

CONTRIBUTIONS

Loi « immigration » : analyses et points de vue

_Préface de Jean-Marc Ayrault
_Jean-Marie André _Emma Antropoli
_Paolo Artini _Bassem Asseh
_Bastien Cabot _Collectif République sociale
_Jérôme Guedj _Sylvie Guillaume
_Smaïn Laacher _Jean-Daniel Lévy
_Alain Régnier _Chloé Ridet
_Daniel Szeftel _Boris Vallaud

Ce recueil compile des notes parues sur le site de la Fondation Jean-Jaurès depuis le 11 janvier 2024. Certaines ont donc été rédigées avant la décision du Conseil constitutionnel du 25 janvier, mais leur propos reste pertinent pour éclairer cette séquence politique inédite.

Les contributeurs :

Jean-Marie André, économiste à l'École des hautes études en santé publique, CNRS UMR 6051 Arènes.

Emma Antropoli, maire adjointe au Pré-Saint-Gervais, Seine-Saint-Denis.

Paolo Artini, représentant en France du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

Bassem Asseh, premier adjoint socialiste à la maire de Nantes.

Jean-Marc Ayrault, ancien Premier ministre, président de la Fondation Jean-Jaurès.

Bastien Cabot, post-doctorant à Sciences Po, professeur agrégé d'histoire géographique. Il est membre du conseil d'administration de la Société d'études jaurésiennes depuis 2019 et contributeur régulier des *Cahiers Jaurès*.

Collectif République sociale, composé de hauts fonctionnaires, d'experts et de professionnels de la santé et de la protection sociale.

Jérôme Guedj, député de l'Essonne.

Sylvie Guillaume, députée européenne.

Smaïn Laacher, sociologue, professeur émérite à l'université de Strasbourg, et directeur de l'Observatoire du fait migratoire et de l'asile de la Fondation Jean-Jaurès.

Jean-Daniel Lévy, directeur délégué de Harris Interactive.

Alain Régnier, délégué interministériel pour l'accueil et l'intégration des réfugiés.

Chloé Ridel, porte-parole du Parti socialiste.

Daniel Szeftel, militant socialiste.

Boris Vallaud, député des Landes et président du groupe « socialistes et apparentés » à l'Assemblée nationale.

Préface

– Jean-Marc Ayrault

Avec le vote de la loi « immigration », notre pays vient de traverser une de ces séquences politiques houleuses dont il a semble-t-il le secret.

Disons-le d'emblée : l'immigration n'est pas un non-sujet. Elle n'est pas le seul sujet – elle n'est pas même le plus important –, mais, indiscutablement, elle en est un. Les Français – et leurs voisins européens – le savent. Ils le vivent au quotidien et, année après année, de sondages en élections, nous disent combien elle questionne notre identité, bouscule nos valeurs, interroge le sens de notre prospérité.

Mais ceux qui ont rendu cette loi possible – qu'ils l'aient voulue, rédigée, applaudie ou qu'ils s'y soient résignés – le savent eux-mêmes pertinemment : parce qu'il ne découle d'aucune réflexion sur les raisons globales des flux migratoires, parce qu'il traduit une vision nationale étreinte d'un problème mondial, parce qu'il esquive la question de l'intégration de ceux qui vivent durablement dans notre pays et de ceux d'entre eux qui sont appelés à devenir nos concitoyens, parce qu'il s'attarde souvent sur l'accessoire en oubliant toujours l'essentiel, ce texte est une illusion.

Chacun l'a par ailleurs compris : en s'alignant sur certaines de ses propositions, en reprenant son vocabulaire, en singeant ses obsessions et en fermant les yeux sur ses outrances, le gouvernement a offert à l'extrême droite une victoire idéologique sans précédent.

Cette défaite en appelle d'autres, plus graves encore. En se défaussant sur le Conseil constitutionnel plutôt que d'assumer politiquement la défense de certains principes républicains et en ouvrant ainsi la porte à une attaque en règle contre certains des

fondements de notre État de droit, la majorité s'en est assurée.

L'immigration est un sujet complexe. Il requiert un débat dépassionné, de l'honnêteté intellectuelle, un souci du compromis, de la rigueur républicaine, une vision européenne. Les Français n'ont eu le droit à rien de cela, et aucun responsable politique digne de ce nom, aucun parti soucieux de l'intérêt du pays, ne peut s'en satisfaire.

C'est pour tenter d'y remédier que la Fondation Jean-Jaurès a voulu publier cette série de notes. Elles n'ont pas la prétention à tout résoudre, ni même à tout aborder. D'autres contributions viendront compléter ces textes qui apportent un éclairage, une perspective de gauche renouvelée, en mettant sur la table toutes les questions. Sans a priori et sans sujet tabou, mais sans rien céder non plus aux lieux communs ni aux renoncements de l'époque : le débat politique ne connaît par nature aucune limite, mais il s'inscrit dans un cadre qui est pour nous intangible – la préservation de l'État de droit, le respect de nos engagements européens et internationaux, la défense du droit d'asile et des valeurs républicaines.

Cette initiative en est la preuve : nous pensons que la société française est capable de produire l'intelligence collective nécessaire à l'élaboration d'une politique migratoire efficace et consensuelle. Mais, sur ce sujet comme sur tant d'autres, il revient aux autorités politiques de créer les conditions favorables à l'instauration de ce dialogue citoyen. À cet égard, les conventions citoyennes ont déjà fait la preuve de leur efficacité. Pourquoi ne pas y recourir de nouveau ?

L'immigration, un enjeu français ?

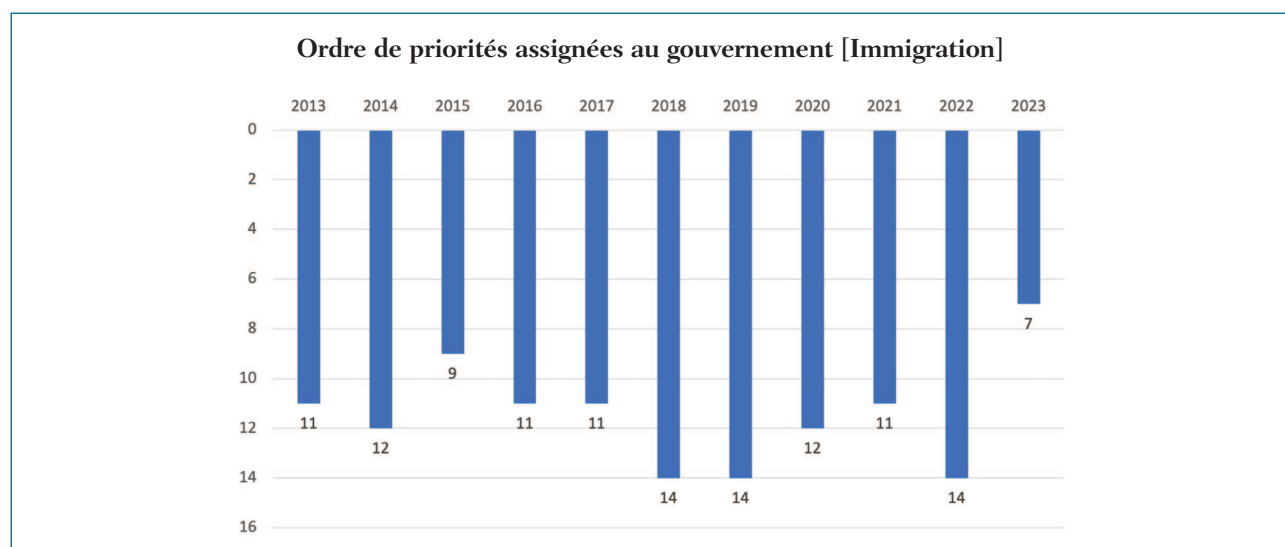
– Jean-Daniel Lévy

11 janvier 2024

L'arrivée de très nombreux migrants sur l'île de Lampedusa à la fin de l'été 2023 a suscité réactions et conjonctions¹. Réactions de la part des responsables politiques lançant ainsi les prémices de la campagne des élections européennes. Conjonctions sur les effets de cette situation et les conséquences lors du prochain scrutin. Comme souvent, parler d'immigration revient à évoquer un thème on ne peut plus sensible laissant libre cours à des interprétations rapides et raccourcies de l'opinion des Français ou, pour être plus précis, des opinions des Français. Essayons d'objectiver les représentations de nos compatriotes et, sans se risquer de prédire l'avenir, à tout le moins d'établir un état des lieux à partir de données d'opinions. Si les récents débats à l'Assemblée nationale ont montré une remontée des préoccupations en matière d'immigration, ceux-ci ne doivent pas nous faire perdre de vue des aspects structurants de la société française que nous allons illustrer ici.

L'immigration, un thème non prioritaire

Chaque fin d'année depuis 2010, Harris Interactive interroge pour RTL un échantillon représentatif de Français en les questionnant sur l'année passée comme à venir². **L'immigration n'a jamais constitué la première des priorités assignées au gouvernement.** Lors de notre dernière étude (fin 2023), si 55 % des Français évoquaient l'immigration, celle-ci se situait en 7^e position loin derrière le pouvoir d'achat (77 %), la lutte contre

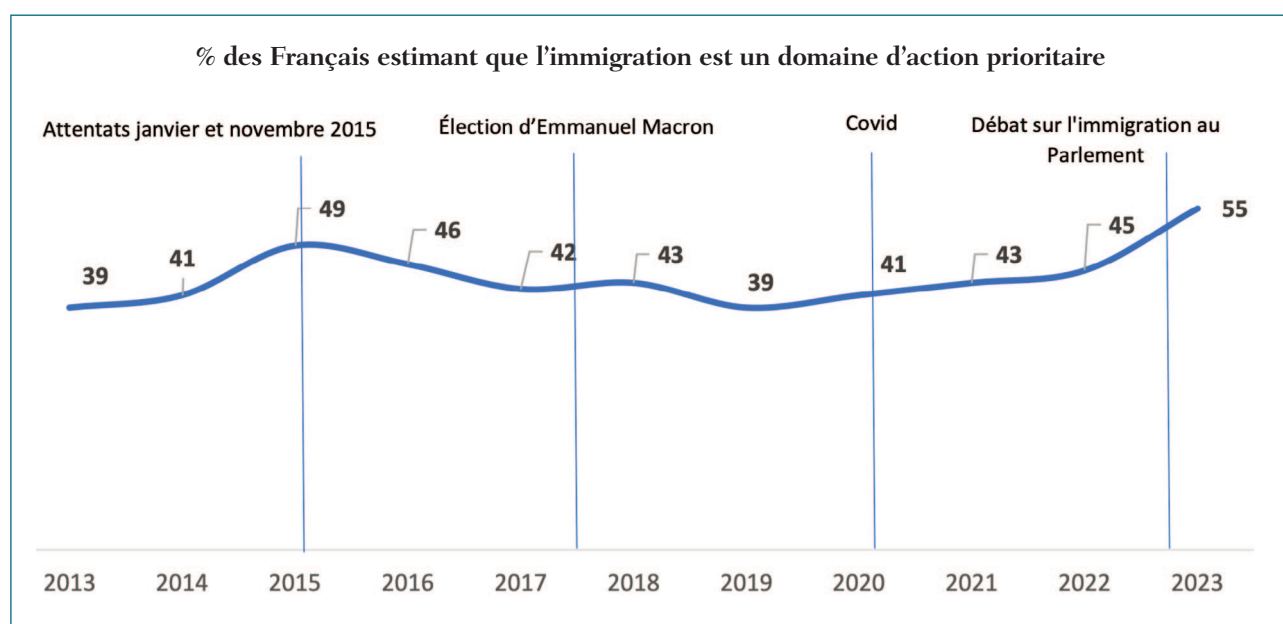


1. Allan Kaval et Thomas Wieder, « L'île de Lampedusa, où plus de 6 000 migrants sont arrivés cette semaine, au cœur de la gestion des flux migratoires vers l'Europe », *Le Monde*, 15 septembre 2023.
2. « Baromètre bilan de l'année 2023 et perspectives pour 2024. Comment les Français ont-ils vécu l'année 2023 et dans quel état d'esprit abordent-ils 2024 ? », Harris Interactive, 2 janvier 2024.

le terrorisme (70 %), l'insécurité (69 %), voire le système social (66 %). Il ne s'agit pas d'un épiphénomène (11^e position en 2013, 12^e en 2014, 9^e en 2015¹, 11^e en 2016 et 2017, 14^e en 2018 et 2019, 12^e en 2020, 11^e en 2021, 14^e en 2022). Précisons que nous n'avons pas demandé aux Français d'effectuer un choix en relatif (c'est-à-dire de prioriser de leur côté), mais que nous les avons questionnés sur chacun des domaines d'actions indépendamment des autres². Le débat récent sur l'immigration au Parlement – et nettement repéré par les Français – s'inscrit donc dans un contexte de croissance des assignations d'actions à l'égard du gouvernement, sans pour autant le placer en tête des dossiers prioritaires.

L'immigration un sujet qui, jusqu'avant le débat au Parlement, n'était pas nettement plus prioritaire que par le passé

Comme nous pouvons le voir sur le graphique suivant, les évolutions des assignations à traiter le sujet de l'immigration existent, mais fluctuent. Depuis fin 2019, **le caractère prioritaire a crû de 16 points, amenant 55 % des répondants à considérer ce domaine d'action comme prioritaire**. On remarquera, au passage, qu'il ne semble pas y avoir de lien intime entre couleur politique du président de la République et les réponses à cette question, mais davantage entre faits extérieurs et intensité de priorités assignées³.

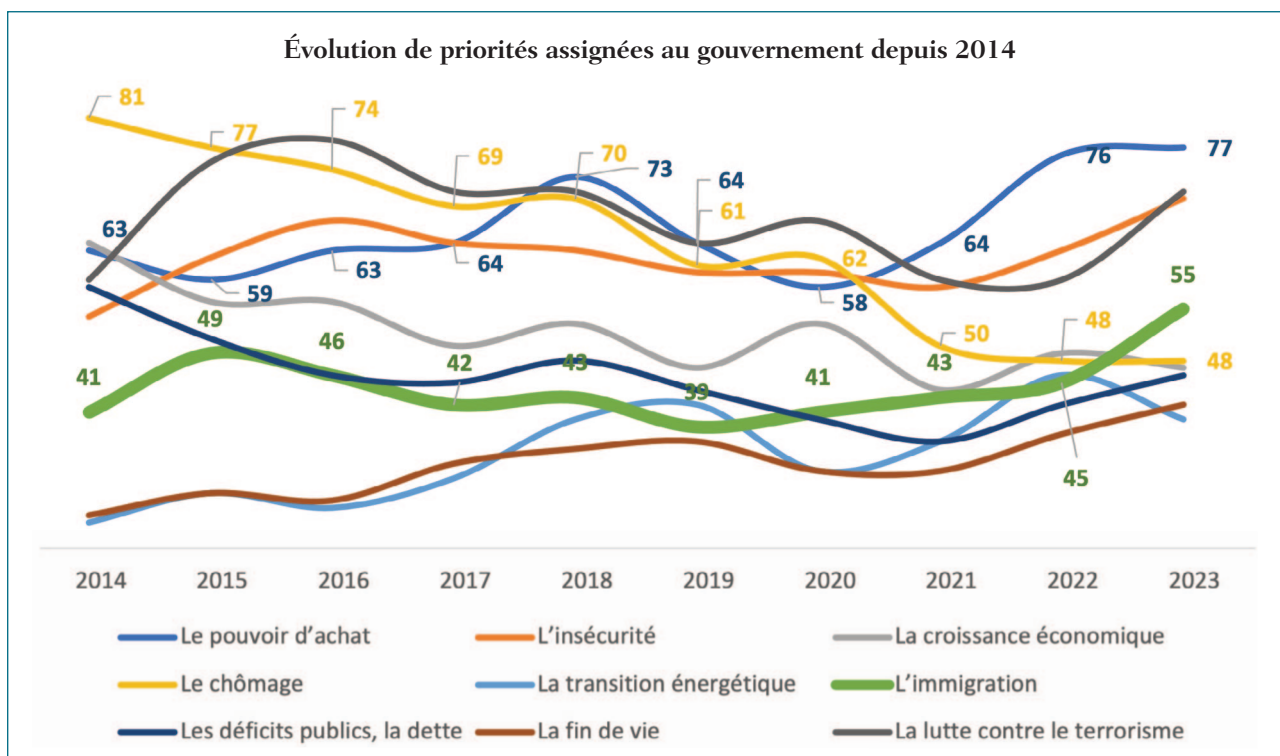


Depuis 2014, **la priorité assignée à la prise en compte de la transition énergétique a progressé de 14 points (avec une inflexion cette année), du pouvoir d'achat de 14 points, la fin de vie de 15**, l'insécurité de 16, alors que celles concernant la croissance économique baissaient de 17 points, les déficits de 12, le chômage de 33... Au cours de cette même période, **l'immigration a progressé de 14 points avec une très nette accélération cette année (+10)**.

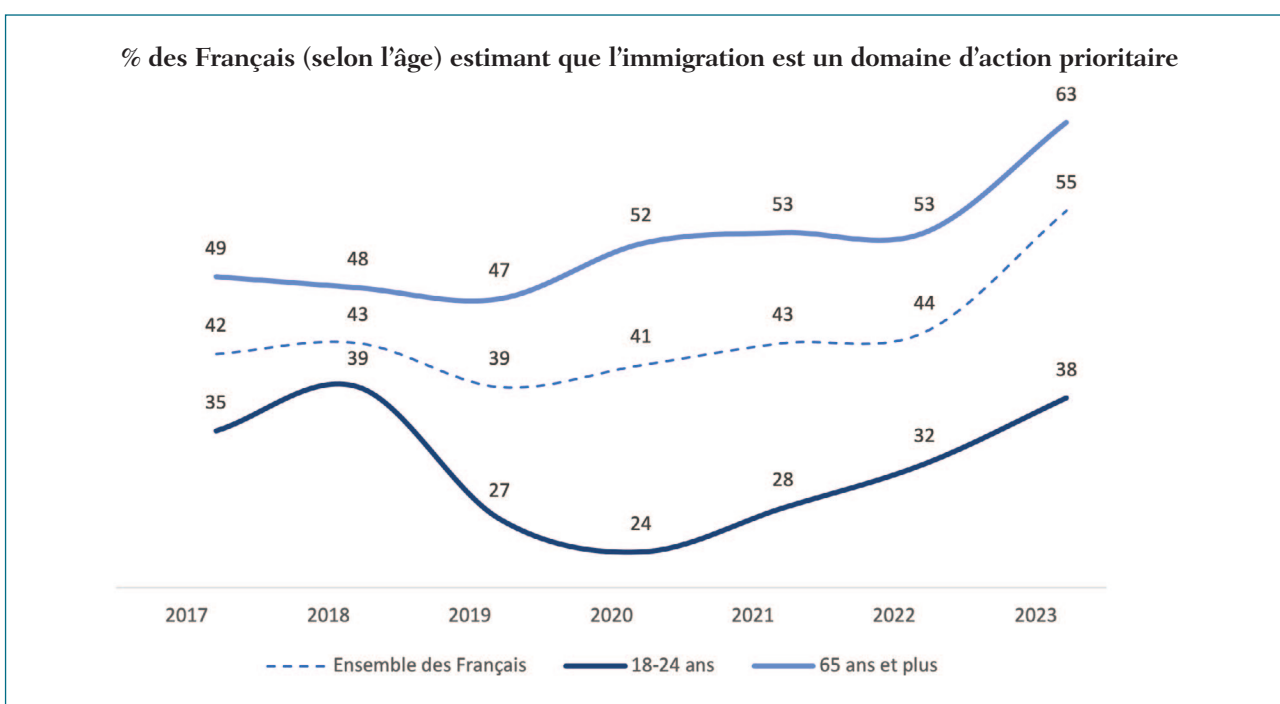
1. Alors même que la France avait connu deux séquences d'attentats.

2. De 2011 à 2015, le chômage fut la première priorité assignée par les Français, en 2016 et 2017, ce fut la lutte contre le terrorisme, le pouvoir d'achat en 2019, 2022 et 2023, le système social en 2020 et la lutte contre le Covid-19 en 2021.

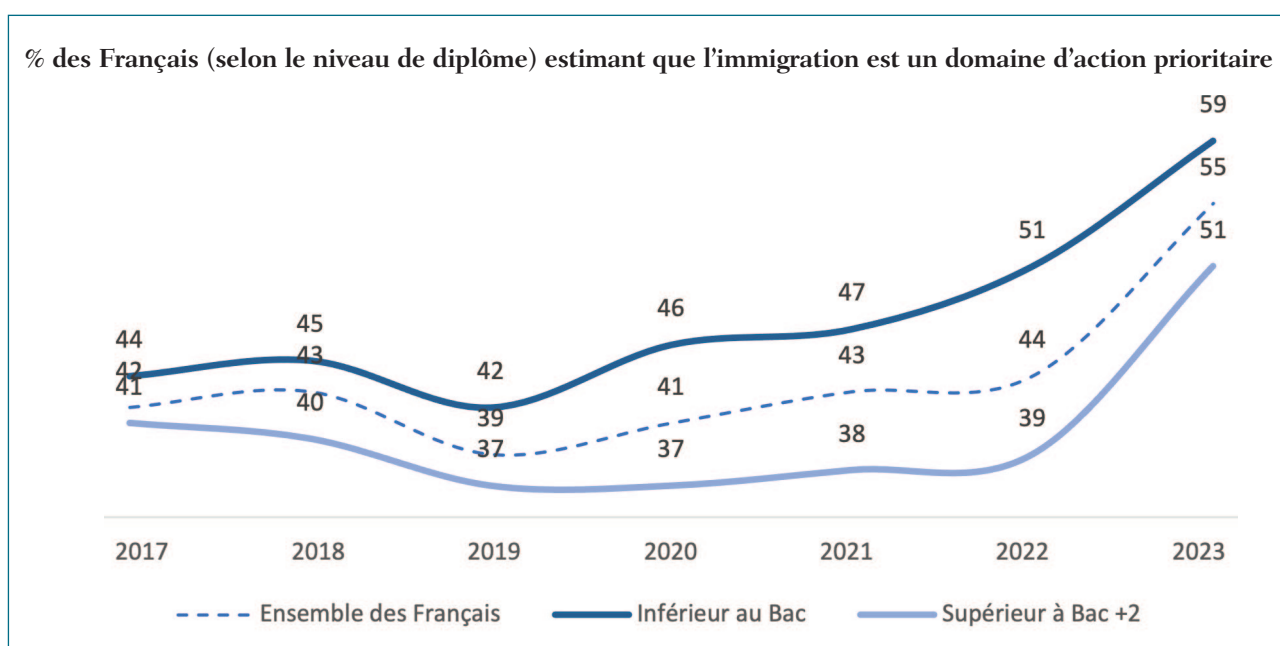
3. Enquêtes annuelles menées pour RTL.



Le suivi de ces indicateurs offre également l'opportunité d'observer certains clivages et leurs évolutions dans le temps. Un clivage lié à l'âge, marqué sur cette question, et qui ne se dément pas au fil du temps : **63 % des personnes âgées de 65 ans et plus jugeaient, fin 2023, ce dossier prioritaire contre 38 % des personnes âgées de moins de 25 ans.** Un net écart générationnel a toujours existé même si l'on relève une forte progression chez les plus jeunes au cours de ces quatre dernières années (+9 points).



Persistance également d'un clivage lié au niveau de diplôme des Français (une variable qui pèse traditionnellement sur les perceptions) et qui traduit une sensibilité plus forte des moins diplômés à l'égard de ce sujet. Cette tendance s'accroît – hormis au cours de la dernière année – dans le temps de manière beaucoup plus nette que chez les personnes diplômées d'un bac +2. **Près de six citoyens sur dix ne disposant pas du bac jugent non seulement prioritaire l'immigration et ce de plus en plus nettement depuis 2019** (59 % contre 42 % quatre ans auparavant). Alors que, l'an dernier, 39 % des diplômés bac +2 assignaient au gouvernement de considérer l'immigration comme un dossier prioritaire (contre 51 % des non-diplômés), cette proportion a crû de 11 points (pour atteindre 50 %).

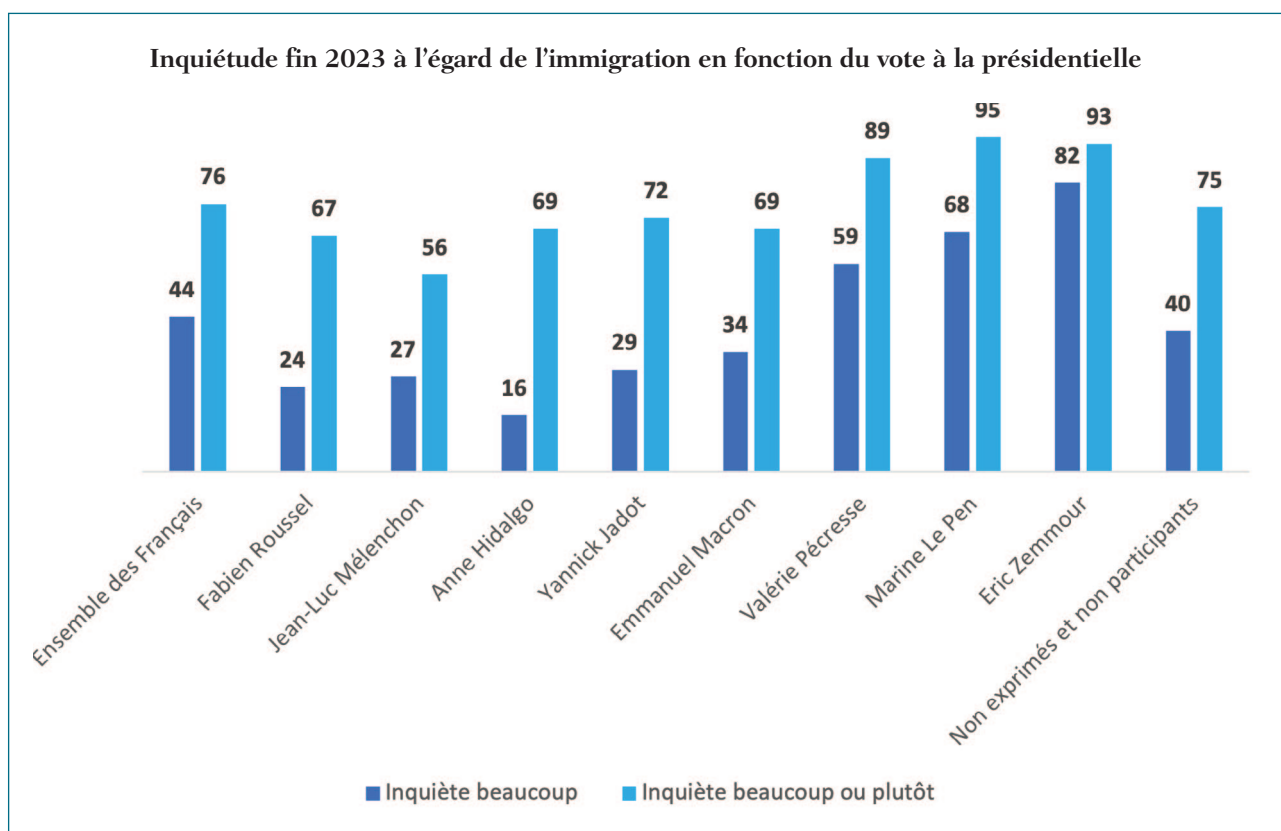


L'immigration : une priorité pour certains Français

Plus récemment, nous avons pu identifier les sujets d'inquiétude des Français¹. Là encore, deux regards peuvent être portés. Dans l'absolu, **l'immigration constitue une source d'inquiétude pour 76 %** des personnes interrogées. Il s'agit d'un aspect progressant nettement (62 % en juillet 2022, 71 % un an plus tard, 76 % fin décembre).

Si cette inquiétude est élevée, elle s'établit auprès de l'ensemble des Français à un niveau inférieur à celle exprimée à l'égard notamment de la délinquance (87 %), du terrorisme, de l'avenir des enfants, du système de santé (86 % chacun), du pouvoir d'achat (85 %), des conflits internationaux... Dans le détail, on observera naturellement qu'elle émerge à des niveaux variables selon la sensibilité politique : l'immigration constitue la deuxième source d'inquiétude de l'électorat d'Éric Zemmour comme de celui de Marine Le Pen (derrière la délinquance), la sixième de celui Valérie Pécresse, mais entre la quatorzième et la vingt-deuxième des électeurs allant d'Emmanuel Macron à Fabien Roussel. La lecture générationnelle, au regard de ce que nous avons identifié précédemment, n'offre pas de surprises : **l'immigration se trouve en quinzième position chez les moins de 35 ans (70 %)** et en septième chez les plus âgés (83 %). **Même les catégories populaires, comme les moins diplômés, placent cet enjeu en « fin de tableau »** (respectivement huitième et neuvième position).

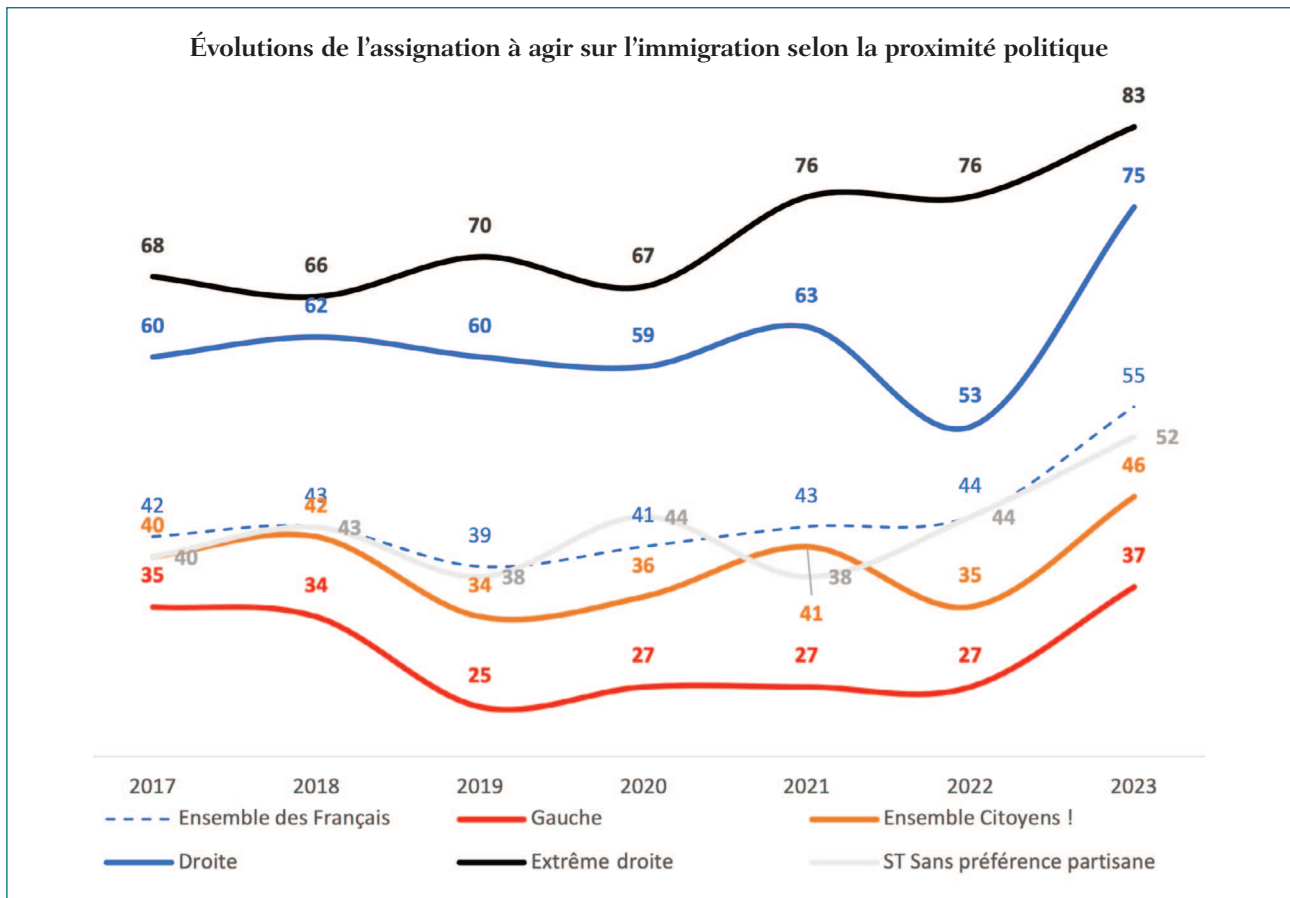
1. Enquête RTL citée datant de fin décembre 2023.



Entre inquiétude et **assignation à agir**, il y a un pas. Pas qui n'est pas toujours franchi. Ainsi, ce sont **davantage les hommes que les femmes** (58 % contre 53 %) qui invitent fortement le gouvernement à agir, davantage les **personnes âgées de 65 ans et plus** que les moins de 25 ans (63 % contre 38 %), davantage les **non ou faiblement diplômés** que les personnes disposant au moins d'un bac +2 (59 % contre 51 %), davantage les personnes proches d'une formation politique de **droite** voire **d'extrême droite** que de gauche (75 % à droite, 83 % à l'extrême droite, 49 % chez Renaissance et 37 % à gauche).

Si l'on n'analyse pas les priorités en termes de niveau mais de hiérarchie des priorités, là non plus pas de surprise. Quoique. **Si l'immigration constitue la première priorité de l'électorat d'Éric Zemmour**, elle n'est « que » la **5^e de celui de Marine Le Pen**¹, la **7^e des personnes âgées de 65 ans et plus** (frange électorale appelée à plus se mobiliser que le reste de la population), la **8^e des électeurs de droite**, la **13^e des non ou faiblement diplômés**. Ce point-là est remis à la **21^e priorité chez les électeurs d'Emmanuel Macron** ou encore à la **22^e chez ceux de gauche**. Si l'immigration constitue certes un sujet d'inquiétude non négligeable pour les Français, cela ne se traduit pas forcément en attente d'action prioritaire dans ce domaine.

1. Venant illustrer, en ce sens, sa capacité à élargir les motifs de motivation de vote à son égard. On se rappellera que, pour la première fois à la dernière présidentielle, « ses » électeurs parlaient prioritairement du pouvoir d'achat. Voir « Sondage jour du vote second tour. 24 avril 2022 », Harris Interactive, 24 avril 2022.



Pour ceux estimant que le clivage gauche/droite n'existe plus (à tout le moins d'un point de vue d'opinion), observons sa permanence dans le temps : moins de quatre personnes sur dix de gauche (ce qui certes n'est pas rien) évoquent l'immigration comme sujet prioritaire dont le gouvernement devrait tenir compte, contre les trois quarts (avec une très forte évolution) de ceux de droite et plus de huit sympathisants d'extrême droite sur dix.

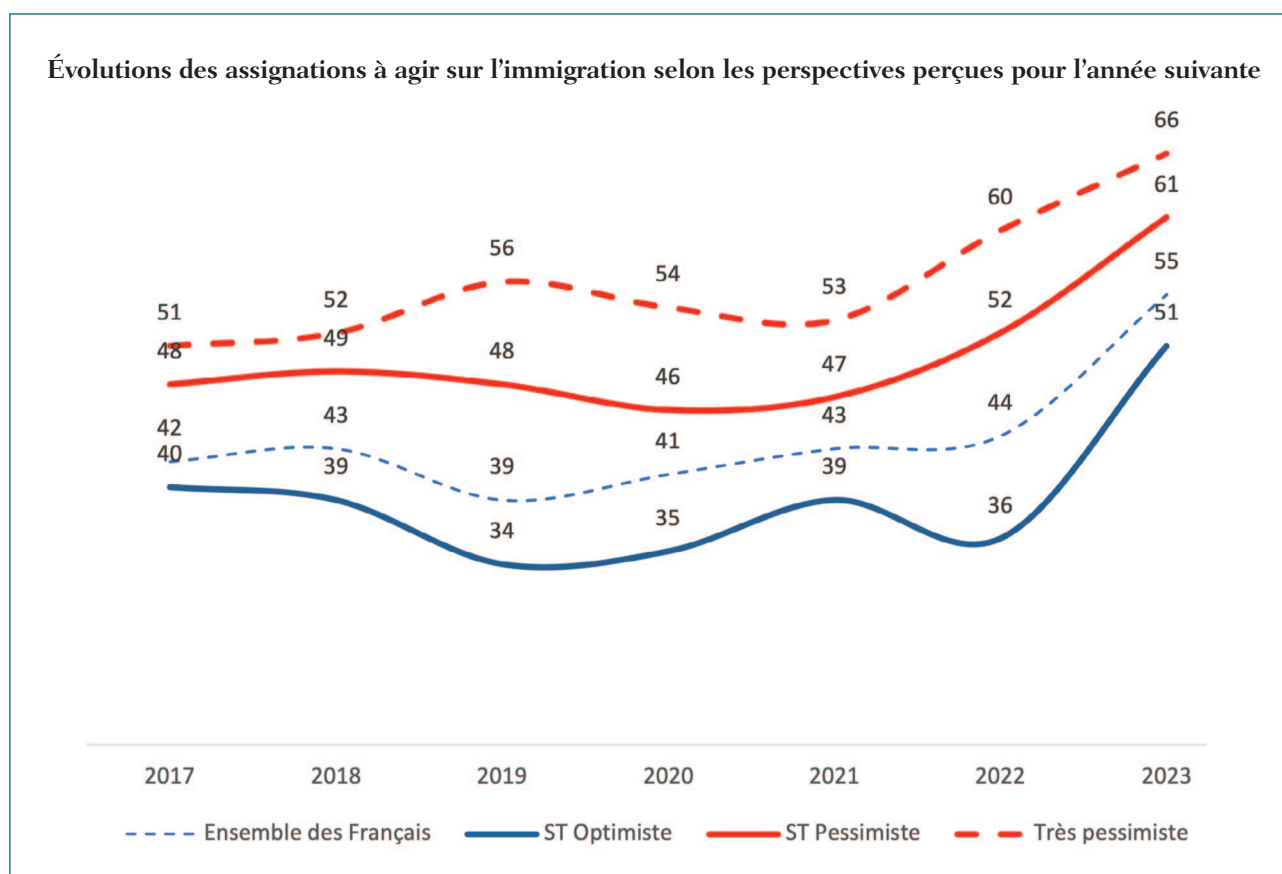
L'immigration, un sujet d'autant plus prégnant que l'inquiétude à l'égard de l'avenir est élevée

Il nous apparaît important de considérer, outre les variables sociologiques, celles d'opinions. Plus les Français ont le sentiment que l'année passée a été mauvaise, **plus leur projection vers l'avenir est négative, plus l'assignation à tenir compte de l'immigration est élevée**. Là aussi, adoptons deux grilles de lecture, en considérant d'une part le niveau de priorité et d'autre part la place occupée dans le classement des priorités.

- En niveau : **51 % des Français se projetant positivement vers l'avenir et jugeant l'année positive évoquent l'immigration comme une priorité contre 61 % étant pessimistes.**
- En hiérarchie : l'immigration se situe en 9^e position chez les optimistes, en 6^e chez les pessimistes.

Tendanciellement, on le voit, **plus le pessimisme à l'égard de l'avenir est élevé, plus l'assignation à ce que l'immigration constitue un dossier prioritaire pour le gouvernement est fort**. Au cours de la

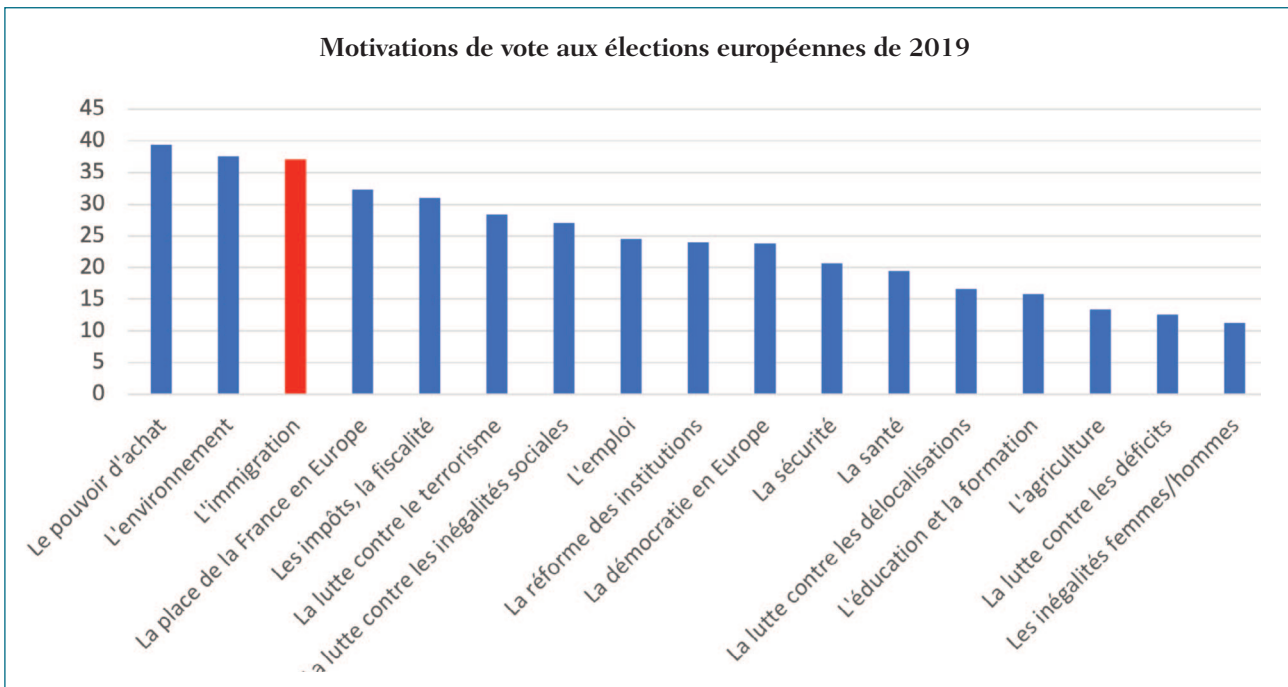
dernière période, l'écart est non seulement manifeste, mais surtout accru du fait d'un durcissement de cette inquiétude auprès d'une frange de Français pessimistes. Ainsi, 66 % des Français très pessimistes fin 2023 déclaraient que l'immigration devait être un dossier prioritaire pour le gouvernement, contre 51 % des répondants indiquant être optimistes à l'égard de l'avenir.



