

IMMIGRATIONS, INTÉGRATION ET POLITIQUE DE COOPÉRATION

Les illusions d'un codéveloppement sans moyens

Souvent présentée par les gouvernements occidentaux comme la solution aux problèmes de l'immigration, la politique de coopération se heurte à la compression des budgets publics et à la montée de la xénophobie. Ambiguë dans ses intentions, difficile à mettre en oeuvre en raison d'une confiance réciproque qui est à reconstruire, cette stratégie reste à définir.

AU début des années 60, ce sont les patrons et les gouvernants des pays riches qui allèrent chercher des millions de travailleurs dans les contrées plus pauvres. Le plus souvent au Sud, dans leurs anciennes colonies - comme la France en Afrique noire - ou chez leurs voisins les plus proches - comme l'Allemagne en Turquie. Avec leurs 18 millions de chômeurs, les gouvernements européens continuent d'affirmer leur volonté d'intégrer les immigrés déjà présents et en situation régulière sur leur territoire. Mais c'est avec encore plus d'ardeur qu'ils affichent leur détermination à limiter l'entrée de nouveaux migrants et à multiplier les sorties. Ce qu'en termes plus diplomatiques, avec le premier ministre Lionel Jospin, on appellera la nécessité « *de maîtriser et d'organiser les flux migratoires (1)* ».

Au-delà de l'apparente évidence du propos - la réglementation des conditions de séjour et de circulation des personnes au niveau international sera plus efficace si elle est le fruit d'une coopération effective entre les gouvernements du Nord et du Sud concernés -, ce discours cache une réalité plus complexe.

De fait, l'invocation du codéveloppement mêle la prise en compte de fortes contraintes économiques, la justification d'opérations musclées de police, comme celle effectuée à l'église Saint-Bernard le 12 août 1996, et les bons sentiments. Le comportement des responsables politiques jette le doute sur leurs intentions réelles.

Ainsi, le 23 septembre 1996, après l'évacuation des « sans-papiers », le gouvernement de M. Alain Juppé peut bien envoyer son ministre de la coopération apporter aux familles de ces mêmes immigrés restées au Mali les secours de ses subventions et bonnes paroles, il a perdu sur les deux tableaux : celui de l'intégration et celui de la coopération. L'atterrissage à Bamako d'un charter chargé d'expulsés de France a enflammé la presse et la rue. Dans ce contexte, l'une des questions centrales qui se posent aux capitales des pays développés est de convaincre les gouvernements du Sud du bien-fondé d'une politique dont ils perçoivent surtout le caractère défensif : les entrées régulières ont été divisées par trois en vingt ans.

La suspicion s'installe car « *maîtrise des flux migratoires* » peut aussi bien signifier « *immigration zéro* », que la fixation de contingents de migrants temporaires, comme le propose M. Sami Naïr dans un récent rapport remis au premier ministre Lionel Jospin.

En toute hypothèse, cet objectif vise toujours les mêmes populations. Entre 1990 et 1994, les admissions au séjour d'immigrés venant des Etats en développement ont chuté de plus de 100 000 à moins de 60 000. La baisse affecte toutes les catégories de demandeurs - étudiants,

femmes et enfants au titre du regroupement familial -, mais elle est particulièrement forte pour les travailleurs salariés et les réfugiés.

Les Quinze, notamment parmi eux les Dix de l'espace Schengen (2), cherchent à créer un premier filet de protection avec des « pays tiers sûrs ». Le 13 février 1992, l'Espagne a ainsi signé avec le Maroc un accord engageant les autorités chérifiennes à reprendre tous les étrangers qui, après un passage sur le sol marocain, sont irrégulièrement entrés en Espagne. Mais il a fallu attendre près de quatre ans - l'accord date du 20 décembre 1995 - pour que Rabat accepte de réadmettre 65 immigrés clandestins d'Afrique subsaharienne ayant transité sur son territoire. Ce long intervalle a été utilisé pour obtenir diverses améliorations de la situation des Marocains en Espagne ainsi qu'un allègement de la dette extérieure.

La conférence euro- méditerranéenne de Barcelone (3) - des 27 et 28 novembre 1995 - est entre-temps opportunément venue offrir aux 12 pays de la rive sud de la Méditerranée l'occasion de monnayer leurs réticences à voir figurer, dans la déclaration finale, la mention de leur responsabilité « *pour la réadmission des émigrés illégaux* ».

