

Politiques européennes de migration

Un dialogue¹

Stéphane Baele

Jonathan van Meerbeek

Keywords : *European migration policies, dialogue, experts, research*

Abstract : *This article is a discussion on European migration policies. More precisely, the two authors – one is expert and the other political philosopher – confront their views on the main issues in European immigration policies. Despite their different standpoints and methods of analysis, both authors share a common dissatisfaction regarding many key aspects of the current set of policies. Its rationale, its concepts, its aims and side-effects are hereby deconstructed.*

Mots clés : Politiques de migration, dialogue, experts, recherche

Résumé : Cet article propose un large débat sur les politiques européennes en matière de migration. Par le biais d'un dialogue, les deux auteurs cherchent à confronter leurs vues respectives – celle de l'expert et celle du théoricien politique – sur les principaux enjeux posés par la gestion du phénomène migratoire en Europe. Au-delà des différences stratégiques et analytiques des deux auteurs, il ressort de cet échange une insatisfaction commune vis-à-vis de nombreuses dimensions de la politique migratoire actuelle de l'UE. Ses fondements et ses présupposés, ses concepts, ses finalités et ses impacts sont déconstruits au cours de cet entretien.

Cet article s'attaque à une question centrale du projet européen : les divergences de vues au sujet des politiques communautaires en matière de migration. La réponse à implémenter face au phénomène migratoire se situe en effet au cœur des défis non strictement économiques que l'Union européenne s'est graduellement appropriés, à savoir la libre circulation des personnes, la sécurité, les protections légales et la citoyenneté. À ce

¹ Cet article n'engage que ses auteurs.

titre, les politiques en matière de migration sont cruciales et suscitent de nombreuses polémiques.

Le présent article ne cherche pas à établir une typologie de ces divergences, ni à en expliquer de manière analytique les caractéristiques. Plutôt, il met à jour de manière brute une des plus actuelles de ces tensions, celle qui semble opposer le monde académique d'une part et le monde politique (institutions, mais aussi ONG, lobbies, etc.) de l'autre. De manière générale en effet, les acteurs politiques reprochent aux scientifiques de ne pas produire de résultats opérationnalisables et tranchés, tandis que le microcosme universitaire exprime de manière récurrente sa déception vis-à-vis de certaines orientations politiques perçues comme simplistes et ignorantes de l'état de la recherche. Dans le cas des politiques migratoires en particulier, cette incompréhension mutuelle a récemment pris une tournure critique. En Belgique, par exemple, la (non-)préparation d'une politique attendue pour définir les critères de régularisation a cette année encouragé plusieurs universités à prendre fermement position contre les opinions de la ministre en charge. De même, la séance générale d'une chaire internationale de démographie organisée en 2008 à l'Université catholique de Louvain a cristallisé le mépris mutuel des classes politique et académique, autour d'un différent entre la sénatrice Christine Defraigne et les auditeurs issus en majorité du monde académique. Par ailleurs, en France, les réseaux d'information et d'action militants attirent de plus en plus de chercheurs universitaires – a priori neutres – réagissant aux déclarations décomplexées du ministre alors en charge de l'immigration, M. Hortefeux. Ailleurs en Europe, de l'Italie au Danemark, le débat est vif.

Cette tension est présentée ici sous la forme d'un dialogue entre un doctorant en philosophie politique (Stéphane Baele) et un jeune expert ayant travaillé pour la Présidence française de l'Union européenne lors de l'adoption du récent Pacte européen sur l'immigration et l'asile (Jonathan van Meerbeeck). À l'évidence, une telle formule ne permet pas d'analyser avec recul la nature de la tension, ni ses caractéristiques – par la nature même du débat, une telle entreprise serait de facto impossible. Néanmoins, nous espérons atteindre trois objectifs. Premièrement, poursuivre un dialogue serein et pour une fois non avorté entre un académique non partisan et un praticien. Un tel échange est rare et devrait permettre au lecteur de se figurer les principaux points de mésentente informant la polémique – si du moins il en existe réellement. Deuxièmement, dissiper ces points de désaccord qui ne sont peut-être que des malentendus, et dégager si cela est possible des pistes pour une nouvelle entente. Enfin, pointer du doigt d'une manière originale certaines questions capitales posées par les orientations actuelles des politiques européennes d'immigration. En résumé, nous offrons ici une image du débat en cours sur les politiques en matière de migration, débat mettant souvent aux prises praticiens et académiques, en espérant de ce fait en présenter les enjeux majeurs, encourager un dialogue positif, et dissiper des mécompréhensions.

Stéphane Baele :

Il me revient l'honneur de commencer notre échange. Plutôt que de poser une question directe, il me semble plus intéressant d'initier le dialogue par l'énonciation d'un constat, auquel j'aimerais savoir si vous adhérez ou non. Ceci devrait nous permettre de désamorcer les éventuelles différences quant à la signification des termes de la discussion eux-mêmes, pour éviter de débattre en utilisant des mots qui ne veulent pas dire la même chose pour vous et pour moi. Voici donc un bref résumé de la situation telle que je la comprends.

La migration, entendue comme le déplacement de populations à travers une ou plusieurs frontières, est un phénomène objectif. Pour autant que nous puissions faire confiance à notre perception sensorielle, il est indéniable que de tous temps, les hommes se sont déplacés sur la surface terrestre, d'un endroit à un autre, en traversant des lieux de vie occupés par d'autres groupes. La consolidation de l'État moderne, et ses mutations vers ses formes actuelles, l'ont amené à se soucier de plus en plus de sa population – d'abord en s'assurant simplement qu'elle soit nombreuse, puis qu'elle obéisse par la loi, qu'elle soit productive, et enfin qu'elle soit en bonne santé et intègre une série de normes de bonne conduite. Cette évolution s'est traduite dans l'histoire par une succession de politiques d'immigration très différentes, allant de l'inexistence de règles à l'émergence d'une vision plus utilitaire (ne pas confondre avec utilitariste) et économique du phénomène. Après la période schizophrénique d'euphories et de drames du début du XX^e siècle, les progrès technologiques et les transformations du monde intellectuel ont lancé la dynamique implacable de la globalisation. Dans une réaction d'appréhension, sinon de peur vis-à-vis de cette mutation, des politiques de plus en plus restrictives de l'immigration se sont mises en place. L'État, de peur de perdre une partie de son capital symbolique, de peur de ne plus devenir qu'une institution de régulation administrative pour des individus en mouvements et non plus une instance de lien social, a donné de plus en plus d'importance au champ politique de la population. Ceci a mené à une augmentation du focus sur les politiques de santé publiques et de bien-être pour la population « autochtone », parallèlement à une mise à l'écart de plus en plus grande des populations non autochtones, définies comme étrangères – aux deux sens du terme.

À mesure que l'Union européenne s'engageait dans une dynamique interne d'extension de ses compétences, la notion d'étranger était d'une certaine manière reculée aux marges de l'UE, qui initiait d'ailleurs – ce n'est pas un hasard – des campagnes de « citoyenneté » européenne. L'appréhension de l'État s'en est trouvée grandie, et les politiques communautaires en matière de migration ont été marquées, à mesure que l'identité européenne était affirmée, par une exclusion d'autant plus grande des étrangers. Le fait, sociologique, que les premières collaborations en la matière ont été réalisées dans le cadre de la coopération policière, a encouragé la mise en place d'un prisme de lecture sécuritaire de l'immigration. Une statistique, mise en évidence par Jérôme Valluy, illustre ce durcissement : de 1948 à 2008, la France passe d'une acceptation de

85% des demandeurs d'asile à un refus de 85%. Les années 2000 voient néanmoins resurgir l'interprétation utilitaire de l'immigration. Une telle perspective est illustrée par le projet de carte bleue européenne, favorisant les immigrants étrangers. On ne peut cependant pas encore parler de changement de paradigme, tant la restriction est encore prévalente dans la lecture du phénomène migratoire.

