

FICHES CONCOURS

QUESTIONS DE SOCIÉTÉ

www.pergama.fr

La politique de l'immigration

Septembre 2018



Ousmane Sow, homme africain

Les immigrés en France (6 millions, 9,1 % de la population), définis comme des résidents nés étrangers dans un pays étranger, qu'ils soient restés étrangers (3,6 millions) ou devenus français (2,4 millions), relèvent d'un droit spécifique (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

Un droit largement national

La politique de l'immigration relève en grande partie, en Europe, de choix nationaux, à l'exception de la politique de l'asile¹, où une politique européenne commune s'est mise en place.

Certes, hors asile, l'Union européenne impose certaines règles : d'abord celle relatives à la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen. En outre, les ressortissants communautaires bénéficient d'un droit à l'installation, à condition, cependant, en France, de disposer, au-delà d'une période de 3 mois, de ressources suffisantes. Aucune restriction n'est apportée à leur insertion professionnelle sauf à respecter le droit applicable aux professions réglementées.

Sur l'immigration en provenance de pays tiers non européens, l'article 79 du traité permettrait à l'Union de réglementer les conditions d'entrée et de séjour, les droits des ressortissants en séjour régulier et l'immigration clandestine. Toutefois, hors asile, les textes européens sont peu nombreux et laissent des marges de manœuvre aux États. La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité transpose ainsi les trois principales directives sur ce sujet : une directive retour de 2008 (qui, pour l'essentiel, fixe la durée maximale de rétention administrative des étrangers et permet, dans certains cas, l'interdiction de retour), une directive « sanctions » de 2009, qui prévoit le durcissement des mesures contre les

¹ Sur l'asile, voir fiche concours spécifique « Asile et droit d'asile », septembre 2018

employeurs de clandestins, et une directive carte bleue de 2009 qui prévoit l'accueil d'étrangers qualifiés. Par ailleurs, des textes sans valeur juridique (ainsi, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté en 2008 et les orientations stratégiques 2014-2020) évoquent l'intégration et les droits des résidents réguliers, l'accueil des étudiants et la lutte contre l'immigration illégale. L'Union a investi de plus en plus d'argent dans ce dernier domaine avec, en particulier, l'institution d'une agence chargée de la surveillance de ses frontières extérieures.

Au final, le droit de l'immigration relève largement de choix étatiques, même si le droit européen en fixe le cadre général, sauf pour l'asile où il est précis et contraignant.

Un droit de plus en plus restrictif malgré quelques améliorations

- Le droit de l'immigration est un droit instable et fiévreux : 22 lois ont été adoptées depuis 1980 (la dernière en date du 10 septembre 2018, 3 ans après la loi du 29 juillet 2015 réformant le droit d'asile et 2 ans après celle du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers). Dans son avis sur ce dernier projet, le Conseil d'Etat regrette de ne pas trouver, dans un contexte marqué par l'augmentation des flux migratoires, le reflet d'une stratégie permettant aux services publics de mieux remplir leur mission. C'est reconnaître que le droit de l'immigration s'adresse d'abord à l'opinion, majoritairement inquiète des menaces supposées pesant sur l'identité française. La dimension restrictive est, en tout cas, de plus en plus marquée, malgré, toutefois, quelques améliorations ;

- Le choix dominant est, de longue date, de réguler les flux : la France est un pays de vieille immigration (celle-ci date du XIXe siècle) mais les immigrés ont été assez rapidement soumis (dès 1917) à un régime d'autorisation de séjour. De 1945 à 1974, la pratique s'est assouplie : la main d'œuvre immigrée est alors recherchée par les entreprises qui vont parfois démarcher les travailleurs et régularisent ex post leur séjour. L'administration laisse faire. En 1974, avec la crise, l'immigration de travail est brutalement stoppée. L'immigration va alors peu à peu changer de visage : elle va devenir majoritairement familiale (par regroupement familial ou mariage) et continuer à augmenter. Dans ce cadre, les choix des 40 dernières années ont cherché :

- A encadrer strictement l'immigration de travail. L'administration depuis toujours évaluait la situation de l'emploi avant d'accorder un permis de séjour à ce titre : depuis 2008, elle a soumis l'acceptation de la demande à l'appartenance à une liste de métiers en tension, pour l'essentiel des métiers qualifiés ou très qualifiés ;

- A encadrer l'immigration familiale : si la Convention européenne des droits de l'homme proclame le droit à une vie familiale et si le Conseil d'Etat (arrêt Gisti, 8 décembre 1978) reconnaît que ce droit est « un principe général du droit » (= une règle non écrite qui ne figure dans aucun texte mais que la jurisprudence considère comme un principe suffisamment fondamental pour s'imposer à l'administration et aux pouvoirs publics), le droit des immigrés résidents à faire venir leur famille a été de plus en plus strictement encadré (durée de séjour, ressources minimales, taille de logement) ; de même, plusieurs lois ont, de 1993 à 2003, pris des mesures pour empêcher les mariages blancs ;

➤ A développer la « rétention administrative », régime de privation de liberté temporaire créé en 1981, non décidé par un juge (mais que celui-ci contrôle), mis en place pour pouvoir exécuter plus aisément les procédures d'éloignement forcé. Le régime n'est pas un régime de détention (la personne peut communiquer avec l'extérieur, rencontrer avocat et association d'aide, et surtout saisir le juge des libertés et de la détention de la décision de placement) mais c'est un régime de privation de liberté décidé pour des raisons administratives. Après plusieurs textes qui en ont allongé la durée maximale, la loi du 10 septembre 2018 porte celle-ci de 45 à 90 jours, avec toutefois un contrôle du juge prévu à certaines échéances et possible à tout moment, qui peut conduire à la remise en liberté.

