



**HAL**  
open science

## Le coût des frontières

Emmanuel Blanchard

► **To cite this version:**

Emmanuel Blanchard. Le coût des frontières. Collectif. La liberté de circulation, un droit, quelles politiques?, GISTI, <http://www.gisti.org/spip.php?article2126>, 2011. hal-00746522

**HAL Id: hal-00746522**

**<https://hal.science/hal-00746522v1>**

Submitted on 29 Oct 2012

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

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

Dernier ajout : lundi 25 juin 2012, 17:54  
 URL de cette page : <http://www.gisti.org/spip.php?article2126>  
**Accueil du site > Publications > Penser...**

PENSER L'IMMIGRATION AUTREMENT

## Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ?

Présentation / Lecture en ligne

### Introduction

#### I. Le bilan funeste de la fermeture des frontières

**Des droits fondamentaux sacrifiés**, Danièle Lochak

**Le coût des frontières**, Emmanuel Blanchard

#### II. Des alternatives en trompe-l'œil

**Évolution des discours et continuités politiques**, Danièle Lochak

**Les migrations circulaires : innovation ou recyclage ?** Claudia Charles

**L'illusion du codéveloppement**, Violaine Carrère

#### III. Dépasser les solutions nationales

**Le scénario « migrations sans frontières »**, Antoine Pécoud

**Vers une gouvernance mondiale des migrations ?**, Mélodie Beaujeu

**Pour un droit à immigrer vers l'Union européenne**, Yann Moulrier-Boutang

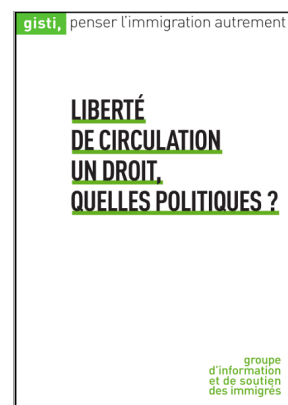
#### IV. Dynamiques économiques et droits sociaux

**Économie mondiale et circulations migratoires**, El Mouhoub Mouhoud

**Droit de circuler et protection sociale**, Antoine Math

**Annexes** (*sommaire annexes*)

**Éléments bibliographiques**



**L'impression de cette page nécessite 124 feuilles (recto),  
 aussi n'hésitez pas à nous commander l'édition papier, ce qui  
 vous permettra d'aider le Gisti et de profiter d'une belle maquette.**

## Introduction

« Rien peut-être ne rend plus sensible le formidable recul qu'a subi le monde depuis la Première Guerre mondiale que les restrictions apportées à la liberté de mouvement des hommes et, de façon générale à leurs droits (...) Il n'y avait pas de permis, pas de visas, pas de mesures tracassières ; ces mêmes frontières, qui, avec leurs douaniers, leur police, leurs postes de gendarmerie, sont transformées en un système d'obstacles, ne représentaient rien que des lignes symboliques qu'on traversait avec autant d'insouciance que le méridien de Greenwich [1] ».

Cette vision d'un « âge d'or » où chacun circulait librement, décrit par Stefan Zweig dans ses souvenirs, ne doit pas être idéalisée : les conditions d'existence des immigrés étaient en effet marquées par une grande précarité, du fait de l'absence de protection dans les rapports avec les employeurs, de xénophobie et de discriminations de toutes sortes.

Reste que, au tournant du XXe siècle, les contrôles migratoires ne pesaient pas comme aujourd'hui sur ceux qui

cherchaient à fuir leur pays. Le « système d'obstacles » qui, au cours des années 1930, piégea de nombreux exilés, a aujourd'hui atteint un haut degré de raffinement technologique et de cruauté. Les guérites, les hommes en armes, les barbelés, les visas et autres papiers d'identité n'ont pas disparu et sont maintenant doublés de dispositifs électroniques, de données biométriques, de techniques de fichage et de contrôles à distance. Ces funestes évolutions font que le « droit à quitter son propre pays » reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 comme une leçon à tirer de l'« ère des catastrophes » est remis en cause sous la pression des pays du Nord. Les exilés sont refoulés, certains sont internés dans des camps, d'autres disparaissent avant même d'avoir pu atteindre les rivages des pays qui les rejettent en tant qu'« indésirables ».

Les chercheurs et militants qui ont contribué à ce volume montrent comment la politique dite de « fermeture des frontières » s'est muée, au cours des années 1990, en véritable « guerre aux migrants » sacrifiant les principes même du « vivre ensemble » de la communauté humaine. Les coûts humains, sociaux et économiques d'une « gestion des migrations » qui s'attaque aux droits et aux intérêts des migrants et des pays du Sud sont maintenant bien connus. Ces constats de plus en plus partagés ont d'ailleurs contribué à ce que la critique de la fermeture des frontières s'étende et s'approfondisse. Les rares groupes militants qui, au milieu des années 1990 [2], proposaient un changement de paradigme fondé sur le droit des individus à circuler sont maintenant rejoints sur ces lignes par de nombreux experts et organismes internationaux. Aujourd'hui, l'appel à « lever les barrières [3] » n'est plus l'apanage de la critique radicale. Une réflexion se met en place sur les réformes à entreprendre pour y parvenir.

Cette réflexion ne défend pas le retour au « monde d'hier », dans lequel la circulation était permise sans être accompagnée d'un droit à l'installation, favorisant ainsi l'exploitation économique des migrants. Elle écarte également pour les mêmes raisons de nouvelles formes contraintes de mobilité (comme les migrations « circulaires », prônées dans le cadre de la gestion « concertée » des flux migratoires). Liberté de circulation, liberté d'installation et égalité des droits forment un triptyque hors duquel les politiques d'immigration ne peuvent qu'engendrer discriminations et affaiblissement des droits fondamentaux.

Ces propositions ne se contentent pas non plus de renouveler les vains appels à élever le niveau des économies des pays d'émigration pour tarir les volontés migratoires. L'idée que le développement économique des pays d'origine constituerait une alternative aux migrations qu'il s'agirait de contenir est en effet devenue largement obsolète. D'une part, parce que le développement actuel - caractérisé par le bouleversement des économies traditionnelles, la multiplication de puissants réseaux technologiques et sociaux de communication et l'épuisement des ressources de la biosphère -, loin de les tarir, ne fait qu'encourager les volontés migratoires. D'autre part, parce qu'en retour, les migrations elles-mêmes nourrissent ces dynamiques de développement vers une économie de plus en plus mondialisée.

Les analyses présentées dans ce volume entendent d'abord rappeler quelques évidences sur le caractère naturel des migrations et leurs apports, tant pour les populations des pays d'accueil que d'origine.

Mais surtout, elles invitent à penser plus globalement l'évolution des politiques migratoires comme un « symptôme » de la défaillance des modes actuels d'organisation des sociétés humaines. Dans le contexte d'une mondialisation libérale censée s'autoréguler mais qui, de fait, externalise ses coûts sur des populations assignées à résidence et privées de droits fondamentaux, la liberté de circulation dans l'égalité des droits apparaît ainsi comme la seule façon équitable de permettre à toute personne d'échapper aux déterminismes de son lieu de naissance. C'est aussi le seul levier qui oblige à dépasser les égoïsmes nationaux afin que les inégalités de « développement », le pillage des richesses et les déséquilibres environnementaux soient véritablement pris en compte.

\*

\*\*

Ce recueil rassemble, autour des contributions de plusieurs intervenants à une journée d'étude organisée par le Gisti en novembre 2009 « La liberté de circulation : un droit, quelles politiques ? », quelques textes qui ont jalonné la réflexion du Gisti sur la liberté de circulation depuis le milieu des années 90. Longtemps « inaudibles », ces constats et ces analyses se veulent un outil pour contrer les politiques actuelles d'emmurement du monde et les tentatives d'assignation à résidence des populations du Sud.

## I. Le bilan funeste de la fermeture des frontières

*Au commencement du monde, alors que tout était commun à tous, chacun pouvait, à son gré, voyager et se rendre dans un pays quelconque.*  
Vitoria, de indis, 1542

Dès l'origine, la doctrine du droit international s'est interrogée sur la condition de l'étranger et sur l'articulation entre souveraineté de l'État et liberté de circulation. Si, au bout du compte, la liberté de circulation n'est toujours pas garantie en tant que telle par le droit international, les entraves qui y sont mises aujourd'hui remettent gravement en cause, au point de les vider de leur contenu, nombre de libertés et droits fondamentaux pourtant reconnus par la communauté internationale, par exemple le droit de chercher asile pour échapper à la persécution, le droit de ne pas être arbitrairement détenu ou le droit de ne pas subir des traitements « inhumains ou dégradants ».

Toutes ces entraves se traduisent en termes de coûts, au niveau individuel et collectif, aussi bien pour les sociétés d'arrivée que pour celles de départ : coût en vies humaines, atteintes aux libertés, déstabilisations sociétales, coûts économiques sont inextricablement mêlés.

### Des droits fondamentaux sacrifiés

Danièle Lochak Gisti, professeure de droit à l'université Paris Ouest-Nanterre La Défense

Si on analyse l'impact sur les droits fondamentaux des politiques d'immigration des États occidentaux, et plus particulièrement de la politique européenne d'immigration et d'asile, fondées sur la fermeture des frontières, on constate qu'elles produisent des effets à trois niveaux. Elles ont d'abord des conséquences sur la situation des étrangers installés régulièrement sur le territoire des États dits « d'accueil » ou qui ont vocation à s'y installer en entravant l'exercice normal d'un certain nombre de droits fondamentaux. On pense notamment aux obstacles mis à l'immigration de famille sous couvert d'intégration, à la politique restrictive de reconnaissance de la qualité de réfugié ou encore à la précarisation des bénéficiaires de l'immigration « choisie ». Elles ont aussi des répercussions sur la situation des migrants qui, notamment par l'effet de ces législations et de ces pratiques restrictives, se maintiennent ou sont maintenus en situation irrégulière, les régularisations ne se faisant qu'au compte-gouttes, « pour des motifs humanitaires ou économiques », selon la formule du Pacte européen pour l'immigration et l'asile. La plupart des droits sociaux sont refusés aux sans-papiers et ils ne sont pas toujours en mesure d'exercer les droits qui leur sont théoriquement reconnus, soit en raison des pratiques des services auxquels ils ont affaire, soit par crainte d'être dénoncés. Car la traque policière sous toutes ses formes - contrôles d'identité, visites domiciliaires, fichage, usage de la force, etc. - fait partie du lot quotidien des étrangers et prioritairement des sans-papiers. À quoi s'ajoutent les renvois forcés, de plus en plus à haut risque (accords de réadmission, vols conjoints...), l'enfermement pour des périodes de plus en plus longues, les mauvais traitements qui inévitablement les accompagnent. Il faudrait aussi, pour être complet, évoquer les dérives plus générales engendrées par la politique de fermeture des frontières comme l'accoutumance à la répression, la dégradation de l'esprit public, l'encouragement à la délation... - autrement dit la remise en cause d'un certain nombre de principes de l'État de droit et de la démocratie. Ces politiques ont enfin un impact sur le sort de tous ceux - migrants économiques et réfugiés confondus, si tant est qu'on puisse encore les distinguer - qu'elles visent à empêcher d'atteindre les frontières de l'Europe.

On se focalisera ici prioritairement sur le sort de ces derniers et sur les mesures qui visent à les maintenir à distance des frontières de l'Europe (ou des États Unis, ou de l'Australie...) par lesquelles se concrétise le plus directement la dénegation de la liberté de circulation transfrontières. Certes, la politique de fermeture des frontières forme un tout, et on ne peut pas dissocier ces entraves à la liberté de circulation du sort des sans-papiers non plus que du sort des immigrés installés légalement dans un pays d'accueil. Mais les analyses juridiques ne manquent pas sur la légalité des restrictions apportées aux droits fondamentaux des étrangers dans les pays d'accueil par les législations internes des

États : les juridictions internes, les juges constitutionnels, la Cour européenne des droits de l'homme ont eu à de multiples reprises l'occasion de statuer sur la question de la constitutionnalité et de la conformité aux conventions internationales des mesures adoptées par les États. Et même si on peut contester les solutions auxquelles aboutit la mise en balance des droits fondamentaux avec les impératifs étatiques, qu'il s'agisse du droit au respect de la vie privée et familiale ou du droit de ne pas être arbitrairement détenu, les questions ne sont pas escamotées. L'analyse est moins avancée, en revanche, nous semble-t-il, s'agissant de la liberté de circulation transfrontières, de son existence même, de sa valeur, des limites qui peuvent lui être apportées au regard du droit international.

Nous entendons montrer ici que si la liberté de circulation transfrontières n'est pas garantie en tant que telle par le droit international conventionnel ou coutumier, les entraves qui lui sont apportées aujourd'hui n'en sont pas moins contraires à des principes généraux ou à des règles précises du droit international, notamment parce qu'elles aboutissent à la violation de droits qui, eux, sont bel et bien garantis en tant que tels. Car les barrières qu'on dresse devant les migrants ne menacent pas seulement la liberté de circulation mais aussi d'autres droits et libertés dont la liberté de circulation est la condition d'exercice, à commencer par le droit de chercher asile pour échapper à la persécution, la liberté individuelle qui implique le droit de ne pas être arbitrairement détenu ou encore le droit à la vie [4].

### **Droit des individus, droits des états ?**

D'un point de vue historique, on relève un paradoxe : la liberté de circulation n'a été appréhendée comme un droit subjectif appartenant à chaque individu qu'à l'époque moderne, à partir du xv<sup>e</sup> et du xvii<sup>e</sup> siècles, au moment même où la constitution d'États jaloux de leur souveraineté était inéluctablement amenée à en restreindre la portée. Car la souveraineté de l'État entre directement en conflit avec la liberté de circulation, et c'est précisément sur l'articulation entre l'une et l'autre que la doctrine du droit international s'est très tôt interrogée. « La migration est, et a toujours été, un formidable laboratoire de l'évolution du droit international général. Depuis les origines de cette discipline juridique, la condition de l'étranger a constitué un aiguillon du droit international. Elle est longtemps demeurée son thème de prédilection [5] ».

S'il vaut la peine de rappeler la façon dont les auteurs ont pensé la liberté de circulation dans le passé, c'est parce qu'on y trouve énoncées des problématiques dont certaines paraissent encore d'une brûlante actualité. La doctrine du droit international a toujours été tiraillée entre deux conceptions opposées : l'une, héritière de Vitoria et Grotius, faisant prévaloir la liberté de communication sur les prérogatives des États ; l'autre, représentée notamment par Vattel, proclamant au contraire le droit des États souverains de défendre l'entrée de leur territoire aux étrangers en fonction de leurs intérêts propres.

Vitoria, surtout connu pour ses écrits sur les droits des Indiens face au colonisateur espagnol, consacre dans son ouvrage célèbre, *De Indis* (1542) [6], un chapitre au « droit naturel de société et de communication ». Ce principe général, qui inclut la liberté des mers et du commerce, lui permet, certes, de fonder le droit des Espagnols d'aller et de vivre aux « Indes », sur les territoires qu'ils ont découverts, droit que d'autres fondaient sur le pouvoir universel de l'empereur et du pape, et cela sans que les « barbares » puissent les en empêcher dès lors qu'ils ne leur portent pas préjudice. Mais il en tire cependant des conséquences beaucoup plus générales. Il part du constat que, « au commencement du monde, alors que tout était commun à tous, chacun pouvait à son gré voyager et se rendre dans un pays quelconque ». Et l'on ne voit pas, dit-il, « que cette faculté ait été enlevée aux hommes par la division des biens : car jamais il n'a été dans l'intention des nations de supprimer par cette division les rapports réciproques des hommes ». La libre circulation des hommes, qui découle de « ce que la raison naturelle a établi entre tous les peuples », lesquels tiennent tous pour sacré le devoir d'hospitalité, s'impose donc à tous. Par conséquent, un État ne peut pas, en principe, défendre aux étrangers l'accès de son territoire, car sa souveraineté sur celui-ci n'est pas absolue : elle est restreinte par le droit général de société et de communication, qui est un droit naturel. Vitoria reconnaît toutefois que ce droit n'est pas illimité, que la liberté de circuler n'est pas inconditionnelle, qu'elle ne doit causer « aucune injustice ni aucun préjudice au pays hôte » et qu'un État peut interdire aux étrangers son accès pour un motif raisonnable. La libre circulation n'en reste pas moins une règle universelle.

On retrouve chez Grotius, au siècle suivant [7], quoique déjà atténuée, l'idée qu'il existe un droit général de communication : Grotius estime que les États doivent reconnaître aux étrangers le droit de passage et de séjour - ainsi que le droit d'établissement si ces personnes ont été chassées de leur patrie. Le principe du libre accès pacifique des étrangers s'applique non seulement aux choses communes comme la mer mais aussi aux terres susceptibles d'appropriation, « pourvu qu'il s'effectue sans armes et ne soit point à charge au peuple qui le permet ». Du droit de libre passage il fait par la suite découler un droit au séjour... temporaire : « On doit aussi permettre à ceux qui transportent leurs marchandises ou qui passent de séjourner quelque temps soit pour leur santé, soit pour quelque autre juste sujet ; car ce séjour est compris au nombre des usages innocents » [8]. On trouve aussi chez Grotius des considérations très modernes sur l'asile : il érige en obligation pour l'État d'accueil d'accorder protection sur son

territoire aux étrangers chassés de leur pays et qui sont « les victimes d'une haine imméritée », par opposition à ceux qui ont commis quelque chose de nuisible à la société.

Avec Vattel [9], la perspective change car c'est la souveraineté qui l'emporte désormais : d'après lui, chaque État souverain a le droit de « défendre l'entrée de son territoire, soit en général à tout étranger, soit en certains cas ou à certaines personnes, selon qu'il le trouve convenable au bien de l'État ». L'État doit toutefois respecter les préceptes du droit naturel : « il ne peut sans des raisons particulières et importantes refuser ni le passage, ni même le séjour, aux étrangers qui le demandent pour de justes causes. Car le passage ou le séjour étant, en ce cas, d'une utilité innocente, la Loi Naturelle ne lui donne point le droit de le refuser ». Reste qu'en cas de conflit entre le droit souverain de l'État et le « droit naturel de l'étranger » c'est le premier qui prévaut, de sorte que le droit d'entrer n'est qu'un droit imparfait. Le passage suivant mérite d'être cité assez longuement, car il exprime très exactement la contradiction qui résulte, aujourd'hui encore, du fait que le droit inconditionnel de quitter un pays ne trouve pas sa contrepartie dans le droit d'entrer dans un autre pays, contradiction sur laquelle on reviendra plus loin :

« Un homme, pour être exilé ou banni, ne perd point sa qualité d'homme, ni par conséquent le droit d'habiter quelque part sur la terre. Il tient ce droit de la Nature ou plutôt de son Auteur, qui a destiné la terre aux hommes pour leurs habitations [...]. Mais si ce droit est nécessaire et parfait dans sa généralité, il faut bien observer qu'il n'est qu'imparfait à l'égard de chaque pays en particulier. Car, d'un autre côté, toute Nation est en droit de refuser à un étranger l'entrée de son pays, lorsqu'il ne pourrait y entrer sans la mettre dans un danger évident ou sans lui porter un notable préjudice [...] En vertu de sa Liberté naturelle, c'est à la Nation de juger si elle est ou si elle n'est pas dans le cas de recevoir cet étranger. Il ne peut donc s'établir de plein droit et comme il lui plaira dans le lieu qu'il aura choisi [...] ; et si on [le] lui refuse, c'est à lui de se soumettre [10]. »

Vattel réserve aussi l'exception fondée sur le droit de nécessité : dans l'hypothèse où des étrangers se présentent à la frontière poussés par la tempête ou s'ils n'ont aucun autre moyen de se soustraire à un péril imminent, ils peuvent forcer le passage qu'on leur refuse injustement. Cette remarque trouve elle aussi une résonance particulière dans le contexte actuel, puisque ce sont des raisons souvent vitales qui poussent les exilés à franchir clandestinement les frontières [11].

La doctrine du droit international est restée par la suite partagée entre ces deux écoles. La doctrine de Vattel, interprétée de façon simplificatrice, sans tenir compte de ses nuances, a été suivie par un grand nombre d'auteurs. Elle a toutefois suscité, à la fin du xix<sup>e</sup> siècle, la réaction d'une nouvelle doctrine qui renoue avec les thèses de Vitoria et affirme l'existence d'un « droit de communication » qui trouve son fondement dans l'interdépendance et la solidarité des États, même s'il doit être concilié avec leur sécurité.

Cette nouvelle doctrine s'exprime notamment au sein de l'Institut de droit international, instance non gouvernementale où s'élabore la doctrine du droit international. La tonalité, à la fin du xix<sup>e</sup>, est nettement en faveur de la liberté de circulation. En 1888, l'Institut adopte un rapport qui rappelle que « tout État fait partie de la communauté des nations, dont l'ensemble forme l'humanité » et que, « comme tel, il ne lui est pas permis de s'isoler ni d'isoler son territoire de tout contact avec le reste du monde » car alors « il se mettrait lui-même hors la loi et hors la communauté des nations ». Trois ans plus tard, il se prononce à une forte majorité en faveur du principe selon lequel la matière de l'admission des étrangers n'est pas laissée à la compétence exclusive de l'État mais appartient au droit international. En 1892, l'Institut adopte un projet de règlement dans lequel on peut notamment lire, à propos de l'admission des étrangers :

« L'entrée libre des étrangers sur le territoire d'un État civilisé ne peut être prohibée d'une manière générale et permanente qu'à raison de l'intérêt public et de motifs extrêmement graves, par exemple à raison d'une différence fondamentale de mœurs ou de civilisation [sic] ou à raison d'une organisation ou accumulation dangereuse d'étrangers qui se présenteraient en masse.

La protection du travail national n'est pas à elle seule un motif de non admission.

L'État conserve le droit de restreindre ou de prohiber temporairement l'entrée d'étrangers en temps de guerre, de troubles intérieurs ou d'épidémie. [...] L'entrée ou le séjour des étrangers ne peuvent être subordonnés à la perception de taxes excessives [...]. L'entrée du territoire peut être interdite à tout individu étranger en état de vagabondage ou de mendicité, ou atteint d'une maladie de nature à compromettre la santé publique, ou fortement suspect d'infractions graves commises à l'étranger contre la vie, la santé des personnes ou contre la propriété ou la foi publique, ainsi qu'aux étrangers condamnés à raison desdites infractions ».

On trouve encore, dans un projet de convention sur l'émigration élaboré par l'Institut en 1897, un article stipulant que « Les États contractants reconnaissent la liberté d'émigrer et d'immigrer aux individus isolés ou en masse sans

distinction de nationalité. Cette liberté ne pourra être restreinte que par décision dûment publiée des gouvernements et dans les limites rigoureuses des nécessités d'ordre social et politique ».

Il ne s'agit là, il faut y insister, que de propositions formulées par une organisation non gouvernementale et qui n'ont jamais été entérinées par les États. Notons aussi que si la tonalité générale est favorable à la liberté de circulation, les prérogatives reconnues aux États sont loin d'être négligeables, car la liste des motifs pour lesquels ils peuvent faire obstacle à la liberté de circulation et qu'ils apprécient souverainement est longue.

### Quelle souveraineté étatique ?

Si l'on se tourne à présent vers le droit positif, on constate que la souveraineté des États est incontestablement première et la liberté de circulation des individus seconde. Ce qui ne veut pas dire que tout soit permis aux États. En 1931, un auteur [12] rendait compte de l'état du droit international dans les termes suivants : la règle générale, c'est que la liberté des États n'est pas arbitraire mais doit rester dans les limites des nécessités d'ordre social et politique. Les motifs qui justifient la non admission d'un étranger peuvent être subjectifs ou objectifs : ils peuvent se trouver dans la personne de l'étranger qui, par son dénuement, sa maladie, sa qualité de criminel, son activité politique ou toute autre cause constitue un danger pour l'État ou ses ressortissants ; ils peuvent aussi se trouver dans une situation anormale de l'État lui-même : épidémie, troubles intérieurs ou crise sociale. Il convient aussi de faire une distinction entre les personnes qui se rendent à l'étranger pour y faire un séjour passager et les individus qui ont l'intention d'y transférer leur domicile : car aucun État ne peut tolérer que des étrangers s'établissent sur son territoire au détriment de ses propres ressortissants. On relève que cette dernière remarque prend le contrepied du principe posé par l'Institut du droit international en 1892 selon lequel la protection du travail national ne devrait pas constituer un motif de non admission.

Georges Scelle, dans son Précis de Droit des Gens, estimait de son côté qu'il fallait introduire une distinction nette entre la réglementation de l'émigration et celle de l'immigration. « Le principe de liberté s'impose d'une façon plus absolue au premier cas qu'au second, écrivait-il, car l'interdiction de quitter le sol national sans autorisation est une nouvelle forme de servage ». En matière d'immigration, en revanche, on peut comprendre « que les gouvernements se soient montrés soucieux de garder ici une large compétence discrétionnaire » pour tenir compte de considérations d'intérêt étatique en matière sanitaire, en matière de sécurité ou en matière économique, voire en matière morale [13].

S'il n'existe pas de droit subjectif à la libre circulation opposable aux États, tout dépend donc, en pratique, de la façon dont ceux-ci utilisent leurs prérogatives souveraines : ils peuvent soit assouplir soit au contraire restreindre les conditions d'entrée sur leur territoire. La pratique des États a beaucoup varié selon les époques, en fonction de plusieurs paramètres. Les périodes de crise - politique ou économique - à l'intérieur de l'État de destination, a fortiori les crises internationales et les périodes de guerre jouent au détriment de la liberté de circulation transfrontières. Inversement, celle-ci est mieux assurée dans les périodes de calme et de prospérité et lorsque les États peuvent trouver avantage à la liberté des échanges. On ne peut donc pas déceler à cet égard d'évolution linéaire en faveur des droits des individus à l'échelle des deux derniers siècles. Si le passeport international tend à être un peu plus systématiquement exigé par les législations nationales au cours du xix<sup>e</sup> siècle, la plupart des pays, dans le dernier tiers du xix<sup>e</sup>, ne font pas un usage systématique de ces moyens légaux. La pratique se libéralise, et le visa n'est pas exigé. En revanche, on voit se multiplier des politiques spécifiques visant à faire obstacle à l'entrée des étrangers « indésirables », notamment par le biais d'un examen policier à l'entrée sur le territoire. En fonction des circonstances, on se base sur la richesse des voyageurs appréciée en fonction de la classe dans laquelle ils voyagent, on multiplie les motifs de refus d'accès au territoire : maladie, insuffisance de moyens d'existence, dangerosité présumée du demandeur..., on exige des taxes dissuasives, on établit des contingents par nationalité.

Mais si, à la veille de la Première Guerre mondiale, la formalité du passeport a dans les faits presque entièrement disparu en Europe sauf en Russie, en Turquie et en Roumanie, dans l'immédiat après-guerre passeport et visa redeviennent la règle, sauf exceptions conventionnelles. Les tentatives au niveau international en vue d'assouplir ce régime se trouvent entravées par la volonté des États-Unis de garder la maîtrise de leur politique d'immigration, par les problèmes particuliers posés par le régime bolchevique, enfin par la montée des régimes totalitaires.

Les transformations qui affectent la société internationale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ne débouchent pas pour autant sur l'affirmation d'un principe de liberté de circulation et d'établissement d'un État à l'autre. Et cela en dépit de la proclamation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui modifiait la façon de penser la souveraineté, et en dépit de la proclamation universelle des droits de l'homme placés sous la protection de la communauté internationale. Comme le relève Monique Chemillier-Gendreau [14], le paradoxe n'est qu'apparent, dans la mesure où les pays nouvellement indépendants sont jaloux de leur souveraineté et ne souhaitent pas y renoncer en se liant par un principe général de liberté d'accès. Si l'on n'a pu éviter, dans les discussions sur le périmètre des droits de l'homme, d'évoquer la liberté d'aller et de venir entre États, on ne l'a donc finalement reconnue qu'à moitié : le droit international



des droits de l'homme a consacré la liberté de circulation des nationaux et limité les prérogatives des États vis-à-vis de leurs ressortissants mais n'a pas consacré celle des étrangers vis-à-vis desquels le principe de souveraineté continue à l'emporter.

Au regard des conventions relatives aux droits de l'homme, en effet, aucun État n'est tenu d'accepter l'entrée et la présence sur son territoire d'un individu qui n'est pas son national. Les textes ne reconnaissent de droits qu'aux nationaux :

« Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays » (Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, art. 13-2).

« Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays » (Pacte international sur les droits civils et politiques, art. 12-4) [15].

« Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'État dont il est le ressortissant » (Protocole n° 4 à la CEDH, art. 3-2).

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a rappelé à plusieurs reprises que ni la Convention ni le Protocole n° 4 ne garantissent en soi le droit pour un étranger d'entrer ou de résider dans un pays déterminé. Chaque arrêt pose comme prémisse la souveraineté de l'État, indiquant que « les États contractants ont le droit indéniable de contrôler souverainement l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire ». Ce principe « bien établi » est présenté comme une norme supérieure aux droits de l'homme dont la protection est demandée, même si ceux-ci viennent limiter le pouvoir discrétionnaire des États : on peut se reporter ici à la jurisprudence fournie et bien connue relative à l'article 8, d'une part, qui protège la vie privée et familiale et à l'article 3, d'autre part, qui, prohibant la torture et les traitements inhumains et dégradants, interdit aux États de renvoyer un étranger vers un pays où il risquerait d'être victime de tels traitements.

