



HAL
open science

La production de l'immigration irrégulière en France : une question d'insécurité humaine

Speranta Dumitru

► **To cite this version:**

Speranta Dumitru. La production de l'immigration irrégulière en France : une question d'insécurité humaine. Migrations Société, 2018, 171 (1), 10.3917/migra.171.0035 . hal-01781108

HAL Id: hal-01781108

<https://hal.science/hal-01781108v1>

Submitted on 29 Apr 2018

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

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

Dumitru, S. 2018. « La production de l'immigration irrégulière en France : une question d'insécurité humaine », *Migrations Société*, n°171

LA PRODUCTION DE L'IMMIGRATION IRREGULIERE EN FRANCE: UNE QUESTION D'INSECURITE HUMAINE

Résumé

En 2015, les Etats membres de l'ONU se sont engagés à faciliter la migration sécurisée et régulière. Pour mesurer les progrès accomplis, les Nations Unies évaluent chaque année le nombre de pays ayant mis en œuvre des politiques migratoires bien gérées. Cet article prend l'exemple de la France pour critiquer cet indicateur. En rendant l'accès au séjour régulier de plus en plus complexe, les politiques migratoires peuvent avoir l'effet opposé, à savoir produire une immigration irrégulière et insécurisée. En effet, dans une enquête que nous avons menée en 2016 auprès de 400 personnes en quête de séjour régulier en France, une large majorité des répondants (87%) juge que le séjour irrégulier produit un sentiment d'insécurité. Prenant appui sur le concept de « sécurité humaine » défini par le PNUD comme libération « de la peur et du besoin », l'article montre que les politiques migratoires constituent une source potentielle d'insécurité humaine.

Faciliter la migration fait désormais partie de la politique de développement des Nations Unies. En 2015, les États membres se sont engagés à « *faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sécurisée, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées* »¹. Pour suivre l'état d'avancement de cet engagement, les Nations Unies ont défini deux indicateurs. Le premier vise la baisse des « *coûts de recrutement par employé en proportion de son revenu annuel dans le pays de destination* » ; le second se concentre sur « *le nombre de pays ayant mis en œuvre des politiques migratoires bien gérées* »². Mais ces deux indicateurs suffisent-ils pour mesurer les progrès que les États font pour faciliter la migration ?

Cet article prend l'exemple de la France pour montrer que des pays qui réussissent bien selon les deux indicateurs ne facilitent pas pour autant la migration sécurisée et régulière. En effet, par comparaison avec d'autres pays, la France prélève des taxes relativement réduites sur le recrutement de travailleurs étrangers et adopte régulièrement de nouvelles politiques migratoires.

¹ Il s'agit de la cible 10.7 de l'Objectif de développement durable n° 10 (« Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre »). Voir ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/70/L1 21 octobre 2015, 38 p. (voir p. 23).

² Il s'agit des indicateurs 10.7.1 et 10.7.2. La liste complète des 230 indicateurs pour les 17 objectifs de développement durable et les 169 cibles se trouve dans l'Annexe IV du *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators* (E/CN.3/2016/2/Rev.1), consultable sur le site <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11803Official-List-of-Proposed-SDG-Indicators.pdf>.

Mais en même temps, elle accueille un nombre réduit de travailleurs étrangers et produit un nombre considérable de migrants irréguliers. Par exemple, en 2016, les autorités françaises ont notifié plus de 81 000 obligations de quitter le territoire (OQTF), soit le plus grand nombre d'OQTF délivrées dans un pays européen³. Cette situation s'avère être une tendance de plus long terme, car au cours de la période 2007-2016, une OQTF sur six délivrées dans 32 pays européens provenait de la France⁴. Or, les OQTF sont des décisions qui sanctionnent non seulement l'entrée non-autorisée, mais aussi le non-renouvellement, le refus ou le retrait d'un titre de séjour. Autrement dit, le nombre d'OQTF est en partie un révélateur de l'effort de transformation de la migration régulière en migration irrégulière de la part de l'administration française. Cet effort s'accompagne d'une production considérable de dispositions légales qui multiplient les conditions d'accès aux titres de séjour et compliquent le maintien en situation régulière.

L'objectif de cet article est d'analyser la production de la migration irrégulière non seulement comme étant contraire au programme actuel de développement durable de l'ONU, mais aussi comme constituant une source d'insécurité humaine. Issu de l'approche du développement humain, le concept de « sécurité humaine » est défini par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 1994 comme « libération de la peur et du besoin »⁵. Le PNUD entend ainsi dépasser la vision étroite de la sécurité, limitée à la sécurité des États et des territoires nationaux, en plaçant les personnes au cœur de cette notion. L'approche de la sécurité humaine permet de comprendre pourquoi la production légale de la migration irrégulière va à l'encontre du développement humain durable. L'objectif de cet article est de montrer qu'en créant des situations légales peu sécurisées, les pays ne « libèrent pas de la peur et du besoin », mais deviennent eux-mêmes des sources de peur et d'insécurité.

