

Réflexions sur la loi relative à l'immigration et à l'intégration du 24 Juillet 2006

*Catherine WIHTOL de WENDEN **

La charpente de la Loi Sarkozy du 24 juillet 2006, « oui à l'immigration choisie, non à l'immigration subie », est ici démontée pièce par pièce, aussi bien au niveau de ses présupposés criants que dans sa négation des droits les plus fondamentaux, au premier rang desquels le droit de vivre en famille. A y regarder de près, cette Loi qui se drape de sécurité pour mieux dissimuler une gestion purement économique de l'immigration, générera à coup sûr des effets pervers insoupçonnés.

La loi du 24 juillet 2006, dite « loi Sarkozy », introduite dans le débat politique dès juin 2005 sous le slogan « Oui à l'immigration choisie, non à l'immigration subie », s'inscrit dans une nouvelle donne politique, tant européenne que nationale. Bien que ses décideurs n'aient pas jugé bon d'introduire le terme de quotas pour en définir l'esprit, ils ont pris note du nouveau contexte dans lequel s'inscrivent les migrations à l'aube du vingt-et-unième siècle : une compétition mondiale pour le recrutement des élites les plus qualifiées et les plus créatives, le vieillissement de la population européenne d'ici 2030, les pénuries de main d'œuvre, qualifiée et non qualifiée, les défis de l'intégration et de l'exclusion pour les Etats providence, la nécessaire réponse à l'exode des cerveaux à l'égard des pays de départ, le maintien de politiques sécuritaires en matière de contrôle des frontières et d'asile, le jeu des restrictions en matière de regroupement familial et de droit d'asile, pourtant encadrés par les droits de l'homme, les réticences de l'opinion publique à l'égard de nouveaux flux et de l'installation des immigrants. Ces données sont parfois contradictoires entre elles quant à l'ouverture ou à la fermeture des frontières, au désir d'attirer les uns et de dissuader les autres. Elles émanent de courants politiques, de groupes d'intérêt ou de militantismes différents. Elles rendent les processus de décision plus complexes.

* Directrice de Recherche CNRS (CERI)

Par-delà le discours européen en demi-teinte qui est sorti depuis les années 2000 de ces tendances parfois antagonistes, leur transcription dans la nouvelle loi française est une réponse en noir (l'immigration subie) et blanc (l'immigration choisie), révélatrice de la prise en compte des changements survenus dans les impératifs affichés : c'est la fin de l'ère de l'« immigration zéro », lancée par Charles Pasqua en 1993, ce sont aussi les nécessités électorales en terme d'affichage politique. Mais la loi de 2006 est surtout le reflet d'une reconfiguration des acteurs qui président à la politique d'immigration. Le camp pro-immigration, jadis cantonné à une fraction de la gauche favorable à l'ouverture des frontières au nom des droits de l'homme, s'est étendu à une fraction du patronat qui manque de main d'œuvre. Comme dans le passé des trente glorieuses, il souhaite revenir à une politique plus libérale que celle de la suspension, depuis trente-deux ans, de l'immigration de travail salarié, au nom de l'opposabilité de l'emploi, traduite en 1994, sur le plan européen, en préférence européenne à l'emploi. Lors des régularisations dites massives qui ont eu lieu en France, en 1982 et 1997, 30% des régularisés travaillaient dans le bâtiment et les travaux publics et dans des métiers qualifiés de « 3D » (dirty, difficult, dangerous), qui n'intéressent guère les jeunes Français ni les chômeurs. Une autre fraction de la droite est sensible à la nécessité d'attirer les élites dans un contexte de concurrence mondiale dans des secteurs de pointe comme l'informatique. Une fraction plus sécuritaire de celle-ci est en revanche favorable au discours sur le contrôle renforcé des frontières, la lutte contre l'immigration clan-

destine, les dangers d'une immigration familiale incontrôlée pour l'intégration et les charges publiques et le durcissement du droit d'asile. Tous ces ingrédients se retrouvent dans la loi du 24 juillet 2006.

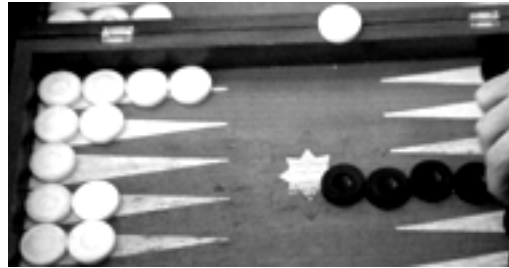
L'influence de l'Europe libérale

Une politique d'ouverture sélective : comparée aux lois précédentes sur l'immigration qui ne proposaient rien pour sortir de la suspension de l'immigration de travail salarié décidée en 1974, la loi « Sarkozy » s'annonce sous un jour novateur. Elle prend en compte la nécessité d'une entr'ouverture des frontières en lien avec les besoins du marché du travail, dans un contexte de compétitivité mondiale « des compétences et des talents ». Elle reconnaît l'intérêt économique et pour l'intégration d'une immigration à des fins professionnelles et la légitimité de l'immigration comme constitutive d'une France pays d'immigration. A défaut d'un vote annuel sur

