

## QU'EST-CE QU'UNE BONNE POLITIQUE D'IMMIGRATION ?

### Entretien croisé avec François Héran et Fanélie Carrey-Conte

**Fanélie Carrey-Conte**, Secrétaire générale de la Cimade

**François Héran**, Sociologue et démographe, professeur au Collège de France

*Adopté au Sénat le 14 novembre dernier, le projet de loi Darmanin sur l'immigration a été discuté en commission à l'Assemblée nationale à partir de fin novembre, et devait être examiné en séance publique à compter du 11 décembre.*

*Nombreuses sont les voix à s'être élevées pour dénoncer une loi xénophobe et raciste, qui utilise à mauvais escient l'argent public et affiche des objectifs de fermeté inatteignables. Il est indispensable d'analyser le projet de loi en cours de discussion, comme nous l'avons fait dans ces colonnes.*

*Tout aussi nécessaire est la discussion sur une autre politique d'immigration, pour refuser le cadrage imposé aujourd'hui dans le débat public. Pour ce faire, nous donnons la parole à deux spécialistes de ces questions, la Secrétaire générale de la Cimade, **Fanélie Carrey-Conte**, et le démographe et professeur au Collège de France, **François Héran**, auteur l'an dernier de *Immigration : Le grand déni (Le Seuil)*.*

### **Pourquoi cette loi, qui marche sur les plates-bandes de l'extrême-droite, est-elle vouée à l'échec ?**

**François Héran** : A droite, au centre-droit et à l'extrême-droite, le thème dominant est l'impuissance, l'impuissance à maîtriser les flux migratoires qui ne cessent de progresser. Face à cela, il y a une surenchère dans la fermeté, censée apporter des solutions. « *On n'a pas essayé la fermeté* », dit par exemple Marine Le Pen.

Cela dure depuis des décennies, avec un fossé entre les volontés des responsables politiques et de l'opinion publique, très formatée par le débat public d'un côté, et, de l'autre, les réalisations.

Ce gouffre est dû à deux choses : d'abord, on ne prend pas la mesure du monde tel qu'il est, on écarte les faits, statistiques et juridiques. Les faits statistiques, c'est la montée constante et linéaire des migrations dans le monde, en Europe et en France depuis 2000.

Cette croissance est provoquée par la migration étudiante, qui est un phénomène de fond, et par les conflits. Ces derniers ont été exacerbés par les politiques des pays occidentaux, en Irak ou en Afghanistan.

Face à cela, la France a seulement réussi à ralentir la migration des populations vulnérables, c'est-à-dire la migration familiale, qui n'augmente plus depuis vingt ans, et la migration de refuge, par des politiques de refoulement qui sont à la fois dangereuses pour les personnes migrantes, et coûteuses pour les finances publiques.

On le voit, et c'est fondamental, cette augmentation de la migration ne dépend pas des gouvernements en place et des lois qui sont votées, si ce n'est à la marge. Les ressorts de ces migrations n'ont pas été examinés au Sénat.

Une politique migratoire digne de ce nom devrait partir des faits, et les analyser, plutôt que de prendre appui sur l'évocation outrancière et fantasmée d'un « chaos migratoire » ou d'un « tsunami ».

Les faits sont aussi juridiques. Lorsque le président du parti Les Républicains Eric Ciotti dit que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) a le pouvoir d'imposer « automatiquement » le regroupement familial à la France, il énonce une contre-vérité. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme accorde au contraire aux Etats des « marges d'appréciation » de plus en plus larges.

Enfin, deuxième explication à ce fossé entre proclamations et réalité : la surenchère entre responsables politiques.

**Fanélie Carrey-Conte :** Toutes les politiques publiques en matière d'immigration ces dernières années relèvent de la même philosophie : freiner et limiter les migrations des personnes qu'on considère comme indésirables.

J'insiste là-dessus : on ne perçoit pas de la même façon des personnes venant de pays riches ou de pays considérés comme moins développés. Des logiques discriminatoires sont à l'œuvre, en fonction notamment de la couleur de peau.

On ne se demande ni si ces politiques sont faisables, ni si elles sont souhaitables. Le critère d'appréciation d'une bonne politique migratoire pourrait être : a-t-on bien accueilli ? respecte-t-on les droits fondamentaux ? Au lieu de cela, on se focalise sur le taux d'exécution des Obligations à quitter le territoire français (OQTF).

S'y ajoute ces derniers mois un renforcement de l'assimilation entre personnes migrantes et délinquants, qui sature le débat public. Le projet de loi actuel et l'accélération du calendrier parlementaire ont été présentées comme une réponse à l'assassinat du professeur Dominique Bernard à Arras.