Pour appuyer cette thèse, l'article présente les premiers résultats d'une enquête que nous avons menée en 2016 auprès de 400 personnes cherchant conseil juridique auprès de l'association La Cimade. Ces résultats confirment que le séjour irrégulier est perçu comme une source d'insécurité par une très large majorité (87%) de répondants. Parmi les mots cités pour caractériser ce sentiment d'insécurité, le mot « pays » revient le plus souvent. L'approche de la sécurité humaine, qui bouleverse la place des États dans le rapport entre menaces et protection, permet de mieux comprendre ce sentiment d'insécurité si largement ressenti.

L'article est divisé en trois parties. La première clarifie le concept de sécurité humaine dans ses liens avec le développement humain et la migration et rappelle l'évolution de la vision onusienne en la matière. La seconde partie contribue aux travaux sur les mécanismes d'irrégularisation en analysant la façon dont les politiques migratoires produisent l'immigration irrégulière en France, notamment par un accès restrictif au marché de l'emploi. La dernière partie illustre les effets du séjour irrégulier en présentant les résultats de notre enquête concernant le sentiment d'insécurité, ses raisons et son intensité selon les institutions où il est perçu.

³ Sources : Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eiord&lang=fr.

⁴ Sources : Calculs de l'auteure à partir des données d'Eurostat.

⁵ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 1994. Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine*, Paris: Éd. Economica, 1994, 239 p.

QU'EST-CE QUE LA SECURITE HUMAINE ?

La sécurité humaine, définie comme le fait d'être libéré de la peur et du besoin, est un concept de portée générale. Mais depuis une décennie, un nombre croissant d'études le mobilise pour analyser les politiques migratoires. Elles soulignent que dans la mesure où ces politiques produisent de l'immigration irrégulière, les Etats deviennent des sources potentielles d'insécurité humaine pour les migrants⁶. Ce lien entre migration irrégulière et sécurité humaine ayant mis du temps à être reconnu, il convient de rappeler les étapes de son élaboration.

Le concept de « sécurité humaine » apparaît en 1994, dans le cinquième *Rapport du développement humain* du PNUD. Il y est présenté comme un « *nouveau concept* » relevant d'un « *nouveau paradigme du développement humain durable* »⁷. Son inspiration est toutefois plus ancienne, ce qui lui confère une double légitimité. D'une part, une légitimité onusienne fondée sur les droits humains, puisque la sécurité humaine, définie comme le fait d'être libre de la peur et du besoin, combine en une seule notion deux des quatre libertés fondamentales glorifiées par Franklin D. Roosevelt en 1941⁸ et reprises dans le Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. D'autre part, il tire sa légitimité de l'approche du développement humain consacré en 1990 par le PNUD qui se définit, lui aussi, en termes de libertés, puisqu'il s'agit du « *processus qui conduit à élargir la gamme des possibilités qui s'offrent à chacun* »⁹. Dès lors, tout processus qui crée de l'insécurité humaine va à l'encontre du développement humain, dans la mesure où il menace de diminuer l'ensemble de possibilités qui s'offre à une personne.

Trois aspects sont toutefois novateurs dans le concept de sécurité humaine. Premièrement, il redéfinit les bénéficiaires de la sécurité, en se focalisant sur la *sécurité des individus*, plutôt que sur celle des Etats, des territoires et des nations. Deuxièmement, il redéfinit les menaces, en y intégrant les *menaces socio-économiques*, sans exclure *les Etats comme source potentielle d'insécurité*. De fait, une menace peut aussi bien être un « *événement brutal susceptible de perturber la vie quotidienne ou de porter préjudice à son organisation dans les foyers, sur le lieu de travail ou au sein de la communauté* », qu'un phénomène « *chronique, tel que la famine, la maladie et la répression* »¹⁰. Mahbub Ul Haq, promoteur des rapports du développement humain, rappellera dans l'un de ses livres que les Etats amplifient parfois l'insécurité de leurs citoyens : « *Le Sri Lanka a fini par dépenser plus pour la police que pour la nourriture. Quel choix cruel pour un ministre des Finances que de mettre des balles dans l'estomac de son peuple, quand bien*

⁶ Voir par exemple KOSER, Khalid, "Irregular Migration, State Security and Human Security", Geneva: GCIM, 2005, 33 p. ; MAWADZA, Aquilina, "The Nexus Between Migration and Human security Zimbabwean Migrants in South Africa", *Institute for Security Studies Papers*, n° 162, 2008, pp. 1-12 ; VIETTI, Francesca ; TODD, Scribner, "Human Insecurity: Understanding International Migration from a Human Security Perspective", *Journal on Migration and Human Security* vol. 1, n° 1, 2013, pp. 17-31 ; SONG, Jiyong ; COOK, Alistair D. B. (eds), *Irregular Migration and Human Security in East Asia*, London: Routledge, 2014, 210 p.