Voici un tour d'horizon, un peu long, je m'en excuse, de la situation. Je remarque plusieurs choses. Premièrement, le fait que les politiques d'immigration aient été différentes à travers le passé proche indique qu'il n'existe pas de réponse politique « naturelle » au phénomène. Toute politique en la matière est donc construite selon l'interprétation du phénomène à un moment donné. Le fait même que l'État soit habilité à organiser l'immigration autour du principe de restriction (« j'accepte qui je veux, selon des règles ») et non d'inclusion (« je refuse qui je veux, d'après des règles ») est devenu naturel et n'est même plus contesté aujourd'hui. Deuxièmement, je remarque que le choix non naturel de politique actuelle – hautement sélective, basée sur le principe de restriction, véhiculant une image problématique du déplacement de populations – est critiqué de manière quasi-unanime par le corps académique. Les éthiciens, même communautariens², s'accordent pour affirmer que l'état actuel des choses n'est pas défendable ni justifiable en termes moraux. Les économistes se contredisent sur de nombreux points – l'immigration aide-t-elle ou non le développement ? L'immigration est-elle ou non à même de mettre en danger l'État social ? etc. – signe qu'aucune certitude n'est valable sur ce point. Les logiciens dénoncent une vision non dynamique des arguments et notent par exemple qu'une région plus ou moins peuplée n'est pas plus ou moins riche, car ce n'est que la manière dont la transition est gérée qui importe. Les criminologues réfutent unanimement la corrélation entre taux d'immigration et taux de criminalité. Les politologues insistent sur le fait que les politiques actuelles permettent d'alimenter l'économie européenne avec une classe de travailleurs à bas salaires et sans syndicats. Les sociologues insistent sur la dimension performative de la réalité sociale et dénoncent le cercle vicieux de la désignation de l'étranger comme potentiel porteur de troubles plutôt que comme source d'enrichissement.

J'aimerais savoir si vous êtes d'accord avec mon tour d'horizon et comment vous réagissez aux deux observations que j'en ai déduites – à savoir d'une part qu'aucune politique n'est la réponse « naturelle » à un phénomène, et d'autre part que la communauté académique porte un consensus assez large sur le fait que la solution actuellement choisie pose de graves problèmes éthiques, logiques, et même pragmatiques. Bien sûr, j'ai simplifié les événements et les positions, mais je crois néanmoins avoir offert une image honnête de la situation.

² C'est-à-dire ceux qui considèrent l'État comme une communauté de valeurs devant garder sa spécificité.

Jonathan van Meerbeeck :

L'esquisse faite de la situation me semble tout à fait exacte. Permettez-moi, afin de répondre à vos deux observations, de les replacer dans le contexte européen. Cela permettra d'éclairer les deux tendances que vous avez relevées à l'égard des politiques européennes de migration: le prisme de lecture sécuritaire, d'une part, et le retour à une vision utilitaire, d'autre part.

Que l'intégration économique soit plus avancée que l'harmonisation en matière de justice et affaires intérieures ne relève pas du hasard. Les États-membres ont toujours eu à cœur de défendre leur souveraineté dans les domaines touchant à leurs prérogatives régaliennes. L'admission d'un individu sur leur territoire et l'octroi de la nationalité en font partie. Avec Schengen, et la suppression des frontières au sein de l'Europe, il a fallu assurer l'harmonisation du contrôle à ses frontières extérieures. Cela vaut pour les biens comme pour les personnes, et est à l'origine de la politique commune en matière de visas de court séjour. Ceci explique pourquoi les premières coopérations furent policières et douanières. L'ouverture d'un espace sans frontières impliquait le rapprochement des normes en matière de migration. Les États-membres ont également décidé de rapprocher leurs législations dans d'autres matières plus « consensuelles » car découlant d'obligations en vertu du droit international (protection internationale des réfugiés et demandeurs d'asile, traite des personnes, respect de la vie familiale). Les avancées dans ces matières sont louables. L'UE a ainsi l'ambition de se doter d'un système européen commun d'asile d'ici 2012. Cela permettra de mettre un terme aux disparités criantes existant au sein de l'UE où, fin 2008 encore, un demandeur d'asile irakien avait 222 fois plus de chances de voir sa demande aboutir en Allemagne qu'en Grèce³.

En revanche, les États-membres n'ont pas voulu d'une politique européenne intégrée en matière d'immigration économique: ils veulent rester en mesure de gérer seuls les admissions sur leur territoire, et l'accès à leur marché du travail. Le traité de Lisbonne nous le rappelle : si l'ensemble des décisions en matière de migration sera dorénavant pris conformément à la procédure législative ordinaire, les États conservent le droit de fixer les volumes d'entrée à des fins professionnelles. En effet, cette question reste sensible depuis la décision prise par les États de fermer leurs portes à la migration de travailleurs après la crise pétrolière de 1973. S'ils les ont réouvertes timidement, c'est pour

³Au dernier trimestre de 2008, le taux de décisions positives en première instance pour les demandeurs d'asile irakiens (statut de réfugié ou protection subsidiaire) était de 82% en Allemagne – 1640 sur 1990 – et de 0.37% en Grèce – 5 sur 1335 –. Voir Eurostat, *Asylum applications and decisions on asylum applications in Q4 2008- Issue number 8/2009*.

les secteurs qui en ont besoin, et qui peuvent justifier de ne pas trouver leur main-d'œuvre au sein de l'Union européenne. Cette politique protectionniste du « test du marché de l'emploi » n'est pas propre aux seuls pays de l'Union européenne.

Or, l'Europe a besoin de ces migrants, et elle le sait. Que voulez-vous, la dame est vieillissante. Selon un rapport de la Commission Européenne, d'ici 50 ans, il ne restera pour chaque senior que deux personnes en âge de travailler, contre quatre aujourd'hui. Les dépenses en matière de pensions, soins de santé et soins de longue durée augmenteront en moyenne de 4,67% du PIB. Or, la diminution du nombre d'actifs entraînera une baisse du taux de croissance moyen du PIB des pays de l'UE. Dans ce contexte, la migration est devenue un facteur essentiel de l'évolution démographique dont la contribution dépasse celle de l'évolution naturelle. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne visant à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive », l'UE cherche avant tout à séduire les migrants hautement qualifiés. Ce n'est pas suffisant. L'immigration des moins qualifiés est également essentielle dans de nombreux secteurs tels que la construction, les soins à domicile, le secteur hôtelier, etc. Or, les politiques d'immigration sont devenues impopulaires auprès de l'opinion publique qui stigmatise les problèmes d'intégration à long terme des migrants peu qualifiés arrivés durant les « trente glorieuses ».