Les responsables politiques ont une vision erronée, étriquée, de la façon dont fonctionnent les mouvements migratoires et de la réalité des parcours des personnes. Cela dans un contexte où les enjeux de communication sont très prégnants : chaque ministre et chaque fait divers doit donner lieu à une loi. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat, ces lois ne sont pas évaluées : on empile les textes les uns sur les autres.

**On peut s'interroger sur les différentes politiques publiques à mener en matière d'immigration. Mais pour cela, il faut fixer un cap : lequel ?**

**F. C.-C. :** On connaît le « TINA », le « There is no alternative », de Margaret Thatcher, en matière économique. Il existe aussi dans les politiques migratoires. Nous voilà après des années d'intériorisation d'assertions comme « on ne peut pas accueillir toute la misère du monde » ou du risque de « l'appel d'air ». Ces antiennes fatalistes ont fermé le cadre du débat. La première chose à faire est de déconstruire ces préjugés.

La deuxième est de poser la question de notre vision du monde non pas en termes de maîtrise, mais d'égalité. Comment assurer le respect du principe d'égalité entre les personnes ? Pour qui la liberté

de circulation est-elle une réalité ? Lorsqu'on est Français, la liberté de circulation est quasi totale. Mais que d'autres pays puissent demander une telle liberté nous pose problème.

La troisième chose est de revenir au droit international et aux droits fondamentaux. Le sauvetage en mer par exemple est une obligation du droit maritime international aujourd'hui remise en cause. En Europe, nous avons abdiqué le respect de ce droit.

De la même manière, en France, le ministre de l'Intérieur assume que la France soit condamnée par la CEDH. Il y a quinze jours, une personne protégée par la CEDH a été expulsée dans son pays d'origine. Notre capacité à faire humanité en commun dépend du rappel de ces droits fondamentaux.

Enfin, il nous faut opérer un renversement à 180 degrés dans les politiques européennes et mettre fin à l'externalisation du contrôle de nos frontières auprès de pays comme la Libye ou la Tunisie. Et sortir de l'approche des hotspots qui relèvent d'une logique de tri pour revenir à un principe simple : permettre à toutes les personnes de voir leur situation examinée avec attention et impartialité.

**F. H. :** Je souscris à tout ce qui vient d'être dit. Une autre façon d'envisager l'égalité est de défendre une répartition équitable des demandes d'asile entre pays européens au prorata de leurs capacités d'accueil structurelles, c'est-à-dire leur richesse et leur population. A ce train, si le Parlement français votait des quotas migratoires en tenant compte de ces critères, la France devrait accueillir bien plus de monde.

Ensuite, la démocratie, ce n'est pas seulement la loi de la majorité. C'est le respect de la majorité, la protection des minorités et la sauvegarde des droits fondamentaux, dont on a pris conscience au lendemain de la Seconde guerre mondiale.

L'expression forgée sous la Révolution française de « droits de l'homme » était restée peu utilisée jusque-là. C'est grâce à la victoire des alliés sur le nazisme que nous avons compris à quel point les droits fondamentaux sont un pilier de la démocratie.

La Déclaration universelle de 1948 est un texte magnifique, mais il n'est assorti d'aucune contrainte. La Convention européenne des droits de l'homme, et la Cour chargée de la faire respecter, proposent au contraire un mécanisme qui essaie de rendre effectifs les droits fondamentaux. Ce mécanisme, c'est la garantie collective.

De quoi s'agit-il ? Tout citoyen d'un Etat ayant ratifié la CEDH, peut après avoir épuisé les voies judiciaires de son propre pays, se tourner vers la Cour de Strasbourg, qui le rétablira dans ses droits s'ils ont été bafoués, et ce, sans attendre un changement de législation.

Que la France tourne le dos à cet héritage est gravissime. D'autant qu'elle en fut l'un des pays fondateurs en 1950 grâce à Pierre-Henri Teitgen.

Dans l'histoire de la CEDH, seuls trois pays en ont été exclus : la Grèce des colonels en 1969, et le Bélarus et la Russie après l'invasion de l'Ukraine. Les responsables politiques français qui prétendent sortir de la CEDH puis la réintégrer après avoir renégoциé l'article 8 font preuve d'une ignorance et d'une désinvolture incroyables.

Quant aux attentats djihadistes, ils ne sont pas liés à la législation européenne, mais à des réseaux de radicalisation. Ils ne dépendent pas du nombre de réfugiés sur le territoire : la Turquie par exemple accueille 100 fois plus de réfugiés syriens que la France (4 millions contre 40 000). Or il n'y a pas cent fois plus de risque d'attentat terroriste en Turquie !