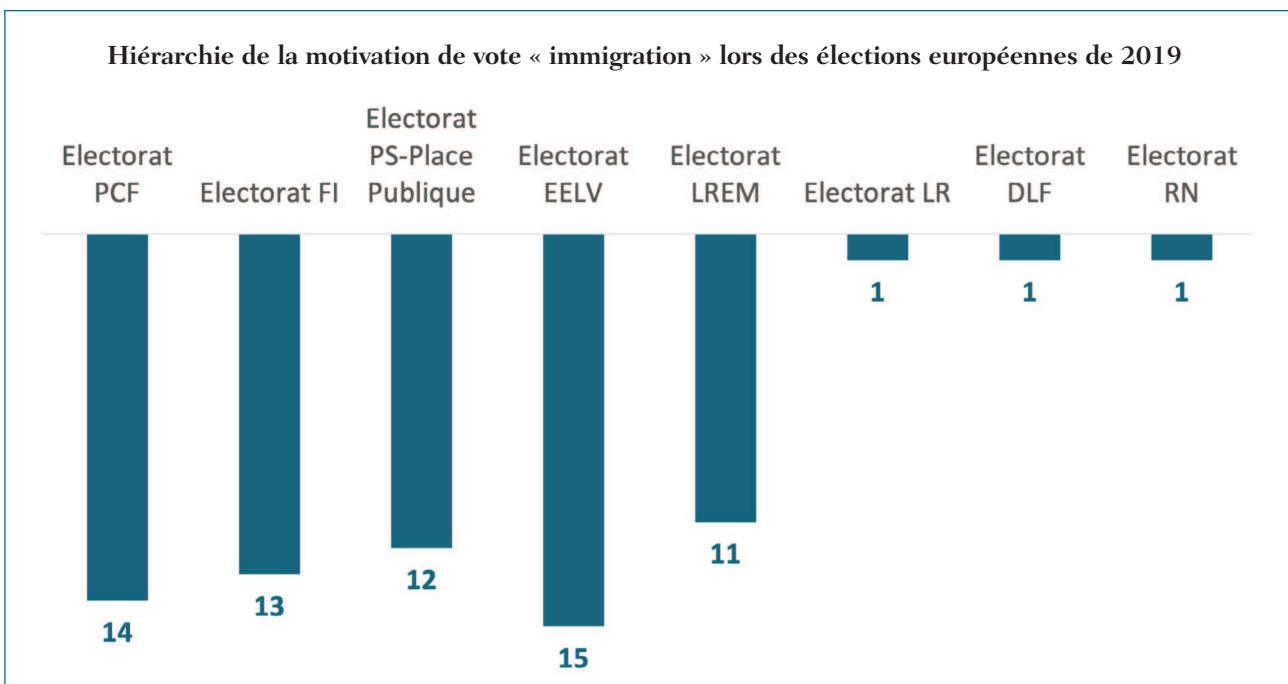
Un ou plusieurs liens avec la thématique de l'immigration ?

Il est frappant d'observer qu'alors même que le chômage a baissé, la préoccupation à l'égard de la question migratoire progresse chez les catégories de populations insécurisées. Nous semblons donc éloignés du seul slogan du Front national des années 1980 liant le nombre d'immigrés au nombre de chômeurs. Pour identifier le lien entre immigration et autres préoccupations, arrêtons-nous aux moments électoraux. Ceux-ci peuvent constituer de bons indicateurs. Prenons les dernières élections européennes et la dernière présidentielle.

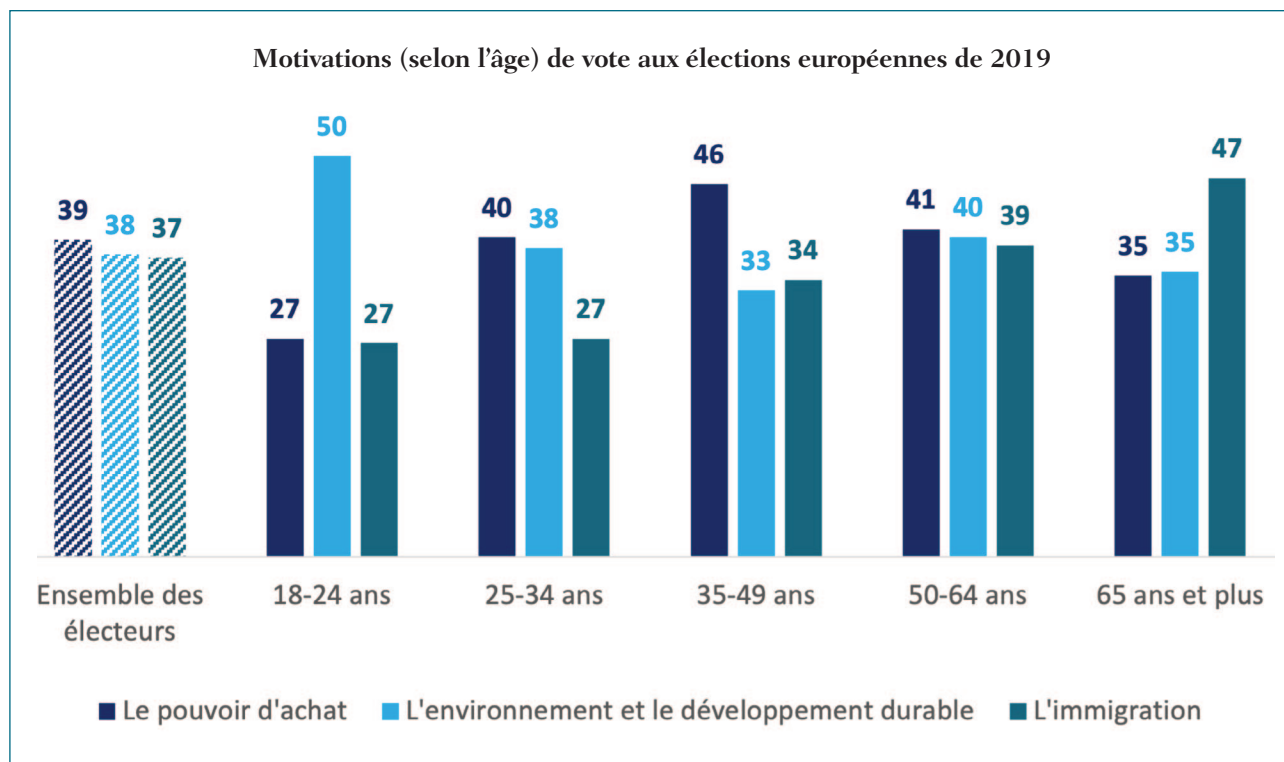
Si l'on se base sur l'ensemble des électeurs s'étant déplacés aux élections européennes (avec plus de 50 % de participation, contrairement à certaines idées reçues, il ne s'agit pas de l'élection mobilisant le moins les Français), à la question posée le jour des élections « Parmi la liste suivante, quels sont les thèmes qui ont le plus compté dans votre choix de vote ? », **un triptyque ressort : pouvoir d'achat (alors même que la guerre en Ukraine n'avait pas débuté), environnement et immigration.**



Observons, à ce stade, des motivations non seulement marquées mais reflétant ce que nous avons indiqué au-dessus : **l'immigration constituait la 13^e motivation de vote des électeurs de La France insoumise (LFI)** (sur 17 options proposées), la 12^e de ceux du Parti socialiste (PS), la 15^e chez Europe Écologie-Les Verts (EE-LV), la 11^e chez En Marche, mais la **première tant chez les électeurs de la liste Les Républicains (LR) que chez ceux de celle du Rassemblement national (RN).**



Les approches sont également clivées générationnellement : première motivation de vote des personnes âgées de 65 ans et plus (47 % citent l'immigration), elle n'est que la 8^e des plus jeunes générations d'électeurs (27 %).

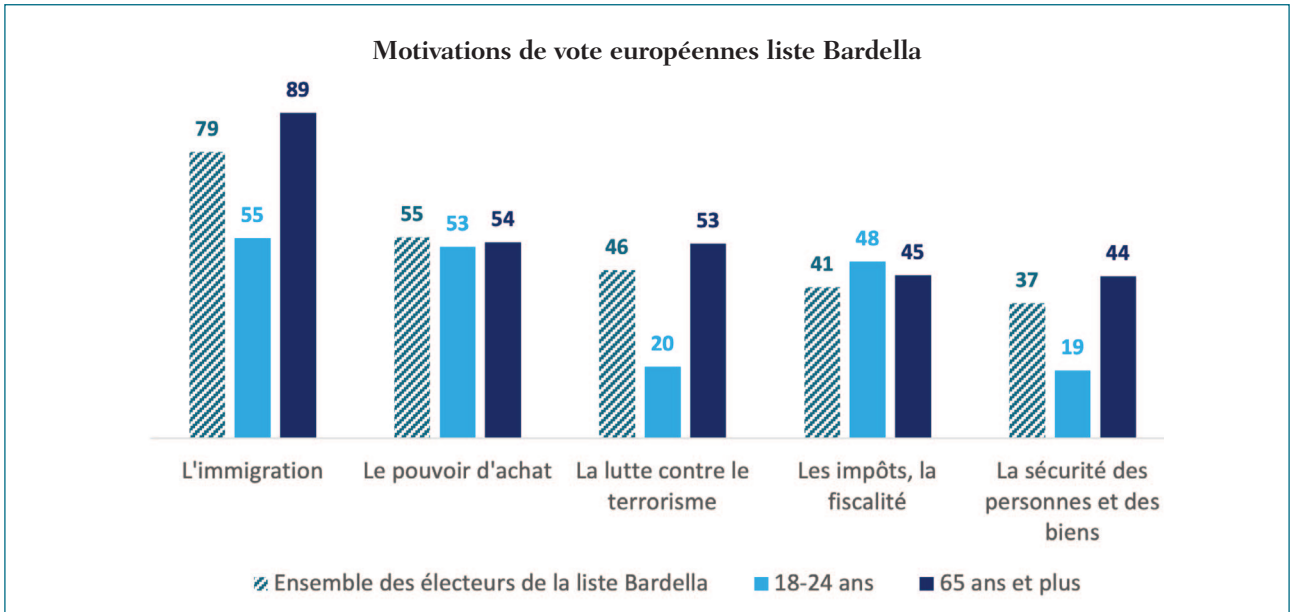


Nous ne sommes pas dans la nuance d'appréciation, mais bien dans un véritable clivage de motivations. La lecture première serait incomplète si l'on ne cherchait pas à comprendre si tout le monde évoquait l'immigration de la même manière et avec la même intensité.

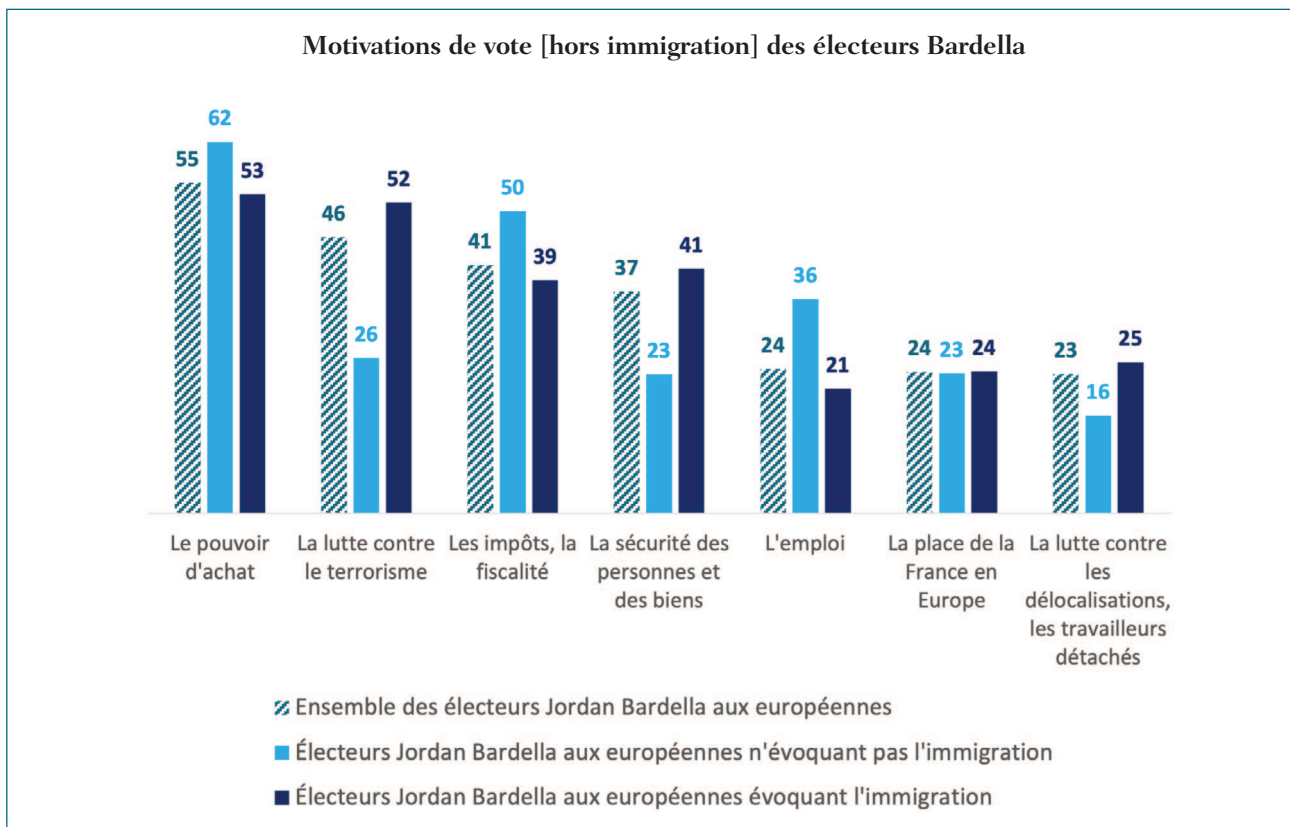
Pour pouvoir, au moins partiellement, répondre à ce questionnement, plongeons-nous dans le vote en faveur de Jordan Bardella. Nous avons indiqué que, sans surprise, l'immigration constituait la première motivation de vote des électeurs (79 %), devant – déjà – celle du pouvoir d'achat (55 %), de la lutte contre le terrorisme (46 %), des impôts (41 %) ou encore de la sécurité (37 %).

Ce regard peut doublement être affiné.

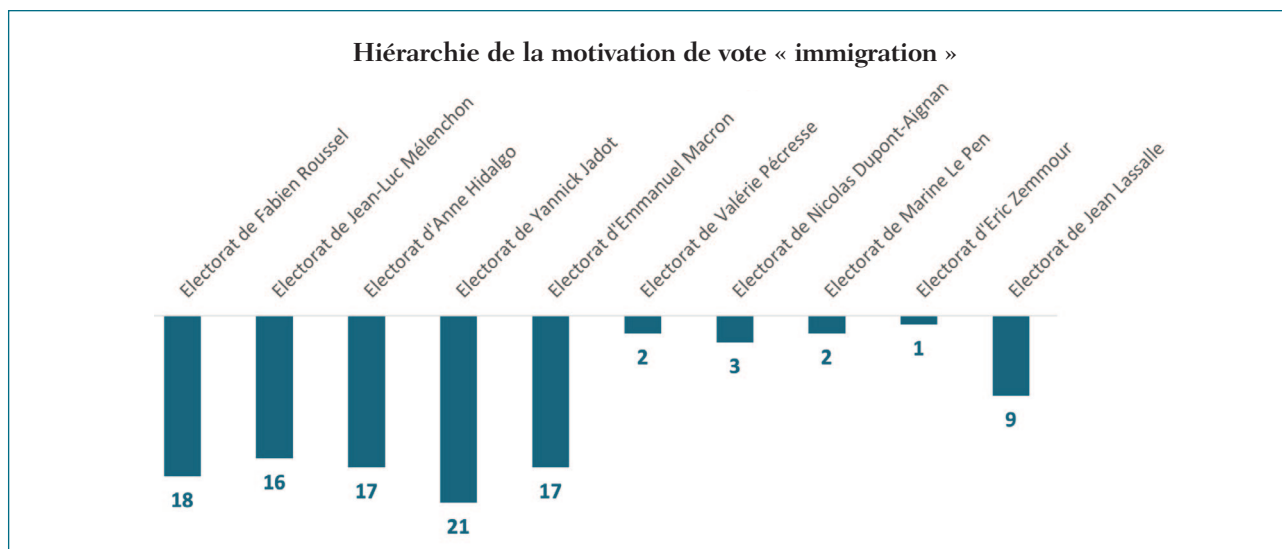
- Si l'immigration constituait la première motivation de vote de tous les électors RN, observons que « **seuls** » **55 % des moins de 25 ans ayant voté pour la liste conduite par Jordan Bardella en parlaient, contre 89 % des personnes âgées de 65 ans et plus**. Notons que les plus jeunes n'évoquaient que peu la lutte contre le terrorisme (20 % contre 46 % de l'ensemble des électeurs RN) ou encore la sécurité (19 % contre 37 %), alors que leurs aînés mobilisaient respectivement à 53 % et 44 % ces deux thèmes. Ajoutons à cela, la confirmation d'un « RN du Nord » et d'un « RN du Sud ». 74 % des électeurs RN habitant en Hauts-de-France mentionnaient l'immigration, contre 82 % de ceux du Sud.



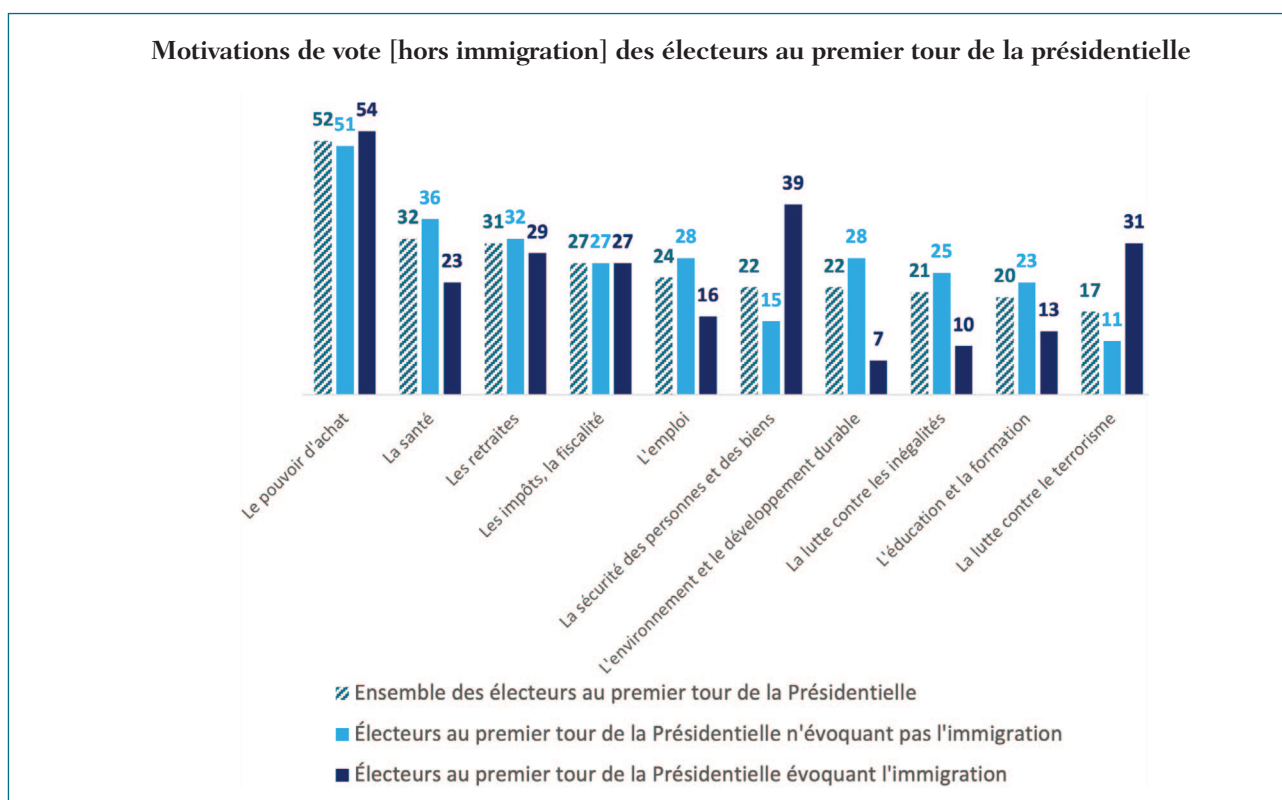
– Sur 100 électeurs de la liste Bardella ayant mobilisé l'immigration comme motivation de vote, 53 % mentionnent également le pouvoir d'achat, 52 % la lutte contre le terrorisme, 41 % la sécurité. Ils se singularisent des autres électeurs RN (ceux ne votant pas en pensant à l'immigration) en évoquant bien plus ces deux dernières thématiques. Nous voyons donc bien un triptyque : immigration/sécurité/terrorisme d'un côté, pouvoir d'achat/impôts/emploi de l'autre. Rappelons qu'il y a un rapport de 1 à 5 entre ces deux groupes d'électeurs RN (79 % évoquent l'immigration, 21 % ne mentionnent pas ce thème).



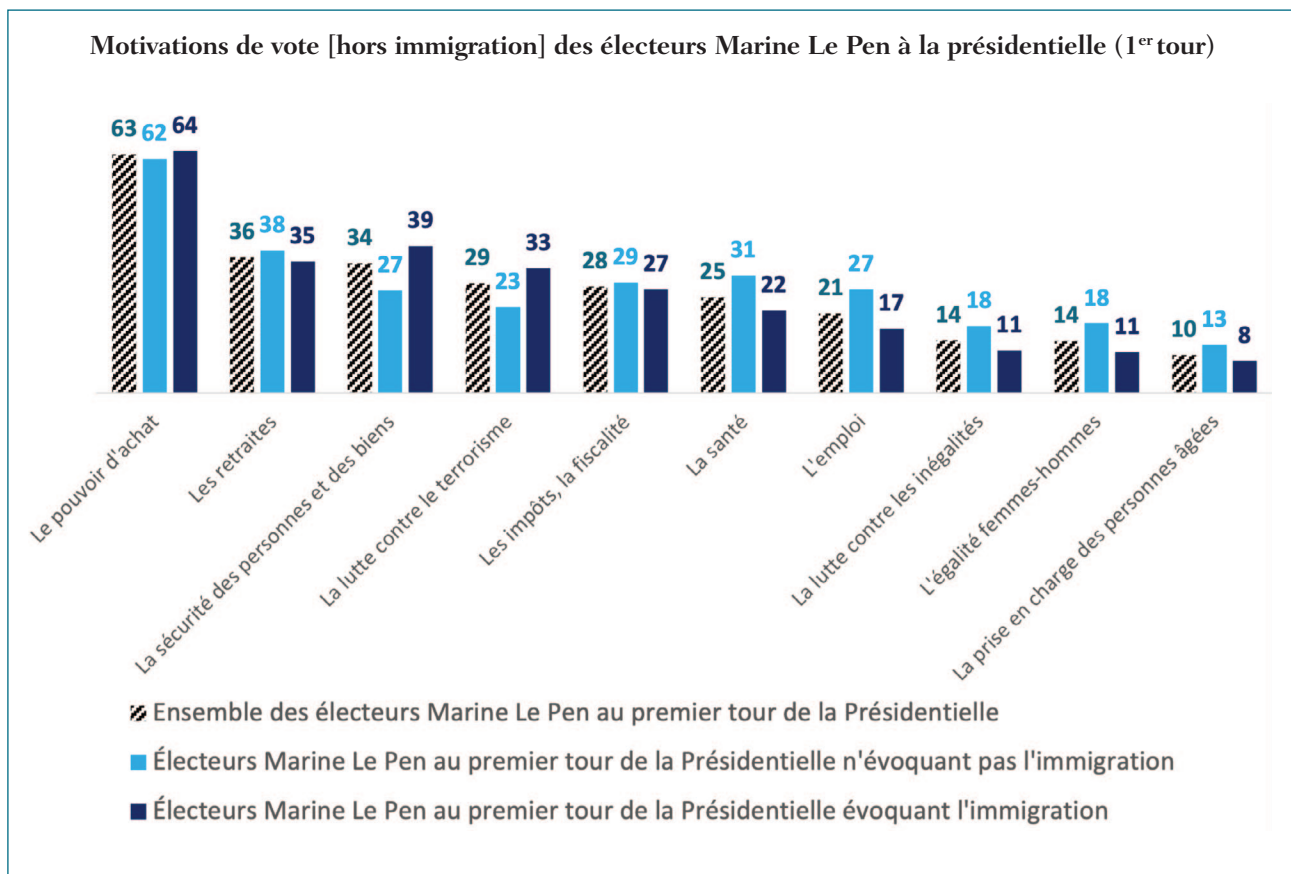
À l'élection présidentielle, la question migratoire n'a pas constitué – cette fois encore – la première motivation de vote des électeurs d'une manière générale, pas même des électeurs de Marine Le Pen (seuls ceux d'Éric Zemmour l'ont placée en tête). Il s'agissait, pour les électeurs, de leur quatrième motivation de vote (28 %), loin derrière le pouvoir d'achat (52 %), la santé (32 %) et les retraites (31 %).



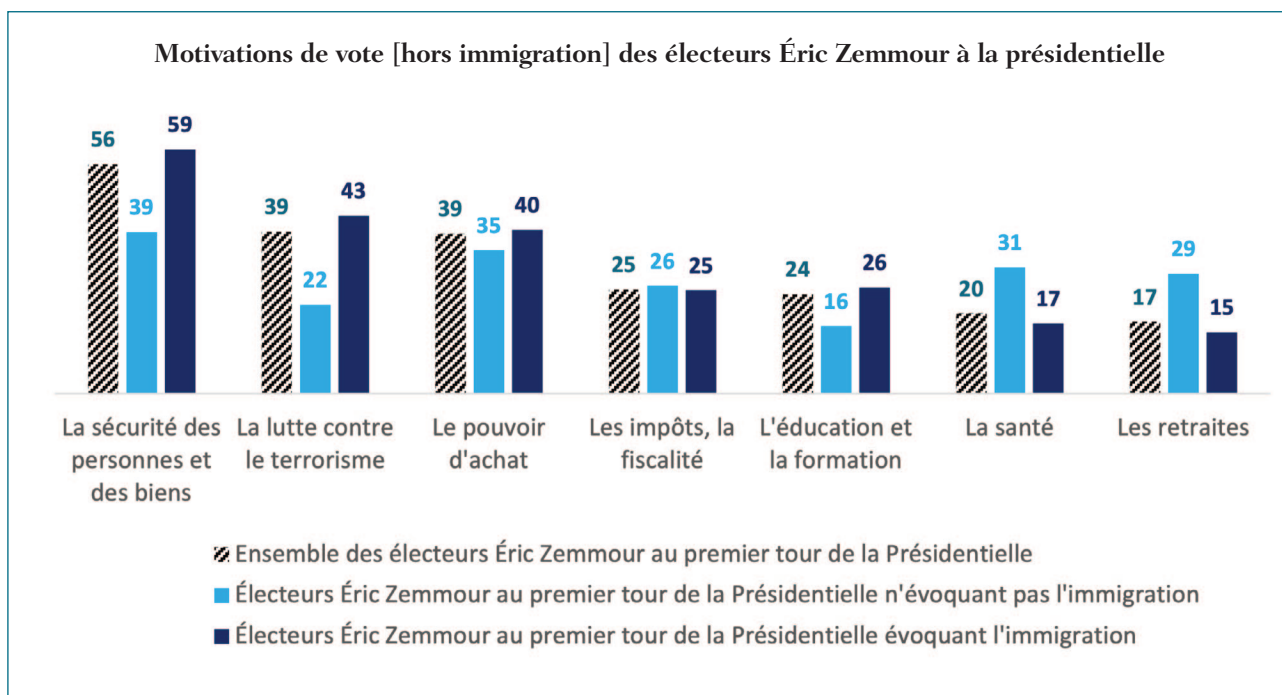
Qui plus est, la logique relevée initialement fait bien apparaître une attention particulière des électeurs parlant d'immigration aux thématiques de la sécurité comme de lutte contre le terrorisme tout en mentionnant nettement la question du pouvoir d'achat. L'analyse détaillée des résultats selon les électors, notamment ceux les plus sensibles aux questions d'immigration, fait apparaître des réalités diverses.



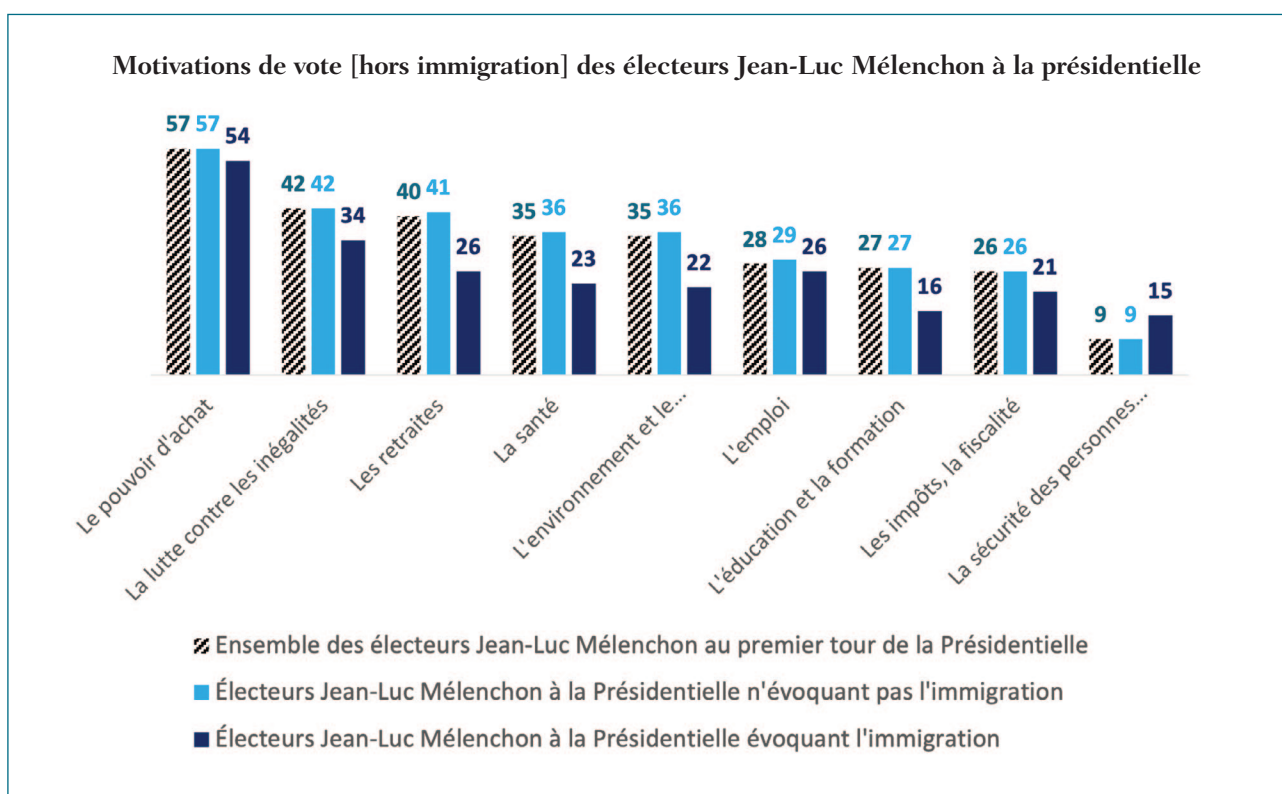
- Ici encore, les électeurs de Marine Le Pen évoquant l'immigration ne lient pas systématiquement ce thème à ceux de la sécurité ou encore du terrorisme. Ou, pour être plus précis, en étant « monothématique », 39 % de ceux citant l'immigration évoquent la sécurité (contre 34 % de l'ensemble de l'électorat de Marine Le Pen et 27 % des électeurs ne mentionnant pas l'immigration), 33 % la lutte contre le terrorisme (contre respectivement 29 % et 23 %), mais – en deuxième position – le pouvoir d'achat (64 % contre 63 % de l'ensemble de cet électorat et 62 % des électeurs ne parlant pas d'immigration).



- Les électeurs d'Éric Zemmour évoquant quant à eux l'immigration (82 %) associent à leurs attentes la prise en compte de la sécurité, mais également de la lutte contre le terrorisme. On en revient là, auprès de cet électorat, au triptyque liant les trois aspects assez nettement.

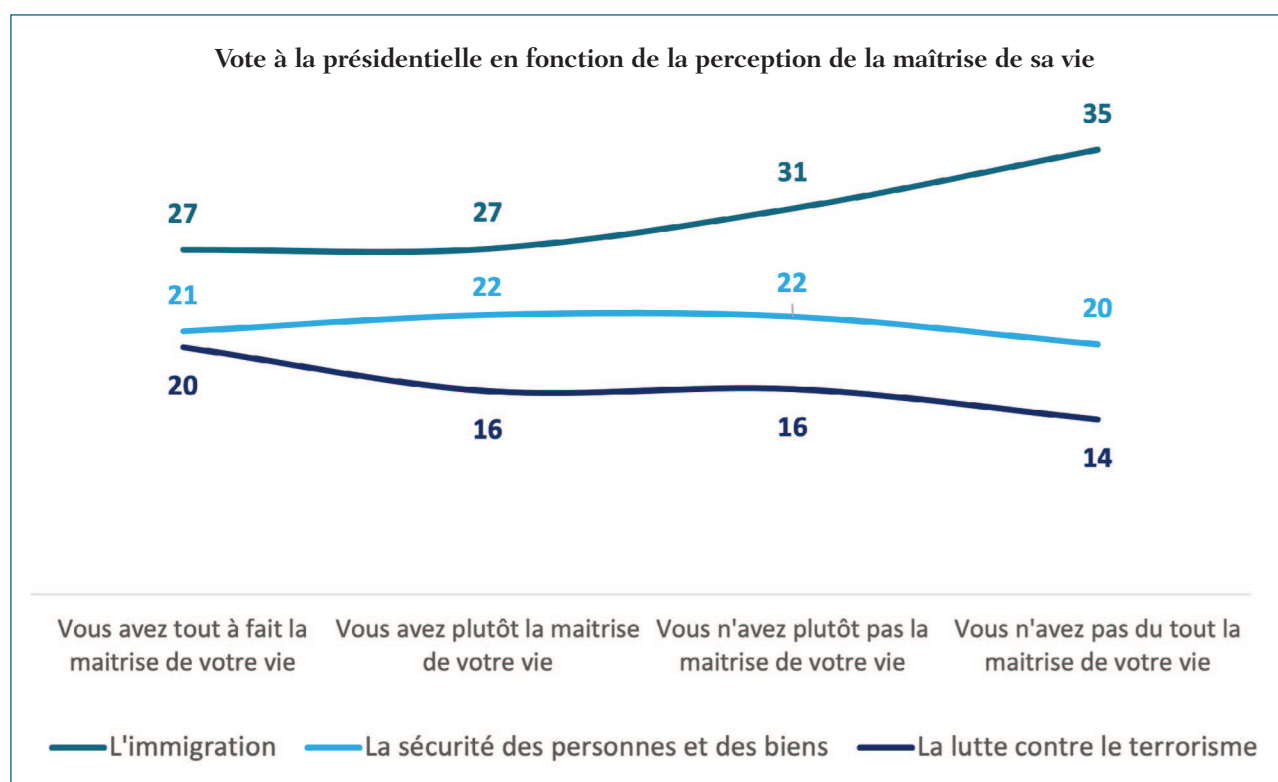


À ce titre, ils se distinguent très nettement des **7 % d'électeurs de Jean-Luc Mélenchon évoquant l'immigration**. Ceux-ci ne mentionnent que pour un faible nombre la **sécurité (15 %)** ou encore le **terrorisme (8 %)**. En revanche, même auprès de ces électeurs parlant d'immigration, **le pouvoir d'achat est cité par plus d'un sur deux**, suivi de la lutte contre les inégalités ou encore l'emploi et les retraites.

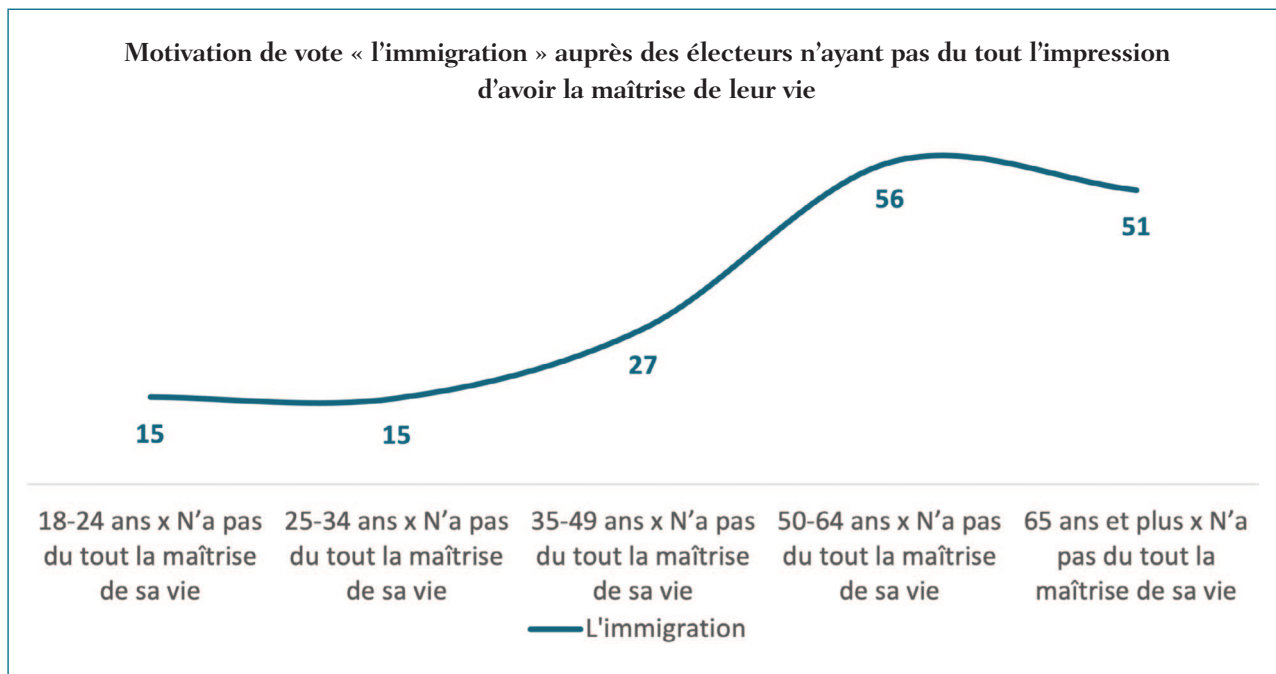


Les préoccupations à l'égard de l'immigration croissent lorsque les citoyens ont le sentiment d'être dépossédés de leur présent et de leur futur

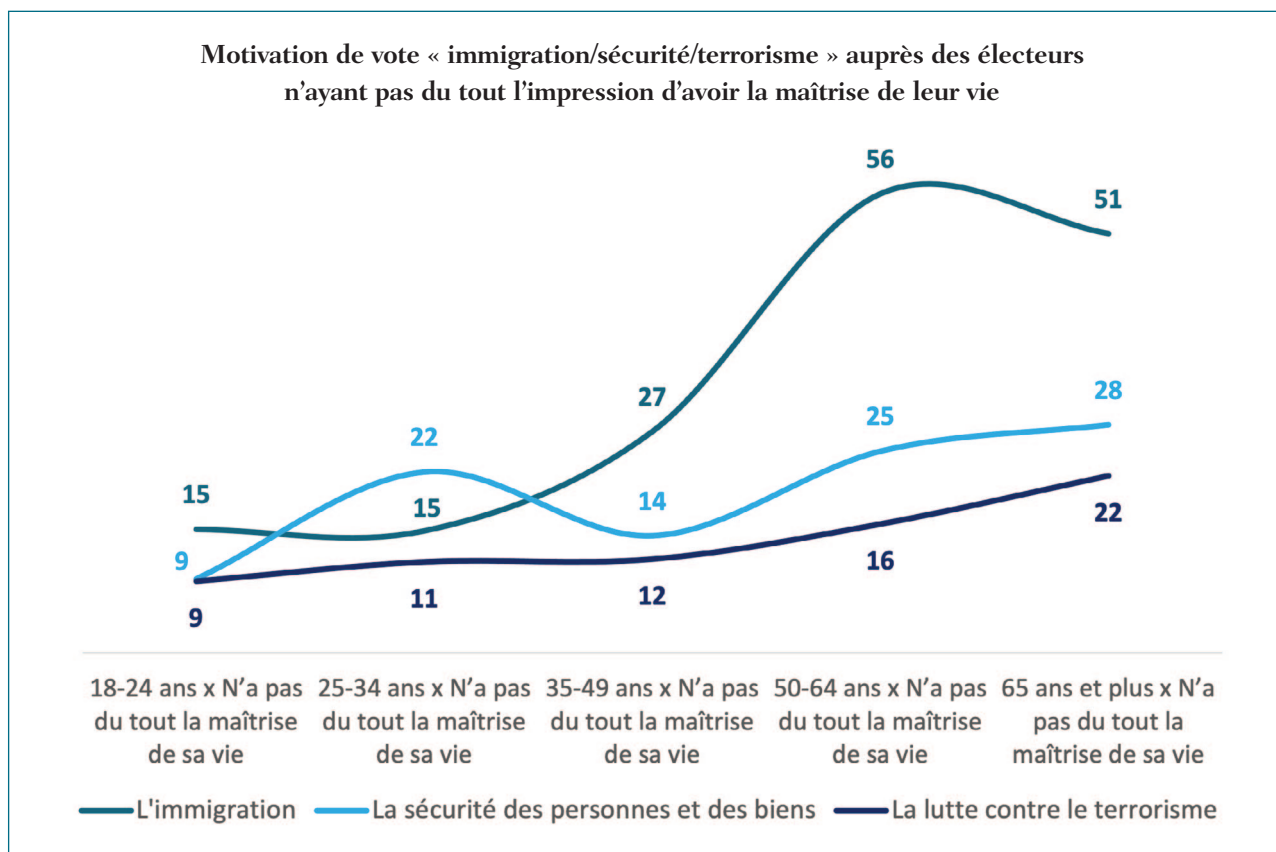
L'immigration constitue-t-elle une préoccupation des Français ? Oui, assurément. S'agit-il de leur première préoccupation ? Non. S'agit-il d'un « sujet » pour tous les Français ? Non plus. Et l'on peut même voir, en dehors de ce qui a souvent été indiqué (certaines catégories – PCS -, personnes âgées et sympathisants de droite... – y étant plus sensibles), que même au sein de l'électorat de Marine Le Pen cette dimension n'est pas la plus prioritaire. Près de 40 % de son électorat à l'élection présidentielle n'en a, par exemple, pas parlé. Ces électeurs n'en étaient pas moins préoccupés par le pouvoir d'achat, les retraites, la santé..., autant d'aspects renvoyant à l'avenir. La question de l'immigration prend tout son sens lorsque, au choix, on a du mal à se projeter positivement dans l'avenir et/ou que la nostalgie du passé (même non vécu) structure les représentations. Au premier tour de l'élection présidentielle, Harris Interactive a questionné les Français en leur demandant s'ils avaient le sentiment d'avoir la maîtrise de leur vie. On pourrait interroger la formulation et estimer que cet aspect est on ne peut plus subjectif. C'est volontaire. Nous avons voulu considérer ce paramètre de perception dépendant de facteurs propres à chaque individu. 74 % des Français affirment avoir la maîtrise de leur vie (27 % « tout à fait », 47 % « plutôt »), 22 % ne pas en avoir la maîtrise (17 % « plutôt pas » et 5 % « pas du tout »). Il s'avère que certaines logiques relevées précédemment, reposant sur l'analyse descriptive « classique », se trouvent interrogées. Ainsi, les Français estimant qu'ils n'ont pas du tout la maîtrise de leur vie ont nettement plus voté en tenant compte de l'immigration que les personnes estimant être en pleine maîtrise. Nous aurions pu nous attendre à ce qu'il en soit de même en ce qui concerne la sécurité ou le terrorisme. Il n'en est rien, comme nous pouvons le voir sur ce graphique.



