

## Repenser la politique européenne d'immigration

Par Michel Feher,  
Philosophe, président de l'association *cette France-là*

Le 5 juin 2009

*Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le 1<sup>er</sup> Mai 1999, l'établissement de règles communes en matière d'immigration, d'asile et d'intégration des étrangers extracommunautaires est l'une des missions dont l'Union européenne se proclame investie. Pour promouvoir cette communautarisation des politiques migratoires, deux programmes quinquennaux ont été successivement élaborés : le programme dit de Tampere pour la période 1999-2004 et le programme de La Haye pour la période 2004-2009. Quant au Pacte européen sur l'immigration et l'asile, dont l'adoption est le principal « acquis » du Conseil européen présidé par la France au second semestre 2008, son ambition est de fixer les lignes directrices de la politique de l'UE pour les années à venir.*

*Initialement, trois domaines étaient promis à l'harmonisation: l'intégration des migrants en situation régulière, la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés, et enfin le contrôle des frontières et la lutte contre l'immigration irrégulière. Toutefois, dès la fin du programme de Tampere, les avancées ne vont guère plus concerner que le troisième élément de ce triptyque. Une telle tendance se voit confirmée, et même accentuée par les textes les plus récents, qu'il s'agisse du Pacte sur l'immigration et l'asile ou encore de la directive relative au « retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », adoptée en juin 2008.*

*Pour justifier la priorité accordée aux volets sécuritaire et répressif du projet de communautarisation des politiques européennes d'immigration, Brice Hortefeux, principal initiateur du Pacte sur l'immigration et l'asile, invoquait son souci de conjurer l'inquiétude que l'Europe suscite encore chez les citoyens des États membres de l'UE. À ses yeux, privilégier le contrôle des frontières, la surveillance des migrants réguliers et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière aurait donc pour but de « faire évoluer la perception de l'Europe, d'une Europe qui inquiète à une Europe qui protège. »<sup>1</sup>*

*Les candidats « progressistes » aux élections européennes sont-ils bien inspirés d'abonder dans le sens de l'ancien ministre français de l'immigration et de l'identité nationale ? Plus exactement, sont-ils fondés à considérer que le renforcement indéfini de la lutte contre l'immigration irrégulière et le soupçon croissant à l'endroit de l'immigration familiale forment le socle nécessaire à l'avènement d'une Europe enfin perçue comme protectrice ? Dans les rangs du PSE, nombreux sont ceux qui semblent le croire. Le peu de résistance soulevée tant par le Pacte sur l'immigration et l'asile que par la directive « retour » vient en effet accréditer l'idée d'un certain consensus au sein des principales formations présentes au Parlement*

<sup>1</sup> Extrait de l'intervention de Brice Hortefeux aux Rencontres du Cercle des Européens, en partenariat avec L'Express, le 4 décembre 2008.

européen, du moins quant au caractère raisonnable de la politique menée par le Conseil européen – la gauche social-démocrate se bornant à réclamer que cette politique soit conduite avec davantage de « cœur ».<sup>2</sup>

À l'inverse, les pages qui suivent appellent à rompre avec un pareil acquiescement, en montrant que celui-ci n'est pas moins contraire aux intérêts économiques des sociétés européennes qu'aux valeurs dont se réclament encore les hommes et les femmes de progrès. Sans doute, en France comme ailleurs en Europe, nombre de progressistes demeurent-ils persuadés que l'hostilité à une présence étrangère importante réside surtout au sein de ces classes populaires qui tendent à désertier les partis de gauche: aussi sont-ils hantés par la crainte d'être taxés d'« angélisme » dès lors que leurs positions se distinguent de la « nécessaire fermeté » prônée par leurs adversaires politiques. Il reste que vingt ans de triangulation entre leurs propres convictions et celles d'une droite sans cesse plus décomplexée n'ont guère favorisé la popularité des formations de gauche, et notamment des tenants de la social-démocratie. Autrement dit, ceux-ci n'ont guère retiré de bénéfices électoraux de leur adhésion au pragmatisme et à l'efficacité dont se prévalent les libéraux et les conservateurs.

Leur faut-il néanmoins s'acharner ? N'est-ce pas précisément le réalisme supposé de l'orthodoxie néolibérale et sécuritaire que la crise fait voler en éclat ? Les pays dont les gouvernants ont été à l'avant-garde du combat contre l'« archaïsme » et l'« angélisme » ne sont-ils pas ceux qui font aujourd'hui face à une véritable banqueroute ? En conséquence, les progressistes doivent-ils encore considérer qu'il est opportun de s'aligner sur une rationalité qui envisage les systèmes de protection sociale comme un frein à la prospérité économique et qui propose de compenser leur démantèlement par la sécurité qu'offrirait la lutte sans merci contre une fantasmagorique menace d'invasion ?

Pour une « gauche de gouvernement » si longtemps persuadée que son salut politique résidait dans l'adaptation à la modernité et au réalisme affectés par ses rivaux, peut-être est-ce plutôt le moment de prendre conscience qu'un tel mimétisme n'est plus un gage de crédibilité. Or, une fois soustraits à son emprise, les progressistes ne peuvent manquer de saisir comment, depuis dix ans, le traitement réservé aux flux financiers est noué avec l'attention anxigène portée aux flux migratoires. Les dirigeants qui ont permis la dérégulation des premiers ont en effet souligné que leur politique menaçait de produire des crispations xénophobes dont il convenait de se protéger...en affectant de contrôler les seconds.<sup>3</sup>

Loin de relever d'un bon sens que progressistes et conservateurs auraient vocation à partager, les politiques européennes d'immigration dont le Pacte d'octobre 2008 constitue le point d'orgue sont au contraire une composante du mode de gouvernance qui a généré la crise actuelle et que les hommes et

<sup>2</sup> L'actuel ministre de l'immigration et de l'identité nationale ne manque d'ailleurs jamais de souligner que ses critiques, parmi les socialistes français, tout en jouant « sur le registre émotionnel », n'auraient « aucune alternative » à proposer – et d'autant moins que la politique française est aussi une politique européenne, à laquelle souscrivent tant les socialistes portugais et espagnols que les travaillistes britanniques.

<sup>3</sup> Aujourd'hui encore, Éric Besson n'avance-t-il pas que c'est la politique rigoureuse menée par le gouvernement auquel il appartient qui explique qu'en France, les étrangers ne sont pas visés par la colère des victimes de la crise ?

*les femmes de gauche devraient récuser avec d'autant moins d'hésitation que son prestige est aujourd'hui en lambeaux. Telle est du moins la thèse que soutient la présente note. Pour la défendre, on se propose d'abord de dresser le bilan du travail d'harmonisation effectué depuis une décennie, et ensuite d'exposer les contradictions entre les ambitions affichées et les mesures préconisées par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Car c'est bien en soulignant les incohérences de la politique menée par le CE, et non en se bornant à lui réclamer davantage d'humanité, que les progressistes parviendront enfin à se « décomplexer » en matière d'immigration.*

## **1 - RENONCER ET DURCIR : BILAN DES PROGRAMMES DE TAMPERE ET DE LA HAYE**

### **1.1 - INTEGRATION ET ASILE : L'HARMONISATION VERS LE BAS.**

« Notre objectif est une Union européenne ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme, et capable de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité. Il convient également de mettre en place une approche commune pour assurer l'intégration dans nos sociétés des ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans l'Union. » En dépit de ces nobles déclarations d'intentions – consignées dans les « conclusions de la présidence », au terme de la réunion du Conseil européen de Tampere en Octobre 1999 – les volets asile et intégration du projet d'harmonisation des politiques migratoires européennes vont connaître un sort semblable : celui d'une communautarisation vers le bas.

