler ce titre. Ainsi, ils sont devenus des « sans-papiers ».

Les étrangers en situation irrégulière peuvent bénéficier des régularisations par le travail (ils reçoivent une carte de séjour), par admissions exceptionnelles au séjour accordées à titre humanitaire ou par cartes de séjour délivrées pour liens personnels et familiaux.

Le mode de régularisation le plus fréquent est l'admission au séjour pour raisons familiales. Cette carte de séjour est instaurée par la loi Chevènement de 1998 (<http://admi.net/jo/19980512/INTX9700112L.html>) et elle est attribuée à un étranger « dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait une atteinte disproportionnée à son droit au respect de sa vie privée et familiale ».

Les immigrés en situation irrégulière peuvent être soumis à des procédures d'éloignement et de reconduite aux frontières. Le nombre d'éloignements d'étrangers en situation irrégulière a beaucoup augmenté ces dernières années. En France, le fait de séjourner de manière irrégulière sur le territoire constitue un délit, passible d'un an de prison, de 3750 € d'amende et de trois ans d'interdiction du territoire.

(www.legifrance.gouv.fr Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

En 1977, on met en place une aide au retour volontaire : la prime de retour de 10 000 francs, dite le « million Stoléru », est instituée par Lionel Stoléru, secrétaire d'État au Travail à l'époque. En 1978, dans le même esprit, on envisage des retours

organisés étalés sur 5 ans pour la main-d'œuvre étrangère installée en France. L'objectif affiché est le retour de 500 000 étrangers. Le sentiment d'hostilité envers les migrants est grandissant. En janvier 1980, la loi Bonnet, (Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur du 30 mars 1977 au 22 mai 1981), permet la détention des étrangers en cours d'expulsion sans intervention judiciaire. Désormais, l'intégration des immigrés établis et le rejet des nouveaux entrants sont indissolublement liés. Le rapport Stoléru, présenté à la fin de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, qui prône les expulsions, démontre le caractère répressif de la politique de l'époque.

Une période d'accalmie s'installe avec l'alternance en 1981 et l'arrivée au pouvoir de l'opposition de gauche. Un certain nombre de dispositifs de soutien pour les immigrés sont alors mis en place : la loi Auroux (Jean Auroux, ministre du Travail, du 22 mai 1981 au 29 juin 1982) garantit l'égalité de traitement sur le lieu de travail et, plus important, une loi de 1984 instaure la carte de résident. On considère que seule cette carte peut permettre l'intégration. Le droit au regroupement familial est adopté et, à l'échelle locale, des actions indirectes sont prévues dans le cadre des zones d'éducation prioritaires (ZEP) et du développement social des quartiers (DSQ).

Mais, en 1986, la « loi Pasqua » (du nom de Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur) rétablit le régime de l'expulsion et rend aux préfets le droit de prononcer la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière. Le 19 avril 1991, un arrêté du Conseil d'État indique que les immigrés doivent bénéficier de la Convention européenne des droits de l'homme dans les cas où celle-ci est plus libérale que la législation française. La Convention européenne des droits de l'homme impose aussi des limites aux critères d'expulsion des étrangers.

En accord avec la Convention de Schengen¹, la loi n° 92-190 du 26 février 1992 instaure des amendes aux transporteurs qui introduisent en France des étrangers sans passeport ou visa. Le Conseil Constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution

1. La Convention de Schengen, signée en 1990 et entrée en application en 1995, se concentre surtout sur la coopération policière, l'immigration et l'asile. Alors que les articles concernant ces sujets étaient minoritaires dans l'accord de Schengen de 1985, ils sont désormais majoritaires (100 sur 142 articles). Sur l'accord de Schengen, voir pages 44-45.

l'article 8 qui permet la création dans les ports et aéroports « de zones de transit » où les étrangers en infraction peuvent être maintenus pendant un maximum de 30 jours.

En 1997 on renforce encore le dispositif d'éloignement des étrangers en situation irrégulière par la « loi Debré » (Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur du 18 mai 1995 au 2 juin 1997) . Suit une circulaire qui organise le retour dans leur pays des étrangers sans papiers non régularisés, avec une aide financière pour le voyage et la possibilité d'une « aide psychologique » et sociale.

La loi Sarkozy de juillet 2006 a supprimé la régularisation de plein droit après dix années de résidence en France et a institué la régularisation à titre humanitaire. Mais ce type de régularisation est laissée à l'appréciation des préfets et n'est pas officiellement comptabilisée.

II. La politique d'immigration choisie de Nicolas Sarkozy

1. Immigration maîtrisée et immigration choisie

Ministre de l'Intérieur à deux reprises (de mai 2002 à mars 2004 et de juin 2005 à mars 2007), président de l'UMP et candidat de l'UMP à l'élection présidentielle en 2007, puis élu président de la République, Nicolas Sarkozy est au centre du débat sur l'immigration. Ministre de l'Intérieur, il présente deux projets de loi sur l'immigration et l'intégration, le premier en 2003, le second en 2006.

Cette nouvelle politique d'immigration se base sur des quotas d'admission, « par métier et par zone géographique ». « Il n'est pas anormal que la société française fasse venir ceux et celles dont elle a besoin », a déclaré Nicolas Sarkozy lors d'une cérémonie de naturalisation, le 11 mars 2008 à Toulon. (*20 minutes. Fr. Editions du 11.03.2008*).

Le président de la République a aussi pour projet d'installer une « législation sur les droits des étrangers » et de combattre plus sévèrement ceux qui « emploient des clandestins ».

2. La loi du 26 novembre 2003

La loi du 26 novembre 2003, concernant la maîtrise de l'immigration, le séjour des étrangers en France et la nationalité, prévoit d'allonger la durée de rétention des étrangers, un contrôle plus strict des attestations d'accueil, la création d'un fichier d'empreintes digitales des demandeurs de visa, un contrôle accru de certains mariages mixtes, des conditions d'obtention des titres de séjour plus sévères et un aménagement de la double peine. L'obtention de la carte de résident est désormais soumise à un nouveau critère d'intégration. La loi redonne la possibilité, donnée au préfet en 1993 et supprimée en 1998, de reconduire aux frontières les membres de famille résident

illégalement en France. Ainsi, on peut retirer son titre de séjour à un étranger dont la famille est venue hors regroupement familial.

La loi modifie la procédure d'asile et protège mieux contre la double peine. Certaines catégories d'étrangers (notamment ceux arrivés en France avant l'âge de 13 ans) sont mieux protégées contre une expulsion ou une interdiction du territoire. Les demandeurs d'asile se voient dorénavant protégés conformément aux directives européennes et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

D'après Patrick Weil, spécialiste des politiques d'immigration, c'est une politique qui a pour but d'attirer les électeurs de gauche avant les élections. Cependant, c'est au niveau de Bruxelles que le problème de l'immigration est de plus en plus décidé. Ainsi, l'Union européenne adopte, la même année, une directive sur le regroupement familial et essaie plus ou moins bien d'harmoniser les politiques d'immigration de tous les États membres. La directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 impose des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. En même temps, une grande marge de manœuvre est laissée à chacun d'entre eux.

3. La convention de l'UMP de juin 2005

La politique d'immigration de Nicolas Sarkozy a pu, à partir de la convention de l'UMP de juin 2005, être perçue comme « un moyen de séduction » à l'intention des électeurs d'extrême-droite. Ce qui caractérise cette politique est la volonté de créer des quotas pour limiter l'immigration familiale et de choisir les immigrés par origine géographique, donc ethnique.

Ces deux dispositions sont en désaccord avec le préambule de la Constitution française et de la Convention européenne des Droits de l'Homme. L'objectif de Nicolas Sarkozy est 50% d'immigration économique (aucun pays n'a jamais réalisé ce pourcentage) et 25 000 illégaux expulsés par an.

À l'issue de la convention de l'UMP sur l'immigration en juin 2005, la motion de synthèse adoptée souligne une intention politique de « passer d'une immigration subie à une immigration choisie ».

Les propositions sur l'immigration par catégories professionnelles émises par Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire à l'époque, font réagir Patrick Weil, spécialiste des questions d'immigration. Il qualifie de « contre-productives » les propositions de Sarkozy. Ce dernier lui répond le 13 juin 2005 :

« Cher Monsieur, (...) c'est le système actuel de régulation des flux migratoires qui mérite sans conteste le qualificatif de « contre-productif ». Ce système, qui n'a quasiment pas changé depuis 1974, repose sur l'interdiction presque totale de l'immigration économique, afin de ne pas aggraver la situation du chômage, et sur la stricte limitation des flux aux réfugiés et au regroupement familial. Officiellement, l'immigration en France est stoppée. Comme il n'y a plus, en principe, d'immigration économique depuis 1974, le flux du regroupement familial aurait dû se tarir de lui-même également. »¹

Nicolas Sarkozy argumente en montrant qu'en réalité les flux migratoires n'ont jamais cessé depuis 1974. Et qu'au contraire, entre 1997 et 2002 ils auraient considérablement augmenté. L'immigration illégale, continue Sarkozy, « alimentée par l'explosion de la demande d'asile et la démission de l'État en matière d'éloignement, atteint des seuils jamais égalés par le passé. » Il veut montrer que l'immigration de travail ne représente que 5% du total, alors que l'immigration familiale et d'asile (dite immigration de droit) est de 95%. Il prétend que cette immigration de droit pèse aussi sur le marché du travail étant donné que « les étrangers qu'elle concerne ont le droit de travailler ». ²

1. « La politique d'immigration en questions », *Le Monde*, 13 juillet 2005

2. Idem

Nicolas Sarkozy estime le système comme « triplement perdant » parce que : « le décalage croissant entre la réalité et le discours officiel ruine la confiance des Français dans la capacité de l'État à maîtriser les flux migratoires ; nos besoins économiques ne sont pas pourvus ou le sont – qui l'ignore ? – par des travailleurs en situation illégale ; enfin, un nombre considérable de personnes recherchent un emploi dans des secteurs où nous n'en avons pas. (...)

1. Le Parlement et le gouvernement français doivent fixer chaque année le nombre maximal de personnes qui seront autorisées à entrer en France. C'est quand même bien le minimum que la France décide qui a le droit de s'installer sur son territoire et qui ne l'a pas. Les Etats-Unis pratiquent cette politique de plafonds ou de quotas, peu importe le terme, depuis de nombreuses années. C'est au surplus une condition évidente de l'intégration, car nous ne pouvons intégrer de nouveaux migrants que si nous avons les capacités d'accueil requises en termes de logements, d'écoles, d'hôpitaux et d'emplois.

2. Ce plafond doit être décliné catégorie par catégorie, c'est-à-dire que le gouvernement et le Parlement doivent décider quelle est la part souhaitée de l'immigration économique par rapport à l'immigration familiale. Là encore, de nombreux pays le font. (...)

Il ne s'agit pas d'arrêter le regroupement familial, mais de le maîtriser, pour que celui-ci soit compatible avec la capacité d'accueil de la France. Aucune norme constitutionnelle ne prévoit que la France doit accepter dans n'importe quelle condition tous les immigrés qui ont une raison personnelle de vouloir s'installer dans notre pays. (...)

3. Enfin, pour attirer en France des travailleurs qualifiés, des chercheurs, des professeurs d'université ou des créateurs d'entreprises, il faut créer un système de points à la canadienne. L'avantage de ce système, repris par d'autres pays, est de déterminer les critères (âge, qualifications, expériences professionnelles...) que l'État veut valoriser en fonction des besoins de son économie. Ce système s'ajuste très

facilement à l'évolution de la conjoncture et à une visibilité qui permet d'attirer de très bons candidats.

Ce système n'est nullement incompatible avec la volonté des entreprises de pouvoir faire venir des personnes qu'elles auraient préalablement repérées hors de nos frontières. Il suffit pour cela de donner des points supplémentaires aux candidats qui ont une proposition ferme d'embauche. »¹

L'échange épistolaire se poursuit le 28 juin avec un nouveau texte de Patrick Weil. Il pointe que l'arrêt de l'immigration en 1974 a été à l'origine d'une forte baisse du regroupement des familles de résidents étrangers. C'est ensuite que le regroupement familial a été relancé par des régularisations exceptionnelles en 1981, 1991 et 1997. Il poursuit en disant que le nombre plus important d'immigrés pour un emploi dans les pays mentionnés par Nicolas Sarkozy, s'explique par le fait que l'immigration totale dans ces pays est bien supérieure à celle de la France. Il montre que dans les pays mentionnés par Nicolas Sarkozy, le taux de l'immigration familiale est supérieur à celui de la France d'au moins 40% : Suisse : 0,51%, Nouvelle Zélande : 0,25%, Canada : 0,23%, Australie : 0,21%. Le flux annuel total en France représente 0,24% de la population du pays (150 000 sur 62 millions), dont 63% pour l'immigration de famille (95 000 avec une part de 53 000 conjoints et familles de Français), soit 1,15 de la population du pays.²

Patrick Weil démontre le caractère inconstitutionnel des propositions de Nicolas Sarkozy, car, dit-il, « le droit de mener une vie familiale normale est un principe résultant de l'alinéa 10 du préambule de la Constitution de 1946 (qui a valeur constitutionnelle depuis 1971) selon lequel « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Ce principe, affirme Patrick Weil, a été fixé par le Conseil constitutionnel en 1993, lors de l'annulation de certaines dispositions de la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (loi Pasqua II). Le Conseil a jugé les

1. « La politique d'immigration en questions », *Le Monde*, 13 juillet 2005.

2. *Idem*

dispositions diminuant le droit au regroupement familial comme contraires à la Constitution car, dans la Constitution de 1946 est stipulé que « les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ». Ce droit comporte notamment « la faculté pour ces étrangers de faire venir auprès d'eux leurs conjoints et leurs enfants mineurs sous réserve de restrictions tenant à la sauvegarde de l'ordre public et à la protection de la santé publique ».¹

Patrick Weil estime par ailleurs que le système de quotas est contraire aux règles européennes, précisément à la directive 2003/86/CE du Conseil européen du 22 septembre 2003, concernant le regroupement familial, et approuvé par la France. Celle-ci doit garantir le « droit au regroupement familial » et il n'y est pas question d'une limite numérique décidée par les États. Il dit pour conclure :

« Les quotas sont aujourd'hui le plus mauvais des systèmes de gestion de l'immigration. Ils obligent à créer une bureaucratie coûteuse et inefficace. Annoncés l'année précédente, corrigés en cours d'année, ils provoquent la politisation permanente de la question de l'immigration. Ils sont inutiles pour l'immigration qualifiée, puisque les quotas ne sont jamais atteints. Pour l'immigration non qualifiée, ils sont toujours dépassés et provoquent des flux massifs d'immigration irrégulière, suivis par des régularisations. (...) »

Ainsi, si vous mettez en œuvre votre plan de quotas vous risqueriez tout à la fois de : porter atteinte à des droits fondamentaux, droit d'asile ou droit à une vie familiale normale ; faire venir des travailleurs qualifiés qui ne seront pas sûrs de trouver du travail ; faire exploser l'immigration non qualifiée irrégulière. »²

1. « La politique d'immigration en questions », *Le Monde*, 13 juillet 2005.

2. Idem

4. La loi Sarkozy de juillet 2006

La loi du 24 juillet 2006 concerne principalement l'immigration familiale et vise à freiner les conjoints de Français à rejoindre leurs époux. Si la loi de 2003 visait essentiellement à réduire l'immigration clandestine, la loi de 2006, intitulée « loi relative à l'immigration et à l'intégration », a pour objectif la maîtrise à la fois quantitative et qualitative des flux migratoires. C'est à partir de 2006 que Nicolas Sarkozy manifeste sa volonté de réduire la part régulière de ce qu'il appelle déjà l'immigration « subie » en multipliant les conditions restrictives à l'exercice du droit de vivre en famille.

Le caractère qualitatif de la deuxième loi « Sarkozy » révèle surtout le souhait du ministre de l'Intérieur d'encourager l'émigration vers la France des migrants « hautement qualifiés », par exemple informaticiens, scientifiques et artistes qui peuvent obtenir un permis de séjour de trois ans. Avec une carte de séjour spéciale, il veut également attirer les meilleurs étudiants étrangers. Pour que la France ne soit pas soupçonnée de « piller les cerveaux », ces étudiants seront contraints à retourner chez eux pour rendre à leur pays une partie du bénéfice acquis.

Au niveau quantitatif on constate que le gouvernement peut proposer chaque année des quotas de titres de séjour et visas, par rapport aux besoins français en main-d'œuvre étrangère. Les conditions de regroupement familial se durcissent : la durée de séjour de l'étranger en France avant qu'il ne puisse faire venir sa famille est modifiée. Elle passe d'un an à dix-huit mois. Il lui faut aussi prouver qu'il est en état de faire vivre sa famille avec son salaire, les prestations sociales n'étant plus prises en compte. Le contrôle des mariages mixtes devient plus sévère. Et dorénavant l'obtention d'une carte de séjour « salarié » suppose d'avoir au préalable un visa long séjour et un contrat de travail.

L'idée de la régularisation systématique après dix ans de résidence sur le territoire française est rejetée. Le mariage avec un Français ne donne plus automatiquement le droit au séjour. La personne qui se marie avec un Français doit au préalable obtenir un visa de long séjour (trois mois) dans son pays d'origine auprès

d'un consulat français. Trois ans de vie commune sont ensuite exigés avant de pouvoir obtenir la carte de résidence de dix ans.

Pour les étrangers qui entrent légalement en France avec l'intention de s'y installer durablement, la loi rend obligatoire la signature d'un contrat d'intégration et d'accueil. Celui-ci précise les droits et les devoirs de l'immigrant. Il y stipule aussi ceux de l'État français. L'immigré s'engage à respecter les valeurs républicaines et à apprendre la langue du pays. L'État, de son côté, s'engage à lui proposer une formation civique et linguistique. Plus tard, au moment d'une éventuelle demande de la nationalité française, le respect de ce contrat sera pris en considération.

5. Les conséquences des lois de 2003 et de 2006

Le système de permis de séjour créé par la gauche en 1984 avait pour but de faciliter l'intégration. Les lois « Sarkozy » révèlent un changement total : dorénavant pour obtenir les titres de séjour, il faut déjà être intégré. La carte de résident, qui donnait droit à exercer sur tout le territoire l'activité de son choix, témoignait d'un changement de vision sur l'intégration. Elle montrait que les immigrants n'étaient plus perçus que comme une main-d'œuvre temporaire. Ils devenaient une véritable composante de la société française. Le droit de demeurer dans le pays leur était reconnu. La loi stipulait aussi que la carte de résidence serait délivrée à tous ceux qui avaient des liens familiaux ou personnels en France : les parents d'enfants français, les conjoints de Français, les personnes entrées dans le pays avant l'âge de dix ans, celles qui cumulent plus de dix ou quinze ans de présence dans le pays, les ascendants et beaux-parents de ressortissants français, le conjoint et les enfants d'un immigré qui a une carte de résident, ainsi que les apatrides et les réfugiés.¹

Les acquis de cette loi qui a été votée à l'unanimité par la gauche et la droite à l'Assemblée Nationale, ont été petit à petit érodés. On n'a cependant jamais osé

1. Danièle Lochak : *Face aux migrants : État de droit ou état de siège ?*, GISTI, 2007

remettre frontalement la loi en cause. L'accès de plein droit à la carte de résident est devenu résiduel avec les lois de 2003 et 2006 ; plus aucune catégorie des étrangers n'est concernée. L'obtention de la carte de résident est dorénavant soumise à « l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française », évaluée en particulier « au regard de son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, du respect effectif de ces principes et de sa connaissance suffisante de la langue française »¹. Cela restant très vague, c'est en définitive le préfet qui établira dans quelle mesure l'étranger est ou non assez intégré.

