

Le Monde

8 novembre 2022 (date de mise en ligne sur Le monde numérique)

https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/11/08/francois-heran-l-impuissance-de-la-politique-migratoire-ne-tient-pas-au-manque-de-volonte-ou-de-moyens-mais-a-la-demesure-des-objectifs_6149039_3232.html

François Héran, professeur au Collège de France : « Le débat public sur l'immigration en France est en décalage complet par rapport aux réalités de base »

TRIBUNE

François Héran

François Héran, professeur au Collège de France à la chaire Migrations et sociétés, rappelle, chiffres à l'appui, à quel point l'immigration est limitée, bien en deçà de la place qu'elle occupe dans l'espace public.

Le débat public sur l'immigration en France est en décalage complet par rapport aux réalités de base. De 2000 à 2020, selon les compilations de l'ONU, la part des immigrés dans la population mondiale a progressé de 62 %. Sans surprise, cette lame de fond touche aussi le continent européen : + 60 %. Les régions d'Europe qui ont connu les plus fortes hausses relatives de populations immigrées depuis l'an 2000 sont l'Europe du Sud (+ 181 %), les pays nordiques (+ 121 %), le Royaume-Uni et l'Irlande (+ 100 %), l'Allemagne et l'Autriche (+ 75 %), suivies du reste de l'Europe de l'Ouest (hors la France) : + 58 %. En revanche, la hausse est faible en Europe centrale ex-communiste (+ 12 %).

Dans ce tableau européen, la France occupe une position très inférieure à la moyenne : + 36 % d'immigrés en l'espace de vingt ans (avec ou sans l'outre-mer). Les immigrés représentent aujourd'hui chez nous 10,3 % de la population, [selon l'Insee](#). La hausse a démarré en 2000, après la longue stagnation des années 1974-1999. Nicolas Sarkozy a freiné un peu la tendance, mais sans l'inverser. Elle a suivi son cours d'une présidence à l'autre. Il est donc absurde, comme on le lit çà et là, d'imputer la montée de l'immigration au dernier président : aucun d'entre eux n'a pu contrecarrer une évolution inscrite dans une dynamique mondiale.

Une autre approche consiste à examiner non plus le nombre d'immigrés résidant en France, mais les titres de séjour délivrés chaque année par la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur. Leur nombre a augmenté de 37 % de 2005 à 2021, une hausse régulièrement pointée comme une dérive incontrôlée mais qui s'explique à 54 % par la migration estudiantine, à 27 % par la migration de travail (relancée depuis peu par le « passeport talent ») et à 24 % par la migration de refuge (la moindre des choses dans le contexte actuel). Objet d'une fixation obsessionnelle dans le débat public, la migration familiale n'est pour rien dans cette hausse, puisqu'elle a reculé de 10 % depuis 2005, tant le parcours est semé d'embûches. Le regroupement familial auprès des étrangers oscille autour de douze mille personnes par an, soit 4 % seulement de l'ensemble des titres.

Quant aux titres délivrés pour « liens personnels et familiaux » avec la circulaire Valls ou l'application de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (qui n'a rien de mécanique, contrairement à un mythe tenace), ils plafonnent à 11 000 par an et permettent de régulariser des personnes dont 40 % sont en France depuis dix ans, selon [l'enquête officielle Elipa 2](#). Ces deux catégories de titres stagnent depuis 2012, avec des effectifs modestes. En faire des « pompes aspirantes » responsables de la progression générale de l'immigration en France est tout simplement erroné. Telle est donc la situation de la France : un nombre d'immigrés en hausse, mais pas en pointe, une immigration familiale contenue, un essor important des étudiants internationaux, des régularisations en nombre limité.

Olivier Dussopt, le ministre du travail, vient d'annoncer ([Le Monde du 2 novembre](#)) de nouvelles régularisations par le travail, sans leur donner l'ampleur de celles décidées en Espagne l'été dernier ou pratiquées en Allemagne par le système de la « résidence tolérée ». La droite et l'extrême droite se sont aussitôt écriées que l'on allait créer un appel d'air, comme si la France était l'un des pays d'Europe les plus attractifs. Il n'en est rien. Ne parlons pas des migrants bloqués dans le Calais qui veulent rejoindre les côtes anglaises et fuient les « mises à l'abri » : c'est nous, en sous-traitants zélés des Britanniques, qui les retenons sur le territoire français. Ne parlons pas non plus des Européens qui bénéficient de la libre circulation : ils ne se bousculent pas chez nous, puisque nous sommes au 25^e rang des pays européens pour la proportion d'immigrés nés dans l'Union.