Le renoncement aux objectifs initiaux s'est opéré en deux étapes. Dans un premier temps, les ambitions affichées se sont heurtées aux résistances des États membres, dont les capacités d'obstruction étaient facilitées par la règle de l'unanimité et qui réclamaient que leurs dispositions propres soient prises en compte par la norme communautaire. Ce n'est donc que dans un second temps qu'une forme d'harmonisation est intervenue, mais a minima. Bien plus, nombre de pays se sont bientôt appuyés sur ces normes peu exigeantes pour justifier un abaissement des protections offertes par leur législation nationale. Au temps des résistances à la volonté affichée d'une harmonisation par le haut a par conséquent succédé celui de la réalité d'une harmonisation par le bas, à savoir un alignement des normes européennes sur les pays les moins protecteurs et un empressement de leurs partenaires à adapter leurs lois en conséquence.

L'exemple du regroupement familial est à cet égard particulièrement éloquent. En 2000, la proposition de la Commission européenne était plus libérale que la plupart des législations européennes : elle partait d'une définition inclusive de la famille qui prenait en compte les couples non mariés, y compris de même sexe, sans condition de ressource ni de logement. En revanche, le texte finalement adopté en 2003 concerne seulement la famille nucléaire traditionnelle : il n'y est question que du mariage – à l'exclusion de l'union libre et de l'union civile – et les conditions posées sont particulièrement restrictives – critères de ressources, de logement mais aussi d'intégration et d'adaptabilité pour les enfants âgés de plus de douze

<sup>4</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm)

ans. Ensuite, une fois cette directive adoptée, certains gouvernements n'ont pas manqué de s'y référer pour modifier leur propre législation. Ainsi, en France, les ministres qui ont donné leur nom aux lois Sarkozy et à la loi Hortefeux l'ont systématiquement invoquée pour restreindre le regroupement familial.<sup>5</sup>

Le traitement du droit d'asile fournit un autre exemple de cette évolution. L'objectif du programme de Tampere en la matière était d'harmoniser les différentes procédures nationales pour garantir le « respect absolu du droit de demander asile » grâce à une « application intégrale et globale de la Convention de Genève ». Il reste que ce processus d'harmonisation s'est avéré plus long que fructueux. On le voit en particulier avec la directive du Conseil en date du 29 avril 2004. Concernant les conditions que doivent remplir les exilés pour obtenir le statut de réfugié, ce texte n'institue que des normes minimales qui n'incitent guère les législations nationales à plus d'hospitalité. Au contraire, entre autres restrictions, la directive va jusqu'à introduire la notion d'« asile interne ». Le principe est d'exclure du droit d'asile les exilés qui pourraient trouver dans leur pays un lieu protégé, géré par des « organisations internationales et des autorités permanentes s'apparentant à un Etat ». Or, avant même que cette directive ne soit adoptée, la loi dite Villepin sur le droit d'asile du 10 décembre 2003 a repris à son compte la notion d'asile interne – qui figurait déjà dans un projet de directive. C'est ce qu'on pourrait appeler un cas d'harmonisation anticipée.

## **1.2 - CONTROLE ET REPRESSION : UNE COMMUNAUTARISATION ZEELE**

Si les deux premiers volets du programme de Tampere n'ont pas tenu leurs promesses, il est vrai qu'à l'inverse le troisième, qui concerne les politiques de contrôle des frontières et d'expulsion des étrangers en situation irrégulière, va être l'occasion d'un activisme européen remarquable. Dans ce domaine, en effet, les Etats membres et l'Union européenne ont su recourir à une profusion de moyens – financiers, opérationnels, juridiques ou diplomatiques – pour développer une politique ambitieuse<sup>6</sup>

Deux préoccupations n'ont cessé d'animer les dirigeants européens: il s'est agi d'une part de contrôler tant les frontières que les étrangers, et d'autre part de faciliter les procédures de renvoi. Du côté du contrôle des frontières, l'action de l'Union européenne est particulièrement visible dans l'instauration d'une « Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne », aussi appelée Frontex. Cette agence, créée en 2004 par le Conseil, a vu ses moyens et ses missions se renforcer, notamment du fait des accords passés avec certains pays d'émigration et de transit, aux termes desquels les patrouilles européennes sont autorisées à naviguer dans les eaux territoriales de leurs partenaires et à y intercepter les embarcations qui en partent. De tels accords lient notamment l'Europe au Maroc, à la Mauritanie et au Cap Vert.

---

<sup>5</sup> En ce domaine, la France constitue un cas exemplaire d'harmonisation par le bas : en quelques années, ses dispositions en matière de regroupement familial qui comptaient parmi les plus généreuses rivalisent désormais avec les législations les plus rigoureuses d'Europe British Council, *Index des politiques d'intégration des migrants*, INED, 2007.

<sup>6</sup> Claire Rodier « Y a-t-il une politique migratoire européenne ? », *L'État du monde*, La Découverte, 2008

L'Union européenne apporte également un soutien financier à certains programmes nationaux, comme le SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) espagnol, système de contrôle maritime et terrestre des côtes du Sud de l'Espagne. Ce dispositif créé en 1998 a vu ses moyens techniques se développer considérablement grâce au soutien financier européen : radars, caméras thermiques et à infrarouges, capteurs sensoriels, unités d'intervention rapide et camps d'enfermement sont censés offrir un « blindage électronique ». Sans doute ce dispositif coûteux a-t-il surtout eu pour effet de modifier les trajectoires des embarcations en les contraignant à choisir des voies toujours plus longues et dangereuses. Mais en dépit du nombre d'hommes, de femmes et d'enfants auxquels cet appareillage a coûté la vie, l'UE a prévu d'aider la Grèce à se doter de moyens de surveillance et d'intervention similaires.

Le contrôle des migrations souhaité par l'Union européenne ne se limite pas aux frontières : il se déploie en effet tant à l'intérieur du territoire européen que vers l'extérieur. Au sein même de l'Europe, il convient de rappeler le développement et la communautarisation du fichage des étrangers : système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), système d'information sur les visas (VIS) ou encore Eurodac qui est une base de données biométriques des demandeurs d'asile.