« En mettant en avant l'intégration, il est clair que Nicolas Sarkozy ne se préoccupe pas de faire à la population immigrée une place dans la société française. D'autant que cette injonction stigmatisante ne peut que l'enfermer un peu plus dans une situation de précarité et de vulnérabilité faisant obstacle à toute véritable intégration », estime Danièle Lochak, présidente du Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI).²

La loi de 2006 a suscité beaucoup de réactions négatives dans la société française. Le projet de loi a été critiqué par la gauche qui l'a qualifié d'utilitariste et peu humain. Le Front National, pour sa part, y a vu une addition : l'« immigration choisie » s'ajoutant à l'« immigration subie », l'immigration totale augmentera. Les associations des droits de l'Homme et l'Église catholique ont dénoncé le projet de loi pour son atteinte au regroupement familial. Elles ont exprimé leur crainte que ces restrictions n'entraînent un accroissement de l'immigration clandestine. Il semble évident que les candidats à la future élection présidentielle de 2007 pouvaient faire l'économie d'une réflexion de fond sur l'immigration.

Quelques semaines avant son départ du ministère de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy et la presse sont revenus sur le bilan de sa période au gouvernement.

Le système des quotas a montré ses limites. Il semble bien que les pays qui ont décidé de recruter leurs travailleurs sur quotas se voient ensuite contraints à organiser

1. Danièle Lochak : *Face aux migrants : État de droit ou état de siège ?*, GISTI, 2007

2. Idem

des régulations successives de plus en plus massives. Si l'annonce d'une régulation massive accélère un flux d'immigrés vers le pays qui adopte cette mesure, l'ouverture des quotas a un effet similaire. Les besoins du marché du travail évoluant, le quota peut ensuite brusquement ne plus être d'actualité entre le moment où il est fixé et celui où il est mis en application. Parfois même les candidats recherchés ne sont pas nécessairement à l'appel. Ce cas se présenta en 1999 en Allemagne quand le pays cherchait 20 000 informaticiens, mais ces derniers préférèrent aller au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Il semble, dès cette époque, que Nicolas Sarkozy en prenne conscience et il se bornera ensuite à parler d'une émigration choisie.

Le contrôle des frontières s'est également montré très difficile. Nicolas Sarkozy aurait pu être plus prudent quand il avait demandé à ses préfets, le 9 septembre 2005 « plus qu'une obligation de moyens, une obligation de résultats » et que 23 000 étrangers illégaux soient reconduits à la frontière la même année. Seulement 19 841 l'ont été en réalité. Le ministre a ainsi été contraint de se rendre compte des difficultés d'une gestion policière de l'immigration. Il doit d'abord continuellement prendre en compte la bonne ou mauvaise volonté des pays d'origine des clandestins. Ces derniers étant le plus souvent démunis de pièces d'identité, il devient particulièrement difficile de les renvoyer si les pays refusent de les réadmettre.

A l'évidence, la fermeture hermétique du territoire entier est une illusion à l'heure de la mondialisation. Les statistiques montrent que la plus grande partie des immigrés clandestins n'arrivent ni cachés dans des véhicules, ni en prenant des sentiers de montagne. Ils arrivent le plus souvent par avion, munis de visas touristiques, et ne repartent plus.

On peut aujourd'hui se poser la question de savoir si la solution relève d'une démarche européenne et non exclusivement nationale. L'espace Schengen, entré en vigueur depuis 1995, ne s'est pas révélé particulièrement efficace à cet égard. En novembre 2006, lors d'un séminaire réunissant les huit États du sud de l'Union européenne, Nicolas Sarkozy avait fait pression seul pour que les ministres présents prennent position contre la régularisation massive des immigrés clandestins.

Cette même mesure venait pourtant d'être adoptée peu de temps auparavant par le premier ministre espagnol Jose Luis Zapatero. Ce dernier, de son côté, s'était battu pour une mise en commun des moyens douaniers, policiers et militaires pour contenir l'immigration clandestine subsaharienne qui arrivait en masse aux Iles Canaries (27000 personnes pour l'année 2006). Il n'avait sur ce point bénéficié du soutien que de l'Italie, confrontée à un problème similaire avec 16 000 clandestins arrêtés au large de ses côtes.

Le codéveloppement se trouve aussi fortement remis en question. Basé initialement sur l'idée que les migrants contribuent au développement autant de leur pays d'origine que de leur pays hôte, le codéveloppement français a trois objectifs principaux: l'investissement dans le pays d'origine, la circulation des « cerveaux » et le retour des immigrés. En vigueur fin 2006, les accords de codéveloppement masquaient souvent de pures opérations de rapatriement. A cet égard, le Sénégal, qui jusque-là refusait souvent de réadmettre sur son territoire les clandestins arrêtés en France a signé un accord qui met fin à cette situation. En contrepartie d'un accueil amélioré pour les étudiants et les hommes d'affaire, le Sénégal consentait à réceptionner ses clandestins. Un accord semblable fut conclu avec l'Espagne qui pouvait renvoyer jusqu'à 3000 Sénégalais par an vers leur pays d'origine. Dans ces deux États européens, ces accords « donnant-donnant » ne font pas l'unanimité dans la classe politique.

D'un autre côté, il n'est pas sûr que les pays africains en question désirent vraiment contrôler leurs migrants dans le futur. On ne peut ignorer que la somme des flux financiers expédiés par les immigrés de l'Europe vers ces États est estimée à 167 milliards de dollar en 2006, un montant plus important que l'ensemble des aides accordées à ces pays.

6. Les propositions de Nicolas Sarkozy sur l'immigration lors de la campagne présidentielle de 2007

Lors de la campagne présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy et son principal adversaire, Ségolène Royal, sont assez proches en ce qui concerne les principes exprimés. Ils se rapprochent dans la manière de penser l'immigration : arrêt des régularisations massives, mais régularisations individuelles au cas par cas, maintien de l'immigration de travail, préoccupation d'une politique d'intégration efficace, sévérité à l'égard de l'immigration illégale, importance du codéveloppement avec les pays à l'origine de l'immigration et l'abord du problème au niveau européen.

Les différences entre les deux candidats au poste de président de la République apparaissent dans les aspects quantitatifs et dans la manière dont ils formulent le problème. Pour Sarkozy, un « bon » niveau d'immigration se situe plus bas que pour Ségolène Royal. Cette dernière s'attache à une approche plus respectueuse des personnes, tandis que Nicolas Sarkozy prend en compte avant tout les intérêts nationaux. Par conséquent, Nicolas Sarkozy veut maintenir, voire augmenter les expulsions et durcir les critères d'entrée et de régularisation. Concernant les immigrés du travail, il veut fixer des plafonds annuels. Quant aux visas pour motif personnel ou familial, Nicolas Sarkozy exige que les immigrés potentiels apprennent la langue française et que leur famille sur place ait les moyens de les accueillir sans prise en compte des allocations familiales.

Pour ce qui est de l'intégration, Nicolas Sarkozy pense que pour rester gérable, une immigration doit être quantitativement maîtrisée. D'après Nicolas Sarkozy, une politique de codéveloppement est également nécessaire à une politique de l'immigration et de l'intégration, mais il ne précise pas pour autant la nature de ce codéveloppement.

Il propose également la création d'un ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale. La négociation d'un traité multilatéral contraignant est aussi proposée par l'UMP. Il fixerait des droits et des devoirs pour les pays d'origine et pour les pays d'accueil. Le respect de son application serait confié à une agence mondiale de

l'immigration. (Pour la totalité des propositions de Nicolas Sarkozy sur l'immigration voir appendice page 94)

7. Les attributions du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement

Le 6 mai 2007, Nicolas Sarkozy, président de la République, nomme François Fillon, Premier ministre et Brice Hortefeux ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement.

Parmi les douze historiens qui constituaient le comité d'histoire de la future Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), huit (parmi lesquels Patrick Weil et Gérard Noiriel) démissionnent pour protester contre la création de ce ministère. Selon eux, ce ministère associe immigration et identité nationale et un État démocratique n'a pas pour rôle de définir l'identité nationale. Cette création apparaissant « dans la trame d'un discours stigmatisant l'immigration, là où le parti de la CNHI était celui du rassemblement tourné vers l'avenir, autour d'une histoire commune que tous étaient susceptibles de s'approprier. »

Il paraît évident que l'attribution essentielle de ce ministère est l'immigration, avec pour but le rééquilibrage désiré par le Président en faveur des migrants « choisis ». La Lettre de mission du président de la République adressée à son ministre de l'Immigration exige que soient fixés « chaque année des plafonds d'immigration selon les différents motifs d'installation en France »¹, et que soient mises en œuvre

1. 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 (http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/juillet/lettre_de_mission_adressee_a_m_hortefeux_ministre_de_l_immigration_de_l_integration_de_l_identite_nationale_et_du_codeveloppement.79040.html)

toutes les dispositions réglementaires, législatives, voire constitutionnelles qui se révéleraient nécessaires à une modification des conditions d'accueil. Le pays devrait se révéler plus attractif tant pour « les meilleurs étudiants du monde entier » que pour les professionnels les plus qualifiés pouvant prouver un réel savoir-faire dans leurs domaines. La France se doterait par ailleurs des moyens techniques et juridiques de traiter les demandes des autres candidats par rapport aux besoins des différents secteurs. En définitive, ce que veut vraiment Nicolas Sarkozy, c'est trouver la possibilité d'amender le texte de la Constitution de manière à prendre en compte l'origine géographique des étrangers parmi les critères qui devraient décider de leur sélection.

Ce besoin de « diversité » trouve différentes interprétations : il est soit un souhait de favoriser un métissage aménagé dans la société française, soit la volonté de protéger le pays d'un flux de migrants qui seraient culturellement moins enclins ou aptes à s'intégrer.

Le ministère de l'Immigration devrait aussi mettre en place des conditions plus sévères pour le regroupement familial et l'obtention de l'asile. Sans oublier par ailleurs de redoubler les efforts dans la lutte contre l'immigration illégale. Nicolas Sarkozy envisage d'avoir recours à de nouvelles technologies comme la biométrie. Il veut aussi une lutte plus efficace contre les filières d'immigration, une simplification des procédures d'éloignement et la fixation d'« objectifs exigeants en termes de reconduite à la frontière ».

Pour résumer, les deux préoccupations principales du nouveau gouvernement sont donc d'un côté la qualité et la valeur des étrangers accueillis en France, et de l'autre côté la quantité des expulsés à la frontière pour ceux qui, selon la formule, n'ont pas « vocation » à rester sur le territoire français.¹

1. 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

Brice Hortefeux a pour deuxième domaine d'intervention l'intégration qui fait figure de contrepartie à une politique d'immigration préoccupée de bien choisir les candidats au titre de séjour. Selon la Lettre de mission du président à son ministre, « les conditions président à une sélection judicieuse des personnes autorisées à s'établir en France relèvent à la fois des opportunités que le pays est en mesure de leur offrir, des ressources dont elles-mêmes disposent et de leur volonté de s'insérer dans la population en s'adaptant à ses usages et en respectant ses valeurs. »¹

Il en ressort donc que la France ne devrait accorder l'hospitalité qu'à des étrangers considérés comme intégrables, capables d'apporter leur contribution à la prospérité du pays et en mesure de subvenir aux besoins des membres de leur famille. Le regroupement familial qui relève du droit de vivre en famille est reconnu par la Convention européenne des droits de l'Homme et la France en est signataire. D'après le président de la République « le regroupement familial doit être subordonné au fait d'avoir un logement et des revenus suffisants pour faire vivre sa famille » dont les membres doivent, en outre, « faire l'objet d'un test d'apprentissage de notre langue et de notre culture avant l'entrée en France ».

La Lettre de mission du président insiste aussi sur l'importance que doit jouer désormais le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Celui-ci est institué dès 2003 par la première loi Sarkozy. D'abord à titre expérimental et facultatif, il est depuis rendu obligatoire en 2006 par la seconde loi Sarkozy. Le CAI a pour fonction « d'éprouver et de contrôler la détermination du migrant qui le signe à s'intégrer pleinement dans le pays qui l'accueille ». Le Président voudrait en faire « un instrument plus contraignant et dont le contenu sera plus dense », de manière à amener tout migrant voulant vivre en France à s'engager à « maîtriser le français » et à « respecter les principes fondamentaux de la République, en particulier l'égalité entre les hommes et les femmes, le respect des lois matrimoniales françaises, l'obligation d'éducation et de

1. 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 Développement

scolarisation des enfants, la laïcité et la liberté de conscience ». Les adversaires de cette politique n'ont pas manqué de relever que la procédure requiert d'un étranger qu'il s'engage à vivre et à se conduire comme s'il était déjà intégré alors même qu'il n'est pas encore en France.

Brice Hortefeux s'est vu confié, comme troisième mission, celle qui a suscité les critiques les plus virulentes. C'est cette juxtaposition des termes « immigration » et « identité nationale » qui a posé problème. Même si « intégration » se trouve placé entre les deux, cette juxtaposition porterait à entendre que les migrants sont considérés comme extérieurs à la nation et qu'ils pourraient même constituer une menace potentielle pour la conservation de son identité. Nicolas Sarkozy répète sans relâche que la France « ne peut que s'enrichir de l'apport des populations étrangères, comme l'a montré toute son histoire depuis plus d'un siècle ».

Le dernier volet des attributions confiées au ministère concerne le codéveloppement ou « le développement solidaire » avec les pays d'émigration. Cette promotion de l'immigration choisie risque de se heurter frontalement à la préoccupation clairement exprimée dans la Lettre de mission, à savoir de ne pas nuire aux intérêts économiques des États dont sont originaires les migrants. En quelque sorte, le « pillage des cerveaux » priverait ces pays émergents de leur plus importante ressource. Nicolas Sarkozy précise cependant : « *La France ne saurait piller les élites ou la main-d'œuvre des pays qui ont besoin de toutes leurs forces pour se développer, [...] pour autant, ajoute le Président, cette question se pose différemment selon les pays en cause, [...] de sorte qu'il convient d'agir...] de manière distincte à l'égard de pays émergents comme l'Inde ou la Chine, ou à l'égard de pays plus en difficulté* ». ¹

1. 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.

Il reste le traitement des autres immigrants dont l'accueil est considéré comme potentiellement coûteux par les autorités françaises, mais dont le départ vers la France est plutôt perçu comme une ressource et un soulagement par les États dont ils sont originaires. À cet égard, le Président estime qu'il relève d'accords, bilatéraux ou multilatéraux, qui mélangent, avec subtilité, la maîtrise des flux migratoires vers les pays du Nord dans un sens, et dans l'autre le soutien économique alloué aux pays du Sud.

La France a déjà signé de tels accords sur les flux migratoires avec le Bénin, le Congo, le Gabon, le Sénégal et la Tunisie. Dans ces conventions figurent le nombre de visas annuellement accordés au titre de l'immigration de travail. Afin de lutter contre l'immigration clandestine, il est attendu des pays signataires de ces conventions un soutien actif au gouvernement français. Les ambassades de ces pays en France doivent en contrepartie s'engager à délivrer sans difficulté les documents nécessaires à l'expulsion d'un étranger en situation illégale et à mettre en œuvre sur leur territoire toutes mesures afin d'empêcher leurs citoyens qui essaieraient de rejoindre clandestinement la France.

En juillet 2007, le premier accord de ce type a été signé avec le Gabon et est entré en vigueur en septembre 2008. Le Parti Socialiste l'a fortement critiqué, faisant remarquer que sur les 5000 à 6000 Gabonais accueillis en France, moins de 200 seraient susceptibles d'être en situation irrégulière. Or 1000 à 2000 Français sur 10000 résidant au Gabon demeureraient dans ce pays sans autorisation valable. Plusieurs accords de ce type ont été ratifiés depuis avec le Bénin, le Sénégal, la Tunisie et la République Démocratique du Congo. Mais ce n'est pas encore le cas des accords signés avec des États comme le Burkina Faso, le Cap Vert et l'Ile Maurice.¹

Une partie des investissements français affectés au codéveloppement peuvent idéalement permettre de doter certains États amis d'une police efficace et compétente.

1. Cette France-là (2009)

La France pourrait aussi contribuer à financer l'installation de camps de rétention destinés aux migrants illégaux. Ils seraient retenus sur le territoire de pays hors de l'Union européenne, avec lesquels elle aurait passé des accords spécifiques de partenariat solidaire.

Cette politique n'est en rien propre à la France, car l'Italie, ainsi que l'Union européenne au sens large, l'appliquent depuis longtemps. Les opposants à cette politique la considèrent comme « une paradoxale solidarité d'intérêts sans frontières ».

Nicolas Sarkozy, dans sa Lettre de mission, demande déjà à Brice Hortefeux de prendre « *les dispositions nécessaires pour que l'Union européenne s'engage résolument dans une politique commune de gestion des flux migratoires* ». Il n'a pas le moindre doute que son ministre de l'Immigration parviendra à convaincre ses collègues européens de la nécessité « *de la mise en place d'une procédure d'asile unique, de la création d'un réseau consulaire unique pour la délivrance des visas, et de la généralisation des visas biométriques permettant de suivre les entrées et les sorties* ». Dorénavant, la France va plaider au sein de l'UE « *en faveur de la mise en œuvre d'une véritable police européenne aux frontières, du renforcement de la coopération en matière d'éloignement [... et de l'] interdiction des régularisations massives, qui créent des appels d'air pour tous les pays européens* ».

Ce projet cher à Nicolas Sarkozy se veut un compromis entre deux maux à éviter à tout prix, celui de contribuer à la mise en place d'une « Europe passoire » et celui de succomber au fantasme d'une « Europe forteresse ». (Brice Hortefeux dans *Le Monde*, 07.07.2008).

8. Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

Brice Hortefeux présente le 4 juillet 2007, en conseil des ministres, un projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Les dispositions du projet traitent principalement de l'immigration familiale.

Selon ces dispositions, toute personne faisant la demande d'un visa de long séjour pour rejoindre un membre de sa famille en France (pour les conjoints étrangers ou pour le regroupement familial) devra se soumettre, dans le pays où le visa est demandé, à une évaluation de son « degré de connaissance de la langue française ». S'il se révèle que ses capacités sont insuffisantes, le demandeur devra suivre un cours de langue française organisé sur place durant un temps maximum de deux mois. Pour ensuite engager la procédure de regroupement familial, une attestation de suivi de cette formation sera obligatoire.

Il est créé un « contrat d'accueil et d'intégration pour la famille » qui a pour objet, entre autres, de contraindre les parents à se soucier de la meilleure intégration possible de leurs enfants venant d'arriver en France. Au cas où cette obligation ne serait pas observée, le juge des enfants pourrait être saisi afin de pouvoir prononcer la suspension des allocations familiales.

Les seuils des moyens financiers nécessaires pour pouvoir prétendre au regroupement familial sont établis par rapport à la taille de la famille en question. Afin d'établir de façon incontestable la filiation, il est possible pour le demandeur qui souhaite bénéficier d'un regroupement familial, de solliciter un test ADN. Le coût de ce test sera pris en charge par l'État. Ils seraient a priori réservés aux citoyens de pays dans lesquels « l'état civil présente des carences ou est inexistant ».