⁷ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 1994. Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine*, op. cit. (voir p. 3).

⁸ ROOSEVELT, Franklin D., "Discours sur les quatre libertés", Discours sur l'état de la nation du 6 janvier 1941. Les quatre libertés sont la liberté d'expression, de croyance, de vivre à l'abri de la peur et du besoin.

⁹ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 1994. Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine*, op. cit. (voir p. 10).

¹⁰ Ibidem (voir pp. 1, 23-24 et suivantes).

même les balles coûtent plus cher que la nourriture »¹¹. Troisièmement, le rapport redéfinit les moyens de lutte contre l'insécurité : comme la sécurité humaine « *n'est pas une question d'armement, mais de vie et de dignité humaines* », il s'agira surtout de réduire les dépenses militaires et de faire fructifier « *les dividendes de la paix* », en créant un Fonds mondial de la sécurité humaine et un Conseil de sécurité économique des Nations Unies¹². Le rapport propose également l'adoption d'une nouvelle Charte sociale mondiale « *jetant les bases d'une nouvelle égalité des chances entre les pays et entre les gens* »¹³.

La relation entre migration et sécurité humaine est toutefois ambiguë dans le rapport de 1994. D'une part, les « pressions migratoires massives » sont comptées parmi les menaces à la sécurité humaine mondiale¹⁴, mais d'autre part, les pays riches sont appelés à « dédommager » les pays d'origine pour le « manque à gagner » produit lorsqu'ils refusent de recevoir un grand nombre de migrants. Le rapport explique que « les pressions migratoires » constituent, en partie, le résultat des décisions des pays riches de renforcer les barrières commerciales et douanières, ce qui diminue les exportations, et par conséquent, le nombre d'emplois dans les pays en développement¹⁵. Néanmoins, selon le rapport, les pays riches pourraient être persuadés de dédommager les pays pauvres pour les restrictions qu'ils imposent à l'immigration car « *ces versements servent leurs intérêts [...] de réduire la pression migratoire* » lorsqu'ils sont consacrés « *au développement humain, afin de créer des emplois dans les pays d'émigration et d'y réduire la croissance démographique* »¹⁶. Cette idée d'un dédommagement pour les restrictions à l'immigration sera transformée dans la pratique en conditionnalité de l'aide au développement à la maîtrise de flux migratoires¹⁷.

Le rapport de 1994 ne mobilise pas l'approche du développement humain uniquement dans l'esprit de réorganiser les relations entre les États. Il l'applique aussi aux individus, en particulier aux migrants. En effet, il est indiqué que ces derniers devraient bénéficier du principe de non-discrimination, car « *dans beaucoup de pays, il est illégal d'opérer une discrimination à l'encontre des travailleurs en raison de leur appartenance raciale, sexuelle ou religieuse* »¹⁸. Toutefois, comme « *ces possibilités de recours n'existent pas en cas de discrimination internationale* », le rapport se résout à défendre le principe d'un dédommagement : « *les migrations et les échanges sont deux domaines dans lesquels une compensation pourrait être introduite* »¹⁹.

C'est dans le *Rapport du développement humain* de 2000, consacré aux droits humains, que le développement humain est mobilisé comme une approche centrée sur les personnes, y compris

¹¹ UL HAQ, Mahbub, *Reflections on Human Development*, New York: Oxford University Press, 1995, 288 p. (voir p. 145). Traduction de l'auteure.

¹² PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 1994. Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine*, op. cit. (voir pp. 6 et 23).

¹³ Ibidem (voir p. 6).

¹⁴ Ibidem (voir p. 36).

¹⁵ Ibidem (voir p. 38).

¹⁶ Ibidem (voir p. 70).

¹⁷ Pour une discussion plus détaillée de la conditionnalité de l'aide au développement, voir l'article de Nora El Quadim dans le présent numéro.

¹⁸ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 1994. Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine*, op. cit. (voir p. 69).

¹⁹ Ibidem (voir p. 69).

quand cela revient à mettre en cause ou critiquer les États. Ce rapport reconnaît que par l'usage de la torture, de l'arrestation et de la détention arbitraires, ces derniers constituent bel et bien des menaces à la sécurité humaine²⁰. Cela étant, le lien entre ces menaces et le traitement des migrants n'est pas encore établi, la question de la migration étant simplement évoquée en lien avec des menaces civiles, comme les violences xénophobes et les discriminations sur le marché de l'emploi²¹.