Proportions dérisoires de l'asile

Mais, objectent certains, ne sommes-nous pas les « champions de l'asile » en Europe ? S'agissant des grandes vagues d'exilés venus du Moyen-Orient, nous sommes loin du compte. Si l'on additionne les demandes d'asile et les relocalisations enregistrées par Eurostat en l'espace de sept ans, de 2014 à 2020, et si l'on fait l'hypothèse maximaliste que tous les déboutés restent, les effectifs accueillis en France en sept ans s'élèvent à 36 900 Syriens, 14 100 Irakiens et 49 300 Afghans, soit respectivement 3 %, 4 % et 8 % des demandes ou relocalisations enregistrées en Europe pour ces trois nations (contre 53 %, 48 % et 36 % en Allemagne). Proportions dérisoires quand on sait que la France concentre 15 % de la population de l'Union et 17 % de son PIB. Le « *tsunami migratoire* » dénoncé par Marine Le Pen à l'automne 2015 n'a pas eu lieu.

Certes, nous pouvons nous targuer d'avoir accordé en 2022 le bénéfice de la « protection temporaire » à plus de 100 000 Ukrainiens (chiffre atteint en juillet, qui a décliné depuis, en raison des retours), mais, là encore, cela représente 4 % seulement des exilés protégés à ce titre dans les pays européens non limitrophes de l'Ukraine. Beaucoup ont privilégié le sud de l'Europe où vivaient déjà leurs compatriotes. Ce sont d'abord les diasporas qui ont pris leur part de l'accueil.

C'est un paradoxe observé depuis 2015 : à l'échelle européenne, la France n'a jamais accueilli les grandes vagues de réfugiés (Syrie, Irak et Afghanistan) au prorata de sa population ou de sa richesse. En revanche, elle a pris un peu plus que sa part (18 %) dans l'enregistrement des demandes d'asile déposées dans l'Union par les ressortissants des autres pays : Côte d'Ivoire, Bangladesh, Guinée, Turquie, Albanie, Géorgie, Pakistan, Nigeria, Comores, RDC, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, tout pays où la situation des droits de l'homme reste complexe à diagnostiquer. Les trois quarts environ de ces demandes ont néanmoins été rejetées.

Vingt et une lois votées depuis 1990

Dans les dix dernières années, hors Covid-19, le taux moyen d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) était de 15 %, d'après les données de la direction générale des étrangers de France. Ce n'est pas l'assassinat de la petite Lola à la mi-octobre qui a mis la question à l'ordre du jour. Le taux de non-exécution est brandi de longue date comme un indicateur de l'inefficacité de la politique migratoire. Un rapport du Conseil d'Etat, de mai 2018, et un autre du Sénat, remis en octobre 2020, ont proposé de simplifier les procédures. En 2004, déjà, la juriste Danièle Lochak avait recensé dans la décennie précédente pas moins de onze circulaires des ministères de l'intérieur ou de la justice visant à améliorer le taux d'exécution des mesures d'éloignement. Les vingt et une lois votées depuis 1990 sur l'immigration et l'asile n'ont pas suffi à régler le problème. Croit-on que la 22^e y parviendra, sachant que l'obstacle majeur reste l'absence de laissez-passer consulaires et de titres de voyage ?

Lire aussi : Article réservé à nos abonnés [Faible taux d'éloignement des étrangers : pourquoi les OQTF sont difficiles à exécuter](#)

Nul ne peut se satisfaire de voir le contentieux des étrangers concentrer désormais la moitié du contentieux administratif en France. Encore faut-il s'interroger sur les ressorts d'une telle anomalie. La multiplicité des recours contre les OQTF démontre leur fragilité. On se contente de traiter les symptômes en essayant de prendre les recours de vitesse. Des conseillers ont même songé un temps à fusionner le juge de l'asile et le juge de l'expulsion : tel le dieu Janus planté à l'entrée du territoire, il aurait donné de la main droite et repris de la main gauche, et tout se serait passé dans l'ellipse à deux foyers de sa providence.

A cette solution irréaliste on préfère désormais le modèle allemand, à savoir déconcentrer la Cour nationale du droit d'asile auprès des cours administratives d'appel, quitte à accroître l'arbitraire des décisions en généralisant la formule du juge unique : exit l'assesseur du Haut-Commissariat aux réfugiés, exit l'assesseur nommé par le Conseil d'Etat.

Lorsque la loi Sarkozy de juillet 2006 créa [l'OQTF](#) actuelle, c'était déjà dans un but de simplification et d'efficacité. Le préfet pouvait prendre d'un coup plusieurs décisions : refuser le titre de séjour, ordonner la reconduite à la frontière, accorder ou non un délai de départ volontaire, déterminer le pays de retour, interdire tout retour pour une durée donnée. Peine perdue : un an plus tard, Brice Hortefeux demandait déjà à la commission Mazeaud de lui proposer de nouvelles mesures de simplification. On avait oublié que chacune des décisions composant une OQTF pouvait faire l'objet d'un recours séparé visant la compétence de l'autorité, la forme et le délai de la notification, l'erreur manifeste d'appréciation, etc. Le Conseil d'Etat l'a rappelé dans son rapport : on ne peut décider du sort des gens sans respecter un droit de recours et un minimum de délai.