La souveraineté des États joue même lorsqu'est en cause le droit d'asile. La Déclaration universelle de 1948 proclame que « devant la persécution toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays » (art. 14). Mais elle ne reconnaît pas un véritable droit à l'asile puisque chaque État reste maître de décider souverainement s'il entend ou non accepter sur son territoire l'étranger qui réclame protection, sous réserve de ne pas le renvoyer vers son pays d'origine. La Convention de Genève n'oblige pas elle non plus les États à accueillir les réfugiés sur leur territoire, se bornant à énoncer un principe de non-refoulement qui interdit de les renvoyer vers leur pays d'origine.

Le droit positif semble en somme refléter la thèse que Georges Scelle soutenait, en substance, en 1934 : seule le droit à l'émigration trouverait sa place au cœur des droits de l'homme en tant qu'attribut essentiel de la liberté individuelle et expression d'un droit d'autodétermination personnelle, le droit international des droits de l'homme s'abstenant en revanche de prendre position sur le droit à l'immigration [16].

## Respecter les droits de l'homme

Le pouvoir discrétionnaire des États de contrôler leurs frontières n'est toutefois pas illimité. Pour contester ce pouvoir discrétionnaire, certains s'appuient sur une sorte de déduction logique et sur l'idée que le droit de quitter un pays suppose nécessairement de pouvoir entrer dans un autre : si chacun est inconditionnellement libre de quitter son pays, cette liberté est vouée à rester lettre morte si aucun pays n'accepte d'accueillir celui qui prétend user de cette liberté. Mais ce raisonnement logique ne saurait prévaloir sur la lettre des textes : ce n'est pas par hasard mais délibérément que les rédacteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme ont adopté une formulation asymétrique, reprise ensuite par le Pacte international des droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Il faut en prendre acte, même si cette dissymétrie aboutit à placer le migrant dans une impasse et même s'il est permis de considérer ce « dilemme tant humain que normatif » comme « le plus important défi que doit relever le droit des migrations [17] ».

En sens inverse, on ne saurait pour autant interpréter le silence des traités relatifs aux droits de l'homme sur la question de l'entrée et du séjour des étrangers comme le signe que, contrairement à l'émigration, l'immigration appartient au seul domaine réservé de l'État. Car les prérogatives souveraines des États trouvent leur limite, en matière d'immigration comme dans d'autres domaines relevant de la souveraineté, dans les principes et les règles du droit international parmi lesquels figure la reconnaissance des droits fondamentaux sur une base universelle, incluant donc les étrangers comme les nationaux.

Par conséquent, si aucun texte international n'oblige explicitement les États à laisser entrer et résider sur leur territoire



quiconque n'est pas leur ressortissant, les restrictions apportées à la liberté de circulation transfrontières ne doivent pas aboutir à priver d'effet ces droits fondamentaux, sauf à violer les principes du droit international.

Il faut revenir ici au changement essentiel intervenu depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La Charte des Nations Unies a posé comme objectif de favoriser « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » et les États se sont engagés en y adhérant « à agir tant conjointement que séparément en coopération avec l'Organisation » en vue d'atteindre ce but. Et le principe qui ressort des textes, c'est que la jouissance des droits de l'homme, puisqu'ils sont universels, doit être reconnue à l'étranger comme au national : la *summa divisio* traditionnelle entre le national et l'étranger cède devant la reconnaissance des droits de tout être humain, et la souveraineté des États trouve sa limite dans l'obligation de respecter ces droits. Dans son observation générale n° 15 sur la situation des étrangers au regard du Pacte, le Comité des droits de l'homme rappelle :

« 7. Les étrangers ont ainsi un droit inhérent à la vie qui est juridiquement protégé, et ne peuvent être privés arbitrairement de la vie. Ils ne doivent pas être soumis à la torture, ni à des traitements ou peines inhumains ou dégradants ; ils ne peuvent pas non plus être réduits en esclavage ou en servitude. Les étrangers ont droit sans réserve à la liberté et à la sécurité de la personne. S'ils sont légalement privés de leur liberté, ils doivent être traités avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à leur personne. Un étranger ne peut être détenu pour inexécution d'une obligation contractuelle. Les étrangers ont droit à la liberté de mouvement et au libre choix de leur lieu de résidence ; ils sont libres de quitter le pays. Ils jouissent de l'égalité devant les tribunaux, et ont droit à ce que leur cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, et qui décidera du bien-fondé de toute accusation en matière pénale et des contestations portant sur leurs droits et obligations de caractère civil. Les étrangers [...] ne peuvent être soumis à aucune immixtion arbitraire ou illégale dans leur vie privée, leur famille, leur résidence ni leur correspondance [...]. Ces droits des étrangers ne peuvent faire l'objet que des limitations qui peuvent être légalement imposées conformément au Pacte. »

Les restrictions à la libre circulation résultant de l'exercice par l'État de ses prérogatives souveraines doivent donc se concilier avec le respect des droits fondamentaux. Le Comité des droits de l'homme, toujours dans l'observation n° 15, tout en rappelant que « le Pacte ne reconnaît pas aux étrangers le droit d'entrer sur le territoire d'un État partie ou d'y séjourner. En principe, il appartient à l'État de décider qui il admet sur son territoire », ajoute : « Toutefois, dans certaines situations, un étranger peut bénéficier de la protection du Pacte même en ce qui concerne l'entrée ou le séjour : tel est le cas si des considérations relatives à la non-discrimination, à l'interdiction des traitements inhumains et au respect de la vie familiale entrent en jeu ».

De façon générale, si aucune convention relative aux droits de l'homme ne consacre explicitement un droit d'entrée et de séjour, le refus d'admission peut porter atteinte à l'exercice d'un autre droit protégé dont le respect suppose alors que l'étranger soit admis sur le territoire. Il peut donc y avoir un droit à l'immigration dérivé d'un droit reconnu : c'est ainsi que la CEDH a admis la protection par ricochet qui permet de se prévaloir de « droits dérivés par la convention, non garantis comme tels par celle-ci mais bénéficiant de sa protection indirecte par attraction d'un autre droit garanti ».

En empêchant les migrants d'utiliser les modes de déplacement normaux - en raison de la politique des visas et des sanctions contre les transporteurs, notamment -, on les livre aux passeurs et au racket. En érigeant sur leur chemin toujours plus de murs et de barbelés, on les contraint à trouver des voies de contournement dangereuses aux conséquences parfois mortelles. En les renvoyant vers des pays de transit guère soucieux du respect des droits de l'homme et du droit d'asile on leur fait courir le risque, au mieux, de demeurer dans des conditions de vie précaires dans un pays qui n'est pas prêt à les accueillir, mais aussi de croupir dans des camps pendant une durée indéfinie, de subir des traitements inhumains, et finalement d'être renvoyés vers des pays où leur vie et leur intégrité physique sont menacées.

Parmi les droits sacrifiés à la fermeture des frontières, sans prétention à l'exhaustivité et en se limitant aux droits qui ont le caractère le plus absolu, on peut citer : le droit de quitter son pays, la liberté individuelle, le droit d'asile, ainsi que ces droits théoriquement indérogeables que sont le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants et le droit à la vie.

### **Un droit d'autodétermination personnelle**

Le droit à l'émigration apparaît comme un attribut essentiel de la liberté individuelle, l'expression d'un droit d'autodétermination personnelle. Son importance est reconnue par les conventions internationales qui, à la suite de la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclament toutes le droit de quitter tout pays, y compris le sien. Le Comité des droits de l'homme, dans son observation n° 27 sur la liberté de circulation, a rappelé que :

« 8. La liberté de quitter le territoire d'un État ne peut être subordonnée à un but particulier ni à la durée que l'individu

décide de passer en dehors du pays. Se trouvent donc visés le voyage à l'étranger aussi bien que le départ définitif de la personne qui souhaite émigrer. De même, cette garantie légale s'étend au droit de choisir l'État où l'individu souhaite se rendre. »

Or ce droit, proclamé en 1948 contre les pratiques des pays autoritaires et totalitaires, est aujourd'hui remis en cause par les pays d'origine ou de transit sous la pression des pays du Nord par la pénalisation de la sortie du territoire sans autorisation et la banalisation du concept - pourtant clairement contraire aux conventions internationales - d'« émigration illégale ». La conférence des ministres de l'Intérieur de la Méditerranée occidentale qui s'était tenue à Nice en mai 2006, avait même salué « les efforts des pays de la rive sud de la Méditerranée pour contenir l'émigration illégale vers l'Europe ».

Ainsi, au Maroc, la loi du 26 juin 2003 [18] érige l'émigration sans autorisation préalable en délit et punit d'une amende d'un montant équivalent à 300 à 1000 euros et d'un emprisonnement d'un à six mois « toute personne qui quitte le territoire marocain d'une façon clandestine [...] ainsi que toute personne qui s'introduit dans le territoire marocain ou le quitte par des issues ou des lieux autres que les postes-frontières créés à cet effet ». Est par ailleurs puni de deux à cinq ans de prison (la peine encourue est de dix à quinze ans de réclusion lorsque les faits sont commis de manière habituelle) « quiconque organise ou facilite l'entrée ou la sortie des nationaux ou des étrangers de manière clandestine du territoire marocain [...] notamment en effectuant leur transport, à titre gratuit ou onéreux ».

La loi algérienne du 25 juin 2008 sur l'immigration punit de deux à cinq ans de prison la personne qui facilite « l'entrée, la circulation, le séjour ou la sortie de façon irrégulière » d'un étranger sur le territoire algérien. La loi du 25 février 2009 a complété le dispositif répressif en punissant de deux à six mois de prison « tout Algérien ou étranger résident qui quitte le territoire national d'une façon illicite en utilisant lors de son passage à un poste frontalier terrestre, maritime ou aérien, des documents falsifiés ou en usurpant l'identité d'autrui ou tout autre moyen frauduleux [...]. La même peine est applicable à toute personne qui quitte le territoire national en empruntant des lieux de passage autres que les postes frontaliers ».

La dénégarion de la liberté de circulation aboutit aussi à priver les migrants de cet autre droit fondamental qu'est la liberté individuelle, c'est-à-dire le droit de ne pas être arbitrairement détenu. Le Pacte concernant les droits civils et politiques dispose que « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne... Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi. » (art. 9). Or non seulement l'enfermement des étrangers est devenu un élément constitutif des politiques d'immigration et d'asile à l'heure de la mondialisation, mais il se fait dans des conditions qui sont bien loin de respecter le principe posé par le Pacte. Tous les pays européens, aujourd'hui, ont adopté des textes qui permettent de priver de liberté les étrangers pendant une période allant de quelques jours à une durée « indéfinie », que la directive retour limitera désormais à... dix-huit mois. Le phénomène est amplifié par l'« externalisation » de la politique européenne d'immigration et d'asile qui débouche sur la création de centres fermés à l'extérieur des frontières de l'Union européenne.

Y sont maintenus des étrangers coupables - ou soupçonnés - d'un même et seul « délit » : celui d'avoir franchi ou tenté de franchir illégalement des frontières ou de s'être maintenu illégalement sur un territoire. Comme le relèvent avec constance les organisations internationales chargées de la protection des droits de l'homme, l'enfermement des migrants non seulement constitue une atteinte grave à la liberté individuelle, mais il engendre souvent d'autres atteintes à des droits fondamentaux. Dans ces lieux s'applique au mieux un droit dérogatoire, un droit d'exception, quand ils n'échappent pas à toute forme de régulation juridique. Les droits fondamentaux y sont donc mal ou pas du tout assurés : privés de la liberté d'aller et venir, les occupants sont généralement privés aussi de la plu-part des garanties minimales reconnues aux personnes détenues dans un État de droit, tel le droit de connaître la durée de sa détention ou d'accéder à un juge. Ils sont exposés à subir brutalités et violences ou d'autres formes de traitements inhumains et dégradants : privation d'identité par la confiscation ou la destruction volontaire des papiers pour échapper au rapatriement, utilisation de numéros matricules, « marquage » des détenus à l'encre indélébile...

Le droit d'asile se réduit lui aussi comme peau de chagrin. Le Pacte européen sur l'asile et l'immigration, adopté en octobre 2008 par les États membres, souligne hypocritement que « le nécessaire renforcement des contrôles aux frontières européennes ne doit pas empêcher l'accès aux systèmes de protection des personnes fondées à en bénéficier ». Mais dans les faits, en verrouillant l'accès à leur territoire des étrangers en général, les pays européens interdisent du même coup à ceux qui ont besoin d'une protection internationale de trouver une terre d'accueil, en violation de la Convention de Genève sur les réfugiés qu'ils ont tous ratifiée. Le droit d'asile est privé de son contenu dès lors que tout est fait pour empêcher les personnes d'arriver dans les pays où elles pourraient s'en prévaloir. L'évolution du nombre de demandes d'asile déposées en Europe à la transition du millénaire reflète cette tendance. De près de 700000 au début des années 1990, quand la Communauté européenne ne comptait que douze membres, il est tombé à moins de 250000 en 2009 alors que l'Union européenne compte vingt-sept membres. À quoi il faut ajouter le renvoi, parfois direct, parfois indirect, par l'effet des accords de réadmission, vers les pays de persécution.

La politique des visas, si elle ne vise pas de façon spécifique les demandeurs d'asile, a néanmoins des conséquences plus graves pour ceux qui ne peuvent se procurer passeport et visa et sont obligés, pour fuir, de recourir aux passeurs et aux faussaires, à des tarifs toujours plus élevés et avec des risques sans cesse accrus. Le visa de transit aéroportuaire imposé aux ressortissants de pays tiers dont la liste est fixée au niveau européen mais que chaque État peut encore compléter à sa guise - pays qui sont précisément ceux d'où proviennent en très grande majorité des demandeurs d'asile -, a pour effet et même pour objectif délibéré de bloquer le départ de migrants susceptibles de demander l'asile lors d'un transit. La surveillance des frontières inclut des opérations d'interception maritime qui débouchent sur le renvoi des migrants interceptés, sans prise en compte de la présence parmi eux de demandeurs d'asile. Le discours officiel insiste certes sur la nécessité de concilier les impératifs de contrôle et de surveillance maritimes avec la protection des demandeurs d'asile qui se déplacent en « flux mixtes ». Ce concept mis en avant par le HCR désigne le fait que les réfugiés et demandeurs d'asile « circulent de plus en plus d'un pays ou d'un continent à l'autre, aux côtés de personnes qui migrent pour des raisons différentes, indépendantes de toute question de protection ». Compte tenu des conditions dans lesquelles sont conduites les opérations d'interception, on doute pourtant de la possibilité - sinon même de la volonté des États - de concilier les deux impératifs.

### Des vies sans importance

C'est enfin le droit à la vie qui est dénié à ces hommes et ces femmes qu'on veut à toute force empêcher de parvenir aux frontières de l'Europe. Des centaines, des milliers de migrants, contraints de prendre toujours plus de risques pour échapper aux contrôles, trouvent la mort chaque année en tentant de franchir les obstacles qu'on dresse sur leur route. Ils meurent en mer, dans le Sahara ou dans les camps libyens, ils meurent asphyxiés ou noyés, ils meurent de froid ou de chaleur ou encore sous les balles de l'armée ou de la police [19]. Et dans ce dernier cas, on ne s'interroge pas sur le caractère proportionné de la « réaction » à la « menace » comme s'il était normal de tirer sur ceux dont le seul crime est de passer illégalement la frontière. On ne s'interroge pas non plus sur les raisons qui interdisent aux migrants d'utiliser les voies légales.

Déjà, une nuit d'août 1995, à Sospel, dans les Alpes-Maritimes, la police des frontières avait tiré sur quatre véhicules transportant 43 Bosniaques (qui se sont révé-

lés plus tard être des Tziganes originaires de Serbie) qui avaient forcé le barrage routier mis en place près de la frontière. Un enfant était mort. L'explication de la police était que les agents se seraient défendus. Comme le relevait le communiqué du Gisti : « à en croire cette version des faits, il paraît presque normal d'ouvrir le feu sur toute voiture qui ne s'arrêterait pas à l'occasion d'un contrôle », le préfet ajoutant, à sa décharge, que le département frontalier est très fréquenté par les clandestins, ce qui « sous-entend que le tir à balles est plutôt réservé aux étrangers qu'aux Français ». Dans cette affaire, qui a valu au Gisti des poursuites et une condamnation pour diffamation à l'égard de la police - il est vrai que le communiqué évoquait une « purification ethnique à la française » et utilisait le terme « snippers » pour désigner ceux qui avaient tiré -, l'auteur des coups de feu a bénéficié d'un non lieu.

Or, si les victimes de ces coups de feu ont été contraintes de passer clandestinement la frontière, c'est parce que, bien que persécutées dans leur pays, elles n'avaient aucune chance d'obtenir des visas, guère de chance non plus, si elles s'étaient présentées à la police des frontières, de faire enregistrer leurs demandes d'asile. On a ici une preuve tangible du lien entre la liberté de circulation, le droit d'asile et... le droit à la vie.

Quinze ans plus tard, en septembre 2010, lorsqu'un chalutier italien est mitraillé par une vedette libyenne sur laquelle avaient d'ailleurs pris place des militaires italiens de la brigade financière, le ministre de l'intérieur évoque un « incident » certes regrettable mais néanmoins explicable - et sans doute faut-il comprendre excusable - parce que les Libyens avaient cru avoir affaire à un bateau d'immigrants.

On a relaté ici ces deux « incidents » parce qu'ils illustrent bien la bonne conscience affichée par les pays européens, mais la réalité est hélas beaucoup plus tragique.

\*

\*\*

On ne peut décidément pas considérer toutes ces violations graves, parfois massives, des droits de l'homme comme la contrepartie certes regrettable mais inéluctable d'une utilisation qui serait par ailleurs « légitime » par les États de leur droit à contrôler leurs frontières. La disproportion entre le but recherché et les moyens utilisés, entre les objectifs poursuivis par les États, à supposer même qu'on les considère comme légitimes, et les conséquences qui en résultent, interdit d'aboutir à cette conclusion. Les implications de la politique de fermeture (sélective) des frontières permettent au contraire de considérer comme illégitime ce type d'utilisation des prérogatives étatiques.

Vattel lui-même, présenté comme le défenseur de la souveraineté étatique, admettait - comme on l'a rappelé plus haut - que si un étranger n'a aucun autre moyen de se soustraire à un péril imminent, il peut forcer le passage qu'on lui refuse injustement, que le droit de refouler l'étranger doit céder « quand une vraie nécessité vous oblige à entrer dans le pays d'autrui, par exemple, si vous ne pouvez autrement vous soustraire à un péril imminent, si vous n'avez point d'autre passage pour vous procurer les moyens de vivre ou ceux de satisfaire à quelque autre obligation indispensable [20] ». Or, dans un monde où les inégalités économiques sont toujours aussi saillantes, où les guerres et les persécutions chassent de chez elles des populations entières, où vont se former des flux croissants de « réfugiés climatiques » ou « environnementaux », ne peut-on estimer que le droit de circuler est « injustement » refusé à tous ces migrants et tous ces exilés ? Injustement, mais aussi en violation des principes du droit international.

## Le coût des frontières

Emmanuel Blanchard Gisti, Migreurop

*« On a prétendu dans plusieurs pays qu'il n'était pas permis à un citoyen de sortir de la contrée où le hasard l'a fait naître ; le sens de cette loi est visiblement : « Ce pays est si mauvais et si mal gouverné que nous défendons à chaque individu d'en sortir, de peur que tout le monde n'en sorte ». Faites mieux : donnez à tous vos sujets envie de demeurer chez vous, et aux étrangers d'y venir. »*

Voltaire, *Dictionnaire philosophique*, article « Égalité », 1764 [21].

Depuis le milieu des années 1970, les principaux pays du Nord, dont la France, ont conduit un ensemble de réformes législatives et de politiques publiques qui, par delà leurs différences, dessinent un paradigme de la fermeture des frontières. Même si, dans les décennies précédentes, la relative liberté de circulation, et plus encore celle d'installation, avaient toujours obéi à des règles ciblant certaines catégories d'étrangers [22], la fluidité des circulations migratoires était assurée par la souplesse d'application du droit en vigueur et la faiblesse des moyens mis au service des politiques de contrôle et de répression. La « crise économique », notamment, a conduit à ce que la fermeture des frontières devienne la règle et à ce que le droit à la circulation soit peu à peu érigé en privilège des plus riches.

Avec le recul, il est aujourd'hui évident que les stratégies des acteurs, en particulier les individus désireux de mettre en œuvre leur « droit à quitter leur propre pays » (art. 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme), font qu'il n'y a pas in fine de véritable corrélation entre le cadre législatif et administratif en matière d'entrée et de séjour et le volume des migrations : d'après les chiffres de l'Onu, on compte à l'heure actuelle environ 200 millions de migrants internationaux dans le monde contre moins de 75 millions en 1965 [23]. Même si les expériences récentes montrent que la liberté de circulation ne s'accompagne généralement pas d'une augmentation des migrations durables - que l'on pense aux différentes phases d'élargissement de l'Union européenne -, il est impossible de savoir ce qu'aurait été ce chiffre si les fondements juridiques du régime migratoire n'avaient pas été durcis. Surtout, si la fermeture des frontières n'a pas empêché une augmentation très forte de l'émigration - qui a crû plus d'1,5 fois plus vite que la population mondiale -, elle n'a pas été sans effets sur les conditions de déplacement ou de séjour. Elle a aussi été génératrice de conséquences sociétales qui dépassent très largement la seule question migratoire.

Cette contribution vise à interroger la politique de fermeture des frontières d'un point de vue interne. Il s'agit de prendre au sérieux les objectifs de ses promoteurs et de montrer que leurs buts, présentés comme pragmatiques et relevant d'une rationalité instrumentale - la fermeture des frontières visant à un objectif : le contrôle des flux migratoires dans le respect de la souveraineté nationale et des principes internationaux -, ne sont pas atteints. Si tel n'est pas le cas, c'est notamment parce que ce référentiel n'intègre pas un certain nombre de coûts, bien qu'il prétende à une approche avant tout gestionnaire. Ces derniers doivent donc être entendus dans un sens large, intégrant les niveaux individuels et collectifs, aussi bien pour les sociétés d'arrivée que pour celles de départ. En cohérence avec les fondements du libéralisme politique présentés comme au cœur des institutions et des politiques des États du Nord, seront posés comme prémisses « que nos institutions sociales et nos politiques publiques doivent respecter tous les êtres humains comme des personnes morales et que ce respect implique la reconnaissance, sous une certaine forme, de la liberté et de l'égalité de chaque être humain [24] ».

Dans un souci didactique, les coûts précédemment évoqués seront regroupés en quatre catégories qui ne rendent qu'imparfaitement compte des dommages causés par les utopies souverainistes et l'ethnocentrisme des élites dirigeantes des pays du Nord : les coûts humains - ententes notamment de morts aux frontières -, les atteintes aux libertés,

les déstabilisations de formes d'organisation sociétale pourtant généralement présentées positivement (le « système démocratique ») et les coûts économiques sont en effet tout à la fois inextricablement mêlés et trop réducteurs pour rendre compte de l'ensemble des effets des politiques de fermeture des frontières.

## Des frontières assassines [25]

Ce qui est qualifié de manière euphémisée de « coût humain » est sûrement la plus funeste et la plus déniée de ces conséquences. Ce « coût humain » renvoie avant tout au fait que les candidats au départ ont été poussés à adopter des modes de déplacement particulièrement longs et dangereux afin d'échapper aux dispositifs de surveillance qui ont peu à peu coupé les routes migratoires habituelles. C'est un phénomène aujourd'hui bien connu et particulièrement mis en évidence dans le récent atlas publié par le réseau Migreurop [26].

La militarisation des frontières a conduit à une véritable « guerre aux migrants [27] », dont les victimes sont des morts sans nom. Seules quelques associations (au Maroc, en Algérie, au Sénégal...) et quelques réseaux militants essaient de perpétuer leur mémoire sans pour autant toujours réussir à leur donner une sépulture. Selon l'organisation Fortress Europe, depuis 1988, 15000 personnes sont mortes en cherchant à entrer dans l'UE, dont les deux tiers en Méditerranée ou dans l'océan Atlantique [28]. En raison même des logiques politiques de déni et de silence autour de ces morts, leur nombre, même approximatif, est en fait impossible à documenter [29]. Surtout, au-delà des portes d'entrée de l'Europe, il existe bien d'autres cimetières de migrants, dans toutes les zones de contact Nord-Sud et plus généralement partout où apparaît un différentiel de niveau de vie et de sécurité : sans prétendre à l'exhaustivité [30], on peut notamment citer les routes migratoires - que l'on pourrait qualifier de véritables chemins de croix - vers les États-Unis, l'Australie, mais aussi la Thaïlande, l'Afrique du Sud ou le Yémen. Ainsi, dans ce dernier pays, au cours de l'année 2009, plus de 70000 boat-people somaliens et éthiopiens [31] ont trouvé refuge - dont une partie dans des camps où les conditions humanitaires minimales ne sont pas assurées [32]. Ces réfugiés - au Yémen, les Somaliens reçoivent automatiquement ce statut [33] - sont tous des sur vivants : le nombre des victimes de naufrages est « officiellement » estimé à près de mille par an, mais demeure en réalité inconnu [34].

Sur toutes les mers du monde, cette hécatombe est en partie due à ce qu'une fraction des émigrants a été contrainte de s'en remettre à des entreprises clandestines, parfois criminelles, peu soucieuses du sort de cette clientèle captive. Aux marges de l'État de droit, certains « décideurs » poussent d'ailleurs le cynisme jusqu'à annoncer que l'arsenal répressif qu'ils mettent en œuvre vise surtout à augmenter les prix du « voyage » pour les candidats à l'émigration [35]. Ils admettent donc implicitement qu'ils ont parfaitement conscience que leur politique contribue avant tout à faire prospérer les organisations illégales de transport : ce phénomène est mis en évidence par toutes les analyses économiques [36] et a été dénoncé par le secrétaire général du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) en personne [37]. L'absence de scrupules de certains transporteurs de cargaisons humaines ne doit pas faire oublier que passeurs et « passés » sont souvent les mêmes individus, ni que cette économie relève avant tout de formes d'artisanat dans lesquelles les principes de solidarité sont loin d'être absents [38]. D'ailleurs, il est juste besoin de questionner l'histoire du xxe siècle pour se souvenir qu'en ce qui concerne les passeurs, la figure bicéphale du criminel/sauveur est avant tout affaire de point de vue et est réversible en fonction des lieux et des époques. Les « drames » tels que ceux qui occupent de façon aussi fugace que récurrente la une des médias - découverte de migrants morts dans la remorque d'un camion, naufrage de bateaux-poubelles surchargés de centaines d'exilés... - sont l'occasion de mettre en scène la fausse compassion de gouvernants appelant à la répression sans faiblesse des « mafias » présentées comme seules responsables de cette hécatombe.

La foncière hypocrisie de ces discours répressifs ne devrait plus leurrer personne : les parlementaires et ministres français ont récemment montré qu'ils savaient prendre en compte les effets néfastes des prohibitions ainsi que la force de certains phénomènes sociaux qui, faute de pouvoir être éradiqués, ne peuvent être qu'accompagnés. Ce qui a été possible pour les jeux d'argent sur internet pour des raisons financières ne l'est pas quand il s'agit de penser aux moyens de sauver de la mort des milliers de migrants. Leurs décès engage pourtant directement la responsabilité des gouvernants du Nord. Ils sont la conséquence du déni d'humanité dont sont victimes des millions de personnes et du caractère foncièrement inégalitaire, voire impérialiste, de l'ordre international contemporain.

Même lorsqu'ils réussissent à éviter les organisations criminelles, les migrants qui ne peuvent prétendre aux nouveaux sésames et privilèges actuels - passeports, visas... - sont renvoyés à des formes de déplacement moyenâgeuses, où déserts et montagnes sont le plus souvent traversés à pied, où les trajets sont scandés par des arrêts et des étapes aussi nombreux que subis. La durée se compte alors en mois, voire en années, quand les voyageurs privilégiés du Nord n'y passent que quelques heures. Ce néo-féodalisme des règles de circulation et d'entrée (en particulier le régime des visas) renvoie directement aux barrières féodales à la mobilité qui servaient à protéger les privilèges de corporations ou de villes [39] : la partition Nord-Sud est aujourd'hui la plus opérante, même si, d'une manière générale,

les droits à la mobilité et les possibilités effectives de se déplacer restent parmi les plus puissants révélateurs des inégalités sociales.

Cette prégnance du contrôle de la mobilité dans la gouvernamentalité contemporaine est d'ailleurs telle qu'elle s'est inscrite dans les paysages. Les 18000 kilomètres de frontières murées - pour des raisons qui ne se résument pas à la répression des migrations - sont emblématiques de ces formes contemporaines de contrôle des vies les plus précaires. La barrière entre les États-Unis et le Mexique est le symbole éclatant du caractère tout aussi spectaculaire et mortifère qu'inefficace - il n'y a jamais eu autant d'immigrés latinos aux États-Unis et les flux ne se sont pas taris après le commencement de la construction du mur au début des années 1990 - de ce type de dispositifs.

