

Immigration choisie, immigration subie : du discours à la réalité

Mouna VIPREY¹

*L*a France partage avec ses voisins européens un système migratoire caractérisé par un espace de libre circulation au sein de l'Union Européenne et par l'élargissement de l'aire de recrutement des nouveaux migrants, de telle sorte que se creusent les disparités entre les Etats membres et les pays tiers. L'Europe est devenue le premier continent des migrations, succédant à l'Amérique du Nord. Elle s'inscrit dans le champ d'une mondialisation des flux migratoires mais elle s'en différencie en ce sens qu'elle a toujours été une zone d'immigration et d'émigration.

En France, les réformes successives de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers additionnées aux discours médiatiques et politiques sur l'immigration, ont placé cette dernière au cœur de controverses scientifiques et politiques. A plusieurs reprises dans l'histoire française, les pouvoirs publics ont affiché leur volonté de restreindre l'immigration familiale et de contingentier l'immigration du travail. Que ce soit à la fin du XIX^e siècle, dans les années 1930, à la Libération, ou plus récemment, le discours distinguant les « bons » des « indésirables » ou « l'immigration voulue » de « l'immigration imposée » a toujours été monnaie courante. Une telle « planification bureaucratique » n'a pourtant jamais réellement produit ses effets dès lors que le patronat avait besoin de main-d'œuvre. Ainsi, malgré la suspension « provisoire » de l'immigration en 1974 aux travailleurs étrangers non UE, la main-d'œuvre étrangère continue à entrer dans des

1. Chercheure à l'IRES. En août 2008, avec Serge Slama (maître de conférences en droit public à l'université Evry-Val-d'Essonne) nous avons remis le rapport « La politique d'immigration dictée par les besoins économiques » dont le commanditaire était la Banque mondiale. Cet article emprunte quelques passages à ce rapport.

secteurs d'activité ne pouvant satisfaire leurs besoins sans l'apport de cette force de travail (*cf.* annexe).

Les politiques migratoires restent avant tout dictées par les besoins économiques du marché du travail. Dès le départ, les actifs étrangers ont été recrutés et retenus dans des secteurs d'activité qui ne trouvaient pas de main-d'œuvre autochtone suffisante. La présence importante et ancienne de la main-d'œuvre étrangère est par conséquent une donnée structurelle dans un certain nombre de branches. C'est la raison pour laquelle les gouvernements successifs n'ont eu de cesse d'alterner des politiques d'immigration accueillantes en période de plein emploi et des politiques restrictives et de contrôle en période de crise.

En revanche, la multiplication des lois restrictives visant à maîtriser l'immigration et même à tendre vers l'immigration zéro a eu pour effet de restreindre le droit au séjour de nombreuses catégories d'étrangers, de durcir les conditions du regroupement familial et surtout de conditionner l'octroi de nombreux titres de séjour de « plein droit » à l'exigence d'une entrée régulière.

Aujourd'hui et pour la première fois depuis la suspension de l'immigration du travail en 1974, le discours public en matière d'immigration repose non plus sur l'idée de cessation des flux d'immigration économique et de canalisation des autres flux (immigration familiale, mobilité étudiante, asile) mais sur la substitution d'une immigration dite « subie », c'est-à-dire reposant sur l'exercice d'un droit fondamental (droit à mener une vie familiale, droit d'asile, etc), à une immigration « choisie » strictement économique et dirigée vers les secteurs déficitaires en main-d'œuvre. Cette dialectique de l'immigration « choisie » *versus* immigration « subie » paraît constituer un point de bascule des politiques françaises en matière d'immigration comme la décision de suspension provisoire de juillet 1974 l'avait été.

En effet, dès son discours de juin 2005, Nicolas Sarkozy a souhaité, dans un contexte de mondialisation des flux migratoires et de « circulation croissante des cerveaux » que la France soit « désormais systématiquement la première en Europe pour proposer et bâtir une stratégie migratoire adaptée aux enjeux du monde contemporain ». Pour cela, il a appelé de ses vœux non seulement à retrouver la maîtrise quantitative des flux, par le développement des nouvelles technologies de contrôle, mais également par l'établissement de visas ². La promulgation le 24 juillet 2006 de la loi relative à l'immigration et à l'intégration vise à passer d'une immigration subie à une immigration choisie.

Plus encore, en juillet 2007, une lettre de mission du Président de la République adressée au ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de

2. A l'image des accords bilatéraux entre la France et la Roumanie (2005), le Mali (2006) et le Sénégal (2006) conclus alors qu'il était ministre de l'Intérieur.

l'Identité nationale et du Codéveloppement³ marque une constance renforcée des politiques françaises en matière d'immigration. Dans cette lettre de mission, il est explicitement dit : « Vous fixerez chaque année des plafonds d'immigration selon les différents motifs d'installation en France et vous viserez l'objectif que l'immigration économique représente 50 % du flux total des entrées à une fin d'installation durable en France. » Pour y parvenir, il lui est recommandé de s'inspirer de la politique entreprise au Canada ou en Grande-Bretagne en examinant les candidatures à l'immigration au regard d'un certain nombre de critères, « y compris d'origine géographique, et déterminant en conséquence des priorités ». Autrement dit, pour la première fois, la France s'apprête *a priori* à utiliser des critères de sélection ethnico-raciaux pour l'immigration économique.

Dans le même temps, de nombreuses voix s'élèvent pour réclamer un recours aux travailleurs étrangers qualifiés, au risque du pillage des cerveaux. Certains pays, comme le Canada et les Etats-Unis, la Grande Bretagne et l'Allemagne, ont mis en place des dispositifs officiels pour sélectionner l'entrée des travailleurs qualifiés (Viprey, 2003). Ce système n'a pas été institutionnalisé en France, où il n'existe qu'à titre dérogatoire.

L'appel, pendant de nombreuses décennies, à la force de travail étrangère et à l'inverse, l'arrêt officiel de l'immigration de travail, sont avant tout le reflet de l'utilisation des travailleurs étrangers comme variable d'ajustement du marché du travail. Le discours actuel « immigration choisie/immigration subie » constitue-t-il un tournant en matière de politique migratoire française ou s'inscrit-il dans une longue tradition française en matière d'immigration où les gouvernements successifs ont tâtonné entre des politiques de recours aux travailleurs étrangers et des politiques restrictives ?

L'objectif de cet article est de montrer le décalage qui existe entre le discours de l'« immigration choisie » *versus* « immigration subie » et la réalité. Il s'agira, d'une part, de montrer que pendant de très nombreuses décennies la politique d'immigration a oscillé entre « ouverture » et « fermeture » des frontières et d'autre part, de montrer que la construction politique d'une opposition entre immigrations « choisie » et « subie » est incohérente dans la logique et infondée empiriquement.