Le premier rapport des Nations Unies évoquant la sécurité humaine des migrants et qui fait le lien entre cette notion et les politiques migratoires restrictives n'est pas un rapport du PNUD, mais de la Commission de la sécurité humaine des Nations unies, en 2003²². Le rapport rappelle qu'en 2001, près de la moitié des pays développés et plus d'un tiers des pays en développement menaient des politiques migratoires restrictives. Dans la lignée du PNUD, il remet également en cause la conception de la sécurité centrée sur les États plutôt que sur les migrants eux-mêmes : « *Au nom de la préservation de la sécurité des États, la détention des migrants en situation irrégulière sans procès équitable est en augmentation [...]. Les gens sont souvent retournés de force aux points de frontière vers des pays où leurs droits humains sont menacés. Le "profilage" des étrangers et l'imposition des exigences sévères pour le visa pour certains groupes ont contribué à un climat d'intolérance* »²³. Cependant, les politiques d'irrégularisation ne sont critiquées que lorsqu'elles portent atteinte aux femmes : « *Au lieu d'être protégées, les femmes et les filles sont persécutées pour être arrivées irrégulièrement dans le pays* »²⁴.

Il faut attendre 2009 pour qu'un rapport du PNUD aborde ouvertement l'impact des politiques migratoires sur le développement humain et sur la sécurité humaine des migrants, y compris lorsque ces derniers sont en situation irrégulière. Préparé en vue de l'intégration de la migration dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2015-2030) des Nations Unies, le rapport conçoit la mobilité comme une liberté fondamentale et propose, parmi d'autres mesures, de libéraliser et simplifier les canaux légaux d'immigration. Pour évaluer le degré de fermeture de ces canaux, un questionnaire avait été adressé à 28 pays ayant des niveaux de développement humain différents²⁵, le traitement de l'immigration irrégulière, l'accès aux soins, à l'éducation, au travail, à la citoyenneté y étant analysés finement. Le rapport indique sans ambiguïté que « *la lourdeur et la complexité des réglementations et le montant des frais officiels peuvent encourager l'irrégularité* »²⁶ et que les migrants font face à des « *désavantages systémiques* » qui sont « *particulièrement prononcés par les travailleurs temporaires et en situation irrégulière* »²⁷. Le rapport fait également mention des atteintes à la sécurité humaine,

²⁰ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 2000. Droits de l'homme et développement humain*, Louvain-la-Neuve : Éd. De Boeck, 2000, 290 p.

²¹ Ibidem.

²² COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now*, New York: United Nations, 2003, 159 p.

²³ Ibidem (voir p. 42). Traduction de l'auteur.

²⁴ Ibidem (voir p. 43). Traduction de l'auteur.

²⁵ KLUGMAN, Jeni ; PEREIRA, Isabel, "Assessment of National Migration Policies: An Emerging Picture on Admissions, Treatment and Enforcement in Developing and Developed Countries", *UNDP HDR Research Paper*, n° 48, pp. 1-27.

²⁶ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport sur le Développement humain 2009. Lever les barrières : Mobilité et développement humains*, New York : PNUD, 2009, 237 p. (voir p. 61).

²⁷ Ibidem (voir p. 3).

telles que les arrestations arbitraires, la corruption et les abus de pouvoir des policiers et fonctionnaires²⁸.

Pour résumer cette évolution, le PNUD est passé d'une vision qui, en 1994, hésitait entre concevoir l'immigration comme une menace à la sécurité humaine ou faire des restrictions à l'immigration un fondement de réparation et de dédommagement entre les États, à une approche qui, en 2009, considère la migration comme une liberté fondamentale. En pratique, le Programme de développement durable adopté en 2015 sera moins ambitieux et ne demandera pas aux États de préserver une liberté fondamentale mais de « *faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sécurisée, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées* »²⁹. S'il ne s'agit ni d'un objectif à part entière, et encore moins d'un objectif chiffré³⁰, l'évolution reste toutefois importante. Mais cet engagement, moins ambitieux et plus faisable, est-il pleinement assumé ? Les indicateurs choisis pour suivre sa réalisation semblent suggérer le contraire, comme nous le montrerons dans la prochaine section.

LA PRODUCTION LEGALE DE LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE

Les Nations Unies ont défini deux indicateurs pour suivre l'engagement des États « *à faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sécurisée, régulière et responsable* »³¹. Le premier concerne la migration pour motif économique et vise à réduire les coûts du recrutement de travailleurs étrangers comme proportion du revenu annuel gagné dans le pays de destination. Cette clause relative au revenu annuel est due à la variation importante qui existe entre les pays, les coûts pouvant aller, par exemple, de 0,14 mois de salaire pour les travailleurs roumains en Espagne, jusqu'à 11 mois de salaire pour les travailleurs pakistanais en Arabie Saoudite³².