Nous ne sommes plus au temps de la crise économique et morale des années 1930, quand la France expulsait par trains entiers plus de 100 000 Polonais, recrutés quinze ans plus tôt dans les houillères. Les entreprises les renvoyaient à leur guise, avec l'appui des préfets. Nul contentieux alors, puisqu'il n'y avait pas d'OQTF. Mais, entre-temps, un événement est intervenu – la seconde guerre mondiale –, avec le réveil des droits de l'homme, qui a permis d'élargir les compétences des juges en matière de contrôle des expulsions.

Pragmatisme plutôt que dogmatisme

Reste la question de fond. L'OQTF a-t-elle encore du sens quand elle s'obstine à expulser des personnes qui ont prouvé de facto leur aptitude à s'intégrer dans le système économique et dans la vie locale ? Le ministre de l'intérieur Gérald Darmanin le déplore : « *Il se passe parfois deux ans avant que la personne ne soit expulsable (...) Il ne faut pas laisser le temps de créer des droits qui viendraient contredire des décisions prises légitimement par les préfetures* » (*Le Monde* du 2 novembre). En condensant ainsi cet argument, M. Darmanin en fait ressortir l'absurdité : c'est l'aveu involontaire d'une politique visant à empêcher l'intégration. Or quel meilleur juge y a-t-il en matière d'intégration que le temps ? Si un jeune sous OQTF réussit à passer un CAP ou un BTS, s'il donne satisfaction à son employeur et rend service à la communauté locale, où est le problème ? Il y a des moments où le pragmatisme doit prévaloir sur le dogmatisme.

Lire aussi Article réservé à nos abonnés [Migrants : « Il est temps d'élever le débat et de changer de posture pour construire une politique respectueuse des droits fondamentaux »](#)

C'est au fond l'idée que le ministre du travail Olivier Dussopt a tenté de glisser dans l'entretien donné au *Monde*. Mais peut-il reprendre la main dans ce domaine depuis que la réforme d'avril 2021 a transféré du ministère du travail au ministère de l'intérieur la mission d'identifier les métiers « en tension » ? L'OCDE avait dénoncé en 2017 cette usine à gaz : les indicateurs officiels (issus d'une analyse des demandes non satisfaites par Pôle emploi) étaient trop volatils pour prédire la tension locale d'un métier pour l'année à venir, les employeurs des secteurs concernés (transport, entretien, services à la personne, restauration, tourisme, agriculture...) ne passaient pas par Pôle emploi ; seules les grandes entreprises pouvaient faire face à la bureaucratie exigée.

Aussi la plupart des directions régionales du travail avaient-elles renoncé aux indicateurs chiffrés censés identifier les métiers en tension : elles s'adressaient aux chambres des métiers et aux syndicats qui connaissaient le terrain (selon la méthode de concertation appliquée en Suisse, le pays qui avait imaginé dès les années 1970 le système des « métiers en tension »). La mise en place au printemps 2021 de « plates-formes interrégionales », permettant de postuler directement en ligne, a démantelé ce système. Il simplifie la tâche des entreprises, mais est-ce faire injure au ministère de l'intérieur de se demander s'il a les outils requis pour analyser à l'échelle locale les besoins du marché du travail ?

L'impuissance de la politique migratoire ne tient pas au manque de volonté ou de moyens, mais à la démesure des objectifs. Décréter que l'immigration « choisie » devra supplanter l'immigration « subie » (en oubliant l'échec flagrant de ce programme dans les années 2006-2011), annoncer la « réduction drastique » de tel ou tel flux migratoire, prétendre qu'on pourra suspendre le regroupement familial, inverser en France la courbe mondiale des migrations, tenir le pays à l'écart des grands mouvements de réfugiés, convaincre les nationaux de s'adonner au travail manuel, aligner les Etats de droit de l'Europe de l'Ouest sur le modèle illibéral de la Hongrie, résilier les engagements internationaux qui lient les sociétés démocratiques, faire croire enfin que la France serait davantage la France sans l'immigration... Autant de rêves immatures et voués à l'échec, parce qu'ils font fi des réalités les plus élémentaires. Ils traduisent un véritable déni d'immigration, comme il y a des dénis de grossesse. Si le gouvernement actuel ne partage pas cette idéologie nationaliste et isolationniste, il est temps pour lui de la combattre en changeant résolument de récit.

François Hérán est professeur au Collège de France, à la chaire « Migrations et sociétés ». Il est également directeur de l'Institut convergences migrations (CNRS).