C'est dans ce contexte d'ouverture des frontières intérieures, de volonté par les États de protéger leurs compétences souveraines, de besoin de renforcer l'économie européenne et d'impopularité des politiques de migration, qu'il convient de lire ces tendances sécuritaire et utilitaire. Pour répondre à vos observations... et si la réponse naturelle au phénomène migratoire était simplement de le normaliser en accordant à tous le droit à la liberté de mouvement ? Cette réponse semble étrangement farfelue. On ne se demande pas si elle est raisonnable et souhaitable ; on se contente de la juger irréaliste. Car, si la charte universelle des droits de l'homme reconnaît à tout être humain le droit de quitter son pays, le droit de s'installer dans un autre pays, lui, est soumis au bon vouloir des États souverains. Or, s'il n'existe pas de réponse politique « naturelle » à la question migratoire, il existe une tendance naturelle à toute réponse du monde politique : satisfaire l'opinion publique. Et l'intérêt du migrant passe après celui de l'électeur. Le problème vient de ce que les politiques alimentent eux-mêmes dans leurs discours une vision négative de la migration. Les questions de justice sociale sont souvent écartées au profit d'enjeux protectionnistes et sécuritaires. Les gouvernants doivent rompre ce cercle vicieux en expliquant à leurs citoyens les bienfaits de la migration.

Le monde académique, lui, n'a heureusement pas à faire preuve de ce pragmatisme. Au-delà du manque d'écoute des positions du monde académique, c'est le manque de dialogue avec la société civile en général qui m'interpelle. Je pense au fossé existant entre le monde politique et le monde associatif, entretenu par un climat de défiance réciproque.

S. Baele :

Je suis d'accord avec cette mise en contexte. J'aimerais cependant l'éclairer d'une manière qui permettra en même temps de repréciser ce que je voulais dire lorsque j'affirmais par un raccourci sans doute malhabile qu'il n'existait pas de politique de migration « naturelle ». Ma réponse devrait également me permettre de me départir de votre analyse en termes de besoins.

Mais avant cela, je me permets de vous donner mon impression sur un détail qui n'en est pas un. Dans votre réponse, vous vous étonnez à juste titre du climat de défiance mutuelle entre les institutions en charge des politiques d'immigration et le secteur associatif – un climat, vous avez raison, préjudiciable à la réflexion sur d'éventuelles mesures plus justes. Il me semble que ce problème de la tension entre les institutions d'une part et les ONG et autres groupes de réflexion d'autre part tient en grande partie à une erreur de stratégie de la part de ces derniers acteurs. L'urgence objective de la situation, sa gravité, l'ampleur de ses enjeux, poussent ceux qui sont soucieux d'y remédier à opter pour des tactiques chocs, parfois dans la provocation. Il est évident que face à un comportement perçu comme excessif, le réflexe des institutions est de traiter les « idéalistes » avec une pointe de mépris. D'innombrables exemples de tactiques visant à remodeler les politiques de migration dans un sens plus inclusif, mais finissant par être contre-productives par la faute d'une tactique de communication trop extrême, me viennent à l'esprit. Ce phénomène est malheureux, et se retrouve dans de nombreux domaines – des politiques de migration aux mesures environnementales, de la régulation économique à la sécurité. Mais cette question de stratégie, qui risque bien de devenir un enjeu pour l'université, n'entre pas directement dans notre débat, laissons-là donc de côté pour l'instant.

Je reviens maintenant sur votre remise en contexte. Dire que la conjoncture démographique et économique a amené les états européens et la Commission à mettre en œuvre une politique d'immigration sécuritaire et, sous certains aspects, utilitaire est exact. C'est ce qui s'est passé et c'est ce qui se passe. Néanmoins, votre compte-rendu à ce sujet donne l'impression qu'il y a ici un lien clair de cause à effet, auquel je ne souscris pas et qui me semble être à l'origine de nombreux soucis dans le domaine. Vous laissez croire, par exemple, que puisque la population européenne vieillit, il est donc nécessaire d'accueillir des immigrants. Autre facette : puisqu'il y a des carences au niveau de l'emploi dans certains secteurs, alors l'option de l'immigration économique de remplacement est choisie. Je ne suis pas d'accord avec une telle présentation, qui masque le caractère construit – contingent – de la société, au profit d'une vision essentialiste. Toute politique imaginée et implémentée en réponse à un phénomène n'est qu'une des nombreuses possibilités qui sont envisageables pour y répondre. Par exemple, face aux carences en termes d'emploi dans certains secteurs, une solution est bien sûr d'encourager l'immigration de remplacement économique, mais une autre réponse possible est d'agir lourdement sur la revalorisation de certaines filières de formation. De même, face à la dynamique de décroissance démographique qui est en cours, avec son

corollaire problématique de déficit de l'État social, une solution est évidemment d'encourager l'immigration, mais une autre est de modifier les règles de l'État social – par exemple, le recentrant autour d'une allocation universelle. Face à ces solutions alternatives, les choix s'opèrent au détriment d'autres car certaines possibilités sont plus ou moins visibles dans la rationalité dans laquelle nous évoluons. Parfois, nos choix sont préjudiciables par rapport à d'autres plus innovants : favoriser une immigration de remplacement démographique, n'est-ce pas s'exposer à un retour de flamme plus grave encore à moyen terme ? Favoriser une immigration de remplacement économique, n'est-ce pas exacerber le double problème de la formation et de la productivité ? Il est important d'y réfléchir. Mais je ne devrais pas ici m'exprimer en faveur ou en défaveur de l'une ou l'autre des solutions, car je voulais simplement mettre en exergue l'existence d'alternatives sérieuses mais moins visibles dans notre contexte social et d'organisation politique.

Vous aurez maintenant compris ce que je voulais dire lorsque je faisais le raccourci de dire qu'aucune politique d'immigration n'est « naturelle » : la manière dont on les construit est fonction du contexte (puisque phénomène A, alors réponse B dans contexte C), et n'est certainement pas fonction d'un mécanisme pur de cause à effet entre un phénomène et une réponse directe (de type puisque phénomène A, alors réponse B). Notez que je simplifie ici encore énormément : il n'y a pas que la réponse au phénomène migratoire qui soit contingente – le phénomène « immigration » est lui-même construit, est tout sauf objectif (le schéma : devient puisque phénomène A dans contexte C, alors réponse B dans contexte C).

Néanmoins, la lecture de travaux de psychologie sociale me pousse à éviter une position totalement constructiviste : il existe bien des caractéristiques immuables, naturelles si vous voulez, à toute politique prise vis-à-vis de personnes vues comme différentes. Partout, on retrouvera un traitement différencié discriminatoire ne reposant sur aucune autre explication (au-delà des justifications données) que le réflexe inévitable d'opérer des différences normatives entre les groupes. Ce réflexe explique en grande partie l'existence et l'inéluctabilité du deuxième prisme de lecture, sécuritaire cette fois, de l'immigration.

Donc, lorsque vous contextualisez la réponse utilitaire en l'expliquant par les tendances démographiques et économiques en cours, je suis d'accord sur le constat, mais pas sur la nécessité de cette analyse. Vous semblez vous-même enclin à affirmer que l'immigration doit être perçue comme quelque chose de bien, que l'UE en a « besoin », que ce phénomène apporte des « bienfaits ». Je ne suis pas d'accord avec cela. En soi, l'immigration n'est ni bonne ni mauvaise. Elle ne l'est que par rapport à une certaine organisation contingente de la société. Pour moi, l'instrumentalisation de l'immigration est néfaste, que l'on dise que cette dernière est nuisible ou que l'on chante ses louanges.