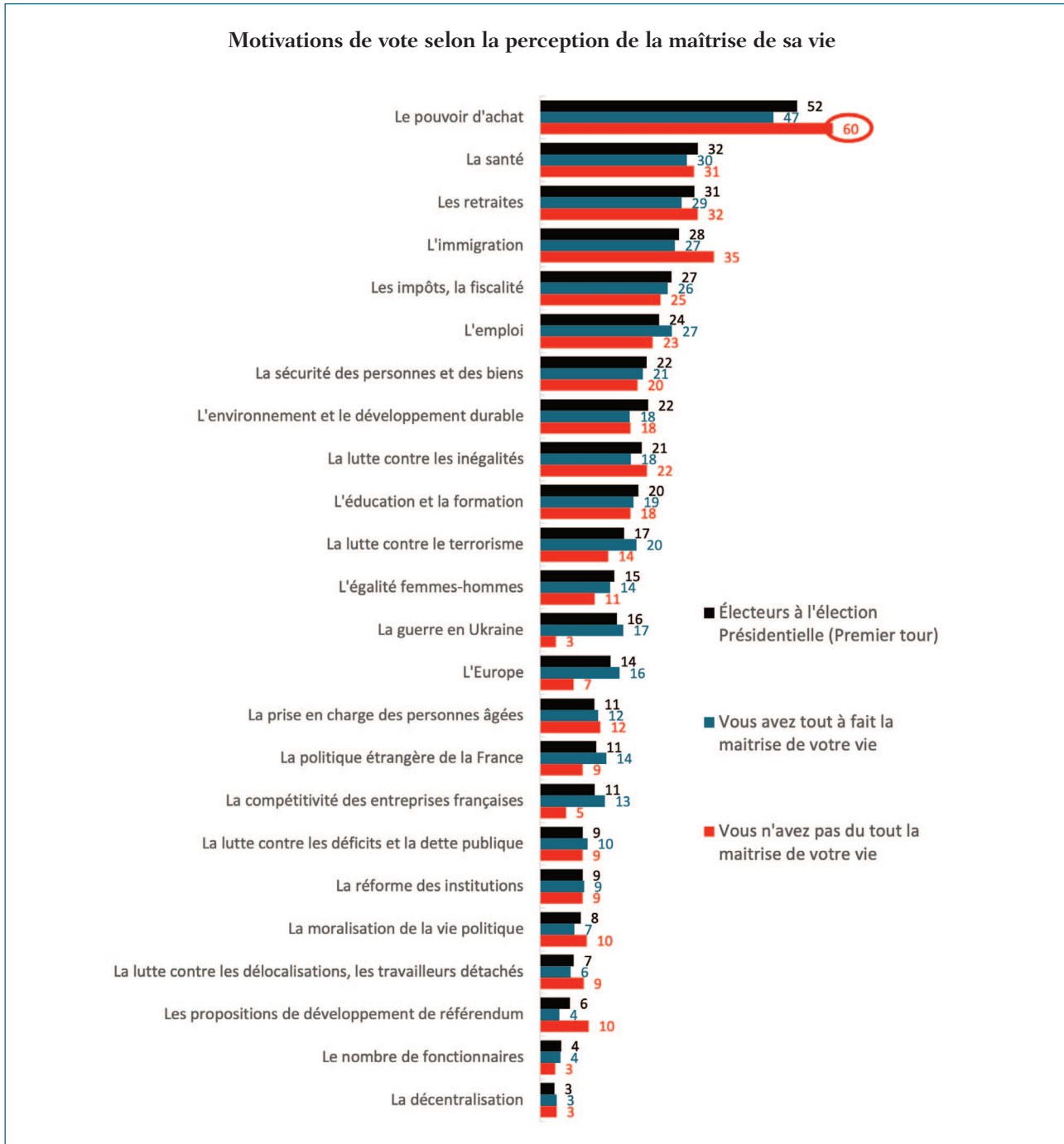
Le facteur « avoir la maîtrise de sa vie » œuvre d'autant plus que l'on est âgé, comme nous pouvons le voir ci-après.



Mais sans être tout à fait corrélé à la notion de sécurité ou de terrorisme.



Si l'on élargit la focale, nous pouvons même observer que, sur deux aspects, les personnes déclarant qu'elles n'ont pas la maîtrise de leur vie se singularisent sur l'aspiration à plus de référendums et l'immigration.



Peut-être, finalement, que les préoccupations relatives à l'immigration s'inscrivent dans un contexte plus global dont les immigrés ne seraient pas tout à fait le facteur, mais le réceptacle. Elles sont déjà le fait d'une part de la population française, âgée, et d'autant plus sensible à ce thème-là qu'elle a le sentiment d'être dépossédée de son présent et, inévitablement, de son futur.

Penser en internationaliste, penser global ? Les internationales ouvrières et la question des migrations (années 1840-années 1940)

– Bastien Cabot

5 février 2024

Lorsque l'on s'interroge sur l'originalité de la conception socialiste des migrations, la notion d'« internationalisme » est souvent rappelée comme une évidence. Pourtant, rares sont les travaux qui ont tâché d'expliquer concrètement la façon dont l'internationalisme s'était emparé de cette question. À travers un court examen du corpus des Internationales, cette note propose donc d'observer comment ces organisations ont abordé, dans la pensée et dans la pratique, le problème des migrations globales des années 1840 aux années 1940.

L'internationalisme naît dans les années 1840 des migrations d'exilés démocrates fuyant la répression qui s'abat sur les organisations révolutionnaires, principalement en France, en Allemagne et en Pologne. Leur situation même de migrants les porte en effet à privilégier les contacts internationaux et à inscrire leur action dans un cadre international. Mais le fait de concevoir le changement politique au-delà de la seule échelle nationale découle également de leur culture politique, fortement influencée par le cosmopolitisme des Lumières et par celui qu'a incarné, provisoirement du moins, la Révolution française¹. Cette superposition entre le champ de l'expérience

vécue et l'horizon d'attente de ces exilés permet ainsi, comme l'a bien montré l'historienne Florencia Peyrou, la constitution d'une « culture politique démocratique transnationale² ».

Il est d'ailleurs important d'insister sur le fait que ce substrat cosmopolitique fournit à l'internationalisme ses deux fondements les plus pérennes. En effet, premièrement, la mobilité a toujours été une composante centrale de l'internationalisme, et ceux que l'on appelait autrefois les « internationaux » étaient par essence des « pèlerins » ou des « missionnaires » de la révolution mondiale³. Deuxièmement, il faut rappeler que lors des congrès des Internationales, la question des migrations était rarement discutée comme un problème en soi, généralement de façon périphérique vis-à-vis de problèmes plus urgents, comme celui de l'antimilitarisme et de la paix⁴, et toujours en relation avec d'autres problèmes plus généraux, comme l'internationalisation des marchés dans la phase de première mondialisation. Mais quoi qu'il en soit, le règlement de cette question n'y était pas envisagé autrement que dans une optique multilatérale. Les internationalistes supposaient en effet que tous les pays réunis dans les congrès devaient traiter

1. Voir Albert Mathiez, *La Révolution et les étrangers. Cosmopolitisme et défense nationale*, Paris, La Renaissance du Livre / Bibliothèque internationale de critique, coll. « Histoire et archéologie », 1918 ; Sophie Wahnich, *L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris, Albin Michel, 1997 ; Michael Rapport, *Nationality and Citizenship in Revolutionary France. The Treatment of Foreigners, 1789-1799*, Oxford, Clarendon Press, 2000.

2. Florencia Peyrou, « Exilios, viajes y la emergencia de una cultura política transnacional democrática en las décadas centrales del siglo XIX », dans Delphine Diaz, Jeanne Moisan, Romy Sánchez et Juan Luis Simal (dir.), *Exils entre les deux mondes. Migrations et espaces politiques atlantiques au XIX^e siècle*, Mordelles, Les Perséides, 2015, pp. 143-160.

3. Voir Robert Paris et Claudie Weill, « Pèlerins et missionnaires : les militants itinérants », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 84, n°4, 2006, pp. 12-17.

4. Elisa Marcobelli, *L'internationalisme à l'épreuve des crises. La II^e Internationale et les socialistes français, allemands et italiens (1889-1915)*, Nancy, L'Arbre bleu, coll. « Gauches d'ici et d'ailleurs », 2019 ; Andrea Geuna, *Aspetti dell'antimilitarismo socialista in Italia dagli anni '80 del XIX secolo alla Prima Guerra mondiale*, thèse, École des hautes études en sciences sociales / Scuola Normale Superiore, 2020.

à la fois les causes et à la fois les conséquences des migrations mondiales, en s'attaquant notamment aux inégalités sociales internationales façonnées par le capitalisme mondial. En ce sens, la question des migrations était subordonnée à l'horizon de l'avènement planétaire du socialisme. La régler simplement dans le cadre national du pays d'immigration, isolément des interdépendances matérielles réelles, et sans chercher à renforcer le mouvement ouvrier ou le socialisme dans les pays d'émigration, n'y était donc tout simplement pas envisagé.

Ce sont donc là deux fondements qui, d'une certaine manière, nous rendent l'internationalisme du XIX^e siècle familièrement étranger, étant donné, d'une part, que la mobilité et l'exil ne sont plus des caractéristiques premières de la militance socialiste et, d'autre part, que la question des migrations a acquis depuis une quarantaine d'années une telle autonomie qu'elle est désormais toujours considérée comme un problème en soi. Ce faisant, un retour sur cette séquence historique ne s'avérera pas forcément inutile, ne serait-ce que pour s'interroger sur ce que notre époque n'a plus de commun avec celle qui a vu naître et se développer l'internationalisme.

L'Association internationale des travailleurs (1864-1876)

L'originalité des années 1840, évoquées plus haut, réside dans le fait que la culture démocratique transnationale des exilés en vient progressivement à s'incarner dans des organisations que l'historien néerlandais Arthur Lehning qualifiait d'« associations internationales de réfugiés¹ », prônant la fraternité universelle, à l'instar des *Fraternal Democrats* londoniens, bien étudiés par Fabrice Bensimon².

Cette organisation, qui regroupe elle-même les dirigeants de plusieurs sociétés de révolutionnaires en exil (comme le *Kommunistische Arbeiterbildungsverein*), fournit ainsi la base organisationnelle et militante d'un réseau transnational qui, au gré de diverses recompositions dans les années 1850, devient l'Association internationale des travailleurs (AIT), ou Première Internationale, en 1864. Toutefois, la Première Internationale marque en même temps une importante rupture vis-à-vis des organisations précédentes. En effet, depuis les années 1840, la base sociale de ce réseau transnational s'est élargie et s'est tout particulièrement ouverte aux travailleurs chartistes de Londres. Ces derniers, multipliant les contacts avec les travailleurs du continent (songeons par exemple aux « Adresses » échangées avec les travailleurs belges dans les années 1830³), prennent conscience que les sociétés ne sont pas liées entre elles uniquement par des interdépendances politiques, mais également par des interdépendances matérielles et que l'amélioration du sort de la classe ouvrière dans un pays ne peut aller sans celle de ses voisins. Ainsi, au cosmopolitisme démocratique du premier XIX^e siècle, les artisans exilés et les travailleurs britanniques ajoutent une dimension économique et sociale, qui va largement trouver à s'exprimer dans la Première Internationale.

Dans cette perspective, comme l'a bien montré Nicolas Delalande, la coordination pour le renforcement international du mouvement ouvrier prend notamment la forme de l'entraide financière – une pratique attestée dès 1859 entre ouvriers français et britanniques et promise à une longue postérité⁴. Mais l'une des tâches pressantes du mouvement ouvrier international naissant consiste également à lutter contre le recours aux « briseurs de grève » étrangers. En France, la prise de conscience du problème remonte au moins aux années 1840, et en particulier à l'année 1848, ponctuée de mouvements hostiles

1. Arthur Lehning, « L'Association Internationale (1855-1859). Contribution à l'étude des antécédents historiques de la Première Internationale », dans Arthur Lehning, *De Buonarrotti à Bakounine. Études sur le socialisme international*, Paris, Champ libre, 1977, p. 205.
2. Fabrice Bensimon, « The IWMA and its Precursors in London, c. 1830-1860 », dans Fabrice Bensimon, Quentin Deluermoz et Jeanne Moisan (dir.), *“Arise Ye Wretched of the Earth”. The First International in a Global Perspective*, Leiden, Brill, 2018, pp. 21-38 ; Fabrice Bensimon, « Continental Exiles, Chartists and Socialists in London (1834-1848) », *History of European Ideas*, vol. 47, n°2, 2021, pp. 271-284.
3. Sur ce point, voir encore Arthur Lehning, *De Buonarrotti à Bakounine. Études sur le socialisme international*, op. cit., 1977, pp. 209-218.
4. Voir Nicolas Delalande, *La lutte et l'entraide. L'âge des solidarités ouvrières*, Paris, Seuil, coll. « L'univers historique », 2019. Sur l'épisode de 1859, voir Fabrice Bensimon, « L'Internationale des travailleurs », *Romantisme*, vol. 163, n° 1, 2014, pp. 53-62, ici p. 59.

aux ouvriers étrangers qui suscitent de vives réactions dans la presse démocrate et socialiste¹. Mais cette préoccupation prend un tour nouveau en 1863, dans une adresse d'ouvriers britanniques destinée aux ouvriers français, parue dans le journal syndical *Beehive* :

La fraternité des peuples est d'une haute importance dans l'intérêt du travail, car lorsque nous essayons d'améliorer nos conditions sociales, soit en diminuant les heures de travail, soit en rehaussant son prix, on nous menace toujours de faire venir des Français, des Allemands, des Belges qui travaillent à meilleur compte. Si cela s'est fait, parfois, ce n'est pas que nos frères du continent veulent nous nuire, mais faute de rapports systématiques entre les classes industrielles de tous les pays. Nous espérons donc que de tels rapports s'établiront bientôt et auront pour résultat d'élever les gages trop bas au niveau de ceux qui sont mieux partagés, d'empêcher les maîtres de nous mettre dans une concurrence qui nous rabaisse à l'état le plus déplorable qui convient à leur misérable avarice. Faire cela est l'œuvre des peuples².

Développer des « rapports systématiques » entre les classes ouvrières de chaque nation, tel est donc le but fixé par cette adresse et il est mis en application quelques années plus tard, en 1866, lors de la grande grève des tailleurs de Londres : le syndicat des *Amalgamated Tailors* parvient en effet à obtenir des sections syndicales de l'ensemble du Royaume-Uni la promesse qu'ils n'autoriseront pas le départ de leurs adhérents vers la capitale et charge l'AIT de se mettre en relation avec les sections syndicales de Hambourg et Berlin, où les employeurs ont l'habitude de recruter des briseurs de grève, afin d'en empêcher momentanément le recrutement³. Le succès de ces manœuvres est éclatant et il est abondamment discuté au congrès de l'AIT à Lausanne, lors duquel les délégués se félicitent :

[de ce qu'] une des grandes fonctions de l'Association, fonction déjà remplie avec grand succès dans différentes circonstances, est de contrecarrer les intrigues des capitalistes, toujours prêts, dans le cas de grèves ou de fermetures d'atelier, à user des ouvriers étrangers comme instrument pour étouffer les justes plaintes des travailleurs indigènes. C'est un des grands buts de l'Association de développer chez les ouvriers des différents pays, non seulement le *sentiment*, mais le *fait* de leur fraternité et de les unir pour former l'armée de l'émancipation⁴.

Comme nous le voyons, la perspective d'un contrôle migratoire momentané n'est donc pas simplement liée à la défense de privilèges nationaux, d'un certain *standard of living*, d'une position salariale que l'arrivée de travailleurs étrangers remettrait en cause. Au contraire, la victoire des tailleurs londoniens est nécessairement pensée comme ayant pour corollaire le renforcement des syndicats dans les villes d'émigration que sont, en l'occurrence, Hambourg et Berlin. Elle est conçue comme étant la condition de possibilité de victoires à venir chez les tailleurs du reste du pays, voire du reste de l'Europe. La conscience d'une interdépendance matérielle entre les classes ouvrières par-delà les frontières trouve donc là le résultat de l'application du matérialisme dialectique, qui veut que cette interdépendance de fait se transforme en solidarité transnationale consciente. Elle constitue le prodrome à un cercle vertueux devant conduire, à terme, à une harmonisation des salaires et des conditions de travail à l'échelle mondiale, qui réglerait d'elle-même la question des migrations de travailleurs puisqu'il n'y aurait désormais plus de sous-concurrences possibles.

1. Pierre Jacques Derainne, *Le travail, les migrations et les conflits en France. Représentations et attitudes sociales sous la monarchie de Juillet et la Seconde République*, thèse, université de Bourgogne, 1999, 2 vol. ; Fabrice Bensimon, « « À bas les Anglais ! » Mobilisations collectives contre des Britanniques, de la monarchie de Juillet à la révolution de 1848 », *Diasporas*, n°33, 2019, pp. 33-90.
2. « To the Workmen of France from the Working Men of England », *Beehive*, 5 décembre 1863. Cité dans Jacques Freymond (dir.), *La Première Internationale. Recueil de documents*, t. I, Genève, Droz, 1962, p. VI-VII.
3. Sur cet épisode, voir Iorwerth Prothero, « The IWMA and industrial conflict in England and France », dans Fabrice Bensimon, Quentin Deluermoze et Jeanne Moisand (dir.), « *Arise Ye Wretched of the Earth* ». *The First International in a Global Perspective*, op. cit., 2018, pp. 54-65. Voir aussi Iorwerth Prothero, *Radical Artisans in England and France, 1830-1870*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
4. « Rapport du conseil central sur les différentes questions mises à l'étude par la conférence de septembre 1864 », cité dans Jacques Freymond, *La Première Internationale. Recueil de documents*, t. I, op. cit., 1962, p. 30.

L'internationale ouvrière (1889-1914)

La dislocation de la Première Internationale après la Commune de Paris et sa dissolution en 1876, suivies par l'entrée dans la dépression économique des années 1880, mettent néanmoins au pas les espoirs formulés par les internationalistes des années 1860. Pis encore, les décennies 1880-1900, marquées par une explosion des migrations mondiales (le million d'entrées annuel est atteint aux États-Unis en 1907), sont également marquées par une recrudescence de la xénophobie ouvrière dans les pays industrialisés : mouvement anti-Chinois aux États-Unis et en Australie, expulsion collective de travailleurs belges et meurtre de huit travailleurs italiens en France en 1892-1893, hostilité du trade-unionisme britannique aux travailleurs juifs originaires de la zone de résidence russo-polonaise, etc. Ces manifestations aboutissent d'ailleurs à l'adoption d'importantes mesures de restriction de l'immigration (*Chinese Exclusion Act* puis *Foran Act* aux États-Unis en 1882 et 1885, loi sur la protection du travail national en France en 1893, *White Policy* en Australie en 1901 et *Aliens Act* en Grande-Bretagne en 1905). Or, fait notable, la restriction de l'immigration accompagne l'adoption de premières lois de protection sociale pour les travailleurs nationaux, en fondant précisément ces dernières sur l'exclusion des migrants déclarés « indésirables », c'est-à-dire ceux qui ne peuvent devenir une charge pour l'État (et n'ont donc pas droit à sa protection). En outre, comme l'a remarqué à juste titre Paul-André Rosental, cette séquence inaugure l'instauration du « lien organique entre État, protection sociale et contrôle des migrations¹ ».

L'Internationale ouvrière, ou Deuxième Internationale, reconstituée à Paris en 1889, se compose de partis socialistes et ouvriers qui participent largement de ce processus de « nationalisation » de la classe ouvrière à travers ses droits sociaux². Toutefois, une partie de ses représentants se refuse à admettre les manifestations de xénophobie, de chauvinisme et de nationalisme qui s'expriment au sein de certaines formations ouvrières et socialistes. Ainsi, au début des années 1900, les congrès de l'Internationale ouvrière voient s'opposer deux conceptions de l'immigration³. La première, extrêmement restrictive, caractérise les pays ouverts à l'immigration massive de travailleurs asiatiques sous contrat (appelés *coolies*). Elle est portée, par exemple, par les délégués américains et australiens au congrès d'Amsterdam en 1904, qui dénoncent « l'importation d'ouvriers de nationalités arriérées comme les Chinois, les nègres, etc., qui sont souvent importés par les capitalistes pour nuire aux ouvriers et [...], se laissant exploiter, vivent dans une sorte d'esclavage⁴ ». Ces déclarations sont vivement condamnées par le congrès, au nom d'un internationalisme « qui ne connaît ni différences de races, ni différences de nationalité⁵ ». La majorité des représentants penche en effet davantage pour la seconde conception des migrations, portée par l'Argentin Manuel Ugarte au sein de la Commission sur l'émigration, qui renoue avec un objectif d'harmonisation internationale des droits sociaux. En effet, celui-ci condamne les « mesures législatives ayant pour objet d'empêcher l'émigration » et propose que :

les représentants socialistes dans les Parlements demandent que les gouvernements combattent par un contrôle sévère et efficace les nombreux abus auxquels l'émigration donne lieu, et qu'ils proposent des mesures tendant à réformer la législation, afin que les ouvriers émigrés acquièrent aussitôt que possible les

1. Paul-André Rosental, « Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIX^e siècle à nos jours », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 66, n°2, 2011, pp. 335-373, ici p. 341.
2. Voir Marcel van der Linden, « The National Integration of European Working Classes (1871-1914). Exploring the Causal Configuration », *International Review of Social History*, vol. 33, n°3, 1988, pp. 285-311. En ce qui concerne le rapport des socialistes français à l'immigration au cours de cette période, voir Gilles Candar, « Jaurès, les socialistes et l'immigration (1880-1914) », *Cahiers Jaurès*, vol. 225, n° 3, 2017, pp. 109-131.
3. Sur ce point, voir la très bonne analyse de Daan Musters : « Internationalism, Protectionism, Xenophobia : The Second International's Migration Debate (1889-1914) », *International Review of Social History*, vol. 68, n°1, 2023, pp. 75-105.
4. « Congrès de la II^e Internationale, Amsterdam, 14-20 août 1904. Proposition de H. Van Kol (Hollande), Morris Hillquit (USA), Claude Thompson (Australie), H. Schlüter (USA), A. Lee (USA), P. H. Verdost (Hollande) ». En ligne : <http://barthes.enssib.fr/clio/revues/AHI/ressources/documents/international.html>. Consulté le 26 janvier 2024.
5. Jean Longuet, *Le mouvement socialiste international*, Paris, Aristide Quillet, 1913, p. 52.

droits politiques et civils dans les pays d'émigration, et qu'ils reprennent leurs droits aussitôt qu'ils retourneront dans leur pays, ou bien que les différents pays assurent aux émigrés les mêmes droits par des traités de réciprocité¹.

Les représentants américains et australiens rétorquent toutefois que ces principes généraux, dont ils reconnaissent néanmoins le bien-fondé, ne peuvent s'appliquer au sein de pays et de populations chez lesquelles il n'existe pas de mouvement ouvrier et socialiste organisé. Ainsi, au congrès de Stuttgart en 1907, le délégué du *Labour Party* australien affirme que, dans son pays, « les ouvriers blancs émigrants s'organisent facilement, tandis que les ouvriers de couleur sont rebelles à l'organisation : c'est ce qui a amené le *Labour Party* d'Australie à opposer à l'invasion des Jaunes le principe de l'Australie blanche ; on n'écarte que les seuls Asiatiques, qui ne peuvent devenir partie intégrante de classe ouvrière organisée ». Le délégué américain Morris Hillquit appuie quant à lui cette déclaration, en affirmant que :

Le capitalisme, par l'importation de travailleurs moins coûteux que les travailleurs nationaux [...] menace ces mêmes travailleurs nationaux d'une grave concurrence en fournissant, bien souvent sans qu'ils en aient conscience, un bassin de recrutement pour les briseurs de grèves : or, les travailleurs chinois et japonais jouent actuellement ce rôle, de même que la race jaune en général ; ainsi, quoique nous ne portions aucun préjudice racial à l'encontre des Chinois, nous déclarons franchement qu'ils ne peuvent s'organiser : seul un peuple suffisamment avancé dans le développement historique, à l'instar des Belges et des Italiens en France, peut être organisé pour la lutte des classes³.

Les congressistes, par l'intermédiaire du délégué japonais Kaji Tokijirō (dit Katō), rejettent de nouveau ces allégations, estimant que « l'exclusion d'individus

de nationalités ou de races déterminées » constitue une mesure inadmissible dans la lutte contre « la dépression du niveau de vie provoquée par l'importation en masse de travailleurs inorganisés » et que l'objectif des socialistes doit au contraire être l'intégration de ces derniers dans les organisations ouvrières⁴. À ce titre, la résolution adoptée à l'unanimité par les congressistes comprend deux volets. Pour les pays d'immigration, elle recommande l'« accès sans restriction des émigrants dans les syndicats [...], la facilité d'accès par la fixation d'une cotisation raisonnable, le passage gratuit d'une organisation nationale dans une autre [...], la création d'un cartel syndical international [...], et une aide en faveur des organisations syndicales des pays où l'émigration se produit principalement⁵ ». En contrepartie, les organisations ouvrières des pays d'émigration sont invitées à informer les travailleurs aspirant au départ de la réalité des conditions de travail et des relations sociales dans les pays visés et à exercer un contrôle transnational sur les migrations par l'intermédiaire de bureaux d'émigration en liaison avec les organisations ouvrières des pays d'arrivée.

Ainsi, les principes d'information réciproque et de contrôle « par le bas » des migrations mondiales, déjà exprimés au sein de la Première Internationale, sont réaffirmés dans les congrès de la Deuxième Internationale des années 1900. Mais ceux-ci tiennent également compte des nouvelles réalités migratoires et politiques avec lesquelles les organisations socialistes doivent composer. En outre, si l'horizon de l'avènement mondial du socialisme demeure intact, celui-ci délaisse quelque peu la voie du translocalisme qui avait caractérisé l'Association internationale des travailleurs, pour privilégier une logique et une structuration réellement internationales⁶.

1. « Congrès de la II^e Internationale, Amsterdam, 14-20 août 1904. Résolution de la Commission ». En ligne : <http://barthes.enssib.fr/cliio/revues/AHI/ressources/documents/international.html>. Consulté le 26 janvier 2024.

2. Cité dans Nicolas Delalande, *La lutte et l'entraide. L'âge des solidarités ouvrières*, op. cit., 2019, p. 255.

3. Cité dans *Lenin's Struggle for a Revolutionary International*, New York, Pathfinder Books, 2002, pp. 15-20 (notre traduction).

4. « Résolution du Congrès de la II^e Internationale approuvée à l'unanimité, Stuttgart, août 1907 ». En ligne : <http://barthes.enssib.fr/cliio/revues/AHI/ressources/documents/international.html#1908>. Consulté le 26 janvier 2024.

5. *Ibid.*

6. Sur ce point, voir Marcel van der Linden, « Labor Internationalism », dans *Workers of the World. Essays toward a Global Labor History*, Leiden, Brill, 2008, pp. 259-283.

L'Internationale communiste (1919-1943)

En 1919, la fondation de l'Internationale communiste (IC) éclipse assez largement l'expérience de la Deuxième Internationale – le geste est d'ailleurs volontairement assumé par Lénine. Il est alors intéressant de constater que cette volonté de rupture se traduit jusque dans la façon de concevoir les migrations, renouvelée depuis le début des années 1910 par la question de la lutte contre l'impérialisme. Ainsi, en réponse aux débats qui avaient agité les congrès d'Amsterdam et de Stuttgart, les statuts de l'IC (édités lors de son deuxième congrès en 1920) affirment que « l'Internationale Communiste rompt pour tout jamais avec la tradition de la Deuxième Internationale pour laquelle n'existaient en fait que les peuples de race blanche. L'Internationale Communiste fraternise avec les hommes de race blanche, jaune, noire, les travailleurs de toute la Terre¹ ». À cet effet, les *Thèses générales sur la question d'Orient*, adoptées lors du quatrième congrès de l'IC en 1922, consacrent une section spécifique au « prolétariat des pays du Pacifique ». D'un côté, les travailleurs de ces pays sont invités à se tourner vers la Russie des Soviets, phare de l'émancipation anti-impérialiste². D'un autre côté, les partis communistes d'Amérique, du Japon, d'Angleterre, d'Australie et du Canada doivent « s'efforcer d'écarter les facteurs capables [...] de faciliter l'utilisation par les capitalistes des antagonismes de nationalités et de race », « montrer aux masses prolétariennes que des lois [de restriction de l'immigration], excitant les inimitiés de race, se retournent en fin de compte contre les travailleurs des pays prohibitionnistes » et inciter « les ouvriers immigrés [à entrer] dans les syndicats où sont organisés les ouvriers

blancs », car « le prolétariat international est étranger aux préjugés de race³ ».

Toutefois, c'est beaucoup moins dans l'espace Pacifique qu'en Europe occidentale que cette dernière préconisation trouve son application la plus concrète et la plus durable. En effet, dans l'entre-deux-guerres, la France devient le premier pays d'immigration, supplantant en chiffres relatifs les États-Unis, alors concernés par les lois de quotas de 1921 et 1924. Les flux migratoires sont alors alimentés par les recrutements de main-d'œuvre de la Société générale d'immigration (en Pologne et en Tchécoslovaquie principalement), par les migrations de travail temporaires en provenance d'Afrique du Nord par exemple, mais aussi par l'arrivée de dizaines de milliers d'exilés : *fuorisciti* et antifascistes italiens ; socialistes, communistes et Juifs polonais et allemands ; républicains espagnols. Ainsi, dans les années 1930, la France devient un peu malgré elle, comme l'écrit Léon Blum, « le lieu d'asile [de] presque tout l'État-major du socialisme international⁴ ». Un dialogue s'engage alors entre les militants et travailleurs étrangers résidant en France, le Parti communiste français (PCF) et les organisations de l'Internationale communiste que sont le *Komintern* d'une part et le *Profintern* (ou Internationale syndicale rouge – ISR) d'autre part. Ainsi, bien que des sections de la main-d'œuvre étrangère du PCF et de la CGT-Unitaire existent dès 1923 (en particulier celle administrée par le Polonais Thomas Olszanski dans le Pas-de-Calais), l'ISR réaffirme lors de son III^e congrès en 1924 le principe selon lequel « les ouvriers immigrants ne doivent pas constituer de syndicats spéciaux, mais entrer de plein droit dans les organismes existants, où ils jouissent des mêmes droits et des mêmes devoirs que les travailleurs indigènes⁵ ». À son retour du congrès, le secrétaire général de la CGT-U, Julien

1. « II^e Congrès de l'Internationale Communiste, 17 juillet-2 août 1920. Statuts de l'Internationale Communiste ». En ligne : https://www.marxists.org/français/inter_com/1920/index.htm. Consulté le 24 janvier 2024.
2. Sur le cas des travailleurs et militants immigrés chinois, voir notamment : Gregor Benton, *Chinese Migrants and Internationalism. Forgotten Histories, 1917-1945*, Londres, Routledge, 2007.
3. « IV^e Congrès de l'Internationale Communiste, 1922. Thèses générales sur la question d'Orient ». En ligne : https://www.marxists.org/français/inter_com/1922/ic4/08.htm. Consulté le 24 janvier 2024.
4. Léon Blum, « Mémoires », dans *L'œuvre*, t. 40-45, p. 126. Cité dans Marcel Livian, *Le Parti socialiste et l'immigration. Le gouvernement Blum, la MOI et les réfugiés politiques (1920-1940)*, Paris, Anthropos, 1981, p. 174.
5. III^e Congrès de l'Internationale syndicale rouge, *Résolutions adoptées au III^e Congrès de l'ISR. (juillet 1924)*, Petite Bibliothèque de l'Internationale syndicale rouge, n°XIV, 1924, p. 69.

Racamond, note dans *La vie ouvrière* : « L'organisation de la main-d'œuvre étrangère est un travail que nous devons placer au premier plan de nos préoccupations¹. » Commence alors la mobilisation des quelque deux millions d'étrangers présents sur le territoire français au sein des sections MOE puis MOI. Cette mobilisation formera, à travers l'expérience des Brigades internationales et de la Résistance, une véritable culture internationaliste, encore vivace chez les travailleurs immigrés communistes et cégétistes des années 1950 jusqu'aux années 1970².

En 1943, l'IC disparaît, mais elle ne rend le monde complètement orphelin de l'internationalisme. En effet, des organisations continuent de s'en réclamer, à l'instar de la Quatrième Internationale (trotskyste), ou de l'Internationale socialiste (reconstituée depuis 1951). Celle-ci a d'ailleurs mis sur pied un Comité

sur les migrations, s'étant réuni neuf fois entre 2004 et 2015, avant de cesser ses activités³. Néanmoins, force est de constater que, depuis la fin des années 1980, c'est l'horizon mondial du socialisme lui-même qui s'est éclipsé. Or, en ce qui concerne la façon de concevoir les migrations, la conséquence de cette perte d'horizon global est majeure, puisqu'elle induit nécessairement un rétrécissement du champ de vision à l'échelle de l'entité (nationale ou supranationale) qui dispose des leviers de contrôle de l'immigration, au lieu de concevoir le phénomène migratoire dans son ensemble, comme y invite pourtant la communauté scientifique depuis plusieurs décennies⁴. À ce titre, « penser globalement » les migrations constitue donc, sans doute, l'une des façons de renouveler la perspective internationaliste.

1. Cité dans Stéphane Courtois, Adam Rayski et Denis Peschanski, *Le sang de l'étranger. Les immigrés de la MOI dans la Résistance*, Paris, Fayard, 1989, p. 16.
2. Voir, par exemple, Alain Viguière, *Le PCF à Renault Billancourt. Force et crise d'un symbole ouvrier (1944-1992)*, Nancy, L'Arbre bleu, coll. « Gauches d'ici et d'ailleurs », 2020.
3. Les comptes rendus des réunions de ce Comité sont disponibles sur le site de l'Internationale socialiste : <https://www.internationalesocialiste.org/comites/migrations>. Consulté le 24 janvier 2024. Sur l'Internationale socialiste, voir Guillaume Devin, *L'Internationale socialiste. Histoire et sociologie du socialisme international (1945-1990)*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993.
4. Voir par exemple Nancy L. Green, *Repenser les migrations*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le nœud gordien », 2002.

La gauche et l'immigration.

Retour historique, perspectives stratégiques

– Bassem Asseh, Daniel Szeftel

24 janvier 2024

Alors que la loi sur l'immigration finalement adoptée fin 2023 marque un très important coup de barre à droite, le camp progressiste n'a paradoxalement pas réussi à peser sur les débats. Alors qu'une forme de préférence nationale est introduite dans le code de la Sécurité sociale, la gauche reste inaudible. Cette impuissance n'est pas seulement liée à des choix tactiques. Elle est d'abord idéologique. Face à la volonté de réduire le champ de la protection sociale venant des Républicains, et à l'idéologie du « grand remplacement » véhiculée par l'extrême droite, la gauche aurait pourtant un espace important pour articuler sur le sujet de l'immigration ses solutions habituelles : défense de l'emploi, des salaires, de la protection sociale, de l'intégration et de l'égalité territoriale. L'examen des positions de la gauche française sur l'immigration tout au long du XX^e siècle oblige à faire le constat d'une amnésie singulière. Chaque tentative de la gauche de renouer avec ses positions historiques sur la régulation de l'immigration est systématiquement assimilée par les membres de son propre camp à un discours raciste et d'extrême droite, comme si ces propositions n'avaient jamais appartenu au cœur du corpus intellectuel de la pensée socialiste et communiste de notre pays. Cette note essaiera d'y revenir en détaillant toute la portée de cet héritage idéologique avant d'évoquer sa disparition du débat public dans les années 1980 et, pour finir, les modalités de sa réactivation, condition selon nous d'un retour de la gauche au pouvoir.

« Celui-ci, depuis le matin, se promenait dans le coron, avec deux gendarmes, tâchant de racoler des ouvriers, pesant sur les faibles, annonçant partout

que, si l'on ne descendait pas le lundi au Voreux, la Compagnie était décidée à embaucher des Borains. » Cette scène de *Germinal*¹ évoque l'utilisation par un contremaître de la menace des Borains, des travailleurs immigrés belges comme il s'en compta en France jusqu'à un demi-million, pour convaincre les grévistes de reprendre le travail. À l'époque, les frontières ne sont pas clairement opérantes et des flux importants de main-d'œuvre viennent des pays avoisinants. Le mouvement ouvrier a donc fait face dès ses débuts à un dilemme : devoir concilier son internationalisme de principe avec la lutte pratique contre l'utilisation par le patronat des travailleurs étrangers pour casser les grèves ou baisser les salaires.

Émile Zola, dans la suite du roman, illustre d'ailleurs bien cette tension en mettant en scène les réactions xénophobes à l'arrivée des Borains et les tentatives des leaders ouvriers de les protéger.

De Marx à Jaurès : une lutte contre un capitalisme qui promeut la concurrence entre classe ouvrière et main-d'œuvre étrangère

Marx prend très tôt conscience du phénomène en identifiant la tendance du capitalisme à se créer une « armée industrielle de réserve » : « le système

1. Émile Zola, *Germinal*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 1999 [1885].

capitaliste développe aussi les moyens de tirer plus de travail du salarié, soit en prolongeant sa journée, soit en rendant son labeur plus intense, ou encore d'augmenter en apparence le nombre des travailleurs employés en remplaçant une force supérieure et plus chère par plusieurs forces inférieures et à bon marché, l'homme par la femme, l'adulte par l'adolescent et l'enfant, un yankee par trois Chinois. Voilà autant de méthodes pour diminuer la demande de travail et en rendre l'offre surabondante, en un mot, pour fabriquer des surnuméraires¹. » Marx approfondit par la suite son analyse des causes et conséquences de cette concurrence entre travailleurs en étudiant la situation anglaise. Désespéré que le pays le plus industrialisé du monde soit aussi le moins révolutionnaire, il voit dans la concurrence des immigrés irlandais, la principale raison de l'apathie de la classe ouvrière anglaise : « À cause de la concentration croissante de la propriété de la terre, l'Irlande envoie son surplus de population vers le marché du travail anglais, et fait baisser ainsi les salaires, et dégrade la condition morale et matérielle de la classe ouvrière anglaise. Et le plus important de tout ! Chaque centre industriel et commercial en Angleterre possède maintenant une classe ouvrière divisée en deux camps hostiles, les prolétaires anglais et les prolétaires irlandais. [...] Cet antagonisme est le secret de l'impuissance de la classe ouvrière anglaise, en dépit de son organisation. C'est le secret grâce auquel la classe capitaliste maintient son pouvoir. Et cette classe en est parfaitement consciente². »

Partant du constat marxiste de la tendance du capitalisme à organiser la concurrence internationale entre travailleurs et la concurrence locale par l'importation de main-d'œuvre, Jaurès livre dans un discours à la Chambre de 1895 passé à la postérité sous le titre « Pour un socialisme douanier » une réponse globale d'un point de vue socialiste. Envisageant la protection des travailleurs agricoles sous tous ses aspects, il y défend la nationalisation de l'achat du blé étranger et sa revente à prix protégé sur le marché

français pour limiter la concurrence avec les productions nationales. Il défend aussi en des termes très fermes la lutte contre l'importation de main-d'œuvre agricole à bas salaires sur le sol français : « Et de même, nous protestons contre l'invasion des ouvriers étrangers qui viennent travailler au rabais. Et ici il ne faut pas qu'il y ait de méprise : nous n'entendons nullement, nous qui sommes internationalistes [...] éveiller entre les travailleurs manuels des différents pays les animosités d'un chauvinisme jaloux ; non, mais ce que nous ne voulons pas, c'est que le capital international aille chercher la main-d'œuvre sur les marchés où elle est le plus avilie, humiliée, dépréciée, pour la jeter sans contrôle et sans réglementation sur le marché français, et pour amener partout dans le monde les salaires au niveau des pays où ils sont le plus bas. Nous voulons protéger la main-d'œuvre française contre la main-d'œuvre étrangère, non pas, je le répète, par un exclusivisme d'esprit chauvin, mais pour substituer l'internationale du bien-être à l'internationale de la misère³. » Dans son dernier article dans *L'Humanité* avant d'être assassiné en 1914, Jaurès disait encore : « Il n'y a pas de plus grave problème que la main-d'œuvre étrangère⁴. »

Des syndicats naissants à la recherche d'un équilibre entre régulation de l'immigration et solidarité internationale

Restée au stade des principes dans le discours de Jaurès, la recherche constante d'un équilibre entre régulation de l'immigration de travail et solidarité ouvrière internationale deviendra la norme au sein de la gauche socialiste. Ce sont les syndicats qui vont principalement s'emparer de la question. Dès 1919, la CGT fixe sa ligne. Certes « tout travailleur, quelle

1. Karl Marx, *Le Capital. Livre I*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 2008 [1890].

2. Karl Marx et Friedrich Engels, *Correspondance*, tome 10 (1869-1870), Paris, Éditions sociales/Gallimard, 1984.

3. Jean Jaurès, *Œuvres, tome 5. Le Socialisme en débat (1893-1897)*, Paris, Fayard, 2018. Le texte a également été républié en ligne dans la revue *Le Vent se lève*.

4. Jean Jaurès, « L'effort nécessaire », *L'Humanité*, 28 juin 1914.

que soit sa nationalité, a le droit de travailler là où il peut occuper son activité¹ », mais la CGT souhaite dès le départ que l'arrivée de la main-d'œuvre immigrée se fasse dans un cadre régulé : droit d'adhésion aux syndicats des immigrés, impossibilité de toute expulsion pour activisme syndical, alignement des salaires et des conditions de travail et surtout contrôle des migrations ouvrières par des organismes contrôlés par les syndicats. Cette volonté d'un contrôle ouvrier sur l'immigration est le miroir de la revendication parallèle d'un contrôle ouvrier sur la Sécurité sociale naissante. La perspective marxiste d'appropriation collective des moyens de production se prépare par la maîtrise progressive des conditions de travail et des différentes composantes du salaire.

Cette revendication majeure d'un contrôle ouvrier sur les migrations de travail est également partagée au niveau international à la conférence de Berne en 1919 associant la CGT, les trade-unions britanniques et les syndicats allemands : « Chaque État pourra limiter temporairement l'immigration dans des périodes de dépression économique, afin de protéger les travailleurs indigènes aussi bien que les travailleurs émigrants ; chaque État a le droit de contrôler l'immigration dans l'intérêt de l'hygiène publique et d'interdire l'immigration pendant un certain temps ; les États peuvent exiger des immigrants qu'ils sachent lire et écrire dans leur langue maternelle, dans le but de protéger l'éducation populaire et de rendre possible l'application efficace de la législation du travail dans les branches d'industrie qui emploient des travailleurs étrangers ; les États s'engagent à introduire des lois interdisant l'engagement de travailleurs par contrat pour aller travailler à l'étranger afin de mettre un terme aux abus des agences de placement privées. Le contrat d'engagement préalable est interdit ; les États s'engagent à dresser des statistiques du marché du travail à partir des rapports publiés par les Bourses du travail, ils échangent des renseignements par l'intermédiaire d'un Office central international. Ces statistiques seront spécialement communiquées aux unions syndicales de chaque pays. »

Face à la montée du chômage des années 1930, des premières tentatives d'encadrement de l'immigration

Ces prises de position sont confirmées dans les années qui suivent : l'accueil des travailleurs immigrés est possible, mais conditionné à la défense des intérêts de la classe ouvrière du pays : la CGT considère que sa mission est de « protéger d'abord les intérêts de la main-d'œuvre nationale » et sépare bien le cas de « la venue en France de travailleurs étrangers agissant individuellement de leur propre initiative [...] et le recrutement systématique organisé par des officines patronales ». Même la très internationaliste CGTU, proche des communistes français, considère que « si l'immigration de travailleurs étrangers est absolument logique lorsque le marché du travail est déficitaire, elle ne saurait se perpétuer si l'abondance de main-d'œuvre ne la justifie plus ». C'est donc une position matérialiste qui émerge, traitant la question de l'immigration de travail sous l'angle de la concurrence qu'elle engendre et de ses effets potentiellement délétères. À la demande de la CGT, se crée en 1923 un Conseil national de la main-d'œuvre visant à identifier les emplois vacants d'un côté, les chômeurs de l'autre et à ne recourir à l'immigration qu'en cas d'impossibilité de répondre aux besoins du marché du travail. En 1926, le cartel des gauches met en place un Haut Comité de l'immigration, tentative de renforcer encore la régulation que supprimera quelques mois plus tard la droite de Raymond Poincaré. Son gouvernement votera tout de même avec la gauche la loi de 1927 sur la nationalité permettant la naturalisation de centaines de milliers de travailleurs immigrés pour compenser les pertes de la Première Guerre mondiale. Le passage de dix ans à trois ans de résidence légale pour devenir français dit bien ce que les républicains d'alors ont en tête : l'accès à la nationalité n'est plus le parachèvement d'une intégration réussie, mais l'aiguillon qui doit permettre cette intégration.