Quant à l'extérieur, certains Etats membres plaident depuis plusieurs années pour la création, hors du territoire européen, de camps où seraient examinées les demandes d'asile des réfugiés en route vers l'Europe. Ainsi la levée par l'UE de l'embargo visant la Libye a-t-elle pu être interprétée comme un blanc-seing accordé à l'Italie dans ses projets d'externalisation du contrôle des migrations. En effet, dans les mois qui ont précédé la levée de l'embargo, les autorités de Rome ont ouvertement multiplié les contacts avec le chef de l'Etat libyen pour installer sur son territoire des camps destinés à la rétention des migrants.<sup>7</sup>

À côté de cet axe de contrôle des migrations, le volet répressif de la politique européenne s'attache également à faciliter les procédures d'éloignement. Pour ce faire, l'Union européenne a notamment mis en place le financement d'expulsions groupées entre plusieurs Etats membres, communément appelées « charters européens »<sup>8</sup>. Mais plus qu'aux questions matérielles, l'Union européenne s'est surtout intéressée aux laissez-passer consulaires nécessaires pour expulser les étrangers ne disposant pas d'un passeport. Pour s'assurer de la coopération des gouvernements concernés, la stratégie européenne a consisté à multiplier les accords de réadmission : les États parties à ces traités s'engagent non seulement à réadmettre, sans autre formalité, leurs propres ressortissants interpellés en situation irrégulière en Europe, mais parfois aussi les ressortissants de pays tiers qui auraient transité par leur territoire. L'Union européenne elle-même peut négocier des accords de réadmission. Le Conseil européen de Séville, en 2002, a d'ailleurs décidé que tout accord – économique, culturel ou commercial – devait désormais comporter de telles clauses de réadmission.

Respect des souverainetés nationales et alignement sur les législations les moins hospitalières pour tout ce qui concerne l'intégration et l'asile, communautarisation et coopération entre les États membres et l'UE

<sup>7</sup> « UE-Libye - Des milliers d'étrangers encore détenus », Claire Rodier, Libération (Rebonds) du 27/8/07

<sup>8</sup> Conseil Justice et Affaires intérieures du 29 avril 2004.

dans les domaines de la surveillance et de la répression, enfin conditionnement de l'aide au développement à la collaboration militaire et policière des gouvernements des pays d'émigration : tels sont bien les traits distinctifs du bilan que l'on peut tirer des programmes de Tampere et de La Haye. Quant aux initiatives européennes les plus récentes, à savoir la directive « retour » et le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, on peut affirmer qu'elles creusent ces mêmes traits jusqu'à la caricature.

## **2 - LA DIRECTIVE « RETOUR » : UNE ETHIQUE DE LA RESPONSABILITE ?**

Adoptée le 18 juin 2008, la directive relative au « retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier » représente un nouveau palier dans le processus d'harmonisation vers le haut des politiques répressives. Si son article 4 précise qu'elle « s'applique sans préjudice des dispositions plus favorables », elle n'autorise pas moins les États membres à priver des personnes de liberté pendant dix-huit mois parce que leur titre de séjour n'est pas en règle (article 15), ainsi qu'à placer en rétention (article 17) et à expulser (article 10) des mineurs non accompagnés. En outre, les articles 12 et 18 de la directive dispensent respectivement les autorités administratives de l'obligation d'assurer la traduction de leurs décisions dans la langue de l'étranger qu'elles concernent et, « en cas d'afflux massif et imprévu » de migrants, de celles de séparer les retenus des détenus de droit commun et de réserver aux familles des lieux de rétention adéquats.

La licence inédite offerte par l'UE aux administrations nationales n'est pourtant pas la seule innovation apportée par la directive « retour ». Celle-ci est aussi le premier texte de ce type dont l'élaboration et l'adoption ont été l'œuvre conjointe du Conseil et du Parlement européens. Les députés qui lui ont accordé leur vote – parmi lesquels un nombre conséquent de membres du PSE – peuvent donc s'enorgueillir d'avoir personnellement contribué à l'avènement de ce que Brice Hortefeux appelle « l'Europe qui protège ».

Dira-t-on que le PE – soit une institution où rien d'important ne peut se faire sans un accord entre le PPE et le PSE – a exercé une influence modératrice sur la rédaction de la directive ? Sans doute le rapport parlementaire remis par le député Manfred Weber en septembre 2007 prévoyait-il de protéger les mineurs isolés et les étrangers gravement malades, ainsi que de trouver une solution alternative à la rétention pour les familles. Toutefois, sous la pression du Conseil, toutes ces propositions ont été retirées du compromis final.

À l'appui de leur absence de résistance, nombre de parlementaires n'ont pas hésité à invoquer leur sens des responsabilités et leur engagement européen. En témoignent ces propos du rapporteur Manfred Weber lui-même : « *Nous avons là tout spécialement l'opportunité, avec ce dossier, qui traite d'un sujet d'actualité, de montrer pour la première fois, grâce à la procédure de codécision, que nous sommes capables d'agir et que nous voulons une Europe forte et humanitaire (...). Par conséquent, la question à*

*se poser demain n'est pas de savoir si cette directive est idéale ou non. La question est simplement celle-ci : 'Fait-elle avancer l'Union européenne ?' »<sup>9</sup>*

Exemplaire de la teneur des débats parlementaires, ces propos révèlent le peu d'intérêt accordé au fond de la directive par les hommes et les femmes qui l'ont entérinée. Loin de se demander si l'immigration irrégulière était un problème menaçant au point de justifier l'adoption d'un texte aussi liberticide, les députés ont avant tout discuté du bon usage qu'il convenait d'apporter à leurs nouvelles prérogatives.<sup>10</sup> Or, comme l'a signifié Manfred Weber, user convenablement du pouvoir de codécision qui lui est désormais accordé consisterait, pour le PE, à se soumettre sans discuter aux injonctions du CE. Autrement dit, gratitude et déférence envers l'exécutif seraient les deux piliers d'une éthique parlementaire de la responsabilité.

### **3 - CONTINUITÉ SUBSTANTIELLE ET RENOUVELLEMENT RHÉTORIQUE : LE PACTE EUROPÉEN SUR L'IMMIGRATION ET L'ASILE**

Adopté sous impulsion française en octobre 2008, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile se borne pour une part à poursuivre l'œuvre entreprise depuis la fin du programme de Tampere. Toutefois, cette continuité substantielle est agrémentée d'un nouvel habillage estampillé Nicolas Sarkozy, soit d'une rhétorique qui a pour caractéristiques de présenter l'intensification d'une approche obsidionale en termes de « projet de civilisation », de porter au compte du pragmatisme économique des mesures destinées à rendre l'Europe aussi peu attractive que la France pour les migrants les plus qualifiés, d'attribuer l'accroissement des moyens de surveillance des étrangers extracommunautaires au souci de leur bonne intégration, et enfin de tenir l'externalisation des procédures de police des frontières pour l'expression d'un attachement de l'Europe au développement de ses partenaires du Sud.

Premièrement, si le préambule du Pacte affirme hautement que l'immigration peut être une chance, tant pour l'Europe que pour les pays d'origine, le texte s'empresse d'ajouter qu'au nom même des valeurs dont la civilisation européenne entend assurer le rayonnement, il n'est pas possible d'accueillir « dignement » toutes celles et tous ceux qui souhaitent s'installer sur le territoire de l'UE. Autrement dit, c'est avant tout par respect de la dignité des candidats au séjour que le Pacte invite les États membres à multiplier les expulsions, mais aussi à harmoniser leur mise en œuvre, notamment grâce à l'affrètement de charters peints aux couleurs de l'Europe.