le nombre d'immigrés admis à entrer légalement, comme au Canada, aux Etats-Unis, en Australie et en Nouvelle Zélande, un rapport annuel du Gouvernement au Parlement français

pourra faire état des besoins annuels de main d'œuvre et des chiffres souhaités de nouveaux entrants.

Elle accepte aussi l'idée d'une immigration qui circule, qu'elle soit sélective ou saisonnière, permettant en outre aux étudiants de devenir salariés, ne serait-ce que pour une courte période et aux élites diplômées et entrepreneuriales de s'installer. L'accent est



mis sur la mobilité, la circulation des hommes, des compétences et des idées, s'inspirant d'une approche fonctionnelle de l'immigration, qualifiée par de nombreuses associations d'« immigration jetable ». Elle s'inscrit dans une logique européenne, celle du Livre vert de 2005, des expériences britannique d'attraction des élites et allemande de permis « à points » mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2005, voire italienne et espagnole de quotas de main d'œuvre dans les secteurs qui en manquent. L'idée de favoriser un réseau d'élites francophiles donne à la politique migratoire un profil d'influence culturelle dans les pays tournés vers la France. En revanche les moins qualifiés, saisonniers, ne se voient délivrer que des cartes de trois ans, ce qui accroît le coût de l'opération d'accueil quand il faut la renouveler. Cette politique s'inspire du retour au libéralisme économique, laissant à l'Etat l'exercice de sa souveraineté dans le pré carré du contrôle des clandestins, de l'immigration familiale et de l'asile.

Enfin, elle inscrit le développement dans la politique d'immigration. Mais l'idée que pour empêcher la fuite des cerveaux il faut encourager leur retour, ce qui aidera au développement des pays d'origine, mérite d'être débattue. Beaucoup de pays d'origine souhaitent l'émigration à cause des transferts de fonds qu'elle apporte (14 milliards d'euros envoyés par les migrants travaillant dans l'Union européenne en 2005 vers les pays d'origine), de la diminution du chômage et de l'exportation de la contestation sociale. Ils forment parfois plus de qualifiés qu'ils ne peuvent en absorber sur leur propre marché du travail, pour l'« exportation ». L'immigration est souvent une source de modernisation des mentalités. Mais croire aux transferts de technologie induits par les immigrés ayant de l'expérience et un savoir acquis requiert de rester modeste car l'infrastructure manque et peu de migrants ont un profil de chef d'entre-

prise. Beaucoup d'élites et de qualifiés n'ont aucune possibilité de pouvoir exercer leurs talents chez eux quand des régimes autoritaires et clientélistes barrent l'accès à ceux qui ne font pas partie de leur entourage immédiat. Croire au retour nécessite d'accepter que les retours se feront en nombre limité. Aménager les conditions de délivrance des titres de travail aux jeunes diplômés dans la perspective du retour et favoriser le retour des étudiants dès lors qu'il est nécessaire au développement et à la modernisation des pays d'origine suppose de croire que ces pays soient en mesure d'apprécier cet apport et que l'étudiant ou l'élite diplômée ait nécessairement un sentiment d'allégeance à l'égard de son pays d'origine. Or, comment peuvent-ils se sentir une quelconque obligation quand leur pays est en guerre, corrompu, non démocratique, qu'il ne leur donne rien et où ils ne doivent rien à un Etat qui parfois n'existe pas ? Quel intérêt peut-on avoir à l'égard du développement d'un pays où il n'y a aucun espoir de voir la situation s'améliorer à l'échelle d'une vie ? Et pourquoi admettre enfin que seules les élites puissent circuler ? Des réseaux transnationaux de développement, créés par des associations de migrants non qualifiés sont aussi porteuses de mobilité et de développement local.

L'affirmation d'une politique régionale quant aux « indésirables »

Cette démarche consiste à appeler immigration subie les flux résultant de l'application de droits fondamentaux (droit d'asile, droit de vivre en famille) reconnus par la Constitution et par les traités internationaux dont certains à valeur universelle (Convention de Genève de 1951 sur le droit d'asile). Elle s'inscrit sur plusieurs registres.