1. Léon Gani, *Syndicats et travailleurs immigrés*, Paris, Éditions sociales, 1972. Nous avons très largement puisé dans cet ouvrage, décisif pour la compréhension de la position des syndicats français sur l'immigration entre les années 1910 et 1970. Toutes les citations de cette note évoquant les points de vue des centrales syndicales sur le sujet en sont issues.

La montée du chômage dans les années 1930 entraîne une forme de raidissement de la société française concernant l'immigration. Là où des lois d'exclusion et de préférence nationale sont votées contre l'avis de la gauche (exclusion des médecins et des avocats étrangers de la possibilité d'exercer en France), les syndicats en restent à leur positionnement historique : la demande d'un contrôle ouvrier sur l'immigration de travail. Leur bête noire est alors logiquement la Société générale d'immigration (SGI), organisme patronal chargé du recrutement collectif de la main-d'œuvre immigrée, avec des offices partout dans le monde. Les syndicats veulent en prendre la gouvernance, en conjonction avec le patronat et l'État pour la CGT, selon le modèle d'un pur contrôle ouvrier pour la CGTU. Les deux centrales se réunifient anticipant le Front populaire, avec un programme commun sur l'immigration : d'une part, « faire aboutir le vote par les Chambres d'un statut des travailleurs immigrés qui leur garantisse, avec le droit de résidence, les mêmes conditions de travail, de salaire et les mêmes lois sociales qu'aux ouvriers français », d'autre part « réclamer la constitution de commissions paritaires de la main-d'œuvre étrangère auprès de l'Office national du travail et des offices départementaux ». Soit les deux piliers de la politique de la gauche face à l'immigration depuis Jaurès : réguler l'entrée de nouveaux travailleurs immigrés et faire en sorte qu'ils aient le même niveau de salaire et les mêmes droits que les travailleurs nationaux. Réalisant partiellement ce programme, le Front populaire créera le secrétariat d'État à l'immigration en 1937.

Les Trente Glorieuses : avènement temporaire d'un contrôle ouvrier sur l'immigration

Ce n'est qu'à la Libération que les syndicats réussissent à porter des coups à la SGI, qualifiée de « véritable association de négriers » par la CGT et qui est finalement dissoute en 1945 pour faire place à l'Office national de l'immigration (ONI), gouverné de manière tripartite entre État, patronats et syndicats, comme le souhaitaient ces derniers, et bénéficiant

du monopole du recrutement de travailleurs immigrés. De la même façon, le discrédit qui frappe le patronat collaborationniste permet la création d'une Sécurité sociale globale sous le contrôle des organisations ouvrières. Ce contrôle sera dans un premier temps effectif, associé à des revendications susceptibles de favoriser l'intégration des travailleurs immigrés : égalité salariale, droits sociaux, liberté syndicale. Tout est fait à la fois pour éviter que le patronat utilise la faiblesse des travailleurs immigrés pour concurrencer la main-d'œuvre nationale et à la fois pour favoriser l'intégration des nouveaux arrivants dans la société française. Le dispositif est pourtant rapidement détourné par le patronat, se soustrayant aux obligations administratives de contrôle et au monopole officiel de recrutement de l'ONI. Cela amène la CGT à adopter une attitude très ferme en accord avec le ministère de l'Intérieur : refoulement des clandestins ne travaillant pas, contrôle et traduction devant la justice des employeurs se servant des clandestins et régularisation accélérée des clandestins ayant trouvé un travail, toujours dans la perspective de ne pas faire porter aux travailleurs immigrés le poids de la régulation. Cela ne dure pas, dès 1948, la CGT est exclue de l'ONI, qui devient une structure bureaucratique permettant la cogestion de l'immigration de travail entre le patronat et l'État, sans intervention décisive des syndicats.

Contre ce nouvel état de fait, la position de la CGT ne s'affaiblit pas des années 1950 à 1970 : la CGT pense toujours que le patronat utilise l'immigration pour « obtenir une main-d'œuvre à bon marché, utilisable dans les emplois les moins rémunérés, les plus pénibles ou dangereux, pour lesquels il est difficile de recruter de la main-d'œuvre » et qu'elle constitue « un moyen radical d'abaisser le coût global de la force de travail », élevant par conséquent « le taux d'exploitation de la classe ouvrière ». À chaque congrès de la CGT, le mot d'ordre est clair et répété : l'arrêt de l'immigration de travail. Retrouvant les accents de Marx, la CGT considère que l'objectif du patronat et du gouvernement, en introduisant de la main-d'œuvre étrangère en France, est d'accroître « l'armée industrielle de réserve pour exacerber la concurrence entre ouvriers, peser sur les salaires et les conditions de vie de l'ensemble de la classe ouvrière et freiner les revendications des travailleurs ». Ces demandes n'aboutissent pas, faute de débouché politique.

En 1967, Le pouvoir gaulliste attaque directement l'idée même de contrôle ouvrier faisant perdre aux syndicats leur place prépondérante dans la gestion de la Sécurité sociale au profit du patronat et des représentants de l'État.

Les critiques de la CGT, mais parfois aussi de la CFDT ou de Force ouvrière (FO) à l'égard de la politique du patronat et de l'État sont d'autant plus vives que la proportion d'immigrants introduits par les services de l'ONI est passée de 78 % en 1949 à 28 % en 1965 et à moins de 20 % en 1968 quand on est passé dans le même temps de 2 millions d'immigrés à 3,2 millions en 1968. C'est une dérégulation de l'immigration à bas bruit qui se réalise. Dans ces années, l'ONI finit d'être contourné par le patronat, avec la reprise des pratiques de la SGI, puisque les constructeurs automobiles et les patrons des mines, dans le Nord en particulier, se livrent, par exemple, dans les années 1960 et 1970 à des opérations massives de recrutement collectif dans les pays du Maghreb. Cela conduit la CFDT à revendiquer un « droit de contrôle sur les mouvements de main-d'œuvre entrant et sortant de France ». Du côté de la FO, on s'inquiète de l'arrivée massive de travailleurs immigrés dans les mines « qui pourrait avoir pour principal objet de casser les revendications ouvrières des mineurs français ». Cette situation conduit également le PCF à réaffirmer son souhait d'un contrôle de l'immigration et de la fermeture des frontières aux travailleurs étrangers.

Avec la montée du chômage dans les années 1970, la CGT poursuit les analyses de Marx sur l'Irlande pour insister sur les risques de division du prolétariat : le patronat et le gouvernement « visent à introduire, si possible, un ferment de division parmi les travailleurs, en dressant les uns contre les autres prolétaires français et immigrés et en créant la concurrence entre eux. Les mêmes qui ont favorisé ces mouvements migratoires n'hésitent pas à alimenter les courants xénophobes en tentant de faire croire aux travailleurs français que les étrangers leur font concurrence, qu'ils sont responsables du chômage ou qu'ils viennent "manger leur pain" ». Pour la CGT, ce chômage est la « plaie du régime capitaliste et aussi une nécessité pour les monopoles qui, lorsqu'ils considèrent que l'armée industrielle de réserve est insuffisante, la développent artificiellement pour pouvoir,

comme ils disent, détendre le marché du travail, faire pression sur l'ensemble de la classe ouvrière et freiner les luttes revendicatives ». En 1973, FO déclare qu'« un million sept cent mille travailleurs étrangers ne devrait désormais et en aucun cas être dépassé ».

Années 1960 : la gauche syndicale parie sur l'intégration des immigrés

Face à la montée des flux migratoires, la gauche syndicale réaffirme, en même temps que la nécessité de la régulation, l'impératif d'augmenter les efforts pour l'intégration des travailleurs immigrés. Pour la plateforme revendicative commune CGT/CFDT de 1966, cela passe d'abord par la revendication d'une égalité des salaires et des conditions de travail, puis par l'égalisation des droits syndicaux : faisant partie de la classe ouvrière, les immigrés doivent pouvoir être délégués du personnel ou élus aux comités d'entreprise. Les syndicats se mobilisent aussi pour que cette égalité concerne les prestations de Sécurité sociale, alors largement assises sur les cotisations des revenus du travail auxquels les travailleurs immigrés contribuent. Les syndicats revendiquent également la mise en place d'une politique spécifique du logement pour les immigrés, destinée à garantir le respect des engagements internationaux de la France. Les syndicats insistent aussi, au-delà de ces revendications classiques visant à garantir l'égalité entre travailleurs immigrés et travailleurs nationaux, pour la mise en place d'une politique active de mise à niveau sur l'alphabétisation et la formation professionnelle des travailleurs immigrés. La CGT considère ainsi que « sur plus de deux millions de travailleurs immigrés en France, plus d'un million sont analphabètes » et que cette situation « les place dans une situation d'infériorité dramatique ». Pour la CFDT, « le droit fondamental à la connaissance, répondant aux besoins de libération des travailleurs est plus impérieux que toutes autres revendications formulées en faveur des immigrés ». La CGT et la CFDT entendent confier ce rôle d'alphabétisation à l'Éducation nationale à même de proposer des cours publics et gratuits et de

former les formateurs et à un « organisme national d’alphabétisation fonctionnelle », là encore piloté « avec la participation des organisations syndicales et des immigrés ». Les syndicats demandent enfin le développement de la formation professionnelle des immigrés, l’accès à l’apprentissage et l’indemnisation de leur temps de travail pris par l’alphabétisation ou la formation. L’ensemble de ces revendications préfigurent une politique globale d’intégration qui ne verra le jour que plus tard. En attendant, les syndicats organisent eux-mêmes bien qu’à une échelle plus modeste l’alphabétisation des travailleurs immigrés en lien avec les organisations politiques et syndicales de leurs pays d’origine.

Années 1970 : vers l’abandon de la perspective régulatrice ?

L’avènement progressif du chômage de masse ne conduit pourtant pas au même durcissement des syndicats et de la gauche que dans les années 1930. Plusieurs raisons peuvent l’expliquer. Alors que la droite et le patronat étaient favorables à l’immigration dans les années 1960 pour permettre d’abaisser les coûts du travail¹, la droite politique s’empare dans les années 1970 du sujet de l’immigration en interdisant toute immigration de travail dès 1974 et tente même avec Valéry Giscard d’Estaing d’organiser le retour des Algériens et de mener avec Lionel Stoléru une politique pour limiter à un « million d’immigrés » la présence des étrangers sur le sol français. Le discours politique qui accompagne ces mesures a parfois une tonalité d’abord proche de celle de la CGT et du PCF. Alors que le patronat reste, lui, massivement pro-immigrationniste, Jacques Chirac déclare ainsi en 1979 : « Un pays qui compte 900 000 chômeurs, mais plus de 2 millions de travailleurs immigrés n’est pas un pays où le problème de l’emploi est insoluble² », propos déjà qualifiés d’« insidieux » par la CFDT,

qui se démarque de la position syndicale habituelle. On peut également retrouver à cette époque une critique de la position intégrationniste des syndicats à l’extrême gauche. Par exemple, dans le livre de Bernard Granotier, paru en 1976, *Les travailleurs immigrés en France*³, on y lit que « la CGT se borne à condamner la politique d’immigration massive du pouvoir gaulliste [à l’unisson] de la droite la plus rétrograde ». Plus encore, pour Granotier « l’immigration a des problèmes spécifiques d’une telle envergure qu’il faut affirmer que l’ensemble des étrangers constituent une couche sociale, nettement distincte du reste de la classe ouvrière et dont les intérêts peuvent contredire ceux des travailleurs nationaux ». Dans cette perspective, promise à un brillant avenir, il ne s’agit plus de réguler l’immigration, pas davantage d’intégrer les travailleurs immigrés à la classe ouvrière, encore moins à la Nation, mais de faire déjà droit à leurs revendications et identités propres.

Campagne présidentielle de 1981 : une divergence de taille entre socialistes et communistes

La campagne présidentielle de 1981 constitue de ce point de vue un tournant. Le PCF essaie encore de préempter une opposition à l’immigration basée sur la défense de l’emploi et des salaires. Georges Marchais déclare ainsi dans un discours du 9 janvier 1981 qu’« il faut stopper l’immigration officielle et clandestine. Il est inadmissible de laisser entrer de nouveaux travailleurs immigrés en France, alors que notre pays compte près de deux millions de chômeurs, français et immigrés⁴ ». Georges Marchais rappelle dans le même discours qu’il « faut dans l’intérêt de tous une répartition équitable des travailleurs immigrés entre toutes les communes », orientation qui sera suivie

1. En 1963, Georges Pompidou déclare : « L’immigration est un moyen de créer une certaine détente sur le marché du travail, et de résister à la pression sociale », dans Danièle Lochak, « Le tri des étrangers : un discours récurrent », *Plein droit*, vol. 69, n°2, 2006.
 2. Jacques Chirac, TF1, émission « L’Événement », 19 février 1976.
 3. Bernard Granotier, *Les travailleurs immigrés en France*, Paris, François Maspero, 1970.
 4. Archives INA commentées par Pascal Perrineau : <https://www.ina.fr/ina-eclair-actu/georges-marchais-immigration-analyse-pascal-perrineau>.

par des actions de lutte contre la ghettoïsation des villes communistes de la ceinture rouge (affaires du foyer de migrants de la municipalité communiste de Vitry et de la dénonciation d'un dealer de drogue marocain par le maire de Montigny, Robert Hue¹). Dans un contexte de concurrence à gauche, cette position du PCF, que soutient la CGT, est fortement critiquée par le Parti socialiste et la CFDT. Cette dernière condamne « toute action dirigée contre les immigrés² », quand Gaston Defferre, alors maire Parti socialiste de Marseille, considère que les positions de PCF « spéculent sur les réactions racistes » dans un but électoral³. On voit même émerger à cette occasion au Parti socialiste le discours sur le « droit à la différence » sous la plume d'Yves Laurent, alors conseiller municipal de Nantes, dans une tribune au *Monde* en réaction aux actions du PCF : « Reconnaître aux musulmans leur identité culturelle et culturelle, c'est concrétiser le fameux droit à la différence, affirmé trop souvent à la tribune des congrès. Refuser un lieu de culte à la communauté musulmane relève soit du racisme, soit de l'hypocrisie, soit parfois les deux⁴. » La gauche antitotalitaire, alors qu'elle avait contre les communistes porté jusque-là la légitime critique du caractère antidémocratique du PCF et de son assujettissement à Moscou trouve dans l'accusation de racisme un vecteur bien plus porteur médiatiquement pour attaquer les communistes. Le PCF est donc sous le double feu des critiques du Parti socialiste et de cet embryon de gauche morale d'un côté et de la droite au pouvoir de l'autre, qui alerte sur le fait que « la dénonciation des nuisances de la drogue faite à propos des travailleurs immigrés risque d'être interprétée comme une forme de racisme⁵. » La défaite du PCF et la victoire des socialistes conduisent à la réorientation massive du discours de la gauche sur l'immigration.

Et pourtant, comme le montre bien Adrien Broche, il était encore possible au Parti socialiste de porter un discours classiste et universaliste sur ce sujet dans les années 1970. Le Centre d'études, de recherches et d'éducation socialiste (CERES), courant de la gauche chevènementiste du Parti socialiste, jouait ainsi en 1973 la partition marxiste traditionnelle : « Le patronat puise cette main-d'œuvre dans la gigantesque armée de réserve que constituent les jeunes, les femmes, les anciens travailleurs de la terre, auxquels aujourd'hui s'ajoutent plusieurs millions de travailleurs immigrés victimes du capitalisme⁶. » Prenant la défense des élus communistes, le maire d'Épinay Gilbert Bonnemaison pouvait encore écrire en 1980 : « La concentration des travailleurs immigrés dans les cités ouvrières, au-delà d'un certain seuil, entraîne inévitablement des difficultés. Il est facile de crier au racisme lorsqu'on habite loin de ces cités-ghettos⁷. » La position des socialistes et du tissu associatif travaillant sur l'immigration évoluera pourtant de la défense classique des immigrés, victime d'une surexploitation capitaliste vers la promotion des minorités culturelles, puis religieuses. On peut ainsi lire dans le *Poing et la Rose* : « L'action d'une municipalité pour une meilleure insertion de l'immigré et de sa famille est déterminante. Qu'il s'agisse [...] enfin de l'expression du droit à la différence pour le soutien au développement d'une culture propre, il existe tout un champ d'initiatives possibles⁸. » Cette promotion du différentialisme va jusqu'à la défense de la différence religieuse, à rebours là encore de la position matérialiste et anticléricale habituelle de la gauche ainsi que le montrent les prises de position exprimées lors du colloque « Islam et République » tenu en 1980 un an avant la prise de pouvoir⁹. Il n'est donc plus question de réguler l'immigration pour des raisons économiques,

1. Le 23 décembre 1980, le maire communiste de Vitry-sur-Seine, Paul Mercieca, lance une opération de destruction d'un bâtiment en rénovation recueillant des travailleurs maliens. Ceux-ci avaient été amenés depuis la ville de Saint-Maur plus riche et dirigée par la droite, contre l'avis du conseil municipal de Vitry. Quelques semaines plus tard, Robert Hue, maire de Montigny-lès-Cormeilles, voulant lutter contre le trafic de drogue, met en cause une famille marocaine du quartier.
2. « M. Georges Marchais approuve "sans réserve" l'action du maire communiste de Vitry-sur-Seine », *Le Monde*, 8 janvier 1981.
3. « L'affaire de Vitry-sur-Seine relance le débat sur la répartition des familles immigrées », *Le Monde*, 30 décembre 1980.
4. « Les lieux de culte pour les musulmans », *Le Monde*, 17 février 1981.
5. « "Nous ne nous laisserons pas intimider", déclare M. Georges Marchais », *Le Monde*, 12 février 1981.
6. Adrien Broche, *La gauche, les travailleurs immigrés et la question sociale : retour historique*, Fondation Jean-Jaurès, 30 mars 2021.
7. *Le Monde*, 14 novembre 1980.
8. Adrien Broche, *La gauche, les travailleurs immigrés et la question sociale : retour historique, op. cit.*, 30 mars 2021.
9. *Ibid.*

ni même de faire de gros efforts d'intégration pour des raisons culturelles, puisque les différences doivent être maintenues et même défendues.

Parallèlement à ces évolutions dans la sphère politique, on trouve une dynamique similaire dans le champ syndical. Comme le montre Denis Maillard¹, la CGT, initialement porteuse d'une vision classiste et matérialiste de l'immigration, va être amenée au tournant des années 1980 à soutenir des luttes spécifiques de travailleurs immigrés, notamment dans leurs aspects religieux : demande de pause pour les prières et d'aménagement du temps de travail durant le Ramadan. Cela rejoint paradoxalement une pratique patronale dans certaines entreprises comme Simca, où la religion est favorisée aux dépens du syndicalisme de gauche². Soutenant les « grèves saintes » dans les usines Peugeot³ qui s'opposaient à l'organisation raciste du travail voulue par la direction, la CGT, bien que victorieuse, n'arrivera pas à reformuler en termes universalistes des revendications qui touchaient avant tout à la dignité au travail des travailleurs immigrés. Faute pour la CGT et le nouveau gouvernement socialiste de voir dans ce conflit une demande de reconnaissance et d'intégration, les travailleurs immigrés furent là encore cantonnés dans leur statut de musulman et maintenus dans leur condition d'étrangers à qui l'on proposa le retour au pays dès que le chômage toucha leurs usines.

Un tournant idéologique mis en œuvre par les socialistes au pouvoir

La gauche au pouvoir ne fit que mettre en pratique ce tournant idéologique. S'il était encore possible au

chevènementiste François Autain, secrétaire d'État aux immigrés en juillet 1981 de proposer une politique d'équilibre entre communistes et socialistes – « nouveaux droits des immigrés », mais aussi « entrées limitées et contrôles aux frontières renforcés⁴ » –, le tournant de la rigueur empêcha désormais toute mise en place de mesures de contrôle de l'immigration, l'heure étant à la dérégulation tous azimuts. La réponse politique qui fut ainsi donnée à la marche pour l'égalité des droits dite Marche des beurs, aux revendications initialement parfaitement laïques et égalitaires de la génération des fils des travailleurs immigrés, fut celle du droit à la différence, bientôt porté par SOS Racisme, qui a de ce fait cassé la dynamique d'égalité intégratrice. La seconde réponse apportée aux fils d'immigrés fut encore plus identitaire. Comme le rapporte Marc Weitzmann, un rapport commandé en 1985 à Jacques Berque par le ministre de l'Éducation nationale sur l'intégration des « jeunes d'origine immigrée » présente de bien curieuses conclusions : refus du « cosmopolitisme à l'anglo-saxonne », mais aussi de la « tradition jacobine française assimilatrice » pour préférer « une émotion généreuse » capable de « recevoir la contribution potentielle à notre identité culturelle » de la seconde génération issue de l'immigration⁵. L'idéologie sans-frontiériste à la française est alors fermement constituée : refus d'articuler la question sociale à la question migratoire conduisant à l'acceptation de l'immigration comme un état de fait, voire comme un droit, magnification du droit à la différence et exacerbation des identités. Face à la dérégulation généralisée des flux de capitaux et de personnes qui survient dans les années 1980, la gauche est désormais impuissante. De fait, la force du tournant idéologique pris à cette époque stérilisera durablement la recherche de nouvelles régulations de l'immigration au sein de la gauche syndicale et politique à l'exception d'une réflexion maintenue d'abord sur l'insertion puis sur

1. Denis Maillard, *Quand la religion s'invite dans l'entreprise*, Paris, Fayard, 2017.

2. Un système paternaliste avait été mis en place dans les usines Simca, absorbées par Peugeot, utilisant la religion comme facteur de cohésion et de contrôle des travailleurs immigrés.

3. Comme le montre Denis Maillard, ces grèves, menées selon le mot d'ordre « 400 francs pour tous, 5^e semaine accolée aux congés, 30 minutes pour le Ramadan ; nous voulons être respectés ! » mêlent des revendications sociales et d'autres apparemment religieuses. La CGT ne sut pas voir que, derrière ces dernières, il y avait le souhait de s'intégrer définitivement à la société française et de ne plus revenir que comme touriste dans le pays d'origine. C'est la lecture religieuse qui prévaudra désormais.

4. « La nouvelle politique du gouvernement à l'égard des travailleurs immigrés et de leurs familles », Conseil des ministres du 23 juillet 1981, Vie publique.

5. Marc Weitzmann, *Un temps pour haïr*, Paris, Grasset, 2018.

l'intégration des immigrés. Le FN n'a plus qu'à ramasser la mise dès 1983 avec une première victoire aux municipales à Dreux, avec une campagne totalement centrée sur le thème de l'immigration¹. Alors que ce thème était ironiquement absent de la plateforme électorale du FN pour l'élection présidentielle de 1974 « Défendre les Français² », le FN préempte désormais le sujet sous un angle bien éloigné de celui que vient d'abandonner la gauche : le FN parle d'« invasion migratoire », préfigurant déjà l'idéologie du « grand remplacement ».

Face à la montée du FN, la gauche gouvernementale tente dans un premier temps de se faire réaliste. Dès les législatives de 1986, le programme de la gauche remplace le terme d'« insertion », trop associé à la promotion du droit à la différence³, par celui d'« intégration », qui reprend le programme de la CGT et de la CFDT des années 1960 : égalité des droits, logement, alphabétisation, éducation, formation professionnelle. À son retour au pouvoir en 1988, la gauche met en œuvre ce service public de l'intégration à la française, alors pionnier en Europe, avec la création de secrétariats d'État portant explicitement la politique d'intégration et du Haut Conseil à l'intégration de 1990 à 2012. Cette politique sera poursuivie par la création en 2009 de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, lointain descendant de l'ONI, et par la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration en 2003, devenu depuis le contrat d'intégration républicain. Les politiques publiques d'intégration seront immédiatement critiquées par les défenseurs d'une pensée que l'on n'appelait pas encore « décoloniale », voyant dans l'intégration la volonté d'imposer un rapport de domination et une logique du soupçon aux immigrés pour les soumettre à un « ordre national⁴ » héritier des pratiques du colonisateur⁵. Prise entre ces critiques et celles oppo-

sées venant essentiellement de la droite identitaire des tenants de l'assimilation, qui met à la charge unique de l'immigré les efforts nécessaires d'insertion, la politique d'intégration ne peut jamais se développer qualitativement et quantitativement, comme chez nos voisins européens. Plus encore, faute d'être couplées avec la régulation des flux, les politiques publiques d'intégration restent condamnées à être constamment sous-dimensionnées.

Vers la disparition du discours sur la régulation de l'immigration à gauche

Malheureusement, à gauche, le tournant idéologique pris dans les années 1980 conduit à une véritable amnésie : le discours sur la régulation de l'immigration semble oublié et chaque tentative de renouer avec lui est systématiquement assimilée à un discours raciste et d'extrême droite. Pourtant, certains s'y essaient encore : la tentative la plus aboutie de porter à nouveau des propositions de régulation de l'immigration de travail fut celle de Malek Boutih en 2005⁶, d'autant plus significative qu'elle venait d'un ancien président de SOS Racisme et du secrétaire national du Parti socialiste aux questions de société. Celui qui déclarait dès 2001 que « que les immigrés ne doivent pas être un instrument pour conduire une politique d'ajustement à la baisse des salaires⁷ » préconisait dans son rapport la « sortie d'un rapport humanitaire et charitable à l'immigration », l'établissement d'une politique de quotas pour gérer l'entrée des étrangers sur le territoire national « permettant de prévoir les

1. Agnès Hochet, « L'immigration dans le débat politique français », *Pouvoirs*, 1988, vol. 47, pp. 23-30.

2. « Le Front national veut défendre les Français d'abord », *Le Monde*, 6 février 1973.

3. Faisant en 1986 le bilan de la politique menée par la gauche, la Direction de la population et des migrations expliquait encore que « le rôle des pouvoirs publics est de favoriser les conditions de cette insertion [des étrangers qui vivent dans notre pays] sans supprimer ni privilégier l'identité des diverses communautés immigrées ».

4. Abdelmalek Sayad, « État, nation et immigration : l'ordre national à l'épreuve de l'immigration », *Peuples méditerranéens*, n°27-28, 1984, pp. 187-205.

5. François Héran, « L'intégration des immigrés : débats et constats », *La vie des idées*, 14 janvier 2020.

6. Malek Boutih, *Une nouvelle politique de l'immigration*, Rapport interne pour le Parti socialiste, 2005.

7. Malek Boutih et Dominique Baillet, « L'intégration politique et économique des immigrés et de leurs enfants aujourd'hui », *Confluences Méditerranée*, vol. 39, n°4, 2001, pp. 129-138.

besoins et les capacités d'accueil de notre société » et un parcours exigeant d'intégration démarrant dès avant l'arrivée sur le sol national. Ce rapport ne fut jamais rendu public, mais suscita un certain nombre de critiques, comme le fait d'être « répressif et rétrograde¹ » ou soutenant une logique de « tri sélectif² ». C'était largement un procès d'intention, puisque les quotas de Boutih visaient à s'ajuster aux capacités d'intégration s'opposant ainsi terme à terme au projet d'« immigration choisie » du candidat Sarkozy, salué par le patronat³ parce qu'il souhaitait concentrer l'immigration sur les métiers en tension, conduisant inévitablement à la modération salariale dans ces secteurs.

La gauche est donc enfermée dans un cercle vicieux, elle ne veut plus parler de régulation de l'immigration et même quand elle tient encore à défendre l'autre partie de son programme historique sur l'immigration, la politique d'intégration, elle fait face à un très large échec. La comparaison est en effet cruelle : d'après l'OCDE, la France fait moins bien que la moyenne des autres pays en ce qui concerne le taux de pauvreté des immigrés et de leurs descendants, mais aussi moins bien sur leur taux d'emploi⁴ et leur état de santé. Nous sommes tout juste dans la moyenne concernant l'accès à la nationalité française et les scores PISA (niveau scolaire) des enfants d'immigrés⁵. Concernant la ségrégation sociale, frein majeur à l'intégration, les analyses de France Stratégie montrent que les indices de concentration des populations immigrées sont passés en moyenne de 17 % à 26 % entre 1990 et 2015⁶, ce qui conduit à la création de véritables ghettos, certaines unités urbaines présentant une population composée à plus de deux tiers d'immigrés extra-européens ou de leurs enfants.

Une incapacité supplémentaire à mener des politiques ambitieuses d'intégration

Cette piètre performance se fait malgré un budget conséquent consacré aux politiques d'intégration. Mais là aussi, l'idéologie nous empêche : souhaitant éviter tout reproche de reproduire une domination coloniale ou de détruire les identités d'origine, notre politique d'intégration s'est montrée singulièrement généreuse sur les dépenses passives. Ainsi, l'allocation reçue par les demandeurs d'asile est supérieure à celle allouée par la plupart des pays d'Europe, Allemagne comprise. De même, si les places en foyer d'accueil ont doublé en cinq ans pour atteindre 110 000 places, c'est le logement d'urgence, très onéreux et peu propice à l'intégration, qui a réellement explosé : nous étions à 500 millions d'euros il y a vingt ans, nous sommes aujourd'hui à 3 milliards d'euros. *Idem* pour la santé, où nous garantissons, pratiquement seuls en Europe, à tous les immigrés des soins urgents et non urgents gratuits⁷.

À côté de cela, les dépenses qui permettraient une réelle intégration sont parcimonieusement consenties : l'alphabétisation et l'apprentissage du français sont financés à hauteur de 250 millions en France, quand l'Allemagne y consacre 1 milliard d'euros⁸. Le même écart France/Allemagne peut être identifié dans l'aide à la recherche d'emploi et la formation des immigrés, enjeu très faible chez nous, quand il est majeur en Allemagne et dans d'autres pays européens, où des facilités sont apportées aux immigrés (garde d'enfants, adaptation des cours de

1. « Malek Boutih classé X », *Les Inrockuptibles*, 4 mai 2005.

2. « Immigration, quotas : danger », *Libération*, 3 février 2005.

3. Mouna Viprey, « Immigration choisie, immigration subie : du discours à la réalité », *La Revue de l'Éres*, vol. 64, n° 1, 2010, pp. 149-169.

4. Ces faibles performances sont également liées au niveau d'éducation et de formation professionnelle des candidats à l'immigration en France, en moyenne plus basse que dans les autres États de l'OCDE.

5. « Indicators of immigrant integration: Overview and challenges 2023 », OCDE/Commission européenne, 2023. Précisons toutefois que les immigrés arrivant en France sont en moyenne moins qualifiés que ceux présents en Allemagne et au Royaume-Uni.

6. Hugo Botton, Pierre-Yves Cusset, Clément Dherbécourt et Alban George, *L'évolution de la ségrégation résidentielle en France : 1990-2015*, document de travail, n°2020-09, France Stratégie, 2020. NB : cela signifie qu'un immigré extra-européen vit en 2015 dans un quartier où il y a en moyenne 26 % d'immigrés extra-européens.

7. Didier Leschi, *Ce grand dérangement. L'immigration en face*, nouvelle édition augmentée, Paris, Gallimard, coll. « Tracts », 2023.

8. *Language Training for Adult Migrants, Making Integration Work*, OCDE, 2021.

langués) pour permettre leur recherche d'emploi. La comparaison ne nous est également pas favorable sur le parcours civique proposé en France et expédié en quatre jours, alors qu'il dure trois semaines en Allemagne. Concernant la ségrégation sociale, les politiques allemandes de répartition directive des immigrés et danoise de lutte contre la formation de ghettos, où une utilisation stratégique du logement social est mise en place, sont à comparer avec la quasi-absence de politiques de ce type en France. Si l'on ajoute la très faible conditionnalité des aides et de l'accès aux titres de séjour, se dessinent les raisons de l'inefficacité de notre modèle d'intégration. Alors que les délivrances annuelles de premiers titres de séjour sont passées de 171 000 à 270 000 entre 2017 et 2021¹, notre système reste très généreux sur des politiques avec un impact de court terme, très chiche sur les politiques avec un impact sur le long terme, mal considérées, parce qu'elles demandent un engagement des immigrés ou qu'elles pourraient être jugées trop conditionnelles à un comportement vertueux de leurs bénéficiaires ou trop directives.

Un décrochage électoral de la gauche à partir des années 2000

L'impossibilité pour la gauche de formuler à nouveau des thèses régulatrices et intégrationnistes sur l'immigration fait apparaître, au courant de ces années 2000, un segment en déshérence dans les enquêtes d'opinion, celui des classes populaires favorables à la Sécurité sociale et opposées à l'immigration². En déshérence parce que ce segment est alors plus abstentionniste que la moyenne, ne se reconnaissant plus dans la gauche qui a renoncé à tout discours sur l'im-

migration et l'intégration, pas davantage dans une droite qui veut casser l'État social, cet électorat vote alors minoritairement pour le FN. Ce segment électoral se distingue de l'anti-immigrationnisme de droite par le fait qu'il considère les travailleurs immigrés comme une concurrence sur le marché du travail et un danger pour les équilibres de la protection sociale, rejoignant les analyses de Marx et de Jaurès, là où l'électorat de droite les considère comme un fardeau, faiblement productif et dont la présence conduit à une fiscalité accrue. Cet électorat a donc bien perçu ce que les analyses de Pierre Rosanvallon démontrent : le niveau élevé de solidarité consenti au travers de la Sécurité sociale (31 % du PIB) ne se conçoit qu'à destination de la communauté nationale ou des travailleurs qui vont bientôt en faire partie. Une solidarité ouverte comme l'aide au développement qui se déploie au-delà des nationaux est structurellement beaucoup moins généreuse (1 %)³. Au-delà de la protection sociale, la perception de ces électeurs populaires qui voient dans l'immigration une menace pour l'emploi et les salaires tend à être confirmée par le consensus scientifique grandissant des économistes. L'effet de l'immigration apparaît en effet dans certaines études économétriques comme négatif au global avec un impact négatif plus important sur les bas salaires, les faibles qualifications, les salariés précaires et les travailleurs appartenant à la vague précédente d'immigration³.

Déjà attiré par le FN/Rassemblement national (RN), du fait de la promesse de « préférence nationale », cet électorat sera progressivement aimanté par Marine Le Pen à partir du moment où celle-ci accentuera son discours social. C'est ce que met en lumière Pascal Perrineau dans ses travaux sur le gaucholepénisme⁵. Cet ouvrage ajoute à l'approche quantitative des enquêtes d'opinions une série d'une dizaine d'entretiens permettant de mieux cerner les motivations du basculement d'électeurs ou de

1. « Immigrés et descendants d'immigrés », Insee, 2023.

2. Raul Magni Berton, « Immigration et soutien à l'État providence. Une analyse de l'opinion publique française », *Revue d'économie politique*, vol. 124, n°1, 2014, pp. 75-100.

3. Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 2015.

4. Pour s'en convaincre, on pourra consulter les synthèses produites par les groupes de recherche sur le sujet à Science Po (Hélène Thiollet, et Florian Oswald, « Migration, salaire et emploi : un aperçu de la recherche », *Cogito*, Sciences Po, 16 novembre 2020) et à Oxford (Martin Ruhs et Carlos Vargas-Silva, « The labour market effects of immigration », The Migration Observatory, Université d'Oxford, 2014).

5. Pascal Perrineau, « Le gaucholepénisme », dans Anne Muxel (dir.), *Temps et politique. Les recompositions de l'identité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016 ; Pascal Perrineau, *Cette France de gauche qui vote FN*, Paris, Seuil, 2017.

militants de gauche vers le RN. Parmi ces raisons, l'évolution doctrinale de la gauche, comme le souligne dans un entretien un homme de 24 ans, étudiant en sciences sociales, ancien électeur de gauche : « Les communistes dans les années 1980 étaient bien contre l'immigration ! Ils le disaient déjà et très clairement qu'accepter l'immigration de masse n'est qu'une façon de baisser les salaires du peuple ! Et aujourd'hui la gauche est ultra-immigrationniste et ultra-cosmopolite, ils sont le bras armé du capitalisme. » Le livre de Perrineau identifie également comme facteur d'adhésion le tournant social du RN, ainsi que le montre cet entretien avec un jeune étudiant, ancien électeur de gauche : « Cela a totalement changé à partir du moment où le FN s'est prononcé pour la retraite à 60 ans, qu'il a commencé à y avoir des syndicalistes qui passaient au FN, je me suis dit bon, bah là, voilà, c'est bon le FN, ça a changé et on veut changer, je vais m'y mettre. » À la suite de Laurent Bouvet, Pascal Perrineau conclut la description de ce gauchisme en regrettant « l'embourgeoisement social et culturel de la gauche qui a changé profondément le dispositif et le fait que le discours sur l'immigration, sur les valeurs d'ordre et d'autorité, sur la valorisation nationale par rapport à des *outgroups* plus ou moins stigmatisés ne trouve plus sa place dans l'univers de la gauche ».

Rejetées dans l'abstention et de plus en plus dans l'extrême droite par le sans-frontiérisme de la gauche, les classes populaires viennent, *de facto*, servir de force d'appoint à l'identitarisme remigrateur du pôle RN/Reconquête. Les électeurs de gauche sont en effet près d'un sur deux (48 %) à penser qu'il y a trop d'immigrés en France aujourd'hui (+21 points depuis 2018). Ce sentiment est même majoritaire chez les sympathisants de La France insoumise (LFI) (51 %, +20) et ceux d'Europe Écologie-Les Verts (EE-LV) (50 %, +22)¹. Sans jugement de valeur, on peut simplement constater qu'il est nécessaire de traiter la question avant que l'état de l'opinion et ensuite les résultats électoraux ne deviennent encore plus favorables aux RN qu'ils ne le sont déjà. Rappelons que, selon un sondage de sortie des urnes Elabe de 2022, 68 % des ouvriers votant s'étaient prononcés pour

Marine Le Pen au second tour de l'élection présidentielle, probablement faute d'offre politique adéquate à gauche. En effet, là où les aspirations populaires sont à la régulation, à l'intégration et à une forme de protectionnisme évitant le dumping social et la mise en danger de l'État-providence, l'extrême droite traite certes le sujet, mais comme elle l'a toujours fait, sous l'angle purement identitaire et raciste, avec ses ressorts classiques issus du nationalisme intégral et de l'idéologie du « grand remplacement » : ségrégation ethnique des migrants, critiques de l'intégration et de l'assimilation, dénationalisation de certains Français et ultimement remigration des dénationalisés. Ces idées sont pourtant en porte-à-faux avec l'opinion d'une grande majorité de Français qui considèrent de manière écrasante (62 %) qu'une « lutte vigoureuse contre le racisme est nécessaire en France », soit un niveau semblable à celui mesuré par la CNDH il y a vingt ans (59 % en 2002)².

La gauche impuissante face au projet de loi sur l'immigration de 2023

Dès lors, le piège se referme sur la gauche : de moins en moins en phase avec les attentes des classes populaires, son électorat naturel, elle voit celui-ci rejoindre majoritairement le vote RN, ce qui conduit en retour à un embourgeoisement supplémentaire et une accentuation des réflexes *no border*, qui marginalisent encore davantage la gauche chez les ouvriers, grevant toute chance sérieuse de victoire électorale et toute capacité réelle de lutte contre l'influence de l'extrême droite. À la suite de Malek Boutih, certains essaient de sortir de ce cercle vicieux et de réactiver la thématique de la régulation de l'immigration pour protéger emplois et salaires. À côté d'Arnaud Montebourg, François Ruffin et Fabien Roussel qui s'y sont essayés, le plus emblématique est le Jean-Luc Mélenchon de 2018 : « Oui, il y a des vagues migratoires. Oui, elles peuvent poser de nombreux problèmes aux

1. Adelaïde Zulfikarpasic, *L'immigration, ce grand tabou (de la gauche)*, Fondation Jean-Jaurès, 11 avril 2023.

2. « Les Français face à la lutte contre le racisme et la question des discriminations au travail », Ifop, 21 mars 2022.

pays d'accueil. Elles posent de nombreux problèmes quand certains s'en servent pour faire du profit sur le dos des malheureux¹. » Comme pour les communistes en 1981 et pour Malek Boutih en 2005, les accusations de nationalisme et de racisme en retour n'ont pas manqué, du NPA à LREM, conduisant rapidement LFI à abandonner ce positionnement.

C'est ce piège qui peut expliquer la remarquable impuissance de la gauche à peser sur les politiques d'immigration, comme l'a illustrée la dernière séquence politique autour du projet de loi « immigration » de 2023. Le texte était initialement inspiré par une logique proche de celle de l'immigration choisie de Nicolas Sarkozy : régularisons et favorisons l'immigration là où il y a un besoin de main-d'œuvre et de qualifications, c'est-à-dire dans les fameux « secteurs en tension ». Ce projet, porté par l'aile gauche de Renaissance autant que par les secteurs du patronat concernés par un déficit de main-d'œuvre (restauration, bâtiment, agriculture) aurait pu s'étendre au reste de la gauche jusqu'au PCF. En témoigne la pétition « Travailleurs sans papiers : un appel uni et unique pour la régularisation² ». La position de LFI, favorable à la régularisation de tous les sans-papiers a ramené la gauche à son sans-frontiérisme classique. À aucun moment, la question de l'impact de l'immigration sur l'emploi, les salaires ou la protection sociale n'a été posée à gauche.

De leur côté, Les Républicains (LR), qui auraient sans doute pu voter le texte gouvernemental s'ils avaient été au pouvoir, s'en sont tenus, au Sénat et à l'Assemblée, à la posture habituelle de la droite lorsqu'elle est dans l'opposition : limitation de l'immigration et introduction d'une forme de préférence nationale dans les mécanismes de protection sociale en y introduisant une forme de préférence nationale. Privé de ses soutiens de gauche et de droite, le texte gouvernemental s'est retrouvé minoritaire et sanctionné par une motion de rejet votée par le RN, LR et la gauche. La refonte de la loi en commission mixte et le soutien du RN ont conduit à ce que le projet de LR se substitue à celui de Renaissance : retours des quotas d'immigration définis tous les trois ans par le

Parlement, durcissement du regroupement familial, relèvement du niveau de maîtrise requis de langue française pour accéder à des titres de séjour et surtout exclusion pour cinq ans des étrangers réguliers de certaines prestations sociales (aide au logement, allocations familiales). Ces prestations étant financées au moins en partie par les revenus du travail (cotisations, CSG), le projet de LR introduit une rupture avec les principes de la Sécurité sociale à la française qui lie « cotisations et affiliation » pour « garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature ».

La séquence politique a donc vu s'affronter toutes les options politiques sur l'immigration, sauf la position historique de la gauche qui lie régulation de l'immigration et défense de l'emploi, des salaires, des conditions de travail et de la Sécurité sociale. Cette position était pourtant attendue par ses électeurs et anciens électeurs. François Ruffin a essayé de la tenir au début du débat en défendant le principe de la régulation (« Il y a un droit à notre pays de réguler les migrations, de dire qui on veut et qui on veut pas. »), en critiquant l'immigration dans les secteurs en tension (« Je ne veux pas d'une immigration choisie, quand j'entends qu'on manque de main-d'œuvre dans certains métiers et que peut-être une immigration subsaharienne pourrait y répondre, je m'y refuse. ») et surtout en liant la question migratoire avec celles des salaires (« Ce qu'il faut faire, c'est améliorer le statut et les revenus. Tous ces métiers en tension sont ceux pour lesquels on s'est dit pendant quarante ans que la main-d'œuvre n'était qu'un coût qu'il fallait diminuer³ »). François Ruffin n'a pas été écouté et n'était rejoint sur cette position que par Marine Le Pen, qui a tenu un temps un discours proche : « Ça fait quarante ans qu'on nous dit que le patronat réclame de la main-d'œuvre étrangère dans les métiers en tension, parce que les Français ne veulent pas travailler dans ces métiers. Ce ne sont pas des feignants, ils ne veulent pas travailler à un salaire qui ne leur permet pas de vivre, alors qu'évidemment la main-d'œuvre étrangère accepte de le faire. Cela crée au moment où nous parlons des milliers de travailleurs

1. « Jean-Luc Mélenchon pris en étau sur l'immigration », *Le Figaro*, 4 septembre 2018.