Le second indicateur est encore moins précis et vise à augmenter le nombre de pays adoptant « *des politiques migratoires planifiées et bien gérées* »³³. S'il existe un certain nombre d'indicateurs³⁴ à partir desquels une comparaison des politiques migratoires est possible, le consensus entre les États se limite pour le moment à un document qui reste très général : le *Cadre de gouvernance des migrations*, élaboré par l'Organisation pour les migrations internationales

²⁸ Ibidem (voir p. 69).

²⁹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030*, op. cit. (voir p. 23).

³⁰ Pour une discussion de l'intégration de la migration en tant qu'objectif de développement chiffré, voir DUMITRU, Speranta, "Des visas, pas de l'aide ! De la migration comme substitut à l'aide au développement", *Éthique publique*, vol. 15, n° 2, 2013 consultable en ligne <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/1231>.

³¹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030*, op. cit. (voir p. 23).

³² MARTIN, Philip, *Merchants of Labor: Recruiters and International Labor Migration*, Oxford: Oxford University Press, 2017, 240 p.

³³ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030*, op. cit. (voir p. 23).

³⁴ Voir, par exemple, MIPEX l'Indicateur de politiques d'intégration de migrants HUDDLESTON, Thomas et al. *Migrant integration policy index III*. British Council, 2011, 221 p. consultable sur le site <http://www.integrationindex.eu>; voir aussi le CDI, l'Indicateur de l'Engagement pour le Développement, dont la composante "migration" est décrite dans GRIECO, Elizabeth et HAMILTON Kimberly A. "Realizing the potential of migrant 'Earn, learn, and return' strategies: does policy matter?" *Center for Global Development*, 2004, 24 p.

(OIM)³⁵. Celui-ci établit qu'une bonne gouvernance des migrations respecte les normes internationales et les droits humains des migrants, qu'elle élabore une politique migratoire sur des éléments factuels et impliquant l'ensemble du gouvernement, et qu'elle s'appuie sur des partenariats avec des acteurs variés (supra-, infra- et non-gouvernementaux). Selon le document, une bonne gouvernance des migrations doit viser trois objectifs : améliorer le bien-être socio-économique des migrants et de la société, répondre à des crises de mobilité et garantir des conditions migratoires sûres, ordonnées et dignes.

Cela étant, ces deux indicateurs semblent insuffisants pour s'assurer qu'un pays facilite la migration. À ce titre, le cas de la France est significatif, puisque si l'on s'en tient simplement à ces indicateurs, le pays élaborerait une bonne gouvernance des migrations. En effet, concernant le premier indicateur, le coût monétaire de l'autorisation de travail pour le recrutement d'un travailleur étranger en France est bien inférieur à un mois de salaire. Or, cela ne signifie pas pour autant que la France facilite la migration de travail. Par exemple, en 2016, les titres de séjour délivrés pour motif économique constituaient moins de 10 % des admissions sur le sol français³⁶. Le total de 106 776 permis de séjour délivrés en France pour motif économique (primo-arrivants et renouvellement confondus) représentait seulement 3 % de l'ensemble des permis de séjour octroyés en Europe pour ce motif en 2016³⁷.

De la même manière, s'agissant du second indicateur, la France adopte de nouvelles dispositions relatives à sa politique migratoire à un rythme soutenu et qui va en s'intensifiant. Jusqu'en 1975, le droit des étrangers était concis et avait fait l'objet de cinq modifications en trente ans, alors que depuis cette date, il est modifié tous les deux ans en moyenne³⁸. Néanmoins, ces évolutions ont (très) rarement pour objet ou pour effet de faciliter la migration. Au contraire, on observe que l'augmentation de la migration irrégulière coïncide avec l'intensification des modifications législatives, après 1975. La situation est similaire dans d'autres pays européens comme la Grande Bretagne où jusqu'en 1968, l'entrée non autorisée sur le territoire ne suffisait pas à avoir un statut irrégulier (après vingt-quatre heures de séjour, l'admission au séjour ne pouvait plus être refusée) ou comme l'Allemagne, où le terme « résident illégal » n'apparaît pas avant 1970³⁹.

Ainsi, faire de l'adoption de politiques migratoires un indicateur de la facilitation de la migration régulière va à l'encontre des recherches portant sur la « production légale de la migration irrégulière »⁴⁰. S'appuyant sur des travaux historiques ou comparatifs⁴¹, ces études soulignent à l'unisson que « *la migration irrégulière n'est pas un phénomène social indépendant des*

³⁵ ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS, *Cadre de gouvernance des migrations*, C/106/40, 4 novembre 2015, 17 p.

³⁶ Sources : ministère de l'Intérieur, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Essentiel-de-l-immigration/Chiffres-clefs>.

³⁷ Sources : Eurostat et calcul de l'auteure,

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resvalid&lang=fr.