Ma réponse est une fois de plus fort longue. Je m'en excuse, mais voulais exprimer avec le plus de clarté possible le point que je considère central à toute discussion sur les politiques d'immigration : l'idée de choix contingent et de possibilités moins visibles.

J. van Meerbeeck :

Afin de clarifier ma position, permettez-moi d'aller plus avant dans la stratégie adoptée au niveau européen pour répondre aux besoins des marchés du travail, dont les inadéquations qualitatives seront exacerbées à l'avenir par la diminution progressive d'offre de main-d'œuvre liée à notre démographie – et nous savons que les flux migratoires, s'ils peuvent compenser une partie du recul des taux de natalité, ne résoudront pas ce déficit démographique (les populations immigrées ayant tendance, à long terme, à adopter les modèles démographiques de leur pays de résidence). Plusieurs États-membres sont déjà confrontés à des pénuries de main-d'œuvre et de compétences, aggravées par la faible mobilité des travailleurs dans l'UE. De récentes prévisions font état, à moyen terme, d'une poursuite de l'augmentation de la demande pour de nombreux emplois hautement qualifiés, ainsi que pour certaines catégories d'emplois peu qualifiés. La Commission a lancé une stratégie européenne en faveur de l'emploi au cœur de laquelle se trouvent l'amélioration des compétences et la promotion de la capacité d'insertion professionnelle. C'est dans ce contexte que la migration économique est vue par le Conseil européen comme un des facteurs contribuant à répondre aux besoins des marchés du travail en Europe. L'option de l'immigration économique de remplacement doit donc être comprise comme un élément d'une stratégie qui, en effet, est contingente et dictée par la vision libérale adoptée par l'UE depuis la stratégie de Lisbonne.

Quant à votre critique d'une « instrumentalisation » de l'immigration, vous avez raison, l'immigration n'est bonne ou mauvaise que par rapport à une certaine vision de la société. Mais c'est cette vision qui fonde les politiques. À cet égard, la migration est considérée comme nécessaire dans une optique de compétitivité et de croissance de l'UE; à l'inverse, une lecture conservatrice, identitaire et désinformée lui attribue de nombreux maux de la société.

En voici un exemple. Au moment où j'écris ces lignes, un journal belge en ligne rapporte le sursis accordé à des sans-papiers qui faisaient la grève de la faim depuis soixante jours pour protester contre l'inaction du gouvernement belge depuis l'accord gouvernemental du 18 mars 2008 sur leur régularisation. La ministre en charge leur accorde trois mois de sursis pour raisons médicales – de quoi éviter la gêne d'un décès malvenu avant les élections régionales de juin. Des dizaines de réactions virulentes sur le forum dénoncent – dans un sens étonnant. Extraits : « Qu'ils finissent la grève chez eux. On n'accepte pas le chantage! » ; « Pourquoi ne ferions-nous pas la grève de la faim pour ne pas envoyer notre feuille d'impôts ? Ces gens ont une vision de la démocratie et de l'État de droit très particulière » ; « Bien joué les sans-papiers et leurs avocats. Mais qui donc paye tout cela ? »

Ces gens reprochent à ces sans-papiers le coût des migrants pour la société belge. Ils oublient que ces sans-papiers désespérés font le travail que les Belges ne sont plus prêts à faire et produisent de la valeur, sans tirer le moindre bénéfice de la sécurité sociale en retour. Ils ne connaissent pas le coût que représenterait pour la société belge le renvoi

forcé des clandestins dans leur pays⁴. Dès lors, pour être franc, je ne m'offusquerai pas qu'un discours utilitaire rappelle l'intérêt que représente la migration, pourvu que cela permette de désamorcer les haines identitaires cristallisées autour de ce phénomène... un moindre mal pour l'individu migrant.

Ce faisant, les gouvernements, dans leurs discours sur le contrôle de la migration, oublient de façon récurrente de mentionner un « détail » : ils ne contrôleront jamais qu'un faible pourcentage des flux migratoires, à moins d'enfreindre les droits de l'homme ou de s'isoler derrière des murs (et encore, les grillages qui entourent les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla au Maroc se sont parfois révélés insuffisants – souvenons-nous des images de 2005). Parmi nos immigrants, nombreux sont des citoyens européens exerçant leur droit à la libre circulation (40% en 2006), et la majorité des immigrants de pays tiers exercent un droit sur lequel les politiques de contrôles et de quotas n'ont pas de prise. Lorsque le président d'un pays européen, dans une perspective toute utilitaire, annonce l'objectif officiel de son gouvernement d'atteindre le chiffre de 50% d'immigration économique, il ne mentionne pas que la majorité des immigrants dans son pays sont des époux, des enfants, exerçant leur droit au respect de la vie familiale. Dans un pays où moins de 6% des titres de séjour sont délivrés à titre économique, avancer le chiffre de 50% de migration économique reviendrait pratiquement à doubler le nombre d'immigrants, sans tenir compte des mouvements qui suivraient en vertu du droit à la réunification familiale ou, plus informels, en fonction des réseaux sociaux.

Une politique de contrôle aux frontières et de lutte contre l'immigration illégale doit également faire preuve de réalisme. Tant qu'il existera une offre et une demande liées aux disparités en matière d'opportunités économiques, il y aura de l'immigration. En l'absence de canaux de migration légale ou de régularisation, sa nature sera donc illégale, avec les dangers et les risques d'abus que l'on sait à l'égard des migrants. Le renvoi forcé de tous ces clandestins n'est ni réalisable, ni économiquement souhaitable. Et en l'absence de politiques d'intégration, on arrivera effectivement au retour de flamme dont vous parlez.

S. Baele :

Vous avez, au début de votre intervention, eu le bon mot : « la migration économique de remplacement est un élément de stratégie contingente directement lié à la vision libérale adoptée par l'UE ». Ceci résume notre accord à ce propos, et je crois dès lors qu'il

⁴ Il a été évalué que le renvoi de tous les clandestins de France ou du Royaume-Uni coûterait à ces pays de 5 à 12 milliards d'euros (selon les études) et prendrait 25 années – si tant est que les gouvernements trouvent un intérêt dans le renvoi de cette main-d'œuvre bon marché...

n'est plus nécessaire de revenir sur ce problème de nécessité/contingence de la réponse politique.