A Madrid, le gouvernement ne cesse de se plaindre du peu d'empressement de la police marocaine dans la lutte contre l'immigration clandestine. A quoi un officier de police de Rabat rétorque : « *L'Europe veut qu'on soit le gendarme de l'Afrique mais ne nous en donne pas les moyens.* » Ce qui n'empêche nullement M. Leopoldo Calvo-Sotelo, sous-secrétaire au ministère de l'intérieur, de rechercher un accord similaire avec l'Algérie (4). Par ailleurs, des accords de réadmission avec la Pologne, la Tchéquie, la Hongrie et la Slovaquie ont été signés, notamment par l'Allemagne.

Mais cette politique coûte cher, et les ressources sont limitées. Madrid a payé 50 000 dollars (environ 300 000 F) à la Guinée Bissau en échange de l'admission de 50 Africains entrés clandestinement en Espagne (5). Alors qu'il s'apprêtait à rapatrier des demandeurs d'asile somaliens, le ministre danois de l'intérieur s'est vu reprocher le coût exorbitant de cette opération : 50 millions de francs pour 60 personnes.

Entre encouragements et contraintes

EN septembre 1997, les Pays-Bas ont, de leur côté, payé 50 millions de francs pour la réadmission de 800 Ethiopiens. A Londres, le gouvernement de M. Anthony Blair a aussi fait ses comptes : placés dans un aéroport « à risque » comme New Delhi, 5 fonctionnaires « de liaison aérienne » compétents coûtent certes plus de 5 millions de francs. Mais ils ont empêché l'arrivée à Londres de 450 demandeurs d'asile supplémentaires. Or le traitement de ces demandes aurait entraîné une dépense vingt fois plus importante (6).

Par ailleurs, des peines dissuasives sont infligées aux transporteurs, notamment aux compagnies aériennes. En France, la loi du 26 février 1992 prévoit des amendes pouvant aller jusqu'à 10 000 F par passager non muni des documents requis pour l'entrée sur le territoire. En trois ans, 5 000 procès-verbaux ont été dressés dans les seuls aéroports français.

L'idée d'agir sur les causes de l'immigration aurait plus de crédibilité si l'aide publique au développement (APD) des pays pauvres n'était en baisse. Y compris en France, et cela malgré les engagements du Parti socialiste et de ses alliés avant les élections législatives de juin 1997.

Avec 0,27 % de leur produit intérieur brut consacré à l'APD, les pays développés n'ont jamais été aussi éloignés des 0,7 % maintes fois promis dans les enceintes internationales.

Le programme « Développement/migration » mis en oeuvre en septembre 1995 par le ministère français de la coopération et celui des affaires sociales affiche des ambitions que ses moyens ne permettent pas de réaliser. La vallée du fleuve Sénégal en est la cible géographique. Les ressources financières sont limitées (5 millions de francs pour trois ans), mais l'objectif vaste : « *Accompagner des migrants qui rentrent au pays* » et « *permettre aux populations restées sur place de s'y stabiliser* ». Fin décembre 1996, seulement 60 projets individuels de réinsertion avaient été financés.

Actuellement, les plus gros bénéficiaires de l'aide publique au développement ne sont pas les pays qui présentent le plus « grand risque migratoire ». Par exemple, si l'Algérie, le Maroc ou la Tunisie ont fourni les plus gros contingents d'immigrés en France, ils ne sont pas les destinataires privilégiés de sa générosité. Et, si l'on s'en tient à la seule Afrique noire, il y a en France dix fois plus de Maliens que de Gabonais. Mais le Gabon du président Omar Bongo (et... d'Elf) reçoit par habitant dix fois plus d'aide que le Mali.

En tout état de cause, le rattrapage des niveaux de vie des pays occidentaux par les pays en voie de développement demandera beaucoup de temps et d'argent. Si l'on extrapole les taux de croissance du revenu par habitant observés entre 1985 et 1994 en Tunisie, au Maroc ou au Mali, il faudra 123 ans aux Tunisiens pour atteindre le niveau de vie actuel des Français, 253 ans pour les Marocains et 456 pour les Maliens. Rappelons que ces derniers disposent d'un revenu annuel 100 fois inférieur à celui des Français.