La lutte contre l'immigration clandestine est renforcée, notamment par l'accroissement prévu des reconductions à la frontière. Mais l'effet dissuasif de la politique d'éloignement et de l'arrêt des régularisations « de droit » est limité dans les pays où l'immigration est une question de survie, quand l'Etat n'a qu'une faible légitimité auprès de ses administrés et peut difficilement se faire le relais du contrôle des frontières car il garde une approche positive de son émigration. L'amalgame consistant de surcroît à croire que c'est parce qu'on est en situation irrégulière qu'on est mal intégré était présent dans les attendus du projet de loi. Or, beaucoup d'entrées illégales se font dans la perspective de l'existence potentielle (et effective) d'un emploi. C'est pourquoi l'immigration est appelée à se poursuivre malgré les politiques restrictives.

La conditionnalité du titre de séjour à l'intégration future : ici, on assiste à la surestimation des bienfaits du contrat d'accueil et d'intégration : combien de Français « de souche » seraient « recalés » à l'exercice ? Dans l'histoire de l'immigration, en France et ailleurs, c'est plus par l'insertion dans le monde du travail et la vie familiale que s'est faite l'inclusion dans la société d'accueil, que grâce à l'adhésion à un credo civique, même si les cours de langue qui y sont adjoints (et qui ont toujours existé, notamment dans le cadre associatif) ne peuvent qu'être bénéfiques aux nouveaux entrants.

Les restrictions au droit d'asile, déjà inscrites dans la loi de décembre 2003 (asile interne, pays d'origine sûrs, pays tiers sûrs) : beaucoup de situations précaires sont liées à l'entrée en clandestinité des déboutés du droit d'asile une fois leurs droits épuisés. Ceux qui ne sont ni expulsables ni régularisables (les « ni...ni ») et seraient utilisables sur le marché du travail ne se voient proposer aucune solution d'insertion professionnelle légale ni

de séjour et sont laissés dans la clandestinité par crainte qu'ils ne constituent un « facteur d'appel ».

Le droit de vivre en famille et au mariage se voit restreint par la suite de présupposés présents dans la loi :

- l'illégalité de séjour de l'un des membres du couple ne signifie pas nécessairement que l'union soit frauduleuse. De nombreux travaux de recherche montrent que beaucoup de mariages considérés comme « blancs » par l'administration ne le sont pas.

- Ce n'est pas parce que les migrants entrés pour motif familial ont du mal à s'insérer sur le marché du travail qu'il faut restreindre le droit de vivre en famille. Il faudrait faciliter au contraire leur accès au marché du travail par des mesures de soutien spécifiques. Précariser le regroupement familial, c'est aussi mettre en péril l'intégration..

Il n'y a aucun lien nécessaire entre repli communautaire et séjour clandestin. La plupart des recherches existantes montrent que le repli communautaire est le fait de gens installés de longue date qui se « bricolent » une identité tournée vers le pays d'origine, mais souvent plus traditionnelle que les mœurs de celui-ci et à l'égard du pays d'accueil, par difficulté de s'y sentir pleinement reconnu.

L'intégration, condition d'une immigration durable : c'est souvent l'inverse qui s'est produit dans le passé, l'immigration durable créant l'intégration, car sinon comment savoir s'il y aura intégration ou non ? Ce présupposé entraîne une précarisation accrue car cinq ans de séjour régulier sont nécessaires pour avoir la carte de dix ans et deux ans pour le regroupement familial. La carte de résident après dix ans de séjour peut être supprimée si les conditions d'intégration ne sont pas rem-

plies : comment faire si des enfants sont nés en France, futurs Français et insérés ici ?

Il en va de même de l'accès à la nationalité. Allonger la durée d'accès à la nationalité, c'est aller à l'encontre d'une France pays d'immigration élective : les grands pays d'immigration du monde (Etats-Unis, Canada, Argentine, Australie, Nouvelle Zélande...) ont une politique d'acquisition rapide de la nationalité.

En conclusion, la loi du 24 Juillet 2006 a voulu restaurer une politique d'immigration dont la France, selon le ministre de l'Intérieur, a été dépourvue depuis trente ans : attirer les élites, inscrire la gestion des flux de population dans le développement des pays d'origine, créer une véritable obligation d'intégration pour l'immigration qui s'installe, tels sont les objectifs affichés. Mais, à la veille des élections présidentielles, ces objectifs se doublent d'un volant sécuritaire déjà présent dans les premières lois « Sarkozy » de novembre et décembre 2003 : celles-ci n'étaient-elles pas assez dissuasives ? Quelle était l'utilité de faire voter une seconde loi présentée comme le complément d'un diptyque sinon pour répondre aux peurs de l'invasion ? Si la loi prend en compte de nouveaux facteurs entrant dans la prise de décision en matière migratoire, largement absents des lois précédentes, elle ne manque pas de présupposés susceptibles de générer nombre d'effets pervers dans la gestion des nouveaux venus. ■