(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524004&dateTexte=>)

L'opération se révélera plutôt compliquée dans la mesure où les conditions de mise en œuvre sont les suivantes :

- L'autorisation d'un juge sera nécessaire ainsi que le consentement écrit du demandeur. Il faut aussi avoir l'avis du Comité National Consultatif d'Ethique. Il est à noter d'ailleurs que le Conseil constitutionnel, saisi d'un recours émanant d'une soixantaine de députés, mais aussi de sénateurs, avait assorti de « réserves précises » sa validation de l'article concernant les tests ADN.

- La preuve de la filiation de l'enfant étranger devra se faire selon les modalités reconnues dans le pays de la mère.

- La proposition de recours aux tests ADN ne pourra pas être automatique et les autorités diplomatiques ou consulaires devront au préalable obligatoirement vérifier au cas par cas la validité des pièces d'état-civil présentées à l'appui de la demande.

Comme on pouvait s'y attendre, la disposition relative aux statistiques ethniques a été censurée par le Conseil constitutionnel. L'article concernait l'autorisation de mettre en place « des traitements informatisés dans le cadre d'études sur la mesure et la diversité des origines de la personne ».

(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524004&dateTexte>)

Par contre, une autre disposition n'a pas été censurée : elle concerne la création d'un fichier contenant empreintes digitales et photographies des bénéficiaires de l'aide au retour.

Les référés contre les refus d'asile à la frontière auront un caractère suspensif afin de tenir compte de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Dans le cas d'un rejet d'une demande d'asile, le délai de recours possible est fixé à un mois. Par contre, le délai pour déposer un recours contre un refus d'entrée du territoire n'est que de 48 heures.

La tutelle de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) n'est plus au ministère des Affaires étrangères ; elle est transférée au ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement.

9. Le rapport Attali

En 2008 sont rendues publiques les « 300 décisions pour changer la France », proposées par Jacques Attali, président de la Commission pour la libération de la croissance française, commission instituée par Nicolas Sarkozy. C'est un document qui va scandaliser la majorité présidentielle par ses prises de position sur l'immigration. Il prétend dans l'une de ses « décisions », intitulée : « accueillir plus de travailleurs étrangers » qu'avec la politique restrictive de l'immigration les entreprises françaises ont du mal à trouver la main-d'œuvre nécessaire dans plusieurs secteurs clés de leurs activités. Cet ancien conseiller du président François Mitterrand estime que la croissance du volume d'emploi par l'immigration provoque un effet positif et manifeste sur le niveau de l'activité de l'économie, chiffré à 0,1 point de croissance pendant un an pour l'arrivée de 50 000 nouveaux immigrants.

Ce document surprenant n'est pas la première étude qui préconise une ouverture plus importante des frontières aux migrants. D'autres rapports ont également conseillé ce choix. C'est en Espagne le cas de la Caixa de Catalunya, un organisme social et financier qui estime en 2006 que sans l'arrivée dans le pays de 3,3 millions de migrants de 1995 à 2005, le produit intérieur brut par habitant aurait baissé en moyenne de 0,64% par an, au lieu d'augmenter de 2,60%, comme ce fut le cas.

Ces points de vue ont été considérés comme très peu orthodoxes par beaucoup de membres du gouvernement et ils ne seront pas pris en considération.

10. Evolutions constatées depuis le début de l'année 2009. La politique répressive française face aux migrants clandestins

Les migrants illégaux peuvent se voir soumis à une procédure d'éloignement. En 2009 les médias se focalisent sur les charters vers Kaboul, destinés à renvoyer chez eux les migrants afghans résidant illégalement en France.

Après de fortes mobilisations populaires, ces opérations sont quelquefois annulées, comme ce fut le cas en novembre 2008. Cependant, le 21 octobre et le 15 décembre 2009, deux vols sont parvenus à quitter la France à destination de l'Afghanistan avec des Afghans expulsés au bord.

En début d'année 2009, Eric Besson est nommé ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, succédant à Brice Hortefeux. Il se déclare décidé à remplir les objectifs de la politique d'immigration, autant pour les expulsions des clandestins que pour l'intégration et le droit d'asile. « Je ne vais renoncer à rien », annonce-t-il lors d'une conférence de presse en soulignant que la feuille de route fixée par Nicolas Sarkozy alliait fermeté et humanité, la France demeurant bien une terre d'accueil.

En ce qui concerne les expulsions de migrants en situation irrégulière, Eric Besson annonce que 17 350 sans-papiers avaient été renvoyés (12 526 retours forcés et 4824 volontaires) au cours des sept premiers mois de l'année 2009.

(<http://www.immigration.gouv.fr/>)

Même si ce chiffre est paru à beaucoup assez éloigné de l'objectif des 27 000 expulsions assigné par Nicolas Sarkozy, le ministre s'est montré convaincu d'atteindre le résultat prévu jusqu'à la fin de l'année.

Durant l'été des associations humanitaires ont dénoncé la multiplication des placements de familles avec enfants en centre de rétention administrative. Le ministre a cependant confirmé sa volonté de ne pas mettre fin à cette pratique. D'après lui, les parents peuvent choisir d'amener leurs enfants dans un centre de rétention ou les confier à l'extérieur des centres ! Eric Besson conteste les informations présentées par

le quotidien *La Croix* d'après lequel 242 enfants avaient séjourné dans de tels centres en 2007. À cet égard, il a annoncé qu'il ferait réaliser un recensement précis.

Le ministre s'est empressé de rappeler qu'en réalité, la circulaire permettant cette pratique avait été élaborée et signée par le socialiste Lionel Jospin et que ce dernier avait bien fait d'agir ainsi.

La Ligue des droits de l'Homme adresse une lettre ouverte à Eric Besson, lui demandant de renoncer à de telles méthodes :

« Nous vous demandons de mettre fin à cette inversion du droit qui ignore la spécificité de l'enfance et met notre pays dans une situation inacceptable au regard de ses engagements internationaux. »

(<http://www.ldh-france.org/Enfants-enfermes-lettre-ouverte-du>)

Eric Besson insista sur le fait que la France traite dignement les étrangers en situation irrégulière interpellés sur son territoire.

En complément aux expulsions, le ministre a insisté sur sa décision d'accroître la pression sur les filières d'immigration illégale, 86 d'entre elles ayant été démantelées au cours des sept premiers mois de l'année, soit une augmentation de 30% par rapport à 2008. Par ailleurs, 3043 interpellations de trafiquants de migrants ont été réalisées. (<http://www.immigration.gouv.fr/>)

Chiffres à l'appui, Eric Besson désire démontrer que la France reste un pays « ouvert ».

Ce sont 404 827 titres de long séjour qui ont été délivrés entre janvier et juillet 2009 (dont 7049 autorisations de séjour délivrées aux demandeurs d'asile, 17 927 titres de séjour délivrés à titre professionnel et 47 911 délivrées dans le cadre de l'immigration familiale), soit une progression globale de 0,7% par rapport à la même période de 2008. (Idem)

Les autorisations de séjour accordées au titre de l'asile sont également en nette progression (+22%), explique Eric Besson. Il ne manque pas de rappeler aussi qu'avec 18 658 demandes d'asile déposées, soit une hausse de 32,6%, la France reste le premier pays européen pour le nombre de demandes d'asile reçues et pour le taux d'acceptation. 5129 statuts d'asile ont été accordés, soit à un demandeur sur trois. 6774

naturalisations ont été accordées, soit 12,6% de plus que pour la période de référence précédente. En plus des sept accords de gestion des flux migratoires qui ont été ratifiés ou sont en voie de l'être, des négociations ont été commencées avec onze nouveaux États (Russie, Géorgie, Kazakhstan, Serbie, Macédoine, Monténégro, Nigeria, Guinée Equatoriale, Mali et Brésil). (<http://www.immigration.gouv.fr/>)

Mais ces opérations de communication ne sont pas en harmonie avec la dure réalité du terrain.

Eric Besson ordonne les opérations de démantèlement de la « jungle » de Calais qui ont lieu le 22 août 2009. Les immigrés qui n'ont opposé aucune résistance aux policiers se sont limités à brandir des banderoles proclamant: « *Nous avons besoin d'un abri et de protection. Nous voulons l'asile et la paix. La jungle est notre maison* ». (*Le Figaro*, 23.09.2009)

Les immigrés ont été aidés par des militants associatifs qui ont contraint les policiers à les sortir un à un par la force. 276 migrants, dont 135 mineurs, ont été interpellés par les policiers dans les camps d'immigrés de Loon-Plage et de la Grande-Synthe, sur la côte entre Dunkerque et Calais. Une dizaine de passeurs présumés ont également été arrêtés.

La « jungle » est devenue le symbole de la détresse des clandestins cherchant à tout prix à atteindre l'Angleterre qu'ils perçoivent comme une terre promise. Cette « jungle » se situe près des routes empruntées par les poids lourds qui vont embarquer sur les ferries qui vont en Angleterre.

L'UMP s'est déclarée satisfaite qu'on « *s'attaque à la plaque tournante du trafic de réfugiés* ». « *Ceux qui défendent le maintien des clandestins dans des conditions indignes sont par leur inaction, complices de ces drames humains* », a estimé Frédéric Lefebvre, le porte-parole du parti. Les socialistes ont manifesté leur opposition à cette évacuation forcée, et Jack Lang, député de la 6e circonscription du Pas-de-Calais, a jugé qu'elle ne fera que « *déplacer des situations d'extrême insalubrité et précarité* ». Martine Aubry, première secrétaire du PS, a également estimé que le démantèlement de la « jungle » de Calais était un « *acte totalement inhumain qui ne règlera pas le problème* ». (*Le Figaro*, 23.09.2009)

Quant au Parti communiste, il a condamné avec fermeté le démantèlement du campement, se déclarant *«scandalisé, indigné par l'opération médiatico-policière menée par le ministre de l'Immigration contre les migrants de la région de Calais. Comment peut-on traiter ainsi des hommes, des femmes, des enfants qui n'ont d'autre tort que d'avoir fui des guerres, la misère, et de tenter un avenir meilleur ?»*. (Nord Éclair, 22.09.2009)

« Pour justifier son acte, M. Besson prétend qu'il y aurait une remontée très forte de la délinquance à Calais, [...]il agite le chiffon rouge de l'immigration en opérant un amalgame insupportable entre délinquance et étranger », dénonce le parti de Marie-George Buffet dans un communiqué. (Idem)

Le PCF *« demande la régularisation pour ces personnes qui ont largement démontré leur détermination à ne pas revenir en arrière pour, à nouveau, fuir la peur, le danger et la misère. [...] Il faut que soient rétablis les principes d'accueil et du droit d'asile, en France et en Europe »* (Idem)

À Calais, les associations de militants pour les droits des « sans-papiers » ont, elles aussi, jugé que le démantèlement de ce campement où étaient concentrés des centaines d'immigrés dans l'espoir de passer en Angleterre, est *« une fausse solution [...], inefficace et qui aggrave la situation »*. *« Détruire les abris, c'est provoquer l'éparpillement des camps, livrer les migrants aux réseaux maffieux et ne rien régler sur le fond »*. (Le Figaro, 23.09.2009)

Le ministre de l'Immigration a aussi annoncé sur RTL que *« d'autres démantèlements »* de campements de migrants allaient avoir lieu. *« Nous ne laisserons pas les passeurs faire la loi le long de la Manche »*, a précisé le ministre. (Idem)

Cette opération étant annoncée par le ministre de l'Immigration presque une semaine à l'avance, les deux tiers des migrants avaient déjà quitté la « jungle » avant l'arrivée des forces de police. L'annonce du démantèlement de la « jungle » dans les médias a surpris au ministère de l'Intérieur : *« Ils se sont évanouis dans la nature. Il faudra aller les rechercher un par un, dans les villes voisines, les granges, les zones industrielles »*, regrette un haut fonctionnaire de la police nationale. (Le Figaro, 17.09.2009). *« Maintenant que tous les réseaux associatifs sont alertés, il faut aussi*

s'attendre à devoir gérer dans ce bois plus de militants des grandes causes médiatiques que d'immigrés en situation illégale », rajoute, amer, un commissaire de la police locale. (Idem)

L'une des figures du mouvement associatif calaisien, l'abbé Jean-Pierre Boutoille, fait part clairement de son scepticisme en ce qui concerne les solutions préconisées par les autorités pour combattre l'immigration illégale : « *Depuis que Sangatte est fermé, les squats se sont multipliés, ils sont régulièrement vidés par les forces de l'ordre et d'autres se créent à côté. Cela ne change et ne changera rien* », dit-il. (*Le Figaro*, 23.09.2009)

Jean-Claude Lenoir, responsable de l'association Salam, association d'aide aux migrants, basée à Calais, a déclaré : « *On voulait d'une façon symbolique, montrer notre solidarité avec les migrants. On ne peut pas faire la guerre en Afghanistan et traiter ici les Afghans avec si peu de dignité* ».

(<http://www.nordeclair.fr/Actualite/2009/09/22/nef-1108430.shtml>)

11. Résultats de la politique d'immigration de Nicolas Sarkozy

Un rapport du Sénat (www.senat.fr), rédigé par la commission des Finances à l'occasion de l'examen du budget 2009 du ministère de l'Immigration, donne un compte rendu serré sur les crédits « immigration, asile et intégration ». Au premier rang des observations du rapporteur, Pierre Bernard Raymond (UMP, Hautes-Alpes) figure le coût élevé des reconduites « forcées » à la frontière. Bien qu'il estime la politique d'objectifs chiffrés « nécessaire », le sénateur recommande cependant le développement de « la politique de retour volontaire », « évidemment préférable », écrit-il, « pour des raisons bien compréhensibles ».

Le coût moyen par personne d'une reconduite « forcée » à la frontière est évalué à 20 970 euros par les sénateurs. Un calcul qui « doit être sans doute affiné », ajoute le rapport. Cet « ordre de grandeur » ne prenant pas en compte le coût supplémentaire causé par « les services des préfetures compétents en ce domaine, l'aide juridictionnelle attribuée aux personnes retenues » et « le contentieux devant les

tribunaux ». Par ailleurs, le document indique que la prévision pour 2008 de 26 000 reconduites à la frontière « devrait être dépassée ». Il constate « un écart toujours important » entre les procédures engagées (112 000 en 2007) et les éloignements effectifs (23 196 pour la même année). Les sénateurs souhaiteraient qu'apparaisse dans les statistiques du ministère ce « taux de mise en œuvre effective ».

Concernant les retours volontaires, le rapport indique que huit aides au retour sur dix s'adressent à un Européen. Les retours volontaires représentent le tiers du total en 2008, contre 7% en 2007. « L'effort peut encore être renforcé », insiste le rapport qui estime cette politique « nettement préférable pour les personnes concernées, à la mise en rétention ». Il préconise de surtout améliorer « l'aide au retour volontaire » (2 000 euros par adulte), différente de « l'aide au retour humanitaire » (300 euros par adulte pour les ressortissants de l'Union européenne). Cela veut dire inverser la tendance puisque, au moment de la publication du rapport, sur les 10 500 retours, seuls 1 800 étaient volontaires, dont plus de 80% relevaient de « l'humanitaire ». Parmi eux, 7 028 étaient des Roumains et 834 des Bulgares, donc ressortissants d'États de l'Union européenne. »

Les piliers de la politique de « synergie entre migration et développement », préconisée par le gouvernement, sont les accords dits de « gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire ». Dans le rapport du Sénat, ils apparaissent au chapitre des « outils juridiques encore en chantier ». La France avait signé six accords avec les pays du Sud (Gabon, Sénégal, République Démocratique du Congo, Tunisie, Bénin et Cap Vert). En définitive, parmi ces six accords, seul celui concernant le Gabon a été ratifié par le Parlement. En réalité, aucun de ces textes qui organisent le renvoi des clandestins dans leur pays en échange de l'accès à des quotas d'emploi en France, n'a été mis en œuvre. Ces textes ont été qualifiés par les ONG de « chantage » au financement de projets de développement. En effet, la plus grande partie des gouvernements signataires ont pris l'engagement de ne plus s'opposer au retour de leurs ressortissants sans-papiers arrêtés en France. Auparavant, seul le fait que le pays concerné refuse de reconnaître le clandestin comme national, suffisait pour que ce dernier devienne pratiquement impossible à expulser. C'était en quelque sorte du bon

vouloir de partenaires, parfois peu coopératifs, que dépendaient les résultats chiffrés du combat contre l'immigration irrégulière.

12. Le bilan du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire

Lors de l'audition du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, M. Brice Hortefeux, devant la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale (Paris, 23 juillet 2008), a présenté le bilan de sa première année au poste de ministre.

Il se déclare satisfait des résultats obtenus pendant son mandat et annonce que les trois objectifs : institutionnel, d'ordre politique et de performance ont été atteints.

La création d'un nouveau ministère qui dispose d'une administration autonome et d'un budget propre fut le premier objectif atteint.

Le deuxième objectif, d'ordre politique, a été de mettre en pratique les orientations fixées par le président de la République et le Premier ministre. Brice Hortefeux souligne le fait que la France a le droit de choisir qui elle veut et qui elle peut accueillir sur son sol. Il explique que les lois du 24 juillet 2006 et du 20 novembre 2007 dotent la France d'instruments juridiques nouveaux pour encourager l'immigration professionnelle et maîtriser l'immigration familiale.

« En vertu du principe de justice, les immigrés légaux, qui ont respecté le parcours d'intégration et possèdent un titre de séjour, peuvent ambitionner d'acquérir un jour la nationalité française.

En vertu du principe de légalité, un étranger en situation irrégulière dans un Etat de droit, sauf cas particulier, a vocation à être reconduit dans son pays d'origine, de manière volontaire autant que possible ou, à défaut, sous la contrainte », a déclaré le ministre. (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/07-08/c0708063.asp>)

S'agissant du troisième objectif, l'objectif de performance, le ministre déclare avoir réussi à mieux organiser l'immigration légale en obtenant « un très net rééquilibrage des flux migratoires en faveur de l'immigration professionnelle ». Les

chiffres donnés par le ministre révèlent que le nombre de migrants entrés légalement en France a progressé de 36,7% du 1^{er} juin 2007 au 31 mai 2008. Selon M. Hortefeux, le nombre de visas de long séjour accordés pour motif professionnel a également augmenté de 28,6%. Concernant l'immigration familiale, il précise que celle-ci, en augmentation depuis les deux chocs pétroliers, a chuté de 12,6% en un an. M. Hortefeux déclare que le bilan du combat contre l'immigration illégale est également positif. Le nombre d'éloignements s'est révélé en nette progression, particulièrement le nombre d'étrangers en situation irrégulière qui acceptent de partir volontairement.

« La politique actuelle, lisible et compréhensible, marque donc incontestablement une rupture avec l'histoire de l'immigration des décennies précédentes », a-t-il ajouté. (Idem)

De son côté, la presse a saisi l'occasion d'analyser cette politique. Dans *l'Express* de janvier 2009, Laurent Chambrun analyse le bilan de Brice Hortefeux et estime que le but a globalement été atteint en termes de résultats. En effet, par l'expulsion de presque 30 000 migrants illégaux, le ministre est allé au-delà de l'objectif que lui avait fixé le président de la République (27 000 retours forcés). C'est plus que ce dernier avait atteint lorsqu'il était ministre de l'Intérieur puisqu'il n'avait jamais pu atteindre les 25 000 éloignements qu'il avait annoncés alors. Les arrestations de 861 marchands de sommeil et de 1562 passeurs sont plutôt des chiffres conséquents. Pour obtenir ces résultats, Brice Hortefeux a dû mobiliser préfets et policiers en courant le risque de déclencher une polémique quasi unanime contre une politique perçue comme inhumaine par beaucoup d'associations. Le ministre peut cependant se vanter d'avoir conclu des accords d'immigration avec huit pays africains. Egaleme nt d'avoir réussi pendant la présidence française de l'Union européenne à imposer à ses partenaires européens un traité que tous, tant à droite qu'à gauche, ont adopté. Il pourrait en plus mettre à son crédit une hausse des demandes d'asile reçues de 20%, un résultat permettant à la France de reprendre la tête du classement européen.