2. « Travailleurs sans papiers : un appel uni et unique pour la régularisation », tribune collective, *Libération*, 11 septembre 2023.

3. « Le Grand Entretien », France Inter, 18 septembre 2023.

pauvres¹. » Cette triangulation, maintenant habituelle au RN sur toutes les positions traditionnelles de la gauche (patriotisme, laïcité, retraites), n'a cette fois pas fait long feu. Le RN s'est en effet rallié au projet de LR : se positionner comme le parti anti-immigration, y compris sur des positions racistes et anti-sociales, étant prioritaire sur toute autre considération. C'est d'ailleurs au moins à court terme un bon calcul politique, puisque le RN sort renforcé par cette séquence politique pour 65 % des électeurs, quand ce sentiment n'est partagé que par 7 % des électeurs pour la gauche².

Conclusion. Un espace politique majeur pour une gauche responsable sur l'immigration

Rendue inaudible par son sans-frontiérisme, la gauche a paradoxalement un espace politique majeur si elle renoue avec son héritage historique. Face au caractère anti-social du projet LR, face à l'idéologie du « grand remplacement » de l'extrême droite et à l'idéologie *no border* en son sein, il est possible d'établir un programme clair.

Pour faire pièce au sans-frontiérisme habituel de la gauche, ce programme passe d'abord par l'acceptation de certaines dimensions du projet gouvernemental pour faire pièce. L'idée d'une définition d'orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration par le Parlement (nombre d'étrangers accueillis, moyens consacrés à l'intégration) doit être préservée. Elle est au principe même de toute stratégie démocratique de régulation de l'immigration. Elle est approuvée par 60 % des électeurs de gauche et 80 % des Français¹. Le principe d'un accès conditionnel aux titres de séjour en fonction des efforts d'intégration doit également être conservé. Cet équilibre des droits et des devoirs est seul à même de

remettre en tension les politiques d'intégration pour les rendre plus efficace.

Pour contrer le discours économiciste du centre droit sur l'immigration choisie vers les « métiers en tension », la gauche pourrait proposer de conditionner toute vague d'immigration ou de régularisation à la poursuite de l'amélioration des conditions de travail, de l'harmonisation des minimas de branche et de l'égalité salariale pour le bénéfice de tous les salariés – qu'ils soient récemment arrivés en France ou présents ici depuis plus longtemps ou depuis toujours.

Face au discours anti-social de la droite LR et du RN, tels qu'ils se sont exprimés lors du débat sur la loi de 2023, la gauche devra porter de nouveaux équilibres associant, à l'instar de la gauche danoise, maîtrise de l'immigration avec extension de la protection sociale, notamment dans le champ de la santé, avec un refinancement du système public ou sur les retraites.

Contre l'idéologie du « grand remplacement », la gauche devra montrer qu'avec un volontarisme et un investissement public fort dans une intégration enfin active, il est possible de refaire des Français, d'abord, par l'investissement massif dans l'accès à la langue et l'acquisition par les nouveaux venus des principes républicains qui constituent le socle commun à tous les citoyens. Ensuite, par le développement prioritaire de la formation continue des immigrés pour une meilleure adaptation des compétences des salariés nouvellement arrivés aux besoins du marché du travail. Enfin, par la lutte résolue contre la ségrégation sociale, d'autant plus efficace que les flux d'entrée seront régulés. Si l'on ajoute à cela la naturalisation de ceux qui travaillent ici et contribuent à la vie sociale depuis longtemps et la consolidation d'une politique d'asile généreuse par le biais de procédures raccourcies se dessine un volontarisme en faveur des nouveaux venus qui sera alors au moins aussi conséquent que le volontarisme qui permet aux jeunes enfants nés en France de bien grandir ici. Ce n'est qu'à ces conditions que la gauche peut casser la montée jusqu'ici inexorable de l'extrême droite, reconquérir les classes populaires, redevenir majoritaire et espérer gouverner.

1. « Réforme des retraites, motion référendaire, projet de loi sur l'immigration, Ukraine... Ce qu'il faut retenir de l'interview de Marine Le Pen », France Info, 1^{er} février 2023.
 2. « Les Français satisfaits que le projet de loi immigration ait été voté », sondage Elabe, 20 décembre 2023.
 3. *Ibid.*

Loi « immigration » : un point de bascule

– Boris Vallaud

11 janvier 2024

Je suis entré à l'Assemblée nationale avec le sentiment d'être encadré par deux compagnons exigeants : la justice et la démocratie. L'une est aujourd'hui brutalisée et l'autre se trouve, à bien des égards, trahie.

Je ne me suis dans cette affaire réjoui de rien. Je n'ai jamais eu la fascination du spectacle de la chute et je suis trop conscient des vents mauvais de l'époque. Je tiens le moment pour grave, il l'est, et je sais confusément depuis longtemps la clarification politique inéluctable. Le tragique est que ce moment se soit noué dans la trahison des valeurs communes, celle de la République ou de l'idée que je m'en fais, laquelle trahison révèle plus profondément l'inquiétante difficulté, jusqu'aux plus hauts sommets de l'État, de croire ce en quoi nous croyons.

La loi « immigration », ou l'histoire d'une irrémédiable dérive droitière

Il est d'abord une histoire fautive qu'il faut solder, celle derrière laquelle une majorité présidentielle penaude pensait se cacher pour se blanchir un peu de son forfait, rejointe aussi par des voix mieux intentionnées, se demandant si la gauche ne s'était pas éhontément, et à tout dire coupablement, soustraite à son devoir de législateur en votant une motion de rejet au soutien de laquelle se sont opportunément portées les voix de la droite et de l'extrême droite. La question est légitime et j'ai cru nécessaire de me poser à nouveau la question de mon choix, pensant méthodiquement contre moi. Certains ont cru, tout aussi sincèrement, à la possibilité par le débat parlementaire d'un « moindre mal ». Je leur dis que nous n'y avons jamais cru et que c'était déjà s'accommoder

du mal, ce à quoi nous n'avons jamais voulu nous résoudre. Il est selon moi des principes indivisibles qui par nature ne souffrent d'aucun « en même temps ». À celles-là, à ceux-là, qui nous interpellent, je dis qu'ils ne consacrent pas trop d'énergie à la flagellation de leurs amis et se concentrent sur leurs vrais adversaires. Qu'ils évitent de se faire les faciles professeurs de vertu qui toujours raisonnent mais jamais ne décident. Trois choses méritent d'être rappelées : le dépôt, comme le vote, d'une motion de rejet font partie des pratiques parlementaires habituelles, pour ne pas dire banales ; nous ne sommes, par définition propriétaires de nos seuls suffrages, aucunement comptables des voix de la droite et de l'extrême droite ; et enfin, nous ne sommes pas les supplétifs d'une majorité relative sur un texte qui avait déjà franchi un certain nombre de lignes rouges de nos fondamentaux. La crise politique, en définitive, ne réside pas dans le rejet du texte par les oppositions, car l'affaire dans toute démocratie libérale en serait restée là – respect de l'expression de la représentation nationale, retrait du texte, démission du ministre –, mais dans son maintien à toute force, dans les choix faits ensuite par le gouvernement et la majorité, dans les tristes stratégies florentines mises au service d'un dessein populiste.

Je remonte le fil d'une histoire commencée il y a plus d'un an, faite de tergiversations, de faux départs et de fausses promesses. Je crois pouvoir dire que tout était écrit pour s'achever dans cette étrange défaite. Nous n'avons fait qu'en accélérer le calendrier.

Depuis des mois, la pente était prise d'une irrémédiable dérive droitière. Dans le choix d'introduire le projet de loi au Sénat d'abord, dont nul ne pouvait ignorer ni la composition, ni l'orientation politique en matière migratoire ; dans les négociations exclusives engagées ensuite par le ministre de l'Intérieur avec la droite d'Éric Ciotti qui avait sans fard présenté son

projet dans les colonnes du *Journal du dimanche* et épousé déjà les thèses et le programme du Rassemblement national (RN) ; dans la disparition sans avis de recherche du ministre du Travail ; dans la façon dont ont été conduits, enfin, les débats à la Chambre haute avec la complicité du gouvernement qui en a accompagné les errances et les excès. Est-il besoin de rappeler les avis de sagesse portant sur la suppression de l'Aide médicale d'État (AME) ou sur la préférence nationale ? Faut-il souligner le vote des sénateurs de la majorité présidentielle en faveur d'un texte qui ne ressemblait plus au projet originel du gouvernement qui déjà prétendait abusivement à l'équilibre entre humanité et fermeté ?

Quant à la commission des lois de l'Assemblée nationale, dont je fus l'un des membres, elle n'avait que très partiellement « nettoyé », avec l'aide de la seule gauche, le texte du Sénat et multipliait encore les concessions à l'avantage de la droite et de l'extrême droite – quotas, durcissement du regroupement familial, rétrécissement du titre étranger malade, raidissement du contrôle des étudiants étrangers, rabougrissement des régularisations par le travail, remise en cause de l'inconditionnalité de l'accueil... Le débat dans l'hémicycle formulait déjà, par la voix du ministre de l'Intérieur, la promesse de nouvelles concessions aux Républicains puisqu'il annonçait une loi future sur l'AME, satisfaisant aux préjugés les plus faux et les plus vils, et le rétablissement du délit de séjour irrégulier...

Sans motion de rejet votée, les quinze jours de débat dans l'hémicycle auraient été au bénéfice exclusif de la droite courant après l'extrême droite, avec la bénédiction du ministre et sous les commentaires gourmands, xénophobes et menteurs des médias de Vincent Bolloré. Ils se seraient conclus sans majorité avec, au choix, un aventureux 49.3 auquel la droite avait promis une motion de censure ou une commission mixte paritaire dans la même configuration que celle que nous avons connue, avec les mêmes exigences délirantes des Républicains et la même lâche complaisance d'un exécutif prêt à tout pour avoir un texte. Car ce qui se jouait n'était déjà plus la question migratoire mais, d'un côté, la capacité du président

de la République de maintenir son autorité et ainsi de poursuivre un quinquennat dont il ne sait en vérité que faire et, de l'autre, celle d'un ambitieux ministre de l'Intérieur de trouver une majorité sur un texte, quel qu'il fût et quoi qu'il en coûtât à l'État de droit. Il s'agissait pour lui moins d'écrire un texte que de dessiner un avenir politique.

Ces quinze jours de débat, donnant à voir et à entendre le pire, auraient conduit au même résultat, à la même dramaturgie, au même lâche soulagement. Nous avons par notre vote, non pas refusé un débat, dont l'honnêteté devrait conduire tout observateur sagace à admettre que depuis des mois il avait eu lieu – au Parlement dès octobre 2022 à l'initiative du gouvernement, en juin puis en septembre 2023 au Sénat d'abord, en commission des lois de l'Assemblée ensuite, quatre-vingt-trois heures de débat rien que sur la loi... – mais désigné le mur des principes sur lequel le gouvernement et la majorité se précipitaient. Ceux-là pouvaient freiner, ils ont choisi d'accélérer. Rien n'oblige jamais à l'obstination déraisonnable, ni aux accommodements avec les principes. Nous n'avons en aucune manière contraint le gouvernement et la majorité à embrasser à pleine bouche la droite et l'extrême droite, à renoncer aux principes essentiels sur le respect et la défense desquels nous avons fait élire Emmanuel Macron contre l'extrême droite par deux fois. Nous les avons mis face à un choix. Ils l'ont accompli de leur plein gré, en conscience, parfois en mauvaise conscience, ils n'en sont que plus coupables. Certains dans la majorité ont prétendu pour toute explication à leur vote – pitteuse excuse – qu'ils n'avaient eu d'autre choix que ce pacte faustien. Rien n'est plus faux. Rien n'est ni mieux et ni plus dignement démenti que par le vote de celles et de ceux qui, dans la majorité, tout autant tiraillés que d'autres entre des fidélités contradictoires, ont voté contre ce texte. Je salue leur clairvoyance et leur courage. Et l'existence d'un seul Aurélien Rousseau, démissionnaire de ses fonctions ministérielles, suffit à donner tort à tous les autres. Quant à Élisabeth Borne, alors Première ministre, puisqu'il me faut en dire un mot au moins, prétendant avoir le « sentiment du devoir accompli¹ », j'ai peur

1. « Élisabeth Borne : "J'ai le sentiment du devoir accompli" après l'adoption de la loi "immigration" », France Inter, 20 décembre 2023.

qu'elle ait depuis longtemps perdu de vue ce qu'est son devoir... Il ne suffit pas de se tenir droit dans ses bottes, encore faut-il que ce soient les siennes.

Un rendez-vous manqué et un grand mensonge

Ce débat sur l'immigration méritait pourtant mieux que cette coalition funeste de l'ignorance, des préjugés et de l'opportunisme. Cette loi est, à n'en pas douter, un rendez-vous manqué autant qu'un grand mensonge fait aux Français.

La mondialisation des hommes appartient au cycle présent de notre histoire. Or nous regardons cela sans saisir que l'expression de la seule souveraineté des États ne suffit plus à réguler un phénomène mondial. A-t-on seulement compris que ce monde-là n'existe plus et qu'il appelle des réponses nouvelles ? Tout reste à comprendre, à imaginer. Tout reste à faire pour en définir les règles nouvelles. Si on ne le fait pas, la question migratoire risque d'être au contraire une cause de désordres et déjà de désastres humanitaires. Nous avons besoin d'une perspective globale capable de saisir dans un même mouvement sociétés de départ, sociétés d'accueil et migrants eux-mêmes. Les réponses d'hier appliquées à la situation d'aujourd'hui ne feront qu'aggraver le mal.

Cette loi n'est en définitive qu'une vulgaire loi de police des étrangers qui prétend à l'ordre. Mais de quel ordre parle-t-on lorsque l'on expulse non plus sur la base de peines prononcées mais de peines encourues, qu'on ne parle plus de politique migratoire mais de politique anti-immigrés ? De l'ordre qui règne à Budapest sous la férule de Viktor Orbán ? de celui de Matteo Salvini ? de Giorgia Meloni ? Il y a l'ordre qui cache le désordre et celui qui s'oppose à la justice. Quel ordre ? L'ordre sanglant qui laisse mourir en Méditerranée, où l'homme se nie lui-même ? L'ordre qui prend ses pouvoirs dans la haine, où la République s'ignore ? Assurément cet ordre-là

n'est pas le nôtre. Cet ordre-là n'est pas l'ordre républicain. « Ce n'est pas l'ordre qui renforce la justice, c'est la justice qui donne sa certitude à l'ordre¹. » Voilà avec Camus notre façon de concevoir la chose.

Cette loi est un grand mensonge fait aux Françaises et aux Français parce qu'elle ne règle rien des questions effectivement posées par la question migratoire. Va-t-elle permettre de « contrôler » l'immigration ? Rien ne permet de le dire. Y aura-t-il moins d'hommes et de femmes quittant leur pays pour y fuir la misère ou la répression ? Y aura-t-il moins de passeurs ? Moins de noyés dans la Méditerranée, moins de mineurs arrivant sur nos côtes européennes ? Qui peut le croire ? Y aura-t-il moins de gens dans des tentes, à la rue ou sous les ponts ? Moins de files d'attente devant les préfectures ? Moins de contentieux devant les tribunaux administratifs ? Plus de laisser-passer consulaires et de reconduites ? Je ne le crois pas. Moins de travailleurs sans papiers ? Non. Quant à l'intégration, elle n'est qu'un mot, elle n'existe que dans l'intitulé de la loi.

Ce que veulent les Français, ce que proposent les socialistes

La gauche et singulièrement les socialistes, au nom desquels je crois pouvoir ici m'exprimer, n'ont pas esquivé le débat, entravés qu'ils seraient par je ne sais quelle gêne s'agissant de la question migratoire ; ils l'ont au contraire nourri d'un discours rénové – adopté en octobre dernier à l'unanimité du bureau national du Parti socialiste² – s'interrogeant sur la meilleure des façons de répondre à une question qui, de fait, sans être au sommet de leurs préoccupations, taraude les Françaises et les Français. Nous nous sommes refusés à ignorer tant pour beaucoup l'avenir est incertain, le présent difficile et l'idéal de l'intégration malmené.

Les Français veulent le respect de l'ordre républicain, nous proposons de remettre en « bon ordre » le grand

1. Albert Camus, « Éditorial », *Combat*, 12 octobre 1944.

2. Parti socialiste, « Immigration, asile, inclusion : un cadre clair pour mieux accueillir », 4 octobre 2023.

bazar de la politique migratoire du gouvernement : un droit des étrangers illisible et incompréhensible ; un empilement désordonné de réformes successives ; des procédures inefficaces ; des instructions ubuesques ; un manque accablant de moyens des préfectures ; une dématérialisation dysfonctionnelle ; des tribunaux administratifs embolisés ; une politique d'éloignement défaillante ; des obligations de quitter le territoire français (OQTF) délivrées sans discernement et en définitive rarement exécutées... Une politique migratoire maîtrisée, c'est d'abord une politique migratoire claire, organisée, applicable et appliquée. Cela relève pour l'essentiel du pouvoir réglementaire, d'instructions ministérielles, de l'organisation des services de l'État. Avant même que d'envisager une vingt-neuvième loi en quarante ans, rétablir le bon ordre est le préalable à une refondation en profondeur de notre politique migratoire sur laquelle bâtir un nouveau consensus républicain et des parcours migratoires sans violence.

Les Français sont attachés à la valeur du travail et la reconnaissance des travailleurs, nous proposons une politique de régularisation par le travail. Nous parlons ici d'hommes et de femmes dans l'emploi bien qu'invisibles, des ouvriers des travaux publics ou du bâtiment, comme ceux croisés sur les chantiers du village olympique ; nous parlons de ces employés en grève de Chronopost, des livreurs de chez UberEats ou de Deliveroo, de cette dame que l'on ne croquera pas, levée avant le soleil, repartie avant l'aube, pour faire le ménage de nos bureaux, de cet homme ramassant nos poubelles dans le froid ou sous la pluie, de cette femme qui s'occupe peut-être de nos enfants aujourd'hui, de nos parents demain, ou de celui-ci qui est en cuisine dans notre restaurant de quartier... Des travailleurs qui travaillent et sans lesquels des pans entiers de notre économie ne fonctionneraient pas. Je vous parle de sortir de l'hypocrisie, beaucoup payent déjà des impôts et des cotisations sociales. Nous avons besoin d'eux aujourd'hui, nous en aurons plus besoin encore demain.

Les Français veulent remettre en route une intégration en panne, nous proposons une politique d'inclusion globale, convaincus que le processus d'intégration est au cœur de la constitution du peuple français comme nation. Une vraie politique d'inclusion se plaçant autant du point de vue de celui qui

arrive que de la société qui reçoit, qui impliquerait les élus locaux, les associations comme les entreprises, qui poserait la question de l'accueil et de ses modalités, de l'accès au logement, aux soins, y compris en santé mentale, à la formation professionnelle, à l'emploi en particulier des femmes arrivant dans le cadre du regroupement familial. Une politique d'inclusion qui renforcerait et interrogerait l'enseignement de la langue et des valeurs de la République, lutterait contre toutes les discriminations ; penserait la répartition solidaire des populations étrangères sur le territoire national. Une politique qui se préoccuperait de scolarisation des enfants allophones, d'aide à la parentalité, d'accompagnement médico-social, d'accès à la culture, au sport, aux loisirs, aux vacances. Une politique globale, transversale, rattachée au Premier ministre et qui échapperait ainsi à la main du seul ministère de l'Intérieur.

Parce que l'immigration est un phénomène mondial, enfin, qui appelle tout à la fois une compréhension mondiale, une gouvernance mondiale et des régulations régionales, nous plaçons pour un « GIEC » et des accords de Paris des migrations dans le cadre du pacte mondial des migrations. C'est en ce sens qu'aucun débat sur la question de l'asile et de l'immigration ne peut s'isoler dans le huis clos national et que nous rejetons les propositions formulées par la droite et l'extrême droite qui, pour l'essentiel, se situent désormais non seulement en dehors du camp républicain mais aussi du champ européen. L'Europe n'est pas le problème mais une part importante de la solution, nous avons besoin d'une politique commune : voilà pourquoi nous défendons à la fois le droit d'asile en France et la réforme du système de Dublin en Europe, voilà pourquoi nous plaçons aussi pour une harmonisation de la politique des visas, des titres de séjour, mais également des conditions d'accueil et des procédures d'asile, ainsi que pour une reconnaissance mutuelle des décisions de protection internationale. Notre approche fondée sur l'accueil digne et le respect des droits humains n'est pas compatible avec certaines des pratiques actuelles de l'Union européenne (UE). Si la coopération avec les pays de transit des migrants, pour lutter par exemple contre les mafias des passeurs, est indispensable, les politiques visant à financer massivement des pays non européens pour garder sur leur territoire les

migrants dans des conditions dégradées voire inhumaines n'est pas acceptable et constitue une politique à courte vue. De même, nous refusons toute « conditionnalité migratoire » dans les politiques d'aide au développement visant à refuser toute aide à des pays qui refuseraient de s'engager à « reprendre » « leurs » migrants. Il n'est pas certain que le Pacte européen sur l'immigration et l'asile satisfasse pleinement à ces exigences et ait trouvé le bon équilibre entre responsabilité et solidarité. Malheureusement.

Cette loi est un rendez-vous manqué et un grand mensonge donc, mais là n'est pas l'essentiel.

Une victoire idéologique de l'extrême droite

L'essentiel réside dans le grand ébranlement moral et l'effondrement intellectuel que constitue le vote d'un texte participant comme jamais auparavant de la normalisation de l'extrême droite et de la banalisation de ses idées, lui offrant ce qu'elle tient elle-même pour une « victoire idéologique¹ » et c'est d'abord au président de la République, orchestrant la débâcle, qu'il faut faire reproche d'avoir manqué de ce type de mœurs, de vertu, de scrupule, de sens civique, de code moral dont parlait Pierre Mendès France à propos de la démocratie. Chacun sent et sait que l'extrême droite a désormais l'organisation politique et, peut-être aussi, la force sociale pour conquérir le pouvoir et que l'emballement de la défiance est partout. Lorsqu'on a, dès lors, par deux fois été élu pour faire barrage à l'extrême droite, la rectitude républicaine doit commander chaque décision et toute pratique. Toute concession faite à l'extrême droite est une faute morale et toute tentative de triangulation pour, prétendument, lui faire échec une erreur tactique car c'est oublier que « la domination même est servile quand elle tient à l'opinion car tu dépends des préjugés de ceux que tu gouvernes par

les préjugés² ». C'est obsédé par la possibilité de ce jour malheureux qu'il faut agir. À propos des lois scélérates de 1893 et 1894 visant à réprimer le mouvement anarchiste, Léon Blum écrivait en 1898 dans *La Revue blanche* : « Tout le monde avoue que de telles lois n'auraient jamais dû être nos lois, les lois d'une nation républicaine, d'une nation civilisée, d'une nation probe. Elles suent la tyrannie, la barbarie et le mensonge [...]. Dirigées contre les anarchistes, elles ont eu pour résultat de mettre en péril les libertés élémentaires de tous les citoyens. » Et celui-ci d'ajouter, « surtout, il ne faut pas qu'une réaction de demain s'en serve ». Nous en sommes là : la réaction nous veille, et c'est aussi parce que nous connaissons l'histoire que nous avons l'obsession qu'après nous, aucune réaction ne se serve de l'ordre républicain que nous aurions bâti pour se retourner contre la République elle-même.

Depuis de longs mois déjà, nous nous alarmons de la cécité d'un président de la République obstinément enfermé dans l'étroit espace intellectuel de ses certitudes, ne se sentant en rien obligé par les conditions de son élection et désespérément incapable de saisir les implications politiques et institutionnelles d'une absence de majorité à l'Assemblée. Je me souviens, aux premiers jours de juillet 2022, de cette question posée à sa demande par la Première ministre à chacun des présidents de groupe, « à quels compromis êtes-vous prêts ? », nous signifiant par la même que le président n'en ferait aucun. Il aura fini d'épuiser une V^e République à bout de souffle, pathologiquement défavorable à la concertation et aux compromis, et d'abîmer la politique dans ce que les Françaises et les Français lui conservaient encore de crédit. La machine à trahir, c'est lui.

L'honnêteté doit nous conduire à admettre que ce « parlementarisme de fait » issu des urnes fut pour nous tous une surprise avant que d'être un objet institutionnel non identifié qu'il nous fallait comprendre et apprivoiser, au moment même où l'extrême droite y rentrait en nombre. Chacun s'est interrogé sur sa façon d'être au RN, nous avons fait le choix à gauche

1. Clément Guillou, « Projet de loi "immigration" : le baiser de la mort de Marine Le Pen, qui revendique une "victoire idéologique" », *Le Monde*, 20 décembre 2023.

2. Jean-Jacques Rousseau, *Émile, ou De l'éducation*, 1762.

du front républicain, bien seuls, quand la majorité glissait, elle, dans l'urne des bulletins pour faire élire l'extrême droite au bureau de l'Assemblée. Nous avons réfléchi sur ce que pouvait être cette hydre politique faisant vivre ensemble le cerveau de la IV^e République et le corps de la V^e, à moins qu'il ne s'agisse de l'inverse ? Pas un parlementaire qui ne se soit demandé, dans un apprentissage hasardeux, quelle opposition être, ce que majorité relative veut dire. J'ai adressé à la présidente de l'Assemblée au nom du groupe socialiste six pages de propositions – demeurées sans réponse – pour tenter de nous donner un mode d'emploi et pour mieux articuler les fonctions d'évaluation, de contrôle et de législateur de notre assemblée.

« Le peuple n'a pas besoin de tuteur ni de maître, il a besoin de guides honnêtes et intelligents qu'il s'est lui-même choisis [...]. Le tort des hommes qui nous dirigent, c'est de ne pas croire à la possibilité de cette démocratie libérée », disait Lamartine¹. Le seul en définitive qui ne se soit jamais interrogé, c'est le président de la République, jamais avare, quoi qu'il en coûte à la démocratie, d'une brutalisation de nos institutions, d'un coup de force ou d'un coup de menton inaugurant des pratiques dont d'autres après lui pourraient dès lors se revendiquer sans qu'on n'y puisse rien opposer. Adoptant le point de vue de Sirius, j'avais à la tribune de l'Assemblée, au moment de la réforme des retraites, interrogé la Première ministre sur la façon dont nous considérerions et qualifierions un régime qui utiliserait les procédures parlementaires les plus expéditives pour conduire une réforme aussi importante, demeurerait indifférent à l'opposition unanime des organisations syndicales, resterait sourd aux manifestations millionnaires de son peuple et adopterait en définitive sans vote du Parlement une réforme engageant plusieurs générations². La réponse était dans la question. Voilà comment on pave le chemin mauvais des démocraties illibérales.

Et que dire du soin capon laissé au Conseil constitutionnel de faire le ménage d'un texte dont l'exécutif convient lui-même qu'il est perclus d'inconstitutionnalités, sinon qu'il se laisse à nouveau, lui et sa

majorité, coupablement enfermer dans le piège tendu par l'extrême droite ? Car c'est bien l'expression de la volonté populaire que les députés de la majorité ont exprimé par leur vote. Chacun lit ici sans peine la suite inquiétante de l'histoire et les conséquences politiques de l'annulation d'une très grande partie de la loi. Il en naîtra inmanquablement une polémique, la droite et l'extrême droite en tirant la démonstration que le respect de la « volonté du peuple » s'en trouve contrariée par la Constitution elle-même et plus largement par un bloc de constitutionnalité qui dès lors doit être réformé... La Constitution, le préambule de 1946, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, tout y passera puisque tout aura été constitutionnellement tenté pour « régler » la question migratoire. Qui s'opposera alors à cet appétit de réforme constitutionnelle, à l'idée qu'une loi votée par une majorité parlementaire puisse prévaloir sur la Constitution et les conventions internationales ? Qui résistera à l'inscription de la préférence nationale dans la Constitution ? Le président de la République prêt à élargir le champ du référendum à la question de l'immigration ? La majorité ? Le lâche espoir que les dispositions inconstitutionnelles soient annulées aura pour seul effet de renforcer les propositions de celles et de ceux qui voudront demain changer la Constitution, se mettre à l'abri des conventions européennes et du « gouvernement des juges », et *in fine* en finir avec la démocratie libérale et l'État de droit. Voilà à quoi conduit la rencontre tragique des idéologues sans substance ni boussole du pragmatisme et des maquignons du patriotisme occupés à mettre en pièce leur propre patrie.

Un retour du clivage gauche-droite

Ce moment dit une chose importante et consacre un fait politique majeur : la fin du « en même temps », c'est-à-dire de la promesse originelle, à laquelle

1. Discours du 4 juin 1843.

2. Boris Vallaud, *Discours à l'occasion du débat sur la proposition de loi abrogation du recul de l'âge effectif de départ à la retraite*, Assemblée nationale, 8 juin 2023.

certains ont honnêtement cru – que j’ai pour ma part toujours tenue pour viciée –, du « et de gauche et de droite ». La fin du macronisme lui-même et le début d’une cohabitation sans fard avec la droite. C’est sans doute là pour le président de la République que se trouve sa majorité jusqu’alors introuvable, autant que le point d’équilibre de son camp, pour mettre en œuvre le programme de droite sur lequel il a été élu. Le macronisme n’était pas une troisième voie, il était une voie sans issue. Chacun aura aussi fait le constat de l’impuissance et donc de l’inutilité d’une aile gauche dans une majorité obstinément de droite.

Il y a dans ce moment une lueur. Le retour possible du clivage droite-gauche qui n’est pas la part maudite de la politique mais au contraire la condition de sa survie ; ce qui rend possible le débat, les alternances apaisées, les compromis authentiques et les lois immortelles dont la République parfois s’honore. Il nous éloigne de ce dilemme posé par Emmanuel Macron, « moi ou le chaos », qui finissait, tourné en son contraire, par nourrir l’envie grandissante du chaos.

Il offre à la gauche, à la plus grande gauche, rassemblée et unie, qui dans ce moment sombre a parlé de la même voix, une responsabilité historique et un chemin. Mais la gauche de demain ne peut pas être celle de la ruminant morose de son passé, ni moins encore celle perpétuellement en guerre contre elle-même, conscients que nous sommes d’être moins veillés, peut-être, par la révolution écologique et sociale que par la révolution nationale. Cette gauche doit être une gauche de la réinvention, de l’audace, de la conquête de la liberté pour tous, une gauche qui retrouve le goût des grandes odyssées, de la culture, une gauche au service de celles et de ceux qui

n’ont que leur force de travail pour vivre, du côté de celles et de ceux qui subissent « l’Histoire avec sa grande hache » comme disait Pérec, une gauche au service de l’Homme. Nous devons retrouver l’audace du réformisme radical perdue dans la culture gestionnaire et renouer avec le geste de la rupture qui mena François Mitterrand à la victoire : rompre avec un monde invivable du fait des injustices et inhabitable du fait du dérèglement climatique. Une gauche républicaine, sociale, humaniste, universaliste, écologiste, fraternelle, aimantée par deux idées exigeantes et cimentée par l’impératif de fraternité sans laquelle la vie en commun est impossible : la poursuite de l’égalité et la promesse d’émancipation.

Cette gauche existe dans les partis politiques certes, pour peu qu’ils acceptent de se concevoir dans leur diversité, se parlent, travaillent ensemble et acceptent de construire des compromis, mais cela ne peut-être leur affaire seuls. La gauche vit aussi dans les syndicats, les associations, les mouvements d’éducation populaire, les collectivités territoriales, dans les universités, les théâtres, les journaux et les bibliothèques. Parmi les Françaises et les Français qui partout se désespèrent de nous autant qu’ils espèrent de nous. Que cette grande gauche dispersée, et dès lors impuissante, se rassemble pour bâtir l’alternative. Il ne s’agit pas pour cette « gauche hors les murs » de prendre la carte de tel ou tel parti mais de prendre parti à l’heure où le camp de la réaction s’unifie et se consolide.

La victoire de l’extrême droite n’a rien d’inéluctable. Il ne tient qu’à nous. Il ne tient qu’à la gauche. Il est temps.

Loi « immigration » : préférence nationale et remise en cause des fondements de la Sécurité sociale

– Jérôme Guedj, Collectif République sociale

18 janvier 2024

Depuis le 19 décembre 2023, commentaires et analyses se sont multipliés sur la loi « immigration ». Mais, pour l'essentiel, ils se sont focalisés sur la signification politique du vote. Pas sur le contenu de la loi. Et pour cause, jusqu'au bout, il a évolué dans le huis clos d'une commission mixte paritaire (CMP) et des pré-négociations dans le bureau de la Première ministre... Les sénateurs – à 19 heures – comme les députés – à 21 h 30 – ont eu à se prononcer sur un texte définitivement écrit à 16 heures et comportant près de 90 articles ! Au passage, on ne peut que constater l'aberration de cette procédure parlementaire, qui aboutit, au final, à ce que la plupart des parlementaires soient contraints de se prononcer par un vote sur un texte qu'ils n'ont pas lu... Il est donc essentiel de décortiquer les articles, et notamment ceux qui introduisent le ferment de la préférence nationale dans notre système de protection sociale. Au mépris de son histoire et surtout de ses finalités.

Une remise en cause de l'universalisation de la Sécurité sociale

La loi votée le 19 décembre 2023 à la suite de la commission mixte paritaire marque une rupture forte dans l'histoire politique récente de notre pays. Les prises de parole réjouies de l'extrême droite et d'une

droite qui ne peut plus prétendre au qualificatif de « républicaine » en sont l'illustration. Notre modèle de solidarités collectives et de fraternité en est, déjà, durablement abîmé.

Au rejet de l'étranger se combine le refus de ce qui est au cœur de notre pacte social : notre système de protection sociale. La prouesse est remarquable : les nouvelles dispositions combinent démagogie évidente, populisme coupable, xénophobie patente, rejet du système de Sécurité sociale. On ne pouvait choisir entre refus de l'étranger et refus de la solidarité sociale. La droite LR, sur l'inscription décennale de l'extrême droite, a conduit au désastre des groupes politiques sans boussole et ayant foulé aux pieds tous les principes républicains, poussant le gouvernement et le président de la République à franchir le Rubicon.

Au « en même temps » a succédé l'idée d'une France méfiante, refermée sur elle-même, incapable de tendre la main. Une France qui ne peut plus se targuer d'être la république sociale qu'elle est devenue au fil de décennies de changements.

En effet, l'accès aux prestations sociales a progressivement évolué, pour proposer des couvertures universelles et équivalentes, au titre de risques et de charges supportés par tous. En cela, il participe parfaitement du « processus de civilisation » décrit parfaitement par Norbert Elias¹. C'est ce processus qui est aujourd'hui interrompu par des pulsions de régression et de repli sur soi.

1. Norbert Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation : soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Bâle, 1939.

L'universalité de ces allocations, décidée au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, a été consacrée par la loi du 4 juillet 1975 – sous Jacques Chirac alors Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing donc – entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1978, qui supprima toute condition d'exercice d'une activité professionnelle pour l'ouverture du droit aux prestations familiales, dites non contributives.

C'est sur cela, cet héritage direct de l'esprit de la Sécurité sociale du Conseil national de la Résistance, qu'est revenu ce texte, au détriment des vies de centaines de milliers de personnes qui résident dans notre pays, sont en situation régulière et cotisent toutes et tous pour notre système social commun.

Historiquement, le droit aux prestations sociales françaises a été progressivement ouvert de plus en plus, non en fonction de l'activité professionnelle, mais bien au regard du fait de résider dans notre pays.

À partir de 1978, l'accès aux prestations familiales n'a plus été conditionné au fait d'avoir préalablement cotisé, donc d'avoir travaillé. En effet, il s'agissait d'accorder à toutes les familles, et en particulier aux plus fragiles, des droits tout à fait essentiels : prendre en charge les coûts de l'enfant (allocations familiales), contribuer à leurs frais de garde (prestation d'accueil du jeune enfant), assurer un logement (aides au logement), garantir des soutiens aux familles les plus modestes (allocation de rentrée scolaire, complément familial et allocation de soutien familial), aider les parents accompagnant leurs enfants handicapés (allocation de présence parentale).

Cet accès universel a été justifié de manière assez évidente : notre Constitution, le principe même de fraternité, justifie d'aider ceux qui en ont le plus besoin. Au fonctionnement sous forme de couverture professionnelle a succédé la couverture offerte non aux seuls Français, mais bien aux résidents en France, sans considérer leur nationalité. À la condition d'activité professionnelle a donc succédé une seule condition de résidence.

Par la suite, c'est sous le gouvernement Jospin et avec Martine Aubry comme ministre des Solidarités que la généralisation de l'assurance-maladie aboutit, avec

la création de la couverture maladie universelle (CMU) de base à tous ceux n'ayant pas suffisamment travaillé pour bénéficier de cette couverture. La CMU n'a néanmoins été qu'une étape : depuis 2016, la prise en charge des dépenses de santé par la Sécurité sociale est accordée à tous, sur le seul critère de résidence, avec la bien nommée protection universelle maladie (PUMA).

Seuls les minima sociaux ont donné lieu à des restrictions plus fortes pour les étrangers : ils bénéficient de minimum de revenus spécifiques (l'aide aux demandeurs d'asile qui ne peuvent travailler et précédemment l'aide temporaire d'attente, qui a été fusionnée dans le revenu de solidarité active par la suite). Bénéficier du revenu de solidarité active nécessite de justifier d'une condition de résidence préalable de cinq années. En effet, notre nation soutient les étrangers arrivant sur notre sol mais les encourage à trouver leur place dans la société par leur travail et à ne pas dépendre, dès leur arrivée et pour une longue période, de revenus minimums financés par la solidarité nationale.

Le principe général est donc de soutenir qui réside en France de manière régulière, comme tout Français. La seule exception concernait le RMI qui avait un délai de trois ans¹ et le RSA, institué en 2009 sous la présidence Sarkozy, qui a un délai de cinq ans en situation régulière (avec un titre de séjour autorisant à travailler). Le Conseil constitutionnel a considéré que ce délai de carence était légal car l'objectif du RSA est d'inciter l'exercice ou la reprise d'une activité professionnelle. La stabilité de la présence sur le territoire étant un critère essentiel à l'insertion professionnelle, un tel délai de carence est donc justifié pour les étrangers en situation régulière afin de les inciter à l'exercice d'une activité professionnelle. Ainsi, le Conseil constitutionnel a considéré que cette différence de traitement entre les Français et les étrangers est en rapport direct avec l'objet de la loi, elle n'est donc pas contraire au principe d'égalité.

C'est ce qui différencie le RSA de Michel Rocard ou la prime d'activité de François Hollande des prestations dont il est ici question. Les allocations versées servent à l'entretien immédiat de la vie quotidienne

1. Antoine Math, « À la croisée d'enjeux nationaux et internationaux : la protection sociale des personnes étrangères ressortissantes d'un pays non-membre de l'Union européenne », *Informations sociales*, n°2, 2021.

de l'enfant, comme les APL à aider à solvabiliser le logement. La loi « immigration » de 2023 représente donc un recul considérable dans une histoire décennale de progrès et d'extension des droits de chacun.

Avant ce changement de 2023, la France est restée cohérente avec sa vision universelle et solidaire de sa société. Dès 1793, les constituants français étaient les premiers à affirmer que « les secours publics sont une dette sacrée ». Avant même la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, affirmant le droit de chacun à la Sécurité sociale, le préambule de la Constitution de 1946 rappelait que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ».

Au sortir de la guerre et de ses horreurs, personne ne pensait à privilégier les nationaux. La France a toujours été une nation ouverte, avec une tradition d'accueil, sans discriminer ou stigmatiser. Cet héritage vient d'être brûlé. La droite et les soutiens du gouvernement ont renié l'héritage dont ils se revendiquent constamment. Parfaitement à tort, nous le savons désormais.

L'influence de l'extrême droite a tout embarqué. Finie la solidarité, il s'agit de protéger d'un péril qui n'est jamais, et n'a jamais été, démontré. Certains ont indiqué préférer Clémenceau à Jaurès¹. Ces saillies ne sont que forfaitures. C'est René Cassin, Charles de Gaulle, Ambroise Croizat, Pierre Laroque et Alexandre Parodi qu'ils ont trahis avant tout.

Le choix de la préférence nationale est une rupture dans la tradition et dans la modernité

Le texte voté le 19 décembre 2023 ne présente, en matière de droits sociaux, aucune ambiguïté. Ce qui

ne s'appliquait qu'au RSA jusqu'alors, et qui était compensé par d'autres revenus minimums pour les plus fragiles, il est maintenant question de l'étendre à des soutiens universels.

Finie le droit au logement opposable pour tous. Ressortissants non communautaires venus en France régulièrement pour y mettre à disposition vos compétences, vous devrez attendre cinq ans de résidence pour vous en prévaloir et être un citoyen comme un autre. Se recommander d'un effort renforcé en matière d'hébergement d'urgence ne sert à rien, la volonté est là. Indéniable. Sous la présidence d'Emmanuel Macron et sous les applaudissements des lepénistes, en France, au XXI^e siècle, on classifie les personnes, on hiérarchise les hommes.

Achevée, l'universalité d'accès aux prestations familiales. Il faudra, là encore, cinq années de résidence stable pour bénéficier de manière inconditionnelle de la prestation d'accueil du jeune enfant, des allocations familiales, du complément familial, de l'allocation de logement, de l'allocation de soutien familial, de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation journalière de présence parentale.

Seules demeurent universelles l'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. Le cynisme est total : seule la mort ou le handicap justifient encore que l'État vous aide. De fait, le texte opère un tri entre les soutiens acceptables et ceux qui ne le sont pas pour des personnes vivant en France.

Par ailleurs, ce texte qui prétend favoriser l'intégration des personnes étrangères provoque tout l'inverse. Selon Michel Borgetto, docteur en droit public spécialiste de la sécurité sociale et professeur émérite de l'université Panthéon-Assas, « les délais de carence vont totalement à l'encontre de l'intégration que l'on prétend viser² ». Puisque notre pays va priver des étrangers en situation régulière « des aides et accompagnements nécessaires à leur insertion durable dans la société [...] au moment où ils en ont le plus besoin », pour lui, l'effet du texte est clair : « accroître le nombre de travailleurs pauvres et de mal-logés, voire de sans-abris³ ».

1. Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur et des Outre-Mer, le 19 décembre 2023 lors des débats sur la loi « immigration ».

2. « Sur les prestations sociales aux étrangers, la contradiction d'Emmanuel Macron », *Le Monde*, 5 janvier 2024.

3. *Ibid.*

Alors que les salaires sont tirés vers le bas, chacun sait le poids de soutiens de ce type. Ils ne bénéficieront plus aux familles étrangères récemment arrivées en France. Celles-ci ne pourront plus être soutenues pour nourrir leurs enfants, les faire garder, se loger... Seuls ceux démontrant qu'ils ont travaillé trente mois pourront prétendre à ces aides. Leurs familles et leurs enfants devront attendre deux années et demie, voire cinq.

Abandonné, l'accès aux APL, si nécessaires pour obtenir un logement, notamment dans des zones urbaines denses et dans lesquelles les loyers demeurent trop onéreux. On condamne les étrangers arrivés récemment à des conditions de logement indignes. On les livre aux mains de marchands de sommeil. Le cynisme de ce choix ne peut laisser aucun citoyen responsable indifférent.

Et cette condition d'antériorité de séjour a aussi été étendue à la prise en charge de la dépendance des personnes âgées.

Par ailleurs, il est envisagé de revoir l'aide médicale d'État (AME), qui protège avant tout la situation sanitaire des Français et contribue à la maîtrise des dépenses d'assurance-maladie en évitant des dépenses trop importantes liées à des situations de santé irrémédiablement dégradées et justifiant une prise en charge lourde.