En la matière, l'Europe n'est pas en reste, même si les murs matériels n'ont pas encore atteint la même ampleur qu'en Amérique du Nord ou en Afrique Australe (Afrique du Sud, Botswana). Les murs les plus connus de l'UE protègent les enclaves espagnoles en territoire marocain - les villes de Ceuta et Melilla - mais le double rideau de fer qui enserre l'Eurostar à l'approche du Channel est un autre emblème de la fortification de certaines frontières. Surtout, ce processus s'est tout à la fois dématérialisé, militarisé et externalisé : depuis 1998, le Sive (Système intégré de vigilance extérieure) a fait du détroit de Gibraltar un des « hygiaphones dentés de l'Europe [40] ». Avec l'agence Frontex, le cordon sanitaire s'est progressivement déployé le long des côtes d'Afrique de l'Ouest, dans le canal de Sicile, entre Malte et Lampedusa, sur le canal d'Otrante, dans la mer Égée, et aux frontières terrestres orientales de l'UE, augmentant proportionnellement la mortalité migratoire.

Mais il n'y a là qu'un aspect du bouclage, l'essentiel étant la remise en cause du droit à quitter son propre pays reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Les « accords de gestion concertée des flux migratoires » conclus par la France, les « traités d'amitié » négociés par l'Italie, tout comme le Plan Africa espagnol et les accords de réadmission signés par l'Union européenne avec ses voisins s'y emploient : l'aide au développement y est monnayée contre la participation des pays d'émigration et de transit au contrôle des candidats au départ. Dans certains pays comme le Maroc et l'Algérie, cela passe par une criminalisation de l'émigration contraire au droit international ; le plus souvent, l'obligation imposée aux pays à « risque migratoire » d'accepter de « reprendre » leurs ressortissants en situation irrégulière en Europe, voire des sans-papiers ayant simplement transité par leur territoire, est le principal instrument de cette politique d'externalisation des contrôles. De par ces dispositifs, les frontières de l'UE sont aujourd'hui délocalisées au sud (Maroc, Libye, Sénégal...) et à l'est (Turquie, Ukraine...) et ne correspondent plus aux frontières politico-administratives des atlas et des traités internationaux [41].

## L'érosion des libertés

Les coûts en termes de libertés individuelles et de droits fondamentaux de la fermeture des frontières sont bien résumés dans l'impression d'Ancien Régime que donne la perpétuation de privilèges assis sur la seule naissance. Outre que les législations et les dispositifs sécuritaires sont appliqués au mépris des droits fondamentaux des migrants, les politiques d'immigration ont été un véritable laboratoire de l'érosion des libertés publiques. Elles ont ainsi participé du mouvement qui, depuis une décennie, a conduit au contournement généralisé des principaux textes internationaux protecteurs des droits individuels et limitatifs de la raison d'État [42].

Un certain nombre de droits fondamentaux n'ont pas résisté à cette politique. Nous nous pencherons sur les seuls droit d'asile et droit à vivre en famille [43] protégés par des conventions internationales dont les dispositions ont été transposées dans le droit interne de la plupart des pays du Nord :

- Le droit d'asile ne peut avoir d'autres fondements qu'une liberté de circulation suffisamment étendue pour que les demandeurs d'asile ne soient pas systématiquement soupçonnés d'être des fraudeurs cherchant à contourner des règles d'entrée toujours plus restrictives [44]. Il convient en effet de rappeler que la convention de Genève exempte les demandeurs d'asile traversant une frontière de tout document de voyage. À l'heure actuelle, le défaut de visa conduit les ressortissants des « pays à risque migratoire » à être enfermés dans l'archipel des camps qui mitent l'Union européenne, son pourtour [45], mais aussi l'ensemble des pays dits développés et leurs alliés. Les demandeurs d'asile sans titre de voyage sont en effet soit empêchés d'approcher des pays considérés comme les plus favorables à la défense de leurs droits et à l'épanouissement de leurs capacités économiques et sociales - environ 80 % des 12 millions de réfugiés vivent dans des États « en voie de développement » -, soit détenus dans des prisons et autres camps pour étrangers. Cet accent mis sur la répression de l'« immigration clandestine » a d'ailleurs récemment conduit le Haut Commissaire de l'Onu pour les réfugiés à affirmer que « la distinction entre réfugiés et migrants se brouillait » et que ne pas en prendre acte conduisait à bafouer les besoins de protection des exilés [46].

► Tout comme le droit d'asile, le droit à vivre en famille est une victime collatérale du primat du contrôle des frontières



et d'une politique spectacle censée réaffirmer la souveraineté de l'État et la puissance de la volonté des gouvernants. En France, depuis le début des années 1990, les durcissements successifs de la législation sur le regroupement familial et le malthusianisme d'une politique des visas affranchie de toute considération autre que quantitative - combien de familles empêchées de vivre ensemble par le pouvoir discrétionnaire d'un consul ? - ont peu à peu vidé de son contenu effectif ce droit fondamental. L'obsession des mariages blancs et de la « paternité de complaisance » a depuis conduit à ce que les atteintes au droit à une vie familiale touchent aussi de très nombreux Français pris dans les filets d'une police des mariages et de la filiation négatrice de leur intimité et de leurs libertés [47]. La notion de « mariage gris », véritable « monstruosité juridique » au regard des fondements du droit civil français, n'est que la dernière invention politico-médiatique destinée à jeter l'opprobre sur les étrangers désireux de fonder une famille loin de leur terre de naissance [48]. Sa reconnaissance juridique est en cours puisque fin 2010 était sur le point d'être légalisée la pénalisation du fait de « contracter mariage, contrairement à son époux, sans intention matrimoniale » [49]. Quand il s'agit de stigmatiser les « fraudeurs étrangers », la police des cœurs et des esprits ne connaît décidément pas de limites...

### soutien aux dictatures

Dans leurs atteintes répétées aux droits fondamentaux des étrangers, les États du Nord sont peu regardants quant à l'origine de ces exilés. Avoir fui un régime dictatorial ou autoritaire n'est que rarement une circonstance atténuante devant le « tribunal » de la police des frontières (un « tribunal » le plus souvent sans magistrat ni défense, laissé aux seules mains des forces de police). Qu'il paraît loin le temps où l'adoption de la Convention de Genève (1951) et l'accueil des dissidents, célèbres ou anonymes, semblaient des moyens d'affaiblir les régimes dictatoriaux du « bloc de l'Est ».

Après avoir vilipendé pendant plusieurs décennies les gouvernements qui enfermaient leurs ressortissants à l'intérieur de leurs propres frontières, les « démocraties » du Nord, et en particulier les États de l'UE, se sont fait les zélés d'un supposé « délit d'émigration » dont la répression est contraire au droit international. À force de marchandages et d'intérêts partagés, ils ont ainsi incité certains pays (Maroc, Algérie) à inscrire cette nouvelle « incrimination » dans leur droit interne. L'ardeur que met le pouvoir algérien à combattre les harragas et à condamner certains d'entre eux à des peines de prison ferme montre qu'un régime de liberté de circulation mettrait en évidence les échecs économiques, sociaux et l'absence de démocratie d'un certain nombre de régimes. Dans son soutien au gouvernement algérien, l'UE va d'ailleurs jusqu'à financer, au nom de la nécessaire surveillance des frontières, la livraison d'armes à un régime dont le militarisme étouffe la société tout entière.

En matière d'armement, l'UE est tout aussi peu regardante avec la Libye qu'elle a contribué à réintroduire sur la scène diplomatique internationale en échange d'un rôle de gendarme - certes versatile et prompt à défendre ses seuls intérêts... - de la côte sud de l'Europe et de la « frontière » nord du Sahara (où sont installés quelques-uns des plus terribles camps de détention de migrants) [50]. Les dizaines de millions d'euros versés par l'UE afin que la Libye modernise ses systèmes de surveillance maritime et de répression des migrants sont aussi un moyen de soutenir une industrie européenne des technologies de la frontière en pleine expansion [51].

En mai 2009, le renvoi par l'Italie d'un demi-millier de boat-people arraisonnés en haute mer et expulsés vers les geôles du colonel Kadhafi a été l'épisode le plus commenté d'une longue chaîne de reniements de tout principe éthique et juridique dans la collaboration anti-migratoire avec les régimes gardiens des portes de l'UE. En la matière, l'Australie ou les États-Unis ne font pas mieux que l'Union européenne : quand la première n'hésite pas à louer les services d'un micro-État (Nauru) pour le transformer en camp de fortune, ou à collaborer avec des États tels l'Indonésie ou la Thaïlande, les seconds font pour le moins preuve d'inconséquences dans leurs relations avec Cuba. Alors que ce pays fait l'objet d'un blocus de la part des autorités États-uniennes, ces dernières demandent à leurs gardes-côtes de repousser vers La Havane les milliers de boat-people qui réussissent à pénétrer dans leurs eaux territoriales. Voter avec leurs pieds et choisir l'exil reste pourtant le seul moyen d'expression des personnes justement décrites comme privées de la plupart des libertés politiques. En leur ôtant cette possibilité, les États-Unis apportent in fine le plus grand des soutiens à un pouvoir castriste qu'une véritable hémorragie démographique pourrait rendre encore plus exsangue.

Les régimes autoritaires sont donc consolidés par le paradigme migratoire actuel : plus généralement, l'ensemble des expériences étatiques qui sortent du sentier étroit de la fermeture des frontières, telle qu'elle est mise en œuvre par les États du Nord, sont entravées. Dans le cadre du processus de nationalisation des États africains liés aux décolonisations, les expulsions d'étrangers avaient certes été très nombreuses - la période de colonisation n'avait cependant pas été exempte d'entraves réglementaires à la mobilité. Dans ces États nouvellement indépendants, la clôture des frontières - de toute façon matériellement impossible à mettre en œuvre car ces limites ne correspondaient pas à des séparations géographiques ou humaines - n'avait cependant pas été érigée en principe intangible. En mai



1975, alors que les pays du Nord rendaient de plus en plus difficile le franchissement de leurs frontières, le traité instituant la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (Cedeao, regroupant 15 États dont les deux « géants » ivoirien et nigérian) fit même de la liberté de circulation un objectif clé. Il connut un début de réalisation avec le protocole de mai 1979, qui n'allait cependant pas jusqu'à la reconnaissance d'un droit à l'installation [52]. Ce principe subit bien des entorses, avec sporadiquement des nombres d'expulsions inconnus en Europe - entre 1983 et 1985, le gouvernement nigérian aurait expulsé plus d'un million de sans-papiers, majoritairement ghanéens -, mais était adapté à la réalité des circulations migratoires et de populations inextricablement mêlées. Depuis une dizaine d'années, l'Afrique de l'Ouest est pourtant devenue un très bon exemple des tensions entre les nécessités de la liberté de circulation à des fins politiques - le panafricanisme - ou économiques - le développement [53] - et les politiques autoritaires d'affirmation souverainiste aux dépens des populations étrangères ou supposées telles. Les moments de nationalisme xénophobe ont connu une nouvelle forme de paroxysme depuis le début des années 2000 avec la crise ivoirienne - notamment marquée par l'expulsion-exode de centaines de milliers de Burkinabés, Maliens... - née de la manipulation à des fins politiques de la notion d'ivoirité. Cette crise a bien sûr des origines endogènes : il convient cependant de noter que si les États du Nord n'étaient pas en pointe dans la diffusion des pratiques et idéologies en matière de contrôle des frontières et de régulation de l'immigration comme fondements d'une bonne gouvernance, la réinvention d'espaces régionaux de libre circulation serait sans aucun doute plus aisée. Le projet fondateur de la Cedeao, sans lequel aucun véritable développement n'est possible - en raison notamment de l'étroitesse et de l'imbrication des économies nationales, en particulier dans les anciennes colonies françaises -, apparaît ainsi pour le moins compromis : la plupart des États concernés sont en effet entrés dans des processus de signature d'accords de « coopération » avec les pays d'Europe, accords fondés sur la lutte contre le supposé « délit d'émigration » et le contrôle des frontières. Ces accords s'accompagnent certes de quelques centaines de millions d'« aide » mais restent peu coûteux pour les finances d'États européens dont l'immense majorité n'a jamais atteint les objectifs fixés au niveau international en matière d'aide publique au développement.

Les pays africains les plus affranchis des liens passés avec les anciennes puissances coloniales ne s'y trompent d'ailleurs pas : afin de soutenir une économie régionale déjà particulièrement dynamique, la communauté d'Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie, Ouganda, Rwanda et Burundi) est en passe de se transformer en marché commun notamment fondé sur la libre-circulation des personnes. À l'instar de l'Union européenne explicitement prise comme modèle, certains de ces pays n'en restent pas moins extrêmement répressifs vis-à-vis de l'immigration « illégale » et des réfugiés : en Tanzanie, des Éthiopiens sont régulièrement condamnés à des peines de prison ou expulsés tandis que des centaines de milliers de Rwandais et de Burundais arrivés dans les années 1980 vivent dans la précarité statutaire ou sous la menace permanente d'être expulsés. Le coût financier et la complexité bureaucratique sont souvent les seules limites à ces politiques d'hostilité communes à de nombreuses régions.

### Les milliards de la « guerre aux migrants »

Les coûts sociaux et politiques sont difficilement commensurables : l'éclatement des cellules familiales généré par les atteintes au droit à la vie privée et familiale, l'impossibilité d'échapper à des situations d'exploitation encore renforcées par les conditions de « voyage » et de « séjour », la perte d'attractivité d'institutions dites démocratiques mais fondées sur une forme de « préférence occidentale » ne se laissent pas enfermer dans un schéma comptable.

Dans le domaine économique, ces évaluations ne sont guère plus aisées. Il est cependant au moins un domaine dans lequel les pertes sèches peuvent être mesurées : la quasi-institutionnalisation du travail dissimulé et des délocalisations sur place ont joué un rôle non négligeable dans l'affaiblissement de l'État social. Ainsi, en 2004, dans le seul comté de Los Angeles, l'emploi informel - occupé à plus de 60 % par des sans-papiers - était responsable d'environ 2 milliards de manque à gagner pour le système de protection sociale [54]. En France, le ministre du travail estimait, en novembre 2009, que le « coût total du travail illégal » (pour les finances de l'État et les organismes de protection sociale) s'élevait à environ 60 milliards par an [55]. Cette dernière évaluation est certes sujette à caution : elle apparaît gonflée à des fins de justification de la répression contre les travailleurs sans-papiers - alors que le travail dissimulé dépasse largement le seul cas des étrangers en situation irrégulière - et occulte notamment qu'une partie importante des sans-papiers cotisent à la sécurité sociale - le plus souvent sous un nom d'emprunt - sans pouvoir faire valoir leurs droits. Les associations estiment le montant de ces pertes à environ 2 milliards par an [56]. Ce qui importe ici n'est pas tant la somme en jeu que le déni des droits d'une catégorie de travailleurs et la sape progressive de l'édifice de la protection sociale par asphyxie financière et désinformation idéologique.

Cette déstabilisation des principes et des finances de la protection sociale par le maintien dans la clandestinité d'une partie importante de la main-d'œuvre de certains secteurs (BTP, restauration, gardiennage...) a eu des conséquences bien au-delà des seuls déficits comptables. L'absence de statut de certains étrangers et la criminalisation afférente ont aussi permis d'alimenter la rhétorique de la fraude : la protection sociale fonctionnerait avant tout au service d'une minorité de profiteurs (faux chômeurs, faux malades, faux demandeurs d'asile, parents irresponsables de famille

nombreuse...) ayant le visage de l'immigration récente. Ces discours ont favorisé la délégitimation des mécanismes de sécurité sociale considérés comme trop coûteux, inefficaces et inéquitables. Ils ont surtout permis de diviser les classes populaires en mettant en exergue une supposée pluralité d'intérêts liés à la nationalité et aux origines.

Les coûts économiques sont liés à ces coûts sociaux mais frappent avec beaucoup plus de force encore les pays du Sud. La captation par les États du Nord et les entreprises privées d'une partie des revenus transférés vers les pays d'origine des travailleurs migrants, la rupture de circuits commerciaux transfrontaliers fondés sur la circulation des hommes, les difficultés à réinvestir dans les régions de départ les compétences et les revenus forgés en situation d'exil forcé - l'irrégularité du séjour emprisonne à l'étranger en empêchant les aller-retours - plutôt que dans le cadre d'un projet migratoire volontaire sont autant de freins au développement.

Ces coûts sont incommensurables mais il en est d'autres qu'il serait possible d'évaluer si les gouvernements, pourtant très enclins à communiquer sur la politique de contrôle de l'immigration, ne cherchaient pas à en cacher la charge budgétaire. L'exemple du « charter » affrété pour l'Irak par la Grande-Bretagne en novembre 2009 est l'illustration jusqu'à l'absurde d'une politique spectacle - mais aux conséquences bien réelles sur les droits et les vies des migrants - dont l'inefficacité par rapport aux objectifs proclamés et les coûts financiers sont occultés. Il s'agissait alors d'expulser 50 Irakiens vers Bagdad : voyant que ces « retours » n'étaient pas « volontaires », les autorités irakiennes refusèrent l'entrée à 41 de ces « illégaux » sur le sol britannique vers lequel ils furent renvoyés et à nouveau détenus. Coût de l'opération : 410000 dollars, sans compter la rémunération des 99 gardes mobilisés [57].

Dans le cas de la France, si l'on prend en compte l'ensemble de la chaîne détention-expulsion, le coût budgétaire annuel serait d'environ 700 millions d'euros [58]. Les traitements des fonctionnaires directement mobilisés par le quota d'expulsions fixé annuellement sont intégrés dans ce calcul, mais il ne s'agit que d'une petite partie du budget total de la politique de fermeture des frontières : la surveillance du territoire n'est ainsi pas prise en compte, ni la mobilisation de policiers à des tâches de contrôle effectuées au détriment d'autres activités [59]. C'est donc en milliards qu'il faut évaluer les coûts directs de la fermeture des frontières et de la « guerre aux migrants ». Sans entrer dans les détails de dépenses que la comptabilité publique ne permet pas d'appréhender facilement, un élément de comparaison rend compte de la réalité de la « contribution » française aux économies du Sud : le montant total de l'aide publique « réelle » au développement (c'est-à-dire l'aide officielle défalquée des allègements de dette, de certaines dépenses liées aux contrôles migratoires ou à l'aide aux réfugiés...), dont une partie importante cible des territoires français (Mayotte), dépasse à peine les trois milliards d'euros [60]...

Au terme de ce rapide tour d'horizon, les quelques exemples et arguments présentés visent avant tout à convaincre ceux pour qui « il ne suffit pas que l'inégalité n'ait aucune raison juste et légitime [mais qui] veulent qu'on leur dise quel avantage on obtiendra en l'abolissant [61] ». Le constat selon lequel la fermeture des frontières ne « fonctionne » pas et est l'un des fondements d'un mode de développement inégalitaire ne prenant en compte ni les intérêts, ni les droits des individus du Sud - et déstabilisant in fine ceux des habitants du Nord -, n'est d'ailleurs plus celui des seuls militants altermondialistes ou des défenseurs des droits fondamentaux [62]. Dans son dernier message de Noël, le pape a rappelé le devoir d'accueil des États du Nord et repris *mezza voce* la position de l'Église qui, en 1963, s'était déclarée en faveur de la liberté de circulation et d'installation [63]. Cette position, sans toujours être explicitement formulée, est revendiquée par certains gouvernements d'Amérique du Sud (Brésil [64] et Bolivie en tête) et est de plus en plus partagée dans les enceintes internationales, notamment onusiennes (Unesco [65], Pnud [66]...), où une place est laissée à une délibération et une expertise non cantonnées à la défense d'intérêts nationaux à court terme.

Cette intégration d'un nouveau paradigme de la mobilité choisie et de l'installation dans l'égalité des droits est celui que l'UE applique, avec quelques entorses pour les nouveaux entrants et les populations les plus précarisées, pour l'ensemble de ses ressortissants internes. Elle a cependant construit une nouvelle frontière extérieure et prolongé l'utilisation de la peur comme fondement politique ultime : en effet, à l'origine, l'UE était « une unité de défense résistante à la menace soviétique [...] Depuis le début des années 1990, [...] elle a commencé à identifier et à désigner des périls et à construire un discours cohérent sur les menaces qui pèsent sur elle. Dans ce cadre, le discours européen sur l'immigration clandestine s'est imposé comme un discours d'unité entre les Européens [67] ». Ce faisant, les dirigeants de l'UE en ont oublié les droits fondamentaux, pourtant souvent présentés comme partie intégrante des « valeurs européennes ». Puissent d'autres acteurs internationaux - ONG, États du Sud, organismes des Nations unies... - contribuer à ce que la liberté de circulation apparaisse comme l'unique voie permettant de réconcilier l'Union européenne avec cet héritage.

## II. Des alternatives en trompe-l'œil

*Dans toutes les sociétés, la figure de l'étranger marchand a été, à travers les siècles, l'une des figures par excellence de l'étranger.*

La politique d'« immigration choisie », qui implique une ouverture (très) sélective des frontières, marque-t-elle une rupture par rapport aux politiques menées par le passé ? Si la tentation de choisir ses immigrés et de faire appel aux étrangers pour combler nos déficits de main-d'œuvre ne date pas d'hier, ce qui change, c'est que cet objectif est aujourd'hui clairement revendiqué. Malgré ce changement de discours, la politique menée n'en est pas moins dans le prolongement des politiques conduites précédemment : continuité dans l'approche répressive, continuité dans la précarisation du droit au séjour. Et cette politique coûte cher, financièrement, économiquement mais également en termes d'atteintes aux droits fondamentaux.

Quant aux solutions « nouvelles », comme les migrations circulaires ou le codéveloppement, présentées souvent l'une comme l'autre comme des solutions miracles, elles obéissent en fin de compte elles aussi à la logique de gestion des flux migratoires au profit des États d'« accueil ».

### Évolution des discours et continuités politiques

Danièle Lochak Gisti, professeure de droit à l'université Paris Ouest-Nanterre La Défense

Le présupposé de la question : jusqu'à quel point la politique d'ouverture contrôlée des frontières à l'immigration de travail (donc la reconnaissance d'un besoin de main-d'œuvre et la subordination de l'immigration aux besoins du marché du travail français), d'un côté, le discours qui la sous-tend (la mise en avant de l'immigration « choisie » contre l'immigration « subie »), de l'autre, opèrent-ils une rupture par rapport au passé ?

Quel passé, au fait ? Jusqu'à quand faut-il remonter pour repérer ruptures et continuités ? À l'Ancien Régime ? À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, moment où l'immigration prend une importance économique et démographique notable ? À 1945, où se dessine pour la première fois l'ambition (sinon la réalité) d'une véritable politique publique de l'immigration ? Ou à 1974, date de l'annonce officielle de la suspension de l'immigration de main-d'œuvre ? Cela dépend du type d'évolutions que l'on veut repérer.

Aussi loin qu'on remonte dans le temps, il est aisé de montrer la place centrale des préoccupations économiques dans la façon dont on accueille les étrangers et le statut qu'on leur réserve. Sachant bien sûr que « centrale » ne veut pas dire exclusive : les enjeux politiques (la sécurité, les relations diplomatiques, les sentiments xénophobes ou racistes...) pèsent eux aussi beaucoup et viennent éventuellement contrarier les objectifs économiques.

Dans toutes les sociétés, dès l'instant où elles sont sorties de l'autarcie, la figure de l'étranger marchand a été, à travers les siècles, l'une des figures par excellence de l'étranger : l'étranger que l'on protège parce qu'il joue un rôle indispensable aux échanges économiques, par opposition à l'étranger ennemi, susceptible d'être réduit en esclavage. On peut aussi mentionner la place occupée à Athènes par les métèques, admis à séjourner sur le territoire de la cité pour des raisons principalement économiques et qui ont largement contribué à l'essor d'Athènes - la figure du métèque s'opposant là encore à celle du Barbare.

Ce lien ancien entre immigration et économie ne cesse pas avec l'émergence de l'État moderne : la cristallisation des frontières n'est pas incompatible avec la propension à aller chercher à l'étranger les travailleurs et les compétences dont le pays a besoin. Déjà sous l'Ancien Régime, les rois de France se sont préoccupés d'attirer les ingénieurs, les inventeurs, les ouvriers susceptibles de promouvoir les techniques nouvelles et de favoriser l'essor des activités économiques que délaissait la population française. Par la suite, le besoin de main-d'œuvre s'est fait sentir au XIX<sup>e</sup> siècle en raison de la chute de la natalité qui a affecté la France précocement. Les vagues d'immigration - d'Italiens, d'Espagnols, de Polonais... - sont alors venues combler les besoins en main-d'œuvre de l'agriculture, affectée par

l'exode rural, et ceux de l'industrie que l'exode rural ne suffisait pas à pourvoir.

Pendant la Première Guerre mondiale, on va chercher hors d'Europe - en Afrique du Nord, en Indochine, en Chine - une main-d'œuvre de remplacement pour les ouvriers partis au front, ce qui nécessite la mise en place d'une organisation administrative perfectionnée. À la fin de la guerre, les besoins de main-d'œuvre restent tout aussi impérieux compte tenu de la « saignée » démographique qu'elle a opérée et des besoins de la reconstruction. Après avoir renvoyé chez elle la main-d'œuvre « exotique » et coloniale jugée inefficace, les pouvoirs publics passent des conventions avec la Pologne, l'Italie et la Tchécoslovaquie en 1919 et 1920, sur la base desquelles le patronat peut aller chercher sur place la main-d'œuvre dont il a besoin.

À la Libération, les pouvoirs publics veulent mettre en place une politique volontariste. Tranchant entre les économistes, favorables à une immigration de main-d'œuvre (donc constituée de préférence de jeunes célibataires recrutés pour leur force de travail), et les démographes, qui souhaitent favoriser une immigration de peuplement (constituée de familles recrutées sur un critère d'« assimilabilité »), l'ordonnance de 1945 et la mise en place de l'Office national d'immigration (Oni) seront finalement bâties sur l'hypothèse d'une immigration de main-d'œuvre.

Pendant les « Trente glorieuses », c'est le travail qui donne droit au séjour, et l'immigration est portée par les impératifs économiques. Et, comme avant la guerre, ce sont finalement les besoins des entreprises qui vont déterminer la venue des immigrés : jusqu'à la fin des années soixante, les besoins de main-d'œuvre sont tels que la réglementation (monopole de l'Oni, subordination de la venue en France à un contrat de travail visé par les services de l'emploi) n'est guère respectée, et l'admission au séjour se fait par la voie de la régularisation a posteriori. Pendant plus de vingt ans, les pouvoirs publics s'accommodent d'une situation où la loi est quotidiennement bafouée. Et non seulement l'inapplication du dispositif législatif ne semble pas gêner les autorités, mais l'immigration dite « sauvage » est en fait encouragée. Certaines phrases sont restées à cet égard célèbres. Ainsi, pour Georges Pompidou, alors premier ministre, « l'immigration est un moyen de créer une certaine détente sur le marché du travail et de résister à la pression sociale » (3 septembre 1963) ; pour Jean-Marcel Jeanneney, ministre du travail, « l'immigration clandestine elle-même n'est pas inutile, car si on s'en tenait à l'application stricte des règlements et accords internationaux, nous manquerions peut-être de main-d'œuvre » (Les Échos, 28 mars 1966).

L'immigration ne commence à apparaître comme un problème qu'avec les premières manifestations du chômage, à la fin des années soixante. L'État tente alors de reprendre la main : ce sont les circulaires Marcellin-Fontanet de 1972, puis la « suspension » de l'immigration de main-d'œuvre en 1974. Car, si, en période d'expansion, il faut pouvoir recruter la main-d'œuvre dont on manque, il faut pouvoir s'en défaire en période de récession pour préserver le marché national de l'emploi : dans un cas comme dans l'autre, les considérations économiques restent ici déterminantes.

La suite est bien connue, elle se caractérise par l'engrenage répressif qui accompagne la volonté de « maîtriser les flux migratoires ».

Lorsqu'on porte un regard rétrospectif sur la législation et sur les politiques qui la sous-tendent depuis 1974, on retire une impression contrastée. La première est celle de la discontinuité, liée à l'alternance au pouvoir de gouvernements de droite et de gauche entre 1974 et 2002 et aux réformes de l'ordonnance de 1945 qui se succèdent, tantôt dans un sens plus sévère, tantôt dans un sens plus libéral ; de l'autre on voit apparaître, par-delà ces alternances et les changements visibles, la continuité d'une politique d'immigration dont les objectifs n'ont pas varié : une politique répressive menée au nom de la « maîtrise des flux migratoires », qui a abouti à précariser le droit au séjour de toutes les catégories d'étrangers et alimenté un engrenage répressif.

Contrairement à ce qui a été annoncé en 1974, ce n'est pas seulement l'immigration de main-d'œuvre qui a été touchée par la politique dite de « maîtrise des flux migratoires », mais aussi les demandeurs d'asile, les étudiants, les membres de famille, les touristes, les conjoints de Français. On a systématiquement entravé la venue de ceux qu'on soupçonnait d'être de faux étudiants, de faux réfugiés, de faux touristes, des conjoints de complaisance cherchant en réalité à contourner la réglementation. Mais comme on a aussi resserré les conditions du regroupement familial, freiné la délivrance des visas, rendu plus difficile pour les étudiants le renouvellement de leur carte de séjour, placé mille obstacles sur la route des demandeurs d'asile, force est d'admettre que l'objectif était bien de stopper ou de limiter au maximum tous les flux d'immigration, asile inclus.