13. Réactions

À travers une communication de Sandrine Mazetier, secrétaire nationale à l'immigration, le Parti socialiste décrit la période du « règne » de Brice Hortefeux comme « 18 mois d'injustice et de désordre ».

« La création du ministère parachève un processus idéologique engagé par Nicolas Sarkozy depuis 2002 qui vise à convaincre nos concitoyens que l'immigration est une menace pour la Nation et une atteinte à l'identité de la France ».

<http://www.parti-socialiste.fr/communiqués/le-bilan-de-brice-hortefeux-18-mois-d-injustice-et-de-desordre>

Selon le PS, les multiples lois sur l'immigration votées depuis 2003 ont eu pour effet d'accroître le nombre de personnes en situation irrégulière. À partir de 2007, la politique des quotas annuels d'expulsion « a aggravé une situation déjà très dure, qui s'est immédiatement traduite par des drames humains. Pour le seul été 2007, 5 personnes qui allaient être interpellées par les forces de police se sont défenestrées. (...) La plus jeune victime de cette politique du chiffre s'appelle Yvan, c'est un petit Tchétchène de 12 ans, resté plusieurs jours dans le coma après être tombé dans le vide en suivant son père qui fuyait par une fenêtre ». (Idem)

Pour le Parti socialiste, on a affaire à une politique ayant pour but « la fin du regroupement familial », une politique qui utilise « un arsenal législatif kafkaïen » et qui n'a pour résultat que l'accroissement du nombre de personnes ni régularisables, ni expulsables.

« [L]'amendement Mariani sur les tests ADN, accepté par Brice Hortefeux, avant d'être substantiellement vidé de son contenu grâce aux recours déposés par les parlementaires de gauche au Conseil Constitutionnel, restera comme le triste symbole de la politique de Brice Hortefeux et de Nicolas Sarkozy ».

<http://www.parti-socialiste.fr/communiqués/le-bilan-de-brice-hortefeux-18-mois-d-injustice-et-de-desordre>

Le PS fait également remarquer que Brice Hortefeux passe sous silence le fait que les quotas d'expulsions (45 000 expulsions effectuées depuis la création de son

ministère, d'après les chiffres donnés par le ministre même), sont obtenus essentiellement par des reconduites de ressortissants de l'Union européenne – Roumains et Bulgares - susceptibles de revenir en France. Il occulte aussi le coût financier de sa politique. Compte tenu d'une expulsion estimée à 21 000 euros, le coût de cette politique des quotas d'expulsion approche un milliard d'euros. Le Parti socialiste note aussi que Brice Hortefeux n'a pas évoqué le fait que le budget « intégration » du ministère baisse en 2009 de 34%.

« Sur le plan européen, la France a échoué à imposer la règle selon laquelle tout Etat membre de l'Union devrait soumettre à l'accord préalable de ses partenaires tout processus de régularisations massives. C'était l'un des objectifs du pacte européen sur l'immigration et l'asile. Les socialistes se réjouissent que les pays membres l'aient rejeté.

Le ministère communique peu sur l'échec manifeste des accords de gestion concertée des flux migratoires, imposés aux forceps aux pays d'émigration et contre lesquels ces pays résistent, à l'instar du Mali. Pas plus qu'il ne commente l'augmentation des demandes d'asile en provenance de pays où la démocratie est chaque jour bafouée, mais que la diplomatie élyséenne a désormais choisi de choyer.

Le Parti socialiste dénonce donc l'intégralité du bilan de Brice Hortefeux, dans ce qu'il dit comme dans ce qu'il ne dit pas, dans sa philosophie comme dans ses actes ». (Parti Socialiste – site officiel, consulté le 13.01.2009)

<http://www.parti-socialiste.fr/communiqués/le-bilan-de-brice-hortefeux-18-mois-d-injustice-et-de-desordre>)

Le délégué régional Provence-Alpes-Côte d'Azur de la Cimade, Jean Pierre Cavalié, dénonce une accélération de la « chasse aux étrangers », « très dangereuse pour la démocratie ». Il ne constate pas de « rupture » avec la politique d'immigration d'avant Nicolas Sarkozy : « Nicolas Sarkozy a osé faire plus rapidement et plus clairement ce qui se faisait déjà précédemment. Il présente aujourd'hui un visage xénophobe avec un cynisme d'Etat qui ne se cache plus d'être hostile aux étrangers ». (Jean-Pierre Cavalié dans *Libération*, 05.04.2008)

III. La politique d'immigration de l'Union européenne

1. Introduction

L'Europe est devenue progressivement au cours du 19^{ème} siècle un territoire d'immigration : le phénomène s'est d'abord manifesté en France, avant de s'étendre à l'Europe du Nord-Ouest, à l'Europe du Sud, et, aujourd'hui, à l'Europe centrale et balkanique.

Le facteur démographique mis à part, d'autres éléments ont participé à ce mouvement d'ensemble. Ce sont les suites de la décolonisation, l'appel à la main-d'œuvre étrangère, les nouvelles facilités de voyager par le développement des transports et l'augmentation des échanges entre États. Simultanément à une immigration organisée et légale, l'entrée d'immigrés en situation irrégulière n'a fait que croître au cours de ces années. En France, sous la pression des hommes politiques et aussi d'une frange de l'opinion publique, les gouvernements ont pu être incités à maîtriser les flux migratoires et aussi à renforcer les contrôles aux frontières.

Sur ce point, deux accords récents ont tenté de statuer. D'abord les accords de Schengen, mis en œuvre en 1995 et, ensuite, le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1998, par les quinze États membres de l'Union européenne de l'époque.

2. Les accords de Schengen

Après deux guerres mondiales en l'espace de quelques décennies, l'acte de naissance de l'Europe est véritablement représenté par la déclaration de Robert Schuman sur la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, le 9 mai 1950. Une politique migratoire européenne est esquissée dans les années 60, avec pour base le principe de la libre circulation des travailleurs.

Une dizaine d'années plus tard, les États européens prennent conscience de la nécessité d'améliorer et de mieux coordonner leurs interventions en ce qui concerne le contrôle de l'immigration. C'est le brusque passage vers une période de drastique

ralentissement de la croissance, de la continuation d'une politique de « l'immigration zéro » et de l'augmentation de l'immigration irrégulière. Les pays européens qui désiraient améliorer leur coopération pour protéger leurs frontières souhaitaient cependant agir dans la mesure du possible en dehors du cadre communautaire. Ainsi, dès 1975, les ministres de l'Intérieur des pays membres, réunis à Rome, expriment leur volonté d'améliorer la coopération policière et lancent le processus appelé *de Trevi*. Il se veut un forum de rencontres hors tout formalisme traditionnel ayant pour but de permettre aux ministres, experts et hauts fonctionnaires de débattre en toute liberté.

C'est en 1985 qu'est signé l'accord qui prévoyait la suppression des contrôles systématiques aux frontières entre la France, le Benelux et l'Allemagne. L'accord est signé à Schengen, au Luxembourg. Cette ville se situe à la fois sur la frontière de l'Allemagne et de la France. Cet accord a eu sa convention d'application ratifiée en 1990. Après l'installation du système informatique SIS (Système d'information Schengen), les accords de Schengen entrèrent en application dès 1995 dans sept États. Aujourd'hui 25 pays européens (trois pays, la Norvège, l'Islande et la Suisse, bien qu'extérieurs à l'UE, sont associés à l'espace Schengen par un accord de coopération avec les pays signataires de la convention) font partie de l'espace dit Schengen. C'est en quelque sorte une frontière de l'Europe qui remplace les frontières intérieures. Une surveillance accrue aux frontières de l'Union était la contrepartie de cette libre circulation des hommes, des marchandises et des capitaux. Pour sa mise en œuvre fut instaurée une collaboration renforcée des polices et des justices des États concernés. Ensuite s'est rapidement imposée la nécessité d'une harmonisation des diverses politiques d'attribution des visas et des mesures d'éloignement prévues pour les migrants qui ne remplissent pas les conditions d'entrée et de séjour.

La durée très longue des négociations et la complexité du système auquel on est parvenu s'expliquent par la nécessité de concilier la liberté de circulation prévue par l'accord avec le besoin de sécurité demandé par chaque État. Au sein de ce nouvel espace, la maîtrise des flux migratoires dépend de l'efficacité des dispositifs nationaux de contrôle par les États périphériques qui ont une frontière extérieure avec un pays non-membre. Désormais, la politique d'immigration menée par chaque État engage sa

responsabilité non seulement à l'égard de sa propre opinion publique, mais également à l'égard de ses partenaires européens signataires de l'accord.

Cette collaboration, mise au point en dehors du cadre du traité communautaire, s'y est vue en définitive réintégrée en 1999, suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

3. L'Acte unique

Signé le 17 février 1986, l'Acte unique a pour objectif essentiel l'achèvement du marché intérieur. Ayant par ailleurs pour but de faciliter la libre circulation, il prend en compte l'immigration. Cet Acte unique n'évoque cependant qu'avec précaution les questions d'immigration. Il rappelle la volonté des États de coopérer dans différents domaines, comme les conditions d'entrée, de circulation et de séjour des ressortissants des pays tiers. En matière de contrôle de l'immigration des pays tiers, l'Acte unique pose pour principe absolu qu'aucune de ses dispositions ne peut affecter le droit des États membres de prendre toutes les mesures jugées nécessaires. Ainsi, il ne remet pas en cause le principe de la coopération intergouvernementale.

Dans le but de prendre en compte les conséquences de la création du grand marché intérieur sur la circulation des personnes, l'Acte unique instaure deux groupes de travail différents :

- le groupe ad hoc « immigration », établi le 20 octobre 1986 au sein des structures du Conseil, a pour objet d'élaborer des principes communs sur la base du travail de six sous-groupes (admission et expulsion, visas, faux documents, asile, frontières extérieures et réfugiés) ;
- le groupe de travail ad hoc « Trevi 92 », mis en place dans le cadre du processus de Trevi, concerne quant à lui la coopération policière entre les États.

L'Acte unique peut par conséquent être perçu comme le témoin d'une évolution dont le traité de Maastricht constitue le véritable point de départ, en quelque sorte le retour de l'immigration dans le giron du système institutionnel européen.

4. La Convention de Dublin et le traité de Maastricht

Historiquement le premier effort d'harmonisation des politiques migratoires de l'Union européenne est la Convention de Dublin signée en 1990 et entrée en vigueur en 1997 seulement. Cette Convention reconnaît la prééminence de la Convention de Genève – dont l'objet jusqu'à cette période était de régler la question des demandeurs d'asile – mais innove avec une disposition « européenne » : une demande d'asile ne peut dorénavant être examinée que dans un seul État. C'est donc la fin des demandes faites dans plusieurs pays. La demande pourra être traitée seulement dans le premier État membre où le demandeur a pénétré, les autres États membres n'auront pas à se pencher sur son problème. La Convention concerne aussi l'encadrement du regroupement familial, le séjour illégal et la préférence européenne à l'emploi. Dans le but de rationaliser les démarches et d'éviter des blocages de dossiers, on a introduit les notions de « pays tiers sûr » et de « demande manifestement infondée ».

Le traité de Maastricht de 1992 est un traité qui institue l'Union européenne et qui accorde à chacun des nationaux la citoyenneté européenne, différenciant ainsi de façon nette les citoyens communautaires de ceux qui ne le sont pas. L'immigration et le droit d'asile sont, selon le traité, des matières d'intérêt commun à propos desquelles les États peuvent signer des conventions et prendre des positions communes. Mais, point crucial, ces décisions relatives à la politique européenne d'immigration et d'asile devront être prises à l'unanimité.

Le traité de Maastricht est remarquable en ce sens qu'il ouvre une première brèche dans la souveraineté de chacun des États. Une grande partie des débats a porté sur l'importance qui serait donnée à la Commission dans ce domaine. Le Benelux, l'Allemagne et l'Italie souhaitaient une compétence européenne totale sur l'immigration, tandis que le Royaume-Uni et la France avaient exprimé leur grande réserve sur ce point. Ainsi le traité va instituer un nouveau titre destiné à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Il inscrit au rang des « questions d'intérêt commun » pour l'Union européenne les points suivants :

- « les conditions d'entrée et circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres »
- « les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi »
- « la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres ».

(http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_fr.htm)

La construction européenne est constituée de trois « piliers » : le « premier pilier » pour les politiques communautaires, le « deuxième pilier » pour la politique étrangère et de sécurité commune et le « troisième pilier » pour les « questions d'intérêt commun ». Bien que le traité reconnaisse pour certains domaines une capacité d'initiative à la Commission (et non seulement aux États, comme avant), il souligne le fait que le pouvoir de décision revient au Conseil appelé à se prononcer à l'unanimité. Les choses étant de cette manière plus claires.

Dans le but de promouvoir les échanges sur la politique migratoire entre les États membres, le Conseil peut compter sur deux organismes : le Centre d'informations, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI) et le Centre d'informations, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (CIREA).

Le CIREA, en place depuis juin 1992, étudie les différences d'appréciation entre les États dans la reconnaissance du statut de réfugiés.

Créé en décembre 1992, le CIREFI a trois missions principales :

- rassembler le maximum d'éléments d'informations sur l'immigration légale, l'immigration illégale et les situations de séjour irrégulier, l'entrée d'étrangers par des filières de passeurs, l'utilisation de documents faux ou falsifiés
- analyser les informations et renseignements obtenus, tirer les conclusions qui s'imposent et éventuellement formuler des conseils

- encourager l'échange d'informations dans le domaine toujours délicat de la reconduite aux frontières

(http://europa.eu/legislation_summaries/other/133100_fr.htm)

Les États membres ont également la possibilité d'établir des conventions ou adopter des actions communes « dans la mesure où les objectifs de l'Union peuvent être mieux réalisés par une action commune que par les États membres agissant isolément ».

Bien que les questions relatives à l'immigration restent régies par la coopération intergouvernementale, la Commission se voit décerner sur ce point une capacité d'initiative qu'elle partage avec les États.

Historiquement, sur la question de l'immigration, la Commission européenne a présenté une première communication en 1994. Cette initiative qui n'aura pas de suites immédiates marque cependant la volonté de la Commission de prendre l'initiative dans le domaine du « troisième pilier ».

Nous pouvons observer qu'en fait, le Conseil européen pouvait décider, à l'unanimité, d'étendre l'article 100 C du traité instituant la Communauté européenne à toutes les questions relevant du « troisième pilier », à l'exception cependant de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale. La France s'était vue imposer, par les dispositions de l'article 100 C, une réforme de sa Constitution. Le nouvel article 88-2 de la Constitution prévoit que : « sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne, (...) la France consent aux transferts de compétence nécessaires (...) à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres de la Communauté européenne ».

(<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0463.asp>)

Etant donné l'absence d'un réel consensus parmi les quinze États membres de l'époque, le Conseil a tacitement pris la décision de ne pas appliquer l'article 100 C aux domaines concernant le « troisième pilier ». À cet égard il faudra attendre une nouvelle étape, le traité d'Amsterdam.

5. Le traité d'Amsterdam

Dans le traité d'Amsterdam, la disposition essentielle et qui retient particulièrement l'attention, concerne le pouvoir de décision dans le domaine de l'immigration. Dorénavant il relèvera, en partie, de la Communauté européenne. Le but de l'application des règles communautaires est de transférer certaines compétences des États vers Bruxelles.

Entré en vigueur en 1999, le traité d'Amsterdam de 1997 pose les bases légales d'une politique de l'immigration européenne, gérée désormais par la Commission. Les décisions concernant l'asile, les visas et l'immigration passent « du troisième au premier pilier ». (http://europa.eu/scadplus/glossary/amsterdam_treaty_fr.htm). Par conséquent, elles vont ainsi relever du droit communautaire où la règle de l'unanimité doit être abandonnée dans les cinq ans.

Si le traité accorde à la Commission européenne la capacité d'initiative partagée avec les États membres, il conserve cependant le vote à l'unanimité du Conseil après consultation du Parlement européen. Il apporte du nouveau en prévoyant, au terme d'un délai de cinq ans, l'exclusivité de l'initiative à la Commission. Il prévoit également la possibilité pour le Conseil de décider à l'unanimité l'application du vote à la majorité qualifiée. Il n'oublie pas non plus la procédure de codécision du Parlement européen à « tout ou partie » des mesures touchant à la libre circulation des personnes.

Le traité établit une standardisation des procédures de contrôle des personnes traversant les frontières externes. Il règle la question de l'harmonisation des visas pour les séjours de plus de trois mois et aborde la liste des pays requérant un visa d'entrée. Il se penche également sur la liberté de voyage à l'intérieur de l'Union européenne pour les ressortissants d'États non-membres et qui désirent y séjourner pour une période de moins de trois mois.

La standardisation des procédures d'attribution et de refus du statut de réfugié, avec des standards minimaux pour la prise en compte des demandeurs, ainsi que pour

la protection temporaire des personnes déplacées, est un des éléments fondamentaux à noter.

Dans la perspective de tenter de mettre en place une réponse commune au problème grandissant de l'immigration, le traité d'Amsterdam apparaît comme un aboutissement.

Le fait d'avoir imposé une nouvelle modification de la Constitution française est notable. Il a, en effet, été décidé, par le Conseil constitutionnel souverain en la matière, que le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée sur décision du Conseil constitutionnel « sans aucun acte de ratification ou d'approbation nationale » portait atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Le Conseil constitutionnel considère par conséquent que le champ des questions soumises à la procédure de codécision et à la majorité qualifiée dépasse largement la seule « détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures » prévue par la précédente révision constitutionnelle. L'article 85-2 de la Constitution française, complété, précise que « peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés ». (<http://www.senat.fr/rap/r99-438/r99-4380.html>)

6. Le Sommet de Tampere et le Conseil européen de Laeken

Une fois le traité d'Amsterdam signé, le Conseil européen s'est appliqué à préciser les orientations que les États membres entendaient suivre dans le domaine de la libre circulation des personnes au sein de l'Union.

En décembre 1998, le Conseil européen de Vienne donne son approbation à un plan d'action établi par le Conseil et la Commission, relatif à la mise en place d'un espace de liberté, de justice et de sécurité. Les Français insistent en particulier pour que ce document retienne plusieurs principes directeurs, à savoir :

- le respect du calendrier du traité d'Amsterdam relatif à l'adoption de certaines décisions dans un délai de cinq ans
- le principe de subsidiarité

- la nécessité d'une approche solidaire de l'Union face aux enjeux de sécurité et de maîtrise des flux migratoires
- la responsabilité politique qui revient aux gouvernements de chaque Etat membre en matière de sécurité intérieure
- la recherche de l'efficacité opérationnelle

C'est en réalité le Conseil européen de Tampere (Finlande), en octobre 1999, qui semble bien avoir donné le vrai feu vert à l'établissement d'un espace de liberté, de justice et de sécurité. Le premier sommet des chefs d'État et de gouvernement consacré uniquement à cette question a été, en effet, le Conseil européen de Tampere.