En complément de cette politique restrictive, la loi du 24 juillet 2006 a marqué l'ambition de « passer d'une immigration subie à une immigration choisie ». Elle a institué une carte de séjour « Compétences et talents » (devenue ensuite « Passeports Talents »), valable au maximum 4 ans et renouvelable, pour faciliter l'accueil des étrangers de haut niveau, titre dont la loi du 10 septembre 2018 étend le champ. De même, depuis 2015, il est possible aux étudiants étrangers qui ont trouvé un travail en France d'y rester, à certaines conditions, les titulaires d'un master pouvant bénéficier d'une prolongation de séjour pour rechercher un emploi.

Toutefois, le slogan sur une « immigration choisie » relève, pour une part, de l'affichage : le nombre de titres « Compétences et talents » délivrés n'a jamais dépassé 300 par an mais, il est vrai, il n'en est pas de même pour le « Passeport-Talents (8000 créations en 2017). Surtout, si l'Etat peut librement maîtriser l'immigration de travail ou l'entrée des étudiants (à la réserve près des accords bilatéraux qui lui donnent parfois des obligations), il est tenu par les textes internationaux d'accepter l'immigration familiale et le droit d'asile. Certes, il peut tenter de les freiner, soit en les encadrant (immigration familiale) soit en décourageant certains demandeurs (cas de l'asile, avec des procédures de rétention et d'éloignement applicables, depuis la loi du 10 septembre 2018, aux « dublinés »². Il ne peut cependant les empêcher. Or, ces deux motifs d'entrée sont largement dominants : en 2017, ils expliquent 74 % des flux d'entrée en France, qui atteignent au total 165 000, hors étudiants.

Par ailleurs, dans le passé, pour « solder » la question de l'immigration clandestine et régler des cas humainement difficiles, des procédures de régularisation massive ont été adoptées (ainsi en 1981 et en 1997). Cette méthode n'est plus utilisée aujourd'hui (la position des pouvoirs publics s'est durcie) mais la loi a toujours prévu des régularisations au cas par cas, pour raisons humanitaires (familles avec enfants installée de longue date, conjoint d'une personne en situation régulière). Une circulaire (28 novembre 2012) encadre sur ce point les décisions préfectorales.

Un effort de stabilisation des immigrés de longue date

Depuis 1984, a été institué, pour les immigrés installés depuis longtemps, un titre de 10 ans automatiquement renouvelable : il permet, sauf incident grave, un séjour à vie. Aujourd'hui,

² Voir fiche concours « Asile et droit d'asile », septembre 2018

ce titre est largement dominant : sur 2,7 millions de titres de séjour recensés en métropole, 1,9 million sont des titres de longue durée.

La loi du 7 mars 2016 sur le droit des étrangers amplifie cet objectif : elle institue une carte pluriannuelle de 4 ans maximum qui peut être attribuée à tous les étrangers présents régulièrement depuis au moins un an en France, à condition qu'ils aient suivi les préconisations du contrat d'intégration républicaine signé lors de leur arrivée (voir ci-dessous, la politique d'insertion) : le but est de faciliter l'intégration des immigrés qui ont satisfait à des obligations d'insertion en leur donnant davantage de sécurité, mais aussi d'alléger le travail de renouvellement des titres en préfecture.

Un effort d'intégration limité

La politique d'intégration repose depuis 2007 sur un contrat, aujourd'hui contrat d'intégration républicaine. Celui-ci prévoit que les étrangers qui veulent s'installer en France bénéficient d'une information juridique et pratique préparatoire à la migration puis, après leur arrivée, d'un entretien avec un représentant de l'Office français d'immigration et d'intégration (OFII). Une formation civique est prévue (présentation des institutions et valeurs en France) et, si nécessaire, une formation linguistique de 200 heures. Obligatoire, destiné aux primo-arrivants, ce contrat, amélioré en 2016, peut donner droit, s'il est correctement suivi, au titre de séjour de 4 ans. Même joint à des actions complémentaires, d'ampleur au demeurant modeste (stages d'intégration, formations professionnelles, accueil des enfants non-francophones dans des classes spécifiques), le contrat s'avère insuffisant pour limiter les difficultés d'insertion sociales et économiques. L'OCDE, dans plusieurs études comparatives de 2012 et 2015, juge que la France intègre avec difficulté ses immigrés, d'autant que les enfants d'immigrés rencontrent des difficultés scolaires parfois marquées. En 2018, les pouvoirs publics ont décidé d'augmenter fortement la formation linguistique et civique mais, malgré les propositions d'un rapport parlementaire, n'ont pas souhaité s'engager dans un accompagnement systématique vers le logement et l'emploi, jugé trop coûteux. La politique d'insertion mériterait certainement davantage d'attention, d'autant que l'accueil n'empêche pas de fortes discriminations, mises en lumière par les études du Défenseur des droits ou de la DARES, en ce qui concerne surtout l'emploi ou le logement.