Par ailleurs, il n'est nullement prouvé que le décollage économique provoque à court terme une stabilisation automatique de la main-d'oeuvre. Les exemples des pays du Sud-Est asiatique tendraient même à montrer qu'il en va différemment. S'agissant de « pression migratoire », la pauvreté constitue seulement un facteur parmi d'autres. Selon Jean-Loup Amselle, rédacteur en chef des *Cahiers d'études africaines*, le codéveloppement n'est pas la panacée : « *La complexité des processus migratoires interdit d'avancer une solution unique destinée à les interrompre (7)* . » A l'intérieur des frontières de l'Union européenne, seul 1 immigré sur 20 provient des pays dits les moins avancés. Et, si la région de Kayes, au Mali, est effectivement le point de départ d'une forte émigration vers la France et d'autres destinations, elle n'est pas sensiblement plus dépourvue que bien d'autres régions sahéliennes du Burkina, du Niger ou du Tchad.

La volonté de limiter la pression migratoire s'accompagne d'une politique d'aide au retour qui alimente, elle aussi, tensions et suspicions réciproques. Dans la pratique, les frontières entre certaines formes d'encouragement (financière le plus souvent) et la contrainte pure et simple sont relativement ténues.

En 1995, la police française a interpellé près de 50 000 immigrés en situation irrégulière, mais seulement 10 000 reconduites à la frontière ont été effectuées. Soit un peu moins qu'en 1993. A Londres, pour faire taire les insinuations de la presse, qui parle de 50 000 clandestins fichés par la police, le nouveau ministre de l'immigration, M. Mike O'Brien, a accusé l'ancien gouvernement conservateur d'avoir fait montre, sur ce dossier, d'une coupable faiblesse. Il a promis, quant à lui, d'appliquer toutes les décisions qui seraient prises (8).

L'une des raisons principales de cette impuissance de la police réside dans la nécessité d'obtenir, pour tout expulsé, l'accord préalable d'un pays de destination. Cette exigence étant parfaitement connue du clandestin, il veille par-dessus tout à ne rien révéler de sa nationalité. C'est ainsi que le ministère de l'intérieur se trouve dans l'obligation d'aller convaincre ses homologues étrangers de se montrer coopératifs.

En visite au Danemark pour négocier les termes d'un accord de réadmission, assorti d'un programme d'aide au développement, le secrétaire d'Etat somalien à la reconstruction s'est publiquement interrogé sur la liberté de choix laissée à ses compatriotes. Dans les premiers jours de septembre 1997, le gouvernement de Gambie a refusé de se laisser forcer la main par les autorités suisses : au motif qu'aucun d'eux ne parlait l'une des langues locales, il a refusé d'admettre sur son territoire les 5 demandeurs d'asile déboutés que les autorités de Berne avaient un peu trop rapidement mis dans un avion à destination de Banjul. Ils étaient accompagnés d'un médecin et de 8 policiers. Au retour sur le sol suisse, la durée maximale de leur rétention étant écoulée, ils ont été remis en liberté. Coût total pour le contribuable helvétique : 1 600 000 F (9). De son côté, le ministre allemand des affaires étrangères, M. Klaus Kinkel, a proposé de supprimer l'aide publique au développement en faveur des pays qui refuseraient de réadmettre leurs ressortissants (10).

Globalement, les dispositifs d'incitation au retour ou à la réinsertion sont loin d'avoir comblé les espoirs de leurs promoteurs. En France, ils ont évolué selon les époques. En 1977, le gouvernement de M. Raymond Barre donne 10 000 F à tout travailleur immigré décidé à quitter le territoire national. Après 1981, la gauche triplera l'indemnité de départ et l'adossera à des conventions avec des entreprises en restructuration, notamment du secteur automobile. En 1984, une aide à la réinsertion des travailleurs, d'environ 20 000 F, est instaurée et gérée par l'Office des migrations internationales (OMI).

Douteuse efficacité des projets de réinsertion

LE ministre de l'intérieur, M. Charles Pasqua, fut un chaud partisan de l'« immigration zéro » et des charters. Mais, dans le même temps, il ne tenait jamais un discours sur l'immigration sans rendre un hommage appuyé à la nécessaire coopération internationale, citant parfois l'exemple du département des Hauts-de-Seine, dont il est président. Il fut le promoteur d'un projet pour le moins étonnant : faire sortir des Sahéliens de leur clandestinité à Paris pour les transformer en autant d'agents d'entretien de motopompes et moulins à mil dans la vallée du fleuve Sénégal. Moins de 10 clandestins acceptèrent l'offre. Les associations d'immigrés estimèrent qu'il n'était pas de leur responsabilité de « donner » des clandestins au ministère de l'intérieur. Cela occasionna pas mal de titres dans la presse, à Paris et à Bamako.