En fonction des besoins économiques et démographiques des divers pays, le sommet met en place une politique d'immigration concertée. On souligne la volonté de maîtriser les flux migratoires par chaque État de l'Union qui accueillera les étrangers par rapport à ses propres besoins. Le but réel est de combattre les causes de l'émigration et de remédier aux déséquilibres économiques tout en facilitant la mobilité.

Il est question d'un partenariat fondé sur le codéveloppement entre États du Nord (Communauté européenne) et du Sud. Dans le but de ne pas obliger le candidat à l'émigration à choisir entre immigration définitive ou retour au pays, les projets des pays d'origine seront soutenus par l'établissement d'une aide et d'une formation dans les pays d'accueil. En contrepartie, les pays d'origine se voient demander d'améliorer le contrôle de leur flux de départs et d'accepter sans problème les réadmissions. En accordant l'exercice des libertés fondamentales et en appliquant le principe de l'égalité des droits sociaux aux immigrés légalement installés, on s'engage aussi à établir « une stratégie ferme contre le racisme et la xénophobie ». En décembre 2000, le Sommet de Nice réaffirme ces principes.

Pour résumer, ce traité a donc adopté quatre orientations majeures :

- le développement du partenariat avec les pays d'origine en vue de promouvoir un certain codéveloppement
- l'adoption, dès que possible, d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme, valable dans toute l'Union pour les personnes qui bénéficient de l'asile

- un traitement équitable pour les citoyens des pays tiers
- une gestion améliorée en tous points des flux migratoires

Cette gestion des flux migratoires comporte sept points forts :

- le lancement de campagnes d'information sur les possibilités réelles d'immigration légale, campagnes réalisées en coopération étroite avec les pays d'origine et de transit
- la mise en place d'une politique commune en matière de visas et de détection des faux documents, mais aussi la mise en œuvre de « bureaux communs chargés de la délivrance des visas UE » dans les pays tiers
- l'adoption par le Conseil de dispositions prévoyant des sanctions efficaces contre les filières d'organisation de l'immigration clandestine
- le développement d'une coopération renforcée entre les services de contrôle aux frontières des États membres, en misant sur des programmes d'échange et de transfert de technologies, tout spécialement aux frontières maritimes de l'Union européenne
- l'acceptation de l'intégralité de l'acquis de Schengen par les futurs pays candidats et le rappel de l'importance d'un contrôle aux frontières extérieures de l'Union par des « professionnel dûment formés »
- une aide et un soutien aux pays d'origine et de transit afin de faciliter les retours volontaires
- la conclusion d'accords de réadmission ou l'insertion de clauses-type dans d'autres accords conclus entre la Communauté européenne et des pays tiers.

(http://coordeurop.ifrance.com/coordeurop/sommet_de_tampere.htm)

Le Conseil européen de Laeken en 2001 continue l'harmonisation des politiques d'immigration, notamment à partir des accords de réadmission avec les pays tiers, le système Eurodac, la lutte contre le trafic d'humains et l'immigration illégale, la mise en place de standards communs pour des procédures de regroupement familial et d'asile. Il prévoit aussi des programmes spécifiques de lutte contre le racisme et les discriminations.

Afin de vérifier si une personne a déjà fait une demande d'asile, le projet de règlement Eurodac permet la constitution d'une base de données des empreintes digitales pour les demandeurs d'asile. Les empreintes des migrants arrêtés lors du

franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de l'Union seront également relevées et transmises à l'unité centrale. Mais ceci uniquement afin d'y être comparées avec les empreintes jointes aux demandes d'asile faites ultérieurement. Ces empreintes ne pourront pas être conservées plus de deux ans. C'est avant tout la limitation des demandes d'asile abusives qui est visée par cette disposition. Une utilisation à des fins policières n'a pas été confirmée. L'identification de certains clandestins pourrait être favorisée par cette disposition.

(www.ena.lu/laeken_european_council_14_15_december_2001-020700088.html)

La législation européenne sur l'immigration s'apparente peu à peu à une législation policière. L'Europe se dote de forces spéciales destinées à protéger les frontières extérieures de l'Union de tous les « indésirables ».

7. Le Conseil européen de Séville et le Sommet européen de Thessalonique

A Séville, en 2002, la lutte contre l'immigration illégale est accentuée pour éviter la multiplication des demandeurs et des recours, la déréglementation de l'asile, les abus et les fraudes. On a annoncé le « management de la migration » comme objectif de bonne gouvernance, admettant la nécessité d'une relance de l'immigration de travail légale. Ce « management » prévoit des canaux légaux d'immigration de travail, de coopérer avec les pays de départ et les pays de transit pour contrôler les mouvements, de favoriser l'intégration des migrants déjà présents dans les États européens et d'introduire un système commun d'identification des données des visas.

Le Sommet de Thessalonique décide en 2003 la création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex). En 2004 l'agence est créée et installée à Varsovie. Elle a pour but de coordonner les efforts de coopération entre les États membres pour contrôler la frontière extérieure de l'Union européenne. Se heurtant à la diversité des politiques de chacun des États membres, l'agence a cependant du mal à avoir une action efficace.

La migration est déjà comprise comme « risque migratoire ». De ce fait, les Balkans, les nouvelles frontières orientales de l'Union européenne, les aéroports

internationaux, sont considérés comme des « zones à risque migratoire ». Depuis 2006, Frontex coordonne les patrouilles maritimes grecques, italiennes et maltaises avec pour but de contrôler les eaux qui séparent Malte et l'île de Lampedusa de la Tunisie et de la Libye. Elle apporte également son aide à la police et à l'armée espagnoles pour contrôler les passages entre la Mauritanie, le Sénégal, les îles Canaries et le Cap Vert. (<http://www.frontex.europa.eu>)

8. Le Livre vert sur la gestion des migrations économiques

Le 11 janvier 2005, la Commission européenne diffuse *Le Livre vert*, qui traite des procédures d'admission pour la migration économique des ressortissants de pays tiers. La Commission aborde une série de questions et propose un débat public. *Le Livre vert* préconise une harmonisation européenne des politiques d'immigration économique, tout en laissant, en définitive, la liberté de décision aux États membres.

La Commission européenne reconnaît « l'impact que le déclin démographique et le vieillissement de la population ont sur l'économie » et met l'accent sur « la nécessité de revoir les politiques d'immigration pour le long terme » (...) « Des flux migratoires plus soutenus pourraient être de plus en plus nécessaires pour couvrir les besoins du marché européen du travail et pour assurer la prospérité de l'Europe ».

(http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=811)

La Commission rappelle que les principales régions du monde se font déjà concurrence pour attirer des travailleurs migrants et considère que « [c]eci met en lumière l'importance d'assurer qu'une politique européenne en matière de migration économique apporte un statut légal et une panoplie de droits garantis qui puissent soutenir l'intégration de ceux qui ont été admis ». (Idem)

Une stratégie européenne paraît nécessaire pour diminuer le nombre de migrants venant de pays tiers, qui entrent illégalement dans l'Union européenne, sans garantie d'obtenir un emploi déclaré et avec des difficultés à s'adapter dans les pays d'accueil. C'est depuis 1994 que le critère de préférence aux communautaires est mis

en place. L'Union européenne a instauré le réseau de services européens de l'emploi (Eures) pour filtrer l'arrivée des migrants venus de pays tiers.

Depuis le traité d'Amsterdam, la Commission européenne est responsable de l'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile. C'est en novembre 2000 qu'elle présente une communication (COM 2000) qui jette les bases d'une politique nouvelle d'immigration économique. Puis, en juillet 2001, la Commission présente au Conseil européen une proposition de directive concernant l'immigration économique (COM2001) inspirée par les idées de la communication de 2000.

À l'heure de la publication de cette communication, la Commission européenne constatait déjà l'échec de « l'immigration zéro » :

« L'immigration économique a été déclarée fermée dans les années 1970 ; étant donné les ressources économiques actuelles de l'UE, cela ne semble plus adapté. Beaucoup de migrants économiques ont été conduits soit à chercher une admission au titre de l'asile soit à entrer illégalement. Cela ne répond pas correctement au marché du travail et laisse le champ libre à des trafiquants bien organisés et à des employeurs sans scrupules ».

eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0127:FIN:FR:PDF

Principalement pour diminuer les effets de la fuite des cerveaux, la Commission veut élaborer des politiques qui fassent profiter des migrations autant les pays d'origine que les pays d'accueil. Le concept de migrations est considéré comme une « forme de mobilité », celle-ci encourageant les migrants à entretenir les attaches qu'ils ont avec leur pays d'origine. À cet effet, « *il convient de veiller à ce que le cadre légal ne coupe pas les migrants de leurs pays d'origine, par exemple en s'assurant qu'ils peuvent s'y rendre sans perdre leur statut dans le pays d'accueil et circuler ou rentrer en fonction de l'évolution de la situation dans leur pays d'origine et ailleurs dans le monde* ». (Idem)

9. Quelle coopération européenne ?

La coopération européenne est confrontée aujourd'hui à plusieurs problèmes. Si les États souhaitent coopérer dans le domaine des politiques migratoires, elles doivent mettre en place un système d'information sur les législations nationales. La coopération devient difficile si les États ignorent les législations et les politiques migratoires de leurs voisins. Même si les deux groupes que constituent le CIREA et le CIREFI jouent un rôle utile d'échanges, il n'existe pas de mécanisme d'information systématique des États sur leurs politiques migratoires. Les mesures de régularisation des « clandestins », en particulier, sont ainsi prises sans aucune concertation. Elles ont cependant une incidence directe sur les autres États membres dans la mesure où la régularisation permet aux bénéficiaires de circuler librement au sein de l'espace Schengen.

L'absence de solidarité financière constitue un autre problème. La libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne et le report des contrôles aux frontières extérieures mettent les pays dotés de frontières extérieures en situation d'assurer non seulement la sécurité de leur territoire mais aussi celle de l'ensemble de l'Union. Ils assument une responsabilité importante vis-à-vis de l'Union, responsabilité exercée sur le seul fondement de leurs moyens nationaux. Des pays comme la Grèce et l'Italie ont déjà exprimé leur souhait d'une solidarité financière pour le contrôle des frontières extérieures de l'Union.

Puis, il y a l'absence d'accord sur les principales orientations de la politique migratoire. Faut-il favoriser certaines formes d'immigration, notamment au regard des évolutions démographiques de l'Union et des besoins manifestés par certains secteurs économiques ? Convient-il de fixer à l'échelle de l'Union, des quotas par nationalité ?

Quant aux quotas par nationalité, la France fait pression pour l'acceptation par les autres États membres de l'UE d'une immigration européenne quantifiée.

10. Président de l'Union européenne, Nicolas Sarkozy veut durcir la politique d'immigration de l'UE. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile

La France a été appelée à assumer la présidence de l'Union européenne au cours du deuxième semestre 2008. À cette occasion, Nicolas Sarkozy a mis l'accent sur le triptyque : « codéveloppement, maîtrise des flux migratoires, intégration ». Les trois dossiers principaux mis en avant par la France ont été : l'adoption d'une décision cadre relative à l'harmonisation des sanctions contre les passeurs, l'élaboration d'une directive destinée à fixer un régime contre les transporteurs et l'obtention d'un accord en vue de permettre l'exécution des décisions d'expulsion pour des motifs d'ordre public sur le territoire de tout Etat membre.

Nicolas Sarkozy est partisan d'une immigration européenne encadrée, régulière – sur la base de quotas par pays ou par profession – ainsi que l'organisation d'une coopération plus concertée contre l'immigration clandestine.

La « première priorité » de Nicolas Sarkozy comme président de l'UE sera « le pacte européen sur l'immigration ». Il désire rallier ses partenaires européens à sa conception d'une immigration choisie et initier un rapprochement, dans un sens plus restrictif, des règles restées très différentes d'un pays à l'autre, tandis que les frontières internes sont ouvertes.

Le souhait de Nicolas Sarkozy est d'harmoniser l'accueil des immigrés et des réfugiés en général, d'interdire les régularisations massives, de procéder à des expulsions en commun et, également, de renforcer les protections des frontières extérieures de l'Union européenne. La mesure phare du pacte est l'« interdiction » des régularisations massives afin d'éviter les « appels d'air ». Elle viendrait à l'appui de la simple obligation d'information entre les États qui était en place au moment où la France a pris la présidence de l'Union. Nicolas Sarkozy propose également l'établissement d'une « véritable police européenne aux frontières » (le Frontex) et de continuer l'intégration de la biométrie sur les visas.

Estimant probable un accord entre les 27 États membres, le Premier ministre François Fillon énoncera en détails les cinq idées clés d'un pacte européen. Nicolas

Sarkozy estime à l'époque qu'on ne dispose pas de moyens suffisants pour assurer le contrôle des frontières externes de l'Union. À part le contrôle des frontières, les autres mesures prévues sont : l'éloignement des migrants illégaux, l'organisation de l'immigration légale par rapport aux capacités d'accueil de chaque État, l'établissement d'un régime commun de l'asile et la promotion du codéveloppement. Convaincu, François Fillon annonçait déjà le succès probable du projet et la réalisation d'un texte consensuel en la matière.

De nombreux États de l'Union réclament en effet un meilleur contrôle de l'immigration. L'inquiétude s'avère croissante dans les opinions publiques d'États tels que le Royaume-Uni et l'Espagne. À l'époque, le vote à une très large majorité au Parlement de Strasbourg d'une directive autorisant la détention des illégaux sans papiers pendant dix-huit mois et leur interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union pendant cinq ans, est un témoignage significatif de la tournure que commence à prendre la politique européenne d'immigration. La France exprime son souhait d'unifier cette mosaïque de systèmes juridiques nationaux concernant les clandestins et le droit d'asile.

Ce sera ensuite au ministre en titre, Brice Hortefeux, de parcourir l'Union européenne afin de faire prendre conscience à chacun de la nécessité des règles communes dans un espace où la circulation est libre alors que les législations sont encore parfois si diverses. En définitive, le premier objectif visé semble être de faire en sorte que les États membres s'engagent à ne plus pratiquer les régularisations massives des migrants en situation irrégulière. L'Italie et l'Espagne ayant adopté de telles mesures peu de temps auparavant, cela supposait un changement de politique.

On remarque que la France cherche à « communautariser » la politique européenne d'immigration en fonction de ses propres intérêts.

La tradition du droit d'asile n'étant pas partagée par l'ensemble des pays membres et, en particulier, ceux de l'Est, l'établissement d'une politique commune de droit d'asile paraissait encore plus difficile à mettre en œuvre. Par exemple, le taux d'admission des Irakiens au statut de réfugiés peut varier de 80% en Allemagne à moins de 5% en Slovaquie et en Grèce, et il ne dépasse pas 13% au Royaume-Uni.

<http://www.senat.fr/europe/r09072008.html>

Suite à de multiples arbitrages, une première esquisse du texte fut présentée aux experts des divers cabinets des ministères concernés pour intégrer les propositions des partenaires de la France.

L'optimisme français s'appuyait sur une évidence que personne ne contestait : tous les pays membres de l'Union sont confrontés à cette problématique de l'immigration. Plusieurs parmi eux, comme l'Italie, l'Espagne ou encore le Portugal, qui très longtemps ont été des pays d'émigration, se voient désormais contraints de gérer des arrivées massives de migrants potentiels. La situation est identique à l'Est et c'est là une nouveauté. Compte tenu de cette atmosphère générale d'inquiétude, la presse nationale française estimait qu'aucun gouvernement ne prendrait le risque de s'opposer de front au texte français, même si des nuances subsistaient.

La France invite ses partenaires à la suivre sur la voie de l'« immigration choisie » en déterminant « les besoins et les capacités » d'accueil des étrangers et en privilégiant l'immigration de travail. Mais l'idée d'étendre le contrat d'accueil et d'intégration s'est heurtée aux réticences espagnoles. L'Espagne n'a pas voulu du contrat d'accueil et d'intégration, pratiqué en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, mais elle a renforcé la proposition de la France sur les expulsions, la formulation « tout étranger en situation irrégulière a vocation à être reconduit dans son pays d'origine » devant être remplacée par « tout étranger en situation irrégulière doit quitter le territoire national ».

Nicolas Sarkozy veut aussi organiser des « vols conjoints » pour procéder aux expulsions, une solution possible depuis plusieurs années mais peu utilisée. Le pacte invite aussi l'Europe à utiliser les instruments « commerciaux » pour convaincre les pays d'origine de signer des accords facilitant les expulsions.

Concernant l'asile, la France visait d'abord la définition en cinq ans d'un règlement commun d'asile pour résoudre le problème posé par le fait que chaque Etat applique la Convention de Genève à sa manière : en 2004, par exemple, l'Autriche a donné satisfaction à 45% des demandes déposées par des étrangers invoquant des persécutions, la France à 25% et la Grèce à seulement 0,84%. (Idem)

Caroline Intrand, chargée des questions européennes à la Cimade (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués - association de solidarité active avec les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile www.cimade.org), juge ces propositions « graves et inquiétantes ». « *Sous prétexte de lutter contre l'immigration présentée comme un fléau, on va assister à un nivellement par le bas de la protection des étrangers* », dit-elle. Son association est particulièrement préoccupée par la situation aux frontières de l'Europe où plus de 10 000 migrants ont trouvé la mort ces dernières années.

(http://www.challenges.fr/depeches/politique_economique/20080624.FAP0386/sarkozy_veut_durcir_la_politique_dimmigration_de_lue.html)

Élaboré par Paris et approuvé le 7 juillet 2008 par les 27 Etats de l'Union européenne, le Pacte européenne sur l'immigration et l'asile s'adresse avant tout aux États africains.

« *Nous ne voulons pas d'une Europe forteresse, mais nous ne voulons pas non plus d'une Europe passoire* », a assuré Brice Hortefeux lors d'une réunion le 28 juillet 2008 avec les ambassadeurs des pays d'Afrique noire et du Maghreb pour une concertation sur le pacte européen pour l'immigration et l'asile. L'Union européenne, a expliqué le ministre, souhaite privilégier l'immigration de travail par rapport à la réunification familiale, conditionner l'obtention des visas par des revenus suffisants et exiger une connaissance de base de la langue du pays d'accueil.

Les Etats de l'Union européenne prennent aussi l'engagement d'abandonner les « régularisations générales ». « *Cessons d'envoyer des signaux contradictoires aux populations des pays en développement* », a argumenté le ministre de l'Immigration. « *Les régularisations massives encouragent les personnes tentées par le départ à devenir des clandestins, au risque de rencontrer le malheur.* » (*Le Figaro*, 29.07.2008)

La délivrance de visas biométriques devrait, selon le pacte, être généralisée avant 2012. En contrepartie du « tour de vis » en matière d'immigration, l'Union européenne va se concentrer d'avantage sur le codéveloppement.

Le Pacte reconnaît la contribution positive des migrations internationales, qui représentent un facteur d'échanges économiques et humains. Elles participent

également à la croissance économique de l'Union européenne et des États membres qui, à cause de l'état de leur marché du travail ou de leur situation géographique, ont besoin de migrants. Les pays d'origine bénéficient aussi du développement apporté par les migrations. Le pacte affirme que l'hypothèse d'une immigration zéro est irréaliste et dangereuse.