Parallèlement, on a assisté à la mise en place d'un réseau de surveillance de plus en plus dense et un système de sanctions de plus en plus sévères : démultiplication des contrôles à l'entrée du territoire, opérés par les consulats et par la police des frontières ; généralisation des contrôles d'identité ; enquêtes de police pour débusquer les membres de famille présents illégalement en France ; développement et perfectionnement des moyens de fichage ; aggravation constante des peines sanctionnant le séjour irrégulier ; multiplication des lieux d'enfermement des étrangers et allongement de la durée de cet enfermement ; renforcement des pouvoirs de l'administration en général et de la police

en particulier au détriment de celui des juges, etc.

À cet égard, la politique Sarkozy se situe clairement dans le prolongement des politiques menées précédemment. Continuité dans l'approche répressive de l'immigration, qui se manifeste dans les nouvelles mesures prises pour endiguer ou dissuader l'immigration irrégulière (avec un degré supplémentaire, lorsque la politique du chiffre justifie rafles, arrestations à domicile, convocations piège, en-fermement des enfants...). Continuité - mais aussi accélération - du mouvement de précarisation du droit au séjour engagé depuis 1993 : le droit au séjour fondé sur la vie privée et familiale se réduit comme peau de chagrin tandis que l'accès au séjour de longue durée est subordonné à des preuves d'intégration. Ainsi est parachevée l'inversion de la hiérarchie des titres instaurée en 1984, la carte de séjour temporaire redevenant le titre de droit commun. Mais cette précarisation est aussi à relier à la politique dite d'immigration choisie.

Si la politique Sarkozy s'inscrit dans la continuité en ce qui concerne son volet « lutte contre l'immigration subie », qu'en est-il de son volet « immigration choisie » ?

Depuis le milieu des années 1990, des rapports d'experts de plus en plus nombreux ont alerté sur la situation démographique et économique de l'Europe, en déduisant le caractère inévitable à court ou moyen terme du recours à l'immigration (rapport du Commissariat au Plan en 1995, rapport de l'OCDE à la fin de 1999, rapport des experts de la division de la population des Nations unies en janvier 2000, rapport du Commissariat au Plan à nouveau en janvier 2000). La même prise de conscience s'est fait jour au niveau communautaire : en novembre 2000, une communication de la Commission préconise d'« ouvrir les canaux de l'immigration légale à destination de l'Union aux travailleurs migrants [...] compte tenu de la contribution positive que les migrants peuvent apporter au marché de l'emploi, à la croissance économique et à la pérennité de nos systèmes de protection sociale ». En janvier 2005, elle publie un « livre vert » sur une « approche communautaire de la gestion des migrations économiques », qui préconise d'« encourager des flux d'immigration plus soutenus pour couvrir les besoins du marché européen du travail et assurer la prospérité de l'Europe ». Au sommet de La Haye de novembre 2004, la Commission a été invitée à présenter un programme d'action relatif à l'immigration légale. Parmi les cinq propositions prévues dans le cadre de ce programme, figure notamment une directive sur le séjour de ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi hautement qualifié avec pour objectif d'« améliorer la capacité de l'Union européenne à attirer les travailleurs hautement qualifiés des pays tiers ».

En phase avec la politique annoncée au niveau communautaire, la politique inaugurée à partir de 2003 par Sarkozy, ministre de l'intérieur, se fonde sur le postulat d'une reprise de l'immigration de travail, classée du côté de l'« immigration choisie » - celle qui répond aux besoins de l'économie française - par opposition à l'« immigration subie » qui désigne l'immigration de famille et les demandeurs d'asile.

### **Choisir ses immigrés : un objectif revendiqué**

La tentation de choisir ses immigrés ne date pas d'aujourd'hui, pas plus que l'idée de faire appel aux étrangers pour combler les déficits de main-d'œuvre, comme on l'a rappelé plus haut. Ce discours et sa mise en œuvre ne font que réactiver une opposition qui a toujours été un élément structurant des représentations de l'étranger et des politiques d'immigration à travers l'histoire. Lorsqu'un pays poursuit une politique d'immigration volontariste, ce sont forcément ses propres intérêts qui en constituent le moteur. Dans cette perspective, les immigrés sont envisagés comme une ressource - économique ou démographique selon les cas - et les autres considérations, tirées notamment du respect de la personne humaine et des droits fondamentaux, sont secondes, sinon absentes.

Ce qui est nouveau, ce n'est pas tant l'utilitarisme, car sur ce point, on l'a vu, il n'y a rien de changé ; mais le fait que cet utilitarisme est directement revendiqué comme tel et articulé autour d'un slogan simple et démagogique : contre l'immigration subie, pour une immigration choisie.

Dans cette perspective, le sort favorable réservé à certaines catégories d'étrangers n'étonne guère. Ainsi, même à l'époque où l'immigration de main-d'œuvre était théoriquement suspendue, il a toujours existé des exceptions ou des assouplissements au principe de l'opposabilité de la situation de l'emploi pour les étrangers de haute qualification ou les « cadres dirigeants » percevant plus de 5000 euros bruts par mois ou pour des étrangers ayant une qualification correspondant à des besoins immédiats et importants tels que les infirmières ou les informaticiens. Les initiateurs de la « loi Chevènement », au printemps 1998, avaient également plaidé en faveur d'une ouverture sélective des frontières aux étrangers dont l'intérêt personnel coïncide avec les intérêts économiques de la France : investisseurs, intellectuels, chercheurs, boursiers du gouvernement français, artistes...

La politique mise en œuvre depuis 2003 reste elle aussi prioritairement élitiste. On peut citer bien sûr en ce sens la carte « compétences et talents », destinée à attirer des étrangers susceptibles de participer au développement économique ou au rayonnement intellectuel, culturel et sportif de la France. Vitrine de la réforme de 2006 et symbole

de la nouvelle politique, il est toutefois difficile d'y voir autre chose qu'un gadget et une loi d'affichage : après une mise en place laborieuse qui a pris plus de dix-huit mois, quelques centaines de cartes ont été délivrées au total, là où les prévisions tablaient sur la délivrance de 2000 cartes par an. On peut citer aussi la possibilité d'obtenir une carte de résident pour une « contribution économique exceptionnelle » prévue par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Le texte d'application a précisé que peut être regardé comme apportant une contribution économique exceptionnelle à la France l'étranger qui remplit l'une des deux conditions suivantes : « 1° Créer ou sauvegarder, ou s'engager à créer ou sauvegarder, au moins 50 emplois sur le territoire français ; 2° Effectuer ou s'engager à effectuer sur le territoire français un investissement en immobilisations corporelles ou incorporelles d'au moins 10 millions d'euros » (art. R. 314-6 du code des étrangers (Ceseda)) [68].

Un autre volet de la réforme, malgré sa portée apparemment générale, va en pratique dans le même sens. Il s'agit des possibilités de dérogation à la règle de l'opposabilité de la situation de l'emploi, désormais inscrites dans la loi : la situation de l'emploi n'est pas opposable à l'étranger qui veut exercer une activité professionnelle salariée dans un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement. Mais la liste des professions concernées est établie au plan national et cette liste, telle qu'elle a été arrêtée, région par région, en janvier 2008, ne comporte que trente métiers qui tous exigent une qualification. Le fait que seule une petite partie des métiers « en tension », tous exigeant une qualification, ait été incluse dans cette liste, alors que la liste établie parallèlement pour les ressortissants des États nouvellement entrés dans l'Union européenne comportait 150 métiers, dont une bonne partie non qualifiés, incite à s'interroger sur les motivations réelles du dispositif. D'autant que des besoins impérieux existent ailleurs que dans les métiers figurant sur ces listes. C'est ce qu'ont montré les grèves de salariés sans papiers, parfois soutenues par leurs employeurs, entamées à l'automne 2008. C'est ce que reconnaissait aussi la circulaire du 7 janvier 2008 relative à l'admission exceptionnelle au séjour sur la base d'un emploi - faculté introduite cette fois par la loi Hortefeux du 20 novembre 2007 -, puisqu'elle envisageait la possibilité de régulariser un étranger qui exerce un métier ne figurant pas sur la liste mais connaissant des « difficultés particulièrement aiguës de recrutement ». Le projet de loi Besson actuellement en discussion prévoit du reste, à la lumière des pratiques préfectorales et compte tenu des besoins des entreprises, de supprimer toute référence à cette liste.

### Pour le seul intérêt des états

Il est donc difficile de croire que, dans la mise en place de ce système, seules entrent en compte des considérations strictement économiques, puisqu'il aboutit à préférer ouvertement la main-d'œuvre européenne à celle des pays tiers, laquelle peut se voir refuser l'autorisation de travailler même dans des secteurs où l'offre d'emploi excède la demande. Le contenu des accords bilatéraux passés entre la France et les pays d'émigration confirme l'existence de ces enjeux politiques. Ces accords aboutissent à multiplier les régimes spécifiques, plus ou moins favorables, pour les ressortissants de chacun des pays concernés. La faveur est indexée sur l'état des relations diplomatiques entre la France et les pays signataires, mais surtout sur la bonne volonté manifestée par ces derniers pour contribuer à ce qu'on appelle pudiquement la « gestion concertée des flux migratoires » : autrement dit, sur les engagements pris pour empêcher l'émigration « illégale » de leurs ressortissants et pour réadmettre leurs nationaux ou les migrants ayant transité par leur territoire avant de franchir illégalement les frontières.

S'il n'est pas certain que le dispositif juridique mis en place permette d'atteindre les objectifs affichés, il a en revanche toutes les chances de renforcer une précarisation du statut des salariés étrangers, même s'ils font partie de l'immigration « choisie ». Pour eux, en effet, le droit au séjour sera conditionné par l'autorisation de travail. Et celle-ci, délivrée sur la base de l'exercice d'un emploi ou en vue de l'occupation d'un emploi, sera limitée dans le temps, son renouvellement n'étant jamais de droit.

Au-delà de l'évolution apparente du discours dominant qui ne présente plus l'immigration systématiquement comme une charge mais comme pouvant apporter certains avantages, la politique d'ouverture obéit exactement à la même logique que la fermeture des frontières : fondée sur le seul intérêt des États, elle ne prend pas en compte les droits, les souhaits ou les besoins des individus. On en revient à la philosophie des années 50 et 60 - qui était aussi celle de l'entre-deux guerres - où les étrangers étaient considérés comme un simple réservoir de main-d'œuvre et une variable d'ajustement à la conjoncture économique.

La reprise annoncée de l'immigration de main-d'œuvre ne doit donc pas faire illusion : d'une part, parce que les frontières vont s'entrouvrir pour les travailleurs qu'on aura choisis, tandis qu'elles resteront fermées pour l'écrasante majorité des migrants. Ensuite, parce que si on fait venir les travailleurs immigrés dont on a besoin, on les renverra quand on n'en aura plus besoin : l'immigration choisie est en réalité une « immigration jetable ».



## Les migrations circulaires : innovation ou recyclage ?

Claudia Charles Juriste, Gisti

Le Conseil de l'Europe, dans un tout récent rapport, parle de la « migration circulaire » dans les termes suivants : « De nouvelles expressions comme « migration circulaire », « migration répétée » et « personnes installées dans la mobilité » décrivent des situations qui se distinguent des postulats sur lesquels reposent les politiques classiques ». Il ajoute : « Ces dynamiques sont souvent le reflet de restrictions à la mobilité et à l'installation dans les pays de destination, et de politiques fondées sur l'exclusion civique, culturelle ou économique, qui ne laissent aux migrants d'autre choix que de circuler entre des sociétés qui les rejettent » [69].

Le terme de migration circulaire est en effet à la mode, chez les politiques comme chez les chercheurs. Un coup d'œil aux travaux du Consortium euro-méditerranéen pour la recherche appliquée sur les migrations internationales (CARIM) - réseau académique financé sur fonds publics européens [70] - révèle qu'une littérature abondante y est consacrée depuis quelques années. Pour la Commission européenne, la migration circulaire est considérée comme une « alternative crédible » à la lutte contre l'immigration dite clandestine et à la politique de fermeture des frontières, voire même à la liberté de circulation. Non seulement l'idée n'est pas nouvelle - Sami Naïr, dans un Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires de 1997, prônait déjà la possibilité de retour dans les pays d'origine comme faisant partie d'une logique de « migration gérée » ou circulaire - mais il est facile de montrer à travers un décryptage du discours officiel et quelques exemples concrets, qu'il s'agit d'un des leurres destinés à donner une allure séduisante au concept d'immigration jetable.

Dans la littérature officielle de l'Union européenne, l'expression « migrations circulaires » apparaît une première fois dans une communication de la Commission européenne de septembre 2005 intitulée « Migrations et développement : des orientations concrètes » [71]. La Commission y invite à encourager la migration circulaire « en accordant prioritairement de nouveaux emplois temporaires aux travailleurs qui ont déjà travaillé sous ce type de régime et ont regagné leur pays à la fin de leur contrat, et également offrir une gratification appropriée aux migrants qui ont participé à ce système [72] ».

En 2007, dans une autre communication « relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers » [73], elle définit la migration circulaire comme une « forme de migration gérée de façon à permettre un certain degré de mobilité licite, dans les deux sens, entre deux pays ». Elle vise deux catégories d'étrangers : ceux qui participent à une activité économique ou professionnelle dans leur pays d'origine tout en ayant leur résidence dans un pays de l'UE, et ceux qui sont admis à se rendre temporairement dans un pays de l'UE pour y travailler, étudier ou même suivre une formation, à condition de rétablir leur résidence et leur activité principales dans leur pays d'origine à la fin de la période pour laquelle ils ont été admis.

En général, ceux qui prônent la « migration circulaire » font valoir qu'elle est la source d'un « triple gain » (les anglophones disent win/win/win) : pour les pays d'origine, pour les pays d'accueil et pour le migrant lui-même. Elle permettrait en effet de répondre à trois objectifs :

- Promouvoir le développement des pays d'origine grâce aux transferts de fonds des migrants (on postule que ces transferts seraient plus importants que ceux opérés par les personnes qui migrent de façon permanente) mais aussi grâce à l'acquisition, par ces migrants, de nouvelles compétences utiles à leur pays en termes de formation, de nouvelles technologies, etc.
- Atténuer les effets de la fuite de cerveaux : puisque les migrants circulaires (et leur cerveau donc) sont destinés à revenir chez eux après un temps donné dans le pays d'accueil.
- Répondre aux besoins du marché du travail pour les pays d'arrivée et pour les pays de départ, en soulageant la pression sociale du chômage.

Ainsi définie, la migration circulaire laisse supposer que le migrant est pleinement associé au projet de ne rester qu'un temps limité dans le pays d'accueil (le temps nécessaire à accumuler compétences et expérience et à gagner l'argent dont il a besoin) et qu'il repart volontairement, riche de ces acquis à l'expiration de cette période. On comprend que, présentée de cette façon, la notion de migration circulaire rencontre un certain succès, notamment chez ceux - certains chercheurs, certains militants associatifs, et même certains décideurs politiques - convaincus que la fermeture des frontières n'a pas d'avenir et qui lui cherchent des alternatives compatibles avec une maîtrise raisonnée des flux



migratoires.

On peut, à ce stade, faire deux observations. La première est que ces trois objectifs renvoient à des finalités principalement économiques - si l'on excepte l'hypothèse du séjour pour faire des études -, comme si les migrants circulaires étaient avant tout des agents économiques. On fait donc l'impasse sur les motivations de tous ordres, notamment les raisons familiales, les histoires de vie, les changements de parcours, qui peuvent amener les migrants à vouloir se sédentariser dans le pays d'accueil. Et cela d'autant plus que, deuxième observation, le retour du migrant au pays constitue un élément intrinsèque de la migration circulaire. Selon la Commission européenne, « une des conditions-clé est que les migrants rentrent dans leur pays d'origine après l'expiration de leur permis de séjour. [...] Une mesure à envisager et à intégrer éventuellement dans le cadre législatif consisterait à demander aux immigrants de s'engager par écrit à retourner volontairement dans le pays d'origine à l'expiration du contrat » [74]. Engagement écrit et, comme on l'a vu plus haut, mesures financières incitatives, comme les « gratifications » accordées à ceux qui acceptent le système sont donc les leviers du volontariat. Mais si cela ne suffit pas, la Commission propose de passer au retour forcé qu'elle appelle pudiquement la « réadmission » par le pays d'origine. Si on regarde les choses de près, la migration circulaire serait donc une sorte de contrat par lequel un travailleur étranger, ou éventuellement un étudiant, s'engage à se rendre dans un pays d'accueil pour une période limitée dans le temps, période à l'issue de laquelle, il sera, de fait, obligé de repartir.

Car nous ne devons pas nous tromper : les seuls départs réellement « volontaires » sont ceux dont on ne parle pas, les retours librement décidés par les individus, indépendamment de toute implication des autorités. Dès lors, que l'incitation prenne la forme d'une aide financière au retour ou d'une escorte policière, on n'est plus dans le cadre du volontariat mais du départ contraint.

### Des exemples à suivre ?

La France possède déjà une longue expérience de la mise en place des migrations circulaires, à travers notamment les contrats saisonniers appelés aussi les contrats « OMI » (ainsi désignés par référence à l'ancien Office de migrations internationales, remplacé par l'Anaem puis par l'actuel OFII [75]). Nous ne pouvons pas nous livrer ici à une analyse détaillée de ces « migrations saisonnières » auxquelles le Gisti a déjà consacré un numéro complet de sa revue Plein droit [76]. Rappelons simplement qu'il s'agit de contrats à durée déterminée, ne pouvant pas dépasser six mois, avec engagement du travailleur à rentrer dans son pays une fois le contrat terminé sous peine de ne pouvoir signer un nouveau contrat l'année suivante. Rappelons encore que, bien qu'il s'agisse de CDD, les travailleurs saisonniers ne bénéficient pas du régime juridique attaché à ce type de contrat : pas de prime de précarité, des droits sociaux inférieurs à ceux des autres travailleurs alors que les cotisations sont identiques, et même si, en théorie, le salarié saisonnier ne perd pas ses droits à l'assurance maladie, dans la réalité, le remboursement des soins se heurte à de multiples obstacles car la pratique des administrations exige la preuve d'une résidence effective en France pour des périodes égales ou supérieures à six mois et un jour. Bref, la situation de précarité et d'inégalité à laquelle sont soumis ces travailleurs est criante. Si certains ont obtenu la reconnaissance de certains droits, ce n'est qu'après un long et persévérant combat juridique [77]. Nous sommes donc bien loin de pouvoir parler d'une migration « à triple gain ».

Un autre exemple, également révélateur de la véritable logique de la migration circulaire est l'expérience menée par l'Espagne avec le Maroc, suite à un accord de gestion de la migration saisonnière passé entre les deux pays, suivi d'une convention de partenariat entre l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (Anapec) et la municipalité de Cartaya en Andalousie. D'abord strictement espagnole, cette expérience est depuis septembre 2006 financée également par des fonds publics européens. Pour l'Anapec, qui se charge du recrutement, les critères sont le genre, l'aptitude, l'âge et la situation familiale. Seules des femmes mariées et ayant des enfants en bas âge ont été embauchées. La durée du contrat n'excède pas trois mois, et le salaire n'est pas versé directement à la personne mais sur un compte bancaire « expressément ouvert à cette fin au Maroc » [78]. Pour les employeurs, les femmes posent moins de problèmes, travaillent plus et ont plus de « possibilités » de retour, notamment parce qu'elles ont des charges familiales. De plus, leurs qualités « professionnelles » sont supérieures, du fait notamment qu'elles ont les mains plus douces pour la cueillette de la fraise. Pour 39 heures de travail par semaine, elles perçoivent un salaire mensuel d'environ 680 euros. Ce programme est qualifié de « formule idéale » par les autorités marocaines [79], et de « très satisfaisant » par le maire de la ville de Cartaya [80]. Mais personne ne semble s'être enquis de l'avis des travailleuses elles-mêmes. Cette « formule idéale » a cependant des limites : en 2009, l'Espagne a dû réduire cette main-d'œuvre « à la carte » en raison de la crise économique et faire appel aux « chômeurs locaux » [81].

De « vraies » migrations circulaires ont pourtant existé, comme celles auxquelles fait référence le chercheur Ali Bensaâd, à propos de la population mauritanienne maure et touareg qui, traditionnellement, effectue des allers et retours vers des pays d'Afrique noire pour des activités de commerce pour les uns ou agricoles pour les autres. Mais ces migrations se sont effectuées dans un cadre de libre circulation et non dans un système de contrôle des flux. Ce

sont d'ailleurs ces politiques de contrôle menées par l'UE et les pays tiers qui ont eu des conséquences néfastes sur les populations de la région. M. Bensaâd voit même dans le « confinement et [le] désespoir » de ces populations nomades une des causes de la reprise de la rébellion des Touareg [82].

On voit donc que les migrations circulaires obéissent à une seule et même logique : la gestion des flux migratoires au profit des États mais aucunement des migrants. On ne peut donc pas les penser comme une alternative crédible à la lutte contre l'immigration irrégulière, encore moins à la liberté de circulation.

## L'illusion du codéveloppement

Violaine Carrère Gisti, Migreurop

Nombre des effets catastrophiques et des échecs des politiques migratoires conduites en France et dans le reste de l'Europe au cours des dernières décennies étant reconnus même par les plus ardents défenseurs de l'orientation générale de ces politiques, beaucoup, y compris parmi ces derniers, leur cherchent des correctifs, voire des solutions alternatives. Le codéveloppement, dans ce contexte, semble une vraie solution - LA solution, selon certains - à ce qu'il est convenu d'appeler le « problème de l'immigration ».

Si la notion de codéveloppement, apparue il y a maintenant une dizaine d'années, a aujourd'hui le succès qu'on lui connaît, si le codéveloppement est si fréquemment présenté comme une alternative crédible pour sortir de l'impasse des politiques migratoires actuelles, c'est très probablement en premier lieu du fait de l'apparent bon sens sur lequel repose l'idée. Le raisonnement est le suivant : l'un des facteurs des migrations, un facteur essentiel, est l'écart de niveau de vie entre les pays de départ et les pays d'arrivée de migrants. Corrigeons ces écarts, on annihilera ainsi les mobiles de départ. L'idée semble simple, et même imparable. De surcroît, la proposition de conduite à tenir qui en découle a un caractère a priori humaniste : on se préoccupe là du bien des migrants et non uniquement de difficultés que l'immigration ferait connaître aux sociétés d'accueil. On ne met plus l'accent sur la fermeture des frontières, on quitte le discours de pure répression de l'immigration irrégulière, de l'immigration jugée excessive, pour adopter un tour généreux, soucieux de l'intérêt des pays d'origine des migrants.

Une autre raison du succès de la « solution » codéveloppement tient sans doute au fait que cette approche paraît enfin prendre le problème à sa racine et ne pas se contenter de colmater des brèches ou réparer des effets induits. On peut comprendre que l'aspect pragmatique de la démarche la rende séduisante.

Enfin, l'idée de s'attaquer aux causes et non aux effets de l'immigration fait écho aux motifs d'émotion ou d'inquiétude de plus en plus partagés face aux phénomènes migratoires, aussi bien dans les pays de départ que dans les pays d'accueil : les mères africaines se désolant parce que leurs fils partent, le déséquilibre démographique créé par l'exode de nombre des jeunes hommes, les villages et les quartiers désertés, le pillage des cerveaux, les rancœurs et les pénuries qu'il occasionne, pénurie de médecins, d'ingénieurs, sans compter la misère vécue par des immigrés pendant leur périple pour venir en Europe ou une fois parvenus au but, et sans compter les morts dans le chemin vers les pays riches...

Bon sens, pragmatisme, humanisme, tout semble ainsi plaider en faveur de ce qu'on appelle codéveloppement. Mais derrière ces atouts, on sent bien qu'il y a un certain nombre de présupposés, qu'il convient d'examiner avec attention. Le premier de ces présupposés interroge l'efficacité même du procédé. Est-ce qu'on peut être assuré de la solidité de l'hypothèse de départ, à savoir qu'en favorisant le développement local on va rendre sans attrait l'émigration et donc la stopper ?

La plupart des études ébranlent pourtant très sérieusement cette hypothèse [83], et tendent à démontrer que le développement - on reviendra plus loin sur ce que peut désigner exactement ce terme - aurait plutôt, en tous cas dans un premier temps, un effet inverse.

Les évolutions économiques - c'est généralement elles qu'on place sous le vocable de développement - ne se font évidemment pas sans implications sociales majeures. Ainsi, l'existence d'infrastructures nécessaires à une activité artisanale ou industrielle et la création d'unités de production accélèrent l'exode rural, augmentent la part des salariés dans la population et diminuent les capacités d'auto-subsistance de celle-ci. L'essor industriel s'accompagne de la multiplication d'échanges commerciaux, donc de déplacements de ceux qui procèdent à ces échanges. La mise à disposition de biens et de services génère des besoins supérieurs en pouvoir d'achat. La scolarisation et la formation

professionnelle, indispensables pour constituer une main-d'œuvre qualifiée, produisent des classes d'âge qui voudront accéder tout de suite à un emploi correspondant à leur niveau de formation et ne le trouveront pas forcément, ou ne le trouveront qu'en quittant leur région d'origine. Dans le même temps, la pénétration accrue des médias donne à davantage de personnes à connaître du monde extérieur, et peut multiplier les désirs d'exil. Au final, bien loin de « fixer » les populations, le développement se révèle un formidable déclencheur de mobilité, plus susceptible, donc, d'accélérer les migrations que de les arrêter.

L'idée du développement comme remède à l'émigration continue cependant à être martelée dans les discours des pays d'immigration, qu'il s'agisse de programmes électoraux, de l'exposé des motifs de réformes législatives, ou de l'annonce d'accords bilatéraux.

### Un soudain souci du sud ?

Un deuxième présupposé à l'œuvre dans le discours de ceux qui prônent le codéveloppement comme moyen de faire diminuer ce qu'on nomme « pression migratoire » réside dans le caractère de rupture de la démarche. On serait là, à les entendre, face à une idée radicalement neuve, qui inverserait les schémas traditionnels, bouleversant les rapports entre le Nord et le Sud. Le concept de codéveloppement s'inscrit dans le contexte de la réflexion sur ce qu'il est convenu d'appeler « mondialisation ». Dans un monde où tous sont en relation avec tous, et où les économies s'interpénètrent, il s'agirait de faire sortir les pays du Sud de leur isolement, de nouer des partenariats avec ces pays et de favoriser leur intégration en leur donnant de meilleures armes sur un marché désormais mondial.

On peut cependant s'interroger : est-ce que les systèmes économiques antérieurs ont été si indépendants d'une zone à l'autre au cours des siècles passés ? Est-ce que l'histoire de l'esclavage, par exemple, et en particulier celle du commerce triangulaire, n'avaient pas pour scène, déjà, un monde « mondialisé » ? Le colonialisme, plus tard, n'est-il pas un système d'organisation de la planète dans lequel les différentes zones sont assignées à des rôles spécifiques, comme dans le monde d'aujourd'hui ? Est-ce que d'ailleurs la mondialisation n'est pas au fondement même du capitalisme, avec ses logiques de répartition des lieux de production et de consommation en fonction de la rentabilité, des moyens de transport et de leurs coûts, de la disponibilité de la main d'œuvre, de sa productivité, des contraintes fiscales, etc. ? En même temps qu'on voit malenquoi il y a là une nouvelle donne, une rupture avec les politiques antérieures, on peut se demander, surtout, ce qui amènerait aujourd'hui les pays riches à se préoccuper davantage des pays pauvres - les pays d'émigration - et à renoncer à l'exploitation, au pillage des matières premières et à l'échange inégal... D'où viendrait tout à coup cette volonté de « partenariat », du « co » de codéveloppement, de solidarité (on parle parfois, au lieu de codéveloppement, de « développement solidaire »), et de ces nouvelles relations désignées souvent par l'expression « gagnant-gagnant » ?

Certes, on peut espérer qu'on en vienne un jour à envisager sérieusement que le monde s'organise avec de telles ambitions ! Mais dès lors que le concept de codéveloppement est brandi avec l'objectif de « fixer sur place » des populations, d'empêcher en tous cas qu'elles viennent sur les territoires des pays riches autrement qu'en fonction des besoins des économies de ces pays, on est en droit d'avoir quelque doute sur la sincérité de la prétendue volonté de « partenariat ».

Or il se trouve que depuis qu'il est apparu, le concept de codéveloppement forme systématiquement un couple avec le thème de la lutte contre l'immigration illégale, dite par certains immigration « subie » [84]. Il est intéressant de se pencher, justement, sur l'histoire de la notion et de son usage.

Le mot codéveloppement est apparu en France en 1981, avec la gauche au pouvoir et dans la bouche du ministre de la coopération d'alors, Jean-Pierre Cot [85]. Il s'agissait à ce moment-là simplement de coordonner les plans de développement de certains pays avec le plan de développement français. L'objectif était que la « coopération », comme on disait à l'époque, soit le lieu d'une meilleure harmonisation entre les intérêts des pays auxquels la France disait vouloir venir en aide et les intérêts français.