³⁸ AUBIN, Emmanuel, *Droit des étrangers*, 3^e édition, Paris : Éd. Gualino, 2014, 608 p.

³⁹ DÜVELL, Franck, *Illegal Immigration in Europe. Beyond Control?*, New York: Palgrave MacMillan, 2006, 271 p.

⁴⁰ DE GENOVA, Nicholas, "Migrants "Illegality" and Deportability in Everyday Life", *Annual Review of Anthropology*, n° 31 2002, pp. 419-447.

⁴¹ Voir par exemple, LEJEUNE, Catherine ; MARTINI, Manuela, "The Fabric of Irregular Labor Migration in Twentieth-Century Western Europe and North America: A Comparative Approach", *Labor History*, Vol. 56, n° 5, 2015, pp. 614-642.

politiques des États, mais constitue une construction sociale, politique et juridique »⁴², précisément favorisée par les modifications législatives successives. Ces travaux tendent à montrer que l'augmentation de l'immigration irrégulière va de pair avec l'élaboration et l'approfondissement du droit des étrangers⁴³, voire avec les actions de régularisation ponctuelles lorsqu'elles s'accompagnent d'une multiplication ou d'un durcissement des critères d'admission⁴⁴.

En France, l'activité législative intense en la matière a conduit à la multiplication des catégories de permis de séjour, chacune étant associée à des critères d'obtention et des droits spécifiques. Par exemple, le droit de travailler est refusé à certaines catégories de titres de séjour, tandis que d'autres sont soumises à une autorisation ou bien sont limitées en nombre d'heures ou en durée⁴⁵. Par ailleurs, si les coûts monétaires de l'autorisation de travail ne sont pas élevés, les conditions de sa délivrance sont nombreuses et la procédure est longue. En effet, l'employeur qui souhaite recruter un travailleur étranger doit tout d'abord montrer que le poste ne peut pas être pourvu par un travailleur local en justifiant de sa vacance après plusieurs semaines d'affichage public, mais aussi qu'il respecte la législation du travail et de la protection sociale. Ensuite, l'administration vérifie que l'emploi relève d'un « métier sous tension » en calculant le « taux de tension » (c'est-à-dire le rapport entre l'offre et la demande) pour ce type d'emploi, durant les 12 derniers mois et par zone géographique. Elle vérifie également l'adéquation entre l'emploi et les compétences du travailleur étranger. Enfin, l'employeur est contraint de s'acquitter d'une taxe pouvant aller jusqu'à 55 % du salaire mensuel du salarié, tandis que celle payée par le travailleur étranger peut atteindre 241 €

Dans cet exemple, la multiplication des conditions permettant le recrutement d'un travailleur étranger peut conduire à l'augmentation de la migration irrégulière, puisque chaque nouveau critère augmente la probabilité de rejet de la demande d'autorisation de travail. En France, le refus de l'autorisation de travail entraîne le refus du permis de séjour et la notification d'une obligation de quitter le territoire français. Depuis 2016, une interdiction de retour sur le territoire peut être délivrée en même temps qu'une OQTF, ce que nous avons appelé une « irrégularisation durable »⁴⁶.

Au-delà de cet exemple, l'adoption de politiques migratoires est susceptible d'augmenter la migration irrégulière par le biais d'au moins trois mécanismes : (i) la multiplication de catégories de titres de séjour, associées à des conditions d'octroi et des droits spécifiques ; (ii) les restrictions concernant le passage d'un titre de séjour à un autre ; (iii) le retrait du permis de séjour en cas de refus d'une autorisation de travail.

⁴² DÜVELL, Franck, "Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Irregular Migration", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 13, n° 3, 2011, pp. 275-295 (voir p. 276). Traduction de l'auteur.

⁴³ DAUVERGNE, Catherine, *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 230 p. (voir p. 15).

⁴⁴ MCDONALD, Jean, "Migrant Illegality, Nation-Building and the Politics of Regularization in Canada", *Refugee*, Vol. 26, n° 2, 2009, pp. 65-77.

⁴⁵ Pour une analyse détaillée voir CAPLAN, Caroline ; DUMITRU, Speranta, "Politiques d'irégularisation par le travail : le cas de la France", in : NEWAHL, Nanette ; BARRÈRE, Sarah (sous la direction de), *Cohérence et incohérence dans la gestion des migrations et de l'intégration*, Montréal : Éditions Thémis, 2017, pp. 265-289.

⁴⁶ Ibidem (voir pp. 281-283).

Pour résumer, l'adoption de politiques migratoires n'est pas un bon indicateur pour mesurer les efforts d'un pays pour faciliter la migration régulière. Mais il est probable qu'il ne mesure pas les efforts de faciliter la migration sécurisée non plus, comme nous tâcherons de l'illustrer dans la prochaine section.