Le Pacte constate que l'Union européenne n'a pas les moyens d'accueillir « dignement » tous les migrants. Il estime que l'organisation de l'immigration doit tenir compte des capacités d'accueil de l'Europe en ce qui concerne le marché du travail, le logement, les services sanitaires, scolaires et sociaux. Elle doit également protéger les migrants contre le risque d'exploitation par des réseaux criminels.

Selon le Conseil européen, les politiques migratoires et d'asile doivent être en conformité avec les normes du droit international et plus particulièrement avec celles qui concernent les droits de l'homme, la dignité de la personne humaine et les réfugiés.

Le Conseil a pris cinq engagements fondamentaux :

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

http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf

10.1. Organiser l'immigration légale

Le Conseil européen incite les États membres à mettre en place une politique d'immigration choisie par rapport aux besoins du marché de travail, et qui prend en compte l'incidence qu'elle peut avoir sur les autres États membres. Le Pacte appliqué à l'Union européenne le distingue promu par la France entre « immigration choisie » et « immigration subie ». L'importance d'une politique d'immigration concertée est de nouveau mise en avant. Tout comme l'importance d'une politique d'intégration « harmonieuse » des migrants dans leur pays d'accueil.

A cet effet, le Conseil européen a convenu:

- a) d'inviter les États membres à mettre en place des politiques d'immigration professionnelle qui tiennent compte de la préférence communautaire ; à renforcer l'attractivité de l'UE pour les travailleurs hautement qualifiés et à prendre des mesures pour favoriser l'accueil des étudiants et faciliter leur circulation dans l'Union ;
- b) de veiller, en privilégiant la migration temporaire ou circulaire, à ce que ces politiques n'encouragent pas la « fuite des cerveaux » ;
- c) de mieux réguler l'immigration familiale, en tenant compte des capacités d'accueil et d'intégration des familles (ressources, logement et connaissance de la langue). Le Conseil précise que cela doit se faire « dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » ;
- d) de renforcer l'information mutuelle sur les migrations
- e) d'inviter les États membres à mettre en place des politiques favorisant l'intégration ; ces politiques devront reposer sur l'équilibre des droits des migrants (accès à l'éducation, au travail, à la sécurité et aux services publics et sociaux) et de leurs devoirs (respect des lois du pays d'accueil). Le Conseil insiste sur l'apprentissage de la langue et l'accès à l'emploi, mais aussi sur le respect des identités des États membres et de l'Union européenne ainsi que de leurs valeurs fondamentales telles que les droits de l'homme, la liberté d'opinion, la tolérance, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'obligation de scolariser les enfants.

http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf

10.2. Lutter contre l'immigration irrégulière

Dans la lutte contre l'immigration irrégulière, les trois principes fondamentaux sont :

- le renforcement de la coopération des Etats membres avec les pays d'origine et de transit ;
- les étrangers en situation irrégulière sur le territoire des Etats membres doivent quitter ce territoire. Chaque Etat membre doit assurer l'application effective de ce principe, et chaque Etat membre doit reconnaître les décisions de retour prises par un autre Etat membre ;
- tous les Etats ont l'obligation de réadmettre leurs ressortissants qui sont en situation irrégulière sur le territoire d'un autre Etat.

Dans ce but, le Conseil européen a convenu :

- a) de se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales ;
- b) de conclure des accords de réadmission avec les pays d'émigration, soit au niveau communautaire, soit à titre bilatéral ; chaque Etat membre doit disposer des outils juridiques pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ; les Etats membres et la Commission se concerteront étroitement à l'occasion de la négociation des futurs accords de réadmission au niveau communautaire ;
- c) de développer des dispositifs communs pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (identification biométrique des clandestins, vols conjoints...) ;
- d) d'inviter les Etats membres à renforcer leur coopération avec les pays d'origine et de transit, surtout la coopération policière et judiciaire pour lutter contre les filières criminelles internationales de trafic de migrants et de traite des êtres humains ;
- e) d'inviter les Etats membres à renforcer l'aide au retour volontaire et de prévenir le retour abusif dans l'Union européenne des personnes ayant bénéficié de ces aides ;

- f) d'inviter les Etats membres à lutter avec fermeté contre les personnes qui exploitent les étrangers en situations irrégulière (employeurs, etc.) ;
- g) d'inviter chaque Etat membre à appliquer le principe adopté en 2001 (directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers) selon lequel une décision d'éloignement prise par un Etat membre est applicable en tout lieu du territoire de l'UE.

(http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf)

10.3. Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières

A cet effet, le Conseil européen a convenu :

- a) d'inviter les Etats membres et la Commission à mobiliser tous leurs moyens disponibles pour renforcer le contrôle des frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes de l'Union ;
- b) de généraliser au plus tard au 1^{er} janvier 2012 la délivrance de visas biométriques et de créer progressivement des services consulaires communs ;
- c) de renforcer l'agence FRONTEX et d'envisager la création d'un système de gardes-frontières européens ;
- d) la mise en place, à partir de 2012 et en fonction des propositions de la Commission, d'un enregistrement électronique des entrées et des sorties.

(http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf)

10.4. Bâtir une Europe de l'asile

Le Conseil européen « rappelle solennellement que tout étranger persécuté a le droit d'obtenir aide et protection sur le territoire de l'Union européenne en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des

réfugiés modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et des autres traités y afférents ». Le Conseil exprime le souhait d'établir un régime d'asile européen commun, régime prévu dans le programme de La Haye.

(http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf)

A cet effet, le Conseil européen a convenu :

- a) de mettre en place en 2009 un bureau d'appui européen qui facilitera les échanges d'information, d'analyses et d'expériences entre Etats membres. Le bureau ne sera doté ni d'un pouvoir d'instruction, ni d'un pouvoir de décision. Sa mission sera de favoriser l'harmonisation des pratiques et des procédures.
- b) d'inviter la Commission à présenter des propositions en vue d'instaurer en 2012 une procédure d'asile unique ;
- c) de renforcer la coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés afin d'assurer une meilleure protection aux personnes qui en font la demande à l'extérieur du territoire des Etats membres de l'Union européenne.

(http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf)

Il s'avère qu'en fait, le Pacte n'a rien à dire sur l'asile. Particulièrement sur les carences de l'accord Dublin II, qui permet notamment aux États membres de l'Union de renvoyer des demandeurs d'asile vers des pays comme Malte ou la Grèce, où le statut de réfugié n'est quasiment jamais accordé. Par exemple, la Norvège (non membre de l'Union européenne, mais membre de Schengen), a cessé dans une période de renvoyer les demandeurs d'asile vers la Grèce, car elle estimait que la Grèce ne respectait pas leurs droits.

10.5. Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit

Le Conseil européen s'est engagé à aider au développement des pays concernés et « à bâtir avec eux un partenariat étroit favorisant les synergies entre les migrations et le développement ».

A cet effet, le Conseil européen a convenu :

- a) de conclure au niveau communautaire ou à titre bilatéral, des accords comportant des dispositions relatives aux possibilités de migration légale, à la lutte contre l'immigration irrégulière et à la réadmission ainsi qu'au développement des pays d'origine et de transit ;
- b) d'encourager les Etats membres à offrir aux ressortissants des pays partenaires des possibilités d'immigration légale. Le Conseil invite les Etats membre à privilégier des formes de migrations temporaire afin de ne pas priver les pays d'origine de leurs compétences ;
- c) de lutter ensemble pour combattre l'immigration clandestine ;
- d) de mieux intégrer les politiques migratoires et du développement pour améliorer les conditions de vie des populations des pays d'origine ;
- e) de promouvoir des actions de codéveloppement qui permettent aux migrants de participer au développement de leur pays d'origine.

http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf

Enfin, le Conseil a invité les Etats membres « à se doter d'indicateurs chiffrés pour évaluer l'impact et l'efficacité de leurs politiques ». (Idem)

Nicolas Sarkozy n'a évidemment pas initié toutes ces mesures car le traité de Lisbonne lançait déjà l'idée de politique d'immigration choisie. L'article 63 du traité précise « le droit des Etats membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers (...), sur leur territoire dans le but d'y chercher un emploi ».

11. Réactions

Le renforcement d'une véritable coopération pratique entre États membres et la création par ailleurs d'un bureau de soutien à l'asile, ont d'emblée été considérés comme des propositions positives par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le HCR a salué ainsi la référence que fait ce pacte à l'installation définitive des réfugiés, même si dans l'absolu il souhaite des efforts supplémentaires pour augmenter la participation des États membres à l'installation définitive des réfugiés à travers le monde.

Ce point de vue n'est pas partagé par tout le monde. En France, cette politique européenne est comparée à une ligne Maginot par la Cimade. Patrick Peugeot, son président, estime en effet qu'il s'agit là du plus gros mur qu'on ait fait.

Une partie de la presse française exprime aussi son scepticisme. *Le Point* publie le 8 juillet 2008 un compte rendu des articles publiés dans la presse française traitant de la politique européenne d'immigration.

Les optimistes tel Rémi Godeau dans *l'Est Républicain* estime que «confrontée à des États jaloux de leurs prérogatives, l'Union s'était jusqu'à présent contentée de demi-mesures. Elle est désormais en passe de se doter d'une vraie stratégie de gestion des flux migratoires.»

(<http://www.lepoint.fr/actualites-politique/la-presse-sceptique-sur-la-politique-d-immigration/917/0/258749>)

Patrick Fluckiger, dans *l'Alsace* de 7 juillet 2008, note également que « Nicolas Sarkozy, qui veut une Europe qui protège, arrive à point nommé avec son pacte.»

Pour Dominique Gerbaud, dans *La Croix*, « la force de la position française est de prendre ce dossier à bras le corps alors que jusqu'à présent, les dirigeants politiques étaient souvent dans l'incantation ou le déni ». (*Le Point*, 8 juillet 2008)

Les autres organes de presse, pour la plupart, montrent plus de prudence.

Jean Claude Kiefer dans *Les Dernières Nouvelles d'Alsace* estime que Nicolas Sarkozy a été contraint de réduire son projet de Pacte européen à la baisse. « De

compromis en compromis, le projet initial défendu avec fermeté par le Président Sarkozy garde le même emballage mais avec moins de contenu ».

(<http://www.lepoint.fr/actualites-politique/la-presse-sceptique-sur-la-politique-d-immigration/917/0/258749>)

La ligne éditoriale est la même dans de nombreux journaux :

« Un pacte très contestable et difficile à mettre en œuvre. Quelle est la chance de succès d'une ligne Maginot censée empêcher la libre circulation des hommes dans une économie de plus en plus mondialisée ? » Michel Lepiney – *Paris Normandie*.

« Prétendre que ce premier acte d'une présidence française [...] constituerait une avancée majeure pour l'intégration des politiques européennes serait pour le moins abusif.» Dominique Garaud dans *La Charente Libre*.

Citons enfin Maurice Ulrich qui dans *L'Humanité* dénonce « le chef de l'État et son gouvernement [...] tentent encore une fois de faire croire qu'il s'agit d'établir un libre contrat, dans lequel le candidat à l'immigration aurait certes des devoirs, mais dont dépendraient ses droits, sauf que le libre choix n'existe pas pour celui qui n'est pas de la forteresse Europe.» (*Le Point*, 8 juillet 2008)

12. La directive « retour »

La directive dite « retour », qui a pour objectif d'harmoniser les règles d'expulsion des sans-papiers, a été adoptée par les eurodéputés le 18 juin 2008. La durée de rétention pour les sans-papiers peut dorénavant atteindre dix-huit mois et être assortie d'une interdiction de séjour de cinq ans. Élément tout à fait nouveau, la directive ouvre la possibilité aux autorités d'expulser les mineurs. La réponse européenne aux problèmes posés par l'immigration se traduit par l'esquisse d'une « Méditerranée-frontière » justement là où on avait l'habitude d'évoquer un « creuset des civilisations ».

La directive concernant le « retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier » est également une illustration de l'harmonisation vers le haut des politiques répressives. La directive autorise les États membres à interner des personnes pendant

dix-huit mois parce que leur titre de séjour n'est pas en règle (article 15), ainsi qu'à placer en rétention (article 17) et à expulser (article 10) des mineurs non accompagnés.

Son article 4 mentionne qu'elle « s'applique sans préjudice des dispositions plus favorables ». Les articles 12 et 18 de la directive dispensent les autorités administratives de l'obligation d'assurer la traduction de leurs décisions dans la langue de l'étranger qu'elles concernent. Et, « en cas d'afflux massif et imprévu » de migrants, la directive dispense aussi de l'obligation de séparer les migrants arrêtés des détenus de droit commun et de réserver aux familles des lieux de rétention appropriés.

Pour le Conseil et le Parlement européens, cette directive est le premier texte de ce type dont l'élaboration et l'adoption sont l'œuvre conjointe. On peut aussi compter des membres du Parti socialiste européen (PSE) parmi les députés qui lui ont accordé leur vote. Pour justifier leur absence de résistance, les parlementaires ont invoqué leur engagement européen et leur sens des responsabilités. À cet égard, la déclaration de Manfred Weber, rapporteur parlementaire, est significative. En septembre 2007, il a remis le rapport prévoyant la protection des étrangers gravement malades et des mineurs isolés. Toutes ces propositions ont été retirées du compromis final sous la pression du Conseil :

« Nous avons là tout spécialement l'opportunité, avec ce dossier, qui traite d'un sujet d'actualité, de montrer pour la première fois, grâce à la procédure de codécision, que nous sommes capables d'agir et que nous voulons une Europe forte et humanitaire (...). Par conséquent, la question à se poser demain n'est pas de savoir si cette directive est idéale ou non. La question est simplement celle-ci : 'Fait-elle avancer l'Union européenne ?' » (cité par Michel Feher, op.cit. Propos extraits des débats parlementaires du 17 juin 2008. <http://www.europarl.europa.eu>)

Geneviève Garrigos, présidente d'Amnesty International France, désapprouve le pacte européen et, surtout, la directive « retour » qui, dit-elle, « *tire les droits des migrants vers le bas et privilégie un discours démagogique où les politiques migratoires ne cherchent pas à apporter des solutions respectueuses de la dignité humaine, mais attisent la peur, la discrimination, la xénophobie.*

Tout Etat a le droit de surveiller ses frontières, de contrôler l'entrée des étrangers sur son territoire, mais il ne peut pas le faire au détriment du respect des droits fondamentaux. Des droits indépendants de la possession de papiers, inaliénables, inhérents à la personne humaine. Les migrants avec ou sans papiers ont le droit d'être traités avec humanité et dignité. En stigmatisant les migrants " irréguliers ", en adoptant des mesures qui menacent leurs droits, les Etats membres ébranlent les valeurs fondatrices de l'Union et ternissent son image sur la scène internationale ». (La Chronique, mensuel d'AIF, numéro de janvier 2009)

13. Un exemple d'accord bilatéral sur la coopération. Paris et Madrid vont créer un état-major commun sur la sécurité

La *Déclaration sur la sécurité intérieure*, signée à Madrid, le 28 avril 2009, par le président de la République française, M. Nicolas Sarkozy et le président du gouvernement du Royaume d'Espagne, M. José Luis Rodriguez Zapatero, stipule :

« Pour lutter contre l'immigration irrégulière, la France et l'Espagne apporteront leur concours dans le cadre des opérations menées par l'agence FRONTEX en Atlantique et en Méditerranée. Les opérations communes viseront au démantèlement des filières clandestines et à l'interpellation des migrants en situation illégale. La présence d'officiers de liaison dans les services spécialisés sera par ailleurs accrue. De même, dans le cadre des réadmissions, les deux pays s'engagent à participer, chaque fois que nécessaire et que les deux pays le jugent opportun, aux vols groupés pour le retour des migrants en situation irrégulière dans leur pays. Ils décident de coordonner leur action et de s'apporter un soutien mutuel dans l'identification des pays d'origine des migrants clandestins et leur rapatriement. Ils s'engagent à mutualiser leurs efforts pour obtenir des pays d'origine des migrants illégaux la réadmission de leur concitoyens en situation irrégulière en France et en Espagne ».

<http://www.france24.com/fr/20090428-france-espagne-vont-creer-etat-major-commun-securite-sarkozy-zapatero-sommet>

Le succès de la collaboration contre la violence de l'ETA a été la base de l'élaboration de la déclaration sur la sécurité intérieure. Les équipes communes d'investigations franco-espagnoles, mises en place depuis 2004, ont eu un succès important qui a beaucoup affaibli l'organisation séparatiste basque.

Le temps où Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, critiquait les régularisations massives d'étrangers décidées par Madrid, accusant le gouvernement socialiste de José Luis Rodriguez Zapatero de créer « un appel d'air » pour la zone Schengen, semble oublié, et les deux pays affichent un front commun résolu contre l'immigration irrégulière. (*Le Monde*, 29.04.09)

14. Vers une Europe « forteresse » ? La nouvelle politique d'immigration française face à la politique européenne

L'Europe hésite actuellement, d'un côté, entre une ouverture destinée à pallier une natalité en baisse et, surtout, réclamée par les secteurs du BTP (Bâtiment et Travaux Publics), de la restauration et de l'agriculture. De l'autre côté, une fermeture de ses frontières est réclamée pour répondre aux angoisses de sa population. Angoisses souvent attisées par des politiciens. La mobilisation des chefs d'entreprise pour la régularisation des sans-papiers en Italie, en France et en Espagne est significative de la nécessité de leur présence. Même si c'est l'Europe de l'Est qui fournit dans un premier temps des migrants communautaires pour répondre à cette demande, elle risque de se retrouver à son tour devant la nécessité de faire appel à des migrants extérieurs à l'Union.

Selon l'ONU, entre 2000 et 2050, l'Union européenne devrait, pour maintenir le volume de sa population, accueillir 47,5 millions d'immigrés. Pourtant, ces prévisions ne prennent pas en considération le fait que les progrès technologiques rendent l'économie moins dépendante de forts contingents de main-d'œuvre.

On ne saurait dire si l'Europe est vraiment en train de devenir une Europe « forteresse ». Les opinions sont partagées entre les optimistes qui voient déjà une

Europe favorable à l'ouverture vers le monde, et ceux qui pensent que les Européens ont une tendance à se replier sur eux-mêmes et leurs États providence.

La France, pays des droits de l'Homme, continue à trier les migrants entre « utiles » et « inutiles » et à les mettre dans des camps de rétention.

Il reste à savoir si les migrants seront toujours regardés comme « les rejetons de la misère du monde » ou deviendront-ils des acteurs précieux pour affronter les défis du vieillissement des populations européennes et pour renouer avec le dynamisme économique ? Les expulsions et les quotas sont-ils compatibles avec les ambitions d'une Europe ouverte, juste et performante ?

Finalement, la politique d'immigration française n'est pas vraiment en contradiction avec les directives européennes ; la tendance à la sélection des immigrés est assez répandue dans l'Union européenne et elle commence aussi à recevoir le soutien de la loi européenne.

Il y eut le programme de travail quinquennal, dit « programme de Tampere », qui fut remplacé en novembre 2004 par le « programme de La Haye » pour la période 2005–2010. Ces programmes d'harmonisation des politiques européennes prévoyaient à l'origine trois axes principaux de travail : la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés, l'intégration des migrants en situation régulière, et, finalement, la lutte contre l'immigration irrégulière et le contrôle aux frontières. Cependant, on constate un recul sur les deux premiers volets dès la fin du programme de Tampere.