La seule règle ici est celle de l'idéologie de la stigmatisation de l'étranger, du refus de solidarité, du rejet de l'autre. L'extrême droite ne peut que se réjouir. Les esprits des votants de ce texte sont totalement et parfaitement lepénisés, à un point où ils ont le sentiment de ne même pas l'être.

Pour Francis Kessler, maître de conférences à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne et expert du droit de la protection sociale, le constat est alors clair : « La seule motivation de cette loi est idéologique. Elle repose très clairement sur une idée de préférence nationale et place notre pays sur une pente extrêmement dangereuse.¹ »

Au-delà de l'offensive de communication lancée depuis ce vote funeste, nul ne s'y trompe : la préférence nationale est là, incontestable, tache indélébile dans notre édifice législatif, remettant en cause une tradition séculaire d'accueil solidaire.

Exemples par type d'allocation²

Sur le droit opposable au logement (DALO)

Actuellement, les conditions d'accès au dispositif DALO sont relativement peu contraignantes. Il suffit de justifier d'une condition de résidence « stable et permanente », vérifiée par la détention d'un titre de séjour (carte de résident, carte de séjour temporaire, carte pluriannuelle...) pour accéder à un système qui a permis de loger 258 788 ménages depuis sa mise en place en 2007, avec plus de 90 000 demandeurs encore en attente d'un logement³.

Désormais, pour être éligible au DALO, pensé expressément pour les personnes qui ne peuvent obtenir un logement décent et indépendant par leurs propres moyens, l'étranger hors-Union européenne devra être titulaire de l'un des titres mentionnés, mais il devra également avoir vécu en France depuis au moins cinq ans ou bien y travailler depuis deux ans et demi.

Non seulement on ne réglera pas la pénurie de logements, mais ce sont des dizaines de milliers de familles qui vont voir leurs perspectives d'accès à un logement minimalement décent se réduire. Par ailleurs, *quid* des étrangers demandeurs d'emploi, qui verront leur précarité encore accrue par ces délais injustifiés au regard de notre idéal d'intégration ? Ce texte n'y répond pas et se lave les mains des personnes qu'il condamne au mal-logement, au sans-abrisme et à la dépendance.

1. *Ibid.*

2. Les exemples figurant dans les encadrés ci-après sont réalisés sur la base de l'analyse du texte soumis au Conseil constitutionnel, avant toute interprétation et avant toute intervention de textes d'application. Ils sont susceptibles d'être réévalués au terme du processus d'élaboration normatif.

3. *Chiffres et données sur le DALO*, ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, 11 septembre 2023.

Avec ce texte, si madame X, de nationalité mexicaine, venue en France il y a deux ans pour travailler, venait à perdre son emploi, et donc, à terme, son logement, elle ne serait pas éligible à un dépôt de dossier DALO en préfecture.

Sur l'accès à un logement social

De la même manière, la demande de logement social d'un étranger est actuellement uniquement conditionnée par la présentation d'un titre de séjour valide, et modulée par un plafond de revenu et la situation socio-économique et familiale du demandeur. C'est ainsi que l'ensemble du parc HLM français héberge aujourd'hui plus de 10,2 millions d'habitants répartis sur environ 5 millions de logements¹.

Instaurer des temps d'attente démesurés, assortis de conditions d'activité professionnelle, avant même de pouvoir accéder au droit de demander un logement social, va purement et simplement avoir pour effet, à terme, de laisser ou jeter à la rue des dizaines de milliers de personnes, sur le fondement du principe de préférence nationale. L'Union sociale pour l'habitat (la fédération des organismes HLM) est claire sur le sujet : « Le gouvernement jette ces ménages dans les mains des marchands de sommeil, des locations non déclarées qui les fragiliseront plus encore. La création de bidonvilles ne saurait être un horizon pour toutes celles et ceux qui se réclament de la France des Lumières². »

Avec ce texte, madame Y, de nationalité malienne, arrivée sur le territoire en 2021, ne pourra pas déposer de demande de logement social pendant cinq ans.

Sur les prestations familiales

Actuellement, l'ensemble des prestations familiales sont disponibles pour un étranger étant en situation régulière, en fonction de la composition de son foyer (situation des parents, nombre d'enfants à charge, etc.) et des ressources disponibles du ménage, pour l'ensemble des personnes détenant un titre de séjour et résidant au moins huit mois par an dans le logement, à condition d'avoir au moins un enfant à charge en France. Selon les statistiques du gouvernement³, elles sont versées, modulées selon les revenus des ménages, à plus de 5 millions de ménages, bénéficiant à plus de 12,3 millions d'enfants.

Son conditionnement à une durée et à un exercice professionnel, identique au DALO, soulève un nombre important de questions, toutes très graves pour la réalité des personnes qui bénéficient de l'aide de la collectivité pour élever leurs enfants. Ces prestations ont pour la plupart un mode de calcul conjugalisé et familialisé, ce qui soulève beaucoup de questions :

- est-ce que la condition de durée de résidence de cinq ans va s'appliquer aux deux parents s'ils sont étrangers ?
- si l'un des deux parents ne remplit pas cette condition mais que l'autre parent la remplit, la prestation ne sera-t-elle pas versée ?
- une évaluation de l'impact sur la pauvreté des familles, et notamment des enfants, a-t-elle été réalisée ?
- quelle durée de résidence sera demandée à l'enfant ? Dans quelle mesure la situation de l'enfant (résidence, nationalité) primera ou non sur celle des parents ?
- si le foyer a plusieurs enfants à charge, mais que seule une partie des enfants justifie de la durée de résidence demandée, la prestation ne sera-t-elle pas versée ? Ou versée partiellement ?
- *quid* des demandeurs d'emploi ?

1. *Chiffres et statistiques du logement social*, ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, 9 novembre 2023.

2. Union sociale pour l'habitat, « Le Mouvement Hlm fait part de son indignation à l'issue du vote par le Parlement des dispositions de la loi Immigration », communiqué de presse du 20 décembre 2023.

3. Direction de la Sécurité sociale, *Dossier statistique des prestations familiales, édition 2022*, 4 novembre 2022.

Plus qu'un simple dévoiement de l'esprit de nos prestations familiales, en période d'inflation généralisée, ce sont des millions de personnes que ce texte va participer à précariser, plonger dans la pauvreté sur le seul fondement de leur nationalité.

Avec ce texte, monsieur Z, de nationalité tunisienne, chirurgien venu exercer en France à l'hôpital en janvier 2023 – comme praticien à diplôme hors Union européenne (PADHUE), sans lesquels tant de services d'urgence ou de services hospitaliers ne tourneraient pas –, souhaitant placer sa fille dans la crèche de sa commune de résidence, ne touchera pas la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) alors que son collègue (ressortissant communautaire ou français) avec qui il opère quotidiennement en bénéficie pour la garde de son enfant.

Sur l'aide personnalisée au logement (APL)

Les APL ne requièrent aujourd'hui, pour les étrangers, qu'un visa en règle, une résidence régulière (locataire ou sous-locataire). Elles sont modulées selon les conditions du logement et les ressources du ménage. Pas selon un critère d'activité professionnelle. Ces aides restent donc globalement accessibles au plus grand nombre, permettant de soutenir près de 3 millions de personnes¹.

Par ailleurs, 72 % des allocataires sont des personnes seules et 24 % sont des seniors de plus de 60 ans. Plus globalement, 83 % des membres des ménages bénéficiaires d'aides au logement au sens large ont un niveau de vie inférieur au quatrième décile de niveau de vie de l'ensemble de la population de France métropolitaine, 54 % un niveau de vie inférieur au deuxième décile. Ces allocations sont donc un immense soutien pour les plus pauvres. Cette aide est nécessaire pour accéder au logement et vivre de manière digne.

Dans ce contexte, le texte voté par le gouvernement implique un recul énorme, en conditionnant le droit aux APL à trois mois pour les étrangers qui ont une activité professionnelle et à trente mois pour les étrangers qui ne travaillent pas. Certes, il n'y aura pas de durée minimum pour les étrangers qui ont un visa étudiant, mais ce visa étant lui-même conditionné à une caution financière « de retour » dans ce texte, on constate clairement un engrenage de mécanismes de dissuasion pour les jeunes extra-européens.

Il se pourrait même que la différenciation ciblée au niveau des APL soit inconstitutionnelle. Cette restriction n'étant, *a priori*, justifiée par aucune raison objective en rapport direct avec l'objet de la loi (ici : favoriser l'accès au logement), la jurisprudence risque de rendre cette distinction sur critère de nationalité inconstitutionnelle. En effet, dans son avis du 22 janvier 1990, le Conseil constitutionnel, qui se prononçait alors sur une allocation supplémentaire du fonds national de solidarité pour certaines personnes âgées devenues inaptes au travail et privées du minimum vital – allocation soumise à un délai de résidence sur le territoire français et réservée aux seuls étrangers européens –, a censuré cette restriction en considérant que cette « exclusion des étrangers résidant régulièrement en France du bénéfice de l'allocation [...] méconnaît le principe constitutionnel d'égalité² ». À cet égard, la décision à venir du Conseil constitutionnel ne pourra que retenir l'attention pour voir si la même analyse est applicable aux aides au logement.

Pourtant, les conséquences sont aussi prévisibles qu'elles étaient évitables : plus de précarité locative, plus de personnes dans la rue ou dans des situations de logements indignes, surpeuplés, clandestins ou insalubres, et une perte d'attractivité supplémentaire de notre territoire pour les étudiants internationaux.

Avec ce texte, monsieur W, de nationalité ivoirienne, arrivé en France comme aide-soignant et locataire d'un T2 en banlieue parisienne, ne pourra pas bénéficier des APL.

1. Drees, « Comptes de la protection sociale. Fiche 37 – Les aides au logement ».

2. Conseil constitutionnel, « Décision n° 89-269 DC sur la loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé », 22 janvier 1990.

Sur l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

Comme beaucoup de mesures évoquées à l'article 1^{er}N, actuellement, cette mesure est simplement conditionnée, pour les étrangers, à la tenue d'un visa en règle, en plus d'une condition d'âge (60 ans, qui est celle du bénéficiaire de l'APA) et d'une condition liée à la perte d'autonomie. Encore une fois, il est à noter qu'aucune condition de ressources ou d'activité professionnelle n'est ici venue remettre en cause le principe fondateur de notre Sécurité sociale, au nom duquel quiconque reconnu comme dans le besoin a droit aux prestations non contributives. En vertu de sa situation et non de son passeport.

Ainsi, environ 1,3 million de personnes âgées dépendantes perçoivent l'APA¹, qui correspond à la prise en charge, par le département, d'une partie des coûts de l'Ehpad ou de l'aide à domicile. Ici, outre les points déjà soulevés auparavant, une condition spécifique pose un problème encore plus clair : comment vont vivre les personnes âgées étrangères en perte d'autonomie qui – par nature – ne peuvent pas travailler ? Des personnes bénéficiant du regroupement familial ou des personnes installées sur notre territoire depuis longtemps et confrontées à des renouvellements de leurs visas de longue durée risquent de perdre une ressource essentielle à leur survie. Il en va de même pour les personnes âgées arrivant dans notre pays avant une reconnaissance officielle de leur statut de réfugié, ou victimes des délais et dysfonctionnements administratifs auxquels sont confrontés tous les étrangers, peu importe leur situation administrative.

Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)², en décembre 2020, plus d'un tiers des personnes âgées de 85 ans ou plus bénéficiaient de l'APA. Pire, parmi les bénéficiaires de l'APA en établissement, 58 % sont très dépendants (catégorisés en GIR 1 ou 2), contre 20 % pour les personnes bénéficiaires à domicile. Elle représente les neuf dixièmes de l'ensemble des mesures d'aide sociale des départements en faveur

des personnes âgées. On s'attaque là, de manière très violente, aux plus fragiles.

Ici encore, ces délais ne sont rien d'autre qu'une mise en œuvre de la préférence nationale. S'agissant d'une prestation relevant des départements, il est donc juste et salubre que 32 départements aient d'ores et déjà annoncé qu'ils compenseraient les effets pénalisants de cette disposition.

Avec ce texte, madame V, de nationalité britannique, âgée de 80 ans, nécessitant une prise en charge et récemment veuve, ramenée en France par son fils résidant dans le pays, ne sera pas éligible à l'APA et ne pourra pas percevoir d'aide de son nouveau département de résidence.

Sur l'allocation de rentrée scolaire (ARS)

L'ARS est spécifiquement pensée pour prévenir de trop grandes disparités entre les enfants scolarisés entre 6 et 18 ans et pour financer l'achat de fournitures scolaires et du nécessaire pour l'école. Bénéficiant à 5 millions d'enfants issus de 3 millions de familles³, il s'agit même d'une allocation fournie automatiquement par la CAF pour tous les enfants âgés de 6 à 15 ans, sans demande spécifique.

Une étude réalisée en 2022 par la CNAF démontre que l'ARS représente, en moyenne, un tiers des dépenses scolaires annuelles des familles bénéficiaires, dont environ la moitié sont monoparentales, et donc structurellement plus précaires. Sans l'ARS, environ deux tiers des familles estiment qu'elles auraient dû davantage réduire leurs autres dépenses, mais aussi l'achat des affaires pour la rentrée, ou le financement des activités extrascolaires.

Le mode de calcul utilisé pour définir le montant de l'allocation se base uniquement sur l'âge des enfants, les ressources annuelles du foyer et le nombre d'enfants à charge.

1. Drees, *Les comptes de la protection sociale. Fiche 15 – L'allocation personnalisée d'autonomie*.

2. *Ibid.*

3. Direction de la Sécurité sociale, *Dossier statistique des prestations familiales, édition 2022*, 4 novembre 2022.

On a considéré, à juste titre, qu'un critère de nationalité ou de présence sur le territoire n'avait pas à jouer de rôle dans le financement du bien-être d'un enfant, quel qu'il soit. Tel ne sera plus le cas.

Avec ce texte, monsieur N, arrivé du Sénégal l'an dernier avec ses deux enfants, ne bénéficiera plus de l'ARS à la rentrée prochaine, alors même qu'il l'a touchée en août dernier et que les besoins éducatifs de ses enfants n'ont pas changé.

La France ne peut abandonner ni ses principes ni ses valeurs, notre Sécurité sociale doit être défendue

Il est des institutions que chaque Français chérit. Et qui passionnent nos débats publics. La Sécurité sociale en est une. Elle occupe une place particulière. Sa nature et son exigence nous obligent.

Il est à ce titre assez marquant que, on doit en convenir, l'extrême droite a évolué à ce sujet. Alors que Jean-Marie Le Pen prônait à l'origine le national-libéralisme le plus débridé¹, le discours a peu à peu changé pour devenir plus protecteur et respectueux de notre Sécurité sociale. Mais cette fidélité n'était et n'est que de façade. Elle est un paravent destiné à dissimuler la préférence nationale.

C'est celle-là même qui a été odieusement votée par la majorité présidentielle ce 19 décembre 2023.

Il faut être clair. Dans l'histoire récente de notre Sécurité sociale, il n'a jamais été demandé une activité professionnelle de deux ans et demi ou une résidence – régulière et continue – de cinq années pour prétendre à des soutiens élémentaires et universels.

C'est en ce sens que ce texte porte le sceau funeste du Front national (FN), et non uniquement de son parti héritier, le Rassemblement national (RN).

Le rapport intitulé *Minima sociaux et prestations sociales*² publié en 2022 par la Drees indique que, sur les 9,2 millions de personnes considérées statistiquement comme pauvres en France (disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian), les prestations sociales non contributives représentent, au total, 38 % de leur revenu disponible (13 % de minima sociaux, 11 % d'aides au logement, 10 % de prestations familiales et 3 % de prime d'activité).

Outre son caractère xénophobe, cette loi s'attaque donc aux pauvres, statistiquement surreprésentés parmi les étrangers.

Par ailleurs, il paraît important de souligner que toutes ces conditions présentées n'octroient que le droit d'avoir accès à une aide sociale, quelle qu'elle soit. Les délais appliqués par ce texte sont donc à ajouter aux délais d'informations, de demandes de rendez-vous dans des administrations surchargées et de traitement administratif des démarches ensuite effectuées.

À la haine de l'étranger se combine ainsi le cynisme du marché : ceux qui ont voté la loi savent parfaitement qu'il est impossible pour les plus modestes de vivre de leurs seuls revenus d'activité et que des compléments sont indispensables. Cette bouffée d'oxygène sera déniée à tous les étrangers extracommunautaires. Ceux-ci sont vus comme trop étrangers, pas assez méritants.

Ceux qui prétendent comprendre les situations sectorielles en tension mentent. Demain, ils devront expliquer au professionnel de santé extracommunautaire venu travailler en France qu'il n'a pas les mêmes droits sociaux que ses collègues roumains, polonais, portugais ou chypriotes.

Nos principes constitutionnels ont maintes fois été rappelés par le Conseil constitutionnel. On ne peut qu'escompter que celui-ci censurera toutes les ruptures d'égalité manifestes, entre les différents

1. « Comment le FN est passé de l'ultra-libéralisme à l'État protecteur », BFM TV, 1^{er} décembre 2015.

2. Drees, *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution*, 29 septembre 2022.

étrangers, entre les étrangers et les citoyens français, que ce texte introduit.

C'est d'ailleurs le sens de la saisine effectuée par l'ensemble des partis de gauche auprès dudit Conseil le 22 décembre 2023, qui expose de manière détaillée en quoi le principe constitutionnel d'égalité, socle fondateur de notre système, est violé par ce texte, et toute la jurisprudence de notre cour constitutionnelle (notamment les décisions n°2011-137 QPC cons.5, n°89-269 DC cons. 33 et n° 97-393 DC cons. 30) le rappelle.

Priver des millions de personnes résidant en France des garanties légales que leur accorde le texte fondateur de notre République ne devrait pas être une source de fierté personnelle ou politique ; pourtant, il est manifeste que certains de nos responsables s'en réjouissent.

Outre tout cela, quel cynisme de s'en remettre au Conseil constitutionnel ! Cependant, il est fort probable que les traces et dégâts causés par cette logique xénophobe demeureront. Il faudra, mais il faut d'ores et déjà, revenir dessus.

Annexes

Comparaison des textes de loi réglant les modalités des allocations familiales

DALO

Rédaction actuelle – Article L300-1 – Code de la construction et de l’habitation Création loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 – art. 1 JORF 6 mars 2007

« Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l’article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l’État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d’État, n’est pas en mesure d’y accéder par ses propres moyens ou de s’y maintenir.

Ce droit s’exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. »

TEXTE CMP ARTICLE 1^{er} N

I. – Le Code de la construction et de l’habitation est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa de l’article L. 300-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour bénéficier du droit mentionné au premier alinéa, l’étranger non ressortissant de l’Union européenne doit résider en France depuis au moins cinq ans au sens de l’article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale ou justifier d’une durée d’affiliation d’au moins trente mois au titre d’une activité professionnelle en France au sens de l’article L. 111-2-2 du même code. Cette condition n’est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident. »

APL

Rédaction actuelle – Article L822-2 – Code de la construction et de l’habitation – Création ordonnance n°2019-770 du 17 juillet 2019 – art.

I.- Peuvent bénéficier d’une aide personnelle au logement :

- 1° Les personnes de nationalité française ;
- 2° Les personnes de nationalité étrangère remplissant les conditions prévues par les deux premiers alinéas de l’article L. 512-2 du code de la sécurité sociale.

II.- Parmi les personnes mentionnées au I, peuvent bénéficier d’une aide personnelle au logement celles remplissant les conditions prévues par le présent livre pour son attribution qui sont locataires, résidents en logement-foyer ou qui accèdent à la propriété d’un local à usage exclusif d’habitation et constituant leur résidence principale.

Les sous-locataires, sous les mêmes conditions, peuvent également en bénéficier.

TEXTE CMP ARTICLE 1^{er} N

2° (nouveau) Au deuxième alinéa de l’article L. 822-2, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « quatre ».

PRESTATIONS FAMILIALES

Rédaction actuelle – Article L512-2 – Code de la Sécurité sociale – Version en vigueur depuis le 1^{er} mai 2021 – Modifié par ordonnance n°2020-1733 du 16 décembre 2020 – art. 14

« Bénéficient de plein droit des prestations familiales dans les conditions fixées par le présent livre les ressortissants des États membres de la Communauté européenne, des autres États parties à l’accord sur l’Espace économique européen et de la Confédération suisse qui remplissent les conditions exigées

pour résider régulièrement en France, la résidence étant appréciée dans les conditions fixées pour l'application de l'article L. 512-1.

Bénéficient également de plein droit des prestations familiales dans les conditions fixées par le présent livre les étrangers non ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, titulaires d'un titre exigé d'eux en vertu soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de traités ou accords internationaux pour résider régulièrement en France.

Ces étrangers bénéficient des prestations familiales sous réserve qu'il soit justifié, pour les enfants qui sont à leur charge et au titre desquels les prestations familiales sont demandées, de l'une des situations suivantes :

- leur naissance en France ;
- leur entrée régulière dans le cadre de la procédure de regroupement familial visée au chapitre IV du titre III du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- leur qualité de membre de famille de réfugié ;
- leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée à l'article L. 424-19 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée à l'article L. 424-11 du même code ;
- leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de l'une des cartes de séjour mentionnées à l'article L. 421-14 et aux articles L. 421-22, L. 421-23 et L. 422-13 du même code ;
- leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée à l'article L. 423-23 du même code à la condition que le ou les enfants en cause soient entrés en France au plus tard en même temps que l'un de leurs parents titulaires de la carte susmentionnée.

Un décret fixe la liste des titres et justifications attestant de la régularité de l'entrée et du séjour des bénéficiaires étrangers. Il détermine également la nature des documents exigés pour justifier que les enfants que ces étrangers ont à charge et au titre desquels des prestations familiales sont demandées remplissent les conditions prévues aux alinéas précédents.

Conformément à l'article 20 de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} mai 2021. »

TEXTE CMP ARTICLE 1^{er} N

« II. – L'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Après le mot : « suisse », la fin du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « sous réserve qu'ils respectent les conditions suivantes : » ;

2° Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« – être titulaire d'un titre exigé d'eux en vertu soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de traités ou accords internationaux pour résider régulièrement en France ;

« – pour le bénéfice des prestations mentionnées à l'article L. 511-1, à l'exception de ses 5° et 8°, résider en France depuis au moins cinq ans au sens de l'article L. 111-2-3 ou justifier d'une durée d'affiliation d'au moins trente mois au titre d'une activité professionnelle en France au sens de l'article L. 111-2-2. Cette condition n'est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident. Cette condition ne s'applique pas pour le bénéfice des aides personnelles au logement mentionnées à l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation si l'étranger dispose d'un visa étudiant ou s'il justifie d'une durée d'affiliation d'au moins trois mois au titre d'une activité professionnelle en France au sens de l'article L. 111-2-2. »

Pour mémoire, liste des prestations mentionnées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale Les prestations familiales comprennent :

1°) la prestation d'accueil du jeune enfant ; 2°) les allocations familiales ; 3°) le complément familial ; 4°) l'allocation de logement régie par les dispositions du livre VIII du code de la construction et de l'habitation ; 5°) l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; 6°) l'allocation de soutien familial ; 7°) l'allocation de rentrée scolaire ; 8°) l'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant ; 9°) l'allocation journalière de présence parentale.

APA

Rédaction actuelle – Article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles – version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002 – Modifié par loi n°2001-647 du 20 juillet 2001 – art. 1 – JORF 21 juillet 2001 en vigueur le 1^{er} janvier 2002

« Toute personne âgée résidant en France qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental a droit à une allocation personnalisée d'autonomie permettant une prise en charge adaptée à ses besoins.

Cette allocation, définie dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire national, est destinée aux personnes qui, nonobstant les soins qu'elles sont susceptibles de recevoir, ont besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière. »

TEXTE CMP ARTICLE 1^{er} N

III. – Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° L'article L. 232-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour bénéficier de l'allocation mentionnée au premier alinéa, l'étranger non ressortissant de l'Union européenne doit résider en France depuis au moins cinq ans au sens de l'article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale ou justifier d'une durée d'affiliation d'au moins trente mois au titre d'une activité professionnelle en France au sens de l'article L. 111-2-2 du même code. Cette condition n'est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident. »

Face aux migrations, la solidarité européenne ou le chaos

– Sylvie Guillaume, Chloé Ridel

7 février 2024

Quelques jours après le vote, main dans la main, du projet de loi sur l'immigration par les parlementaires Renaissance et d'extrême droite, un autre accord a eu lieu fin décembre 2023, au niveau européen. Plus discret, moins mentionné dans la presse nationale, cet accord est pourtant un tournant puisqu'il préconise l'affaiblissement de nos valeurs communes en matière de migration et d'asile. Alors que les élections européennes du 9 juin prochain pourraient voir l'influence de l'extrême droite se renforcer au sein des institutions européennes, il est nécessaire de revenir sur les causes de la névrose européenne face aux migrations pour proposer une alternative fondée sur la raison, nos intérêts et nos valeurs.

Fabriquer le désordre, entretenir le racisme

Il n'y a pas qu'en France que la victoire idéologique de l'extrême droite est temporairement consacrée sur la question migratoire : toute l'Europe est concernée. Nous le savons, les identitaires sont au pouvoir dans six pays européens – Hongrie, Italie, Pays-Bas, Finlande, Slovaquie et Suède – et en tête des sondages pour les élections européennes en France, en Allemagne et aux Pays-Bas. Avec partout, les mêmes obsessions – lutte contre le « grand remplacement », l'islam, la « propagande LGBTQI » – et le même programme : illusion de l'immigration zéro, verrouillage des frontières, affaiblissement de l'État de droit, mainmise sur les médias, stigmatisation des étrangers

et des personnes homosexuelles, atteinte aux droits des femmes.

L'ascension des extrêmes droites en Europe est le fruit d'un long combat politique et culturel, mené depuis les années 1970 et accéléré depuis la crise humanitaire de 2015, où l'afflux de millions de réfugiés provenant des zones de guerre syriennes, dont une minorité seulement est parvenue en Europe, a permis aux droites radicales de finir de faire basculer le continent dans l'angoisse face aux migrations. À grand renfort de complotisme et de désinformation. Viktor Orbán affirmait par exemple, lors de la fête nationale hongroise du 15 mars 2016 : « Aujourd'hui, on n'a pas le droit de dire qu'à Bruxelles ils cherchent les moyens d'envoyer les étrangers le plus rapidement possible pour les installer chez nous. On n'a pas le droit de dire que l'objectif de ce peuplement, c'est de redessiner la carte religieuse et culturelle de l'Europe, d'en saper les bases ethniques et d'éliminer les États-nations¹ ». La Russie de Vladimir Poutine s'en est allègrement mêlée, bien heureuse d'aider ses affiliés politiques du Rassemblement national, du Fidesz, de l'AfD ou du PVV... à diviser l'Union européenne. Des médias russes avaient par exemple fait circuler une fausse vidéo laissant penser que des réfugiés avaient enlevé et violé une jeune Russo-Allemande de treize ans, portée disparue pendant plus d'une journée à Berlin. L'affaire avait provoqué des manifestations dans plusieurs villes du pays, avant que la jeune fille avoue avoir menti. La désinformation poussée par les médias russes était telle que les services de renseignement allemands s'étaient saisis du problème².

1. Corentin Léotard, « L'angoisse démographique des « petites nations » atteint un sommet à Budapest », *Mediapart*, 25 septembre 2021.

2. Frédéric Lemaître, « Moscou politise un fait divers survenu en Allemagne », *Le Monde*, 27 janvier 2016.

Rien pourtant, ou si peu, n'a été entrepris pour contrer ce que le Parlement européen a qualifié, dans un rapport sur les ingérences étrangères qui frappe l'Union européenne, de « stratégies de guerres hybrides » qui « induisent les citoyens en erreur, les trompent et affectent leurs choix électoraux, amplifient les polémiques, divisent, polarisent, exploitent les vulnérabilités des sociétés, encouragent les discours de haine, ont pour objectif de déstabiliser la démocratie européenne et constituent donc une grave menace pour la sécurité et la souveraineté de l'Union¹ ». Depuis 2015, l'immigration s'est ancrée dans l'inconscient collectif comme une tragédie angoissante et « submersive ». Elle a été assimilée au crime et au terrorisme, au moment où des attentats ont frappé le continent.

Le résultat de cette déstabilisation politique à grande échelle a été un bond en avant majeur pour les idées d'extrême droite, la fermeture du peu de voies légales de migration et une division chaotique des pays européens. L'Italie et la Grèce, déjà fortement malmenées par les politiques d'austérité imposées, sont restées en première ligne pour gérer l'arrivée des exilés. Des contrôles aux frontières ont été rétablis au sein même de l'espace Schengen. Les pays d'Europe centrale ont refusé les mécanismes de solidarité proposés. L'Allemagne a choisi d'agir en solitaire en ouvrant ses frontières aux Syriens, avant de durcir sa politique. La France s'est montrée bien discrète : elle se classe seulement au 20^e de l'Union européenne pour le nombre de réfugiés accueillis par habitant².

Quel est le bilan de ce désordre ? En 2018, l'Organisation internationale des migrations dénombrait 40 000 personnes mortes en Méditerranée³. Des milliers d'autres ont été refoulées à nos ports. Les valeurs et l'image de l'Europe dans le monde ont été écornées. Avec l'accueil bienveillant et organisé de 5 millions de réfugiés ukrainiens « blancs et chrétiens » en 2022, le monde entier a pu constater l'asymétrie flagrante de traitement avec les Syriens de 2015, en

majorité musulmans. Notre politique d'asile s'est affichée comme discriminatoire.

La rhétorique contre les réfugiés et les migrants ne cesse de devenir plus agressive : restriction des droits, déshumanisation, voire projets de « re-migration » de citoyens européens jugés pas assez « assimilés », comme le fomentent l'AfD en Allemagne. La surenchère est de mise, et force est de constater qu'en votant la loi « immigration » avec la droite et l'extrême droite, tournant le dos aux propositions de la gauche et notamment des socialistes portées par Boris Vallaud, La République en marche (LREM) a choisi de participer à cette surenchère funeste.

Le Pacte asile et migration : une illusion de contrôle

Après des années de négociations poussives voire de blocages, un nouveau Pacte asile et migration a été conclu fin 2023⁴. Celui-ci présente de graves risques pour les droits fondamentaux.

Le Pacte asile et migration ne nous rendra d'ailleurs pas moins vulnérables vis-à-vis de pays autoritaires qui n'hésitent pas à utiliser « l'arme » migratoire pour nous déstabiliser. Il faut croire que les dirigeants européens n'ont pas tiré toutes les leçons de l'expérience désastreuse menée avec la Turquie depuis 2016. Le président Erdogan relâche ponctuellement ses contrôles frontaliers pour obtenir de l'Europe une chose ou une autre, comme lorsqu'en février 2020, il avait laissé passer 13 000 personnes jusqu'en Grèce, sur fond de conflit territorial en Méditerranée⁵. D'autres s'en sont inspirés : bien leur en a pris, le chantage migratoire semble être devenu l'arme la plus efficace pour déstabiliser l'Union européenne ou obtenir quelque chose d'elle. Depuis que l'angoisse identitaire déferle sur le continent comme une

1. *Rapport du Parlement européen sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation*, 8 mars 2022.

2. Tristan Gaudiaut, « Quels pays accueillent le plus de réfugiés en Europe ? », Statista, 19 juin 2023.

3. Claude Calame, « Près de 40 000 personnes exilées mortes en Méditerranée : un crime contre l'humanité », *Mediapart*, 8 janvier 2018.

4. Voir « Historique – Pacte sur la migration et l'asile », Conseil européen - Conseil de l'Union européenne, décembre 2023.

5. Chloé Ridet, « L'Europe et le "chantage migratoire" : qu'est-ce que la force de nos ennemis dit de notre faiblesse ? », Institut Rousseau, 26 novembre 2021.

maladie infantile et qu'une théorie aussi ahurissante que le « grand remplacement » est devenue monnaie courante, organiser l'arrivée de quelques milliers de migrants suffit à nous plonger dans la crise. Finalement, les chantres du « grand remplacement », voulant faire de l'Europe une forteresse, auront créé la plus grande fragilité dans sa défense. En mai 2021, c'est le Maroc qui avait subitement ouvert sa frontière et laissé passer 8 000 de ses ressortissants vers l'enclave espagnole de Ceuta, après que l'Espagne avait décidé de soigner dans l'un de ses hôpitaux le chef des indépendantistes du Front Polisario au Sahara occidental¹. En 2021, c'est la Biélorussie qui avait, en lien avec Vladimir Poutine, acheminé entre 8 000 et 22 000 migrants irakiens, afghans, syriens, aux frontières lituaniennes et polonaises. Des milliers de soldats polonais s'étaient amoncelés à la frontière pour refouler les migrants². Pour la première fois depuis 1989, un « État d'exception » avait été décrété en Pologne qui empêchait les journalistes de rapporter les faits et les associations humanitaires de venir en aide aux exilés. La conséquence de la séquence a été la validation législative dans le Pacte asile et migration du concept d'« instrumentalisation » de la migration qui ne pénalise pas ses auteurs mais ses victimes !

Le Pacte prévoit la création de « hotspots », pudiquement camouflés dans le processus du *screening* et des procédures à la frontière. Il s'agit de centres fermés situés aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE) gérés par les États membres et avec le soutien de l'Agence européenne de l'asile.

Le Pacte asile et migration acte aussi la complexification des procédures d'asile et d'accès à la protection internationale. Pourtant, la volonté de dégrader les conditions d'accueil et de restreindre l'accès à la protection est contreproductive. Le contre-exemple de la directive protection temporaire adoptée pour les réfugiés ukrainiens suffit à le démontrer. Certains États membres ont également contraint la Commission à accepter de financer des mesures « qui contribuent directement au contrôle des frontières externes de l'UE » plutôt que l'accueil de demandeurs d'asile par un mécanisme de répartition européen.

Enfin, ce Pacte ne crée pas de véritable solidarité européenne face aux migrations. Le critère de Dublin, qui confie au pays de première entrée le soin de prendre en charge toute la procédure des demandes d'asile, n'est pas abandonné et sera sans doute, comme c'est le cas actuellement, le plus utilisé. Un premier pas est fait en direction d'une solidarité, mais celle-ci est « flexible », c'est-à-dire qu'elle peut être exclusivement matérielle et donc largement insuffisante. En outre, que cette solidarité « flexible » existe sur le papier est une chose ; qu'elle soit effectivement appliquée en est une autre, incompatible avec la prospérité d'un discours emprunté aux névroses d'extrême droite pour diaboliser l'étranger.

Solidarité bien ordonnée

Loin des effets d'annonce sur « l'immigration zéro » et la construction de murs aux frontières, les politiques migratoires menées par les gouvernements d'extrême droite échouent sur toute la ligne. Tout en n'empêchant pas les migrants d'arriver, elles compliquent leur intégration, leur refusant le droit de travailler légalement et de se loger, ce qui maintient un *statu quo* aussi injuste que chaotique. L'Italie de Giorgia Meloni, après avoir promis l'immigration zéro, a dû accorder 450 000 titres de séjour en décembre 2023, face au manque de main-d'œuvre dans le bâtiment, l'agriculture et les services³.

L'idée d'un monde sans migration est une chimère et la promesse de frontières infranchissables un mensonge, comme autant de réponses fausses et inefficaces. De nombreuses études le montrent désormais clairement, la fermeture de voies légales de migrations n'a pas pour conséquence de dissuader les migrants, mais bien d'augmenter le nombre de celles et de ceux qui meurent sur des chemins encore plus périlleux. Ériger des murs et ne pas ouvrir de couloirs légaux empêchent les possibilités de surveillance pourtant nécessaires. Le récit entretenu d'une

1. Éléa Pommiers, « À Ceuta, des décennies de crise migratoire entre l'Espagne et le Maroc », *Le Monde*, 19 mai 2021.

2. « Pologne-Biélorussie : Vladimir Poutine dément toute responsabilité dans la crise migratoire », *Le Monde* avec AFP, 13 novembre 2021.

3. Bruno Duvic, « Italie : le gouvernement de Giorgia Meloni ouvre 450 000 titres de séjour aux travailleurs étrangers », France Info, 21 décembre 2023.

« submersion migratoire » est tout aussi faux. Au début du xx^e siècle, 5 % de la population mondiale était migrante. Aujourd'hui, c'est moins de 3,5 %¹. L'essentiel de la « misère du monde » reste ainsi loin de nos territoires car les populations contraintes à l'exil restent très majoritairement (85 %) dans leur région d'origine². La réalité est bien loin des fantasmes du grand remplacement ou de la théorie fumeuse de « l'appel d'air ».

À contre-courant, la politique migratoire que nous proposons s'inscrit dans une vision ordonnée, de long terme, avec l'objectif d'assurer un accueil aussi efficace que conforme à nos valeurs et nos intérêts. L'urgence est celle d'un réel mécanisme européen de solidarité en matière de migrations. L'aide aux pays d'entrée et la bonne coopération avec eux doivent être assurées.

- 1/ Nous devons d'abord **défendre le droit d'asile et rétablir son universalité**. Que l'on soit Ukrainien ou Syrien, l'accueil des réfugiés doit être le même. Il en va de notre parole et de notre crédibilité sur la scène internationale. Il nous faut **évoluer vers un mécanisme de répartition équitable des réfugiés**, qui tienne compte de leurs besoins et de leurs liens familiaux.
- 2/ Nous voulons aussi **franchir une étape d'harmonisation européenne dans plusieurs domaines** : politique des visas, des titres de séjour, mais également des conditions d'accueil et d'intégration, ainsi qu'une reconnaissance mutuelle des décisions de protection internationale.
- 3/ Nous devons aussi donner les moyens aux personnes arrivant dans notre société de s'intégrer. **L'école doit avoir les moyens humains et financiers pour assurer la transmission de notre héritage républicain** à ces nouvelles

personnes qui souhaitent rejoindre notre société. Et c'est pourquoi l'Union européenne doit pouvoir légiférer et soutenir budgétairement les politiques d'intégration menées à l'échelon national.

- 4/ Parce que l'immigration est un phénomène mondial, qui appelle tout à la fois une compréhension mondiale, une gouvernance mondiale et des régulations régionales, **nous plaçons pour un « GIEC » des migrations**. Une telle instance internationale permettrait d'objectiver les tendances et d'en anticiper les conséquences. Elle rendrait aux chercheurs leur place dans un débat public encombré de fantasmes.
- 5/ Notre projet fondé sur l'accueil digne et le respect des droits humains n'est pas compatible avec certaines des pratiques actuelles dans l'Union européenne. Si la coopération avec les pays de transit des migrants, pour lutter par exemple contre les mafias des passeurs, est indispensable, les politiques visant à financer massivement des pays non européens pour garder sur leur territoire les migrants dans des conditions dégradées voire inhumaines ne sont pas acceptables. De même, **nous refusons toute « conditionnalité migratoire » dans les politiques d'aide au développement** visant à refuser toute aide à des pays qui refuseraient de s'engager à reprendre « leurs » migrants.

Les élections européennes du 9 juin 2024 laisseront le choix aux citoyens entre deux politiques migratoires qui traduisent deux visions de l'Europe parfaitement opposées. La première, fondée sur la haine de l'étranger et le repli paranoïaque, ne contribuera qu'à nous affaiblir et nous rendre dépendants. La seconde, humaniste, est le choix de la réalité et du renforcement de notre voix sur la scène internationale.

1. Olivier David, « Chapitre 7. Des migrations internationales en plein essor », dans Olivier David (dir.), *La population mondiale. Répartition, dynamique et mobilité*, Paris, Armand Colin, 2020, pp. 161-183.
2. Oxfam, « Comprendre les termes liés aux migrations », 18 février 2021.

La loi « immigration » : quel impact sur les collectivités territoriales ?

– Emma Antropoli

31 janvier 2024

Trente-deux articles censurés : après les aigreurs laissées par sa décision sur la réforme des retraites, le Conseil constitutionnel redonne un souffle aux institutions républicaines avec sa décision relative à la loi « immigration »¹.

Entre fantasmes et représentations, les lois concernant l'immigration, principalement pour réguler celle-ci, sont un signe des temps modernes, marqués par la multiplication de crises géopolitiques, écologiques, le terrorisme et la peur de l'Autre.

En 2023, la loi « immigration » proposée par le gouvernement d'Élisabeth Borne et portée par le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin n'a pas qu'une portée normative : elle ancre également de manière symbolique la mise en retrait de notre devise « Liberté, égalité » mais surtout « fraternité ». Débats au Parlement sur la fixation de quotas migratoires, resserrement des conditions du regroupement familial, délais pour bénéficier de prestations sociales non contributives, caution pour les étudiants étrangers afin de s'assurer de leur retour une fois les études terminées, manifestation de volonté pour l'accès à la nationalité française à 18 ans... La liste est longue, et les renoncements aussi. Le Conseil constitutionnel a reçu quatre saisines sur la constitutionnalité de ce texte voté du fait du soutien de l'extrême droite : de la part du président de la République, de la présidente de l'Assem-

blée nationale, du groupe Nupes à l'Assemblée nationale et de la gauche sénatoriale. Résultat, il a censuré trente-deux articles, principalement pour des questions de procédure.

Cette note propose de revenir sur les conséquences de la loi « immigration » pour les collectivités territoriales au regard de leurs compétences, mais également de considérer les tensions entre démocratie exercée sur le plan national et démocratie locale dans un État où la République est décentralisée et où les collectivités s'administrent librement. Il faut toujours regarder du côté des collectivités, un peu comme le ciel rouge au coucher de soleil qui annonce un lendemain venteux. Les mesures prises par l'État dans certaines collectivités au titre de la différenciation territoriale pourraient être vues comme le signe d'une meilleure prise en compte des contextes locaux, d'une expérimentation qui pourra être généralisée, mais elles pourraient également constituer une première entaille aux principes républicains et à notre histoire commune. Déjà en 2018, la loi asile et immigration revenait sur le droit du sol à Mayotte, pourtant département français, et allongeait le délai nécessaire pour l'obtention du RSA. Cette politique au titre de la lutte contre l'immigration irrégulière implique par conséquent que la loi ne s'applique pas de manière uniforme sur l'ensemble du territoire.

1. Décision n°2023-863 DC du 25 janvier 2024, Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

La loi « immigration » n'est pas une réforme paramétrique des prestations sociales ; elle constitue une rupture avec le principe constitutionnel d'égalité et l'idéal de fraternité

La loi « immigration » avant la censure du Conseil constitutionnel impactait l'action sociale des collectivités

Parmi les collectivités les plus impactées par la loi « immigration », les départements, mais également les communes, de manière différenciée en fonction évidemment de leur taille et de leur démographie migratoire. En Seine-Saint-Denis, 32 % de la population est immigrée, contre 10 % pour le reste du territoire national hors Mayotte. Dans le Finistère, les immigrés représentent 3,2 % de la population¹.

Deux mesures de la loi « immigration » impactent directement les collectivités territoriales :

- l'allongement du délai pour bénéficier de prestations sociales non contributives dont certaines sont directement gérées par les collectivités (article 19). En effet, l'accès à certaines prestations sociales non contributives sera conditionné à une durée de séjour régulier en France (délai de carence) : cinq ans pour les aides personnelles au logement (APL) sauf si le demandeur travaille depuis trois mois en France ou dispose d'un visa étudiant ; cinq ans pour les allocations familiales, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et le droit au logement opposable (Dalo) sauf si le demandeur travaille depuis deux ans et demi. Ces dispositions ne concernent pas les réfugiés, apatrides et les détenus d'une carte de résident (de dix ans), ni l'allocation enfant handicapé et la prestation de

compensation du handicap². Il faut noter que cette mesure a un impact indirect sur les collectivités, notamment au regard des aides facultatives octroyées par les organismes publics locaux (départements et communes *via* les centres communaux d'action sociale notamment) ;

- la vérification par le maire des conditions de logement et de ressource, le silence valant refus (article 5).