LE SEJOUR IRRÉGULIER COMME SOURCE D'INSECURITE HUMAINE

Le séjour irrégulier constitue une source d'insécurité pour les personnes concernées. Ce phénomène est confirmé par les résultats de l'enquête que nous avons menée en 2016 auprès de 400 personnes en quête de régularisation en Ile-de-France⁴⁷. Destiné à évaluer la perception que les migrants irréguliers ont des opportunités et des discriminations générées par la migration dans les trois domaines de l'indicateur du développement humain (santé, éducation, revenu), le questionnaire comportait également un volet « insécurité ».

L'introduction du volet « insécurité » dans le questionnaire se justifie par le fait que tout constat d'amélioration du développement humain due à la migration doit être pondéré par son caractère plus ou moins durable. Ceci est d'autant plus pertinent dans le contexte de la production de la migration irrégulière. En effet, dans les études sur l'irrégularisation, deux définitions se font parfois concurrence. Certaines considèrent l'irrégularisation comme une privation de droits : « *la catégorie même de "migrant illégal" est une stratégie légale pour refuser des droits fondamentaux à certains travailleurs* »⁴⁸. À l'inverse, d'autres définitions insistent sur l'insécurité de l'accès à certains droits et services : des expressions comme « statut incertain » ou « précaire » soulignent que le statut légal et l'accès aux droits n'est pas toujours une question claire et nette⁴⁹. Par conséquent, une enquête qui aurait fait le constat d'une amélioration des trois dimensions du développement humain, sans toutefois interroger le caractère durable de ce progrès, aurait fourni une description incomplète et biaisée de la situation des migrants en séjour irrégulier.

Dès lors, le questionnaire a consacré trois questions au sentiment d'insécurité. Afin d'éviter d'influencer les répondants, la portée de la première question était générale : « Se sent-on en insécurité quand on n'a pas de papiers ? ». Elle était suivie d'une question ouverte, « Pourquoi ? », pour recueillir les raisons de cette réponse et l'éventuel sentiment d'insécurité personnel. La troisième cherchait à identifier les lieux et/ou les institutions où les migrants ressentent cette insécurité.

⁴⁷ L'enquête a été réalisée en mai, juin et septembre 2016 dans quatre permanences de La Cimade en Île-de-France. L'échantillonnage a été réalisé par un tirage systématique avec un pas de trois à partir de l'ordre d'arrivée des individus au sein des permanences. L'enquête est représentative de la population des usagers de la Cimade, avec une marge d'erreur estimée à 5%.

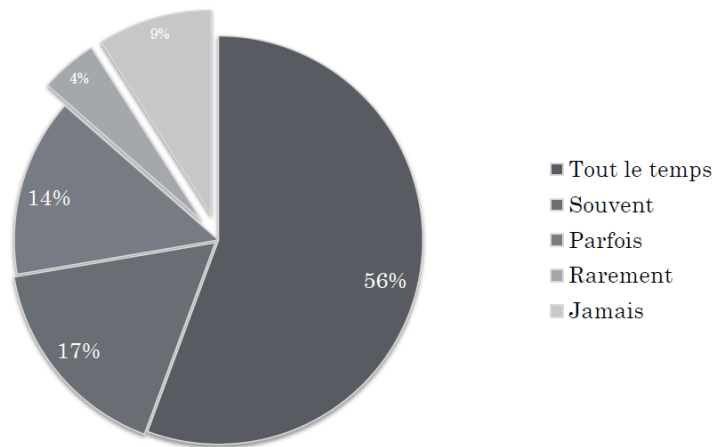
⁴⁸ BAUDER, Harald, *Labor Movement: How Migration Regulates Labor Markets*, Oxford: Oxford University Press, 2006, 288 p. (voir p. 27). Pour une position similaire, voir aussi BREYER, Insa ; DUMITRU, Speranta, "Les sans-papiers et leur droit d'avoir des droits. Une approche par l'éthique de la discussion", *Raisons politiques*, n° 26, 2007, pp. 125-147.

⁴⁹ BERNHARD, Judith, K. ; GOLDRING, Luin ; YOUNG, Julie ; BERINSTEIN, Carolina ; WILSON, Beth, "Living with Precarious Legal Status in Canada: Implications for the Well-Being of Children and Families", *Refuge*, Vol. 24, n° 2, pp. 101-114.

Il ressort de notre enquête que la perception de l'insécurité est fortement majoritaire : parmi les personnes qui ont répondu à la première question (n=354), 56 % ont déclaré se sentir en insécurité « tout le temps », 17 % « souvent » et 14 % « parfois » (voir figure 1 ci-dessous). Au total, 87 % des répondants ont estimé que le fait d'être sans papiers leur procurait un sentiment d'insécurité. A l'inverse, seuls 13% des enquêtés répondirent qu'on ne se sent « jamais » ou « rarement » en insécurité, quand on n'a pas de papiers.