Deuxièmement, à la différence des mesures d'éloignement et des moyens déployés pour le contrôle des frontières et la surveillance des étrangers présents en Europe – domaines où la communautarisation est fortement encouragée – les conditions d'admission, y compris la faculté de fixer des quotas annuels de migrants admissibles, sont quant à elles laissées à la souveraineté des États membres. Ceux-ci n'ont en cette matière d'autres obligations de solidarité que celle de renoncer aux procédures de régularisation

<sup>9</sup> Propos extraits des débats parlementaires du 17 juin 2008. <http://www.europarl.europa.eu/>

<sup>10</sup> Lors de ces mêmes débats parlementaires, Dragutin Mate, le Président en exercice slovène du CE, a clairement fixé le cadre des débats : « Il ne s'agit pas de savoir si (l'immigration illégale) est un problème. C'en est un. »

collective de demandeurs de séjour. L'interdiction de déroger au « cas par cas » cher à l'administration française est motivée par la crainte de « l'appel d'air », c'est-à-dire d'un afflux soudain de miséreux que le relâchement du contrôle des flux migratoires aurait pour effet d'attirer irrésistiblement vers le continent européen.

L'agitation du fantasme de l'invasion n'est certes pas nouvelle. Il reste que le Pacte sur l'immigration et l'asile ne se contente pas d'institutionnaliser la phobie des régularisations collectives. Tout en proclamant que l'admission des migrants est bien du ressort des gouvernements nationaux, il s'emploie également à influencer sur les critères de sélection en étendant à l'UE la distinction promue par les autorités françaises entre « immigration choisie » et « immigration subie ». Selon les rédacteurs du Pacte, il s'agirait donc de privilégier l'immigration de travail, source exclusive des immigrés « choisis », et en particulier d'une main d'œuvre étrangère qualifiée dont l'Europe a le plus grand besoin, et, à l'inverse, de multiplier les entraves à l'immigration familiale, tenue pour le vivier des populations étrangères dont la présence serait un fardeau pour les nations européennes.

Troisièmement, on trouve encore dans le Pacte un tour de force discursif qui a lui aussi été éprouvé en France, et qui consiste à porter la lutte contre l'immigration dite subie au crédit du souci de l'intégration des étrangers admis à séjourner en Europe. Ce serait en effet pour favoriser la bonne insertion des immigrés que le texte promu par Nicolas Sarkozy et Brice Hortefeux invite les dirigeants européens à moduler leur hospitalité en fonction des capacités d'accueil de leurs pays – ce qui signifie en clair qu'il leur faut soumettre l'admission des demandeurs de séjour à de strictes conditions de ressources et de logement – ainsi que de l'aptitude à l'insertion démontrée par les migrants – ce qui implique d'envisager l'apprentissage de la langue et l'assimilation de la culture nationales non comme un effet du séjour mais bien comme un préalable à l'accueil des étrangers.

Enfin, quatrièmement, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile appelle à la création d'un « partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement ». Derrière cette annonce prometteuse, il faut comprendre qu'au niveau communautaire comme dans les relations bilatérales nouées par les États membres, les dirigeants européens sont engagés à nouer des relations de « réciprocité », ou si l'on préfère de chantage, avec leurs partenaires du Sud. L'approche préconisée consiste d'une part à conditionner l'aide au développement accordée aux pays d'émigration à la signature que leurs représentants voudront bien apposer au bas d'accords de réadmission de leurs ressortissants expulsés d'Europe, et d'autre part à allouer une bonne part de l'aide accordée à ces mêmes pays au renforcement de leur police des frontières – afin que leurs gouvernements puissent se charger de faire obstacle à l'émigration de leurs citoyens.

Pour qui s'interrogerait sur la partie « asile » d'un texte censément consacré à l'immigration et à l'asile, force est d'admettre que le traitement qui lui est réservé se distingue par sa modestie : outre la création prévue d'un « bureau d'appui », destiné à favoriser l'harmonisation des procédures mais dépourvu de tout pouvoir décisionnaire, ou encore l'engagement à poursuivre le travail en vue d'instaurer un statut européen du réfugié, le Pacte n'a rien à dire sur l'asile, et en particulier sur les carences de l'accord Dublin



Il – lequel permet notamment aux États membres de l'UE de renvoyer des demandeurs d'asile vers des pays, tels la Grèce ou Malte, où le statut de réfugié n'est pratiquement jamais accordé.

#### **4 - UN MONUMENT D'INCOHERENCE**

Bardé de prétentions à la générosité et à la clairvoyance, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile devrait permettre, pour cette raison même, de dresser un procès rigoureux de la politique migratoire promue par l'UE depuis près d'une décennie. C'est en effet au regard des ambitions affichées par ce texte que les orientations fixées par le CE se révèlent proprement incohérentes

Sans doute n'est-il guère besoin de commenter longuement les motivations humanitaires revendiquées par les auteurs du Pacte, tant est patente la mauvaise foi dont elles témoignent. Ainsi en va-t-il notamment de l'affirmation selon laquelle la « fermeté » des autorités européennes à l'endroit de l'immigration irrégulière répondrait, au moins partiellement, à un souci de protéger les migrants de l'exploitation que leur font subir les « filières criminelles » de passeurs. Tout au plus signalera-t-on qu'à ce jour aucun expulsé ne semble avoir exprimé de reconnaissance envers ses « protecteurs ». En revanche, la lucidité et le sens de l'équilibre dont se prévalent volontiers les responsables européens – et que de trop nombreux progressistes hésitent à leur contester – invitent à s'attarder davantage sur l'inadéquation entre les mesures prônées par le Pacte et les objectifs dont il se réclame, tant en matière d'économie que de cohésion sociale et de développement.

##### **4.1 - RATIONALITE ECONOMIQUE ?**

« L'Union européenne, décrète le préambule du Pacte sur l'immigration et l'asile, *n'a (...) pas les moyens d'accueillir dignement tous les migrants qui espèrent y trouver une vie meilleure.* » L'existence supposée d'un excédent de demandeurs de séjour par rapport aux capacités d'accueil des États membres de l'UE constitue donc la prémisse sur laquelle repose la politique européenne à l'égard des immigrés. Autrement dit, ceux-ci représenteraient déjà un poids difficilement supportable pour les finances publiques européennes, ainsi qu'une menace tant pour l'emploi que pour les salaires des autochtones, de sorte qu'il conviendrait de contenir leur afflux en accroissant sans cesse les moyens alloués au contrôle des frontières et en renforçant les restrictions apportées à la délivrance des titres de séjour. Or, pour montrer que ce présupposé est infondé, il suffit de consulter un rapport intitulé *L'emploi en Europe* et publié sous l'égide de... la Commission européenne en automne 2008, soit au moment même où le Pacte est approuvé par le CE. On y lit notamment ceci :

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

salariés originaires de l'Union, dans un rapport de complémentarité plutôt que de substitution, et qu'ils contribuent à la flexibilité du marché du travail. »<sup>11</sup>

En outre, le chapitre du rapport consacré à l'immigration s'ouvre sur la constatation suivante : « dans un contexte de vieillissement de la société européenne et d'accroissement des besoins du marché du travail, l'immigration est appelée à s'amplifier dans les décennies à venir. »<sup>12</sup> Par conséquent, s'il est vrai qu'une politique européenne à la fois économiquement prévoyante et socialement responsable se doit de considérer la gestion des flux migratoires en fonction des capacités d'accueil des pays membres de l'UE, c'est bien de leur aptitude à traiter dignement une population autochtone âgée qu'il lui faudrait se préoccuper en priorité. Or, à cet égard, une immigration accrue est nécessaire non seulement pour conjurer une baisse trop brutale du nombre des actifs en Europe mais aussi parce que l'inexorable vieillissement des sociétés européennes va conférer une importance croissante au secteur des services à la personne – soit un ensemble d'emplois aujourd'hui largement occupés par des travailleurs extracommunautaires.