Le lien entre développement et migrations est fait pour la première fois par Sami Naïr, dans un rapport qu'il remet au ministre de l'intérieur Jean-Pierre Chevènement, en 1997 [86]. Les thèses de ce rapport ont tout de suite rencontré le succès, et leur auteur s'est vu confier le poste de Délégué interministériel au codéveloppement et aux migrations internationales. Sami Naïr définit les axes que devrait se fixer la politique migratoire qu'il appelle de ses vœux, laquelle implique, écrit-il, « des relations responsables » avec les pays pauvres. Après avoir repris l'argument maintes fois mis en avant de la nécessité de « maîtriser les flux » pour mieux intégrer, il explique comment « continger les migrations potentielles ». Le rapport liste toute une série de mesures ou d'objectifs allant dans ce sens : instaurer la mobilité « dans le cadre de la loi » ; soutenir « les projets de développement impliquant des migrants », l'action des collectivités décentralisées et du mouvement associatif ; faire des étudiants « des vecteurs de codéveloppement » ; mobiliser les entreprises pour l'accueil de jeunes ; renforcer les échanges culturels ; favoriser « l'investissement productif de

l'épargne des migrants » et, enfin, « impliquer l'Europe dans la politique migrations/codéveloppement ». Comme on le verra plus loin, étaient déjà posées dans ce rapport les pistes d'action que l'on retrouvera par la suite dans tous les programmes traitant du codéveloppement : un peu d'aide à une mobilité encadrée dans le sens Sud/Nord, et l'orientation vers le développement local au Sud des énergies et ressources des étudiants et des travailleurs migrants.

Au niveau de l'Union européenne, le concept est apparu un peu plus tard. Il figure pour la première fois en 1999, dans le programme de travail du Conseil de Tampere [87], avec l'idée que les États membres doivent avoir une nouvelle approche des questions de migrations, qui sera dite « approche globale » de la gestion des flux migratoires. Dans le cadre de cette « approche globale », il importe de développer des partenariats avec les pays d'origine des migrants comme d'ailleurs avec les pays de transit des migrants. Une formulation qui ne manque pas d'intérêt figure dans la conclusion du Conseil : il est nécessaire, y est-il écrit, d'« assurer une gestion plus efficace des flux migratoires » ! L'expression a de quoi faire frissonner...

En vue d'atteindre cet objectif d'une « gestion plus efficace », plusieurs pistes d'intervention sont énoncées : lancer des campagnes d'information sur les possibilités réelles d'immigration légale, des campagnes de prévention de la traite des êtres humains, promouvoir une coopération plus étroite entre les consulats en matière de délivrance de visas, travailler à une entraide technique entre les services de contrôle aux frontières. Autant de pistes qui vont clairement dans le sens d'efforts pour endiguer les fameux flux migratoires, et qui semblent assez loin du partenariat pour un développement partagé que paraît porter le concept de codéveloppement... À la fin de ce texte, toutefois, le Conseil demande aussi que l'aide aux pays d'origine et de transit soit accrue. Et il précise que c'est « afin de faciliter les retours volontaires ». Les « retours volontaires » sont vraisemblablement à entendre comme faisant partie de l'aide apportée aux pays d'émigration, et s'inscrivant dans une démarche de codéveloppement ! En tous cas, sur l'aide au développement à proprement parler, presque rien n'est dit.

### Un « partenariat » particulier

Depuis, il y a eu beaucoup d'autres travaux sur le sujet au niveau européen. Le concept de codéveloppement a été repris lors de multiples autres réunions, conseils, textes programmatiques de l'Union. Quelques précisions y ont été apportées, mais finalement, chaque État membre est laissé assez libre d'interpréter à sa guise ce qu'il peut recouvrir. Pour ce qui est de la France, dont on a vu qu'elle a été pionnière sur le sujet, la mise en œuvre du codéveloppement passe essentiellement depuis quelques années via des accords dits « de gestion concertée des flux migratoires » [88]. Le nom lui-même donné à ces accords mérite qu'on s'y arrête puisque le mot « concerté » évoque des accords entre États susceptibles d'être dans un rapport de forces égal. La liste des États avec lesquels de tels accords ont été signés [89] est à cet égard éclairante : le Gabon, le Bénin, le Congo-Brazzaville, le Sénégal, la Tunisie, l'île Maurice, bientôt Haïti, bientôt le Mali, qui pour l'instant résiste un peu... Autant de pays avec lesquels, bien entendu, la France dialogue en partenaires, d'égal à égal !

On peut lire dans l'introduction de ces accords l'énoncé d'objectifs très attrayants : promouvoir un partenariat « mutuellement avantageux pour le développement », empêcher que la migration « se traduise pour les pays d'origine par une perte de leur ressources en compétences », etc. De quoi s'agit-il concrètement, si l'on regarde moins l'affichage des volontés politiques que la mise en œuvre effective de partenariats et du codéveloppement ?

Les textes des accords de gestion concertée des flux migratoires sont structurés en trois volets, un seul, le dernier, traitant de façon explicite de l'aide française au développement des pays signataires. En y regardant de plus près, on peut cependant considérer que le concept de codéveloppement est décliné dans l'ensemble des volets de ces accords. Ainsi, le volet portant sur les engagements pris par les États signataires de réadmettre leurs ressortissants jugés indésirables en France peut être lu comme une illustration de l'objectif présenté en introduction de ne pas piller les ressources humaines des pays d'émigration. Dans le volet consacré à des mesures de facilitation de la venue de ressortissants de ces pays, il apparaît clairement qu'il s'agit de catégories bien particulières de migrants : travailleurs diplômés ou expérimentés dans des métiers dits « en tension » en France, travailleurs saisonniers pour l'agriculture ou l'hôtellerie-restauration, investisseurs potentiels, qui se verront délivrer des visas de circulation ad hoc, étudiants, ou parfois jeunes professionnels, à qui on va autoriser une première expérience après leurs études sur le territoire français, personnes susceptibles de se voir attribuer la carte de séjour mention « compétences et talents », donc formés dans une discipline recherchée en France... Il y a là un net encouragement à la mobilité de certains travailleurs, mais une mobilité fortement encadrée et limitée dans le temps ; les étrangers admis comme salariés le seront sur la base de listes de métiers établies région par région, en fonction des besoins locaux de main-d'œuvre, et ne verront leur titre de séjour renouvelé l'année d'après que s'ils restent employés dans le métier en question, voire chez le même employeur ; de même, les saisonniers, comme depuis toujours, n'auront pas de contrat l'année suivante s'ils ne sont pas retournés dans leur pays une fois la « saison » achevée. Etc. L'accent est bien sûr mis, dans ces deux premiers volets, sur l'intérêt pour le pays signataire de l'accord : intérêt pour lui de voir revenir ses étudiants ayant acquis en

France une expérience qui consolide leur formation, intérêt pour lui que reviennent, après quelques années, des ressortissants que la France ne peut ou veut plus employer, intérêt pour lui d'une souplesse de circulation de personnes qualifiées, ou d'investisseurs, qui vont contribuer au développement de leur pays. Cela n'est peut-être pas faux : on voit bien en tous cas que toutes ces clauses qui se présentent comme des avantages consentis vont sans aucun doute dans le sens de l'intérêt de la France, et de la politique dite d'« immigration choisie »...

Le troisième volet des accords « de gestion concertée des flux migratoires », celui qui est censé contenir l'essentiel des mesures touchant au développement du pays cosignataire, soit au développement dit « solidaire », est, lui, plus flou quant aux mesures effectives auxquelles s'engage la France. Ainsi, alors que figurent dans les deux premiers volets des chiffres (nombre de titres de séjour délivrés chaque année, ou au total), le troisième volet est complètement muet sur le nombre d'actions entreprises, ou sur les montants versés. En fait, on y trouve, dressée sous la bannière du codéveloppement, une liste de plusieurs niveaux d'action très variés : de l'appui à des opérations de développement local à des systèmes d'aide au retour volontaire et à la réinsertion économique des exilés, en passant par la validation des acquis de l'expérience, ou par des efforts en matière de santé des migrants... En lieu et place de mesures concrètes, ce volet comporte surtout nombre d'expressions énigmatiques, telles que « le soutien aux initiatives des migrants dans le développement de leur pays » (quid ?), « la promotion d'emplois et la création de richesses dans des régions défavorisées » (comment ?), « l'encouragement d'investissements ciblés » (de quelle cible s'agit-il ?), « la mobilisation de l'épargne des migrants » ou « la canalisation des revenus des migrants vers des investissements productifs » (lesquels ? par qui ?).

C'est sans doute sur ce dernier sujet, celui de l'orientation des transferts de fonds des migrants dans leurs pays d'origine, que les choses sont les plus précises. Il n'est pas inutile de rappeler que l'argent épargné par les migrants et envoyé dans leurs pays représente des sommes loin d'être négligeables. Le PNUD [90] estime ainsi quant à lui ces montants supérieurs au total de l'aide au développement versée par les pays riches. On voit mentionnés dans les accords bilatéraux que la France fait signer à ses « partenaires » deux outils : le compte-épargne codéveloppement et le livret d'épargne pour le codéveloppement. Ces deux modes de placement de l'épargne réalisée par les migrants sont destinés à servir à financer la création d'activités économiques génératrices de revenus. On peut penser aussi qu'ils ne sont pas sans intérêt pour les établissements financiers du Nord, qui auront toute légitimité pour capter et faire fructifier des fonds qui, aujourd'hui, transitent soit en liquide par porteur, soit via des services - au demeurant très bien rémunérés - d'envoi de mandats.

### Quel développement ?

Que peut-on dire au final de cet empilement de divers niveaux d'action ? D'une part, cette politique ne mène de toute évidence pas à stopper l'immigration, puisqu'au contraire elle la facilite voire la favorise pour certaines catégories de migrants. En revanche, elle l'encadre de manière étroite, elle s'efforce d'en réduire la taille, de la sélectionner en fonction des intérêts du pays d'accueil, de la limiter dans la durée, et de veiller à ce qu'elle soit, clairement, temporaire et n'excédant pas le temps où elle sera utile à la France. D'autre part, avec cette volonté d'orienter la richesse produite par l'immigration - les sommes épargnées par les immigrés - la France se place en capacité d'agir sur la nature du développement induit par l'immigration. De l'accompagnement des projets des migrants au droit de regard que l'on s'arroge sur l'usage des fonds des migrants, il y a bien peu. Enfin, la politique mise en œuvre sous le vocable « codéveloppement » promeut un développement d'une nature bien particulière, qui n'est jamais remise en cause. Deux questions au moins se posent pourtant à propos de la notion même de développement.

On ne peut faire l'impasse tout d'abord sur l'interrogation suivante : à quoi sert aujourd'hui l'argent des migrants ? La plupart du temps, il sert tout simplement à nourrir, vêtir, loger, éclairer, soigner, permettre de scolariser, les membres d'une ou plusieurs familles. Si l'épargne des migrants est « réorientée », quel va être le sort de ces familles ? Certes, si ces ressources financières vont dans des activités productives plutôt que dans l'achat de nourriture et de fourniture en électricité, elles sont susceptibles de permettre aux habitants des régions de départ des migrants d'accéder dans l'avenir à un mieux-être. Mais en attendant ? Et si les bienfaits du développement ne touchent pas tout de suite ceux-là, en quoi la politique dite de codéveloppement va-t-elle freiner l'émigration ?

Ensuite, on doit s'arrêter un moment sur l'apparent consensus autour de la notion de développement. De même qu'il est étrange de ne pas s'interroger sur les « choix » que font spontanément les migrants quant à l'utilisation des ressources qu'ils constituent par leur travail en exil, il est étonnant qu'on ne questionne pas l'idée de développement tel qu'il a été conduit jusqu'à présent dans les pays riches. Ce développement-là est-il forcément désirable ? Ne devrait-on pas bien plutôt le remettre en cause ? Quels biens ou services s'agit-il de produire ? Quels secteurs d'activité s'agit-il de développer ? Avec quelles conséquences sociales ? Dans quel système économique ? Pour quel changement des conditions de vie des peuples concernés ? Avec quelle latitude de décision démocratique ?

Ce qui constitue l'argument fort de l'option du codéveloppement depuis plusieurs années - sa capacité à freiner les



départs de migrants - repose ainsi sur un modèle destiné à être importé sans qu'on sache si c'est réaliste et sans que ce modèle soit remis en question. Du coup, on est fondé à se demander quel est l'enjeu réel d'une telle approche ? De la lecture de textes comme les accords de gestion concertée des flux migratoires, fers de lance de la politique française en matière de codéveloppement, on peut déduire que le codéveloppement sert probablement moins à freiner les migrations qu'à les réguler. On est loin du fameux « gagnant/gagnant », et le préfixe « co », qu'on aurait pu croire porteur de l'idée d'un partenariat et de la défense d'intérêts réciproques, semble voué à une étrange fonction...

L'analyse des budgets dégagés, de la manière dont est réorientée la traditionnelle « aide au développement » et dont elle s'articule avec d'autres lignes budgétaires, elle aussi, mène à des interrogations sur l'écart entre l'affichage politique et la réalité des dispositifs. Les discours s'appuyant sur une notion à ce point dévoyée permettent au final de disposer d'un argumentaire politique qui fait mine de se soucier des mobiles des migrants et des intérêts des pays de départ, alors que les politiques effectivement conduites relèvent d'un système d'exploitation hautement sophistiqué, qui fonctionne avec une double assignation à résidence : assignation des pauvres à rester chez eux, à ne venir chez les riches que lorsque ces derniers ont besoin de leur travail ; et assignation des migrants au rôle de petits soldats d'un développement de leur pays qui profite aux pays riches.

Une question majeure se pose en effet dès lors qu'est imaginé de faire interagir codéveloppement et immigration : qu'est-ce qui justifie qu'on exige des migrants que leur sort soit lié au sort de leur pays d'origine ? Pourquoi n'auraient-ils pas droit, comme ceux que le hasard a fait naître dans un pays riche, à quitter leur terre natale et s'en affranchir, droit à ne pas être contraint au sacrifice pour un pays dont ils n'ont en rien causé le malheur, droit à la liberté individuelle ?

### III. Dépasser les solutions nationales

*La migration est une expression naturelle du désir des gens de choisir comment et où ils veulent vivre.*

**De plus en plus nombreux sont ceux qui interrogent avec un regard critique le dogme de la fermeture des frontières. Se plaçant dans le contexte général de la mondialisation, ces nouvelles approches présentent les migrations non plus comme une menace qu'il faut par tout moyen endiguer mais comme un atout tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil. Une ouverture progressive des frontières, outre qu'elle mettrait fin aux coûts et dégâts des politiques répressives actuelles, n'aurait pas d'incidence massive sur l'ampleur des mouvements migratoires car ni la fermeture des frontières, ni un soi-disant possible « développement » des pays du Sud n'empêchent les migrations.**

**L'instauration progressive de la liberté de circulation et l'égalité des droits seraient aussi une des conditions nécessaires pour que l'organisation des activités économiques cesse d'externaliser ses coûts sur des populations privées de l'exercice de leurs droits fondamentaux et assignées à résidence.**

#### **Le scénario « migrations sans frontières »**

**Antoine Pécoud**, Section des migrations internationales, division des sciences sociales et humaines, Unesco

En octobre 2009, le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) a publié son Rapport mondial sur le développement humain, intitulé « Lever les barrières : mobilité et développement humains » et consacré à la question des migrations [91]. Loin d'être isolé, ce rapport s'inscrit dans une tendance plus large qui voit, depuis une quinzaine d'années, différentes instances intergouvernementales débattre des enjeux soulevés par les migrations et élaborer des

propositions pour une meilleure « gouvernance » en la matière [92].

C'est lors de la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994) que la question des migrations internationales fit son apparition sur la scène internationale. En 2005, la Commission mondiale pour les migrations internationales (CMMI) publiait ses conclusions, dont plusieurs sont relativement analogues à celles du Pnud [93] ; en 2006, c'est le secrétaire général des Nations unies qui, en prévision du Dialogue de haut niveau sur les migrations et le développement organisé à l'Onu en septembre de la même année, développait sa vision des migrations et de leurs liens avec le développement [94]. À ces documents s'ajoutent les conclusions d'autres rencontres (comme les Forums sur les migrations internationales et le développement, qui sont organisés annuellement depuis 2007), ou encore les rapports de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) [95].

À l'instar des autres rapports qui composent ce corpus de discours internationaux, le rapport du Pnud adopte une approche positive des migrations et les présente comme un processus normal et ordinaire : « la migration est une expression naturelle du désir des gens de choisir comment et où ils veulent vivre » ; de plus, elles constituent une composante de la liberté individuelle : « Pouvoir choisir son lieu de vie est un élément essentiel de la liberté humaine ». En conséquence, le Pnud « invite les gouvernements à moins limiter les déplacements [...] afin d'élargir les chances et les libertés des individus ».

Ce plaidoyer pour davantage de migrations et pour des politiques d'immigration plus flexibles est fondé sur les bénéfices escomptés des migrations : pour les pays de destination occidentaux, l'enjeu est démographique et économique car ces sociétés sont vieillissantes et souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs ; pour les pays d'origine, les migrations sont une stratégie de développement, et notamment une manière de faire face à un marché du travail incapable d'absorber toute la population active tout en bénéficiant des transferts de fonds envoyés par les émigrants à leur famille. Finalement, pour le migrant, migrer est un moyen d'améliorer son sort et celui de ses proches : « La mobilité humaine peut être un moyen extrêmement efficace d'offrir à quelqu'un de bien meilleures perspectives en termes de revenus, de santé et d'éducation ». Autant dire que les migrations ne feraient que des gagnants, selon la formule dite du triple-win (ou « gagnant-gagnant-gagnant », pour les pays de destination et de départ, et pour les migrants eux-mêmes).

Un tel argumentaire, optimiste et relativement ouvert, contraste avec le pessimisme autoritaire et crispé qui domine les débats sur les migrations dans de nombreux pays. Aux yeux de certains, c'est une preuve de plus de la déconnexion entre les élites internationales qui peuplent les organisations intergouvernementales et les préoccupations des sociétés qu'elles sont pourtant censées représenter. Pour d'autres en revanche, c'est une évolution salutaire, une prise de conscience des impasses actuelles, et une étape encourageante vers des politiques migratoires concertées, équilibrées et respectueuses des droits humains.

La libre circulation n'apparaît jamais dans ces rapports, ni comme une politique migratoire possible, ni comme un idéal de long terme. Les notions d'ouverture ou de liberté sont fréquentes, mais il s'agit de plaider pour davantage d'ouverture ou de liberté - sans jamais discuter des mérites d'une ouverture complète ou d'une liberté totale. Il existe d'évidentes raisons politiques à cette omission : les auteurs de ces rapports (et les nombreux experts qui les inspirent) sont suffisamment conscients d'aller à contre-courant par rapport aux discours politiques dominants pour s'exprimer dans des termes mesurés et éviter toute référence à la libre circulation, à l'ouverture des frontières, ou à un éventuel « droit de migrer ». Mais la libre circulation n'est pas non plus explicitement rejetée, et constitue donc un non-sujet dans les débats contemporains sur les migrations [96].

Bien que politiquement compréhensible, ce refus de discuter des mérites ou des faiblesses de la libre circulation n'en est pas moins paradoxal, puisque la mobilité est dans le même temps présentée comme l'expression d'une liberté fondamentale - une position tout à fait compatible avec les argumentaires en faveur de l'ouverture des frontières. On pourrait certes envisager que les propositions en faveur de davantage d'ouverture représentent une étape vers une ouverture complète, mais cette hypothèse est trop favorable car, outre qu'elle n'est pas mentionnée explicitement, elle néglige un certain nombre d'éléments qui caractérisent ces plaidoyers pour une gouvernance des migrations, et qui sont à bien des égards difficiles à concilier avec la libre circulation.

En premier lieu, tous les rapports cités plus haut distinguent entre « bonne » et « mauvaise » migration. Le Pnud cite trois cas de migrations « négatives » : celles liées à l'insécurité et aux conflits, les cas de « déplacement induit par le développement » (comme les constructions de barrages, par exemple), et le « trafic d'êtres humains ». Les mobilités de ce genre devraient être évitées, car elles réduisent le bien-être des migrants et nuisent à leur « développement humain ». En revanche, la « bonne » mobilité serait choisie et profiterait à toutes les parties concernées. L'apologie des migrations développée dans ces rapports s'accompagne donc d'une distinction normative entre les migrations qu'il convient d'encourager et celles qu'il faut combattre. Même s'il est sans doute souhaitable de réduire les cas de migrations forcées ou subies, on peut tout de même s'interroger sur la validité de cette distinction : les conflits ou



l'insécurité, par exemple, sont un facteur central dans les flux migratoires et, dans plusieurs régions du monde, il semble délicat d'identifier des « bonnes » mobilités exemptes de contraintes ou de violences.

Ensuite, le Pnud traite de façon assez différente la circulation et l'installation - distinction dont on sait qu'elle est cruciale dans le débat sur l'ouverture des frontières. La circulation concerne le seul franchissement des frontières entre États, tandis que l'installation traite du statut des migrants dans les sociétés qui les accueillent. Les deux processus peuvent être largement dissociés : on peut par exemple envisager que le franchissement d'une frontière soit libre, mais ne s'accompagne d'aucun droit dans le pays de destination. Il conviendrait alors de parler de « déplacements » des frontières, plutôt que de leur « disparition ». Les barrières géographiques et politiques entre pays ne feraient que se transformer en barrières sociales, juridiques ou culturelles entre individus au sein des sociétés de destination [97].

La situation migratoire dans les pays du Golfe illustre la pertinence de cette distinction. Ces États pratiquent en effet une politique d'ouverture à l'égard des travailleurs migrants, qu'ils « accueillent » par millions. Mais ils les cantonnent à un statut social subalterne en les contraignant à un hébergement séparé, en les privant de possibilités de regroupement familial ou de séjour de longue durée, et en leur interdisant même parfois de circuler librement dans l'espace public. Le rapport du Pnud, s'il est très clair dans sa volonté d'ouvrir les canaux de migration légale, est moins précis lorsqu'il s'agit de faire des recommandations sur le traitement des migrants. S'il se prononce de manière relativement vague en faveur d'une participation accrue des migrants dans la vie des sociétés où ils résident, ses suggestions se contentent d'affirmer l'obligation des États de respecter leurs droits fondamentaux, en conformité avec les instruments de droit international qu'ils ont ratifiés.

Ce contraste entre des appels à plus de migrations et un traitement pour le moins timide des questions relatives à l'intégration ou au statut social des immigrés est très perceptible dans la manière dont le Pnud aborde l'épineuse question des sans-papiers - qui représentent également une catégorie de migrants ayant franchi une frontière sans pour autant obtenir un statut dans la société d'accueil. Conscient que, dans ce domaine, « toutes (l) es mesures prêtent à controverse », le rapport admet les difficultés pratiques et morales soulevées par les politiques de retour et d'expulsion, mais sans pour autant appeler à des régularisations systématiques. Il parle plutôt de régularisations « gagnées » (c'est-à-dire en fonction de la situation et des mérites de chaque migrant) et semble accueillir favorablement la directive « retour » de l'Union européenne, tout en reconnaissant les controverses qu'elle a suscitées. « Il importe [...] que, lorsque des individus en situation irrégulière sont identifiés, les procédures appliquées soient conformes aux principes d'État de droit et que les droits fondamentaux des personnes soient respectés » : autant dire que de telles recommandations, sans être nécessairement infondées, sont assez confuses et n'apportent pas d'éléments nouveaux au débat.

Finalement, ces plaidoyers pro-migrations reposent simultanément sur des arguments de nature idéaliste et pragmatique. D'un côté, les migrations relèvent de la liberté des personnes et de leur souhait légitime de chercher ailleurs de meilleures perspectives ; de l'autre, les migrations sont un outil et une stratégie pour faire face à des enjeux démographiques ou économiques. Comme l'écrit le Pnud : « La capacité à se déplacer [...] présente une valeur intrinsèque mais aussi potentiellement instrumentale ». Même le respect des droits des migrants est présenté non seulement comme un impératif moral ou juridique, mais aussi comme une manière d'accroître leur insertion et leur productivité.

### Comment maximiser l'impact des migrations ?

Politiquement, la question n'est donc pas simplement « plus ou moins de migrations » ou « plus ou moins d'ouverture », mais plutôt « quel type de migration » et, surtout, comment « gérer » ou « régler » les migrations afin qu'elles bénéficient à toutes les parties et s'insèrent dans les objectifs démographiques ou économiques des États. Il n'est donc pas question d'un quelconque laisser-faire de la part des gouvernements, qui autoriseraient les individus à se déplacer librement, mais plutôt d'une politique migratoire qui aspire moins à arrêter les migrants qu'à maximiser (ou « optimiser ») l'impact de leurs déplacements.

Cette approche stratégique des migrations est particulièrement claire lorsque le Pnud recommande d'encourager les programmes de migrations temporaires, ce qui constitue une de ses principales propositions concrètes. Il faudrait « élargir les programmes favorisant un véritable travail saisonnier dans les secteurs tels que l'agriculture et le tourisme » et « augmenter le nombre de visas pour les personnes peu qualifiées, en fonction de la demande locale », en commençant par octroyer des visas temporaires. En 2005, la Commission mondiale pour les migrations internationales avait également plaidé pour la mise sur pied de programmes de migrations temporaires, une idée qui revient aujourd'hui en force, aussi bien parmi les chercheurs que les politiques [98].

Selon leurs promoteurs, ces programmes permettent de répondre aux besoins de main-d'œuvre des économies les plus développées, à la fois dans les segments qualifiés et non qualifiés du marché du travail. Cela stimulerait la crois-

sance, tout en permettant de lutter contre l'immigration irrégulière ou la traite des personnes (puisque les migrants dont le travail est requis n'auraient pas à avoir recours aux « passeurs », mais arriveraient par voie légale). De plus, les pays émetteurs y trouveraient leur compte, car ils « exporteraient » leurs citoyens, obtiendraient des transferts de fonds en échange, sans pour autant avoir à craindre une « fuite des cerveaux » grâce à la garantie du retour. De telles politiques devraient également profiter aux migrants, lesquels obtiendraient des possibilités accrues de migration légale sans s'exposer aux risques et aux coûts des filières clandestines.

Pourtant, force est d'admettre que ces suggestions ressemblent fort aux politiques migratoires en vogue dans l'Europe des Trente Glorieuses, destinées à fournir une main-d'œuvre temporaire aux économies occidentales, et dont on sait qu'elles ont débouché sur une migration de facto permanente - un « échec » qui souligne la difficulté des politiques publiques à maîtriser tous les paramètres de leurs politiques d'immigration et qui a longtemps motivé le scepticisme vis-à-vis de tels programmes. Certes, certaines innovations plus ou moins techniques sont mises en avant, comme les possibilités de transfert des prestations sociales (permettant aux migrants de jouir de certains droits depuis leur pays d'origine), l'autorisation de changer d'employeur ou d'effectuer des aller-retours durant la période d'emploi à l'étranger, voire (plus rarement) la possibilité de passer d'un droit de séjour temporaire à un statut de plus long terme. Mais on ne peut s'empêcher de penser que les approches prétendument novatrices des rapports cités plus haut n'aboutissent en réalité qu'à une réactualisation de pratiques assez classiques.

### Dans l'intérêt de tous ?

Cet exemple illustre certaines contradictions des approches en termes de « gestion » ou de « gouvernance » des flux migratoires. Il y a d'abord la question de l'intérêt : selon la formule du triple-win, une bonne gouvernance des migrations serait dans l'intérêt des pays d'origine et de destination, et des migrants eux-mêmes. S'il n'est sans doute pas impossible d'élaborer des politiques qui respectent un compromis entre les intérêts de ces différentes parties, on peut tout de même s'interroger sur la faisabilité d'un tel processus. Comment définir l'intérêt d'un pays donné ? Qui définit cet intérêt ? Selon le rapport du Pnud, chaque État devrait débattre de façon transparente et démocratique de ses besoins et intérêts en matière de migrations, et déterminer ses politiques en fonction de ces consultations : « Les pays de destination devraient concevoir des politiques migratoires et fixer des seuils migratoires par le biais de processus politiques autorisant le débat public et équilibrant les intérêts divergents ».

Si cet objectif est louable, il semble déjà difficile à réaliser dans les démocraties avancées, et plutôt irréaliste dans de nombreux pays. C'est en particulier le cas dans les régions de départ, qui tendent à manquer à la fois de l'expertise et des éléments de base nécessaires à un débat de ce genre (multipartisme, syndicats audibles, société civile dynamique, chercheurs indépendants, presse libre, etc.). Il est ainsi probable que, dans ces régions, des « experts internationaux » seront amenés à intervenir et déterminer les besoins de chaque pays. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), par exemple, remplit déjà cette fonction aujourd'hui, en « aidant » de nombreux pays d'origine à définir leurs politiques migratoires, tout en recevant des financements occidentaux qui posent la question de son autonomie vis-à-vis des intérêts des pays donateurs [99]. On reconnaît là un schéma classique des politiques de développement, lesquelles reposent souvent sur des analyses fournies par des spécialistes dont les recommandations ne sont pas exemptes d'a priori idéologiques ou politiques.