I. La genèse d'une politique d'immigration sélective

L'histoire de la main-d'œuvre étrangère est très ancienne mais ce n'est qu'à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle qu'une immigration massive se substitue à l'immigration traditionnelle, peu nombreuse et de qualité,

3. La dénomination même d'un ministère, regroupant sous une même direction ministérielle quatre domaines hétéroclites et jusque-là éclatés entre différents ministères (de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de l'Intégration, de la Coopération, de la Culture, de l'Education nationale, etc.) a provoqué une importante polémique et renvoyé à un important passif de l'histoire française en la matière.

et qu'apparaissent les caractères permanents d'un phénomène qui marque profondément l'évolution économique et démographique du pays. L'appel à la main-d'œuvre étrangère a d'abord été nécessaire dans la mesure où les structures démographiques de la population française ne permettaient pas l'accroissement de sa composante active indispensable pour répondre aux exigences du marché afin de maintenir un taux de croissance économique soutenu. La fonction de l'immigration en France ne s'est pas limitée à sa dimension économique et la dimension démographique lui a toujours été sous-jacente. Cela s'est d'ailleurs traduit dans les politiques migratoires qui favorisaient à la fois l'entrée des travailleurs et celle de leurs familles, bien que cette opportunité reconnue à l'origine par le législateur n'ait que peu été utilisée au départ par les travailleurs immigrés eux-mêmes. La suite sera tout autre.

1.1. Alternance entre recours aux travailleurs étrangers et protection du travail national : un véritable tournis institutionnel

La France aborde la révolution industrielle dans des conditions bien particulières au regard de la question de l'immigration. Elle devient une nation importatrice de main-d'œuvre à la recherche de politiques de gestion de cette force de travail. La crise des années 1930 va provoquer une série de mesures visant à protéger le marché national du travail. Dès 1931, avec le retournement de conjoncture, la solution retenue est d'abord de réduire de façon drastique les recrutements collectifs. Cette période est aussi marquée par les premiers licenciements massifs de travailleurs étrangers célibataires ou de travailleurs temporaires peu qualifiés venant de pays n'ayant pas signé de convention d'immigration avec la France. L'objectif devient alors non seulement d'empêcher l'entrée de nouveaux travailleurs étrangers, mais également de renvoyer dans leur pays d'origine une partie des étrangers sans emploi.

Dans un contexte de xénophobie montante et entretenue apparaît alors la dialectique du « bon » et du « mauvais » immigré. Les refoulements à la frontière et les expulsions deviennent fréquents. La loi du 10 août 1932 « protégeant la main-d'œuvre nationale » a pour objectif de fixer le nombre de travailleurs étrangers en fonction des besoins de chaque branche d'activité. Désormais, le travailleur étranger doit bénéficier d'une autorisation de travail. L'employeur ne respectant pas les quotas peut être verbalisé et payer une amende par travailleur irrégulièrement occupé.

Les décrets-lois de 1938 rendent l'exercice de toute activité professionnelle par un étranger conditionnée à la possession d'une carte de séjour spécifique et, par ailleurs, tout étranger souhaitant changer d'emploi doit demander une nouvelle autorisation, ce qui suppose un nouvel examen de sa situation. Le régime de Vichy a préservé ce dispositif et y a additionné

« un ensemble de mesures rendant possible une politique de persécution raciale systématique » (voir notamment Spire, 2005). Comme le résume Gérard Noiriel, « on est passé de l' "immigration choisie" à l' "immigration jetable" sous les applaudissements de l'opinion publique. La majorité des Français paraît alors convaincue qu'il suffit de faire payer les étrangers pour sortir le pays de la crise » (Noiriel, 2007).

Le 2 mars 1945, devant l'Assemblée consultative, le Général de Gaulle rappelle que « la France, hélas ! manque d'hommes et ce vide terrible se fait sentir, non seulement quant au nombre brut, mais encore quant à la qualité ». Il préconise en conséquence (...) d'introduire au cours des prochaines années, avec méthode et intelligence, de bons éléments d'immigration dans la collectivité française » (Ponty, 2004).

Les ambiguïtés de ce discours témoignent des luttes d'influence qui existaient au sein de la France à cette époque. Au sein du Haut comité consultatif de la famille et de la population, Georges Mauco⁴ ou Louis Chevalier⁵ veulent imposer une conception « ethnique » de la politique de l'immigration (Weil, 2008). Ainsi, sous cette influence, de Gaulle adresse le 12 juin 1945 au garde des Sceaux une lettre s'en remettant à l'avis du Haut comité et insistant sur le fait « de subordonner le choix des individus aux intérêts nationaux dans le domaine ethnique, démographique, professionnel et géographique ». Sur le plan ethnique, il propose de « limiter l'afflux des Méditerranéens et des Orientaux qui ont depuis un demi-siècle profondément modifié la composition de la population française » en donnant désormais la « priorité » aux « naturalisations nordiques (Belges, Luxembourgeois, Suisse, Hollandais, Danois, Anglais, Allemands, etc.) ». Il estime néanmoins ne pas devoir « aller jusqu'à utiliser, comme aux Etats-Unis, un système rigide de quotas ».

Le Centre d'action et de défense des immigrés (CADI) élabore en 1944 un projet de statut des étrangers et des naturalisés, projet très audacieux, qui a dessiné, avec trente années d'avance, la condition juridique de l'étranger et la politique de naturalisation qui s'imposera à la fin des années soixante-dix (Spire, *op cit.*). Toutefois, c'est finalement un projet de « compromis républicain », qui est adopté : l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Cette ordonnance repose sur un système de contrôle strict des introductions de nouveaux travailleurs étrangers. Deux innovations significatives apparaissent : la première dissocie le titre de séjour et le titre de travail afin de permettre à chaque ministère (Intérieur et Travail) d'exercer un contrôle suivant ses propres critères ; la seconde confie le monopole du recrutement

4. Il est considéré comme le meilleur expert de l'immigration lorsqu'il publie en 1942 dans la revue *L'Ethnie Française* un article intitulé « L'immigration étrangère en France et le problème des réfugiés ». Cet article est raciste et antisémite. Quelques années plus tard, Georges Mauco en niera la paternité.

5. Auteur d'un ouvrage publié en 1948 par l'Institut national d'études démographiques et intitulé *Le problème démographique nord-africain*.

et de l'introduction en France des travailleurs étrangers à un établissement public, l'Office national de l'immigration (ONI), et subordonne le droit au séjour à la production d'un contrat de travail dûment visé par les services de l'emploi. Par ailleurs, l'accès à l'ensemble du secteur public est conditionné à la possession de la nationalité française ⁶.

Pour autant, dès fin 1945, afin de remédier à l'insuffisance de main-d'œuvre à laquelle se heurte l'économie en pleine reconstruction puis en pleine croissance, l'Etat encourage officiellement et massivement l'immigration. La perspective de faire contribuer les étrangers au redressement démographique est également présente et l'immigration familiale admise. Cependant, dès juillet 1949, l'emploi de la main-d'œuvre étrangère ne peut être envisagé qu'à défaut de main-d'œuvre nationale. Un arrêté prévoit formellement la procédure de « compensation nationale » au bénéfice des travailleurs français. Désormais, avant d'attribuer ou de renouveler une carte de travail temporaire à un étranger, le personnel des bureaux de la main-d'œuvre doit diffuser une offre d'emploi au niveau départemental, puis régional et ensuite national afin de vérifier que le poste demandé n'est pas susceptible d'être occupé par un travailleur français (Spire, *op cit.*).