Les difficultés, les hésitations, le contexte politique

- La politique d'acquisition de la nationalité française, quoique différente de la politique de l'immigration, en est proche : elle favorise l'intégration des immigrés. En France, l'acquisition de la nationalité française s'opère par décret sous conditions de durée de séjour et de bonne intégration (avec une large marge d'appréciation des pouvoirs publics). Elle est aussi de droit, à 18 ans ou de manière anticipée, pour les descendants d'immigrés nés en France et y ayant résidé 5 ans entre 11 et 18 ans. Le « droit du sol » s'applique donc : avoir grandi et avoir été éduqué dans le pays donne droit à faire partie de la collectivité nationale. Celui-ci repose sur une conception civique : devient Français celui qui a construit des liens avec le pays. C'est un choix fort : il a été, un temps, contesté, notamment dans les années 2000. Il n'est plus aujourd'hui question de le remettre en cause ni de le réduire ;

- Les engagements internationaux de la France, qui l'obligent à accueillir les mineurs isolés dans les services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), sont mal respectés : les départements, qui gèrent l'ASE, se disant submergés, renvoient la balle à l'Etat, qui a fini par proposer un arrangement financier en 2018. Pour autant, depuis des mois sinon des années, certains mineurs sont abandonnés à eux-mêmes, dans des conditions préoccupantes ;
- L'OCDE a, dans un rapport 2017, critiqué les choix d'immigration économique, qui représente 17 % des flux d'entrée : si le titre « Passeport talents » se développe et répond à la demande d'une immigration qualifiée, pour les autres voies, l'OCDE relève un défaut de pilotage. La liste des « métiers en tension » qui ouvrent droit au séjour n'a jamais été actualisée, 15 % seulement des métiers inscrits sont encore en tension et, à l'inverse, des métiers effectivement en tension (restauration, service à la personne) n'y figurent pas. Les procédures sont complexes, peu claires, appliquées différemment selon les endroits, avec des effets dissuasifs sur les employeurs. Quant aux étudiants qui restent en France, une grande partie ne travaillent pas dans des secteurs en tension, ce qui imposerait une politique d'orientation plus efficace ;
- Le dispositif de rétention (25 300 personnes ont été mises en rétention en 2017, + 10 % par rapport à 2016) est fortement critiqué : dans son rapport d'activité 2017, la contrôleuse des lieux privés de liberté évoque des conditions d'accueil parfois indignes, des équipements dégradés, des locaux trop petits, des personnes sans aucune occupation très confinées. Les droits (droit à recours) ne sont pas toujours respectés. En outre, malgré plusieurs condamnations de la CEDH, la France continue à mettre des enfants (souvent jeunes) en centre de rétention (le nombre est passé de 41 en 2013 à 304 en 2017), ce qui est contraire aux engagements internationaux sur les droits de l'enfant. Enfin, la rétention, censée faciliter l'éloignement forcé, ne parvient pas à empêcher des résultats médiocres : en 2016, pour les ressortissants des pays tiers, 12 % seulement des mesures d'éloignement prononcées vers le pays d'origine ont été exécutées (26 % au total, en intégrant les retours des étrangers dans d'autres pays européens), la plupart du temps parce que le pays sollicité n'a pas souhaité reconnaître et reprendre son ressortissant³. L'allongement de la durée de rétention n'est en réalité guère utile : la moitié des expulsions ont lieu dans les 10 premiers jours de rétention et, au final, les juges ont, en 2016, relâché 40 % des personnes retenues.
- Enfin, la campagne présidentielle de 2017 a montré combien le thème de l'éventuelle réduction des droits sociaux des immigrés s'était banalisé : rappelons que, déjà, pour empêcher les abus, les étrangers (hors asile) en situation régulière n'ont pas droit au RSA avant 5 ans de séjour. La proposition de supprimer ou de réduire l'Aide médicale d'Etat (prise en charge des soins dispensés aux personnes à faibles ressources en situation irrégulière), pourtant symbole d'un droit universel aux soins, revient à chaque discussion du budget de l'Etat car son coût augmente (923 millions en 2018) et que, malgré tous les rapports d'inspection, elle est suspectée d'être laxiste. En 2017, certains programmes présidentiels ajoutaient le refus des prestations familiales, voire de toute protection sociale, pendant les premières années de séjour, ainsi que la limitation du droit du sol. Ces mesures auraient été inconstitutionnelles : reste que la politique de l'immigration s'inscrit sur fond de xénophobie, ce qui ne peut pas ne pas l'influencer.

³ Le ministre de l'Intérieur a annoncé une forte hausse des éloignements en 2017, notamment de demandeurs d'asile « dublinés »