Par contre, j'aimerais revenir une dernière fois sur les enjeux d'une instrumentalisation de l'immigration, suite à votre réaction à propos de commentaires particulièrement stupides concernant les actions des sans-papiers. Précisons une chose : lorsque j'affirme que l'immigration n'est pas en soi un phénomène bon ou mauvais en soi, je fais un constat ontologique – autrement dit, j'énonce un fait sur ce qu'est l'immigration. Je n'énonce pas un constat éthique. Mais ceci n'implique en rien un relativisme moral : sur base de ce constat ontologique de neutralité d'un événement, il est cependant nécessaire de construire une réponse obéissant, elle, à certains principes éthiques. À ce titre, et pour toute une série de raisons que je n'élaborerai pas ici, il me semble que l'immigration est un phénomène qui nécessite une réponse extrêmement ouverte. Mais en aucun cas je ne serais prêt à énoncer, pour justifier cette réponse et demander plus d'ouverture, des arguments pragmatiques. Par exemple, je ne justifierais jamais une demande de levée de visas pour une certaine catégorie de personnes par le constat que ces personnes sont utiles, rapportent de l'argent, ne coûtent rien à la sécurité sociale, ne commettent pas plus de délits que « nous », etc. Une telle pratique justificative, peut-être tactiquement intéressante aujourd'hui pour faire évoluer les perceptions, joue avec le feu. Car le jour où ces arguments utilitaires ne seront plus corrects (ou plutôt, vérifiés, calculés comme corrects), la « bonne » réponse sera de restreindre les mouvements de population, au mépris d'arguments justificatifs plus profonds. Je crois que c'est une question stratégique, et vous avez sans doute – en tant que praticien – plus d'expérience que moi pour penser que cette tactique est la bonne. Notons cependant que par-delà notre objet de discussion, ici se situe sans doute un dilemme fondamental de la politique contemporaine : face à l'inertie mentale de la population d'une part et à l'urgence de changement face aux défis globaux d'autre part, faut-il agir par étapes courtes reflétant autant de transformations compréhensibles et acceptables par l'opinion, ou bien plus directement par une mutation profonde, par l'établissement d'un nouveau paradigme opérant immédiatement sur les termes du problème traité ? Cette question se pose dans le domaine de l'immigration, mais aussi pour l'écologie, pour la citoyenneté, ou pour la sécurité par exemple. Je ne suis guère optimiste et me rangerais bien derrière votre analyse pratique, mais l'« expérience Obama » laisse peut-être entrevoir la possibilité pour un discours intelligent, bien formulé et tactique, d'opérer profondément dans les mentalités.

Outre ce problème très intéressant de stratégie, vous avez également rappelé que les mesures prises par les gouvernements n'ont qu'un champ d'application et un impact limités sur l'ampleur du mouvement migratoire. C'est un rappel important qui sous-entend deux choses. Tout d'abord, comme vous l'avez souligné, les discours engagés et tellement catégoriques des gouvernements, souvent couplés d'objectifs quantitatifs, sont à lire comme un bluff visant à occulter la partie cachée de l'iceberg. Un tel discours, procédant du cynisme politique malsain, est à dénoncer. Deuxièmement, je me

demande si une telle occultation ne sert pas à renforcer le jeu de langage, crucial, du couple légalité/illégalité. Dans le discours politique actuel, les limites entre les deux sphères semblent nettes, et l'auditeur n'est dès lors pas amené à s'interroger sur cette distinction. Si par contre la complexité des mouvements migratoires était rendue dans le discours politique, il est fort à parier que le couple légal/illégal serait bien plus questionné par l'audience, qui conclurait vite à l'absurde d'une telle construction de ce qui est autorisé et de ce qui ne l'est pas.

Enfin, vous concluez en appelant le renforcement de politiques « d'intégration ». Puis-je vous inviter à faire attention à ce mot ? C'est peut-être un détail, mais je préfère parler d'« inclusion », sous peine de cautionner des mesures d'uniformisation absurdes et dangereuses telles qu'on en voit aujourd'hui fleurir un peu partout en Europe et ailleurs. Ces mesures, au nombre desquelles je compte par exemple les tests culturels, les évaluations de citoyenneté et autres conditionnalités pour l'attribution de bénéfices sociaux, reposent sur le double mythe que la société d'accueil est uniforme⁵ et que les normes « uniformément partagées » par les « autochtones » sont meilleures que « celles des immigrants ». L'échelle inclusion-intégration-assimilation n'est pas neutre ; elle est directement corrélée à celle de la tolérance et de la violence politique – voire même à celle de l'efficacité de l'action gouvernementale (voyez partout en Europe le temps perdu à débattre sur ces questions).

J. van Meerbeeck :

Vous parlez d'inventer un nouveau paradigme. Je pense quant à moi que l'Europe a déjà inventé un paradigme qu'il conviendrait de confronter aux conséquences de la mondialisation. Ce paradigme est celui de la libre circulation des travailleurs. Au XIX^e siècle déjà, les anciens systèmes de visas et « passe-ports » avaient été abolis suite aux mouvements de personnes entraînés par le développement du chemin de fer. C'est la première guerre mondiale qui a vu se renforcer le rôle des États-nations et les contrôles aux frontières. L'intégration économique européenne nous a permis de nous réconcilier avec cette vision d'une Europe sans frontières. La libre circulation des biens, des capitaux, des travailleurs, des services, dans une logique de création de valeur, et donc d'augmentation de bien-être, ont mené à la libre circulation des personnes.

Ce modèle ne va pas de soi, il se développe par étapes. L'ouverture à l'est est un bon exemple. Le Royaume-Uni, l'Irlande, la Suède (avec moins de succès) ont ouvert leurs frontières à une main-d'œuvre qui a renforcé leur croissance. Les travailleurs d'Europe

⁵ Je vous invite à consulter, en page 10 du Monde du 22 avril dernier, une caricature résumant très bien ce point.

de l'Est retournent dans leur pays après avoir accumulé du capital, tandis que les pays d'accueil ont trouvé la main-d'œuvre nécessaire dans les secteurs qui en avaient besoin. Les pays d'Europe continentale, mus par la crainte d'une vague d'immigration sans précédent, ont reporté de plusieurs années l'ouverture de leurs frontières (les États frontaliers, l'Allemagne et l'Autriche, attendent encore). Les politiciens ont conforté les citoyens dans leurs craintes plutôt que de prendre les mesures qui s'imposaient.

La question se pose de savoir si le paradigme de la libre circulation des travailleurs résiste à la mondialisation, qui a vu s'accroître la migration sud-nord. Il se confronte à la réalité des écarts de richesses entre pays en voie de développement et pays industrialisés. Certains pays, comme la Moldavie, se sont vidés de leurs travailleurs qualifiés. Si ceux-ci, par leurs transferts d'argent, maintiennent leur pays sous perfusion, des pans entiers de leur économie souffrent de cette hémorragie. À commencer par des secteurs clé tels que le secteur des soins de santé (il y a plus d'infirmières Malawiennes à Birmingham qu'au Malawi dont 14% de la population adulte est touchée par le VIH). Car la migration se trouve prise au piège de la faille de la globalisation : les écarts de richesses que n'ont pas comblés les mouvements de biens et capitaux. Quant au mouvement des travailleurs, la passerelle est étroite : ne sont plus autorisés à l'emprunter que les plus aptes à contribuer à la croissance du pays d'accueil, creusant un peu plus la faille en privant le pays d'origine de leurs compétences... Il ne reste aux autres qu'à sauter, avec les risques que cela comprend, en chemin (nous ne saurons jamais chiffrer le nombre de morts sur les routes de la migration irrégulière) comme à l'arrivée (l'exploitation dont sont victimes les travailleurs irréguliers). La migration illégale, si elle était lue à l'aune des ratés de la mondialisation, attirerait probablement plus de sympathies !

A ce titre, il convient de privilégier la facilitation des mouvements Sud-Nord plutôt que leur libéralisation. C'est ainsi que des pays tels que les Philippines ont signé des accords bilatéraux afin d'envoyer des travailleurs préalablement formés dans les secteurs recherchés par les pays partenaires. Le modèle européen de libre circulation, et les droits qui l'accompagnent, doivent toutefois être promus dans les autres régions du monde⁶. En effet, les gens migrent majoritairement au sein de leur région. Les gens qui pensent que les migrants d'Afrique sub-saharienne embarquent massivement pour l'Europe devraient savoir que 80% d'entre eux restent dans leur région, migrant vers un pays voisin aux revenus similaires. L'Union européenne doit encourager la libre circulation des travailleurs dans son soutien des politiques d'intégration régionale des pays tiers.