A nouveau, dès le redémarrage de l'activité économique au milieu des années 1950, cette procédure est critiquée, le recours aux travailleurs étrangers reprend et acquiert une nouvelle vigueur à partir de 1954. A partir de 1956, les besoins de main-d'œuvre font tomber en désuétude la « compensation nationale » jusqu'à sa réactivation à la fin des années 1960 et au début des années 1970 avec le développement du chômage de masse.

1.2. Trois décennies de tentatives de régulation des flux d'immigration

Les années 1970 marquent un tournant dans la politique migratoire. La priorité est désormais non seulement d'empêcher l'introduction de travailleurs étrangers, mais aussi d'essayer de faire diminuer le nombre d'étrangers établis en France. Face aux difficultés économiques liées au « choc pétrolier » de 1973 et à la récession généralisée, le gouvernement décide, par une circulaire du 5 juillet 1974, la suspension temporaire des entrées des travailleurs étrangers et de leurs familles.

Un décret du 21 novembre 1975 est venu introduire dans le Code du travail un système d'opposabilité de la situation de l'emploi « présente et à venir dans la profession demandée et dans la région considérée ». Ce mécanisme, toujours en vigueur actuellement, permet aux directions

6. C'est le cas pour les fonctionnaires mais également pour les établissements publics de l'Etat ou des entreprises à statut (EDF-GDF, RATP, SNCF, etc.). Par extension est aussi réservé aux nationaux l'ensemble des professions réglementées, que ce soit dans le secteur médical ou bien dans le secteur libéral. Aujourd'hui encore, ce sont plus de 6 millions d'emplois qui demeurent fermés aux étrangers. Voir notamment CERC-Association, 1999 et GELD (2000).

départementales du travail d'opposer les statistiques locales du chômage aux employeurs souhaitant embaucher des travailleurs étrangers. Ainsi, après plusieurs tentatives de redéfinition du statut des étrangers par voie de circulaires puis de décrets, c'est désormais le Parlement qui va s'atteler à l'ordonnance de 1945.

La suspension de l'immigration du travail en 1974 a provoqué de manière corrélative une forte baisse du regroupement des familles de résidents étrangers. La loi du 10 janvier 1980 est élaborée dans ce contexte de durcissement des politiques d'immigration. Cette première modification d'ampleur de l'ordonnance du 2 novembre 1945 constitue le basculement des politiques d'immigration dans un « volet policier » (Lochak, 1997).

En 1981, le gouvernement nouvellement désigné procède à une régularisation massive d'immigrés en situation irrégulière : 130 000. Plus de 95 % des étrangers avaient un emploi, pour l'essentiel dans le BTP, l'hôtellerie, la restauration, l'agriculture et les services domestiques. Le gouvernement a souhaité en parallèle organiser la maîtrise des flux migratoires. Il confirme alors que les étudiants étrangers n'ont pas vocation à rester en France à l'issue de leurs études et ne peuvent donc pas, en principe, accéder à un statut de salarié dès lors que la situation de l'emploi leur est opposable (Slama, 1999). Seules certaines catégories d'étrangers qualifiés parviennent alors à obtenir un changement de statut : soit en raison d'un haut degré de qualification et d'un haut niveau de salaire, soit en raison de la spécificité de certains emplois et du manque de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs de l'administration (médecins contractuels dans les hôpitaux publics, maîtres auxiliaires dans les établissements d'enseignement secondaire, etc.).

La victoire du Front national à Dreux en 1983 marque indéniablement un tournant en matière d'approche de l'immigration. A l'issue du Conseil des ministres du 31 août 1983, le Président de la République affirme qu'il doit « protéger l'emploi des Français » (Lochak, 1985). La secrétaire d'Etat chargée de l'immigration et de la population décide alors d'appliquer plus strictement les dispositions du Code du travail permettant d'opposer la situation de l'emploi, puis rétablit un système « d'aide au retour » mais, cette fois-ci, sur la base d'accords bilatéraux avec les pays d'origine. En 1984, la loi n° 84-622 instaure un titre unique de séjour de dix ans, dissocié du titre de travail. Dans le même temps le gouvernement propose à nouveau une aide à la réinsertion des travailleurs étrangers dans leur pays d'origine.

A peine revenue au pouvoir, la majorité issue des élections législatives de mars 1986, marquée par la poussée du Front national, s'attelle à une nouvelle réforme de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Elle prend alors une série de mesures ayant un effet déstabilisateur marqué sur la population immigrée. La loi du 9 septembre 1986 (dite loi Pasqua), relative aux

conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, restreint l'accès à la carte de résident et facilite les expulsions d'étrangers en situation illégale. Mais au-delà du texte, ce sont les pratiques préfectorales qui évoluent. Appliquée strictement, l'ordonnance de 1945 ainsi modifiée constituera un mécanisme implacable de fabrication de sans-papiers. C'est à cette époque également que le gouvernement décide de rétablir l'obligation du visa d'entrée sur le territoire français pour tous les étrangers qui en étaient jusque-là dispensés. Cette obligation est toujours en vigueur pour les ressortissants des pays dits « à risque migratoire » (Lockack, 1997).

La seconde élection de François Mitterrand, en mai 1988, ne symbolisera pas une rupture franche avec la politique menée par le gouvernement sortant. En 1998, l'Office national d'immigration devient l'Office des migrations internationales ⁷. En 1989, le gouvernement Rocard présente au Parlement un projet de loi abrogeant les dispositions les plus « pernicieuses » de la loi Pasqua. Ceci étant, dès l'année suivante, le Premier ministre Rocard déclare « Je pense que nous ne pouvons pas héberger toute la misère du monde, que la France doit rester ce qu'elle est, une terre d'asile politique (...), mais pas plus. » Ainsi, entre 1989 et 1993, l'ordonnance de 1945 connaîtra des modifications restrictives. La loi du 31 décembre 1991 aggrave les sanctions encourues pour les délits d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers. Celle du 6 juillet 1992 permet de maintenir jusqu'à vingt jours dans les « zones d'attente » des ports et aéroports, les étrangers non admis sur le territoire ainsi que les demandeurs d'asile, le temps que le ministre de l'Intérieur vérifie que leur demande n'est pas « manifestement infondée ».

L'immigration est devenue une préoccupation centrale pour tous les gouvernements, source de débats, de polémiques et de modifications juridiques incessantes. Le second gouvernement de cohabitation issu des élections législatives de mars 1993, par la voie de son ministre de l'Intérieur, adopte un discours particulièrement dur reposant sur la thématique de « l'immigration zéro ». Ainsi, la loi du 24 août 1993 restreint le droit au séjour de nombreuses catégories d'étrangers, durcit les conditions du regroupement familial, conditionne l'octroi de nombreux titres de séjour de « plein droit » à l'exigence d'une entrée régulière ⁸.