Bref, ce n'est certainement pas en termes d'excédent des demandeurs de titres de séjour par rapport aux besoins économiques de l'UE que celle-ci peut justifier son obstination à mener une politique d'immigration toujours plus restrictive. Sans doute les rédacteurs du Pacte européen sur l'immigration et l'asile s'efforcent-ils de corriger un peu le tir – soit de glisser du registre quantitatif vers un argument d'ordre qualitatif – en affirmant que les migrations « peuvent être une chance », pour autant que les migrants possèdent les qualifications requises par les économies des pays d'accueil. Il ne s'agirait donc pas tant de faire baisser le nombre de ressortissants extracommunautaires présents en Europe que de peser davantage sur leur sélection. En résulte l'europanisation de la distinction entre « immigration choisie » et « immigration subie » qui préside à la politique menée en France par Nicolas Sarkozy, et qui est censée se traduire par une relance de l'immigration de main d'œuvre au détriment de l'immigration familiale.

Il reste que cette division de la population immigrée en deux catégories distinctes présente d'abord l'inconvénient de ne correspondre à aucune réalité: les immigrés « choisis » n'aspirent en effet pas moins à vivre en famille que les immigrés supposément « subis » parce qu'issus de l'immigration familiale, tandis que ces derniers ne tendent pas moins à travailler que les migrants venus par le biais du travail. Mais au-delà de ce problème de cohérence, force est de constater que les mesures qui procèdent de la distinction entre étrangers choisis et subis produisent de considérables effets pervers – au regard du pragmatisme dont se réclament leurs promoteurs.

D'une part, la détermination des rédacteurs du Pacte à entraver le rapprochement des familles et à décourager les mariages mixtes – systématiquement soupçonnés d'être frauduleux – va nécessairement inciter les étrangers que les États européens souhaitent accueillir chez eux, c'est-à-dire ces immigrés « de

<sup>11</sup> « Communication de la Commission. Messages clés du rapport *L'emploi en Europe* de 2008 », COM(2008) 758 final, Bruxelles, 18 novembre 2008, p. 5.

<sup>12</sup> Op. cit., p. 4

choix » dont les compétences sont sollicitées partout, à « choisir » de ne pas s'installer en Europe. À ce propos, le rapport sur *L'emploi en Europe* signale déjà que l'UE peine à attirer les migrants les plus qualifiés: or il est clair que si les recommandations du Pacte sont suivies d'effets, ce problème d'attractivité risque de s'aggraver considérablement.

D'autre part, le souci d'instituer une coupure entre immigration de travail et immigration familiale conduit à privilégier des titres de séjour liés à un emploi particulier – dans telle branche et telle région – ainsi qu'à conditionner leur renouvellement au maintien de cet emploi. Au-delà de l'effet dissuasif qu'il produit sur les travailleurs suffisamment convoités pour être en mesure de choisir leur lieu de destination, ce type de documents possède au moins trois défauts.

Premièrement, il fait obstacle à la mobilité tant professionnelle que géographique des migrants admis au séjour, alors même que ceux-ci, comme l'indique encore *L'emploi en Europe*, sont souvent sous-employés au regard de leurs compétences – tout au moins lors de leur première embauche – et tendent à se déplacer plus volontiers que les travailleurs communautaires – ce qui les rend particulièrement adaptés à un marché du travail où la flexibilité est tenue pour une vertu majeure

Deuxièmement, le projet de faire venir des nouveaux migrants munis de ces titres de séjour temporaires et strictement assignés à un emploi pour les substituer aux travailleurs déjà présents sur le sol européen mais issus de l'immigration familiale relève d'un « raisonnement » aussi absurde en termes utilitaristes que cruel sur le plan humain : en effet, outre les vies qu'il brise au nom d'une distinction sans fondement, un tel projet se révèle coûteux à la fois pour les États qui se chargent d'expulser les étrangers supposément subis en sorte de faire place aux migrants prétendument choisis<sup>13</sup> et pour les entreprises contraintes de se séparer d'employés déjà formés et d'autant moins substituables qu'ils sont fréquemment surqualifiés par rapport au travail qu'ils exercent.<sup>14</sup>

Enfin troisièmement, les difficultés qui entourent le renouvellement des cartes de séjour affectées à la relance de l'immigration de travail incitent les ressortissants extracommunautaires à demeurer irrégulièrement dans le pays d'accueil lorsque leur titre arrive à échéance, de peur de se voir opposer un refus s'ils renouvellent leur demande et de ne pas pouvoir revenir s'ils retournent chez eux. Autrement dit, les mesures qui procèdent de la distinction fallacieuse entre immigrés choisis et subis ne nuisent pas seulement à l'attractivité de l'UE pour les étrangers les plus qualifiés, au fonctionnement souhaité du marché du travail, aux finances publiques des États membres et aux intérêts des entrepreneurs: elles favorisent également l'augmentation du nombre d'immigrés en situation irrégulière.

Rétorquera-t-on que ces multiples effets pervers sont en quelque sorte effacés par la crise, dans la mesure où, en période d'importante récession, l'inhospitalité aurait une vertu protectrice pour les

<sup>13</sup> Ainsi a-t-on pu calculer qu'en France, le cumul des coûts d'interpellation, de rétention et d'éloignement s'élève, depuis 2007, à environ 2,05 milliards d'euros par an. Voir *cette France-là*, vol. 1, 06-05-2007/30-06-2008, Paris, 2009, p. 387.

<sup>14</sup> En témoignent, toujours dans le cas français, les coalitions inédites d'employeurs qui se sont récemment formées pour demander la régularisation de leurs salariés sans-papiers.

travailleurs autochtones ? Il n'en est rien, et pas uniquement parce qu'à terme, la reprise de l'activité et l'évolution démographique de l'Europe relanceront la demande de main d'œuvre étrangère. Pour se convaincre que même aujourd'hui, la politique définie par le Pacte sur l'immigration et l'asile dessert les intérêts économiques de l'Europe, il suffit de comparer la situation des Polonais qui, jusqu'à récemment, travaillaient au Royaume Uni avec celles des Latino-Américains séjournant en Espagne. Alors que les premiers répondent à la montée du chômage en rentrant volontairement chez eux, puisqu'en tant que ressortissants communautaires, ils savent qu'ils pourront revenir dans leur pays d'accueil si la conjoncture y redevient plus favorable, pour leur part, les seconds ne se risquent guère à quitter l'Espagne – alors même que le gouvernement de Madrid les y incite financièrement<sup>15</sup> – parce qu'en tant que non communautaires, ils craignent que ce départ s'avère irréversible.

Bref, quelle que soit la situation économique, on constate que les titres de séjour conçus pour donner corps à l'opposition entre immigration de travail et immigration familiale se révèlent radicalement inadaptés aux migrations dites circulaires que le Pacte se targue pourtant de vouloir favoriser.