**On l'aborde rarement ainsi, mais l'immigration, n'est-ce pas d'abord la mobilisation de services publics, ce qu'a souligné dans une note le collectif Nos Services publics ?**

**F. H. :** En 2013, une loi pour améliorer les relations entre l'administration et le public a été votée et un grand principe posé : le SVA, « silence vaut accord ». Si l'administration ne répond pas dans les deux mois, cela signifie qu'elle est d'accord.

Malheureusement, pour les questions migratoires, c'est le principe inverse qui prévaut, le SVR : « silence vaut rejet ». Le Conseil d'Etat a jugé que l'admission au séjour était un système distinct des autres services publics, qui fixe lui-même ses règles.

Au Sénat, la rapportrice du texte, Muriel Jourda, a fait adopter un amendement qui étend ce principe aux mairies. Avec cette modification, il suffirait que le maire, qui est tenu d'enquêter sur les conditions de logement et de ressources requises pour le regroupement familial, s'abstienne de le faire pour rendre le regroupement impossible. Cette mesure est très grave.

Je pense au contraire qu'il est urgent d'établir entre les demandeurs de séjour et l'administration des relations équivalentes à celles que tout usager de l'administration peut avoir avec l'institution.

Il est aussi indispensable d'avoir de meilleures données sur les durées d'attente et le traitement des dossiers. Il n'y a dans la loi Darmanin rien sur le fait que l'Etat n'arrive pas à respecter ses propres délais.

Lorsqu'on pose la question, le ministère renvoie à la loi LOPMI sur les moyens informatiques, comme s'il s'agissait d'une question technique. Or, derrière les systèmes de traitement des demandes en ligne, il faut des agents.

Les moyens affectés à l'accueil des immigrés sont très différents d'un pays européen à l'autre. En France, asile compris, cela représente 1 600-1 800 personnes. En Italie et en Espagne, quelques centaines d'agents. En Allemagne, 5 000.

Les capacités d'accueil ne sont pas seulement structurelles. Ce sont aussi les moyens mis dans le traitement des demandes. Et cela relève d'une volonté (ou d'une absence de volonté) politique.

En dix ans, les préfectures et sous-préfectures ont perdu 14 % de leurs effectifs, selon un rapport de la Cour des Comptes sur les emplois territoriaux de l'Etat. Les bureaux du séjour et de l'asile ont été les plus touchés.

Du coup, on recrute des vacataires pour accomplir des tâches ordinaires de l'administration, dans les préfectures, à l'OFPRA [l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, qui examine les demandes d'asile, NDLR], ou à l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) : la moitié des agents part au bout d'un an. L'institution passe un temps considérable à former du personnel qui ne reste pas.

**F. C.-C. :** Bien entendu, il faut améliorer l'accès aux préfectures et aux titres de séjour. Les moyens humains font défaut ; les créneaux pour obtenir des rendez-vous manquent. La dématérialisation a des conséquences dramatiques en termes de ruptures d'accès aux droits.

Nombreuses sont les personnes qui basculent dans l'irrégularité faute d'avoir pu obtenir un rendez-vous qu'elles ont pourtant demandé. On fabrique des sans-papiers.

## **Quelles politiques publiques préconisez-vous ?**

**F. C.-C. :** L'une des mesures centrales que nous prônons à la Cimade est la régularisation des personnes sans-papiers. Une régularisation large et durable, au-delà des questions de travail. C'est une mesure de justice et d'égalité des droits, qui serait positive pour l'ensemble de la société.

Les personnes régularisées sortiraient de la précarité et des difficultés d'accès aux soins, mais aussi de l'hébergement d'urgence. Cela permettrait à davantage d'immigrés de travailler, donc générerait des recettes pour les comptes publics.

Il y aurait une meilleure cohésion sociale : les familles cesseraient de vivre dans la crainte de l'expulsion de l'un des leurs. Les enfants de ces familles seraient ainsi plus sereins dans leur vie et à l'école.

Bien sûr, en disant cela, on est très loin des débats sur le projet de loi. L'article 3 [sur la régularisation des personnes sans-papiers dans les métiers en tension, NDLR] change tous les jours. S'il est adopté, il ne concernera que très peu de personnes.

Une deuxième mesure importante est la mise à l'abri de tous les migrants à la rue. Le projet de loi fait totalement l'impasse sur cette réalité.

Or à nos frontières, à Briançon et dans le Calais, où des inondations ont encore dégradé les conditions de vie déjà indignes des personnes, la situation est dramatique. On en est conduit à faire des recours juridiques pour que sur le campement de Ouistreham en Normandie, la commune garantisse l'accès à l'eau.