⁶ La libre circulation représente l'objectif de certaines régions d'Afrique ou d'Amérique, qui ont déjà franchi des étapes en ce sens.

Les pays en voie de développement voient leur population croître plus vite que leurs marchés du travail. La migration du Sud vers le Nord ne va donc pas s'arrêter. La division population de l'ONU évalue les futurs transferts nets de population du Sud vers le Nord autour de 2.3 millions de personnes par an (un chiffre qui reste stable mais ne suffira pas à combler la diminution de main-d'œuvre dans le Nord ni son surplus dans le Sud). Et arrêtons de croire que les politiques de développement permettront de diminuer cette pression migratoire. Migration et développement ne sont pas substituables mais complémentaires. C'est avec le développement que naissent le désir et les moyens (à commencer par les moyens financiers) de « tenter sa chance » dans les pays industrialisés. Les migrants au sein de l'OCDE proviennent de pays à revenus moyens, non des pays les moins développés. Le développement n'est une réponse que sur le long terme : les flux migratoires ne diminueront qu'avec le rapprochement des conditions de vie. À l'inverse, la migration contribue au développement par les échanges de savoir et de richesses (détail : les sommes envoyées par les migrants à leur famille correspondent au triple de l'aide publique au développement – ceci sans compter les envois informels, ni les investissements et les échanges commerciaux développés). Cette logique s'applique également aux politiques commerciales.

La question qui guide les politiques de nos pays en matière de migration est mal posée. Il ne s'agit pas de savoir comment lutter contre ce phénomène, mais plutôt comment le guider afin d'éviter les écueils de la xénophobie, la marginalisation ou l'exploitation. Cette gouvernance du phénomène migratoire relève d'une responsabilité partagée des États d'origine et de destination. La responsabilité des employeurs, des sociétés d'accueil et des migrants eux-mêmes doit aussi être engagée.

A ce titre, je relèverai deux progrès encourageants de la part de l'Union européenne. D'une part, les pays européens acceptent de discuter de toutes les questions liées à la migration, et semblent mesurer la nécessité d'une plus grande cohérence entre politiques de migration et autres politiques. D'autre part, l'Union européenne a engagé un dialogue et une coopération avec les pays d'origine et de transit sur ces questions⁷. Mais n'oublions pas que la migration au niveau européen est une matière jeune où prédomine encore fort l'intergouvernemental. Il ne faut dès lors pas s'étonner que les difficiles compromis obtenus jusqu'à présent ne soient pas toujours à la hauteur des défis imposés.

⁷ La Commission promeut notamment, parmi les questions migratoires discutées avec les pays partenaires, le développement d'un nouveau modèle de mobilité appelé migration circulaire. Il n'est pas miraculeux, certes. Il a le mérite de faciliter la mobilité des migrants, mais pose la question de leur précarisation. Des programmes offrent aux travailleurs migrants des opportunités d'emploi renouvelables à la condition de retourner dans leur pays d'origine à la fin de leur contrat. Les pays d'accueil y gagnent ainsi des opportunités de main-d'œuvre tout en éludant l'épineuse question de l'intégration sur le long terme.

Voici quelques éléments de réponse... Il y aurait bien plus à dire pour chercher la réponse à votre question !

S. Baele :

Il y aurait effectivement de quoi discuter encore bien plus longtemps. Malheureusement, nous sommes tenus ici par un canevas qui nous pousse à être brefs et non répétitifs – ce qui s’opère sans doute au bénéfice du lecteur. C’est pourquoi je me propose de revenir sur certains points de votre dernière intervention pour ouvrir ensuite en guise de clôture une réflexion plus globale sur les politiques d’immigration d’une part et sur le débat que nous avons mené dans ces pages d’autre part.

Tout d’abord donc, permettez-moi de revenir sur le modèle européen de libre circulation, dont vous appréciez fort les caractéristiques. Je vous avoue mon malaise vis-à-vis de ce modèle. D’un côté, il s’agit inévitablement d’une politique d’ouverture, repoussant indubitablement les frontières de ce qui est « autre », et aidant à mettre dans le même panier du semblable des hommes et des femmes de différents pays et régions qui ne se connaissaient auparavant que comme étrangers. C’est, clairement, une bonne direction. Mais d’un autre côté, je ne peux me résoudre à ne voir dans ce projet qu’une ouverture, tant il est intermêlé, chronologiquement et dans sa logique, à d’autres événements plus directement troublants. D’abord, cette libre circulation ne serait pas réalisable (alors qu’elle serait sans doute possible) sans le durcissement des frontières « extérieures » de l’Union. L’« autre » n’est plus portugais, mais marocain, congolais, et les mesures envers ces derniers se sont considérablement durcies à mesure que nous, « Européens » jouissons de plus en plus de liberté de mouvement. Deuxième concomitance : le reflux régional, voire étatique. Les repères d’appartenance se sont évaporés tandis que la frontière du différent était repoussée, et nous assistons aujourd’hui à un regain subséquent des revendications régionalistes. La troisième concomitance, systémique, logique, concerne le système économique devenu global. Ce n’est plus un secret pour personne, le système de libre-échange tel qu’il est pratiqué aujourd’hui, ne fonctionne que par l’inégalité des statuts dans la chaîne de production-consommation. Et à ce titre, le monde n’est plus tant divisé entre une « bourgeoisie » et un « prolétariat » qu’entre une classe de personnes qui peut se déplacer librement et une autre qui est condamnée au quasi-statismisme. Ce n’est pas un hasard que la libre circulation la plus complète à ce jour ait lieu à l’intérieur d’une région riche : cela participe au maintien du système de production mondialisé. Cela sonne sans doute un peu marxiste, mais même si l’argument est simpliste, il garde une force certaine. Jamais des populations de richesses fondamentalement différentes n’auront libre accès dans le même espace. Et plus on augmente cette liberté de certains, plus on rend le jeu difficile pour les autres. Enfin, pour vous montrer la quatrième concomitance, je vous demanderai d’observer la multiplication des contrôles et des technologies de surveillance, qui répondent à l’effilochage des contrôles fixes aux frontières. Il est certes devenu plus facile de traverser une frontière en Europe. Mais ces dernières années les contrôles se sont multipliés à l’intérieur des territoires.

Autrement dit, la liberté de circulation ne signifie pas l'absence de surveillance et de contrôle ; simplement, cette surveillance et ce contrôle, ils ont changé de formes et de lieux. Ils s'exercent aujourd'hui dans les aéroports, en rue, lorsque vous payez avec votre carte bancaire ; ils ne s'exercent plus uniquement par la loi, mais aussi par la norme. Vous l'avez compris, mon impression vis-à-vis du paradigme de la libre circulation en Europe est mitigée, entre enthousiasme pour l'idée finale et répulsion pour le modèle inégalitaire et biopolitique qui le sous-tend. Dit autrement, mon problème est que la libre circulation est « européenne ». Accepter une telle caractérisation, c'est garder – encore – une frontière d'exclusion. Gardons ce point en tête pour le moment (dans quelques instants) où je reviendrai de manière globale sur la notion de politique d'immigration.