#### **4.2 - SOUCI DE LA COHESION SOCIALE ET DE L'INTEGRATION ?**

Non contents de se réclamer du pragmatisme économique, les dirigeants européens qui ont approuvé le Pacte sur l'immigration et l'asile affirment que leur souci de maîtriser les flux migratoires a pour double fin de préserver « la cohésion sociale des pays de destination » et, par là même, d'œuvrer à la bonne intégration des migrants en situation régulière – dans la mesure où ces derniers risquent de faire les frais du malaise qu'une présence étrangère excessive ou mal gérée ne manquerait pas de susciter chez les autochtones. Ainsi serait-ce à la fois pour conjurer les effets jugés déstabilisants des procédures de régularisation collective et pour protéger les étrangers en situation régulière de leurs répercussions que les rédacteurs du Pacte somment les États membres « *de se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales (...)* ».

De pareilles précautions sont-elles fondées sur l'analyse des expériences passées ? Assurément non, tout au moins si l'on se réfère à la Résolution 1568 de l'Assemblée parlementaire du PE, votée le premier octobre 2007. L'Assemblée y prend notamment acte « *du récent programme de régularisation que l'Espagne a réalisé en 2005 et qui a conduit à régulariser plus de 570 000 personnes; elle estime que l'Europe peut tirer des leçons de cette expérience. En Espagne, le programme de régularisation a été accueilli avec satisfaction par les migrants en situation irrégulière, par la société civile, par les employeurs et par les syndicats, aussi bien que par la majorité des responsables politiques. (...)*. L'Assemblée considère que le succès de ce programme est à mettre au crédit des réponses qu'il a apportées à un certain nombre de besoins pressants. Les employeurs et les syndicats souhaitent que des salariés puissent être engagés légalement et désiraient échapper au risque de poursuites pénales; les migrants en

---

<sup>15</sup> Les autorités espagnoles, qui ont mis en place un programme de retours financés pour 100.000 personnes, n'ont jusqu'ici trouvé que 8.000 candidats, en dépit d'un marché de l'emploi particulièrement dégradé dans les secteurs où travaillent les immigrés non communautaires. Voir Carine Fouteau, « La crise rebat les cartes des migrations mondiales », *Mediapart*, 25 mars 2009.

*situation irrégulière souhaitent trouver la sécurité et un meilleur niveau de protection de leurs droits; et le gouvernement devait s'attaquer à l'économie souterraine, augmenter les cotisations de sécurité sociale et les prélèvements fiscaux, et promouvoir l'Etat de droit.»<sup>16</sup>*

Que la même Assemblée qui a voté cette résolution ait ensuite approuvé la directive « retour » et omis de contester le Pacte européen sur l'immigration et l'asile laisse songeur – tout autant que le peu d'attention qu'elle a apportée aux contradictions entre le Pacte et le rapport sur *L'emploi en Europe*.

La place pour le moins réduite laissée à la réalité empirique dans l'évaluation de l'impact social des procédures de régularisation collective n'est pas la seule incongruité de la politique d'intégration définie par les rédacteurs du Pacte. Ceux-ci considèrent en effet que le renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière et la multiplication des gages de bonne insertion réclamés aux migrants réguliers sont eux aussi de nature à conjurer les tensions sociales dont l'immigration serait la cause. Plus précisément, ils estiment que c'est en refusant son hospitalité aux étrangers dont les papiers ne sont pas en règle ou dont les conduites sont incompatibles avec la culture de leur pays d'accueil que l'Europe va favoriser l'intégration de ceux qu'elle accueille. Or, force est d'admettre que les résultats des mesures qui procèdent de ce raisonnement sont aux antipodes de l'ambition affichée.

D'une part, la mobilisation des forces de l'ordre en vue d'assurer « *le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit des étrangers en situation irrégulière* » va nécessairement se traduire par des interpellations massives d'hommes et de femmes *susceptibles* d'être des sans-papiers, c'est-à-dire par des contrôles d'identité essentiellement fondés sur des critères tels que la couleur de peau ou l'accent des personnes. Aussi est-il inévitable que, loin de protéger les migrants réguliers de l'hostilité dont les clandestins seraient l'objet, la traque des seconds produise un effet désastreux sur le sentiment d'insertion des premiers.

D'autre part, tant l'extension que le prolongement du pouvoir d'évaluation que les administrations sont autorisées à exercer tant sur les demandeurs que sur les détenteurs de titres de séjour – examens relatifs à l'apprentissage de la langue, à l'assimilation des valeurs,... – sont bien moins de nature à faciliter l'intégration des étrangers qu'à leur signifier qu'en dépit de leurs efforts et du temps passé dans leur pays d'accueil, ils ne sont pas encore intégrés.

Dans les deux cas, la volonté de minimiser les tensions sociales censément générées par l'immigration en exacerbant les distinctions entre les immigrés – traquer les irréguliers pour protéger les réguliers, multiplier les épreuves d'intégration pour séparer les « choisis » des « subis » – conduit au contraire à accentuer la ligne de partage entre autochtones et étrangers : le soupçon d'irrégularité et l'insertion interminable affectent en effet tous les migrants, voire même les minorités visibles, en dépit de leurs nationalités européennes. Il s'agirait donc une fois encore d'une politique parfaitement incohérente ; à moins que son

---

<sup>16</sup> Assemblée parlementaire, « Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière », Résolution 1568 (2007) : texte adopté par l'Assemblée le 1<sup>er</sup> octobre 2007 (29<sup>e</sup> séance).

objectif soit moins d'aider les immigrés à s'intégrer que de conforter l'opinion selon laquelle leur intégration pose un grave problème – qui en retour justifierait les mesures de traque et de contrôle.

### **4.3 - ATTENTION AU DEVELOPPEMENT DES PAYS D'EMIGRATION ?**

Si les rédacteurs du Pacte sur l'immigration et l'asile affirment leur intention de favoriser les « synergies entre les migrations et le développement », les rares mesures concrètes qu'ils préconisent au titre du « partenariat global » entre l'UE et les pays d'émigration et de transit vont très exactement dans le sens contraire. Loin de s'appuyer sur la complémentarité entre migrations et développement, qui est pourtant sous-entendue dans la notion de synergie, ils persistent à placer la substituabilité des deux phénomènes au fondement de leur politique. Autrement dit, il s'agit toujours de concevoir le développement des pays d'origine comme une solution alternative souhaitable à l'émigration de leurs populations.

Or, depuis de nombreuses années déjà, les économistes du développement ont montré que celui-ci n'est pas substituable aux migrations. Tout d'abord, les temporalités dans lesquelles s'inscrivent les effets sociaux de l'aide économique et les décisions individuelles de tenter sa chance à l'étranger ne sont pas les mêmes : les premiers se mesurent dans la longue durée, tandis que les seconds relèvent du court terme.