Les dispositions de la loi du 24 avril 1997 renforceront la dimension répressive de la législation et accroîtront la précarité du séjour des étrangers en situation régulière. Le 26 novembre 2003, la loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité modifie à nouveau le statut des étrangers en conditionnant la délivrance de la carte

7. En 2005 ses attributions sont reprises par l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

8. Pendant l'été 1996, des manifestations en faveur de la régularisation des « sans-papiers » aboutissent à l'occupation de plusieurs bâtiments publics. En août, à Paris, la police expulse par la force des Africains qui occupent l'église Saint-Bernard. En avril 1997, la loi Debré est abrogée.

de résident à un critère d'intégration. Ce durcissement de la législation se fait au détriment des droits fondamentaux des étrangers qui se retrouvent en situation irrégulière par un refus de l'administration de régulariser leur situation ou de renouveler leur titre de séjour.

II. L'immigration de travail choisie et par quotas : un mythe ?

Aujourd'hui, la philosophie de la politique d'immigration repose sur le credo qu'il ne faut « plus penser les questions migratoires avec les mêmes concepts qu'en 1974 » mais « passer d'une immigration subie à une immigration choisie ⁹ » en assurant un meilleur équilibre entre l'immigration de travail et l'immigration de droit. Cette construction est avant tout politique car il ne s'agit nullement de rejeter l'immigration dans son principe ; c'est une manière de conjuguer fermeté politique et exigences économiques.

Toutefois, cette construction politique dichotomique entre immigration « choisie » et « subie » est incohérente et infondée empiriquement. La première est par définition une immigration de travail et la seconde concerne avant tout l'immigration familiale dont une large partie accède au marché de l'emploi. Il est irrationnel de vouloir inscrire des logiques économiques et familiales dans deux mondes qui ne se croisent pas.

Si la suspension « provisoire » de l'entrée de travailleurs étrangers en 1974 visait à « fixer d'une façon rationnelle le contingent à venir » et était présentée comme la « volonté affirmée d'améliorer profondément le sort des étrangers travaillant en France (...) en instaurant un véritable statut des étrangers (...) gage d'une intégration réussie (Laurens, 2006) », la politique mise en œuvre actuellement repose sur une inversion du paradigme dominant depuis 1974. L'immigration économique constitue désormais l'immigration voulue alors que depuis plus de trente ans, elle était insidieusement présentée, notamment sous l'influence du Front national, comme responsable du chômage endémique en France. Désormais, l'immigration familiale ou d'asile semble constituer un fardeau pour la France et non plus l'exercice normal d'un droit.

II.1. Une politique d'immigration de travail sélective assumée et maîtrisée ?

L'immigration est traitée de plus en plus au niveau de l'Union européenne, qui adopte en 2003 une directive sur le regroupement familial et tente d'harmoniser les politiques d'immigration des pays membres. En France, depuis la présentation du projet de loi relatif à l'immigration en 2003, Nicolas Sarkozy développe constamment dans ses discours la distinction

9. Extraits du discours de N. Sarkozy prononcé à la Convention de l'UMP sur l'immigration le 9 juin 2005.

entre l'immigration « que nous subissons, comme le regroupement familial et les demandeurs d'asile », à laquelle on peut imposer des exigences, et l'« immigration choisie (...) en fonction des besoins de notre économie et de nos capacités d'intégration », qu'il convient d'encourager.

La volonté politique désormais affichée est de se donner la possibilité « de mieux organiser et choisir les flux migratoires » par la reconnaissance « au Gouvernement et au Parlement du droit de fixer chaque année, catégorie par catégorie, le nombre des personnes admises à s'installer sur le territoire » avec pour objectif d'atteindre une proportion de 50 % d'immigration économique.

Le système de régulation des flux migratoires mis en œuvre depuis 1974 a été qualifié de « contre-productif », car il repose « sur l'interdiction presque totale de l'immigration économique, afin de ne pas aggraver la situation du chômage, et sur la stricte limitation des flux aux réfugiés et au regroupement familial »¹⁰. Officiellement, l'immigration en France est stoppée. Comme il n'y a plus, en principe, d'immigration économique depuis 1974, le flux du regroupement familial aurait dû se tarir de lui-même également. Néanmoins, selon Nicolas Sarkozy, « la réalité n'a rien à voir avec cela. Depuis 1974, les flux migratoires n'ont jamais cessé. Ils ont pris une ampleur considérable entre 1997 et 2002, puisque l'immigration légale a augmenté de 70 %, tandis que l'immigration illégale, alimentée par l'explosion de la demande d'asile, a atteint des seuils jamais égalés par le passé ». Entre 1997 et 2002, le gouvernement paraît avoir davantage favorisé l'immigration qualifiée, d'une part en facilitant l'entrée des étudiants étrangers en France et d'autre part, en permettant la régularisation des sans-papiers. Par ailleurs, le gouvernement a ouvert, selon les besoins, par voie d'instruction ministérielle les secteurs déficitaires (infirmières, bûcherons, informaticiens, etc.) (voir Brun, 2003, mais également Math *et al.*, 2006).

Selon N. Sarkozy toujours, « l'immigration de travail, celle qui répond à des besoins identifiés de notre économie, représente actuellement 5 % des flux migratoires, contre 95 % pour l'immigration dite de droit, c'est-à-dire l'immigration familiale et l'asile. Cette immigration de droit pèse tout autant sur le marché du travail que l'immigration économique, puisque les étrangers qu'elle concerne ont le droit de travailler ». Face à cette situation, le remède proposé est d'une part, que le Parlement et le gouvernement français fixent chaque année le nombre maximal de personnes qui seront

10. Voir la lettre adressée par Nicolas Sarkozy en juin 2005 à Patrick Weil, chercheur au CNRS, en réaction à ses critiques dans la presse du concept d'« immigration choisie ». Pour le ministre de l'Intérieur, contrairement à ce que prétend le chercheur, limiter l'immigration au titre du regroupement familial n'est pas anticonstitutionnel. « Aucune norme constitutionnelle ne prévoit que la France doit accepter dans n'importe quelle condition tous les immigrés qui ont une raison personnelle de vouloir s'installer dans notre pays », écrit Sarkozy, qui poursuit : « On me faisait les mêmes observations lorsque j'ai annoncé mon intention de faire passer de 12 à 32 jours le délai de rétention administrative. Il ne s'agit pas d'arrêter le regroupement familial, mais de le maîtriser. »

autorisées à entrer en France ; et d'autre part, que ce plafond soit décliné « catégorie par catégorie », c'est-à-dire que le gouvernement et le Parlement doivent décider de la part souhaitée de l'immigration économique par rapport à l'immigration familiale.

Les statistiques disponibles nous permettent de montrer le dépassement d'une construction politique qui voudrait que l'immigration économique soit choisie et utile à la France, et l'immigration familiale, un fardeau. Les migrations familiales sont prépondérantes dans la plupart des pays occidentaux mais ce phénomène est particulièrement marqué en France. Les mouvements migratoires y concernent principalement les séjours dans le cadre des migrations familiales (regroupement familial, membres de familles de Français, mariages mixtes, réfugiés ou d'apatrides, entrées au titre de la vie privée et familiale, essentiellement des ascendants et collatéraux) ou humanitaire (étrangers malades).