Je retiendrai plus brièvement une deuxième chose de votre dernière intervention : votre doute systématique face aux « vérités » de l'immigration, qui en deviennent autant de mythes. J'apprécie cette attitude qui devrait prouver aux lecteurs que le débat n'oppose pas tant « académiques » et « praticiens » que personnes réflexives et adeptes du moindre effort analytique – ou pire, entre les professionnels qui ont une éthique de la vérité et ceux qui en font peu de cas. Je rappelle au lecteur que vous avez successivement déconstruit les idées suivantes : l'ampleur « énorme » des migrations Sud-Nord dans le solde migratoire total, la possibilité même d'un contrôle migratoire oscillant entre ouverture et fermeture décidées, le lien négatif entre développement et migration, l'image d'une migration permanente. Vous l'avez montré, établir une politique pertinente en matière de migration commence par refuser les simplismes et prendre acte des complexités de l'objet à réguler et des limites de l'action régulatrice.

Ces deux éléments en tête – mon ambiguïté face à une libre circulation caractérisée « européenne » et ma satisfaction face à votre refus des simplismes en tous genres – j'aimerais vous proposer une dernière réflexion. Le fait que l'immigration, ou plus généralement la migration, soit vue comme un problème (problème économique, de sécurité, de citoyenneté, etc.) est le symptôme d'une histoire dont la logique est celle d'un système inégalitaire. Ce système inique est, je le crains, naturel, « normal ». Le problème fondamental n'est pas la rencontre entre la globalisation et la migration, comme vous l'écriviez, mais bien celui de la migration en tant que telle, en tant que suscitant toujours, inmanquablement, des réactions de rejet. Toute frontière entraîne de facto une différenciation entre populations, et toute différenciation entraîne la présence d'un système de discrimination plus ou moins marqué. En ce sens, il est normal et naturel que les politiques européennes en matière d'immigration posent problème à l'observateur éthique : il ne pourrait en être différemment. Mon souhait serait dès lors le suivant. Il s'agirait que les praticiens travaillant dans le domaine des migrations se rendent compte du pouvoir de fait excluant des catégories qu'ils utilisent pour construire leurs politiques. Il s'agit d'un travail de méthode : dès lors qu'un expert rédigeant un document désire opérer une subdivision d'une population en plusieurs catégories, il devrait examiner les discriminations qu'une telle catégorisation pourrait entraîner, en se posant des ques-

tions telles que celles-ci : « si j'opère cette classification-ci, entre ces x catégories de personnes, suis-je susceptible d'entraîner une discrimination dure ? », « cette différenciation que je désire opérer ici entre telles et telles populations, fait-elle sens dans un système juste ? Car si non, il me faut l'éliminer pour minimiser la possibilité de traitement différencié ». Un tel travail de réflexivité sur les mots et concepts utilisés, mené au moment de la rédaction des politiques publiques, pourrait bien rendre superflus tous les efforts à investir dans la recherche de modèles de compatibilité entre immigration et intégration – en ce sens qu'une telle méthode offrirait d'elle-même un ensemble politique intégré homogène.

J'espère que cette espèce de programme, de proposition, est compréhensible et fait sens. Je pense vraiment que lorsque les décideurs et les analystes politiques se rendront compte du potentiel discriminatoire inhérent des concepts qu'ils utilisent, parfois même pour critiquer une politique, une méthode renouvelée de construction de politiques publiques sera possible. Le principe d'une telle méthode sera la réflexivité quant aux concepts autour desquels s'articule la norme. Il est sidérant, par exemple, de lire l'actuelle loi belge (de 1980 mais plusieurs fois révisée) sur l'accès au territoire. On y trouve le duo de notions – juridiques – « belge » et « étranger ». Si une telle dichotomie ne participe pas activement au maintien d'un modèle discriminatoire, c'est à n'y plus rien comprendre. En être conscient, c'est le premier pas vers un modèle migratoire plus juste. Ce qui veut dire inclusif.

Je m'excuse de ces digressions, qui n'ont pour unique justification que mon exaspération face aux actions percolées de bêtise qui découlent de perceptions simplistes de la réalité sociale. Vous êtes révolté face aux opinions d'un forum Internet, je le suis aussi et je désire vous montrer que le nœud de ce problème de simplisme réside dans le processus nécessaire de différenciation entre un « nous » et les « autres », quels qu'ils soient (européens, belges, africains, etc.). On ne peut pas s'en empêcher, c'est un processus naturel. C'est pourquoi je suis pessimiste quant à la perspective d'une société ouverte et cosmopolite : elle n'arrivera jamais car elle ne peut pas advenir.

J. van Meerbeeck :

J'essaie de ne pas partager ce pessimisme. Je pense que ces « concomitances » si justement soulevées ne sont pas inhérentes au modèle d'intégration européenne et ne doivent pas remettre en cause sa validité. Elles sont liées à la nature humaine : l'homme a toujours eu besoin de se sentir appartenir à un groupe par opposition à un « autre ». L'édit de Caracalla étendant la citoyenneté romaine à tous les hommes de l'empire ne correspond-il pas à une période où les poussées « barbares » (encore une belle définition de l'étranger) se faisaient de plus en plus pressantes sur ses frontières ? Ce processus naturel de différenciation n'a pourtant pas toujours empêché l'ouverture à l'autre. L'histoire nous a donné des modèles de sociétés multiethniques, telles les villes de Salonique, Jérusalem ou Sarajevo. Je rejoins votre pessimisme sur un point : il est plus facile de rejeter que d'accueillir, et les fragiles modèles évoqués n'ont cessé d'être soufflés par

des discours basés sur la haine et la peur. L'ouverture à l'autre est un effort à recommencer. Il est plus simple de suivre un discours populiste fondé sur la peur identitaire que de lire Lévinas. Et le populisme, il est vrai, a tendance à gagner beaucoup de terrain dans nos sociétés européennes ces dernières années...

Le durcissement des frontières extérieures et des contrôles à l'intérieur de nos frontières n'est pas propre au modèle de libre circulation, il en est une déviance. C'est le spectre d'une société sécuritaire à outrance qui est à condamner, pas le modèle européen construit pour lutter contre ces haines identitaires. N'oublions pas que l'Europe de l'UE n'a plus connu de guerres en 50 ans pour la première fois de son histoire. Ce modèle européen s'est basé sur une reconnaissance de l'autre facilitée par un intérêt commun : une croissance économique propulsée par la libre circulation. Il est assorti de droits, garantissant le principe d'égalité de traitement. Vous mentionnez la nécessité pour les praticiens d'« examiner les discriminations qu'une catégorisation des personnes pourrait entraîner ». Je pense que vous avez entièrement raison, et je vous répondrai que ce principe, celui de non-discrimination sur base de la nationalité, est garanti au niveau européen (mais pour les Européens – j'y reviendrai) tant par le traité en son article 12 que par le droit dérivé (article 2 directive 2000/43). Une directive est sur le point d'être adoptée afin d'étendre ce principe de non-discrimination à la religion et l'orientation sexuelle. Il reste à émettre le vœu comme vous le faites, que ces considérations de non-discrimination soient prises en compte en amont par le politique. Et espérer que des considérations politiques ne prévalent pas sur des considérations d'équité.