Ensuite, vingt ans de mondialisation témoignent du fait qu'un début de développement impulsé par des investissements étrangers et par la libéralisation des échanges a pour conséquence de stimuler le taux d'émigration et non de le réduire. Pour les pays du Sud, en effet, la spécialisation induite par l'accroissement du commerce international commence par susciter une concentration de la richesse dans les branches exportatrices, une contraction corrélative du marché intérieur et un important chômage dans les secteurs où les importations remplacent la production domestique. En outre, la suppression des tarifs douaniers prive les gouvernements d'une bonne part de leurs recettes, ce qui se traduit par une diminution des budgets sociaux. Dans ces conditions, le nombre des candidats à l'expatriation ne peut que croître, en particulier parce que, contrairement à une idée reçue, les migrants qui tentent de s'installer dans les pays du Nord se recrutent bien moins parmi les miséreux de la planète qu'au sein des classes moyennes taraudées par la crainte du déclassement dans leurs pays d'origine.<sup>17</sup>

Enfin, s'il est manifeste que les étapes initiales du développement alimentent les désirs d'émigration, en retour, il n'est pas moins avéré que les émigrés constituent une source majeure du développement de leurs pays d'origine. En effet, alors que par ailleurs, la mondialisation tend à marginaliser les pays en développement – dans la mesure où le commerce international, les flux de capitaux et les transferts de technologies leur sont jusqu'ici défavorables – seul le phénomène migratoire, soit le type de circulation qui

<sup>17</sup> De là, comme le montre un rapport récent de l'OCDE (A profile of Immigrant Populations in the 21st Century, 20 février 2008), que les immigrés vivant dans la zone de l'OCDE « sont en moyenne plus éduqués que les autochtones, près d'un quart d'entre eux ayant atteint un niveau d'éducation supérieure alors que ce n'est le cas que de 20% des personnes nées dans le pays. »

est le moins libéralisé, contribue à les insérer dans l'économie mondiale.<sup>18</sup> En témoigne l'important rapport de la Banque mondiale publié en 2006 et intitulé *Economic Implications of Remittances and Migration*, qui révèle que les transferts de fonds des migrants vers leurs pays d'origine sont l'unique facteur de réduction de la pauvreté qui puisse être attribué à la mondialisation des échanges. Selon ce rapport, le montant total de ces transferts – des ressortissants des principaux pays d'émigration résidant sur le territoire de l'OCDE vers leurs contrées d'origine – pouvait être estimé, pour l'année 2005, à 250 milliards de dollars : soit plus du double de l'aide publique au développement concédée par les États de l'OCDE et une somme légèrement supérieure à celle des investissements étrangers privés dans ces mêmes pays.<sup>19</sup>

De telles comparaisons sont plus saisissantes encore si on précise que, dans un monde où il demeure largement impossible de taxer les mouvements de capitaux, pour leur part, les transferts de fonds sont « imposés » à hauteur de 15 à 20 %, notamment par Western Union, leur principal vecteur officiel. Dès lors, même si les fonds rapatriés par les migrants présentent un certain nombre de problèmes spécifiques relatifs à leur répartition et à leur allocation – mais certainement pas davantage que des investissements publics ou privés exposés à la corruption et au clientélisme – force est de reconnaître que leur contribution tant à la réduction de la pauvreté qu'au niveau de scolarisation de leurs bénéficiaires est considérable. Par conséquent une politique européenne réellement déterminée à promouvoir les synergies entre développement et migrations devrait miser sur leur complémentarité en assumant que les secondes sont aussi fécondes pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil, et en favorisant le premier grâce à des mesures en faveur d'une circulation vertueuse des personnes, des fonds et des compétences – à savoir la détaxation des transferts et l'instauration de titres de séjour adaptés aux migrations circulaires.

Or, que voit-on dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile ? Le texte ne contient strictement rien de concret sur l'imposition des transferts de fonds, il défend une conception de l'immigration de travail aussi inadaptée au développement des pays du Sud qu'aux intérêts de l'économie européenne, et, plus grave encore, il assure la promotion d'accords internationaux – bilatéraux ou entre l'UE et ses partenaires – qui, conformément à la conception fallacieuse de la substituabilité de l'immigration et du développement, conditionnent l'assistance économique aux efforts déployés par les gouvernements des pays d'origine pour conjurer l'expatriation de leurs ressortissants. Autrement dit, pour bénéficier du « partenariat global » que le CE se propose de créer, il leur faut s'engager à réadmettre les expulsés d'Europe, à collaborer avec l'UE dans la lutte contre l'immigration irrégulière et à allouer une partie de l'aide accordée au renforcement de leur police des frontières. Il serait assurément intéressant d'interroger les rédacteurs du Pacte sur la définition qu'ils donnent à la notion de synergie.

---

Comment comprendre que les mêmes institutions européennes d'où émanent la directive « retour » et le Pacte sur l'immigration et l'asile, soit des textes aussi défailants dans leurs raisonnements que brutaux

---

<sup>18</sup> E. M. Mouhoud, « Migration and Globalization : Deadlocks and Paradoxes », communication à la conférence Economic Flexibility and Social Stability in the Age of Globalization, University of Costa Rica, San Jose, Costa Rica, 21-23 juillet 2008.

<sup>19</sup> Global Economic prospects 2006 : Economic Implications of Remittances and Migration, World Bank, 2006.

dans leurs effets, produisent presque simultanément des documents raisonnables et informés tels que le rapport sur *L'emploi en Europe* et la Résolution parlementaire 1568 sur les « Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière » ? Comment en outre interpréter le fait qu'un nombre conséquent de progressistes n'ait pas jugé bon de prendre appui sur les éléments fournis par les seconds pour s'élever contre la teneur des premiers ?

Pour répondre à ces deux questions, il ne sert à rien d'invoquer la crainte de l'invasion – crainte que certains élus éprouveraient pour leur compte et que d'autres attribueraient à leurs mandants. Car la peur du déferlement de la « misère du monde » est bien moins la cause de la politique conduite par le CE que l'effet des allégations infondées dont cette politique s'autorise.<sup>20</sup> Aussi doit-on plutôt s'interroger sur les circonstances étrangères aux phénomènes migratoires qui ont favorisé la constitution de l'immigration en phénomène anxigène.

À cette fin, il convient de se reporter vingt ans en arrière. C'est en effet à la suite des bouleversements de 1989 que les socio-démocrates européens vont s'accorder avec leurs rivaux libéraux et conservateurs pour associer la construction de l'Europe à un processus de libéralisation des échanges bientôt connu sous le nom de mondialisation. Si à droite, la mondialisation s'impose comme la conséquence naturelle et heureuse de l'issue de la guerre froide, de leur côté, les gauches de gouvernement justifient leur décision d'y adhérer de la manière suivante. D'une part, elles constatent qu'il s'agit d'un processus que la chute de l'empire soviétique rend inévitable, mais estiment aussi qu'il débouchera à terme sur une prospérité susceptible d'être équitablement partagée. D'autre part, elles admettent sans doute que la libéralisation des échanges va d'abord occasionner d'importantes régressions sociales – soumission des services publics aux règles de la concurrence, sacrifice des budgets sociaux aux impératifs de la rigueur budgétaire – mais non sans gager que ce démantèlement partiel de l'État providence d'antan sera compensé par une reconfiguration des droits sociaux en termes de libertés et de garanties fondamentales. Autrement dit, les progressistes qui adhèrent à la construction d'une Europe adaptée à la mondialisation misent sur l'avènement d'une protection sociale davantage indexée sur les avancées de l'État de droit que sur le maintien des régimes statutaires.