La politique assez active menée depuis 2003 a consisté, sans augmenter le flux global de migrants, à canaliser l'immigration de droit. La France a enregistré relativement peu de migrations permanentes spécifiquement à des fins d'emploi ¹¹. Cependant, nous ne pouvons pas restreindre l'immigration professionnelle aux seules entrées directes sur le marché du travail (tableau 1).

Tableau 1. Entrées sur le marché de l'emploi des ressortissants de pays tiers

	Entrées directes	Entrées indirectes	Entrées différées	Total
1990	19 100	26 800	24 500	70 400
1995	6 100	15 300	27 200	48 600
2000	6 400	29 800	25 200	61 400
2001	9 200	35 800	24 100	69 100
2002	8 000	50 900	20 300	79 200
2003	6 900	64 900	20 300	92 100
2004	6 900	61 400	17 300	85 600
2005	8 900	58 400	17 300	84 600
2006	10 400	59 700	17 300	87 400

Sources : Estimations réalisées à partir des statistiques de l'INSEE, l'OFPRA et l'ANAEM.

Depuis la mise en place de titres uniques autorisant à la fois le séjour et le travail (loi du 17 juillet 1984), il est impossible de connaître de manière précise le nombre d'étrangers qui accèdent chaque année au marché du

11. Les migrations de travail représentent plus de 40 % des flux de long terme au Portugal ou en Espagne, nouveau pays d'immigration, mais aussi en Suisse et au Royaume-Uni qui ont adopté au cours des années récentes une politique migratoire ostensiblement orientée vers les besoins du marché du travail.

travail. Seul l'effectif des étrangers entrés en France au motif d'une activité professionnelle est connu, le nombre d'étrangers arrivés pour un autre motif et qui accèdent au marché du travail par la suite est inconnu. Pour essayer d'approcher la réalité statistique en la matière, seules des estimations sont utilisées. Par ailleurs, à ces entrées permanentes sur le marché du travail, pour une estimation exhaustive, il faudrait additionner les migrations de travail à caractère temporaire (saisonniers, étudiants, etc.) (voir Léger, 2008).

Par conséquent, aux entrées directes de ressortissants étrangers arrivant en France pour exercer une activité professionnelle, il faut impérativement additionner au moins les entrées indirectes d'étrangers sur le marché de l'emploi l'année même de leur arrivée en France à un autre titre que l'exercice d'une activité professionnelle (regroupement familial par exemple) et les entrées différées qui concernent les étrangers déjà présents sur le territoire français mais qui n'étaient pas encore sur le marché du travail.

Si les étrangers admis au séjour au titre des migrations familiales représentent toujours le principal motif d'entrée¹² à caractère permanent sur le territoire français, depuis 2005, leur nombre est à la baisse. Alors que l'ensemble des migrations à caractère durable vers la France diminue de plus de 8 %, entre 2005 et 2007, les migrations à caractère professionnel augmentent au cours de cette période (tableau 2).

Tableau 2. Répartition de l'immigration durable en provenance des pays tiers selon le motif de la carte de séjour

	2005	2006	2007
Professionnel	17 037	17 662	20 389
Familial	102 984	105 474	95 146
Humanitaire	23 045	17 257	15 865
Autre	15 649	15 369	13 163
Ensemble	158 715	155 762	144 563
Part du motif professionnel	10,7 %	11,3 %	14,1 %

Source : MIINDS-DSED.

L'immigration pour motif familial n'est pas exclusive d'une immigration de travail, puisque la quasi-totalité des titres délivrés pour de tels motifs (carte de résident, carte de séjour temporaire « vie privée et familiale ») ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

12. L'importance de cette immigration familiale n'est pas une spécificité française mais constitue un phénomène général à l'ensemble des pays de l'OCDE même dans ceux qui connaissent une forte immigration de travail comme les États-Unis.

Le nombre de premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers est en baisse depuis 2003¹³. La courbe des entrées à vocation permanente en France commence à s'inverser. Si la part relative du travail dans l'immigration durable en provenance des pays tiers s'est accrue entre 2005 et 2007, c'est avant tout à cause de la baisse des cartes de séjour pour motif familial (Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration, 2009). De plus, l'immigration du travail qui semble augmenter demeure relative car elle est liée à des changements de statut sur place ou à des assouplissements à l'égard des nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Dans une étude réalisée par l'IRES pour la Direction de la population et des migrations, il a été déterminé que près de la moitié des « introductions » étaient en réalité liées à des changements de statut d'étudiants, déjà présents en France, vers le statut de « salarié » ou « travailleur temporaire » (Math *et al.*, 2005).

Pour Jean-Pierre Garson, responsable de la division Migrations internationales de l'OCDE, porter de 7 % à 50 % du flux total d'entrées annuelles le nombre d'immigrés économiques est « difficilement » réalisable car si, « à court terme, un gouvernement peut, au mieux, retarder l'immigration familiale en durcissant les critères d'entrée (...) c'est le marché du travail qui détermine l'importance des migrations à des fins d'emploi ». Pour lui, « le gouvernement peut décider les modalités mais pas le volume, sauf à fixer des quotas fondés sur les besoins du marché du travail. Nous savons qu'en France, ces besoins sont limités et les réserves de main-d'œuvre inemployée ou sous-employée sont encore importantes. Le risque est grand de se couper du potentiel de futurs travailleurs par le biais de l'immigration familiale et de décourager notamment la venue de migrants qualifiés, car toute immigration de travail entraîne de l'immigration familiale et le fait de fixer des plafonds suscite la méfiance des immigrés sur la situation qui leur sera réservée »¹⁴.

Plus encore, on peut aussi se demander si l'on peut attirer des travailleurs étrangers en les empêchant de venir avec leur conjoint et enfants. Relayée par les médias, l'opposition entre immigration subie et l'immigration choisie tend inévitablement à assimiler l'étranger arrivé *via* le regroupement familial à un intrus, un indésirable, un poids pour les comptes sociaux, etc. Cette opposition est fallacieuse et remise en cause dans les faits.

13. Le chiffre exact des migrations est devenu problématique et difficile à évaluer d'une part par le fait que les émigrants ne déclarent que très rarement leur départ du territoire français et d'autre part, parce que depuis 2003, les étrangers venus des anciens pays de l'Europe des 15 ne sont plus détenteurs d'un titre de séjour et ne sont pas donc comptabilisés dans les chiffres des migrations. Les données ne concernent que les flux d'immigration permanente hors-EEE et ne permettent pas de connaître avec précision le au motif de l'admission.