**F. H. :** Lorsqu'il était Premier président de la Cour des Comptes, en 2004, Philippe Seguin avait ordonné une grande enquête sur la politique migratoire. Le constat était clair : on dépensait trop pour le contrôle des flux, et pas assez pour l'intégration.

Dans le projet transmis par le Sénat à l'Assemblée nationale, nombre de modifications de la loi ont pour effet de ralentir l'intégration. Parmi les cas les plus aberrants, l'obligation d'attendre non plus cinq ans mais dix pour pouvoir demander la nationalité française. Ou encore devoir attendre 24 mois et non plus 18 pour demander le regroupement familial.

Cette mesure symbolique, qui n'est là que pour montrer combien on est ferme, aura pour seul effet de faire souffrir les gens davantage.

Mais nos représentants se désintéressent totalement des conditions d'existence des migrants. Ils ne les considèrent que comme des intrus dont il faut se protéger. Une vraie politique d'immigration devrait s'inscrire dans la réciprocité des perspectives et des points de vue, afin de respecter ce qu'on appelle la Règle d'or en éthique : « ne traite pas autrui comme tu ne voudrais pas qu'on te traite ».

## **Que signifierait mener une politique d'immigration qui facilite l'intégration ?**

**F. C.-C. :** Au-delà de l'importance de favoriser l'accès des personnes migrantes au travail, un enjeu majeur est la langue. Actuellement, l'apprentissage du français n'est plus perçu comme un levier pour accompagner un parcours d'intégration. C'est un frein : le projet de loi rehausse les niveaux exigés.

La question linguistique est de plus en plus discriminante, entre nationalités, mais aussi à l'encontre des femmes, dont beaucoup ont rencontré des difficultés d'accès à la scolarisation dans leur pays d'origine.

L'intégration, c'est aussi favoriser l'accès à la santé. Tous les professionnels de santé le disent : il est irrationnel et dangereux pour l'ensemble de la société de supprimer ou de restreindre l'Aide médicale d'Etat (AME).

Le taux de non-recours à ce dispositif est d'au moins 50 %. La priorité devrait être de lutter contre. A terme, il serait souhaitable que l'AME soit intégrée au régime de base de la Sécurité sociale, plutôt qu'être un dispositif à part. Cela permettrait de garantir l'inconditionnalité de l'accès aux droits, indépendamment de la nationalité.

Enfin, il faut en finir avec une logique accrue de criminalisation des personnes migrantes. Dans les centres de rétention administrative, en France et en Europe, on augmente le nombre de places. Cette spirale inflationniste n'apporte rien de bon. Elle est génératrice de piétinements des droits fondamentaux.

Le projet de loi renforce la double peine, le fait d'ajouter une mesure d'expulsion ou d'interdiction de retour sur le territoire à une condamnation pénale, que Nicolas Sarkozy avait prétendu supprimer.

**F. H. :** L'un des héritages désastreux du moment Sarkozy fut le démantèlement des agences qui finançaient la politique d'intégration, comme le FAS devenu le FASILD (Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations) et, plus tard, l'Acse (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), et, pour l'alphabétisation, le SSAE (Service social d'aide aux émigrants).

Ces services étaient loin d'être parfaits. Mais ils ont disparu et l'OFII, qui devait reprendre en partie leurs missions, n'a pas eu les moyens de le faire. Sur l'alphabétisation par exemple, l'OFII lance des appels d'offre, mais beaucoup sont infructueux car il n'est pas évident de proposer des cours de français par niveau en tenant compte des parcours antérieurs (absence ou non de scolarisation, en quelle langue, etc.). Il ne suffit pas de regarder le nombre d'heures de cours dispensées pour dire que la politique d'alphabétisation est efficace.

Depuis, l'Etat se défait sur les associations sans leur donner les moyens d'agir. En Seine-Saint-Denis, pour prendre un exemple, l'association AlphaDEP propose des cours de français mais elle est portée à bout de bras par des bénévoles et ne reçoit aucune subvention. On a détruit des outils de la politique d'intégration qui étaient relativement puissants, et ce, de façon délibérée.

A rebours de tout cela, il faudrait créer une véritable agence de l'intégration dotée de moyens conséquents.

**F. C.-C. :** J'ajoute que les politiques migratoires sont aujourd'hui sous l'unique responsabilité du ministère de l'Intérieur, qu'il s'agisse de santé, de travail ou de relations internationales. Tous ces domaines des politiques publiques sont lus à travers le seul angle répressif et sécuritaire. Il faut rétablir de la transversalité.