Conçu pour répondre aux conditions d'une libéralisation tant politique qu'économique, ce projet de réaménagement des enjeux et des mécanismes d'une politique progressiste s'est rapidement révélé impuissant à peser sur le cours d'une mondialisation qui n'a pas été libérale mais néolibérale. Les

---

<sup>20</sup>Ainsi démographes et économistes soutiennent-ils largement que cette peur n'est pas plus fondée en termes de pauvreté que de nombre. En effet, dans leur grande majorité, les candidats à l'émigration vers les pays développés ne sont ni les ressortissants des pays les plus pauvres ni les ressortissants les plus pauvres de leurs pays d'origine – en moyenne, ils sont même d'autant plus fortunés que leur pays est pauvre. Si, quant à elles, les migrations forcées – causées par des conflits régionaux ou locaux, des catastrophes naturelles, ou par les conséquences écologiques de la dégradation du climat – frappent bien le plus souvent des populations démunies, pour cette raison même, leurs victimes n'ont d'autre choix que celui de demeurer à proximité du lieu qu'elles ont dû quitter ; de là vient que les migrations internes au Sud s'avèrent nettement plus importantes que celles des migrants vers le Nord. Exemple de cet écart, la part des réfugiés présents dans les pays de l'OCDE : selon le HCR, en 2008, sur 11 millions de réfugiés répertoriés dans le monde, seuls 338.000 avaient trouvé asile dans les pays développés.



dérégulations qui ont présidé à l'édification de la nouvelle économie mondialisée ont en effet incité les gestionnaires de capitaux à pratiquer un mode de gouvernance davantage axé sur l'augmentation de la valeur actionnariale à court terme que sur la profitabilité pérenne des entreprises. Or le triomphe de cette culture du rendement et du crédit – plutôt que de la productivité et du profit – a provoqué un creusement des inégalités et une intensification de la précarité que les ébauches d'extensions des droits individuels – comme par exemple la notion de sécurité sociale professionnelle – n'ont pas été capables de contenir.

Pour conjurer les tensions sociales dont la culture néolibérale est porteuse, les gouvernements les plus engagés dans sa promotion ont successivement élaboré deux stratégies. D'abord, dès le début des années 1990, ils se sont efforcés de compenser la précarisation et de masquer la paupérisation des hommes et des femmes exclus de la distribution des dividendes en les invitant à emprunter les moyens de leur consommation mais aussi les attributs de leur ascension sociale : grâce au développement du crédit immobilier, l'accès à la propriété individuelle s'est ainsi imposé comme un instrument privilégié pour amener les salariés à embrasser la vision du monde des prêteurs dont ils dépendent.

Ensuite, et en particulier à partir de septembre 2001, l'antienne relative à l'opposition entre l'archaïque assistanat prodigué par l'État providence et l'aspiration moderne à une liberté acquise par l'emprunt s'est doublée d'une ritournelle sécuritaire de plus en plus obsédante. Tant la hantise d'un terrorisme nihiliste et globalisé que la projection des inquiétudes générées par la mondialisation des échanges sur la circulation des personnes ont en effet permis de substituer aux protections sociales désormais décréées hors de prix la promesse de sécurité offerte par le filtrage des frontières et l'intransigeance à l'égard des étrangers coupables de troubles ou soupçonnés d'abus.<sup>21</sup>

Entre 2001 et 2008, la montée des inquiétudes générées par la quête effrénée de la rentabilité à court terme des capitaux va conduire les gouvernants occidentaux – et notamment les membres du CE – à développer leurs deux stratégies conjuratoires : pour assurer la tolérance sociale de la précarité et des inégalités croissantes, il s'agira donc de favoriser l'accessibilité des emprunts – notamment par le biais de la titrisation des dettes – mais aussi d'élever la constitution de l'immigration clandestine au rang de problème de sécurité prioritaire – notamment par le biais de glissements et d'amalgames entre clandestins, trafiquants et terroristes.

C'est dès lors à la lumière de cette évolution que s'éclaire le contraste entre les deux types de textes européens cités plus haut. En effet, tandis que des documents d'analyses comme le rapport sur *L'emploi en Europe* et la Résolution parlementaire sur les « Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière » portent encore la marque de cette mondialisation libérale que les socio-démocrates se proposaient d'infléchir dans le sens du progrès social, pour leur part, les textes programmatiques impulsés par le CE, tels le Pacte sur l'immigration et l'asile et la directive « retour », attestent de l'importance prise par le volet sécuritaire et phobique du dispositif gouvernemental néolibéral.

---

<sup>21</sup> Voir à ce sujet Elspeth Guild, « Les étrangers en Europe, victimes collatérales de la guerre contre le terrorisme », in *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, sous la direction de Didier Bigo, Laurent Bonelli et Thomas Deltombe, Paris, La Découverte, 2009, pp. 138-150.

Quant aux gauches européennes de gouvernement, leur empressement à récuser les accusations d'archaïsme et de laxisme portées à leur encontre les a longtemps retenues de contester la modernité et le réalisme dont se parent leurs adversaires, respectivement en matière d'économie et de sécurité. Aussi ont-elles progressivement renoncé à défendre les régulations mais aussi les libertés requises pour tenir le pari d'une mondialisation conforme aux idéaux de la social-démocratie. Peut-on néanmoins envisager que la récente faillite de la culture du rendement et du crédit les incite à davantage d'audace? Jusqu'ici, cette question appelle une réponse mitigée.

Certains progressistes considèrent en effet que pour bénéficier de la demande de régulation et de protection suscitée par la crise, les socio-démocrates doivent se montrer offensifs sur la question sociale mais en revanche demeurer discrets sur celle des libertés, tout particulièrement pour ce qui relève du droit des étrangers : car au moment où le bien-fondé d'un « retour de l'État » est reconnu de toutes parts, il serait mal venu de mettre en cause des mesures supposément conçues pour réduire le sentiment d'insécurité des populations européennes.

Faut-il admettre qu'un pareil raisonnement est politiquement lucide ? Force est plutôt de constater qu'en opposant le besoin de régulation économique à la défense des libertés et, à l'inverse, en associant la demande de protection sociale à l'idéologie sécuritaire, il demeure assujéti à la culture néolibérale – qui à la différence du libéralisme s'accommode parfaitement d'un État fort – et s'avère par conséquent inapte à restaurer le crédit de la social-démocratie. On peut même avancer qu'aussi longtemps que les progressistes attachés à l'Europe n'oseront pas dénoncer la dérégulation des flux financiers et le traitement anxiogène des flux migratoires comme les deux versants d'un même dispositif politique, ils n'auront rien à attendre de bon du procès aujourd'hui intenté aux marchés et au laisser faire. Car à défaut de démystifier la menace du déferlement des clandestins savamment entretenue par le Pacte sur l'immigration et l'asile, le « retour de l'État » risque de dessiner un espace politique livré à l'opposition entre les droites autoritaires actuellement dominantes et les formations souverainistes dont le prolongement de la crise assurerait l'essor.

Par conséquent, pour les hommes et les femmes désireux de réhabiliter une culture progressiste, s'opposer fermement à la politique d'immigration menée par le CE est peut-être moins une question de courage que d'intelligence politique. Car si les nobles ambitions affichées par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile peuvent aider les progressistes à dénier que leur absence d'opposition à ce texte constitue une trahison de leurs valeurs, en revanche, la persistance des orientations définies depuis la fin du programme de Tampere est bien faite pour précipiter le déclin de la social-démocratie européenne.