En 1991, les déboutés du droit d'asile se voient offrir une prime de 1 000 F par adulte, plus 500 F par enfant ainsi que les billets d'avion nécessaires s'ils acceptent de repartir. En Allemagne, M. Carl-Dieter Spranger, ministre fédéral de la coopération et du développement, applique un raisonnement semblable : puisque les centres d'accueil pour les clandestins coûtent moins cher dans les pays en développement, il propose de les y délocaliser (11).

Cette politique se heurte au manque de moyens. En France, entre 1984 et 1989, moins de 40 000 Maghrébins (y compris les femmes et les enfants des travailleurs) en ont profité. Au dire du ministère de la coopération lui-même, l'aide publique à la réinsertion proposée aux migrants en cas de licenciement ou de chômage en 1984 et 1987 « a rapidement épuisé ses

effets » : si, en 1984, elle concernait 550 personnes au Mali, en 1993 une seule avait bénéficié de ce programme.

Et il n'est pas sûr que l'augmentation des encouragements financiers produirait de meilleurs résultats. Au lendemain de l'unification allemande, le gouvernement de Bonn n'a pas voulu renouveler les contrats de travail des 40 000 Vietnamiens qui avaient été accueillis par la République démocratique allemande (RDA). Le chancelier Helmut Kohl avait même fait de leur retour la condition d'une amélioration des relations entre les deux pays. Le 21 juillet 1995, un accord fut donc signé : Hanoï s'engageait à réadmettre ses 40 000 ressortissants avant l'an 2000, moyennant quoi l'aide au développement était rétablie. Avec un premier versement de 700 millions de francs. Deux ans plus tard, seuls 3 200 Vietnamiens ont effectivement quitté le territoire allemand, dont 2 500 de force...

Quant à l'efficacité économique ou sociale des projets de réinsertion, elle est loin d'être établie. Le constat de la commission parlementaire française en visite au Mali en 1997 est sans appel : « *Les personnes qui viennent de vivre plusieurs années à chômer ou dans des tâches peu épanouissantes et qui, de surcroît, se retrouvent dans une situation d'échec au point d'être poussées à rentrer ne sont pas des entrepreneurs* (12) . » Aux Pays-Bas, pour l'année 1996, selon le rapport du Fonds d'assurances sociales, seuls 26 immigrés ont demandé à profiter du dispositif d'aide au retour. Souvent très qualifiés, les « cerveaux » immigrés au Nord seraient a priori plus utiles au développement de leur pays d'origine.

Le mécanisme de base est toujours le même : de l'argent contre des titres de séjour. Mais, qu'il soit ou non en situation régulière, c'est d'abord la volonté de le voir partir que l'étranger perçoit derrière les discours sur la coopération ou le développement. Une contradiction à laquelle risque d'être confronté le gouvernement de M. Lionel Jospin : plusieurs dizaines de milliers d'immigrés devraient voir, dans les mois qui viennent, leurs demandes de régularisation rejetées par le ministère de l'intérieur. Dès lors, n'ayant pas, pour reprendre la formulation officielle, « *vocation* » à rester sur le territoire français, il seront « *invités* » à le quitter. Or les préfectures disposent des dossiers déposés par ces mêmes immigrés pour leur régularisation. L'opinion publique française risque fort de demander des comptes précis sur l'efficacité de ces « invitations » adressées à des clandestins devenus officiels (13).

Les choses seraient pourtant sensiblement différentes si les immigrés étaient effectivement traités comme des partenaires par l'ensemble des acteurs qui, dans l'Etat d'accueil, oeuvrent dans le champ de la coopération internationale (14). Pour nombre de pays pauvres, c'est l'argent des émigrés et non celui de l'aide qui constitue la recette la plus importante. S'agissant de maintenir ouvertes des voies de communication et d'organiser la péréquation entre des espaces socio-économiques très inégalitaires, c'est assurément avec eux - et non pas sans eux ou contre eux - qu'il importe d'agir, notamment en les intégrant dans la famille des acteurs de la coopération et des échanges.