Par ailleurs, les politiques d'immigration ont toujours des effets redistributifs : par exemple, aux États-Unis, l'immigration peu qualifiée en provenance d'Amérique latine augmente la main-d'œuvre dans ce segment du marché du travail, ce qui réduit le coût du travail - au bénéfice des classes moyennes et supérieures qui ont recours à cette main-d'œuvre, mais au détriment des classes moins favorisées (à commencer par une partie des Afro-américains). Le rapport du Pnud reconnaît ce type de mécanismes (qui ne constitue pas, ceci dit, une raison de renoncer à davantage de migration de travail car ils peuvent être compensés, par exemple via la fiscalité). Mais cela souligne tout de même à quel point les politiques d'immigration reflètent des clivages de classe, ainsi que la manière dont les intérêts d'un État peuvent ne pas correspondre aux intérêts de chacun de ses citoyens.

La définition des intérêts des migrants est évidemment encore plus complexe. Selon leurs adeptes, les programmes de migration temporaire seraient par exemple en phase avec les aspirations des migrants eux-mêmes, qui sont supposés ne plus vouloir s'installer de façon permanente dans un pays et préférer des pratiques de mobilité (ou de « circulation ») entre régions d'origine et de destination. Mais que faire si la circularité voulue par les États ne coïncide pas avec celle privilégiée par les migrants ? Comment concilier le respect accru des droits des migrants (tel que recommandé par le Pnud) avec le fonctionnement de tels programmes, à moins d'y introduire une souplesse qui de facto ne les rendra plus « temporaires » ?

Même si cet argument est moins souvent mis en avant, les programmes de migration temporaire sont aussi destinés à éviter aux pays de destination les enjeux soulevés par le regroupement familial et les difficultés d'intégration des secondes générations - ce qui pose la question de l'intérêt de l'entourage des migrants. En principe, la famille et les

communautés restées au pays devraient certes bénéficier des transferts de fonds, qui permettent l'accès à de meilleurs soins de santé et favorisent la scolarisation et la formation des enfants. Mais, note le Pnud, « malgré ces avantages pécuniaires, la séparation est en règle générale une décision douloureuse, qui induit un fort coût émotionnel pour le migrant comme pour ceux qu'il laisse derrière lui ».

### Incroyable cynisme

Sur ce point, le Pnud est au mieux pathétique, et au pire incroyablement cynique. Par exemple, il souligne l'utilité des femmes migrantes, qui laissent leurs propres enfants au pays pour partir garder les enfants des femmes occidentales, et leur permettre ainsi de travailler hors de la maison [100] : « Malgré les avantages potentiels en matière de consommation, de scolarisation et de santé, les enfants peuvent être émotionnellement affectés par le processus de migration. [...] Ces dernières années, l'avènement des communications faciles et bon marché, via le téléphone portable ou Skype, a facilité la séparation des membres d'une famille et fortement contribué à maintenir des liens et des relations ». On est bien loin ici d'une situation « gagnant-gagnant-gagnant » et cette citation rappelle avec force que les politiques migratoires ne profiteront jamais à tous et qu'elles exigent des choix sociaux et politiques, lesquels feront toujours des gagnants, mais aussi des perdants.

Cette dernière citation projette également une lumière crue sur l'impact souhaité des migrations sur le développement, dont on a vu qu'il est absolument central, bien qu'ambigu : il fédère les préoccupations du « Sud » (qui aspire à exporter ses citoyens en échange de transferts de fonds et sans perdre ses éléments les plus qualifiés) et du « Nord » (qui voit le développement comme un moyen de réduire la pression migratoire) [101]. Mais surtout, cette approche part du principe que le monde est inégalitaire et que les migrations sont une réponse à cette situation ; ils admettent aussi que les pays du « Nord » ont besoin des services bon marché rendus par les migrants du « Sud », et acceptent donc aussi les conséquences humaines de cette situation, comme par exemple une vie de famille cantonnée à l'Internet.

Remarquons par ailleurs l'insistance placée sur les liens entre les migrants et leur pays : si la mobilité est célébrée, cela ne remet jamais en cause l'appartenance des migrants à un pays et leur obligation presque morale de contribuer à son développement. Cette appartenance fonde les liens entre migrations et développement et motive la dimension temporaire des programmes d'immigration, censés accroître l'impact bénéfique de ceux qui partent sur leur pays d'origine. En d'autres termes, ces rapports admettent l'existence d'un sous-développement durable, tout en ambitionnant de le combattre par une de ses conséquences - ce qui est une preuve de pragmatisme pour certains, et une impasse logique et morale pour d'autres.

### La persistance du contrôle

Du point de vue de la libre circulation, l'enjeu fondamental que posent ces propositions de gouvernance des migrations réside dans leur rapport au contrôle. Comment un régime de « gouvernance » (ou de « gestion ») des migrations s'articulerait-il avec le contrôle des flux migratoires qui, aujourd'hui, a pris une dimension aussi considérable qu'inquiétante ? La réponse est ambiguë : d'une part, les différentes propositions de gouvernance (dont le rapport Pnud constitue un excellent exemple récent) plaident clairement pour plus de migrations - et donc, serait-on tenté de conclure (trop) rapidement, pour moins de contrôle. D'autre part, elles aspirent à faire des migrations un outil économique et démographique, et donc à façonner le comportement des migrants de telle sorte qu'il soit compatible avec les objectifs des pays qu'ils quittent ou qu'ils rejoignent.

Si le ton général de ces propositions est donc de nature ouverte et pro-immigration, il n'en faut pas moins reconnaître qu'elles impliquent une persistance du contrôle de la mobilité humaine. Cependant, il ne s'agit pas d'un contrôle de type « immigration zéro » ou « forteresse Europe », qui aspire à fermer les frontières, mais d'un contrôle qui - plutôt que d'arrêter les migrants - organiserait leur mobilité en fonction des « intérêts » des parties concernées. S'il est possible que cela confère aux migrants davantage de liberté, ces derniers n'en seront pas moins exposés à différentes formes de contraintes, que les propositions de programmes de migration temporaire illustrent de façon particulièrement claire. L'ouverture dont parle le Pnud pourrait bien à cet égard créer plus de problèmes qu'elle n'en résout.

La conception des migrations développées par le Pnud ou d'autres instances internationales s'expose ainsi à une critique « anti-libérale », selon laquelle elle ne ferait que rendre possible un nouveau type d'utilitarisme migratoire, adapté au capitalisme post-fordiste contemporain [102]. Elle refléterait les besoins du marché du travail dans les pays occidentaux et la volonté de leur gouvernement de concilier contrôle des flux et accès à une main-d'œuvre étrangère ; elles seraient certes porteuses d'une « ouverture régulée » aux migrants « utiles », mais aussi d'une « fermeture régulée » aux « indésirables ». D'une façon qui rappelle les critiques adressées au libre échange et à l'Organisation mondiale du commerce, une « gouvernance » des migrations refléterait (et perpétuerait) un capitalisme mondial déséquilibré où l'ouverture n'est tolérée que si elle profite aux économies développées, et où les coûts humains et sociaux sont essentiellement supportés par les pays moins développés (ou par les classes défavorisées des pays

développés). Elle créerait un « prolétariat mobile », destiné à se déplacer en fonction des besoins des économies développées. Ce sont les populations des pays moins développés (et non les politiques migratoires des pays riches) qui auraient vocation à devenir « flexibles ».

En d'autres termes, s'il apparaît à première vue que les plaidoyers pour une gouvernance internationale des migrations reprennent un certain nombre des idées qui militent pour la libre circulation (quant aux effets contre-productifs des politiques actuelles ou à la nécessité d'approches plus équitables des migrations), ces arguments sont présentés de façon à être compatibles avec la souveraineté des États et, plus généralement, avec un ordre mondial caractérisé par des inégalités durables entre pays et une forte pénétration d'une mondialisation libérale qui organise des formes spécifiques de circulation de la main-d'œuvre. S'il est positif que certains arguments en faveur de la libre circulation soient ainsi repris, le risque est néanmoins qu'ils fassent l'objet d'un traitement consensuel qui les dénature et les prive d'une grande partie de leur intérêt intellectuel et de leur valeur politique.

## Vers une gouvernance mondiale des migrations ?

Mélodie Beaujeu, Chargée de mission, Enda Europe

Les critiques faites aux politiques migratoires actuelles, de plus en plus nombreuses et enrichies par des approches différentes, ont en commun de montrer non seulement les atteintes aux droits humains qu'elles entraînent, tant au niveau national que régional, mais aussi leur inefficacité au regard des objectifs déclarés : plutôt que de parvenir à véritablement contrôler les mouvements des personnes, ces politiques favorisent les stratégies de détournement et, au final, portent atteinte à la sécurité des personnes migrantes. Or, si l'on se tourne du côté des propositions alternatives, celles-ci, nettement moins nombreuses, se révèlent être décevantes car elles n'apportent pas une vision et une compréhension globales du phénomène et de sa relation avec les autres problématiques mondiales. L'essai collectif - Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale - a précisément pour ambition d'esquisser une analyse de la migration contemporaine qui, tout en se démarquant résolument de l'approche dominante actuelle, puisse s'inscrire pleinement dans les débats et réflexions sur la nécessité d'une politique commune face à des problématiques dépassant les cadres nationaux [103].

Il convient, en premier lieu, de resituer cette contribution dans son contexte, afin d'en saisir la portée exacte. Le commanditaire de cette étude était initialement l'administration, et plus exactement l'ancienne Direction générale de la coopération internationale et du développement [104] (DGCID). Les universitaires mandatés pour cette recherche s'inscrivaient dans le prolongement d'une réflexion engagée depuis plusieurs années sur la gestion des biens publics mondiaux et ayant débouché sur un certain nombre de productions écrites. D'après la définition retenue par les auteurs : « Un bien public mondial s'apprécie dans sa capacité de créer du bénéfice pour l'ensemble des acteurs, sans que son usage pour l'un ait un effet négatif ou privatif pour l'autre, sans que les avantages retirés par les uns ne viennent à exclure les autres [105] ». Le champ des biens publics mondiaux embrasse généralement la réduction du réchauffement de la planète, la recherche fondamentale, la lutte contre la propagation de maladies telles que le sida ou le paludisme, la lutte contre la pauvreté. Cette identification est néanmoins extensive et fait l'objet de polémiques. La « gouvernance mondiale » est définie comme le mode de gestion multi-acteurs le plus approprié à ce type de bien. Les auteurs précisent bien que le terme de « gouvernance » ne fait en aucun cas référence à un type de gouvernement particulier. Il renvoie plutôt à « un cadre de conception, de réflexion et de délibération permettant de réunir des acteurs publics et privés, des acteurs nationaux, internationaux et transnationaux, participant tous à la définition d'objectifs communément partagés, réunissant et coordonnant leurs moyens pour parvenir à un traitement plus fonctionnel et plus rationalisé des problèmes considérés [106] ». Il s'agissait, après ces premiers travaux de portée assez générale, de formuler des propositions à partir d'une thématique précise.

Laisés totalement libres du choix de celle-ci, les membres de la commission [107] se sont finalement déterminés pour le domaine des migrations internationales. Cela pouvait paraître surprenant : non seulement les migrations n'avaient jamais été identifiées comme un bien public mondial, mais elles étaient considérées comme relevant, à l'heure de la distinction entre immigrés « choisis » et immigrés « subis », de la stricte souveraineté des États d'accueil. Mis à part l'attrait de l'exercice intellectuel et académique, on pouvait se demander ce que l'analyse des migrations en tant que bien public mondial, appelant donc à une gouvernance mondiale des migrations, pouvait apporter au débat actuel.

En s'adressant prioritairement aux décideurs, les auteurs situent leur argumentaire du point de vue de la rationalité politique supposée des lecteurs du rapport. Cela est explicite dès la préface qui revient sur l'enjeu stratégique pour la

France d'une telle réflexion à la veille de la présidence de l'Union européenne. Ainsi, la première partie, dont le contenu n'est pas vraiment nouveau, insiste sur les coûts humains mais aussi politiques (impact sur les relations de coopération avec les pays d'origine) et économiques [108] des politiques exclusivement restrictives. Il s'agit donc de faire valoir auprès des responsables politiques que tous ces coûts pourraient être évités en adoptant une autre attitude, radicalement différente, vis-à-vis des migrations. La thèse défendue est donc que l'inefficacité des dispositifs actuels et de l'approche des migrations en tant que stricte variable d'ajustement des économies nationales nuisent à la crédibilité des États dans leurs capacités à faire face au défi actuel des migrations internationales.

Cette approche restrictive et utilitariste des migrations ne date certes pas d'hier mais, selon les auteurs de cette étude, elle est devenue, du fait de l'interdépendance croissante des sociétés entre elles, du développement de l'imaginaire migratoire, de l'accroissement des inégalités et des grands déséquilibres démographiques, impossible à tenir. L'enjeu n'est donc pas de demander aux politiques un peu plus d'ouverture des frontières afin de mieux subvenir aux besoins des métiers dits « en tension » mais bien de changer radicalement les fondements du traitement politique actuellement dominant. Pourquoi alors chercher à introduire la notion de « biens publics mondiaux » et de « gouvernance mondiale », plutôt que de simplement opposer à cette vision utilitaire des migrations la reconnaissance pour chacun de la liberté de circulation dans le respect de l'égalité des droits ?

### **Pour une analyse dépassionnée des migrations**

Tout d'abord, l'option de la liberté de circulation et l'hypothèse des migrations appréhendées comme un bien public mondial ne constituent pas les deux termes d'une alternative. La première représente un positionnement éthique ; elle ne peut tenir lieu de programme politique. Le détour par la gouvernance mondiale et par l'approche globale des migrations internationales s'appuie sur une analyse des fondements de la stratégie politique actuelle. Celle-ci et surtout les actes de communication qui l'accompagnent tendent en effet à canaliser un certain nombre d'inquiétudes légitimes des citoyens face aux désordres socio-économiques et environnementaux caractéristiques de la mondialisation, et à les transformer en peurs irraisonnées face au seul « danger des migrations » dont la bonne gestion chiffrée est alors présentée comme la solution miracle et « globale » à tous les maux. Il convient donc, afin de désamorcer cette stratégie électorale et de replacer les décideurs face à leurs responsabilités, d'opposer à une présentation volontairement tronquée des migrations, une analyse dépassionnée qui les réinscrive au cœur des grands équilibres et déséquilibres mondiaux.

La part la plus importante de l'ouvrage est consacrée à la critique du traitement actuel de la question migratoire et à l'exposé des grands traits d'une autre approche possible fondée sur la réalité des migrations à l'échelle mondiale [109]. L'approche dominante mise en question ne se réduit pas au processus de criminalisation actuellement à l'œuvre. Elle correspond d'abord à un ensemble de représentations ancrées au sein des sociétés d'accueil, entretenues par les décideurs politiques et qui toutes tendent à appréhender l'immigration comme un phénomène accidentel.

### **Des représentations à déconstruire**

On peut dater la construction et la consolidation de ces représentations des années 1960. Dans un contexte de forte demande de main-d'œuvre venant des pays industrialisés et de polarité entre différents grands ensembles régionaux, les migrations étaient appréhendées comme un phénomène essentiellement temporaire symbolisé par la figure du Gastarbeiter en Allemagne, du travailleur immigré en France, et comme résultant directement de la pauvreté des pays du Sud. Or c'est aujourd'hui la persistance de ces représentations qui entretient l'illusion de la sélection d'une certaine immigration indexée sur les besoins des pays d'accueil et de la réduction des flux migratoires en provenance des pays en voie de développement. La déconstruction de cette représentation traditionnelle passe tout d'abord par la description des migrations comme un « fait sociologique », « ordinaire » et permanent, donnant toute leur place aux motivations et aux parcours des personnes et aux conditions d'émigration au sein des pays d'origine. C'est cette réalité d'un fait migratoire incompressible qui devrait être le point de départ de toute politique migratoire cohérente et qui fonderait même, selon certains, un droit à la mobilité pour chacun. Mais, outre qu'elle implique l'abandon de recettes électoralistes simplistes, la pleine acceptation de cette réalité avec toutes ses conséquences sur le plan des politiques d'immigration et d'intégration suppose un changement profond des représentations de l'immigration et de la place des immigrés dans les sociétés. Cette évolution des représentations, qui correspond aussi à une banalisation de la mobilité des personnes, est sensible au sein de l'Union européenne. Elle s'arrête néanmoins aux frontières de celles-ci.

Pour autant, opposer la réalité ou le « fait migratoire » aux politiques actuelles ne suffit pas. Il faut aussi proposer une vision des migrations structurante et motivant des politiques alternatives qui répondent réellement aux besoins des sociétés et des migrants et non aux stricts intérêts des États d'origine ou d'accueil. Car les deux visions sont difficilement conciliables, comme le montrent les débats sur les transferts de fonds ou la problématique de la fuite des cerveaux. Il convient donc de renverser la perspective en partant de la migration elle-même et des grands équilibres



mondiaux qui la façonnent, au-delà des motivations individuelles des personnes, et de se situer ainsi, pour les gouvernements, à la bonne échelle de compréhension et d'action. C'est en effet souvent la prise en compte des facteurs structurels et structurants, distincts des multiples facteurs conjoncturels, qui manque dans les débats actuels. La seule mise en lumière de la complexité des motivations et des parcours individuels peut alors tendre à « brouiller les pistes » et nuire à une compréhension du phénomène dans son caractère collectif. Comme pour les questions environnementales, la nouvelle approche proposée ne correspond pas à une déresponsabilisation des États et à une confiscation de leur souveraineté. Tout au contraire, elle amène à une responsabilité renforcée, bien que partagée, autour d'une gestion commune devenue incontournable.

Les auteurs retiennent ainsi trois facteurs structurels mondiaux qui, d'emblée, manifestent le caractère vain de la gestion actuelle des migrations : le facteur démographique, les différentiels socio-économiques entre les sociétés et l'organisation du marché du travail. Ils auraient pu y ajouter la problématique environnementale. Par delà des motivations individuelles, ces facteurs déterminent puissamment les pratiques de mobilité et, plus généralement, les imaginaires migratoires collectifs : « Celui-ci [le migrant] n'ignore pas que l'Europe recouvre 32 % du PIB mondial pour seulement 6,5 % de la population du globe ; il comprend que, d'ici 2020, l'Italie perdra 3 millions d'actifs alors que le Nigéria en gagnera 25 millions, tout comme l'Égypte [...] [110] ». Plusieurs idées importantes ressortent de ce constat. Tout d'abord, l'accent est mis sur le différentiel relatif et l'interdépendance entre les régions du monde en tant que facteur migratoire, et non sur des états de pauvreté ou de richesse absolus. Cela contribue encore à disqualifier l'illusion d'une maîtrise qui irait à l'encontre des interactions et échanges spontanés et généralisés entre des sociétés contrastées ainsi que l'image d'une invasion du Nord par le Sud.

Le second aspect important est que cet éclairage global fait aussi apparaître le potentiel régulateur des mouvements spontanés des personnes. Ceci est particulièrement vrai sous l'angle démographique : les migrations en provenance de pays connaissant un essor démographique vers des pays aux sociétés vieillissantes peuvent compenser un certain déséquilibre. Certains ont pu faire valoir que cet argument démographique relevait de nouveau de l'approche utilitariste axée sur les besoins des pays d'accueil. Or il nous semble, au contraire, que la définition d'un tel besoin, qui s'inscrit justement dans une analyse globale de la répartition des populations, ne peut pas être comparée aux « besoins » conjoncturels fondés sur la définition de métiers en tension. Le défi est justement, et cela n'est en rien spécifique aux migrations, de redéfinir la notion même de « besoins », en intégrant d'autres critères que la logique productiviste, et l'argument démographique s'inscrit, lui aussi, dans cette perspective. C'est tout l'enjeu du développement des réflexions sur les biens publics mondiaux appréciés « dans leur capacité à créer du bénéfice pour l'ensemble des acteurs, sans que [leur] usage par l'un ait un effet négatif ou privatif pour l'autre, sans que les avantages retirés par les uns ne viennent à exclure les autres », et dont la préservation amène une redéfinition profonde des modes de production, d'emploi et de consommation des individus.

Sans se résumer à cela, une politique migratoire conséquente doit donc aussi être attentive et accompagner pleinement cette capacité régulatrice des mouvements spontanés des personnes. C'est aussi cette dernière qui fonde l'approche des migrations en tant que bien public mondial, potentiellement bénéfique aux sociétés d'origine, aux sociétés d'accueil et aux migrants eux-mêmes. Mais la pleine réalisation de ce potentiel nécessite non seulement un abandon des politiques migratoires actuelles mais encore une toute autre manière d'appréhender d'autres domaines de coopération tels que la lutte contre les inégalités, la préservation de l'environnement, l'organisation du marché du travail, qui façonnent en grande partie les formes de migrations actuelles.

## Changer de regard

La thèse défendue n'est donc pas que l'« outil migratoire » doit combler à lui seul les fractures et les désordres du monde. C'est le travers vers lequel tendent certaines fausses « bonnes solutions » avancées, telles que les migrations circulaires. Les capacités régulatrices des migrations doivent, pour être effectives, être partie prenante d'une réflexion globale sur les mécanismes à mettre en place pour limiter toute sorte de déséquilibres et de vulnérabilités humaines, sociales et environnementales dont une part est provoquée par les formes de migrations actuelles. La mise en lumière des facteurs « macro » qui façonnent les migrations regardées d'un point de vue mondial n'est donc pas un appel au laisser-faire, loin s'en faut, mais au contraire à une gestion commune de problèmes rendus d'autant plus communs au vu des impacts sociaux et humains qu'ils génèrent.

L'invitation à « changer de regard » et de là, de politique migratoire, n'est pas une invitation à l'inaction, en faisant valoir que tous les maux actuels seraient à mettre sur le compte des politiques répressives des États d'accueil et seraient donc résolus par leur abandon en faveur du respect de la libre circulation des personnes. On comprend aisément, lorsque l'on regarde aujourd'hui le phénomène des migrants environnementaux, les conditions d'emploi et de vie, notamment familiale, de nombreuses personnes migrantes dans le monde, qu'une telle réponse alternative ne soit guère satisfaisante. Certes, certaines pratiques de circulation spontanée, telles qu'elles existent par exemple au sein



de l'Union européenne ou des pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), peuvent être mises en avant afin de compenser les images systématiquement négatives diffusées par les discours politiques, ou pour interroger l'illusion de la maîtrise des flux migratoires, ou encore pour servir de modèle d'une interaction positive entre dynamiques migratoires et dynamiques d'intégration ou de développement régional. Pour autant, dans le monde actuel caractérisé par des inégalités croissantes et par la recherche généralisée d'une main-d'œuvre au moindre coût, la thèse selon laquelle l'abandon des tentatives de contrôle actuel conduirait à une généralisation des pratiques de libre circulation sur le modèle des exemples existants est difficilement tenable.

Que faire alors ? Dans l'hypothèse de la gouvernance mondiale, une action politique véritablement efficace inscrite dans une réflexion globale va se concentrer, non pas comme c'est actuellement le cas, sur la diminution, la suppression ou la sélection d'une « bonne mobilité » ou d'une « bonne immigration », mais sur l'amélioration des conditions de mobilité des personnes depuis le pays de départ jusqu'au pays d'accueil. Autrement dit sur l'exercice effectif d'un droit à la mobilité. Cette « gestion » de la mobilité ne s'exerce plus alors dans un sens unilatéral et restrictif comme c'est le cas actuellement dans les États européens, mais dans une optique de préservation du bien public mondial que représenteraient potentiellement les migrations.

Or, l'amélioration des conditions de mobilité ne se cantonne pas, comme cela tend à être le cas aujourd'hui, à un travail d'information et de sensibilisation auprès des candidats au départ sur les conditions du marché du travail au sein des pays d'accueil [111]. Elle amène à une remise en cause profonde des pratiques et des modes d'organisation structurelle dans les rapports entre États. On peut prendre l'exemple du traitement de la migration irrégulière. La politique actuelle appliquée par l'ensemble des États européens s'organise autour de trois axes :

- La lutte contre l'immigration irrégulière aux frontières de l'Union européenne selon une logique essentiellement répressive via aujourd'hui les accords de gestion concertée passés avec les pays tiers.
- La sanction vis-à-vis des employeurs employant une main-d'œuvre irrégulière, tout en sachant que ce volet est appliqué en pointillé et selon des procédures très souvent opaques.
- Le développement de canaux de migration légale par la politique d'immigration choisie en fonction d'une sélection des métiers en tension dans les pays d'accueil.

La politique ainsi organisée a comme caractéristique de ne tenir compte ni des conditions de départ du pays d'origine - le dialogue avec ces derniers portant exclusivement sur les accords de réadmission -, ni de l'évolution mondiale de l'organisation du marché du travail qui sous-tend la persistance d'emploi d'une main-d'œuvre irrégulière, y compris dans les pays de l'Union européenne. Concernant les conditions de départ, l'arrivée des pirogues échouant sur les rivages européens a fait l'objet d'un grand tapage médiatique qui ne répond nullement à la question de savoir comment les personnes en sont arrivées à cette situation. Or des enquêtes récentes ont montré le lien entre les politiques commerciales des pays européens dans les domaines de l'agriculture et de la pêche et le chômage massif de paysans et de pêcheurs poussés à s'embarquer en pirogue vers les côtes européennes. Loin d'être le résultat de la pauvreté au sens inéluctable du terme, l'explication du phénomène manifeste une chaîne de responsabilités ancrées dans des rapports structurellement inégaux entre les pays européens et les pays tiers.

On peut de même douter de l'efficacité voire même de la réelle volonté de la politique de sanction des employeurs lorsque l'on considère l'organisation des marchés du travail au niveau mondial, de plus en plus caractérisée par la recherche d'une main-d'œuvre au moindre coût, que cela se fasse dans des conditions irrégulières ou régulières avec, notamment, le développement des migrations saisonnières. En témoignent aujourd'hui les difficultés rencontrées par certains organismes internationaux tels que l'Organisation internationale du travail (OIT) dans leurs efforts pour faire adopter par leurs États membres les standards minimaux de protection des personnes migrantes [112].

Les migrations environnementales posent d'une manière plus cuisante encore la nécessité du lien entre gouvernance des migrations et mise en œuvre de mécanismes de concertation et de gouvernance plus généraux. Elles touchent plus directement l'opinion publique en raison de leur dimension humanitaire, mais aussi et peut-être d'abord en tant que signes annonciateurs de situations auxquelles seront confrontées les générations futures. La secrétaire exécutive d'Enda tiers-monde, Joséphine Ouedraougo, a ainsi désigné les migrations environnementales d'« effet boomerang » de l'irresponsabilité des États dans la préservation de l'environnement et l'application de normes environnementales [113].

### Une politique alternative possible ?

Ces différents exemples relatifs à des domaines de coopération très différents montrent qu'une politique qui s'efforcerait réellement de réduire les diverses formes de vulnérabilité liées aux migrations internationales ne peut faire

l'économie d'un travail en profondeur et accru d'élaboration de normes dans les différents domaines touchant aux causes profondes des migrations. Autrement dit, la voie d'une gouvernance mondiale des migrations correspond d'abord à la création, au renforcement, ou à l'effectivité de mécanismes de gouvernance globale dans les grands domaines de la coopération pour lesquels elle jouerait le rôle en quelque sorte de « levier ». On peut, à ce stade, avancer deux objections : d'une part, pour quelle raison parler spécifiquement de « gouvernance globale des migrations » quand l'enjeu est finalement une modification en profondeur des responsabilités, pratiques et rapports entre les États dans d'autres grands domaines de la coopération impactant directement sur les conditions de migration des personnes ? Et peut-on réellement faire valoir là une politique alternative lorsque celle-ci implique une telle refonte des rapports d'inégalité ancrés entre les États et maintes fois éprouvés ?

Un cadre de gouvernance mondiale spécifiquement dédié à l'enjeu des migrations internationales ne peut se concevoir comme un domaine séparé des autres domaines de coopération ou de gouvernance, en raison de son caractère évidemment transversal. Force est d'ailleurs de constater la pluralité des organisations internationales se préoccupant aujourd'hui des migrations internationales [114]. Faire de la migration un domaine de gouvernance mondiale va surtout consister à réactiver sous un angle nouveau et de manière accrue des processus de négociation et de concertation anciens, à l'instar par exemple des politiques commerciales. Pour autant, la mise en place d'un cadre multilatéral et multi-acteurs spécifique aux migrations paraît essentiel, a fortiori dans le contexte actuel de gestion strictement sécuritaire des migrations. Et ceci pour plusieurs raisons.

La construction et la consolidation de cette « autre approche » s'accompagne d'un important travail d'élaboration collective de normes, comme en témoigne la mise en place de la convention internationale des droits des travailleurs migrants et de leurs familles. Cette convention ne correspond pas à une invention de nouvelles normes mais à l'application des droits fondamentaux aux « travailleurs migrants » du fait de leur vulnérabilité particulière. Aucun État européen n'a accepté de la ratifier du fait principalement de l'absence de différenciation entre « travailleurs réguliers » et « travailleurs irréguliers ». Elle pourrait pourtant constituer un garde-fou important contre les abus pratiqués à l'endroit des personnes migrantes, y compris par les États d'origine. En l'absence d'évolution significative des facteurs qui accroissent la vulnérabilité des migrants, la convention permet d'opposer à chacun des standards minimaux de protection à travers le monde.