Ces deux articles ont été censurés par le Conseil constitutionnel.

La portée économique et symbolique de cette loi fragilise le principe d'égalité et l'idéal de fraternité

Cette loi aurait eu sans conteste une portée économique en resserrant les prestations sociales délivrées par les organismes de Sécurité sociale et par les collectivités tout en renforçant la précarité et la paupérisation des populations immigrées. Les départements de gauche ont opposé à ces mesures un « bouclier républicain ». Stéphane Troussel, président de la Seine-Saint-Denis, a annoncé, comme 32 autres présidents, refuser d'appliquer la loi concernant une des prestations directement administrées par le département : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) au titre du principe de libre administration. Il précise que 88 % des bénéficiaires de l'APA dans sa circonscription sont des personnes âgées de 75 ans et plus, contre une moyenne de 82 ans au niveau national parmi lesquels 72 % de femmes³. Si, au nom de la hiérarchie des normes, le bouclier aurait été fragile, le Conseil constitutionnel a mis fin à la bataille qui s'annonçait.

Cette loi aurait eu également une portée normative quant à l'interprétation du principe d'égalité sur le territoire et pour l'ensemble de la population résidente sur le territoire national. Il faut rappeler que la

1. Localisation des immigrés et des descendants d'immigrés, Insee, 30 mars 2023.

2. Site Vie publique.

3. Simon Barbarit, « Fronde des départements de gauche contre la loi "immigration" : "Je ferai tout pour mettre en œuvre un bouclier républicain", annonce Stéphane Troussel », Public sénat, 21 décembre 2023.

plupart des articles ont été censurés au titre de la procédure et non des principes constitutionnels ; en cela, cette décision n'est pas opposable pour l'avenir.

Cette loi a tout de même, pour ce qu'il en reste, et les débats qu'elle a suscités, une portée symbolique majeure. Le droit des étrangers en France a été réformé 18 fois entre 1996 et 2021, soit plus que des lois sur l'école, l'écologie ou encore la décentralisation. À chaque fois, ces lois, qui ont une portée à la fois normative et symbolique, marquent pas à pas le creusement d'une fracture entre la gauche et la droite, et une progression de la xénophobie en France. Ainsi, le rapport 2022 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie note sur la plateforme Pharos une part croissante de signalements pour « provocation publique à la haine et la discrimination raciale, ethnique ou religieuse » dans la catégorie « xénophobie et discrimination » (de 32 % en 2019 à 65 % en 2022)¹. Cette loi rompt également avec l'idéal républicain de fraternité et la tradition d'accueil de la France déjà pourtant bien érodée. Elle dit quelque chose de notre société où l'individualisme exacerbé s'est mué en séparatisme social. À l'image des réseaux sociaux qui nous contraignent dans une tendance ou dans un algorithme, l'Autre suscite la méfiance, la peur, le rejet, la défiance. Dans cette loi, l'étranger est accueilli à bras ouvert s'il vient grossir les rangs des métiers en tension, du « sale boulot » que les nationaux refusent maintenant de faire et d'autant plus s'il fait partie des professions recherchées notamment dans les métiers du soin pour abreuver nos déserts médicaux ! Une vision utilitariste de l'immigration a remplacé celle universaliste des droits humains et de l'accueil.

La loi « immigration » est symptomatique d'un pacte républicain et démocratique à repenser

Les tensions entre un national polarisé donc affaibli et radicalisé et une démocratie locale archipelisée

Les tensions relatives à la loi « immigration » et à l'annonce de « bouclier républicain » contre celle-ci sont le fruit de tensions ravivées entre jacobinistes et fervents d'une démocratie exercée à l'échelle locale, s'appuyant sur l'article 72 de la Constitution et le principe de libre administration des collectivités.

Dans un autre registre, et selon la couleur politique, différentes collectivités peuvent s'affranchir ou annoncer s'affranchir de certaines obligations : suivi des mineurs non accompagnés (MNA), mises en place des zones zéro artificialisation nette (ZAN). Les réactions concernant l'application de cette loi ne sont pas nouvelles mais au regard du droit, et notamment de la hiérarchie des normes, elles n'ont pas vocation à prospérer.

Néanmoins, dans une configuration politique émietlée et radicalisée sur le plan national et des démocraties locales matures mais archipelisées, il y a un point de tension exacerbé avec la loi 3DS (Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification) qui prône la différenciation locale. Dès lors, faut-il laisser le régalien à l'État et décentraliser l'ensemble des politiques publiques dans un principe de subsidiarité ? Ce n'est pas réellement le chemin qui est pris. Néanmoins, dans un contexte social caractérisé par un désengagement démocratique et des fractures sociales et économiques, il semble indispensable de rapprocher la démocratie du citoyen et de renouer avec l'idéal de fraternité.

1. Vie publique, « Racisme, antisémitisme et xénophobie : le bilan 2022 de la Commission des droits de l'homme », 18 juillet 2023.

Un pacte démocratique à refonder autour de la dignité et de la fraternité

D'abord, il faut indiquer que si la censure de trente-deux articles de la loi « immigration » est une bonne nouvelle, elle l'est « pour le moment ». En effet, la plupart des censures portent sur des vices de procédures et cavaliers législatifs, pas sur une application du droit constitutionnel au regard du principe d'égalité, de dignité, de droit à une vie familiale par exemple. Si cette décision créait un précédent au regard de principes à valeur constitutionnelle, elle aurait pu être une barrière pérenne à toute tentative ultérieure, ce n'est pas le cas. Donc le soulagement doit rapidement laisser place à la vigilance démocratique.

L'immigration est inéluctable et, au regard du contexte géopolitique (multiplication des conflits, catastrophes climatiques), les flux migratoires ne vont pas diminuer. Quitter un pays en guerre, où il n'y a pas d'avenir, fuir la montée des eaux, les motifs se multiplient. Dès lors, il faudra davantage accompagner ces phénomènes plutôt que les ignorer. L'Union européenne avec 274 404 arrivées en 2023 s'est d'ailleurs dotée de règles concernant l'accueil des réfugiés et l'asile. Elle assure un traitement identique dans l'ensemble des États de l'Union et en cas de crise propose une répartition des demandeurs... ou des amendes. On se rappelle à cet égard de Giorgia Meloni, pourtant élue sur un programme frontiste, dépassée par la crise des migrants à Lampedusa en septembre dernier. Preuve une nouvelle fois que les discours d'extrême droite, en plus d'être xénophobes, sont en dehors de toute réalité pragmatique.

En France, la politique d'immigration relève du domaine régalien et doit faire l'objet d'un débat démocratique qui s'exerce au Parlement. Les collectivités sont des partenaires de cette politique puisqu'elles accueillent sur leur territoire communal, départemental ou régional les personnes immigrées qui s'intègrent au tissu local par le travail et la participation à la vie locale et associative, mettent leurs enfants dans les écoles de la République.

Dès lors, il semble urgent de refonder un lien entre la politique nationale décidée en matière d'immigration et l'échelon local qui assure l'intégration des personnes qui rejoignent et décident de s'installer en France. Or, les dispositions inscrites dans la loi « immigration » – le refus de la prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) pour les jeunes majeurs, la fin de l'accès à l'hébergement d'urgence après rejet de la demande d'asile notamment – mettront à l'épreuve les droits des personnes étrangères mais aussi les collectivités territoriales en charge de ces sujets.

Enfin, il est nécessaire de travailler à conjurer le sentiment de déclassement d'une partie de la population qui entretient le populisme et la montée de la peur de l'Autre. Pour cela il s'agit en matière de politiques publiques de travailler sur la question de la dignité : dignité au travail par les conditions de travail et de rémunération, dignité dans la relation avec l'Autre. L'idéal de fraternité ne pourra être approché que par la restauration de la confiance en soi d'abord, en l'Autre et surtout en nos institutions publiques.

L'« appel d'air » : une mécanique des fluides ?

– Smaïn Laacher

25 janvier 2024

Introduction

Je voudrais dans le propos qui va suivre livrer quelques éléments (non exhaustifs) de réflexion sur la notion d'« appel d'air ». Cette notion est présente dans toutes les polémiques sur l'immigration. Lorsque la droite et l'extrême droite évoquent ce processus à l'aide de cette notion qui l'explique et qui la dénonce, elle l'énonce comme un argument naturaliste, un argument de « bon sens ». Et même un argument d'atteinte à la souveraineté nationale. En soi, l'appel d'air, lorsqu'il est brandi comme l'évidence du processus d'une *pression extérieure*, d'une sorte de mécanique des fluides¹ (plus ça pousse de l'extérieur, plus la résistance de et à l'intérieur est forte), n'est pas de l'idéologie ou une interprétation raciste du monde. On peut penser que l'aide médicale d'État (AME) crée un appel d'air, cela ne fait pas de celui qui le pense *ipso facto* un raciste ou un xénophobe car il peut arguer que la « concurrence » entre « eux » et « nous » est déloyale. Aussi, je n'objecterai pas à la croyance dans l'existence d'un appel d'air migratoire un régime argumentatif présenté comme scientifique parce qu'il serait saturé de chiffres produits par des institutions compétentes et légitimes. Prenons au sérieux, sans mépris ni condescendance, les dévots de l'appel d'air en matière d'immigration. Les prendre au sérieux signifie que je ne réduis pas leur thèse à une vulgaire idéologie (une illusion), une conviction au rabais ou à un préjugé insignifiant. En un mot, je pense que l'invocation de l'appel d'air est la manifes-

tation d'une *croyance*, c'est-à-dire le fait d'attribuer une valeur de vérité à une proposition ou un énoncé, indépendamment des éléments de réalité confirmant ou infirmant cette proposition ou cet énoncé². Ainsi, lorsque les partisans de la théorie de l'appel d'air croient qu'elle est établie, au moins largement partagée, alors on peut qualifier cela de *certitude mais sans savoir*. C'est bien cela qui fait dire aux linguistes, aux philosophes et aux sémiologues que la croyance est une *disposition à l'action*.

Laissons aux croyants leur croyance. Laissons-les croire qu'il existe quelque chose de *réel* que l'on nomme appel d'air. Et ce réel serait, paraît-il, dégagé de toute subjectivité : « Ceux qui nient l'appel d'air nous mentent. Il suffit de regarder autour de soi, dans la rue et dans certaines villes, pour voir de ses propres yeux, qu'ils viennent parce que nous sommes un pays généreux et laxiste ». Bien entendu, la réalité est autre chose. La réalité, c'est ce qu'une personne perçoit et comprend du réel. La réalité est, pour le dire rapidement, la perception subjective de l'individu. Et cette réalité est bien un enjeu majeur de lutte pour l'imposition de la bonne définition du réel. Voilà pourquoi il est quasiment impossible de modifier les convictions de ceux qui pensent sans l'ombre d'un doute qu'ils (les immigrés) viennent « attirés » par l'existence de notre État-providence généreux et protecteur.

Historiquement, la notion d'appel d'air fait son apparition avec les premiers comptages des étrangers en 1851 mais elle reste peu usitée jusqu'à la moitié des

1. « La mécanique des fluides est une branche de la physique qui étudie le comportement des fluides (liquides, gaz et plasmas) et les forces internes associées. Elle comprend deux sous-domaines : la statique des fluides, qui étudie les fluides au repos, et la dynamique des fluides, qui étudie les fluides en mouvement ». N'est-ce pas étrangement similaire pour les « flux » migratoires vu par les adeptes de l'« appel d'air » ?
2. On se reportera, par ailleurs, sur ces questions à Gérard Lenclud, « Attribuer des croyances à autrui. L'anthropologie et la psychologie ordinaire », *Revue d'histoire et d'archives de l'anthropologie*, n°15, 1994. pp. 3-25 ; ainsi qu'à Pascal Engel et Yves Michaud, *Université de tous les savoirs*, vol. VI, Paris, Odile Jacob, 2001, « Sommes-nous responsables de nos croyances », pp. 429-439.

années 1970. C'est plus tard qu'elle sera mobilisée comme une métaphore naturaliste : on pousse-on résiste. Et ici, la définition physique (donc naturelle) est tout à fait appropriée : « Force exercée normalement sur une surface par un fluide, un corps pesant ; mesure de cette force rapportée à l'unité de surface¹. » C'est en inventant le « clandestin » avec la fermeture des frontières en 1974 et, de manière significative à la fin des années 1980 avec la chute de l'empire soviétique et la fin des dictatures latino-américaines, que se met en place une rhétorique politique impliquant une division du travail intellectuel entre la droite et l'extrême droite. Pour la droite républicaine, il s'agit de s'opposer à toute ouverture de nouveaux droits pour les immigrés et les « clandestins », empêchant ainsi tout appel d'air de nouveaux migrants. Pour l'extrême droite, plus radicalement, l'immigration « massive » (légale ou illégale peu importe) entrée clandestinement ou arrivée dans le cadre du regroupement familial vise explicitement, aidée en cela par les « élites mondialisées », une volonté à peine cachée de remplacer, à terme, une France chrétienne par une France musulmane.

Ce ne sont pas les immigrés qui sont prisonniers de l'appel d'air, sorte de force d'attraction agissant sur les pratiques et les représentations, indépendamment de la volonté et des désirs (conscients ou inconscients) des personnes. Ce sont les porteurs de théories à petite portée qui en ont fait un mythe² et qui ont fini de se convaincre eux-mêmes, à force d'y croire et de le répéter comme une incantation, que l'appel d'air était la traduction sans ambiguïté d'une « attractivité » qui, avec le temps, si on ne résiste pas à la poussée extérieure, se transformera en une soumission de la France à des impératifs culturels et culturels de groupes ethniques malveillants venus de l'extérieur. C'est plus qu'une métaphore qui a cours au comptoir des bistrotts. Cela produit des effets concrets qui, par exemple, se traduisent en bulletins de vote. Ce n'est pas un hasard si cette notion d'appel d'air ne vaut qu'à l'adresse des immigrés – c'est-à-dire de celles et ceux qui viennent du dehors pour s'installer avec leur mœurs et leur culture dans le monde

des autres. Celles et ceux qui n'étaient pas là depuis le début. Et qui fait donc de ces populations des *populations embarrassantes* pour tout le monde.

À ma connaissance, les adeptes de l'appel d'air ne disent jamais sur un ton indigné que la circulation des élites mondialisées en jet privé est écologiquement indéfendable ; qu'elles ne sont attirées que par les meilleurs placements financiers quel que soit le pays ; qu'elles ne proposent leurs compétences et leurs expertises qu'aux riches entreprises de tous les pays de la Terre. Les adeptes de l'appel d'air, dans leurs récriminations, oublient, certainement par inattention, que la circulation à grande vitesse et l'« exil » doré des sportifs de haut niveau sont le miroir inversé de la fuite des plus pauvres vers des contrées moins misérables, souvent dans des pays limitrophes légèrement moins misérables que le leur. Les grands patrons du numérique et des multinationales qu'aucune frontière n'arrête sont chez eux partout et toujours loin de la pauvreté et du dénuement. Pour ces groupes sociaux, jamais la notion d'appel d'air n'est évoquée pour désigner leur présence, ici ou là. Loin de chez eux, ils sont encore chez eux. Ils sont partout chez eux. Car ils offrent, entre autres, du pain et des jeux, ce qui ne peut que réjouir les masses. Ils sont la dimension positive de l'humanité. Celui qui arrive à pied d'un pays tyrannique pour trouver « refuge » dans un pays moins abîmé que le sien, malade et épuisé après plusieurs mois de « voyage » effectué au gré des contraintes et des circonstances des chemins empruntés, qui n'est pas attendu et qui entre sans frapper, celui-là est la dimension négative de l'humanité. Il est celui qui « étouffe » puisque le pain, et maintenant l'air, doivent être « partagés ». Plus fondamentalement, il introduirait par sa seule présence de *convive occupant inattendu*, une inégalité dans la répartition des droits et des devoirs entre Français et immigrés au bénéfice de ces derniers qui auraient sans problème particulier plus de droits que de devoirs. On peut dire aussi – pourquoi pas (ce qui ne serait pas totalement erroné) – que cette notion procède et se déploie par ignorance d'enjeux extrêmement compliqués à

1. Selon le CNRTL.

2. Dans ce cas, le propre du mythe est de faire courir aussi longtemps que possible.

appréhender, en particulier lorsque l'on est démuné de toute connaissance sur le sujet.

Je pense, avec d'autres, avoir décrit empiriquement les multiples facteurs qui conditionnent un départ contraint de chez soi, seul ou en famille, pour un autre pays, une autre nation, une autre société. Si je devais résumer ces quelques conditions, je les ramènerais à trois grands facteurs qui, d'ailleurs, le plus souvent, s'enchevêtrent et se conjuguent. Il y a la misère, la guerre et la persécution. Et à cela, il faut ajouter depuis quelques années des populations « victimes » du dérèglement climatique. Ces dernières rejoignant, dans leur grande majorité, la cohorte des déplacées internes, c'est-à-dire des nationaux sans nation puisqu'ils se retrouvent quasiment toujours dépourvus de droits, de secours et d'assistance. Mais surtout, il y a chez les adhérents de l'appel d'air un aspect (quasi philosophique) très intéressant à mentionner. Il faut, pour croire à l'existence de l'appel d'air, être convaincu que les migrants, particulièrement ceux qui entrent illégalement sur le territoire national, ont une connaissance solide du droit des étrangers (lois, règlements, circulaires et décrets) et de l'architecture institutionnelle du pays d'immigration en matière d'accueil, d'installation et d'expulsion. Mais aussi, cela va de soi, des conditions qu'il faut remplir pour user stratégiquement de toutes les procédures de recours pour faire durer le séjour en cas d'expulsion. Ce qui, il faut le reconnaître, sont un savoir et un pouvoir hors du commun. Et même si l'on sait vaguement « comment ça se passe » dans d'autres pays où l'on souhaite se rendre, encore faut-il posséder l'ensemble des ressources financières et informationnelles pertinentes pour élaborer une planification du parcours qui peut durer des mois (voire des années) et une capacité de contrôle et d'anticipation des innombrables épreuves, malchances, accidents, ennuis plus ou moins graves, que l'exilé rencontrera inmanquablement sur sa route. Il suffit d'avoir fait quelques enquêtes (sérieuses) sur ce thème pour se rendre compte de la très grande ignorance de leurs droits des nouveaux arrivants. Cette

certitude qu'ils viennent parce qu'ils savent les privilèges qui les attendent est, au sens strict, une vue de l'esprit. Un esprit qui se fonde sur la théorie libérale classique qui pense ces migrants comme des individus rationnels prenant des décisions rationnelles avant leur départ et à chaque moment du parcours en examinant rationnellement *les coûts et les profits* de chaque action et de chaque décision. Bref, des migrants parfaitement informés ayant en leur possession des données toujours pertinentes susceptibles d'appuyer leur anticipation par une manipulation sans défaillance de la presse et des médias numériques.

Afin de rendre mon développement plus concret encore, je me propose de revenir brièvement sur un cas exemplaire à propos duquel la notion d'appel d'air a été au centre de violentes polémiques. C'est l'existence du centre de Sangatte¹. Pour rappel, le Centre d'hébergement et d'accueil d'urgence humanitaire (CHAUH) de la Croix-Rouge avait officiellement, de la fin septembre 1999 à décembre 2002, en charge d'accueillir quotidiennement et provisoirement des migrants d'une centaine de nationalités différentes et souhaitant se rendre en Grande-Bretagne.

Sangatte et l'appel d'air

« Il en arrive tous les jours, si ce centre n'existait pas, ils ne viendraient pas », « Il faut fermer le centre de Sangatte, comme ça on règlera une bonne fois pour toutes le problème », etc. La conviction largement partagée qui sous-tend ces propos mille fois entendus (quelle qu'en soit la variante « généreuse » ou « sécuritaire ») est que le centre de Sangatte fonctionne comme un mécanisme d'appel d'air des migrants. Cette conviction est très importante, car elle structure l'espace des controverses et des prises de position. Elle est l'aspect le plus politisé du débat. C'est aussi celui que personne ne prend jamais la peine de démontrer empiriquement, c'est-à-dire de fonder en raison.

1. Sangatte est une station balnéaire d'environ 800 habitants située à 7 kilomètres de Calais et à une vingtaine des côtes britanniques. Les développements qui vont suivre sur le centre de Sangatte sont issus de mon ouvrage *Après Sangatte. Nouvelles immigrations. Nouveaux enjeux*, Paris, La Dispute, 2002.

Pour qu'il en soit ainsi, autrement dit pour que le centre de Sangatte puisse fonctionner comme une sorte de machine à importer du « clandestin » et à en fabriquer pour l'exportation en direction de l'Angleterre, il est impératif de réunir deux conditions fondamentales.

La première condition réside dans l'existence d'une division du travail international du passage illégal maîtrisé de bout en bout par le même collectif de dirigeants et d'exécutants, de grandes entreprises (« stocks », « rotation », « sous-traitance », « achat de matériel », etc.) en quelque sorte signant de quasi-contrats d'honneur avec leurs passagers leur assurant la sécurité à chaque étape et tout au long du voyage ainsi que l'arrivée à la véritable destination. Ce dernier impératif conditionne tout le reste : l'organisation de l'entreprise, la nature de ses relations avec ses sous-traitants, le coût du voyage, les modalités de paiement, les moyens de transport, etc. Aucun de mes interviewés n'a jamais bénéficié de ce type de « prestations de service ». Tous les récits décrivent exactement le contraire : de petites équipes travaillant souvent pour leur compte avec beaucoup de *professionnalisme cynique*¹ et dont la seule fonction est de véhiculer illégalement d'un point à un autre leurs passagers clandestins, quitte à les abandonner n'importe où et quelles que soient les circonstances du moment (en route, dans une petite maison isolée, lors de la traversée d'un fleuve, en pleine montagne, etc.) dès qu'apparaît la moindre difficulté ou le moindre problème avec la police.

La seconde condition réside dans la *connaissance en personne*, avant le départ de son pays, de l'existence en France du centre de Sangatte. Précisons simplement que cette connaissance, pour beaucoup, fut très improbable dans la mesure où la grande majorité de ceux qui sont arrivés à Sangatte ont été les premiers à avoir émigré et ainsi à devenir les premiers immigrants de leur famille (au sens large).

Tableau 1

Quand avez-vous entendu pour la première fois parler de Sangatte ?

	Effectif	Pourcentage
Dans le pays d'origine	30	10,6
En cours de voyage	96	33,8
En France	149	52,5
Autre	6	2,1
Non réponse	3	1,1
Ensemble	284	100

L'absence de cette double condition signifie la chose suivante, et il est fondamental d'avoir à l'esprit cette contrainte à la fois historique et sociologique : c'est sans tradition, sans héritage en matière de savoirs et de savoir-faire, sans système de prévoyance, en un mot sans sécurité attestée que commence pour la grande majorité des exilés accueillis par le centre de Sangatte l'aventure de l'exil. La notion d'*aventure* est à entendre au sens très précis de : *il arrivera ce qui doit arriver*. Avec la problématique du centre de Sangatte, nous sommes très exactement dans ce type de configuration.

À la question « Comment avez-vous eu connaissance de Sangatte ? », sur un effectif de 284 personnes, seulement 0,7 % répondent par la télévision ; 1,4 % par le téléphone ; 1,1 % par la radio ; 1,1 % par les journaux ; 1,1 % par la famille ; 5,3 % par l'intermédiaire de « relations avec des personnes déjà immigrées » et 13,4 % par des « amis ». Le taux de « non-réponse » est important puisqu'il est de 33,1 %. Ce chiffre ne doit pas faire illusion : ne pas répondre sur ce sujet très sensible renvoie à l'évidence à une posture de discrétion et de sécurité à l'égard des passeurs et par conséquent aussi à l'égard de tous ceux qui ont

1. Le professionnalisme doublé de cynisme, deux postures souvent liées, est une pratique qui est très souvent rappelée dans les propos de nos interviewés : « J'étais dans un petit bateau avec une cinquantaine de personnes entre la Grèce et l'Italie. On était tous clandestins. Il y avait avec nous les passeurs. On s'est fait repérer par la police de la mer. Pour éviter de se faire prendre, les passeurs ont jeté à la mer quelques personnes pour que la police puisse les récupérer, afin qu'ils ne se noient pas. Et la police a arrêté de nous poursuivre pour secourir les noyés. Les passeurs nous ont dit que l'important, c'était de ne pas se faire prendre. Ils parlaient pour eux. Nous, ils s'en foutent » (homme, Afghan).

ou auront besoin d'eux à l'avenir. Le silence sur ce thème garantit la protection collective. Pareillement, dans tous nos entretiens formels et informels, ce sont les passeurs qui ont en France indiqué le chemin de Calais ou du camp de Sangatte. Ce que confirme, toujours à propos de la même question, la rubrique « Autres moyens » : sur 99 personnes, 42 affirment avoir connu Sangatte par les passeurs ; 29 par la police ; 8 par des réfugiés ; 7 lors d'une rencontre ; 6 par un chauffeur de taxi ; 5 par des Kurdes et 2 par un chauffeur de camion. Ne l'oublions pas : les réfugiés existaient *avant* le centre de Sangatte. Autrement dit, ce n'est pas le centre de Sangatte qui fait « venir » les réfugiés, mais les passeurs qui conduisent les réfugiés vers le centre de Sangatte.

Ainsi, ce qu'il importe de retenir, c'est que seulement 30 personnes (sur 284) avaient entendu parler de Sangatte dans le pays d'origine. Par ailleurs, ce ne sont pas les moyens d'information « traditionnels » (radio, télévision, journaux) qui sont la première source indiquant l'existence (ou non) du centre d'accueil de la Croix-Rouge. Loin de là. La première source de connaissance de l'existence du centre de Sangatte reste le « bouche-à-oreille » et pas à n'importe quel moment ni dans n'importe quelles circonstances : 96 personnes avaient entendu parler de Sangatte au cours du voyage ; mais, surtout, et c'est le chiffre le plus intéressant, 149 personnes (soit plus de la moitié des interviewés) avaient entendu parler de Sangatte pour la première fois en France.

Si l'on regarde maintenant plus précisément comment s'effectue la distribution statistique des « moments de connaissance de Sangatte » selon les deux principales nationalités (Irakien kurdes et arabes, et Afghans), on s'aperçoit sans équivoque que c'est au cours du voyage que l'on découvre l'existence de Sangatte. Pour les Afghans (87 personnes : 58 %), c'est massivement en France que cette découverte a eu lieu. Il importe d'ajouter que la connaissance du centre de Sangatte au cours du voyage a lieu dans la majorité des cas en Italie, dernier pays avant l'entrée dans le territoire français.

Tableau 2

Relation entre la nationalité et le moment où on a eu connaissance de Sangatte pour la première fois

Nationalité	Dans le pays	En cours	En France	Ensemble
Irak	13	40	40	93
Afghanistan	14	49	87	150
Ensemble	27	89	127	243

Ce sont ces données générales qui m'ont autorisé à dire, contrairement au discours dominant, que le centre d'accueil de Sangatte n'était en rien un mécanisme créant ou favorisant un appel d'air migratoire. Ce lieu n'est ni un lieu mythique ni un lieu recherché ni un espace sacré ou inviolable dans lequel la protection des personnes serait perçue et vécue par tout le monde sur le mode du « cela va de soi ». « On nous a emmenés ici », m'ont souvent dit ceux qui y ont trouvé refuge ; « C'est d'abord à Rome que j'ai entendu parler de Sangatte, dans un parc, par des Kurdes, puis à Calais », « C'est en Autriche que j'ai appris l'existence de Sangatte », etc.

Conclusion provisoire

Peut-être que la question des mouvements migratoires est bien plus un enjeu de déplacement et de mobilité que d'entrée dans un pays autre que le sien. Venir, s'installer quelque temps, puis repartir chez soi ou ailleurs, sans craindre de ne plus pouvoir revenir, modifierait très probablement le rapport non seulement au pays d'accueil mais aussi au pays d'origine. Les compétences absolument nécessaires au développement et à la démocratie économique et politique (médecins, ingénieurs, agrobiologiste, informaticiens, hydrobiologistes, enseignants, etc.) pourraient bénéficier de cette nouvelle vision ; de cette nouvelle manière de s'enraciner et de circuler entre les nations et les territoires. Alors il n'y aura plus à redouter ce fameux appel d'air. Et cette expression sera ainsi rendue à sa signification première, c'est-à-dire l'« introduction dans un foyer d'un courant d'air en vue de la combustion ».

L'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière en France. Une analyse critique des projets de réforme de l'aide médicale de l'État

– Jean-Marie André

8 février 2024

Retour sur l'histoire de l'AME

Le droit universel aux soins est un droit établi de longue date par les normes juridiques internationales. En 1946, la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dispose que la santé « constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale ». En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme dans son article 25, alinéa 1, précise que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille [...] elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

Cette même année la France reconnaît également ce droit à travers le 11^e alinéa du préambule de la Constitution : « La nation garantit à tous et notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé ». Force est de reconnaître que ces grands principes humanistes ne se traduisent pas véritablement dans les faits, et que certains acquis historiques sont aujourd'hui très fortement remis en cause.

En France, les étrangers sans papiers sont exclus du droit commun défini par la protection universelle maladie (PUMA) et font l'objet d'un dispositif spécifique, l'aide médicale de l'État (AME). Appliquée depuis 2000, cette aide a toujours donné lieu à de vives critiques et, disons-le, des fantasmes, même si elle présente un certain nombre de restrictions vis-

à-vis des droits et de l'accès effectif aux soins par rapport à ce qui est accordé aux assurés sociaux.

Ces attaques s'appuient sur des arguments bien connus, qui convoquent tout à la fois le caractère infondé d'une prise en charge qui inclut certains soins jugés « de confort », la non-maîtrise de la dépense et son coût pour la collectivité, la légitimité d'une prestation qui s'adresse à des populations qui ne respectent pas les conditions requises pour séjourner sur le territoire français et qui, facteur aggravant, ne contribuent pas à son financement.

À tout cela s'ajoute la suspicion de venir profiter d'un système social favorable en usant parfois de la fraude.

Ces critiques ont donné lieu au fil du temps à divers aménagements destinés à durcir les conditions d'accueil comme, en 2011, le paiement d'un forfait annuel de 30 euros pour les personnes majeures (supprimé à l'été 2012) et, en 2020, la création d'un délai de prise en charge de neuf mois pour certains soins et traitements non urgents. Les crispations politiques ont atteint un degré supplémentaire ces derniers mois à l'occasion des débats parlementaires liés à la préparation de la loi « contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » votée le 19 décembre 2023.

Ces débats ont donné lieu à des propositions visant la suppression de cette prestation et son remplacement par une aide médicale d'urgence (AMU), destinée à couvrir uniquement les maladies graves, les douleurs aiguës et certains soins complémentaires comme le suivi des grossesses.

L'AME étant supposée créer un « appel d'air » favorable à l'entrée irrégulière sur le sol français, cette transformation est apparue aux yeux de ses défenseurs comme très cohérente vis-à-vis de

l'objectif de contrôle de l'immigration prévu dans la loi. L'amendement rédigé dans ce sens a recueilli une large majorité au Sénat le 7 novembre 2023, avec 200 voix pour et 136 contre. Finalement, la suppression de cette aide n'a pas été retenue dans le texte final, mais la Première ministre s'est engagée auprès du président du Sénat à relancer, début 2024, la réflexion sur l'évolution de la prestation.

Le dossier n'est donc pas clos, et deux options restent ouvertes à court ou moyen terme pour cette réforme : l'évolution vers une aide médicale d'urgence, comme cela vient d'être précisé, ou l'adaptation de l'AME actuelle, qui pourrait s'appuyer sur certaines préconisations formulées par Claude Evin et Patrick Stefanini dans un rapport remis en décembre 2023 à la demande du gouvernement. Précisons dès à présent que ce rapport n'apparaît pas favorable à l'AMU et plaide pour des évolutions destinées à renforcer la confiance dans le fonctionnement de l'AME et l'efficacité des soins¹.

Dans ce contexte, il apparaît intéressant de faire le point :

- sur les grandes caractéristiques de l'AME telle qu'elle fonctionne actuellement ;
- sur la population concernée ;
- sur son coût pour la collectivité ;
- et sur les effets produits.

Ces éléments permettent de poser un certain nombre d'interrogations sur la validité des critiques exprimées, d'interroger la pertinence des réformes envisagées, mais aussi d'explorer une autre voie possible qui, certes, n'entre pas dans l'agenda politique actuel, mais qui apparaît mieux en écho avec le principe constitutionnel d'égalité d'accès à la protection sociale.

Les chiffres de l'AME

L'AME s'insère dans l'effort national de protection sociale qui représente, en 2022 et pour l'ensemble

des six grands risques couverts, 34,2 % du PIB². La France se situe au premier rang des pays de l'Union européenne pour cet indicateur et au cinquième rang si l'on considère le montant des prestations en euros par habitant en parité de pouvoir d'achat. Dans cet ensemble, la part consacrée à la santé représente 37,4 %.

Pour ce qui concerne plus précisément la consommation de soins et biens médicaux (CSBM), qui s'élève à 235,8 milliards d'euros en 2022, l'intervention publique prend en charge 80,2 % de la dépense. L'assurance maladie obligatoire constitue l'acteur majeur de ce financement. Les dépenses liées à ses affiliés représentent en effet 78,2 %. Les 2 % restants correspondent pour l'essentiel à des prestations de redistribution verticale, c'est-à-dire des prestations qui donnent lieu à des transferts qui s'opèrent des catégories les plus aisées vers les plus pauvres. Elles se composent de la complémentaire santé solidaire (CSS, mise en place en 2019 en remplacement de la CMU) et de l'AME.

Cette dernière, comme son nom le laisse entendre, fait l'objet d'un financement par l'État et non par la Sécurité sociale, qui en assure cependant la gestion. En 2022, ces deux prestations représentaient respectivement 1,7 % et 0,5 % de l'intervention publique. En valeur, la dépense occasionnée par l'AME s'élevait à 968 millions d'euros.

L'AME est entrée en vigueur au début de l'année 2000, dans le cadre de la politique de lutte contre les exclusions. Elle concerne les personnes étrangères en situation irrégulière présentes sur le sol français depuis plus de trois mois et qui peuvent apporter la preuve d'une domiciliation. En 2024, les ressources doivent être inférieures à 9 718 euros par an pour une personne seule. Ce plafond est identique à celui de la complémentaire santé solidaire non contributive (CSS-NC). Les personnes à charge peuvent également bénéficier de l'AME (conjoint et enfants), de même que les enfants de moins de 18 ans dont les parents sont en situation irrégulière et non éligibles à la prestation.

1. Claude Evin et Patrick Stefanini, *Rapport sur l'aide médicale de l'État*, décembre 2023. Un certain nombre de données quantitatives présentes dans ce texte sont issues de ce rapport.

2. Les comptes nationaux de la protection sociale englobent les risques santé, vieillesse, famille, emploi, logement et exclusion-pauvreté.

Un autre dispositif existait avant 1993 : l'aide médicale départementale. Cette prestation visait à fournir, sous conditions de revenu, une couverture sociale à toute la population en situation de pauvreté. Il est important de noter que la régularité du séjour n'était pas une condition exigée jusqu'à cette date. C'est la loi du 24 août 1993, dite « loi Pasqua », relative à la maîtrise de l'immigration, qui a créé une distinction entre d'un côté les étrangers en situation régulière, qui pouvaient continuer de bénéficier de l'aide médicale au même titre que la population nationale, et de l'autre les étrangers sans titre de séjour, qui ne pouvaient recevoir cette aide qu'à la condition d'être présents sur le territoire depuis au moins trois ans. La mise en place du nouveau dispositif a ainsi privé un certain nombre d'étrangers d'une couverture santé durant quelques années.

L'instauration de la couverture maladie universelle (CMU) en 1999, dans la ligne de la réforme de 1993, a exclu les personnes en situation irrégulière de la nouvelle prestation. C'est à partir du 1^{er} janvier 2000, avec la mise en place de l'AME, qu'elles ont été isolées dans un cadre spécifique de protection sociale.

L'AME prend en charge à 100 % les soins médicaux liés à la maladie et à la maternité, dans les limites tarifaires dites « de responsabilité » retenues par la Sécurité sociale. Il n'y a aucune avance de frais. Certaines prestations sont cependant exclues du panier de biens et services qui prévaut pour le régime commun : les cures thermales, la procréation médicalement assistée et certains médicaments à faible service médical rendu, ordinairement remboursés à 15 %.

De plus, et ceci est un point important, à la différence de la CSS, il n'existe pas de forfaits supplémentaires pour l'optique et le dentaire, de sorte que la prise en charge réelle est très faible pour ces dépenses : pour une monture de lunettes pour les plus de 18 ans, le montant est par exemple limité à 2,84 euros.

Tous les professionnels de santé sont dans l'obligation d'accueillir les bénéficiaires de l'AME. Les droits sont ouverts pour une durée d'un an renouvelable et, depuis 2020, certains soins non urgents font l'objet d'un délai de carence de neuf mois. Enfin, le dispositif du médecin traitant ne s'applique pas, et les bénéficiaires ne sont pas concernés par les campagnes nationales de dépistage des maladies.

Pour les étrangers en situation irrégulière qui n'ont pas déposé de demande, ou qui ne justifient pas de la durée de séjour minimale, ou dont le dossier a été refusé, il existe un dispositif dérogatoire destiné, dans l'environnement hospitalier, à la prise en charge des soins urgents, c'est-à-dire ceux dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître. Les soins qui sont destinés à éviter la propagation d'une maladie (comme la tuberculose), les interruptions de grossesse et les soins aux mineurs sont également concernés. En 2022, ces soins urgents représentaient 9 % des sommes consacrées à l'AME.

Enfin, de façon plus marginale, pour les personnes étrangères ne résidant pas en France mais présentes sur le sol national depuis moins de trois mois qui ont des besoins de soins qui ne peuvent pas être donnés dans leur pays d'origine, il existe une AME à titre humanitaire (AMEH) dont l'instruction relève du ministère de la Santé, et non de la Sécurité sociale. Peu de dossiers sont acceptés chaque année et la dépense est de l'ordre de 0,5 million d'euros.

Les chiffres du non-recours à l'AME

Le rapport Evin-Stefanini présente un certain nombre de données très actualisées sur les populations concernées par l'AME. On compte 423 000 bénéficiaires fin 2023, et il apparaît que les effectifs ont augmenté de 39 % entre fin 2015 et mi 2023. Mais il faut noter qu'environ 25 % des bénéficiaires sont des mineurs de nationalité étrangère qui ne sont donc pas juridiquement des étrangers en situation irrégulière. Si l'on prend seulement en compte les bénéficiaires sans titre de séjour, la progression sur la même période s'établit à 30 %.

La répartition n'est pas uniforme sur le territoire, et il existe une forte concentration dans les régions les plus urbanisées. L'Île-de-France, les départements du Nord, du Rhône, des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes rassemblent ainsi 55 % des bénéficiaires de la métropole. De leur côté, les régions de

l'Outre-mer regroupent 10,5 % des bénéficiaires, dont 9 % pour la seule Guyane qui, en raison de ses frontières terrestres avec le Brésil et le Surinam, accueille une proportion plus importante d'étrangers sans titre de séjour.

Il est par définition difficile d'évaluer le nombre d'étrangers en situation irrégulière, et plus précisément le nombre de personnes éligibles à l'AME. Mais il apparaît néanmoins qu'à l'instar d'autres prestations sociales de redistribution verticale, le non-recours est très significatif.

Une étude de l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES) de 2019, basée sur un panel observé à Paris et dans l'agglomération bordelaise, faisait état d'un taux de non-recours de 49 %¹. Cette proportion est considérée comme crédible pour l'ensemble de la population concernée présente sur le sol national, sachant que certains centres de santé, comme les centres d'accueil de soins et d'orientation (CASO) de l'association Médecins du monde, qui reçoivent des populations particulièrement démunies, relèvent un taux de non-recours beaucoup plus important, de l'ordre de 85 %.

Selon les analyses réalisées auprès des patients par diverses structures impliquées sur ces questions, ce phénomène s'explique par plusieurs facteurs : le fait que la santé n'est pas considérée comme une préoccupation principale par les personnes en grande précarité par rapport à d'autres besoins comme le logement ou l'alimentation, la méconnaissance du dispositif liée aux situations d'isolement social, la complexité administrative, qui impose la présentation de documents parfois difficiles à établir (notamment la justification d'une domiciliation), les difficultés linguistiques, qui limitent la possibilité d'échanges efficaces avec l'administration et les personnes ressources, et la crainte de l'interpellation, qui crée une hésitation à entreprendre des démarches.

À ce tableau, il faut encore ajouter le fait que l'accès plus ou moins rapide à la prestation est dépendant des pratiques des services chargés de l'instruction des demandes au sein des CPAM. Ces derniers doivent réaliser un certain nombre d'opérations de contrôle, certes légitimes, mais qui peuvent favoriser les retards dans la prise en charge, comme l'a montré Céline Gabarro à partir d'une enquête de terrain approfondie menée dans plusieurs centres de traitement².

La dépense globale de l'AME est passée de 580 à 968 millions d'euros entre 2010 et 2022. Même si elle reste très modique par rapport à la dépense d'assurance maladie obligatoire, cette dépense reste politiquement très sensible, et les rédacteurs d'un rapport IGF-IGAS ont pu relever en 2019 que l'AME est volontiers décrite par les associations comme « le milliard le plus scruté de la dépense publique³ ».

Cela dit, la croissance observée est largement corrélée à la progression du nombre de bénéficiaires, et non à celle de la dépense individuelle. Ainsi, sur cette période 2010-2022, la dépense a augmenté de 67 % mais, dans le même temps, 76 % de personnes supplémentaires ont eu accès à cette aide. La baisse de la dépense individuelle, malgré l'évolution du coût des soins, s'explique notamment par la réduction de la part de la dépense hospitalière (hors soins externes), passée 68 % à 60,7 % sur la période.

Compte tenu de la lourdeur des problèmes de santé rencontrés, la part de cette dépense dans le montant total du budget consacré à l'AME reste cependant supérieure à celle observée pour l'assurance maladie obligatoire (56,7 %), mais cette différence n'apparaît finalement pas très importante. Notons enfin une progression marquée de la dépense en soins urgents ces dernières années (+43,6 % entre 2019 et 2022) mais, comme nous l'avons dit, ces soins représentent moins de 10 % de la dépense.

1. IRDES, « Le recours à l'Aide médicale de l'État des personnes en situation irrégulière en France : premiers enseignements de l'enquête Premiers pas », *Questions d'économie de la santé*, n°45, novembre 2019.
2. Céline Gabarro, « Les demandeurs de l'aide médicale de l'État pris entre productivisme et gestion spécifique », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 28, n°2, 2012, pp. 35-56.
3. IGF-IGAS, *L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions*, 2019.

La fraude à l'AME reste limitée

La fraude fait partie des maux couramment attribués à l'AME. Les travaux menés sur le sujet relèvent quatre éléments qui peuvent y contribuer dans certains cas : la déclaration d'identité, la déclaration de résidence, la date d'entrée sur le territoire et la déclaration de ressources. Les données disponibles montrent cependant que, depuis plusieurs années, la fraude à l'AME reste limitée.

Le Sénat, peu suspect de complaisance avec les fraudeurs, indique dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2024, enregistré le 23 novembre 2023, que même après la mise en œuvre d'une partie des recommandations de vérification formulées dans le rapport IGF-IGAS cité plus haut, les fraudes détectées correspondent à des montants « assez modestes », soit 0,5 million d'euros en 2020 et 0,9 million en 2022. Elles ne constituent donc pas une explication crédible à l'augmentation des dépenses.

En outre, comme l'indique le rapport Evin-Stefanini, les contrôles opérés n'indiquent pas un taux de malversations supérieur chez les bénéficiaires de l'AME par rapport à ce qui est enregistré pour le régime général, à propos duquel on note un objectif de 500 millions d'euros à détecter et à stopper pour l'année 2024¹.