Des avancées ne peuvent être vraiment constatées qu'en ce qui concerne le troisième volet. Ainsi, en donnant la priorité au volet répressif, la France agit en complet accord avec l'actuelle politique européenne d'immigration. (Michel Feher : *Repenser la politique européenne d'immigration. Note pour Terra Nova*, publiée le 19 juin 2009)

14.1. L'asile et l'intégration

Concernant l'asile et l'intégration, on remarque une harmonisation vers le bas des politiques d'asile et d'intégration de l'Union européenne. Tout d'abord, les résistances des États membres ont freiné la volonté européenne d'harmonisation vers le haut. Les moyens d'obstruction des États membres ont été démultipliés par la règle de l'unanimité appliquée pour les décisions. Devant l'exigence de chaque État membre de voir ses dispositions propres prises en compte par la norme communautaire, on en est arrivé à des règles minimales. Ces dernières n'ont pas davantage favorisé les droits des immigrés que la convergence des dispositifs nationaux. Ensuite, nous avons vu se mettre en place une sorte d'harmonisation sur un minimum des normes concernant la situation des immigrés. Finalement, on en est arrivé à une harmonisation par le bas. Ainsi, pour justifier un abaissement des protections offertes par leurs législations nationales, beaucoup de pays vont s'en référer à ces normes européennes peu exigeantes.¹

L'exemple du regroupement familial illustre bien ce sujet. En effet, en 2000, la proposition initiale de la Commission européenne était plus libérale que la plus grande partie des législations des pays membres. Elle prenait en compte les couples non-mariés, également les couples du même sexe, sans condition de ressources ni de logement et en impliquant une notion inclusive de la famille. Par contre, le texte adopté en 2003 est nettement plus restrictif : il ne concerne que la famille nucléaire, il n'y est question que de mariage (ni l'union libre, ni l'union civile ne sont prises en compte). Par ailleurs, on y constate des critères de logement et de ressources, d'adaptabilité et d'intégration en ce qui concerne les enfants de plus de douze ans.²

1. Cette France-là, Volume I, Éditions La Découverte, 2009

2. Idem

Les lois Sarkozy I et II, puis la loi Hortefeux, ont progressivement restreint le regroupement familial. Les opposants à ces lois ont protesté, accusant la nouvelle législation de violer le droit de vivre en famille. C'est alors que les ministres français se sont référés à la directive européenne et aux dispositions des autres États membres pour se justifier.

S'agissant de l'harmonisation avec les lois européennes, on peut constater qu'en ce qui concerne la France, on a affaire à une harmonisation par le bas. Ses dispositions en matière de regroupement familial, qui comptaient parmi les plus généreuses, ont été en quelques années ramenées au niveau des législations les plus rigoureuses de l'Europe.¹

La même logique apparaît en ce qui concerne le droit d'asile. Le but du programme de Tampere était d'harmoniser les diverses procédures nationales pour garantir le « respect absolu du droit de demander asile », grâce à une « application intégrale et globale de la Convention de Genève ». Cependant, ce processus d'harmonisation a abouti à la directive du Conseil européen du 29 avril 2004. Après un long travail de compromis, la directive élabore des normes minimales qui n'encouragent guère les législations nationales à plus de générosité.

Bien au contraire, entre autres restrictions, cette directive introduit la notion d'« asile interne ». Cette disposition aide la législation européenne à exclure du droit d'asile les migrants qui pourraient trouver dans leur pays un endroit protégé, géré par des « organisations internationales et des autorités permanentes s'apparentant à un État ». C'est dans un projet de la directive de juin 2002 que cette notion apparaît pour la première fois. Avant même que la directive européenne ne soit adoptée, la France a transposé cette notion d'asile interne par la loi dite « Villepin » sur le droit d'asile du 10 décembre 2003.

1. British Council, Index des politiques d'intégration des migrants, Ined, 2007, dans *Cette France-là*

14.2. La lutte contre l'immigration irrégulière et le contrôle aux frontières

Un activisme européen remarquable a été initié par les politiques de contrôle aux frontières et d'expulsion des migrants en situation irrégulière. Afin de développer une politique ambitieuse, les États membres et l'Union européenne ont déployé des mécanismes financiers, opérationnels, juridiques et diplomatiques.

Deux objectifs se distinguent surtout dans cette politique : le souci de contrôle tant des frontières que des étrangers et le souci de faciliter les procédures de renvoi. Surtout du fait d'accords passés avec certains pays d'émigration et de transit, l'agence Frontex a vu ses moyens et ses missions se renforcer pour le contrôle des frontières. Ces accords donnent la possibilité aux patrouilles européennes de naviguer dans les eaux territoriales des pays d'émigration et de transit pour intercepter les bateaux qui en partent.

Le programme SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) espagnol, système de contrôle maritime et terrestre des côtes du sud de l'Espagne, bénéficie aussi d'un soutien financier de l'Europe. Ce dispositif coûteux de « blindage électronique » (radars, caméras thermiques et infrarouges, capteurs sensoriels, unité d'intervention rapide et camps d'enfermement) a eu pour effet de modifier les trajectoires des embarcations en les contraignant à choisir des itinéraires toujours plus longs et dangereux. Il est prévu que la Grèce se dote, à son tour, d'un dispositif du même type, avec le soutien de l'Union européenne.

La communautarisation du fichage des étrangers est déjà achevée au sein de l'Europe : la base de données biométriques des demandeurs d'asile, le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), le système d'information sur les visas (VIS) ou encore Eurodac.

En France, on voit apparaître des fichiers français du même type, comme Eloi, dans le contexte d'une européanisation des fichiers en matière d'immigration. Le fichier Eloi (comme « éloignement ») est créé par un arrêté du 30 juillet 2006, publié au Journal officiel le 18 août de la même année : il s'agit d'un « traitement de données à caractère personnel », justifié par la nécessité de « faciliter l'éloignement des

étrangers se maintenant sans droit sur le territoire ». À cet effet, depuis 2003, en France, les personnes qui hébergent des visiteurs étrangers sont déjà fichées et, au niveau de l'Union européenne, le système d'information sur les visas de court séjour (SIS) a étendu la mesure à l'espace Schengen.

Certains États membres souhaiteraient voir la création de camps hors du territoire européen. Dans ces camps seraient examinées les demandes d'asile des réfugiés. Ainsi, Tony Blair, le Premier ministre britannique, appelle en février 2003 à la création de tels dispositifs d'internement, appelés « zones de protection ». La même année, le Conseil européen réuni à Thessalonique, rejettera le projet de Tony Blair. Cependant, un an plus tard, l'Italie et l'Allemagne essaient de relancer le projet. La proposition est de nouveau rejetée au niveau communautaire, faute d'accord entre les ministres de l'Intérieur des cinq plus grands pays européens, réunis en octobre 2004 à Florence au sein du G5.

Faciliter les procédures d'éloignement est l'un des autres aspects répressifs de la politique européenne. C'est par exemple le financement des « charters européens » (expulsions groupées entre plusieurs États membres). Le président de la France, Nicolas Sarkozy, et le Premier ministre espagnol, José Luis Rodriguez Zapatero, ont fait une déclaration commune concernant les « vols groupés » organisés de concert par les deux pays pour l'éloignement des migrants en situation irrégulière.

L'Union européenne s'est particulièrement intéressée aux laissez-passer consulaires nécessaires à l'expulsion d'étrangers sans passeport. Elle a multiplié les accords de réadmission. Les États signataires prennent l'engagement non seulement à réadmettre, sans autre formalité, leurs ressortissants en situation irrégulière, mais également quelquefois des ressortissants de pays tiers qui seraient passés sur leur territoire. Des accords de réadmission peuvent être négociés par l'Union européenne elle-même. Le Conseil européen de Séville décida déjà en 2002 que tout accord – économique, culturel ou commercial – doit dorénavant comporter de telles clauses de réadmission.

La politique extérieure de l'Union européenne a maintenant intégré ces accords. Signé en 2000, l'accord qui lie l'Union européenne aux États ACP (79 pays d'Afrique,

Caraïbes, Pacifique) comporte une clause standard de réadmission selon laquelle tout accord négocié avec des États ACP implique que cet État accepte la réadmission de ses ressortissants sans formalité et de négocier des accords de réadmission des autres étrangers.

*« Respect des souverainetés nationales et alignement sur les législations les moins hospitalières pour tout ce qui concerne l'intégration et l'asile, communautarisation et coopération entre les Etats membres et l'UE dans les domaines de la surveillance et de la répression, enfin conditionnement de l'aide au développement à la collaboration militaire et policière des gouvernements des pays d'émigration : tels sont bien les traits distinctifs du bilan que l'on peut tirer des programmes de Tampere et de La Haye. Quant aux initiatives européennes les plus récentes, à savoir la directive « retour » et le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, on peut affirmer qu'elles creusent ces même traits jusqu'à la caricature ».*¹

1. Michel Feher : *Repenser la politique européenne d'immigration. Note pour Terra Nova*, publiée le 19 juin 2009

15. La Commission européenne critique la politique française d'asile

Après le démantèlement de la « jungle », la Commission européenne a estimé l'opération de police inefficace. Elle a regretté aussi les réticences des États européens à rendre plus faciles les procédures d'asile.

Le commissaire européen chargé des Libertés et de la Sécurité, Jacques Barrot a affirmé : « *L'heure des réponses purement nationales est dépassée. Ce phénomène exige des réponses européennes, afin d'aligner toutes les pratiques* ».

(<http://www.nordeclair.fr/Actualite/Depeches/2009/09/23/nef-1109602.shtml>)

Il a rappelé que « *la Commission a fait une proposition pour modifier les règles actuelles et permettre l'examen des demandes d'asile dans l'Etat où des parents proches du demandeur sont installés* » et il a aussi précisé qu' « *il doit s'agir de parents directs, père, mère, frère ou sœur. Pas des cousins* ». (Idem)

Le règlement actuellement en vigueur, dit « Dublin II », prévoit que les migrants doivent demander l'asile dans le premier pays par lequel ils sont entrés dans l'Union européenne, ce qui est en défaveur des pays de la périphérie comme l'Italie, la Grèce, ou Malte.

M. Barrot a exprimé clairement la position de la Commission européenne, insistant sur le fait que les problèmes posés par l'immigration ne peuvent être résolus que par une coordination européenne : « *La Commission a commencé à mettre la réponse européenne sur la table. Aux Etats de se montrer un peu plus solidaires et d'accepter cette entraide sans laquelle ils ne pourront pas résoudre les problèmes. (..) Sinon on retrouvera tôt ou tard les situations de migrants qui errent, stimulés par des passeurs et les Européens divisés seront beaucoup plus fragiles* ».

(<http://www.nordeclair.fr/Actualite/Depeches/2009/09/23/nef-1109602.shtml>)

La fermeture du camp a aussi été jugée inutile pour résoudre les problèmes de l'immigration par le Haut commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR). Le HCR a également « *appelé les autorités françaises à s'assurer que ceux qui veulent demander la protection du statut de réfugié aient accès à une procédure équitable et complète de demande d'asile, avec un droit d'appel effectif* ».

<http://www.nordeclair.fr/Actualite/Depeches/2009/09/22/nef-1108456.shtml>

Le HCR a relevé que « *la situation à Calais souligne, une fois encore, la nécessité pour les gouvernements européens d'intensifier leurs efforts pour arriver à un système européen d'asile commun, non seulement sur le papier, mais aussi dans la pratique* ». (Idem)

16. Les raisons de la politique d'immigration européenne. Est-elle une politique avantageuse pour l'Union européenne ?

Quant à l'analyse de l'actuelle politique européenne (et française) d'immigration, j'ai choisi de faire référence à la note distribuée aux candidats « progressistes » aux dernières élections européennes de juin 2009 par Michel Feher, président de l'association Cette France-là.

L'excédent de demandeurs de séjour par rapport aux capacités d'accueil des Etats de l'Union européenne constitue la prémisse sur laquelle repose la politique européenne à l'égard des immigrés. Le préambule du Pacte sur l'immigration et l'asile décrète que « L'Union européenne n'a (...) pas les moyens d'accueillir dignement tous les migrants qui espèrent trouver une vie meilleure ». Il convient donc de contenir leur afflux en accroissant les moyens alloués au contrôle des frontières et en renforçant les restrictions apportées à la délivrance des titres de séjour. Les immigrés, selon le Pacte, représenteraient déjà un poids difficilement supportable pour les finances publiques européennes, ainsi qu'une menace pour l'emploi et les salaires des autochtones. Or, si on consulte le rapport intitulé *L'emploi en Europe*, publié par la même Commission européenne en automne 2008, au moment où le Pacte est approuvé par le Conseil européen, on peut lire :

« *Les immigrants récemment arrivés ont largement contribué à la croissance globale de l'économie et de l'emploi (près d'un quart) dans l'Union depuis 2000, sans qu'il y ait eu de répercussions majeures sur les salaires et les emplois nationaux. Ils ont clairement permis de résorber les pénuries de main-d'œuvre et de compétences en étant généralement recrutés dans les secteurs où la demande étaient la plus forte,*

notamment dans les emplois peu qualifiés. Les données indiquent qu'ils sont généralement, avec les salariés originaires de l'Union, dans un rapport de complémentarité plutôt que de substitution, et qu'ils contribuent à la flexibilité du marché du travail ». ¹

Le rapport parle aussi de la nécessité d'une immigration croissante pour les décennies à venir afin de compenser une baisse trop brutale du nombre des personnes actives dans une Europe vieillissante.

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile affirme que les migrations « peuvent être une chance », à condition que les migrants possèdent les qualifications recherchées par les économies des pays d'accueil. Il s'agirait donc davantage de mettre l'accent sur la sélection des ressortissants extracommunautaires et ne pas faire baisser leur nombre. La distinction qui est à la base de la politique menée en France par Nicolas Sarkozy, entre « immigration choisie » et « immigration subie » s'europeanise. Le résultat visé par cette politique est une relance de l'immigration de main-d'œuvre au détriment de l'immigration familiale.

Beaucoup de critiques l'ont déjà affirmé, la division de la population immigrée en deux catégories distinctes ne correspond pas à la réalité. Les immigrés « choisis » aspirent également à vivre en famille et les immigrés « subis » souhaitent autant obtenir un travail que les migrants arrivés dans le cadre du travail.

D'un côté cette politique restrictive à l'égard du rapprochement des familles et des mariages mixtes (systématiquement soupçonnés d'être frauduleux) va nécessairement inciter les étrangers que les États européens désirent accueillir chez eux (les immigrés « de choix » dont les compétences sont recherchées partout) à choisir de ne pas venir s'installer en Europe. Le rapport *L'emploi en Europe* note en effet que l'Union européenne a du mal à attirer les migrants les plus qualifiés. Or, il est évident que si les recommandations du Pacte sont suivies d'effets, ce problème d'attractivité est loin de s'améliorer.

1. Communication de la Commission. Messages clés du rapport *L'emploi en Europe de 2008*, COM(2008), Bruxelles, 18 novembre 2008, p.5.

De l'autre côté, les titres de séjour liés à un emploi particulier – dans telle région et telle branche – ainsi que la subordination de leur renouvellement au maintien de cet emploi, ont un effet dissuasif sur des travailleurs suffisamment sollicités pour être en mesure de choisir leur pays de destination. Les titres de séjour ont aussi l'inconvénient de faire obstacle à la mobilité professionnelle et géographique des migrants admis. Selon le rapport *L'emploi en Europe*, les immigrés ont tendance à se déplacer plus aisément que les travailleurs de l'Union européenne, cette mobilité les rendant très adaptés à un marché du travail où la flexibilité est un atout majeur.

Ensuite sont à prendre en compte les problèmes liés au renouvellement des cartes de séjour. Ils poussent les migrants extracommunautaires à résider illégalement dans le pays d'accueil lorsque leur carte arrive à échéance. En effet, la peur de se heurter à un refus et de ne pas pouvoir revenir s'ils retournent chez eux, les incite à ne pas demander le renouvellement. Michel Feher souligne le fait que « les mesures qui procèdent de la distinction fallacieuse entre immigrés choisis et subis ne nuisent pas seulement à l'attractivité de l'UE pour les étrangers les plus qualifiés, au fonctionnement souhaité du marché du travail, aux finances publiques des Etats membres et aux intérêts des entrepreneurs, elles favorisent également l'augmentation du nombre d'immigrés en situation irrégulière ».¹

Il prend l'exemple des Polonais qui travaillent au Royaume-Uni et des Latino-Américains résidant en Espagne. Les premiers ont réagi à la montée du chômage lors de la crise économique en rentrant chez eux, sachant qu'ils pourraient revenir dans leur pays d'accueil si la conjoncture y redevenait favorable. De leur côté, les Latino-Américains ont réagi différemment, ne se risquant guère à quitter l'Espagne, même si le gouvernement de Madrid les y a incités financièrement. En tant que non-communautaires, ils redoutent que ce départ devienne irréversible.

1. Michel Feher : *Repenser la politique européenne d'immigration. Note pour Terra Nova*, publiée le 19 juin 2009

Bref, indépendamment de la situation économique, affirme Michel Feher, les permis de séjour conçus pour opposer l'immigration de travail à l'immigration familiale se montrent inappropriés aux migrations dites circulaires, que le Pacte voudrait encourager.¹

17. Cohésion sociale et intégration

Les dirigeants européens qui ont approuvé le Pacte sur l'immigration et l'asile soulignent la volonté de maîtriser les flux migratoires dans le but de préserver « la cohésion sociale des pays de destination » et d'œuvrer à la bonne intégration des immigrés en situation régulière – dans la mesure où ces derniers « risquent de faire les frais du malaise qu'une présence étrangère excessive ou mal gérée ne manquerait pas de susciter chez les autochtones ». Le Pacte somme les Etats membres « de se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales (...) », sans prendre en compte, par exemple, la Résolution 1568 de l'Assemblée parlementaire, votée le premier octobre 2007, et qui, notamment, prend acte « *du récent programme de régularisation que l'Espagne a réalisé en 2005 et qui a conduit à régulariser plus de 570 000 personnes ; elle estime que l'Europe peut tirer des leçons de cette expérience. En Espagne, le programme de régularisation a été accueilli avec satisfaction par les migrants en situation irrégulière, par la société civile, par les employeurs et par les syndicats, aussi bien que par la majorité des responsables politiques. (...). L'Assemblée considère que le succès de ce programme est à mettre au crédit des réponses qu'il a apportées à un certain nombre de besoins pressants. Les employeurs et les syndicats souhaitent que des salariés puissent être engagés légalement et désiraient échapper au risque de poursuites pénales ; les migrants en situation*

1. Michel Feher : *Repenser la politique européenne d'immigration. Note pour Terra Nova*, publiée le 19 juin 2009

irrégulière souhaitaient trouver la sécurité et un meilleur niveau de protection de leurs droits ; et le gouvernement devait s'attaquer à l'économie souterraine, augmenter les cotisations de sécurité sociale et les prélèvements fiscaux, et promouvoir l'Etat de droit. »¹

La directive « retour » a été ensuite approuvée par l'Assemblée même qui a voté cette résolution. Ainsi, elle n'a pas désapprouvé le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Elle a, par ailleurs, accordé très peu d'attention aux contradictions entre le Pacte et le rapport sur l'emploi en Europe.

Concernant la politique sarkozienne, elle n'a pas encore apporté de résultats significatifs et paraît n'avoir été qu'un moyen pour se rallier un certain électorat français pendant la campagne électorale.

18. Le point de vue des Nations Unies

Malgré l'opposition des opinions publiques, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a lancé, en 2009, un plaidoyer en faveur de l'immigration qui, une fois la récession passée, devra être utile aux pays riches.