Force est ensuite de constater la difficulté, y compris pour les organisations de la société civile, à s'extraire du prisme national et unilatéral. De même, la connaissance des points de vue des pays d'origine sur ces phénomènes est limitée aux réactions des États du Sud vis-à-vis des accords de gestion concertée des flux migratoires [115]. Face à cette difficulté réelle, les forums mondiaux sur les migrations, aussi critiquables soient-ils en raison de leur faiblesse opérationnelle et de leur verrouillage relatif, restent un lieu de contacts et d'échanges entre les représentants des États, les organisations internationales et les sociétés civiles du Sud et du Nord. La société civile a à cet égard un rôle central à jouer pour éviter le danger toujours présent d'abandon, par les décideurs, de l'approche élargie au profit de l'approche restrictive et unilatérale. Or les organisations parviennent difficilement à s'extraire de leurs mobilisations quotidiennes, essentiellement défensives, et cela a aussi sans doute contribué à l'évolution régressive des forums mondiaux intergouvernementaux ressemblant de plus en plus à des opérations de marchandage des migrations pour les besoins de court terme des États d'accueil ou d'origine. Il paraît donc important de se réapproprier ces espaces et de consolider leurs liens avec les mobilisations nationales.

En effet, le risque principal actuel est le « décrochage » entre l'échelon international de concertation, de mobilisation, et l'échelon national. Le désintérêt manifeste des décideurs en charge des politiques migratoires françaises pour ces forums mondiaux est aujourd'hui significatif. Car il est clair que le combat des migrations doit se gagner auprès des citoyens en commençant par ceux des états d'accueil. C'est sans doute sur ce point que les auteurs, très investis dans la formulation de propositions institutionnelles centrées sur les forums mondiaux intergouvernementaux, n'insistent pas suffisamment. Or ce point est primordial. La promotion d'une approche globale paraît incongrue à l'heure de l'« identité nationale » et en total décalage avec les opérations d'expulsion à répétition et la criminalisation systématique des migrants. Elle n'en apparaît que plus indispensable pour dépasser l'alternative entre les sentiments d'indignation morale impuissante et les attitudes de repli et de rejet normalisés.

Le malaise suscité par la question des migrations et la virulence des débats dépassent largement la problématique migratoire en tant que telle. Celle-ci canalise les inquiétudes face au délitement des identités collectives existantes qui ne parviennent pas à se reformuler dans les ensembles régionaux plus vastes : Union européenne voire au niveau mondial. Ces inquiétudes légitimes ont pu être détournées en peurs et en comportements de repli sur une « identité nationale » définie strictement « contre » l'immigration et « contre » l'Islam. Le besoin est fort de renouvellement de grilles de lecture, mais aussi de règles adaptées à ces nouvelles échelles d'action, et la question des migrations en fait incontestablement partie. L'approche globale, devenue incontournable compte-tenu de l'évolution des mouvements des personnes et de leur généralisation à toutes les régions du monde, offre aussi l'avantage d'éclairer les phénomènes

migratoires à la lumière des grands équilibres mais aussi des grands déséquilibres mondiaux pour en appeler à la mise en œuvre de mécanismes de régulation renforcés. Autrement dit, en tant que conséquence sociale et humaine de désordres mondiaux - et on le constate tout particulièrement avec l'enjeu plus récent des migrations environnementales - une part importante des migrations actuelles rappelle aux États leurs responsabilités dans la gestion commune de biens communs, à commencer par leurs propres populations. Il appartient tout particulièrement aux organisations de la société civile de le leur rappeler, ainsi que de développer et d'explicitier auprès de l'opinion publique cette autre approche des migrations afin de faire pendant au monopole du discours dominant actuel. L'étude, Un autre regard sur les migrations, en mettant justement l'accent sur l'implication de la société civile dans la gouvernance mondiale des migrations, est une contribution et une invitation à persévérer dans cette voie.

## Pour un droit à immigrer vers l'union européenne

**Yann Moulier-Boutang**, Professeur à l'université de Compiègne, Directeur de la revue Multitudes

La question qui se pose ici est celle de la distinction entre un système migratoire de travail et un système d'installation. En effet, pour revenir un tout petit peu en arrière, des discussions avaient eu lieu à partir de 1997, portées par des revues comme Vacarme ou Futur Antérieur (qui précédait la revue Multitudes que je dirige aujourd'hui) à propos du programme de la gauche aux élections de 1997 concernant les sans-papiers et la politique migratoire. Le débat portait sur la question de la libre circulation. Le Gisti l'avait lancé de façon vigoureuse [116] et à l'époque j'avais émis un bémol : je pensais qu'il fallait d'abord s'intéresser, et très fortement, à la question de l'installation plutôt qu'à la liberté de circulation parce que c'était elle qui donnerait la possibilité de réaliser la libre circulation qu'il ne fallait pas lancer comme un slogan. Depuis, les positions ont largement évolué, le Gisti a confirmé qu'il défendait la liberté de circulation et d'installation, conjonction tout à fait indispensable.

La thèse que je vais donc essayer de défendre c'est que le droit à la libre circulation doit être complété par un droit à l'installation durable, longue, sinon on reste dans ce que j'ai caractérisé comme le salariat bridé [117], c'est-à-dire une sorte de semi esclavagisme : une libre circulation qui peut être de droit mais qui va aboutir de fait aux mêmes errements que ceux que nous avons connus, à savoir des politiques migratoires discriminatoires tant au sein de l'Union qu'à ses portes à l'égard de certaines sous-populations. Ces politiques ne sont pas substantiellement différentes de celles pratiquées par l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid. On peut contester les politiques migratoires européennes à différents niveaux. Les insuffisances de la gauche sur le contenu d'une politique migratoire praticable et juste tiennent beaucoup à l'acceptation implicite ou inconsciente d'un paradigme migratoire qui exclut d'emblée le régime des migrations d'installation permanente pratiquée dans les pays qui se reconnaissent comme des terres d'immigration.

### Inscrire les migrations dans un système dynamique

Je dresse en effet une distinction par rapport aux questions qu'on est en droit de se poser sur les politiques migratoires. On peut mettre en effet en question a) leur existence même ; b) leur adéquation à des fins posées clairement, donc leur efficacité ; c) l'incidence qu'aurait sur elles la mauvaise volonté des gouvernements ; d) ou bien enfin l'impéritie de ces derniers. L'impéritie alliée à l'arrogance comme la mauvaise volonté, voire la volonté mauvaise, me paraissent moins intéressantes à analyser que l'inscription de la possibilité de politiques migratoires dans un ensemble qui en conditionne la possibilité et les limites : un système migratoire.

Le problème en effet est de ne pas en rester à l'écume des choses, c'est-à-dire au niveau de ce que les gouvernements appellent la politique migratoire, pour faire apparaître les systèmes migratoires. Un système ce n'est pas simplement une structure, c'est un ensemble dynamique qui regroupe à la fois le fait migratoire, les régimes politiques, économiques et sociaux, la réaction des acteurs, la réaction des gouvernements. Au fondement de ce système, l'autonomie des faits migratoires et des migrants eux-mêmes doit être prise en compte avant de se focaliser sur la puissance supposée ou l'impuissance de l'État, qui sont les deux côtés de la même médaille.

Une fois cette précision faite, on est conduit à faire le constat suivant : fondamentalement, dans le monde entier, la grande distinction n'est pas, comme le pensent les Français et les Européens, entre les différentes variantes des régimes européens de migration de travail, (on pense à la distinction établie par Dominique Schnapper entre la France de la Nation abstraite du citoyen et l'Allemagne du peuple de langue allemande [118]), mais entre la migration transatlantique d'installation, beaucoup plus libre, et la migration européenne de travail directement issue de la

migration coloniale, du deuxième colonialisme, celui du XIX<sup>e</sup> siècle, et qui n'est pas très loin de la corvée ou du travail forcé [119].

Dans les pays où les systèmes migratoires d'installation existent, ceux par conséquent qui appartiennent au paradigme des pays d'immigration, il y a une sorte de droit à l'immigration, à l'entrée, même si ce droit d'entrée obéit à des critères déterminés. Et la raison pour laquelle il y a un débat dans l'espace politique, c'est que la migration fait partie intégrante de la Constitution, de la Nation ou de l'ensemble dans lequel les migrants arrivent. Cet ensemble peut avoir la taille d'un empire fédéralisé comme les États-Unis. Dans un tel système où l'immigration internationale joue un rôle constituant permanent, un régime de fermeture à la simple discrétion de l'administration publique est exclu. La fermeture et la suspension de l'immigration ne peuvent intervenir que dans des conditions exceptionnelles, notamment la guerre. Autrement dit la norme, c'est l'ouverture. En Europe occidentale, la suspension de l'immigration de travail est intervenue par simple décret, puisqu'il n'y a jamais eu de débat parlementaire sérieux de 1973 à 1975. Mieux, l'administration française a prétendu fermer également le droit au regroupement familial par circulaire, mais elle a dû reculer quand cette mesure a été cassée par le Conseil d'État [120].

Cela veut dire que, dans tout pays d'immigration - ce qui couvre non seulement les États-Unis, l'Argentine, le Brésil, l'Australie, le Canada, la Nouvelle Zélande mais aussi la France depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et l'Europe occidentale depuis la Deuxième Guerre mondiale - le fait migratoire, c'est-à-dire l'ouverture internationale des migrations, doit être inscrit comme fait constituant et constitutionnel dont découleront des droits, qui sont autant de limites aux politiques migratoires des administrations. Il faut donc cesser d'hypostasier des politiques migratoires fabriquées le plus souvent à court terme en les statufiant, c'est-à-dire en les érigeant en principes et en leur fabriquant une justification a posteriori, justification par ailleurs extrêmement discutable sur le plan du droit parce qu'elle porte atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine (le droit de vivre en famille par exemple). On en vient ainsi à élaborer un véritable droit d'exception au droit du travail, au droit social qui constitue la plaie de toutes les politiques migratoires européennes.

### Installation durable

Cela nous amène à penser la question de la migration d'installation en termes d'installation durable, ce qui peut conduire à formuler des nuances par rapport à la simple affirmation d'un principe absolu de liberté de circulation. Quand on traite de la question migratoire, il y a un piège à en rester au niveau du droit international, parce que celui-ci restant subordonné à la souveraineté des États, il y est surtout question de passeports, de faits administratifs, domaine dans lequel ni les migrants, ni les organisations qui les défendent ne sont particulièrement compétents, ni surtout n'ont barre sur la situation. La solution généralement adoptée consiste à invoquer les droits de l'homme versus le droit des gens, c'est-à-dire à rappeler que toute politique doit respecter les droits fondamentaux. Autrement dit, cela revient à permettre la mise en œuvre d'une politique cynique ou réaliste avec laquelle on ne rompt pas assezsolennellement : mettre des gants de velours sur une poigne de fer. Le gant de velours des droits de l'homme, ferait passer l'iniquité du déni de droits à l'immigration. Or, probablement, les politiques européennes, même quand elles sont appliquées avec « humanité », se caractérisent quand même fondamentalement, essentiellement, par un semi esclavagisme. Ce que j'appelle un semi esclavagisme ou le pendant de l'apartheid sud-africain c'est le fait de créer volontairement, délibérément, ce qu'Horace Orlando Patterson appelle l'« exogénéisation » volontaire d'une population [121]. C'est-à-dire qu'on fait venir des gens de l'extérieur, on les maintient dans un statut d'extérieur à l'intérieur sur le marché du travail, en particulier dans le domaine de l'accès aux droits politiques, moyennant quoi on peut les inférioriser, et de cette infériorisation on peut tirer quelques bénéfices économiques, voire électoraux. Puisque effectivement, c'est la non inclusion des immigrants dès qu'ils arrivent dans le corps politique qui a produit l'émergence d'une monstruosité comme les extrêmes droites en Europe. Dans une démocratie représentative, qu'elles qu'en soient les limites, un dirigeant politique ne peut pas taper sur une catégorie de population sans en perdre les suffrages. Quatorze millions d'immigrés avec leurs familles, non naturalisés, sont exclus du corps électoral. Une façon d'attirer un électoralat populiste, xénophobe ou raciste sans craindre en contrepartie d'être sanctionné par la perte d'autres électeurs.

Il faut donc, à mon sens, partir d'un principe qui est d'essayer de constitutionnaliser le droit à l'immigration. Plusieurs critères doivent pour cela être définis et respectés. Précisons tout d'abord que constitutionnaliser le droit à l'immigration s'avère impossible dans l'état où se trouvent nos vieilles constitutions. Cela ne pourra se faire qu'au niveau du Parlement européen, quand celui-ci aura davantage de pouvoir qu'il n'en a actuellement et qu'il sera entré dans un conflit féroce avec le conseil des ministres, instance typiquement confédérale que le Parlement européen, je l'espère, finira par balayer. De toutes façons, tous les exemples historiques le montrent, les parlements ont toujours à long terme la peau des exécutifs et des chambres hautes. Et on peut dire que le conseil des ministres est une chambre haute. Et que la Commission de Bruxelles, pour l'instant, n'est pas suffisamment responsable devant le Parlement, le vrai Parlement. Le vrai Parlement devrait se saisir justement de la prérogative qui lui permettrait d'instaurer un droit à

l'immigration. C'est facile, il peut le faire, les États-Unis l'ont fait au moment de leur formation.

Étant donné, d'une part, l'état de très grand désordre dans lequel se trouve la planète et, d'autre part, l'insigne faiblesse de l'Europe qui, alors qu'elle a besoin de gens, décline lentement mais sûrement sur le plan démographique, on peut même entraîner des parlementaires plus ou moins libéraux et de droite dans une position comme celle-là. Il y a beaucoup de gens qui sont des libéraux au sens anglo-saxon du terme, qui sont absolument exaspérés par l'arbitraire et le traitement des populations étrangères qui deviennent des populations laboratoires, sur lesquelles sont expérimentées des innovations politiques sécuritaires, des formes d'exclusion sociale ou culturelle, voire économique. Les formes d'emplois précaires ont été rodées bien avant leur extension à l'ensemble de la population jeune ou marginale.

Il faut donc à tout prix mettre un terme à cette espèce d'arbitraire, cet infra droit administratif, cette justice pliée au pouvoir exécutif, et mettre en place des principes juridiques qui défendent fondamentalement les personnes. Pas question cependant d'une défense sur un mode humaniste où il faut bien traiter les gens même quand on les traite comme des esclaves. On sait que les systèmes esclavagistes étaient capables de bien traiter les esclaves, il n'y a qu'à lire La case de l'oncle Tom.

### L'ouverture comme règle

Il faut donc décliner ce principe de constitutionnalité selon des critères ou des principes. Le premier, c'est l'ouverture absolue comme règle, la fermeture étant exceptionnelle, avec des verrous constitutionnels pour empêcher que ce principe soit soumis à des caprices conjoncturels ou à des coups de sang (comme l'affaire récente du référendum sur les minarets en Suisse en a donné l'exemple). Que signifie ouverture ? Cela veut dire qu'il faut que les grands ensembles, l'Europe, les États-Unis, les grands centres d'attraction que sont l'Afrique du Sud, le Brésil - il y en a cinq ou six dans le monde, donc la négociation serait relativement rapide - s'engagent à accepter un niveau minimum d'entrées chez eux, à fixer un niveau plancher d'introductions par an. Pour l'Europe, le niveau minimum d'entrées normal pourrait se situer entre 2 et 5 millions par an, ce qui, sur 430 millions d'habitants n'est pas énorme. Cela suppose évidemment une négociation, car affirmer cette position actuellement ne peut qu'entraîner des réactions négatives alors que la réalité atteint d'ores et déjà ces niveaux.

Le deuxième critère concerne la sanctuarisation d'un certain nombre de domaines, L'immigration familiale, par exemple, qui, dans les moments de grande conjoncture économique d'expansion descend quelquefois à 25-30 % de la population introduite puis remonte à 85 % en période de vaches maigres économiques, doit absolument être protégée, quel que soit le système migratoire adopté. C'est par exemple cet élément-là qui a préservé le système américain d'une fâcheuse tendance à s'inspirer des politiques européennes. Rappelons que le système migratoire américain ne se réfère pas à la situation du marché de l'emploi pour définir la politique migratoire, que le parrainage familial (au sens large) permet au postulant à une carte verte (entrée régulière) d'introduire sa demande et que l'entrant n'a pas à justifier d'un emploi ou d'un contrat préalablement conclu. Enfin la modification de la politique migratoire est une procédure très complexe qui prend dix à quinze années avant de pouvoir être mise en œuvre effectivement.

Troisième principe: il convient de déconnecter totalement les entrées de la situation sur le marché du travail. On peut légitimement fixer le nombre d'entrées sur des critères de surpopulation ou de sous-population, mais à condition que les personnes invitées bénéficient des mêmes droits que les nationaux. On ne peut pas lier le degré d'égalité à l'indice du bâtiment ou de la construction des chemins de fer. À partir du moment où l'on fait référence à la situation du marché du travail, on introduit le critère de l'opposabilité de l'emploi, qui est la clé de l'affreux système esclavagiste digne des passeports intérieurs qui existent dans certains pays, ainsi que des différentes variétés de permis de travail et de séjour. Car ces permis qui se renouvellent sans fin constituent l'instrument effectif de la ségrégation, de la discrimination. Et ce n'est pas parce qu'on a simplifié le système de la carte de séjour et de travail et qu'on a rendu un peu plus généreuse une durée de séjour et de travail, pendant un moment, qu'on a eu la peau du système. En 1980-1982, cela aurait été possible. Cela n'a pas été fait, ce que l'on a payé par la suite puisque maintenant, effectivement, on est revenu au degré zéro de la carte de travail, c'est-à-dire la carte de travail temporaire.

### Définir des quotas planchers

Le quatrième critère concerne la question de quotas planchers. Prenons par exemple le problème des réfugiés climatiques : au sommet de Copenhague, on a souligné que 300 millions de personnes étaient menacées par un relèvement du niveau des mers d'un mètre d'ici à la fin du xxie siècle. 300 millions de personnes, ce n'est pas rien. On pourrait parfaitement imaginer que des pays, des grands ensembles - encore une fois, il ne s'agit pas ici des États membres de l'Union européenne pris individuellement, mais de l'Europe, des États-Unis, de la Chine - s'engagent à accueillir un quota automatique plancher de 500 000, 600 000, 700 000 réfugiés climatiques. On pourrait imaginer ce type de dispositif, et peut-être serons-nous obligés de le mettre en place dans l'urgence.

On pourrait également revoir la question de la traite moderne et des violences faites aux femmes, sur tous les continents. On pourrait ici aussi prévoir un quota plancher de femmes qui auraient la possibilité de venir automatiquement parce qu'elles subissent des formes de mauvais traitements, de persécutions qui valent autant que les persécutions politiques qui touchent plutôt les hommes.

Enfin, il faudrait définir quelques principes d'orientation. Revendiquer par exemple le droit du sol intégral (et non un demi droit du sol, comme l'accorde chichement le droit français). Toute personne née dans l'Union européenne devient automatiquement européenne. Du coup, cela impliquerait une citoyenneté européenne distincte de la nationalité, liée à l'appartenance préalable à la nationalité d'un État membre. Il peut y avoir des étrangers qui n'ont pas encore la nationalité du pays où ils sont entrés, mais leurs descendants naissant sur le territoire de l'Union deviendraient aussitôt citoyens européens. Ce sont les embryons futurs des véritables citoyens européens, quand les citoyens des différents États membres auront abandonné leur nationalité respective. Il faudrait revendiquer également la naturalisation comme droit automatique au bout de cinq ans. Aujourd'hui, des personnes ayant 15 à 20 ans de présence en Europe, y étant nées pour certaines, parlant parfois parfaitement la langue du pays où elles sont installées ne peuvent pas acquérir la nationalité de ce pays. Prenons l'exemple allemand : des ressortissants Turcs qui étaient depuis 30 ans en Allemagne fédérale, qui parlaient parfaitement l'allemand ont vu arriver des soi-disant descendants de colons allemands issus des chevaliers teutoniques qui ne parlaient pas un mot d'allemand, mais ukrainien, polonais, lituanien. Ces derniers ont été admis à la citoyenneté d'office, tandis qu'eux attendaient à la porte. Les choses ont changé lorsque Joschka Fischer, ministre des affaires étrangères, a fait adopter une législation sur la naturalisation, moins restrictive que la précédente. Il faut dire que la démographie très déclinante des Allemands « de souche » a largement contribué à cette transformation. Il convient cependant d'avoir sur les naturalisations en Europe une position encore plus ouverte. Cinq ans de présence continue ou la naissance sur le territoire de l'Union semblent être des critères satisfaisants. Ce serait l'équivalent de la green card américaine.

Tout cet ensemble permettrait de conférer un contenu concret à la question de l'installation sans effaroucher les opinions publiques par des programmes de libre circulation pure et simple qui permettent à des démagogues de prévoir une invasion par des migrants venant de l'Afrique ou de l'Asie. Ajoutons que le libre accès à une activité, qu'elle soit salariée ou pas, dans la fonction publique ou pas, est absolument décisif du point de vue de la liberté individuelle.

Pour terminer, si nous voulons parvenir à ce que ces droits à la libre circulation et à l'installation soient fortement connectés, il faut défendre les principes suivants :

- Qu'en matière de droit du travail, il soit mis fin à une situation insensée qui est la nôtre actuellement. Notre droit du travail en tant que domaine à part entière du droit, est né d'une double poussée : la séparation du contrat de travail du contrat commercial ou du droit pénal, et une non discrimination des salariés qui sont dans ce domaine libres et égaux en droit et en droits. À l'égard des résidents caractérisés comme « étrangers » (catégorie historique) notre droit du travail de pays d'immigration européens fait bon marché du principe d'égalité dans le contrat de travail. J'en ai fourni la démonstration ailleurs en montrant la continuité catastrophique du statut des migrants dans nos sociétés européennes et dans notre droit avec l'esclavage colonial et les « coolies » [122].

Si nous laissons persister, au cœur du système migratoire européen, un statut aussi discriminatoire en matière d'accès au droit au séjour, à la citoyenneté politique, nous aurons semé les mauvaises herbes du populisme, du fascisme, du racisme, qui sont parfaitement fonctionnels dans cette infériorisation systémique sur le marché du travail.

- Que les droits soient liés à la personne et jamais à l'emploi occupé. Parce que l'emploi occupé peut être rationné, qu'on peut empêcher les immigrants d'y accéder, qu'on peut recréer continuellement des différenciations de statut. Si les droits sont liés à la personne, ils sont indépendants de la position de cette dernière sur le marché du travail, un marché du travail continuellement segmenté.

La révision du texte de cette intervention effectuée un an après le moment où elle a eu lieu permet de souligner un point important. Le dérapage français, au cours de l'été 2010, en matière de traitement des migrants internes au sein de l'Union européenne [123] a été souligné par la Commission européenne. Ce dérapage n'est ni le premier (la Forteresse Europe en a commis et en commet tous les jours), ni le dernier.

Les migrants internes, structurellement en situation économique fragile (de facto) et/ou subissant un statut spécifique, donc discriminatoire (de jure), les migrants internationaux à partir du moment où ils sont distingués des citoyens « nationaux » ou « européens », doivent trouver deux sortes de protection : la première est l'application rigoureuse de toute la panoplie des droits de l'homme et des droits fondamentaux (particulièrement le droit à avoir une vie familiale) ; la seconde, l'écriture d'un droit à l'immigration, c'est-à-dire à l'installation et à la circulation qui lui sont liées, s'agissant de personnes qui ne sont pas des détachés temporaires par des entreprises de leur pays d'origine.



## IV. dynamiques économiques et droits sociaux

*Il serait temps de cesser les sempiternelles litanies consistant à clamer qu'il suffirait de faire du codéveloppement et de libéraliser les échanges pour que les émigrés ne partent pas de chez eux.*

**Quelle est la place des migrations internationales dans la mondialisation ? Alors qu'elles constituent un facteur indéniable d'insertion des populations des pays du Sud dans l'économie mondiale, ces dernières subissent de fortes restrictions de leur liberté de circulation, ce qui entraîne marginalisation et inégalités structurelles grandissantes. Dans ce contexte, quelles dynamiques économiques mondiales pourraient amener une libéralisation des circulations migratoires et quels en seraient les effets, du point de vue des politiques économiques, pour les pays de départ comme pour les pays d'arrivée ?**

**La question qui en découle et qui est abordée dans la deuxième contribution est celle des droits sociaux, c'est-à-dire des effets d'une ouverture des frontières sur notre système de protection sociale. Quelles adaptations faut-il envisager pour que la libre circulation ne sacrifie pas les droits économiques et sociaux des personnes ? Comment concilier liberté de circulation et égalité des droits ?**

### Économie mondiale et circulations migratoires

**El Mouhoub Mouhoud**, Professeur d'économie à l'université Paris Dauphine

Quelles dynamiques de l'économie mondiale pourraient entraîner la fin progressive de la restriction actuelle des flux migratoires ? Quels en seraient les bénéfices et les risques par rapport au statu quo actuel générateur de fortes inégalités mondiales ? Quelles seraient les mesures nécessaires dans les domaines économique et social pour accompagner ce processus ? La réponse à ces questions est assez complexe parce qu'elle oblige à mettre en perspective, sinon en prospective, ce que les économistes dits « sérieux » ont en général quelques difficultés à concevoir. Il est donc nécessaire, dans un premier temps, de revenir sur la place des migrations internationales dans la mondialisation, puis, en deuxième lieu, d'analyser les effets possibles, potentiels, pour les pays de départ comme pour les pays d'accueil, d'une libéralisation des circulations migratoires.

Mais avant toute chose, il est important de dire un mot sur cette notion de liberté de circulation. La question des circulations migratoires doit être abordée avec précaution car elle donne lieu à plusieurs approches dont les visées et les intérêts sont très différents les uns des autres. Il y a l'approche de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui prépare depuis longtemps un volet sur la circulation migratoire dans le cadre de l'Accord sur la libéralisation du commerce de services (AGCS) (mode 4 de l'accord sur les migrations temporaires de personnels qualifiés). Il s'agit de la mise en œuvre d'un système temporaire de migration dans lequel les plus qualifiés - les ingénieurs, les consultants, etc. - pourraient bénéficier de libertés circulatoires temporaires afin d'offrir leurs services dans le pays d'accueil et retourner chez eux après la fourniture de ce service.

Une autre approche des circulations migratoires est celle de la revendication d'une liberté fondamentale de circulation en dehors du cadre des affaires ou des prestations de services et sans limitation aux personnels qualifiés. Cette seconde approche est celle qui est partagée par les défenseurs des droits humains, en particulier par le Gisti, et elle est bien sûr très différente de la précédente. On peut toutefois en discuter les effets. Les pays du Sud, les pays de départ sont en désaccord avec ce système particulièrement attractif pour une main-d'œuvre qualifiée qu'ils ne souhaitent pas voir partir.

Trois paradoxes ou contradictions peuvent être soulignés. Le premier est inhérent au processus de mondialisation lui-même. D'une part, les migrations internationales sont l'instrument d'insertion le plus dynamique des pays du Sud. Si on compare par exemple les migrations internationales à l'investissement direct étranger, aux mouvements de capitaux

à court terme, aux circulations des technologies et connaissances ou encore au commerce tout simplement, on constate que ce sont les pays du Sud qui vivent davantage des effets des migrations, en particulier des transferts d'argent des migrants, lesquels représentent à peu près trois fois l'aide publique au développement. Ce sont eux qui, à court et à long terme, sont au premier plan de l'accueil de ces capitaux. Cela représente par exemple structurellement 10 % du PIB au Maroc, 12 % au Mali, 18 % aux Philippines, près de 30 % au Salvador. Toute une série de pays en développement vivent ainsi des transferts d'argent effectués par les migrants, alors que, dans le même temps, les investissements directs étrangers, les capitaux à court terme sont extrêmement volatiles et les marginalisent. Mais, d'autre part, les migrations internationales constituent la composante de la mondialisation la plus restreinte dans sa liberté de circulation.

Le deuxième paradoxe c'est que, contrairement à une idée répandue mais qui ne vient pas cette fois-ci du grand public - il y a des idées mauvaises qui viennent du grand public mais il y a aussi des idées mauvaises qui viennent par exemple des théories économiques -, il ne suffit pas d'ouvrir les frontières pour les échanges commerciaux ou de créer des accords de libre-échange avec les pays de départ, pour réduire l'incitation à émigrer. Cette idée s'inspire de la théorie économique du commerce international qui considère que la mobilité des marchandises (c'est-à-dire la suppression des droits de douane, des frontières pour le commerce de biens et services), constitue un substitut à la mobilité des facteurs de production, c'est-à-dire à la mobilité du travail. Le travail serait utilisé à ce moment-là dans les pays de départ et n'aurait pas besoin d'émigrer.