14. Voir « La France risque de décourager les migrants qualifiés », *Le Monde*, 11 juillet 2007.

II.2. les quotas d'immigration : entre inconstitutionnalité et réalité

La politique menée jusqu'en 2006 rappelle la logique sélective et assimilationniste déjà présente lors de l'élaboration de l'ordonnance du 2 novembre 1945 à la Libération, lorsque le général de Gaulle souhaitait l'introduction « au cours des prochaines années, avec méthode et intelligence, de bons éléments d'immigration dans la collectivité française (Spire, *op cit.*) ».

La loi du 2 juillet 2006 sur l'immigration et l'intégration consacre l'idée d'une reprise de l'immigration de travail en fonction des besoins de l'économie française, dans les régions et les secteurs où existe une pénurie structurelle de main-d'œuvre tels l'agriculture, le BTP ou encore l'hôtellerie-restauration. Il est désormais possible de recruter un travailleur étranger sans se voir opposer la situation de l'emploi. Des moyens sont mis en œuvre (carte compétences et talents) pour attirer des étrangers hautement qualifiés.

Par ailleurs, l'idée d'une politique de quotas fait son chemin. Pour la première fois depuis les débats de l'après-guerre¹⁵, il est proposé de fixer chaque année des plafonds d'immigration. La mise en place de quotas d'immigration « par région de provenance » constitue une rupture fondamentale par rapport à la tradition républicaine. Les organisations syndicales dénoncent un choix établi en fonction de l'utilité économique, alors que dans le même temps, la législation relative aux droits des travailleurs étrangers à vivre en famille est de plus en plus répressive.

L'instauration des quotas¹⁶ est confrontée à de sérieux obstacles constitutionnels. La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, complétée par celles du 30 octobre 2007 et du 20 novembre 2007, a dû se limiter à ce que « chaque année, le Gouvernement dépose devant le Parlement un rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration ». Ce rapport doit notamment contenir des indications sur le nombre de titres de séjour délivrés et de procédures réalisées et proposer « également des indicateurs permettant d'estimer le nombre d'étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français ». Mais pour aller plus loin et introduire des quotas prévisionnels d'immigration, sur la base d'une sélection géographique, il est nécessaire de réviser la Constitution.

15. Voir notamment Weil, 1991.

16. Le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 1^{er} de la Constitution, qui proclame le principe d'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion, ne permet pas de créer des traitements nécessaires à la conduite d'études reposant « sur l'origine ethnique ou la race ». *A fortiori*, cette disposition constitutionnelle empêche de légaliser la sélection de personnes en fonction de cette même origine « ethnique ou raciale ». Par ailleurs, s'agissant du rapprochement des familles de Français ou d'étrangers ou du droit d'asile, leur présence en France est constitutionnellement garantie (droit de mener une vie familiale normale).

III.2.1. Les limites de la nouvelle politique d'immigration

Le 20 septembre 2007, le Président de la République a réaffirmé son souhait « que nous arrivions à établir chaque année, après un débat au Parlement, un quota avec un chiffre plafond d'étrangers que nous accueillerons sur notre territoire », en déclinant ce nombre maximum par profession, mais aussi « par région du monde ». Les quotas d'immigrations auraient deux finalités : permettre, d'une part, une maîtrise globale de l'immigration en France par la fixation du nombre annuel des migrants admis à entrer et séjourner en France, « conformément aux besoins et aux capacités d'accueil de la Nation », et d'autre part, permettre de choisir les différentes composantes de l'immigration, avec pour objectif que l'immigration économique, elle-même analysée par grandes catégories professionnelles, représente 50 % du flux total des entrées en vue d'une installation durable – ce quota global devant pouvoir se décliner par « quotas catégoriels selon les grandes régions de provenance des flux migratoires ». L'objectif de cette politique est de parvenir à un « meilleur équilibre entre l'immigration de travail et l'immigration de droit » afin d'attirer des travailleurs qualifiés, des créateurs d'entreprises, des chercheurs, des professeurs d'université « par un système de points à la canadienne » et les étudiants étrangers des « meilleures filières » dans le cadre d'un « gagnant-gagnant pour les pays d'accueil et les pays d'origine et (...) par la réduction drastique de l'immigration familiale et de la demande d'asile ainsi que l'augmentation, sur la base d'objectifs chiffrés, du nombre de mesures d'éloignement effectives du territoire d'étrangers en situation irrégulière. »

Néanmoins, dans le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, le rapport Mazeaud¹⁷ remis le 11 juillet 2008, a mis un sérieux frein aux contours de la nouvelle politique migratoire souhaitée. Une politique de contingents migratoires limitatifs serait sans utilité réelle en matière d'immigration de travail et inefficace contre l'immigration irrégulière. Le rapport souligne qu'étant donné qu'il est impossible de fixer des quotas pour les étrangers arrivant en France au titre du regroupement familial ou de l'asile, ils viseraient uniquement l'immigration économique, ce qui serait « inefficace ».

La commission à l'origine de ce rapport note par ailleurs qu'« une politique de quota migratoire ou par grand type d'immigration n'est pratiquée nulle part en Europe », contrairement aux déclarations selon lesquelles « tous les pays démocratiques » développent des systèmes de quotas. Sur le fond, c'est la pertinence même des quotas qui est mise en doute. Il est

17. « Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire ». En janvier 2008, le ministre de l'Immigration a confié à une commission présidée par l'ancien président du Conseil constitutionnel, Pierre Mazeaud, la mission de mener la réflexion sur les modifications nécessaires au « cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration » c'est-à-dire à l'introduction de quotas d'immigration dans la Constitution par « grande région de provenance ».

impossible de fixer des plafonds d'entrées pour les étrangers arrivant en France au titre du regroupement familial ou de l'asile. Du coup, seule l'immigration de travail serait susceptible d'être contingentée. Pour atteindre l'objectif d'une immigration à 50 % économique, il n'y aurait d'autre hypothèse que de décupler les arrivées. Or, la société française n'y est pas prête. Plus spécifiquement, les quotas par nationalité ou région du monde, sont estimés contraires au « principe d'égalité » entre les citoyens. En revanche, « les contingents par pays » peuvent être justifiés « par l'intérêt commun du pays d'accueil et du pays d'origine », c'est-à-dire par le biais d'accords bilatéraux¹⁸.

III.2.2. Le tri de l'immigration de travail par nationalité

Si les quotas d'étrangers prônés par le gouvernement sont jugés inefficaces par les experts, le ministre de l'Immigration esquisse depuis fin 2007, par touches successives, les bases d'une politique sélective de l'immigration économique¹⁹. Cette sélection repose d'ores et déjà, sans modification de la Constitution, sur une distinction selon la nationalité.

Les étrangers souhaitant travailler en France sont soumis à des régimes juridiques différents selon leur nationalité. Aucun titre de séjour n'est exigé des ressortissants de certains Etats membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède), ou d'autres Etats membres de l'Espace économique européen (Norvège, Islande, Liechtenstein), ou ressortissants Suisses. Ils ont accès à tous les emplois hormis les emplois régaliens.