Le PNUD souhaite bousculer les idées reçues sur l'immigration dans un rapport intitulé : « Lever les barrières : mobilité et développement humains ». L'auteur du rapport, Jeni Klugman, juge qu'une fois la récession mondiale passée, la demande de main-d'œuvre étrangère démarrera de nouveau. (<http://www.undp.org/french/>)

En outre, elle affirme que la récession constitue justement une occasion exceptionnelle de faire avancer les discussions et les réformes sur les politiques migratoires. Le temps ne serait donc plus au protectionnisme contre les immigrants, mais, au contraire, aux réformes qui pourraient promouvoir des avantages sur le long terme, même si l'auteur reconnaît que convaincre l'opinion publique sera difficile.

1. Assemblée parlementaire, « Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière », Résolution 1568 (2007) : texte adopté par l'Assemblée le 1^{er} octobre 2007 (29^e séance).

Partant du principe que vivre là où on le désire est un élément clé de la liberté humaine, le PNUD cherche à démontrer que les flux migratoires profitent non seulement aux migrants, mais aussi aux pays d'accueil et aux pays d'origine.

Il va sans dire que ce document ne défend pas une libéralisation effrénée, étant donné que les populations des pays d'accueil ont le droit de modeler leurs propres sociétés. Il s'avérerait donc plus indiqué d'augmenter l'accès aux secteurs ayant un fort besoin de main-d'œuvre, également pour les emplois peu qualifiés.

Etonnant à première vue, ce sont les habitants des pays pauvres qui sont le moins mobiles. Ainsi, moins de 1% des Africains ont émigré vers l'Europe. Parmi les immigrants internationaux, moins de 30% se déplacent d'un pays en développement vers un État développé. Ils étaient estimés à 188 millions pour 2010, soit 2,8% de la population mondiale.

À l'inverse de ce que l'on pourrait penser, le rapport affirme que les immigrants développent les activités économiques du pays d'accueil et donnent par là-même plus qu'ils ne reçoivent eux-mêmes. Il est démontré par diverses enquêtes que l'immigration permet d'augmenter l'emploi dans les communautés d'accueil, qu'elle permet d'augmenter le taux d'investissement dans les entreprises locales et, aussi, qu'elle ne surcharge pas le marché local de l'emploi.

En premier lieu, ce sont les immigrants qui en profitent. Ceux venant des États aux PNB les plus faibles voient en moyenne leurs revenus multipliés par 15, leur mortalité infantile se trouve divisée par 16 et leur taux de scolarisation doublé.

Pour accélérer ce processus, le PNUD recommande une série de dispositions comme donner un plus large accès à un plus grand nombre de travailleurs immigrants, mais également de garantir le respect des droits fondamentaux des nouveaux arrivants, notamment en matière de santé, d'éducation et de droit de vote.

Conclusion

En France comme ailleurs, l'extrême droite a toujours évoqué les périls de l'immigration, qu'elle compare à une invasion. Elle a nourri sa rhétorique xénophobe en soulignant l'opposition entre les logiques européennes, apparentées au cosmopolitisme et celles qui relèvent des États, réputés seuls capables de préserver leur identité nationale. En réalité, on a affaire à une complémentarité, à une émulation entre les dispositifs nationaux et européens de la politique d'immigration.

Ainsi, tout en ayant l'avantage de la coopération européenne en matière de contrôle des frontières, la France a pu se prévaloir des directives européennes pour diminuer les droits qu'elle offrait jusqu'alors en matière de regroupement familial et d'asile.

La signature du Pacte européen sur l'immigration et l'asile a montré que la France peut aussi jouer un rôle moteur dans la définition d'une politique commune. La France a fait preuve d'initiative également pendant le sommet européen sur l'intégration, pour faire adopter la défense des identités nationales au niveau européen.

Analysant les politiques d'immigration européenne et française, on constate qu'elle se rapproche beaucoup dans le fond : elles constituent des politiques répressives, qui prônent l'ouverture des frontières européennes seulement aux immigrés choisis en fonction des besoins des pays membres.

Aujourd'hui, la politique française d'immigration semble indissolublement liée à la personnalité du président de la République, Nicolas Sarkozy. On ne peut pas analyser la politique française d'immigration sans faire référence à son initiateur. Que se cache-t-il derrière cette politique intransigeante contre les immigrés, qui parfois culmine en allant au-delà de ce que les directives européennes préconisent en matière d'immigration, comme nous pouvons constater en filigrane dans les pages précédentes ?

Les derniers événements autour des Roms en sont une flagrante illustration. Les forces d'ordre s'attaquent à une minorité ethnique, en rasant des camps de Roms, bien que ceci soit en contradiction avec l'idée fondatrice de l'Union européenne, qui prône

la libre circulation des marchandises, des services et des citoyens. Les expulsions des Roms sont aussi en contradiction avec la règle qui veut que chaque expulsion d'un citoyen soit soumise à une procédure individuelle au cas par cas. Faut-il y voir la marque d'une mue des mentalités au sein de la droite française ? Ou, encore, l'émergence d'une nouvelle droite qui s'est ajoutée à l'ancienne ? Ou est-ce avant tout la politique très personnalisée d'un président ?

On serait porté à penser que la vieille droite française est assez statique et se plaît à rester sous la pesanteur de ses traditions qui, a priori, ne sont pas contre l'immigration. À partir de là, si nous nous penchons sur la personnalité du Président, nous pouvons peut-être y trouver des éléments d'explication.

Nicolas Sarkozy n'est pas un président comme les autres dans la tradition française d'après-guerre. Il n'est pas foncièrement contre les immigrés, il admet ceux qui s'extirpent de leur condition pour rejoindre l'élite financière, la classe supérieure. On constate qu'il a désigné deux secrétaires d'Etats et une ministre issues de l'immigration : Rama Yade, Fadéla Amara et Rachida Dati. Il abolit même la barrière des langues - il peut parler le langage des banlieues. Il déshabille le rapport de force de ses formules de politesse. Pour lui, la classe supérieure est consubstantielle à l'existence d'une classe moyenne et d'une classe inférieure. Dans ce contexte, la seule valeur à poursuivre est l'accession et le maintien dans la classe supérieure. D'une certaine façon, il ravive et remet au goût du jour cette vieille notion de lutte des classes que l'on croyait surannée.

Ainsi, beaucoup d'éléments le font apparaître comme l'exemple type de l'opportuniste politique. Dans la mesure où cela lui rend service, il peut faire appel à des personnalités socialistes, comme Bernard Kouchner, Eric Besson et Fadéla Amara. Il peut rompre avec ses promesses de campagne : quatre mois avant son élection il disait qu'il ne toucherait pas à la retraite à soixante ans. Un an après, il réitère sa promesse. Mais plus tard il change d'avis. Son flirt avec l'électorat d'extrême droite est sans doute aussi de circonstance et purement électoraliste. Il a perçu dans le combat contre les immigrés un élément porteur.

On pourrait dire de Nicolas Sarkozy qu'il est berlusconien, mais avec une certaine rigueur en plus. L'acharnement systématique de Nicolas Sarkozy contre les immigrés paraît en définitive un type de commerce de circonstance. La grande question reste de savoir s'il laissera des traces durables. Une autre grande question est de se demander si Nicolas Sarkozy n'est pas le champion d'une droite nouvelle, décomplexée et plus brutale.

Appendice : Les propositions de Nicolas Sarkozy sur l'immigration

(<http://elections.lesechos.fr>) :

- Poursuivre et renforcer la politique d'immigration choisie.
- Adapter les flux annuels d'immigration aux besoins et aux capacités d'accueil de la France, en fixant des plafonds en fonction des différentes voies d'entrée (immigration économique, asile, regroupement familial...).
- Mieux équilibrer l'immigration économique et l'immigration familiale.
- Mettre en place un système de points pour attirer les personnes étrangères qualifiées ou répondant à un besoin du marché du travail, sans porter atteinte aux intérêts des pays d'origine.
- Renforcer les conditions de revenu et de logement pour le regroupement familial, afin que vivre en France soit un projet fondé sur le travail, pas sur le bénéfice de prestations sociales.
- Réformer les procédures en matière d'éloignement pour plus d'efficacité.
- Interdire à tout étranger reconduit dans son pays d'origine d'obtenir un visa ou un nouveau titre de séjour en France dans les cinq ans qui suivent.
- Attirer les meilleurs étudiants étrangers en fonction des besoins de l'économie de la France et de ceux des pays d'origine.
- Signer des traités de codéveloppement et d'immigration concertée avec les pays sources d'immigration.
- Accorder des titres durables de circulation aux étrangers venus se former en France en échange d'un engagement de revenir dans leur pays d'origine pour se consacrer à son développement.
- Réformer l'aide médicale de l'Etat en la reversant aux personnes vraiment nécessiteuses.
- Créer un grand ministère de l'immigration et de l'intégration regroupant l'asile, l'immigration, la politique des visas et l'intégration.
- Créer un ensemble unique d'agents de l'Etat en charge de l'immigration et de l'intégration, ayant pour vocation de servir aussi bien dans les consulats que dans les préfetures.

- Renforcer la police européenne aux frontières.
- Contrôler les entrées sur le territoire européen, mais aussi les retours dans le pays d'origine.
- Créer un réseau consulaire unique entre les pays de l'Union européenne pour la délivrance des visas.
- Conditionner la politique de délivrance des visas aux efforts de chaque pays d'origine pour reprendre ses clandestins.
- Développer l'utilisation des technologies biométriques dans les documents officiels.
- Mettre en place un pacte européen de l'immigration entre les grandes nations européennes, qui comporterait des obligations en matière de régularisations et d'éloignement des clandestins.
- Créer une procédure unique d'asile en Europe et un office européen de l'asile chargé d'examiner les demandes.
- Proposer un traité multilatéral en matière de migrations, prévoyant des droits et des devoirs pour les pays sources et les pays de destination, et créer une organisation mondiale chargée de le faire appliquer.
- Faire de la lutte contre les passeurs, les esclavagistes modernes, les filières criminelles d'immigration, une priorité de la coopération policière internationale.
- Renforcer les obligations de connaissance du français et de respect des valeurs républicaines pour le regroupement familial et l'accès à la nationalité française.
- Appliquer la loi matrimoniale française à tous les couples vivant en France.
- Soutenir en priorité les associations d'accueil des migrants qui expriment les valeurs françaises fondamentales : laïcité, égalité hommes femmes, rôle de la famille, promotion par le travail et l'éducation...
- Agir spécialement auprès des femmes et leur faire connaître leurs droits, les aider à acquérir le français, leur donner une formation professionnelle, les sensibiliser à l'importance de la réussite scolaire de leurs enfants.
- Créer une carte permanente de séjour pour les étrangers installés depuis longtemps en France et qui respectent les lois et les principes français.

Nicolas Sarkozy entend aussi limiter l'immigration en aidant les pays d'émigration à se développer. Pour arriver à faire baisser le nombre des émigrants provenant des pays pauvres, il veut fixer des priorités et obtenir des résultats en matière d'aide au développement.

- Recentrer la politique d'aide au développement de la France sur l'Afrique et la soumettre à des obligations de résultats.
- Augmenter ses moyens et se donner comme priorité la santé des femmes et des enfants, la formation professionnelle et technique, la formation des enseignants, le développement de l'agriculture et l'équipement en infrastructures essentielles (transports, énergie, etc.).
- Renforcer les systèmes locaux de santé afin de permettre une utilisation optimale des fonds publics dont sont dotées les initiatives internationales de lutte contre les grandes pandémies et contre les maladies indigentes et émergentes.
- En matière d'aide au développement, n'accorder le soutien de la France qu'aux régimes qui défendent la démocratie et qui luttent activement contre la corruption.
- Refonder la politique africaine de la France sur des relations transparentes et officielles entre pays démocratiques.
- Développer les coopérations entre sociétés civiles et les coopérations universitaires.
- Utiliser le service civique pour développer les missions d'assistance et de coopération.
- Permettre l'insertion du sport africain de haut niveau, locomotive pour le développement, l'éducation et la paix par la moralisation du recrutement extérieur des footballeurs et des basketteurs professionnels et le développement des compétitions nationales et régionales.
- Donner la possibilité aux étrangers qui résideraient régulièrement en France de déduire de leurs impôts tout ou partie des sommes investies dans le développement de leur pays d'origine, tout comme cela est pratiqué en matière de défiscalisation des investissements outre-mer.

- Mettre en place une banque européenne du codéveloppement dont l'objet serait de mobiliser l'épargne d'environ 12 millions d'immigrés dans l'Union européenne et ceci en faveur du développement de leurs pays d'origine.
- Instaurer un véritable partenariat euro-méditerranéen (Euromed), afin de tenter de constituer un espace de stabilité et de prospérité aux frontières de l'Europe, qui en outre permettrait d'envisager un développement du continent africain
- Stimuler les marchés régionaux.
- Favoriser enfin la coopération sud-sud entre PVD
- Instituer une exception agricole pour le continent africain dans le cadre des négociations en cours à l'Organisation Mondiale du Commerce. Il s'agirait essentiellement de viser à développer l'agriculture vivrière et d'obtenir à moyen terme une véritable autosuffisance alimentaire.

Bibliographie :

- Ayral, Michel (1995) : *Le marché intérieur de l'Union européenne*, La Documentation Française
- Barou, Jacques (2006) : *Europe, terre d'immigration, Flux migratoires et intégration*, Presses universitaires de Grenoble
- Barthélémy, Anne-Isabelle, Catherine Benoît, Vincent Berthe, Carolina Boe et Collectif (2009): *Cette France-là, 06 05 2007 / 30 06 2008 : Volume 1*, Éditions La Découverte
- Bernard, Philippe (2002) : *Immigration, le défi mondial*, Éditions Gallimard
- Calvet, Louis-Jean et Jean Véronis (2008) : *Les mots de Nicolas Sarkozy*, Seuil
- Feher, Michel : *Repenser la politique européenne d'immigration. Note pour Terra Nova*, publiée le 19 juin 2009
- Gaudin, Michel (2008) : *Du candidat au Président : Discours et boniments de Nicolas Sarkozy*, Éditions Le Bord de l'Eau
- Gourevitch, JP (2007) : *Les migrations en Europe*, Acropole
- Guillaume, Jacques (2003) : *La France dans l'Union européenne*, Belin.
- Héran, François (2007) : *Le temps des immigrés*, Seuil
- Lequin, Yves (2006) : *Histoire des étrangers et de l'immigration en France*, Larousse
- Lochack, Danièle (2007) : *Face aux migrants, état de droit ou état de siège ?*, GISTI
- Magnette, Paul (2003) : *Le régime politique de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po.
- Maillot, Agnes (2007) : *Identité nationale et immigration*, Les carnets de l'information
- Richard, Jean-Luc (N° 916, septembre 2005 du *Problèmes politiques et sociaux*) : *Les immigrés dans la société française*, La Documentation Française
- Sarkozy, Nicolas (2007) : *Ensemble*, XO Éditions
- Sarkozy, Nicolas (2008) : *Témoignage*, Fixot, XO Éditions
- Stora, Benjamin (2007) : *Immigrations. L'immigration en France au 20^{ème} siècle*, Hachette
- Todd, Emmanuel (2008) : *Après la démocratie*, Éditions Gallimard

Tribalat, Michèle (2010) : *Les yeux grands fermés, L'immigration en France*, Éditions Denoël

Weber, Serge (2007): *Nouvelle Europe, nouvelles migrations. Frontières, Intégration, Mondialisation*, Éditions du Félin.

Weil, Patrick (2004) : *La France et ses étrangers*, Éditions Gallimard

Weil, Patrick (2008) : *Liberté, égalité, discriminations*, Grasset & Fasquelle

<http://www.migreurop.org> - Publication de l'[Atlas des migrants en Europe](#), *Géographie critique des politiques migratoires* (Armand Colin, sept 2009)

<http://www.hci.gouv.fr> - Le Haut Conseil à l'intégration

www.insee.fr - L'Institut national de la statistique et des études économiques

<http://admi.net/jo/19980512/INTX9700112L.html> - Loi no 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile

www.legifrance.gouv.fr - Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

<http://elections.lesechos.fr> - Les propositions de Nicolas Sarkozy lors de la présidentielle 2007

http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/juillet/lettre_de_mission_adressee_a_m_hortefeux_ministre_de_l_immigration_de_l_integration_de_l_identite_nationale_et_du_codeveloppement.79040.html - 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

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524004&dateTexte> - Loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

<http://www.france24.com/fr/20090428-france-espagne-vont-creer-etat-major-commun-securite-sarkozy-zapatero-sommet> Paris et Madrid vont créer un état-major commun sur la sécurité

<http://www.immigration.gouv.fr/> - Le Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

<http://www.ldh-france.org/Enfants-enfermes-lettre-ouverte-du> - Ligue des Droits de l'Homme Enfants enfermés : lettre ouverte du président de la LDH au ministre de l'immigration

<http://www.nordeclair.fr/Actualite/2009/09/22/nef-1108430.shtml> Calais : les migrants expulsés de la «jungle»

<http://www.nordeclair.fr/Actualite/Depeches/2009/09/23/nef-1109602.shtml> - Calais : la commission européenne juge l'opération de police sans effet

<http://www.nordeclair.fr/Actualite/Depeches/2009/09/22/nef-1108456.shtml> - Calais : le HCR juge la fermeture du camp inutile pour résoudre le problème des migrants

<http://www.undp.org/french/> - Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_fr.htm - Traité de Maastricht sur l'Union européenne

http://europa.eu/legislation_summaries/other/133100_fr.htm - Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI)

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0463.asp> - Rapport de M. Xavier de Roux sur le projet de loi constitutionnelle relatif au mandat d'arrêt européen

http://europa.eu/scadplus/glossary/amsterdam_treaty_fr.htm - Traité d'Amsterdam

<http://www.senat.fr/rap/r99-438/r99-4380.html> - Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la

coopération européenne dans le domaine de l'immigration, par M. Paul MASSON, Sénateur.

http://coordep.fr/coord/coord/sommet_de_tampere.htm - Le Sommet de Tampere

www.ena.lu/laeken_european_council_14_15_december_2001-020700088.html - Le Conseil européen de Laeken

http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=811 - Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0127:FIN:FR:PDF>
Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, présentée par la Commission

<http://www.senat.fr/europe/r09072008.html> - Réunion de la délégation pour l'Union européenne du mercredi 9 juillet 2008

www.cimade.org - La Cimade, Service œcuménique d'entraide

http://www.challenges.fr/depeches/politique_economique/20080624.FAP0386/sarkozy_veut_durcir_la_politique_dimmigration_de_lue.html - Sarkozy veut durcir la politique d'immigration de l'UE

http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_limmigration_et_lasile_FR.pdf - Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008

<http://www.lepoint.fr/actualites-politique/la-presse-sceptique-sur-la-politique-d-immigration/917/0/258749> - La presse sceptique sur la politique d'immigration

<http://www.europarl.europa.eu> - Le Parlement européen

www.senat.fr - Le Sénat, France

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/07-08/c0708063.asp> – Audition, commune avec la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et la délégation pour l'Union européenne, de M. Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire

<http://www.parti-socialiste.fr/communiqués/le-bilan-de-brice-hortefeux-18-mois-d-injustice-et-de-desordre> - Le bilan de Brice Hortefeux : 18 mois d'injustice et de désordre

<http://www.tnova.fr/images/stories/publications/notes/134-immigration.pdf> - Repenser la politique européenne d'immigration, par Michel Feher, philosophe, président de l'association *Cette France-là*