### Complémentarité

Il ne s'agit pas seulement d'une idée théorique, modélisée d'ailleurs par des auteurs comme Robert Mundell (prix Nobel d'économie) mais d'une analyse qui a également beaucoup inspiré les politiques des pays de l'OCDE depuis la fermeture prétendue des migrations au milieu des années 1970. En fait, cette idée est tout simplement infirmée par les faits. De nombreux travaux d'économistes le montrent grâce à l'utilisation de bases de données, d'enquêtes, etc. Il existe en réalité une relation de complémentarité entre l'ouverture commerciale, la mondialisation en général, et les migrations internationales. Plus vous mondialisez les échanges de biens et de capitaux, plus les migrants peuvent partir. L'ouverture commerciale ou la libéralisation des échanges de marchandises provoque d'abord un accroissement des migrations internationales parce que les gens ont des possibilités de partir, tout simplement.

Il serait temps de cesser les sempiternelles litanies consistant à clamer qu'il suffirait de faire du codéveloppement et de libéraliser les échanges pour que les émigrés ne partent pas de chez eux. Car, contrairement à une idée bien reçue et partagée par beaucoup - à gauche comme à droite -, et c'est le troisième paradoxe, les pays de l'OCDE ne reçoivent pas « toute la misère du monde ». Lorsque l'on mesure le taux d'expatriation ou d'émigration en rapportant très simplement le nombre d'émigrants à la population du pays de départ, on obtient une courbe en cloche. Si l'on place en ordonnée le taux d'émigration ou d'expatriation et en abscisse le PIB relatif par tête du pays concerné par rapport à celui des États-Unis, on observe que plus le pays est pauvre, plus son taux d'expatriation est faible ; plus il approche d'un stade de développement relativement intermédiaire, plus son taux d'expatriation va atteindre un maximum. Lorsque le PIB du pays se rapproche de celui des pays développés, il évolue comme le Portugal et l'Espagne par exemple, son taux d'expatriation baisse et il devient ainsi un pays d'immigration. Penser que nous recevons la misère du monde est donc erroné car les migrants des pays du Sud les plus pauvres sont ceux qui ont le plus du mal à partir, alors que ceux qui ont le plus de facilité à le faire, c'est bien connu, ce sont les migrants des pays à revenu intermédiaire.

Mais là où le bât blesse encore davantage, c'est lorsque l'on décompose ce taux d'émigration par niveau de qualification, parce qu'on obtient le schéma suivant : plus un pays est pauvre, plus son taux d'expatriation de qualifiés va augmenter jusqu'à atteindre des niveaux astronomiques. Quelques exemples : Haïti a un taux d'expatriation de qualifiés de 83 %, la Sierra Leone de 51 %, le Laos de 37 %, la Guyane de 88 %, le Vietnam de 26 %, l'Ouganda de 34 %, le Mexique de 15 %. Et la Chine, l'Inde et le Brésil, ainsi que la plupart des pays à revenu intermédiaire, ne présentent des taux d'expatriation de qualifiés que de 4 à 5 %. Par comparaison, le taux de la France est inférieur à 1 %. Ce qui signifie que plus un pays est pauvre, plus il va participer à la division internationale du travail en donnant au marché mondial ses qualifiés, ses cerveaux, sans qu'il y ait en retour la moindre compensation et sans que cette compensation ne soit vraiment discutée.

### Une sélection aux conséquences dramatiques

Cette situation inéquitable pour les pays du Sud est aggravée par la mise en œuvre de politiques d'immigration sélectives. Ces politiques dangereuses sont pourtant celles qui se mettent en place en Europe et en particulier en France. Quels sont les effets de cette fuite des cerveaux sur les pays de départ ? À partir de quel moment cela devient-il dramatique ?

Sur la base de quelques résultats de recherche intéressants pour le débat public [124], on peut aujourd'hui avancer que c'est à partir de 15-20 % de taux d'expatriation de qualifiés d'un pays donné que l'effet sur le pays de départ est catastrophique, en termes de croissance, de développement, etc. En dessous de 15-20 %, le phénomène peut avoir des effets positifs. La fuite des cerveaux (ou brain drain), peut en effet avoir des effets bénéfiques et apporter un gain (un brain gain), pour les pays d'origine des migrants. Et ceci, pour plusieurs raisons. D'abord parce que les pays de départ connaissent souvent un taux de chômage élevé parmi les diplômés. Ces derniers ne peuvent donc que gagner à partir. Ensuite, parce que les migrants qualifiés vont transférer de l'argent, qu'il va y avoir des retours de compétences, bref que les diasporas vont participer au développement des pays de départ. Il serait donc utile, d'une certaine manière, de promouvoir ces migrations à condition que les migrants concernés bénéficient d'un statut et d'une liberté de circulation complète. Mais à partir d'un taux d'expatriation de 15-20 %, la situation devient absolument dramatique pour les pays de départ, qui sont en général des pays pauvres. Or, dans ces pays-là, le taux d'expatriation de qualifiés est souvent compris entre 30 et 80 %. Donc non seulement nous ne recevons pas toute la misère du monde, mais nous recevons les plus qualifiés des migrants. Pourtant, cela ne se voit pas, car il n'y a pas de relation évidente entre le niveau de compétence des gens et les catégories socio-professionnelles qu'ils occupent. Toutes les enquêtes qui ont été faites, à Sangatte [125] ou ailleurs, montrent que parmi les migrants et les exilés, nombreux sont ceux qui possèdent des diplômes de niveau élevé, mais cette qualification n'est ni visible ni revendiquée parce que les gens ne parlent pas la langue ou parce qu'ils sont mis dans des situations de clandestinité. Ils sont d'emblée considérés comme non qualifiés. Le statut juridique provoque en fait un déclassement des migrants sur le marché du travail. Ce gaspillage des cerveaux (brain waste), représente une perte non seulement pour les gens eux-mêmes, mais aussi pour le pays d'accueil qui les « utilise ».

Au total, il est important de bien considérer que nous avons affaire à un phénomène complexe qui est variable selon les pays. On ne peut systématiquement parler de pillage des cerveaux sans regarder, au cas par cas, quels sont les pays de départ qui subissent le plus de préjudice. Des projections à 2050 permettent d'avoir une idée de l'impact d'une politique sélective d'immigration fondée sur les qualifications ou sur les métiers. Deux scénarios sont retenus : un scénario dans lequel on garde la politique d'immigration non sélective, telle qu'elle existait jusqu'à une période récente, et un deuxième dans lequel on ouvre les frontières de manière sélective. On observe alors, dans ce deuxième scénario, une explosion absolument remarquable des taux d'émigration de qualifiés en provenance des pays les plus pauvres, c'est-à-dire de ceux qui sont déjà les plus atteints par la fuite des cerveaux, en particulier en Afrique sub-saharienne. On a donc là un élément de prospective important qui résonne comme une alerte : si, dans un pays comme la France, compte tenu de la nature et de l'histoire de son modèle d'immigration, vous continuez à conduire des politiques sélectives, vous n'allez pas affecter les pays qui bénéficient aujourd'hui de la fuite des cerveaux - la Chine, l'Inde, des pays qui ont des taux d'expatriation de qualifiés raisonnables - mais ceux qui ont déjà des taux d'expatriation critiques. Ce premier aspect plaide en faveur d'une vision réaliste de la place des migrations internationales dans la mondialisation, qui décompose les situations des pays d'origine et les situations des pays d'accueil, et qui documente de manière correcte les choses pour pouvoir ensuite faire des propositions qui ne soient pas trop englobantes mais puissent répondre à des besoins différents.

Nous en arrivons alors à la deuxième question posée qui porte sur les effets de l'ouverture totale des frontières sur l'économie mondiale et le marché du travail. Tout d'abord, il faut préciser qu'il n'y a pas de marché mondial du travail. Peut-être est-il en constitution, mais aujourd'hui, tel qu'on peut le mesurer, il n'existe pas. En d'autres termes, les migrations ne permettent pas d'ajuster les marchés du travail des pays de départ et ceux des pays d'accueil. Il y aurait un marché mondial des travailleurs qualifiés comme des non qualifiés si l'émigration jouait un rôle rééquilibrant des différences sur le marché du travail c'est-à-dire si elle pouvait ajuster les besoins de main-d'œuvre dans un pays et compenser de ce fait le taux de chômage élevé dans un autre pays. Or, la littérature montre bien que les migrations ne jouent pas ce rôle. Bien au contraire, l'émigration ne réduit souvent pas le chômage dans les pays de départ et a un effet positif avéré dans les pays d'accueil, en particulier pour ce qui concerne les migrations de qualifiés. Le chômage des pays d'émigration ne baisse pas lorsque les migrants partent et les pays d'accueil ne voient pas nécessairement les pénuries de main-d'œuvre, lorsqu'elles existent, diminuer avec l'immigration. Les salaires des travailleurs des pays d'accueil du Nord ne sont pas nécessairement tirés vers les bas. Certains travailleurs, qu'on qualifie d'insiders [126] ou de protégés, reçoivent des salaires plus élevés grâce à la segmentation du marché du travail et au recours à l'immigration de qualifiés déclassés ou de non qualifiés.

Ces derniers sont souvent déclassés sur le marché du travail recevant des salaires plus bas par rapport à leurs compétences initiales. Cette réduction est due à ce que les économistes appellent l'effet d'asymétrie d'information - c'est ainsi en tous cas qu'ils la justifient - c'est-à-dire au fait que les employeurs ne disposant pas de la bonne information sur le niveau de productivité réelle des migrants qui viennent de tel ou tel pays dont on ne connaît pas très bien ni le système d'éducation, ni les diplômes, auraient une tendance fâcheuse à affecter des taux de salaires moyens qui gomment les compétences. Si, par exemple, une personne vient du Mali, on va lui affecter un salaire moyen qui correspond en gros à l'idée que l'on se fait de l'état d'éducation et de formation au Mali, d'où des phénomènes majeurs

de déclassement.

### Des variables autres qu'économiques

Par conséquent, en l'absence de marché mondial du travail qualifié, le concept de libre circulation migratoire n'a pas de signification d'un point de vue économique. Il en aurait si l'on était dans un marché parfaitement libre dans lequel l'émigration jouerait ce rôle d'ajustement mais ce n'est pas le cas. Quelles sont les raisons de cette absence de marché mondial du travail y compris dans le cas où la migration serait libre de circuler ? Selon le modèle de base de la théorie économique, les migrants partent parce qu'ils espèrent augmenter leurs revenus dans le pays d'accueil compte tenu de la probabilité de trouver un emploi. S'ajoute le désir d'accéder à certaines aménités (infrastructures de santé, démocratie, accès aux services sociaux, à l'école, etc.). C'est la variable première, déterminante, de l'émigration.

Elle est cependant mise en balance avec un coût de la mobilité qui est très élevé, particulièrement lorsque les migrations sont restreintes par des politiques répressives et restrictives. En effet, pour partir, il faut beaucoup d'argent, beaucoup d'informations, les coûts de déplacement sont importants, il faut payer des passeurs, etc. Le coût d'entrée et de sortie est absolument faramineux. Donc l'écart anticipé de revenu entre celui qui est perçu dans le pays de départ et celui qui est espéré dans le pays d'arrivée peut être partiellement ou complètement annulé par ce coût de la mobilité.

C'est l'une des raisons pour lesquelles il n'existe pas de marché mondial du travail. Les migrants ne vont pas se délocaliser dans les pays d'accueil en fonction des seules variables du marché du travail. Bien sûr, l'essentiel de leur motivation est de trouver un emploi, une vie meilleure. Mais on constate qu'il ne vont pas forcément là où ils auraient aimé aller d'un point de vue rationnel, parce que les coûts de mobilité sont parfois prohibitifs et que vont jouer à ce moment-là d'autres variables, ce que nous appelons les effets de réseau, que connaissent bien les organisations d'aide aux migrants, et qui sont souvent des réseaux familiaux, communautaires, de villages, etc. Les coûts d'insertion, les coûts de mobilité sont alors réduits grâce à ces effets de réseau. Dans une recherche, publiée dans la revue *Économie Internationale* du CEPII en 2006 [127], concernant les déterminants de la localisation des migrants en Europe, on a montré que les différences de chômage et les différences d'emploi jouent beaucoup moins que les effets de réseau (qu'on mesure par le fait qu'il existe, dans le pays où l'on va, des gens qui font partie de la même communauté). Dès lors, les migrants ne vont pas nécessairement là où se trouveraient les besoins de main-d'œuvre ou des salaires plus élevés.

Cette complexité des migrations internationales dans la mondialisation et le rôle ambigu qu'elles jouent dans le fonctionnement des marchés du travail rend souvent inefficace, sans même invoquer les problèmes d'équité, les politiques d'immigration menées en Europe par exemple. On constate que la politique européenne d'immigration se réduit à ses aspects purement restrictifs et répressifs et qu'en dehors de ce rôle « policier », il n'y a pas véritablement de politique « commune » d'immigration.

Au sein de l'Europe, coexistent des régimes d'immigration différents qui font chacun référence à des logiques plus ou moins cohérentes, à des politiques d'immigration définies en fonction des besoins économiques de chaque pays et de la nature de sa spécialisation internationale. On peut globalement regrouper ces régimes en trois grandes catégories. Un premier régime continental d'immigration regroupe l'Allemagne et quelques pays du Nord, qui seraient très fortement et depuis longtemps tirés vers des sélections de compétence. Le Royaume-Uni entre en partie dans cette catégorie. Il y a ensuite un régime méditerranéen, représenté en particulier par l'Espagne, le Portugal et l'Italie, massivement ouvert, en particulier aux travailleurs non qualifiés. Enfin, on trouve un régime hybride regroupant le régime français, en partie également le régime britannique, dans lequel les effets de réseaux historiques des empires coloniaux influencent largement les flux et les stocks d'immigration.

Les besoins de main-d'œuvre dans les domaines de la construction, du tourisme, de l'agriculture et dans les secteurs à fort contenu en travail concurrencé par les pays à bas salaires coexistent avec des besoins sectoriels dans quelques branches de haute technologie. Ainsi, en France par exemple, les politiques sélectives d'immigration mises en place n'atteignent guère leur objectif en termes d'attractivité des compétences. Au contraire, la France continue à attirer des gens qui ont besoin des effets de réseau. Et les plus qualifiés, les plus compétents d'Afrique du Nord, des pays du Sud de la Méditerranée, partent vers les États-Unis et le Canada qui leur offrent des conditions meilleures en termes de perspectives d'insertion et de citoyenneté. Au Québec, par exemple, on ne dit pas aux migrants comme en France « attention, ne venez pas avec votre famille » et on ne leur donne pas un permis de trois ans éventuellement renouvelable une fois. On leur dit : « venez avec votre famille car si vous êtes qualifiés, il y a une probabilité élevée que vos enfants réussissent à l'école et plus tard soient qualifiés. En outre, on va vous donner un statut de pleine citoyenneté assez rapidement ». La France a une politique un peu schizophrène : elle prétend attirer les compétences mais dans le même temps, elle envoie des signaux très négatifs d'exclusion, de traque et de refus de l'immigration familiale.

## Qualification et féminisation

Pour conclure, quels seraient les effets d'une libre circulation des travailleurs du point de vue des politiques économiques, en particulier des statuts économiques ? Si on libéralisait totalement les flux, il y aurait fatalement une augmentation de ces flux. Cette augmentation ne correspondrait pas nécessairement à un afflux massif, à une « pression massive ». En effet, comme on l'a vu tout à l'heure, cette augmentation viendrait plutôt des pays à revenu intermédiaire que des pays pauvres car les coûts de mobilité seraient toujours aussi élevés pour ces derniers. On obtiendrait donc quelque chose de pernicieux à savoir que même si l'on ne mettait pas en place des politiques sélectives, même si l'on envoyait un signal d'ouverture aux migrants potentiels, quel que soit le niveau de qualification ou le niveau social, il se produirait un effet d'auto-sélection, comme on l'observe aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle lorsqu'on analyse les flux de migration en direction des pays de l'OCDE depuis les années 1990, on note une augmentation de 50 % des flux de migration qualifiée. Les migrants sont donc plus qualifiés à l'ère de la mondialisation que durant la période fordiste des années 1960-1970 où l'immigration était organisée par les secteurs économiques des pays d'accueil (bâtiment, sidérurgie, automobile...).

Les migrations sont également féminisées : au niveau mondial, on constate que la moitié des migrants sont des femmes. Si l'on en restait uniquement à une notion de circulation et si on ne mettait pas l'accent sur la question de l'égalité des droits, de la citoyenneté immédiate, on aurait en effet une simple libéralisation qui rejoindrait la position de l'OMC (mode 4 de l'AGCS sur les migrations temporaires de qualifiés). Les effets pervers de la segmentation du marché du travail se durciraient : précarisation croissante des migrants qualifiés ou non qualifiés, sous rémunération et déclasserement, discriminations salariales accrues sur le marché du travail en faveur des insiders et au détriment des outsiders ou des couches périphériques.

Deux propositions peuvent être faites à cet égard. La première rejoint la question de la régularisation tout en allant plus loin. La régularisation est en effet absolument essentielle et semble bien plus efficace que la politique actuelle d'immigration sélective. Mais cette régularisation doit être accompagnée de programmes de formation, de reclassement, de systèmes de reconnaissance des diplômes sur le marché du travail sinon il y a un véritable gaspillage des cerveaux. Dans ce cas, c'est du gagnant-gagnant à la fois pour le pays d'accueil et pour les migrants. La priorité, avant le slogan de la libre circulation, c'est la régularisation-reclassement.

La deuxième proposition concerne la mise en place d'une taxe Baghwati. Nous avons montré que, paradoxalement, les pays du Sud s'insèrent principalement dans la mondialisation par les migrations internationales, en particulier la migration de personnes qualifiées, en dépit des restrictions considérables qui pèsent sur la mobilité du travail. La fuite des cerveaux tend à s'accélérer et à handicaper durement le développement des pays les plus pauvres. Il y a donc un partage tout à fait inéquitable des fruits de la fuite des cerveaux. Pour lutter contre ces effets pervers, des propositions ont été avancées, dès les années 1970, par Jagdish Bhagwati et Koichi Hamada pour mettre en place une taxe sur le brain drain, prélevée sur les migrants ayant un haut niveau d'éducation et de qualification [128]. Cette taxe a pour objectif de décourager le brain drain et de répartir les coûts de l'éducation entre les pays du Nord et ceux du Sud. Les deux auteurs proposaient en 1976 que les revenus de cet impôt soient versés à des fonds des Nations unies et destinés à financer les programmes d'éducation et de développement des pays du Sud. Cette proposition reste largement d'actualité. Il convient cependant de plutôt taxer les pays d'accueil que les migrants eux-mêmes [129], c'est-à-dire de prélever cette taxe sur les États des pays qui bénéficient de l'arrivée de migrants qualifiés et de la reverser aux pays d'origine concernés par la fuite des cerveaux.

Un autre problème relatif aux bénéfices non partagés du brain drain concerne le retour des compétences des migrants qualifiés dans leur pays d'origine. Les politiques d'aide au retour des migrants se révèlent inefficaces. Peu d'entre eux regagnent leur pays d'origine, et ceux qui le font sont les moins qualifiés. Il est donc impossible de faire bénéficier les pays du Sud des compétences des migrants qualifiés. Il serait dès lors judicieux d'accorder une liberté complète de circulation des compétences avec un statut à long terme, et non un statut précaire (comme dans la loi française sur les compétences et les talents de 2003 qui instaure un statut de trois ans renouvelable une fois pour les migrants qualifiés). Car les travaux montrent que les migrants qualifiés reviennent plus difficilement dans leur pays d'origine et n'y développent pas d'activités lorsqu'ils ont des statuts juridiques précaires dans les pays d'accueil.

En revanche, la liberté de circulation que permet par exemple la double nationalité, est un facteur important de coopération des diasporas avec les pays d'origine. Au total, les pays du Nord comme ceux du Sud gagneraient à une plus grande liberté de circulation des compétences et des personnes.



## Droit de circuler et protection sociale

**Antoine Math** Chercheur à l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales)

Le choix a été fait ici de traiter la question de la protection sociale dans la perspective de la libre circulation des personnes. Nous allons donc nous interroger sur les adaptations concrètes que nécessite un système de protection sociale, national et territorialisé, pour permettre une « bonne » liberté de circulation, c'est-à-dire une libre circulation qui - exigence non négociable dans une société démocratique - ne sacrifie pas les droits économiques et sociaux en général et l'égalité des droits en particulier.

Il est cependant nécessaire, auparavant, de répondre à une question souvent posée et qui peut être formulée de la façon suivante : « La libre circulation, et plus généralement, l'immigration représente-t-elle plutôt un coût ou plutôt un bienfait pour notre système de protection sociale ? ». Cette question revient en fait à s'interroger sur le caractère politiquement et économiquement faisable de la libre circulation du point de vue des conséquences - à espérer ou au contraire à craindre pour le système de protection sociale - qu'aurait un afflux de migrants supplémentaires. Elle est habituellement formulée de différentes manières : « la libre circulation ne fera-t-elle pas exploser notre système de protection sociale ? » ; « notre système de protection sociale, déjà bien en difficulté, peut-il faire face à un afflux de migrants et aux charges supplémentaires qu'ils vont générer ? » ; et les corollaires de cette première version : « s'ils représentent plutôt un coût, pour ne pas mettre en péril notre système social, ne sommes-nous pas obligés d'arbitrer entre limitation de la liberté de circulation et limitation des droits sociaux en général et/ou limitation de l'égalité des droits sociaux » ; ou encore « la libre circulation - pour être financièrement soutenable - n'exigerait-elle pas d'instituer des discriminations dans l'accès aux droits sociaux ? » ; ou bien, version symétrique exactement contraire : « les migrants ne vont-ils pas constituer un bienfait grâce à leur travail et à leurs cotisations qui vont permettre de financer nos retraites ? ».

### Faux débat

Bref, ces approches de l'immigration perçue comme un fardeau ou au contraire comme un bienfait pour le système de protection sociale renvoient à l'idée que, si l'on veut maintenir notre niveau de protection, il va bien falloir choisir entre liberté de circulation et égalité des droits. Or, cette analyse en termes de coûts/avantages repose sur des présupposés très discutables, sur des idées erronées. Autant la libre circulation est une question politique difficile, autant les arguments relatifs à la protection sociale ne sont pas centraux.

D'abord, mais très accessoirement comme on le verra, pour mesurer l'impact de la libre circulation (ou d'une politique plus ouverte) sur un système de protection sociale, il faudrait pouvoir évaluer l'importance des flux migratoires supplémentaires induits par une politique d'ouverture, ce qui nécessiterait de connaître les modalités et le calendrier de la mise en place de la libre circulation. Cette dernière peut en effet être atteinte en plusieurs étapes et être mise en œuvre à des niveaux différents, national, européen ou autre. Et quand bien même on connaîtrait les modalités de cette mise en œuvre, il serait ridicule de prétendre prévoir le nombre de migrants qui viendraient finalement s'installer sur un territoire donné. Rappelons qu'au début des années 1990, certains experts annonçaient, dans des rapports officiels, l'arrivée de plusieurs dizaines de millions de Polonais... Il n'en a rien été.

Mais, finalement, la question relative à la possibilité ou non de prévoir le nombre de personnes qui profiteraient de cette nouvelle mobilité n'a pas beaucoup d'importance ici. En réalité, l'idée implicite face à la menace que représenterait la libre circulation pour un système social est celle selon laquelle une population plus importante, c'est moins bien, c'est plus coûteux. Et donc, ce qui revient au même, une population moins nombreuse, c'est mieux, c'est moins coûteux. Or, cet implicite est très discuté. Il ne repose sur aucune observation empirique. Si, au lieu d'être 63 millions en France, nous étions 80 millions parce que la natalité et/ou l'immigration auraient été plus importantes lors des dernières décennies, nous ne serions pas forcément plus malheureux, notre système social ne serait pas forcément en plus mauvais état. Inversement, si aujourd'hui, nous n'étions que 40 millions, en raison d'une plus faible natalité et d'une plus faible immigration lors des dernières décennies, notre système social ne se porterait certainement pas mieux, rien ne permet par exemple de dire que le financement des dépenses sociales serait plus facile.

On le perçoit, la question de la situation et du financement d'un système national de protection sociale a peu à voir avec la taille de la population d'un pays, parce que lorsque celui-ci voit sa population croître, par exemple à la suite de nouvelles migrations, il voit aussi parallèlement la taille de son économie croître. La consommation, la production, les revenus croissent. Pas de façon forcément proportionnelle avec la démographie, car la migration modifie au moins provisoirement la structure démographique, mais dans une certaine proportion quand même. Les économistes, qu'ils



se fondent sur des modèles théoriques ou sur des études empiriques, tendent à conclure que l'immigration a en général plutôt des effets bénéfiques sur l'économie en moyenne. La réelle question posée est celle des inégalités : si, avec l'arrivée de migrants, les revenus totaux croissent en moyenne de façon plus ou moins proportionnelle à la croissance démographique induite, et que le revenu moyen augmente même légèrement - restons prudents, ces travaux sont très fragiles - cet accroissement ne s'effectue pas de manière égalitaire.

Mais si, aujourd'hui, avec 63 millions de personnes, nous consacrons 30 % environ du PIB, de la richesse produite, à une prise en charge collective et solidaire des besoins sociaux, ce qu'on appelle la protection sociale, rien ne dit qu'il faudrait en consacrer plus de 30 % si nous étions 70 millions d'habitants, et moins de 30 % si nous étions 50 millions. Réunir des recettes atteignant 30 % du PIB n'est pas, a priori, plus difficile avec 100 millions d'habitants qu'avec 20 millions : on peut même penser que les mêmes barèmes, s'agissant des impôts et des cotisations sociales, qui permettent de recueillir 30 % du PIB avec 63 millions d'habitants, permettraient également de recueillir 30 % du PIB avec 100 ou 200 millions d'habitants.

Autre façon d'illustrer les choses, si, aujourd'hui, les habitants d'une ville française de 100 000 habitants consacrent 11 % de leurs revenus à une dépense sociale, les habitants de la ville voisine de 200 000 habitants doivent aussi peu ou prou y consacrer 11 %. Or, 11 % environ du PIB, c'est justement ce qui est consacré en France aux dépenses de santé. Ce même pourcentage serait probablement aussi dépensé si nous étions moins nombreux, 60 ou 40 millions, ou plus nombreux, 65 ou 80 millions. On pourrait faire le même raisonnement à propos d'autres dépenses collectives comme les dépenses d'éducation.

La part des richesses produites qu'une société mutualise et socialise pour répondre de façon solidaire à des besoins sociaux a très peu à voir avec la taille et la croissance de sa population. Cette part reflète davantage les choix politiques - on peut dire les choix de société - qui se sont opérés au cours du temps à mesure que l'État social s'est construit. Des pays de niveaux de développement comparables consacrent ainsi des montants de dépenses très différents pour tel ou tel risque social : ces différences reflètent des choix de société et des rapports de force qui ont peu ou pas du tout à voir avec l'importance des flux migratoires passés ou de la croissance démographique en général.

Voilà pourquoi la peur des effets négatifs des migrations sur notre système de protection sociale est finalement non fondée. Il s'agit d'une fausse question. Comme d'ailleurs, à l'inverse, la migration ne peut pas être une solution à la question du financement de nos systèmes sociaux, sinon de façon marginale et provisoire, par exemple en modifiant légèrement, et pour un temps, la structure démographique par âge.

### La vraie question de l'égalité des droits

Si on veut lier protection sociale et liberté de circulation, la réflexion doit porter sur les adaptations concrètes que nécessite un système de protection sociale, national et territorialisé, pour permettre une « bonne » liberté de circulation, c'est-à-dire, comme on l'a dit plus haut, une libre circulation qui ne sacrifie pas les droits économiques et sociaux en général et l'égalité des droits en particulier. Trois points peuvent être développés dont deux sont des préalables. Le premier préalable est en fait une position normative : avec ou sans liberté de circulation, l'égalité des droits, économiques et sociaux en particulier, de toutes les personnes présentes sur le territoire doit primer. Cet objectif n'est pas négociable, même en échange d'une plus grande liberté de circulation. Et ceci pour au moins deux raisons :

- d'abord, évidemment, pour une raison morale, idéologique, au regard du principe même d'égalité : on ne peut accepter que des personnes se trouvant dans des situations similaires sur un territoire donné, dans un même ordre juridique, soient traitées différemment, que certaines soient discriminées ;
- ensuite, parce qu'accepter la liberté de circulation et tolérer que, sur un même territoire, des personnes aient des droits différents, en particulier des droits économiques et sociaux - droit au travail, droit à la protection sociale, mais aussi des droits qui relèvent du statut au regard du séjour et permettent un exercice effectif des droits sociaux - cela revient à faire le jeu du libéralisme économique et du démantèlement des protections sociales. C'est en effet placer des personnes dans des situations inégales notamment sur le marché du travail, en position de faiblesse et de plus grande exploitabilité dans leur relation avec les employeurs, face aux exigences sur les conditions de travail et les salaires, et donc permettre plus facilement des formes d'abaissement des normes sociales au final préjudiciable au monde du travail dans son ensemble.

Bref, l'égalité des droits - économiques et sociaux surtout - doit primer sur les grandes libertés économiques, y compris sur la libre circulation des travailleurs, car il est toujours dangereux de s'en remettre à d'hypothétiques vertus auto-régulatrices des « marchés libres ». La liberté de circulation, pour être acceptable et non partie prenante d'un projet néolibéral de marchandisation du monde conduisant à une augmentation des inégalités et une dégradation des protections sociales, doit rester subordonnée à l'égalité des droits et à la garantie de non dégradation des droits