Les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne ont été soumis jusqu'au 30 juin 2008 à des dispositions transitoires (Math, Viprey, 2004)²⁰. Avec la loi du 20 novembre 2007, le législateur a prévu qu'en dérogation à l'obligation de détention d'un titre de séjour durant le temps de validité des mesures transitoires prévues en la matière par le traité d'adhésion du pays dont ils sont ressortissants, ces citoyens de l'UE qui souhaitent exercer une activité salariée « dans un métier caractérisé par des difficultés de

18. Le 25 février 2008 par exemple, le ministre de l'Immigration a signé à Dakar un avenant à l'accord de gestion concertée des flux migratoires du 23 septembre 2006. La France s'engage à attribuer 1 000 cartes de séjour « salarié » en 2008 à des Sénégalais dès lors qu'ils présentent un contrat de travail correspondant à une liste de 108 métiers, plus ou moins qualifiés, rencontrant des difficultés de recrutement. Cette liste s'ajoute à deux autres, entrées en vigueur en décembre 2007. Dans les accords signés avec le Congo comme avec le Bénin, a été prévue la délivrance annuelle de 150 cartes de séjour « compétences et talents ». La contrepartie est principalement que ces pays s'engagent à délivrer davantage et plus facilement de laissez-passer consulaires pour faciliter l'éloignement des étrangers en situation irrégulière du territoire français.

19. Le 24 septembre 2007, s'adressant aux directeurs régionaux et départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, B. Hortefeux précise que « le premier objectif consiste à renouer avec une véritable politique d'immigration professionnelle, fondée sur les intérêts de la France et ceux des pays d'origine » et rappelle qu'il existe en France 70 000 offres d'emploi non pourvues.

20. Voir également des mêmes auteurs dans le même numéro l'article « Quels accès au marché du travail pour les citoyens des nouveaux Etats-membres ».

recrutement et figurant sur une liste établie, au plan national, par l'autorité administrative » ne peuvent se voir opposer la situation de l'emploi. Un arrêté du 18 janvier 2008 a établi une liste de 150 métiers caractérisés par des difficultés de recrutement et qui ne sont pas limités géographiquement.

Les étrangers ressortissants des « Etats tiers » doivent détenir un titre de séjour les autorisant à travailler, « pour l'exercice d'une activité professionnelle salariée dans un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement et figurant sur une liste établie au plan national par l'autorité administrative, après consultation des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives. L'étranger se voit délivrer cette carte sans que lui soit opposable la situation de l'emploi ²¹».

Ceci étant, pendant la période transitoire, la Commission européenne a publié un rapport concernant les dispositions qui ont accompagné l'élargissement de 2004 ²². Il a été démontré que les flux de travailleurs en provenance des Etats membres pour lesquels un régime transitoire était prévu ont été moins importants que ce qui avait été imaginé. En outre, les pays qui n'ont pas imposé de restrictions après mai 2004 ont enregistré une forte croissance économique, une chute du chômage et une augmentation de l'emploi alors que les autres ont été confrontés à des niveaux plus élevés de travail non déclaré et de travail indépendant fictif. Selon le rapport, les flux migratoires ne peuvent être réglés par des restrictions nationales, mais dépendent plutôt de facteurs liés aux conditions de l'offre et de la demande.

Conclusion

Les politiques migratoires en France ont été dictées avant tout par des besoins purement économiques. Depuis le départ, l'intervention de l'Etat a constamment oscillé entre des politiques d'immigration accueillantes en période de plein emploi et des politiques restrictives en période de crise pendant lesquelles la protection de la main-d'œuvre nationale devient prioritaire. Ceci étant, malgré une succession de lois restrictives visant la maîtrise de l'immigration, le recours à certaines catégories de force de travail n'a pas cessé et des régularisations de sans-papiers, certes limitées, ont eu lieu. Le caractère attractif de certaines catégories d'actifs étrangers pour les entreprises n'a jamais cessé.

21. De nombreux entrepreneurs se sont plaints depuis la mise en place en 2007 d'une procédure leur imposant d'adresser à la préfecture, préalablement à toute embauche d'un étranger, une copie de leur titre de séjour afin d'en vérifier la validité. La finalité du dispositif est de lutter contre les irréguliers travaillant sous des titres de séjour d'emprunt ou avec des faux documents. Les différentes régularisations intervenues en Europe montrent que les employeurs n'ont pas nécessairement une préférence pour des travailleurs en situation irrégulière. Un programme adéquat d'introduction de travailleurs immigrés assurant une délivrance rapide des permis de travail et en nombre suffisant permettrait potentiellement de répondre à leurs besoins. Certains patrons, notamment dans le secteur de la restauration et de l'hôtellerie ont même créé un groupement des entreprises pour la régularisation de leurs salariés (GERS), afin de porter leur revendication de besoin de main-d'œuvre peu qualifiée auprès des pouvoirs publics.

22. Rapport du 8 février 2006.

Pendant près d'un siècle, les actifs étrangers ont été recrutés et retenus dans des secteurs d'activité qui ne trouvaient pas de main-d'œuvre autochtone suffisante en période de plein emploi. Le salariat étranger se fixe alors dans des zones d'activité intense, là où existe un manque de main-d'œuvre et non pas là où l'emploi fait défaut. Néanmoins, avec la crise, les pouvoirs publics décident de fermer les frontières aux travailleurs étrangers provoquant un tarissement des flux de primo migrants et engendrant une rigidification des comportements de mobilité du salariat étranger anciennement recruté et une plus grande stabilité de cette catégorie de main-d'œuvre.

Si la pression aux frontières, notamment des ressortissants des anciennes colonies, est forte, les différentes politiques migratoires ont eu pour effet de limiter les flux migratoires en comparaison des niveaux enregistrés il y a plus de trente ans, mais ne les ont pas stoppés (Heran, 2004). La décision de suspendre l'immigration, qui concernait aussi bien l'immigration du travail que l'immigration familiale, n'a pas produit l'effet escompté. Conçue comme temporaire, elle va en réalité s'appliquer pendant plus de 30 ans et provoquer un bouleversement dans la structure sociologique des étrangers travaillant en France en favorisant leur installation durable avec leurs familles.

Aujourd'hui, la politique migratoire française se trouve à un tournant. Elle doit coopérer avec ses partenaires et les pays d'origine des migrants. La France doit adapter sa politique migratoire car elle se trouve face à l'émergence d'un marché du travail mondial pour les personnes hautement qualifiées et de pénurie de force de travail dans certains secteurs d'activité. La politique migratoire se définit donc à partir d'impératifs d'ouverture (sélection de différentes catégories de migrants) et d'impératifs de contrôle. Il s'agit de lutter contre l'immigration irrégulière tout en diversifiant les flux migratoires.

La volonté des pouvoirs publics est de réguler et de choisir les catégories d'immigration. La philosophie de la politique migratoire n'est plus la même que celle qui a prévalu jusque-là. Il s'agit de mieux maîtriser l'équilibre entre immigration de travail et immigration de droit afin d'attirer en particulier des travailleurs qualifiés. Il est cependant illusoire de croire que les besoins du marché du travail seront exclusivement des besoins de travailleurs hautement qualifiés. Plusieurs prévisions portant sur les pénuries de main-d'œuvre montrent que des secteurs comme le BTP, la restauration ou les services aux ménages en manqueront.