Un exemple. Des partis ont basé leur campagne sur l'argument sécuritaire dans un pays dont la criminalité n'a pourtant cessé de baisser depuis les années 1990, véhiculant à l'aide des médias la perception selon laquelle le taux de criminalité est hors de contrôle, et directement lié à l'immigration « illégale ». Lorsque les actes criminels isolés de membres d'une communauté traditionnellement mise au ban de la société (les Roms) sont stigmatisés à outrance par les médias, c'est toute une communauté qui fait l'objet de discriminations, et plusieurs de ses campements brûlés. Lorsque ces partis arrivent au pouvoir quelques mois plus tard, ils décrètent une série de mesures sécuritaires et proclament l'état d'urgence afin de mettre en place des mesures d'exception, à commencer par le fichage des Roms. Les Roumains sont ensuite stigmatisés, les leaders politiques appellent à des mesures urgentes d'expulsion de masse, et le gouvernement décide de fermer sa frontière. Auparavant, lorsqu'un gouvernement stigmatisait une communauté en Europe et montait sa population contre celle-ci, n'existait que l'arme de la contestation. Il existe maintenant celle du droit. L'application d'un traitement différencié à des ressortissants européens va à l'encontre du traité, est donc condamnable par la Cour européenne de justice. L'expulsion souhaitée n'a pas eu lieu, sous la pression de la Communauté européenne. Et le pays s'est vu signifier qu'il ne pouvait pas fermer sa frontière sans se retirer de Schengen.

Vous me rétorquerez que l'exemple dont je vous ai parlé était européen. Le principe de non-discrimination ne s'applique pas aux « ressortissants de pays tiers » (le droit eu-

ropéen évite la notion d'« étranger »), qui peuvent faire l'objet d'un traitement différencié. Les principes fondamentaux de l'UE (respect des droits de l'homme et de l'État de droit) s'appliquent toutefois à tous. Nos États sont liés par la Convention européenne des droits de l'homme, qui prescrit l'égalité devant la loi et la protection contre la discrimination, principes reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il reste toutefois du progrès à faire. La majorité des étrangers se considèrent encore victimes de discrimination en Europe – les exactions subies étant rarement reportées à la police.

Revenons à notre cas d'étude. Le gouvernement du pays évoqué ci-dessus a étendu l'état d'urgence, préalablement limité aux régions contenant des campements de Roms, à tout le pays sur la base d'un « afflux persistant et extraordinaire de citoyens non UE ». L'armée est déployée. Un climat d'insécurité est créé. Une loi criminalise les « illégaux ». Ces derniers sont notamment passibles de un à quatre ans de prison s'ils n'obéissent pas à un ordre de quitter le territoire et leur qualité d'« illégal » est considéré comme une circonstance aggravante. Leur venir en aide est un délit. Cette criminalisation par les autorités envoie un message clair à la population : illégal = criminel. Et pourtant, les mesures de cette loi discriminant les étrangers ne violent pas sciemment le droit européen, laissent peu de marge pour un recours de la Commission auprès de la Cour de Justice... Ce qui n'est pas le cas des violations récentes du devoir de non-refoulement institué par la Convention de Genève sur le droit des réfugiés. Le pays intercepte dans ses eaux des bateaux contenant des centaines de migrants (et parmi eux des centaines de demandeurs d'asile), et les renvoie en Libye, pays non signataire de la Convention. La Libye prendra soin de détenir ceux-ci dans des conditions épouvantables avant de les reconduire à sa frontière – au milieu du désert...

Le nombre d'illégaux ayant atteint les côtes du sud de l'Europe fut évalué à 70 000 en 2008, dont plus de la moitié en Italie (et 50% de ceux-ci se sont vu attribuer le statut de réfugiés). Faut-il pour autant y voir une menace nationale ? Il faut remettre ces arrivées tant médiatisées dans leur contexte. Elles ne représentent qu'un faible pourcentage de la population d'immigrés clandestins en Europe (les centaines de milliers de nouveaux clandestins chaque année étant avant tout des personnes entrées légalement et restées à l'expiration de leur permis de séjour). Et les clandestins ne représentent eux-mêmes qu'une minorité de migrants. Il est vrai, toutefois, que les pays du sud sont en première ligne, notamment en terme de demandes d'asile (le système actuel désignant les premiers États d'accueil comme responsables de leur prise en charge). Les autres États européens devraient répondre à la demande légitime de leurs voisins du sud de mettre en œuvre un système de solidarité au niveau européen. Ils sortiraient alors peut-être de leur silence de complaisance et dénonceraient les mesures d'exception évoquées plus haut.

J'aimerais enfin revenir sur le couple migrant légal/illégal, que vous évoquiez plus tôt, et insister sur l'arbitraire de cette catégorisation. En effet, il ne faut pas oublier que cette dénomination (il convient par ailleurs à ce titre de parler de « régulier » et d'« irrégulier ») se réfère à la catégorisation d'un individu par un État en fonction de r-

gles dictées par des intérêts politiques et économiques. La criminalisation de « l'illégal » alimente un discours de peur et de haine, de stigmatisation de l'Autre. Elle n'est pas propre à la législation du seul pays évoqué ci-dessus. Elle est toutefois d'un cynisme absolu quand on sait combien le gouvernement de ce pays régularise d'illégaux par an (tout en se gardant d'utiliser le terme régularisation). En fonction de ses besoins, l'État émet des quotas de permis de travail pour, en moyenne, 250 000 travailleurs par an. Pour remplir les conditions, il faut avoir une offre de travail : les permis sont donc massivement demandés par les travailleurs illégaux et leurs employeurs qui y trouvent l'opportunité de régulariser leur situation. Les travailleurs clandestins qui ne rentreront pas dans les quotas 2009 resteront traités en criminels jusqu'à la régularisation de leur contrat l'année suivante...

S. Baelé :

Vous avez raison d'illustrer notre discussion par différents exemples d'actualité. Les politiques d'immigration sont, avant tout, des mesures dont l'impact sur les personnes est énorme. Même si, comme nous l'avons souligné, l'impact global d'une directive ou d'une loi sur l'immigration est toujours plus limité que prétendu, il reste que telle loi ou directive entraîne toujours des effets de nature à bouleverser – ou effacer – la vie des personnes concernées. Dès lors, s'il fallait ne retenir qu'un seul enseignement à notre dialogue, ce serait d'après moi l'absolue nécessité de produire un set de normes qui est à la fois minimal – inverser le paradigme, c'est-à-dire faire de l'immigration un droit qui est restreint dans certains cas – et fort – solidifier ces normes dans un système juridique de contrôle accessible, simple et rapide. Pour ce faire, chacun dans l'administration et dans l'académie devrait faire preuve de réflexivité et de prospective : « qu'est-ce que je fais maintenant lorsque je procède à l'établissement de cette norme ? », et « quelles sont les nombreux différents impacts que cette norme pourrait entraîner, en pratique, chez les candidats à l'immigration ? ». Ces deux questions ne sont pas suffisamment posées aujourd'hui ; leur but n'est pas non plus poursuivi.

C'est avec cette proposition pratique que je m'adressais une dernière fois à vous. Je vous remercie de ce dialogue qui a permis, je le pense, au lecteur peu au fait du débat sur l'immigration de se figurer d'une manière originale certains points de tension. Si, en outre, notre échange pouvait également inspirer l'un ou l'autre spécialiste du sujet à agir dans un esprit moins instrumental, ce serait fantastique. En ce sens, je vous laisse la main en toute confiance.

J. van Meerbeeck :

Je me joins pleinement à ces conclusions. J'espère que ce dialogue aura ouvert au lecteur de nouvelles grilles de lecture, et aura nourri sa réflexion sur un enjeu aussi essentiel que complexe. Ce fut à tout le moins mon cas, et je vous en remercie.