« QUAND ON N'A PAS DE PAPIERS, SE SENT-ON EN INSÉCURITÉ ? »

Fréquence du sentiment d'insécurité (n=354)



Source: Enquête "Migration et développement humain" PICRI 2016

À la question ouverte, « Pourquoi ? », il est apparu que les mots le plus fréquemment cités par les répondants (n= 257) étaient « pays » (52 occurrences), dans des expressions comme « retour au pays » (23), « renvoi au pays » (7) ou des explications de type « pas de famille/de travail/d'avenir... au pays », ainsi que « rapatriement » (42 occurrences). Les mots « contrôle » (37 occurrences) et « arrestation » (22 occurrences) sont également souvent mentionnés par les enquêtés.

La troisième question concernait l'intensité de l'insécurité selon les lieux ou les institutions où elle était ressentie, avec quatre gradations : « pas du tout peur », « pas très peur », « assez peur » et « très peur ». Les répondants sont plus nombreux à déclarer avoir « très peur » et « assez peur » à la préfecture (64 %), la police (57 %) et le travail (52 %), tandis qu'ils sont moins nombreux à citer le supermarché (9 %), l'école (10 %), ou encore la Poste (12 %) pour cette intensité de la peur.

Ces réponses montrent l'utilité d'appliquer l'approche de la sécurité humaine à la question de la migration irrégulière. D'une part, elles témoignent du fait que « le droit à être libéré de la peur » n'est pas universel, puisqu'« on se sent en insécurité quand on n'a pas de papiers », un ressenti qui fait l'objet d'un très large consensus parmi nos enquêtés. D'autre part, l'approche de la sécurité humaine permet d'identifier l'État comme étant une menace potentielle pour la sécurité des personnes, et notamment des migrants. Pour nos enquêtés, pays et insécurité vont de pair :

l'insécurité est ressentie dans les lieux de gestion (préfecture, police) et de contrôle (travail) de la migration du *pays d'accueil*, tandis que ce qui est craint est *le pays d'origine*. L'approche de l'insécurité humaine permet de relier les réponses à ces trois questions, en faisant des États la source d'un sentiment d'insécurité largement partagé.

Il est aisé de caractériser le sentiment d'insécurité ressenti par nos enquêtés à l'aide des deux composantes de la sécurité humaine. En effet, celle-ci concerne « *d'une part, la protection contre les menaces chroniques, telles que la famine, la maladie et la répression, et d'autre part, la protection contre tout événement brutal susceptible de perturber la vie quotidienne ou de porter préjudice à son organisation dans les foyers, sur le lieu de travail ou au sein de la communauté* »⁵⁰. Dans leurs réponses, les enquêtés évoquent le pays d'origine comme source de menaces chroniques, mais aussi l'arrestation et l'expulsion comme des événements brutaux qui perturbent leur vie quotidienne et leur portent préjudice.

Les politiques migratoires, loin de faciliter la migration régulière et sécurisée, peuvent augmenter l'insécurité des personnes qui risquent d'être ramenées, de façon brutale, à un état de menace chronique. En cela, elles nuisent au développement humain durable.

CONCLUSION

Cet article s'appuie sur l'exemple de la France pour montrer que les deux indicateurs choisis pour mesurer les progrès des États dans le respect de leur engagement à « faciliter la migration sécurisée et régulière » sont insuffisants. Plus particulièrement, l'indicateur de « l'adoption des politiques migratoires planifiées et bien gérées » peut être contreproductif. D'une part, une littérature importante a montré que l'adoption des politiques migratoires produit la migration irrégulière, au lieu de faciliter la migration régulière. D'autre part, le séjour irrégulier est une importante source d'insécurité pour celles et ceux qui en sont menacés.

L'approche de la sécurité humaine permet de comprendre pourquoi la production légale de la migration irrégulière va à l'encontre du développement humain durable. En créant des situations légales peu sécurisées, les pays ne « libèrent pas de la peur et du besoin », mais deviennent eux-mêmes des sources de peur et d'insécurité. Le *Cadre de gouvernance des migrations*, élaboré par l'Organisation pour les migrations internationales, propose comme objectif de « *permettre à toutes les personnes, indépendamment du sexe, de l'âge ou d'autres caractéristiques de diversité, d'accéder à des voies appropriées et régulières en matière de migration, de mobilité, de résidence et de citoyenneté* »⁵¹. Or, pour le moment, aucun objectif chiffré n'est associé à cet objectif.

⁵⁰ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport mondial sur le développement humain 1994. Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine*, Paris: Éd. Economica, 1994, 239 p. (voir p. 24).

⁵¹ ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS, *Cadre de gouvernance des migrations*, op. cit. (voir p. 17).