Ceci étant, le mot d'ordre est désormais de favoriser l'immigration économique en sélectionnant les personnes, y compris sur la base de critères ethnico-raciaux « par grande région de provenance » et en « définissant des priorités ». La recherche de mise en place de quotas d'immigration par région de provenance est une rupture fondamentale par rapport à la tradition républicaine. Certes différents experts alertent sur le fait qu'une politique de contingents migratoires limitatifs serait sans utilité réelle en matière

d'immigration du travail, inefficace contre l'immigration irrégulière. Les pouvoirs publics n'ont pas le pouvoir de déterminer les flux d'immigration familiale et de demande d'asile, qui demeurent les deux principales sources d'installation. Comme le rappellent les experts dans le rapport Mazeaud (*op cit.*), « des solutions pour maîtriser les flux migratoires peuvent et doivent être recherchées dans une simplification et un renforcement des règles régissant aujourd'hui le droit au séjour tant au plan national qu'en prenant une part active au développement des politiques de l'Union européenne en matière migratoire ».

Le pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen le 16 octobre 2008 sous la présidence française s'inscrit dans une dynamique institutionnalisée de longue date. La France, dans le cadre de ce pacte, a obtenu, malgré la réticence de l'Espagne, de se limiter « à des régularisations au cas par cas et non générales, dans le cadre des législations nationales, pour des motifs humanitaires et économiques ». Elle a également obtenu l'inscription du principe selon lequel les migrations « contribuent à la croissance économique de l'Union et des Etats membres qui ont besoin de migrants, en raison de leur situation démographique ou de l'état de leur marché du travail (...). L'Union européenne n'a toutefois pas les moyens d'accueillir dignement tous les migrants qui espèrent trouver une vie meilleure. L'organisation de l'immigration doit donc prendre en compte les capacités d'accueil de l'Europe, sur le plan du marché du travail, du logement, des services sanitaires, scolaires, sociaux ». Les Etats sont ainsi invités « à mettre en place une politique d'immigration choisie, notamment en fonction de tous les besoins du marché du travail, et concertée, en tenant compte de l'impact qu'elle peut avoir sur les autres Etats membres ». Le pacte appelle les 27 à développer l'immigration professionnelle et à renforcer l'attractivité de l'UE pour les travailleurs très qualifiés et les étudiants. Le « problème de l'immigration » est désormais abordé au sein de l'Union et constitue le centre même de l'identité européenne (Fassin, 2009).

Enfin, aux yeux de tous les experts, le processus de mondialisation des activités s'accompagnera inéluctablement d'un accroissement des flux, dans un contexte de vieillissement des populations des pays occidentaux. Selon l'INSEE, le nombre des actifs va commencer à décroître, la première génération de l'après-guerre arrivant à l'âge de la retraite, et cette baisse s'accélèrera jusqu'en 2050. Si rien n'est fait, la baisse cumulée pourrait représenter 2,8 millions d'actifs en 2050 et la population active retrouverait son niveau du début des années 1980. Avec le travail des femmes et des salariés âgés, l'immigration est souvent présentée comme l'une des solutions pour pallier la baisse de la population active. Parions alors que les pouvoirs publics sauront activer à nouveau le levier juridique pour adapter la politique migratoire aux nouvelles données du marché du travail.

Références bibliographiques

- Brun F. (2003), « Les immigrés et l'évolution du marché du travail en France », *Migrations société*, vol. 15, n° 85, janvier-février.
- CERC-Association (1999), *Immigration, emploi et chômage. Un état des lieux empirique et théorique*, Dossiers de CERC-association, n° 3, mars.
- Fassin E. (2009), « De discours volontaristes en faux débats », *Le Monde diplomatique*, novembre.
- GELD (2000), *Une forme méconnue de discrimination, les emplois fermés aux étrangers : secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques*, note n° 1, mars.
- Héran F. (2004), « Cinq idées reçues sur l'immigration », *Population et sociétés*, n° 397, janvier.
- Laurens S. (2006), *Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1982). Socio histoire d'une domination à distance*, Thèse pour le doctorat de l'Ecole des Hautes études en Sciences Sociales, dir. G. Noiriel.
- Léger J.-F. (2008), « Les entrées annuelles des ressortissants des pays tiers sur le marché de l'emploi de 2004 à 2006 », *Infos migration*, n° 1, octobre.
- Lochak D. (1985), *Etrangers : de quel droit ?*, Paris, PUF.
- Lochak D. (1997), « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », in *Les lois de l'inhospitalité*, La découverte.
- Math A., Slama S., Spire A., Viprey M. (2005), *De la carte d'étudiant au statut de travailleur étranger. Les étudiants étrangers sollicitant un changement de statut à Lille et à Bobigny (2001-2004)*, étude de l'IRE S pour la DPM (ministère des Affaires sociales), juillet.
- Math A., Slama S., Spire A., Viprey M. (2006), « La fabrique d'une immigration choisie. De la carte d'étudiant au statut de travailleur étranger (Lille-Bobigny, 2001-2004) », *La Revue de l'IRE S*, n° 50, 2006/1.
- Math A., Viprey M. (2004), « Union européenne : quelle intégration économique et sociale pour les pays entrants », *Chronique internationale de l'IRE S*, n° 88, mai.
- Noiriel G. (1988), *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Editions du Seuil.
- Noiriel G. (2007), *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e-XX^e siècle) - Discours publics, humiliations privées*, Paris, Fayard.
- Ponty J. (2004), *L'immigration dans les textes, 1789-2002*, Belin.
- Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration (2009), « Les Orientations de la politique de l'immigration. Cinquième rapport - décembre 2008 », La documentation française, Paris.
- Slama S. (1999), *La fin de l'étudiant étranger*, l'Harmattan.
- Spire A. (2005), *Etrangers à la carte L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Grasset.
- Viprey M. (2003), « Le Canada : un modèle ouvert fondé sur la sélectivité », *Chronique internationale de l'IRE S*, spécial « Mouvements et politiques migratoires, les enjeux sociaux », n° 84, septembre.
- Weil P. (1991), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration (1938-1991)*, Calmann-lévy.
- Weil P. (2008), *Liberté, égalité, discriminations. L'identité nationale au regard de l'histoire*, Grasset.

Annexe
Etrangers et immigrés recensés en France

Années	Etrangers (milliers)	Etrangers dans la population totale (%)	Immigrés (milliers)	Immigrés dans la population totale (%)
1921	1 532	4,0	1 429	3,7
1931	2 715	6,6	2 729	6,6
1936	2 198	5,3	2 326	5,6
1946	1 744	4,4	1 986	5,0
1962	2 170	4,6	2 861	6,2
1968	2 621	5,4	3 281	6,6
1975	3 442	6,5	3 887	7,4
1982	3 714	6,8	4 037	7,4
1990	3 597	6,3	4 166	7,4
1999	3 259	5,6	4 306	7,4

Source : Recensements.