Ces éléments étant précisés, il reste que la confiance vis-à-vis du dispositif est un enjeu très important pour son acceptabilité sociale. Le rapport présenté en décembre 2023, tout en notant la bonne qualité générale des contrôles réalisés, fait un certain nombre de propositions pour les compléter ou les renforcer. Parmi ces recommandations, citons la nécessité d'une présence physique pour toute demande, la réalisation d'analyses mieux ciblées sur les gros consommateurs, et la possibilité de faire des recherches d'identité plus poussées.

L'AME n'apparaît pas comme un facteur d'attractivité pour les candidats à l'immigration

Parallèlement à ses objectifs humanitaires, régulièrement rappelés, l'AME répond à une ambition de protection de la santé des individus et, plus largement, de la population. De ce point de vue, le premier bénéfice qu'elle produit est d'ouvrir une possibilité d'accès aux soins à plus de 460 000 personnes qui présentent globalement un état de santé caractérisé par ce qu'on appelle le gradient social.

Ce dernier exprime l'idée que, même si tout un chacun est potentiellement concerné par la maladie, il existe une relation entre la situation socio-économique des individus et leur état de santé. Elle s'établit selon un *continuum*, qui fait que plus un individu se trouve dans une situation difficile de ce point de vue, plus sa santé a tendance à se trouver dégradée.

Ainsi, malgré leur bon capital santé de départ en général, les traumatismes vécus par les migrants lors de leur parcours, souvent long et douloureux sur le plan physique et psychologique, entraînent une forte dégradation de leur état de santé. Le *healthy migrant effect*, mis en avant il y a quelques années pour rendre compte du fait que les migrants qui arrivent sur le territoire national sont en moyenne en meilleure santé que la population native, est moins vrai aujourd'hui étant donné la rudesse des nouveaux parcours.

Une fois arrivés dans le pays destinataire, les migrants subissent des conditions d'accueil qui ne contribuent pas à soulager ces maux. Au contraire, elles ont tendance à les accentuer en raison des divers obstacles à surmonter pour trouver un toit, pour accéder à un travail, pour éviter les discriminations, etc. Les femmes apparaissent particulièrement touchées par ces difficultés, lesquelles peuvent aussi concerner les

1. CNAM, *Lutte contre les fraudes : bilan à mi-année et résultats de nouvelles évaluations*, octobre 2023. Les données présentées n'intègrent pas les fraudes aux prélèvements sociaux.

personnes qui disposent d'un titre de séjour, comme le montrent les comptes rendus d'activité des CASO de Médecins du monde.

Dans ce contexte, on comprend facilement que, contrairement à ce qui est mis en avant dans les arguments qui plaident pour un durcissement des conditions d'éligibilité aux prestations, les motivations médicales restent extrêmement marginales dans la décision de migration.

Les diverses études menées sur le sujet s'accordent pour mettre au premier plan d'autres raisons beaucoup plus convaincantes comme l'espoir d'échapper à l'insécurité et aux conflits armés, la volonté d'accéder à une situation économique plus favorable, la possibilité de compléter sa formation ou encore le souhait de se rapprocher de sa famille ou de ses proches. Le rapport Evin-Stefanini souligne ainsi que l'AME n'apparaît pas comme un facteur d'attractivité pour les candidats à l'immigration.

Les séquelles des parcours passés et les conditions de vie des migrants dans le pays d'accueil se traduisent par des besoins de santé souvent importants, dont l'AME permet d'assurer la prise en charge.

L'AME permet une prise en charge globale des besoins de santé plutôt satisfaisante

Comme nous l'avons souligné, la part hospitalière dans les dépenses tend à diminuer sensiblement au cours des dernières années, et la médecine de ville prend une place plus importante, à la fois pour les consultations médicales, pour les interventions dentaires et pour les actes des auxiliaires médicaux.

Sur ce sujet, une étude de l'IRDES, publiée en août 2023, met en évidence que les étrangers en situation irrégulière qui bénéficient de l'AME sollicitent

davantage les cabinets médicaux et les centres de santé comme points d'entrée dans le système de soins, et ce d'autant plus que le soutien permis par l'AME est ancien¹. Il est reconnu que l'utilisation de ces lieux dédiés aux soins primaires permettent une meilleure intégration dans les parcours de soins, concourent à un suivi plus régulier et limitent l'aggravation des troubles. Les personnes non couvertes utilisent davantage les services des permanences d'accès aux soins (PASS), les urgences ou les services des associations, qui offrent des services indispensables mais plus ponctuels.

Une autre étude publiée en décembre 2023 par le même institut compare les dépenses ambulatoires des personnes consommant des soins entre les bénéficiaires de l'AME et les bénéficiaires de la CSS-NC⁸. Il s'agit en effet de deux populations qui autorisent cette mise en parallèle car, à l'exception du dentaire et de l'optique, elles bénéficient du même panier de soins et du même degré de couverture. Elles ont par ailleurs de faibles revenus, et présentent toutes les deux un état de santé moins favorable par rapport au reste de la population.

Il ressort de cette analyse que le niveau de leurs dépenses est proche sauf, sans surprise, pour celles qui concernent le dentaire et l'optique, qui se révèlent significativement plus faibles pour les titulaires de l'AME, compte tenu du strict respect des tarifs de responsabilité. Pour l'optique, par exemple, 18 % des bénéficiaires de la CSS ont recours à ces prestations contre seulement 2 % des titulaires de l'AME. Cette particularité mise à part, les études de l'IRDES montrent que l'AME permet, dans des conditions financières favorables pour les intéressés et pour la collectivité, une prise en charge globale des besoins de santé plutôt satisfaisante et contribue à limiter le non-recours.

La situation observée dans les CASO de l'association Médecins du monde, même si elle n'est pas complètement représentative de l'ensemble de la population sans titre de séjour, permet d'apporter

1. IRDES, « Accès aux soins et lieux de soins usuels des personnes sans titre de séjour couvertes par l'aide médicale de l'État », *Questions d'économie de la santé*, n°280, juillet-août 2023.
2. IRDES, *Des assurés comme les autres. Une analyse des consommations de soins de ville des personnes couvertes par l'Aide médicale de l'État*, n°284, décembre 2023.

quelques précisions complémentaires sur les bénéficiaires de l'AME¹.

Dans ces structures, qui accueillent des personnes en situation de grande précarité, 83 % d'entre elles n'ont aucune couverture santé. Plus précisément, s'agissant des personnes potentiellement concernées par l'AME, qui représentent 62 % des cas éligibles à une couverture, 86,5 % n'ont pas de droits ouverts. Or, ces dernières déclarent lors de leur première consultation un renoncement aux soins deux fois plus élevé que celles qui sont couvertes, ceci très majoritairement pour des raisons financières.

On mesure plus clairement les avantages de la couverture AME dans l'accès à la prévention et aux soins quand on note par ailleurs que, selon l'avis des médecins, près de la moitié des personnes reçues en consultation dans les CASO – qui, rappelons-le, ne sont pas couvertes dans 83 % des cas – présentent un retard de recours qui nécessite des soins médicaux urgents ou assez urgents, forcément plus coûteux.

Pour ce qui concerne les soins délivrés à l'hôpital, et pour lesquels l'AME joue un rôle de protection contre le risque lourd, les besoins apparaissent particulièrement importants pour l'obstétrique, qui rassemble 15 % de leurs séjours pour l'ensemble médecine-chirurgie-obstétrique (MCO) et pour la psychiatrie, qui représente 14 % de la dépense hospitalière dédiée. Il faut également souligner une forte activité de dialyse, largement supérieure à celle observée en population générale. La durée moyenne des séjours à l'hôpital (5,5 jours) est sensiblement supérieure à celle des assurés sociaux (4,7 jours).

Le projet de substitution AME-AMU fait l'objet d'une contestation soutenue de la part de diverses forces issues des sphères politiques, professionnelles, et de la société civile. À ce sujet, une tribune dans *Le Monde*, signée par 3 000 soignants le 2 novembre 2023, a été particulièrement remarquée.

Cette prise de position n'a pas empêché le vote de l'amendement présenté au Sénat quelques jours plus tard. Cet amendement prévoit donc la création d'un panier de soins sans avance de frais, propre à l'AMU et destiné aux personnes résidant en France depuis

plus de trois mois, et qui inclut la prophylaxie et le traitement des maladies graves et les soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître. Ce panier intègre aussi la couverture des vaccinations réglementaires et des examens de médecine préventive. Un droit de timbre annuel, à fixer par décret, est par ailleurs réintroduit.

Une réforme porteuse de trois grands risques

Cette transformation radicale de la prestation expose à plusieurs risques qui peuvent être organisés en trois grandes catégories.

Des effets défavorables pour la santé des concernés et la santé publique

La première concerne la détérioration de l'état de santé. Au niveau individuel, nous avons vu à partir des études de l'IRDES et de Médecins du monde que les personnes non couvertes ont tendance à solliciter des services de soins primaires ponctuels et à moins recourir aux soins. L'exclusion des soins primaires ordinaires du panier de l'AMU contribuerait donc forcément à accentuer ces comportements. Par ailleurs, le paiement du droit de timbre annuel pourrait décourager d'entreprendre des démarches pour bénéficier de l'aide, et augmenter la proportion de personnes non couvertes – qui est déjà très élevée.

On peut aussi s'interroger, malgré les préoccupations affichées de prophylaxie, sur les conséquences en matière de prévention, car la concentration de l'intervention sur l'urgence implique l'abandon du suivi des parcours d'amont, qui devraient pourtant en toute rigueur dépasser les vaccinations et les examens préventifs visés par l'AMU.

1. Médecins du monde, *Rapport de l'Observatoire de l'accès aux droits et aux soins*, 2023.

Au final, il ne fait pas de doute que l'affaiblissement de ces parcours et le moindre recours se traduiraient dans un deuxième temps par des retards de diagnostic et par l'aggravation des situations, renforçant ainsi le besoin en soins urgents par rapport à la situation actuelle.

Sur le plan global de la santé publique, il est indéniable que la dégradation de l'état de santé de ces personnes pourrait avoir des effets défavorables.

Premièrement, comme cela a été souvent souligné, le relâchement important de la surveillance au niveau des soins primaires pourrait favoriser la diffusion de certaines maladies contagieuses. On peut d'ailleurs questionner ici le sens d'un droit d'entrée annuel, qui s'appliquerait aussi sur les vaccinations et les examens préventifs, alors même que la gratuité est reconnue comme une justification économique de l'intervention de l'État en matière de prévention pour éviter les effets externes des renoncements individuels sur l'ensemble de la collectivité. En protégeant mieux une population sensible, c'est la société tout entière qui se protège.

En second lieu, le traitement dans des conditions d'urgence d'une fraction plus importante de la demande de soins est susceptible d'exercer sur le système de santé, déjà fragilisé et en difficulté pour faire face à tous les besoins, une pression désorganisatrice très défavorable à la qualité de la prise en charge de la population générale.

Évidemment, à côté de ces répercussions sur les urgences et sur les services hospitaliers d'aval, les restrictions sur les soins de première ligne ne manqueraient pas de peser également sur les PASS et les structures associatives qui s'adressent aux populations en situation de précarité. Cela pourrait aussi poser de nouvelles questions délicates sur la priorisation des cas dans des contextes de fréquentation tendue. Au-delà du risque épidémique, ces observations constituent un second aspect de santé publique qu'il convient de bien garder à l'esprit.

Un risque financier

La deuxième catégorie de conséquences porte évidemment sur le coût d'une telle orientation pour la société.

S'il est difficile d'apprécier précisément *a priori* les effets financiers d'une telle mutation, il est raisonnable de penser que le basculement d'une partie de la dépense vers l'hôpital, avec des interventions plus complexes et parfois très coûteuses comme la réanimation, occasionnerait une dépense supplémentaire non négligeable. Les économies réalisées sur les soins courants seraient donc contrebalancées par des dépenses supplémentaires pour des soins plus spécialisés, avec des risques de perte en qualité compte tenu des nouvelles tensions d'organisation évoquées précédemment.

Une étude parue en 2015 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), basée sur une recherche incluant trois pays européens, confirme ces observations. Elle met en évidence que la prise en charge précoce des soins aux demandeurs d'asile et aux migrants permet des économies qui s'étendent de 9 % à 69 % selon les maladies et les pays¹.

Un risque de complexification administrative et médicale

Le troisième risque présenté par l'AMU est la complexification de la gestion du dispositif.

Le nouveau droit de timbre supposerait déjà d'ajouter des opérations de recouvrement annuel et de contrôle aux procédures actuelles. Mais, au-delà de cette première difficulté, se poserait surtout la question du traitement de la notion d'urgence. L'AMU viendrait s'ajouter au dispositif dérogatoire pour soins urgents déjà existant, destiné aux personnes non éligibles à la nouvelle prestation ou ne l'ayant pas demandée².

1. FRA, *Cost of exclusion from healthcare. The case of migrants in an irregular situation*, 2015.

2. Le rapport Evin-Stefanini précise bien que « l'amendement maintient un dispositif d'accès aux soins pour toutes les personnes qui ne relèveraient ni de la PUMA, ni de l'aide médicale d'urgence ».

Il est vrai que la société ne peut pas décemment rester sans réagir face à des situations qui peuvent menacer à très court terme la vie des personnes. Les migrants sans titre de séjour nouvellement arrivés passeraient donc, au bout de trois mois, d'une possibilité de prise en charge d'un ensemble de soins urgents délivrés à l'hôpital (et qui posent déjà un certain nombre de questions d'appréciation pour les praticiens hospitaliers) à un ensemble qui inclurait, en plus des soins urgents, la prophylaxie, le traitement des maladies graves, les vaccinations réglementaires et les examens de médecine préventive, le tout sous réserve de s'acquitter du forfait annuel.

Comme dans le cas précédent, l'appréciation des soins urgents et du risque d'altération grave et durable de l'état de santé pourrait poser de sérieuses difficultés et donner lieu à des pratiques différentes selon les professionnels impliqués, perturbant ainsi le principe d'égalité des droits. De la même manière, la détection de la maladie grave et l'estimation des nécessités de traitement dans cette circonstance pourraient se révéler très compliquées, dans la mesure où ces actes ne peuvent pas être complètement déconnectés d'interventions plus en amont dans les parcours. Elles permettent en effet, à partir des enseignements apportés par les consultations et les examens préalables, d'évaluer avec plus de finesse le processus et l'état de dégradation de la santé des patients, et de dégager des éléments plus précis de diagnostic. Pour les soignants, l'appréciation de l'urgence peut aussi poser des questions difficiles sur le plan de l'éthique médicale. Comment, par exemple, faire le lien entre les « douleurs aiguës » exprimées par les patients et le degré d'urgence des soins sans disposer d'informations suffisamment précises sur les antécédents médicaux de la personne ?

Les insuffisances de l'AME

On le voit, l'AME telle qu'elle fonctionne depuis 2000 présente beaucoup d'avantages au regard de la conception très restrictive de l'AMU. Elle reste cependant une prestation sociale qui isole et marginalise les étrangers en situation irrégulière dans une

catégorie à l'écart du droit commun, et qui donne à voir un certain nombre d'insuffisances.

Celles-ci sont d'autant plus problématiques que cette population est, dans sa très grande majorité, exposée à une précarité socio-économique qui impose un suivi médical de qualité. Plusieurs points méritent d'être soulignés.

Un dispositif discriminant

Il faut d'abord noter que, dans l'esprit collectif, les bénéficiaires de l'AME sont rattachés à une situation d'illégalité. Ceci affecte très directement la manière dont la société conçoit les besoins de soins et les mécanismes de solidarité à mettre en œuvre pour ces personnes, et a tendance à orienter les politiques publiques vers le moins disant. Poussées par ces logiques, des discriminations peuvent apparaître dans les parcours médicaux et dans la qualité des soins délivrés. Mais cette représentation touche aussi les bénéficiaires. Ils sont bien conscients que leur situation est non seulement socialement dévalorisée, mais aussi qu'elle est susceptible de leur attirer des ennuis. Ils peuvent alors faire passer leur très relative sécurité sur le territoire avant leur accès aux soins.

Des ruptures de droits

Deuxièmement, la gestion de l'AME entraîne de régulières ruptures de droits. Par exemple, les bénéficiaires qui accèdent au processus de demande d'asile sont couverts par la PUMA après trois mois de carence. Mais, s'ils sont déboutés, ils doivent à nouveau déposer un dossier pour l'AME à l'issue d'une période de six mois de maintien des droits. Compte tenu des délais d'instruction à chaque étape, ces périodes de ruptures peuvent être longues. Dans le dernier cas, par exemple, cette durée avoisine un an. Le renouvellement de l'AME, qui doit être fait annuellement, expose aussi à des périodes d'absence de couverture.

Il est facile de comprendre que la succession de ces statuts, avec toutes leurs phases transitoires, complique sérieusement la surveillance médicale, et qu'elle conduit à des retards de prise en charge et à des complications qui peuvent déboucher sur le recours aux urgences.

Des pertes de chance médicales

L'absence d'inscription des bénéficiaires dans les dispositifs du médecin traitant, du parcours de soins coordonné, du dossier médical partagé et de certaines mesures nationales de prévention comme les campagnes de dépistage de l'assurance maladie est une troisième insuffisance de l'AME.

Cela emporte des conséquences sur la qualité des suivis individuels, mais prive aussi la collectivité d'un ensemble d'informations sanitaires et de leviers d'intervention sur le plan de la santé publique au bénéfice de tous. À titre d'exemple, la couverture vaccinale de la population reçue dans les CASO est très en retrait par rapport à la moyenne nationale, et seulement 16,8% des femmes reçues en première consultation ont déjà bénéficié d'un dépistage du cancer du col de l'utérus. Malgré le fort durcissement des mesures votées, les sénateurs ont, semble-t-il, perçu ces carences en intégrant dans le périmètre de prise en charge de l'AMU les vaccinations réglementaires et les examens de médecine préventive.

Un dispositif lourd et complexe

Enfin, la gestion globale du dispositif s'avère particulièrement lourde et se traduit par des démarches complexes pour les bénéficiaires. Elle nécessite des phases d'instruction et de contrôle qui supposent d'affecter des agents très spécialisés à ces tâches et qui doivent tenir compte, lors des renouvellements annuels, des ajustements réguliers apportés sur le mode d'administration de la prestation.

Cette absence de fluidité se vérifie aussi du côté des soins, et il ressort que les bénéficiaires sont confrontés à un taux de refus de rendez-vous supérieur à celui qui est enregistré pour un patient de référence (non titulaire de la CSS ou de l'AME), comme le montre une étude très détaillée réalisée sur la base d'un *testing* par l'Institut des politiques publiques en 2023¹. Ces refus n'apparaissent pas significatifs pour la CSS, mais les écarts de taux de rendez-vous avec

le patient de référence sont bien réels pour l'AME dans trois spécialités étudiées, à savoir la médecine générale (+9 %), l'ophtalmologie (+16,2 %) et la pédiatrie (+6 %). Les hommes apparaissent un peu plus touchés que les femmes.

Ce qui explique l'écart avec le patient de référence réside dans le caractère discriminatoire des refus qui peuvent être explicites ou implicites, c'est-à-dire, dans ce dernier cas, fondés sur un motif légitime mais présenté de manière abusive. De façon plus générale, ces refus peuvent s'expliquer par l'absence d'avance de frais par les patients, qui peut faire craindre aux professionnels des retards de paiement de l'Assurance maladie, par la difficulté de pratiquer des dépassements d'honoraires ou par la perception défavorable des situations sociales et économiques des bénéficiaires susceptibles d'entraîner certaines complications dans la prise en charge

Une autre piste à explorer : le rattachement des étrangers en situation irrégulière à la PUMA

Nous l'avons noté, l'AME représente un montant modeste par rapport à la dépense de santé couverte par la Sécurité sociale. Mais il reste évident que les différents niveaux de dysfonctionnement qui viennent d'être mentionnés perturbent la qualité de l'action publique et ne contribuent pas au bon usage de la dépense mobilisée. Ce constat donne des arguments pour l'examen d'une perspective d'évolution radicalement différente de la couverture santé des étrangers en situation irrégulière : le rattachement à la PUMA.

Compte tenu du nombre de voix qui se sont élevées contre l'amendement voté par le Sénat et de la solidité des critiques qui ont été formulées à cette occasion, il est permis de considérer que le remplacement de l'AME par l'AMU a moins de risques de se produire qu'un durcissement des conditions actuelles.

1. IPP, *Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire et de l'aide médicale de l'État*, rapport n°43, mai 2023.

Mais il est certain que les propositions qui iraient dans cette dernière direction ne feraient qu'accroître les difficultés d'accès aux soins et l'aggravation des états de santé.

Le rapport Evin-Stefanini insiste relativement peu sur le durcissement des conditions d'accès à l'AME, à l'exception notable de l'extension du recours à l'accord préalable pour un ensemble plus vaste d'actes ou d'affections, et au-delà de neuf mois après la date d'admission à l'aide. Il s'attache plutôt, comme nous l'avons dit, à proposer un renforcement des contrôles et des mesures destinées à mieux soutenir la prévention. Mais cela ne signifie pas que les décisions politiques à venir respecteront cette relative modération. L'exploration d'une piste plus satisfaisante reste donc légitime.

La suppression de l'AME au profit de l'affiliation au régime commun qui, rappelons-le, existait jusqu'en 1993 est défendue par divers acteurs de la société civile, du monde professionnel et par différentes autorités publiques, dont le Défenseur des droits et le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) – qui ne sont pas les moins autorisés à s'exprimer sur le sujet.

Même si ce n'est pas le point le plus souvent mis en avant dans les positions exprimées, commençons par souligner que, sur le plan juridique, l'AME peut paraître fragile au regard des textes internationaux sur le droit aux soins. Il en va de même pour le cas français et il faut souligner que, dès la « loi Pasqua » de 1993, certains juristes avaient noté que le principe de remplacement du critère de résidence par le critère de régularité de séjour pour bénéficier des prestations sociales pouvait être sérieusement questionné du point de vue de sa conformité avec le préambule de la Constitution¹.

Les autres lignes d'argumentation pour la fusion AME-PUMA s'appuient naturellement sur les insuffisances déjà évoquées de la prestation actuelle. Apportons quelques précisions complémentaires sur les points essentiels.

Un dispositif moins stigmatisant, plus efficace et plus fluide

Les migrants sans titre de séjour ne sont pas des assurés sociaux et ne sont pas détenteurs de la carte vitale. Cette marginalisation sociale donne prise à une instrumentalisation politique, aujourd'hui très active, qui conduit à placer au premier plan, non pas l'exigence de protection de la santé, mais des préoccupations de lutte contre une immigration réputée « incontrôlée », lutte qui correspondrait à la demande d'une majorité de citoyens convaincus de l'existence d'une « prestation-appel-d'air ».

La fusion dans la PUMA, protection à vocation universelle, se prêterait beaucoup plus difficilement à cette interprétation, et permettrait aux étrangers en situation irrégulière d'être moins stigmatisés.

Par ailleurs, au moment où l'importance de la prévention et la cohérence des parcours de soins sont sans cesse réaffirmés, il est paradoxal de voir perdurer un système qui pousse vers les services d'urgence et vers l'hôpital et qui tend, *via* les ruptures de droits et les renoncements aux consultations, à exclure des personnes le plus souvent dans une situation de fragilité à l'égard de la santé. Leur inclusion dans le régime général de Sécurité sociale supprimerait nombre d'obstacles qui s'opposent au « juste soin ».

Enfin, dernier point : pour les caisses d'assurance maladie, cette évolution simplifierait la gestion en évitant les complexes transferts d'information entre les services quand les personnes passent d'un dispositif à l'autre et limiterait les erreurs et les retards dans le traitement des dossiers.

Revenir à une pleine application du principe d'universalité

À rebours des progrès permis par l'universalisation progressive de l'assurance maladie, consolidée par la PUMA en 2016, et la clarification opérée à partir du

1. Jean-Jacques Dupeyrou, « Protection sociale : la régression des principes constitutionnels », *Plein Droit*, n°22-23, octobre 1993.

1^{er} novembre 2019 par la fusion de la CMU et de l'aide à la complémentaire santé dans la CSS, la tentation semble grande aujourd'hui de céder aux sirènes qui prônent un renforcement des logiques clivantes.

Or, on sait par expérience que la fragmentation des systèmes sociaux a tendance à nourrir les incompréhensions et les ressentiments au sein de la population et à fragiliser l'adhésion collective à la Sécurité sociale, certains s'estimant moins bien traités que leur voisin compte tenu de leur contribution à l'effort collectif.

Il serait au contraire souhaitable de rompre avec cette politique et de revenir à une pleine application du principe d'universalité. Cela veut dire progresser vers une unification de la couverture santé, qui permet-

trait aux migrants en situation irrégulière de s'inscrire dans les dispositifs sociaux et sanitaires ouverts à la population générale.

Dans cet esprit, il ne s'agirait pas tant de mettre au premier plan l'efficacité économique de cette mutation, ni même la possibilité d'une meilleure protection collective contre le risque épidémique, mais bien plutôt de réaffirmer la conception de la santé comme un droit fondamental pour toute personne.

Cette politique aurait également l'avantage d'aborder la question de la santé des migrants en tant que vecteur d'une politique d'intégration cohérente, et non comme résultante d'une politique d'immigration incontrôlée.

L'accueil des réfugiés en France : dix questions pour comprendre

– Paolo Artini, Smaïn Laacher

24 janvier 2024

Introduction

La figure du réfugié, une figure constamment suspectée

– Smaïn Laacher

La figure du réfugié hante-t-elle l'Europe ? Sans aucun doute. Mais pas seulement cet espace régional. C'est une hantise partagée sur tous les continents par tous les États nationaux et par de nombreuses populations, toutes conditions et classes sociales confondues. Ce n'est certes pas nouveau, mais cette hantise ne cesse de pousser hors de toute rationalité, de tout débat serein. Il ne s'agit pas, bien entendu, de diviser dogmatiquement le monde en « persécuteurs » et en persécutés », en « méchants » et en « misérables », en « racistes » et en « victimes », etc.¹ La liste de cette pensée par couple est infinie et toujours plus ou moins caricaturale. Il n'en reste pas moins que ce processus de méfiance et de suspicion généralisées s'est considérablement accru ces dernières décennies pour au moins trois raisons historiques. Je me permets de les énoncer brièvement.

Tout d'abord, il y a eu la fin de ce que l'on a appelé la guerre froide qui a sensiblement modifié l'intérêt stratégique de l'asile et a eu pour conséquence une modification sociologique des propriétés biographiques des demandeurs d'asile. Les dissidents des pays de

l'Est et les militants antifascistes d'Amérique latine ont laissé place à d'autres populations venues d'autres continents, beaucoup plus hétérogènes socialement, économiquement et politiquement.

Par ailleurs, l'accroissement des échanges mondiaux et le développement des transports aériens et maritimes à bas coût ont réduit les distances entre les pays et donc, dans une certaine mesure, « facilité » les déplacements et la circulation des personnes.

Enfin, depuis la fin des années 1980, de manière franche et significative, nombreux ont été les pays capitalistes développés qui ont affiché une volonté politique d'« endiguer » les flux migratoires du Sud vers le Nord. Cette volonté n'a pas exclu les personnes en quête d'asile puisqu'elle s'est accompagnée d'une politique de plus en plus restrictive aboutissant à un rejet relativement massif des demandes d'asile.

La problématique de l'asile et des réfugiés, au-delà des chiffres, ne peut se réduire simplement à une relation logique entre deux catégories : l'accord ou le rejet du demandeur d'asile. Je pense que l'enjeu central de la protection des personnes, qui est une mission de plein droit des États nationaux et de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ne doit jamais être disjointe, en pratique et en théorie (et donc politiquement), d'une série d'autres enjeux : ceux des institutions ayant un rapport direct ou indirect avec la protection internationale des personnes, de la géopolitique, de l'économie, du droit,

1. La surpolitisation de ce thème aboutit le plus souvent à la production d'une *opinion morale* comme substitut à l'argument scientifique. Ceci a pour conséquence de se laisser imposer l'objet et ses présupposés bureaucratiques ou institutionnels. L'immigration, les immigrés, les demandeurs d'asile et les réfugiés (en d'autres termes, dans les représentations spontanées, les « pauvres », les « dominés », les « exclus », les « parias », etc.) constituent une population non seulement constamment suspectée de présence illégitime mais qui incline aussi très fortement, et presque naturellement, à basculer dans la compassion, l'idéologie ou le (grossier) parti pris politique.

de l'anthropologie, de l'histoire et de la sociologie. Car de quoi s'agit-il lorsqu'on évoque les demandeurs d'asile et les réfugiés ? De l'État et de ses relations aux normes internationales, de la guerre (civile ou entre États), du racisme, des frontières¹, des déplacements forcés de populations, de persécution d'État, de conventions internationales, etc. Autrement dit, les thèmes de l'asile et plus largement ceux des réfugiés et des déplacés n'engagent pas seulement les relations entre les États. Ils sont à la fois causes et effets des transformations des sociétés et de l'ordre international. Ils sont aussi, on l'oublie trop souvent, au cœur des relations de domination et d'interdépendance entre nations et entre États. Plus précisément, les déterritorialisations et les mobilités forcées soulèvent des questions cruciales qui n'intéressent pas seulement l'Afrique ou le Moyen-Orient. La « multi-appartenance » des individus à plusieurs territoires et à plusieurs lieux, pour ne citer qu'un exemple, est une configuration plus fréquente qu'on ne le croit. Cela pose aussitôt la question de la nature de la puissance publique dans ces pays exportateurs de demandeurs d'asile et de réfugiés et de leurs rapports à la problématique générale de la protection de leurs propres ressortissants, ainsi que de ressortissants étrangers ayant besoin d'une protection internationale. La question pourrait être ainsi formulée : peut-il y avoir une « politique migratoire » (immigration, flux migratoires et asile) dans des pays où l'État est faible, déliquéscent, absent, dictatorial ou privatisé ? D'où toute la difficulté à définir et à qualifier cet État. Que signifie avoir une politique migratoire lorsqu'un État ne possède pas de formes objectives, ni codifiables ni codifiées par le droit, ne compte qu'une Constitution sur le papier non contraignante et sans aucun effet juridique, ne connaît ni administrations locales ni centrale, se trouve sans réelle emprise ni contrôle sur son territoire, avec des fonctionnaires sans salaire et une fiscalité sans ressource, etc. ? Certes, tous les pays ne sont pas comparables tant dans leur histoire que dans leurs structures politiques et

économiques ; tout comme ils ne sont pas tous comparables, loin de là, dans leurs traditions en matière d'asile.

En réalité, même si elles ne sont pas explicitées organisationnellement et juridiquement, en pratique il existe des « politiques migratoires » ne serait-ce qu'en se déchargeant sur le HCR ou en appliquant des normes et des catégories produites ailleurs, principalement importées de pays développés. Il est vrai que se doter politiquement d'une « politique migratoire » et la mettre en œuvre sont deux niveaux différents. Discours et pratique (ou effectivité des pratiques) ne doivent pas être confondus. Toujours dans la même perspective, face à l'impuissance de nombreux États du Sud, le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) est une institution décisive dans la production des catégories et des identités. C'est d'ailleurs moins une organisation humanitaire – comme on le croit parfois – qu'un dispositif de gouvernement des hommes dans les lieux où il lui est donné le mandat d'intervenir. Dans le champ des identités, le HCR a le pouvoir de faire exister, d'inclure ou d'exclure. En effet, plus l'absence de l'État est manifeste, plus le HCR a de pouvoirs pour décider et choisir quelles sont les personnes qui pourront accéder au statut protecteur de réfugié.

Il faut élargir notre approche afin de mettre en relation une multiplicité d'espaces sociaux et inégaux en droit au sein d'un même territoire national. Même lorsque les droits ne sont pas explicitement refusés aux étrangers, la question se pose de leurs *conditions d'effectivité*. La protection des immigrés, des demandeurs d'asile et des réfugiés (ceux par exemple éligibles par le HCR) est-elle possible quand le droit ordinaire ne suffit pas à protéger les nationaux² ? L'enjeu de la protection ne relève pas seulement du droit ou du registre juridique. L'histoire de l'humanité est aussi une histoire de la lutte pour la construction d'un système de *sécurité sociale* (au sens large) qui veillerait à ce que les accidents de

1. Je rappelle, au passage et contrairement aux clichés en vogue, que la frontière comme enjeu de souveraineté nationale pour l'Afrique n'est pas un enjeu décisif dès lors que la très grande majorité des conflits sur ce continent sont des guerres civiles internes et non des conflits de territoires entre deux États.
2. On se reportera pour de plus amples développements sur ces questions importantes à Luc Cambrézy, Smaïn Laacher, Luc Legoux et Véronique Lassailly-Jacob (dir.), *L'asile au Sud. Un enjeu contemporain*, Paris, La Dispute, 2008 et à Smaïn Laacher, *De la violence à la persécution. Femmes migrantes sur la route de l'exil*, Paris, La Dispute, 2010.

la vie ne soient pas des accidents fatidiques. La recherche de la protection est une donnée historique et non pas naturelle. L'histoire de l'asile doit aussi se lire dans cette perspective.

Que l'on soit contraint par la force ou par la peur de quitter son pays, que l'on sollicite une protection internationale à un autre État que le sien, que l'on soit un réfugié statutaire, voire que l'on soit un « migrant exilé », dans toutes ces situations il est aujourd'hui reconnu par de très nombreuses instances nationales et internationales que nous sommes en présence de situations de traumatismes caractérisées par une grande instabilité psychologique, sociale et économique. L'errance entre les pays, les villes et les camps pour ces populations est fréquente. Bien sûr, spontanément et en s'appuyant sur le droit, c'est à-dire sur ce que l'on pourrait appeler des catégories opérationnelles classiques, on peut sans grande difficulté nommer et qualifier ces situations et ceux et celles qui les vivent : réfugiés statutaires, clandestins, réfugiés urbains, etc. Mais, au mieux, ces descriptions ne renvoient qu'à des images instantanées ; elles sont le plus souvent incapables de rendre compte de la perméabilité et des multiples passages entre ces catégories. Car l'exil n'est pas seulement un voyage entre de espaces (pays, villes, etc.), c'est aussi un voyage entre des catégories classificatoires : un jour « sans-papiers », un autre jour « demandeur d'asile », un

autre jour un « régularisé temporaire », etc. Des mots comme « immigrés », « clandestins », « sans-papiers », « migrants économiques » « faux réfugiés », etc. n'appartiennent pas seulement au registre de la langue ordinaire. Ces mots sont aussi, et probablement avant tout, des catégories d'État qui trouvent leur traduction pratique dans le droit. Ce dernier devient alors officiellement le seul qui définit les non-nationaux, les classe en ayants-droits ou sans-droits, les inclue ou les exclue de la protection, les intègre ou les écarte de la citoyenneté. De ce point de vue, il importe de ne jamais perdre de vue que le pouvoir d'État est un pouvoir producteur d'*effet de théorie* sans égal. Bien entendu, ces populations que l'on dit « sans feu ni loi » ne sont pas perçues, « accueillies » et traitées de la même manière selon qu'elles circulent ou qu'elles errent dans l'espace des pays du Sud, ou lorsqu'elles ont accédé aux territoires des pays riches.

La question migratoire, ainsi que celle de l'asile et des réfugiés, s'est beaucoup transformée depuis le 11-Septembre 2001. Pour les pays capitalistes développés, la question de l'immigration est devenue, par extension et effet d'homogénéisation idéologique, la question de l'immigration, du droit d'asile et du terrorisme. Autrement dit, depuis cette nouvelle configuration internationale, l'asile, l'immigration et le terrorisme sont pensés dans un même *seuil d'indifférenciation*.

Dix questions à Paolo Artini

–Smaïn Laacher : Pourriez-vous rappeler les principales missions de la délégation française du HCR en France ?

–Paolo Artini : Le HCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, a le mandat de protéger, assister et trouver des solutions pour les réfugiés.

Dans le contexte français, où le HCR est en activité depuis 1952, nous travaillons pour mobiliser et soutenir les réfugiés dans le monde comme en France. Au-delà du soutien financier, nous collaborons avec différents acteurs français pour faciliter l'ouverture et le maintien de voies légales pour les réfugiés, comme pour le programme de réinstallation. La France est aussi un acteur clé concernant les discussions sur la solidarité européenne dans ce domaine, comme ce fut le cas pour les réfugiés d'Ukraine, qui ont bénéficié de la protection temporaire.

Nous collaborons aussi étroitement avec les instances d'asile, et notamment l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et la Cour nationale du droit d'asile, pour assurer la qualité de la procédure d'asile. Une de nos priorités est également de travailler avec nos partenaires pour faciliter l'inclusion socio-économique des réfugiés. Les acteurs du secteur privé, entreprises et fondations, sont peu à peu devenus des interlocuteurs clés, en particulier concernant l'accès au travail pour les réfugiés. Nous travaillons enfin avec un réseau de réfugiés bénévoles qui participent à nos projets, y compris dans la sensibilisation de la jeunesse à la question du déplacement forcé.

–Smaïn Laacher : Quels sont, d'après le HCR, les principaux traits des mouvements migratoires internationaux aujourd'hui ?

–Paolo Artini : C'est une question importante, car le contexte global du déplacement forcé est très inquiétant, avec un nombre croissant d'urgences humanitaires auxquelles nous devons faire face.

Selon les estimations du HCR, le nombre de personnes contraintes de fuir a de nouveau augmenté : fin septembre 2023, elles seraient plus de

114 millions, soit 6 millions de plus qu'à la fin de l'année 2022.

Dans le monde, à la mi-2023, 52 % des réfugiés et autres personnes en besoin de protection internationale provenaient des trois pays suivants : la Syrie (6,5 millions), l'Afghanistan (6,1 millions) et l'Ukraine (5,9 millions). Ce chiffre est en constante augmentation en raison de crises qui s'inscrivent dans la durée, auxquelles s'ajoutent de nouvelles crises, qui risquent de passer inaperçues et d'être oubliées. La reprise du conflit au Soudan a déplacé presque 8 millions de personnes, dont plus d'1 million de réfugiés dans des pays tels que le Tchad, le Soudan du Sud et l'Égypte, pour lesquels le soutien à la réponse humanitaire est insuffisant.

Contrairement aux idées reçues, 75 % des réfugiés et personnes en besoin de protection sont accueillis par des pays à faible ou moyen revenu, et 69 % le sont dans des pays voisins. Les principaux pays d'accueil des réfugiés étaient la Turquie (3,4 millions de réfugiés, dont 97 % de Syriens), l'Iran (3,4 millions), la Colombie (2,5 millions, essentiellement vénézuéliens), l'Allemagne (2,5 millions) et le Pakistan (2,1 millions, en majorité afghans).

N'oublions pas, enfin, alors qu'ils comptent pour 30 % de la population mondiale, les enfants représentent 40 % des personnes déplacées dans le monde. Tandis que les femmes et les filles, qui sont souvent victimes de violence basée sur le genre, représentent près de 50 % des personnes déplacées de force dans le monde.

–Smaïn Laacher : Combien sont les réfugiés statutaires et combien sont ceux que l'on appelle les « déplacés » internes ?

–Paolo Artini : La plupart des personnes qui sont contraintes de fuir ne franchissent jamais une frontière internationale, restant déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Les déplacés internes représentent en effet 57 % de toutes les personnes déplacées de force, soit 62,5 millions à la fin de l'année 2022. Sur les six premiers mois de 2023, 6,8 millions

de nouveaux déplacements internes ont été enregistrés, dont 83 % en Afrique subsaharienne.

Dans le monde, le nombre de réfugiés qui ont franchi les frontières de leur pays pour trouver une forme de protection a augmenté de 35 % par rapport à 2021, pour un total de 34,6 millions fin 2022. Les réfugiés relevant du mandat du HCR dans le monde sont passés de 21,3 millions en 2021 à 29,4 millions fin 2022 puis à 30,5 millions à la mi-2023. C'est impressionnant.

Les phénomènes simultanés d'augmentation et de pérennisation, voire d'« enlèvement », dans la durée, des crises humanitaires exigent davantage de solidarité avec les pays qui accueillent plus de réfugiés, ce qui est un objectif prioritaire du Pacte mondial sur les réfugiés.

—Smaïn Laacher : Pouvez-vous expliquer ce qu'est le Pacte mondial sur les réfugiés et comment il est mis en œuvre ?

—Paolo Artini : Le Pacte mondial sur les réfugiés a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en 2018, avec l'objectif de renforcer les mécanismes de solidarité internationale avec les principaux pays hôtes des réfugiés à travers la collaboration de tous les acteurs concernés : donc pas seulement les États mais aussi la société civile, le secteur privé, les villes et collectivités locales, ainsi que les réfugiés eux-mêmes.

En décembre 2023 s'est tenu à Genève le deuxième Forum mondial sur les réfugiés, où tous les acteurs ont pu prendre des engagements formels, échanger et partager les bonnes pratiques, entre autres. Plus de 4 200 participants de 168 pays ont assisté au Forum en 2023, dont plus de 300 délégués réfugiés. Le Forum a vu plus de 1 600 engagements pour soutenir les réfugiés et leurs communautés d'accueil, dont 43 engagements multipartites menés par des gouvernements.

La France, pays co-parrain de ce Forum, a joué un rôle important en développant notamment un engagement multi-acteurs en faveur des femmes réfugiées. J'ai pu constater une grande participation des acteurs français au Forum, y compris de la société civile, du secteur privé et du monde académique. En

particulier, la participation de huit réfugiés experts basés en France a contribué de façon significative à la qualité des discussions et des engagements pris.

—Smaïn Laacher : Avez-vous été associé, en tant que HCR, aux discussions avec les autorités françaises sur la loi sur l'immigration et quel regard portez-vous sur le débat qui a accompagné cette loi ?

—Paolo Artini : Nous avons suivi de près le débat sur ce projet de loi « pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration » qui a commencé il y a près d'un an maintenant. Le HCR a d'ailleurs été associé aux discussions avec les autorités françaises, en particulier en participant aux consultations organisées par le ministère de l'Intérieur, tout au long de l'année, et également aux auditions à la commission des lois du Sénat, à la Commission nationale consultative des droits de l'homme et à la commission des lois de l'Assemblée nationale.

La loi a subi des transformations importantes au cours du processus législatif. Le débat public entourant les discussions et l'adoption de cette loi a été très animé et parfois en décalage avec ce qui est observé par les acteurs de l'asile. Pourtant, une gestion équilibrée et rationnelle des flux des migrants et réfugiés peut contribuer à alléger la pression sur le système d'asile, réduire les délais et simplifier les procédures. Le sujet est en tout cas éminemment complexe et méritait un débat serein, objectif.

—Smaïn Laacher : Est-ce que certains points de la loi soulèvent des inquiétudes, notamment en matière de droit d'asile ?

—Paolo Artini : La loi, dont les dispositions sont à l'examen du Conseil constitutionnel, touche beaucoup plus à l'immigration qu'à l'asile. La plupart des inquiétudes, soulevées par un grand nombre d'acteurs qui œuvrent en faveur des migrants et de la solidarité, concernent justement le volet migration.

Concernant l'asile, je voudrais attirer l'attention sur trois points qui nous interrogent.

Nous sommes d'abord particulièrement inquiets des restrictions au bénéfice de la réunification familiale, notamment pour les mineurs. Selon la loi, il ne sera désormais plus possible pour un mineur réfugié en

France d'être rejoint par ses frères et sœurs, ce qui a pourtant été introduit en 2018, plaçant les parents dans le dilemme cornélien de devoir faire le choix d'abandonner l'un ou l'autre de leurs enfants. L'enfant réfugié accompagné en France d'un de ses parents ne pourra également plus être rejoint par son autre parent au titre de la réunification familiale. Ces ajouts nous paraissent contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant, droit essentiel garanti par la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi qu'au principe général du droit international qu'est le droit à l'unité et à la vie familiale. En outre, la loi a introduit l'exclusion du conjoint et enfants du bénéficiaire de protection internationale qui ont « cessé d'entretenir des relations stables et continues » avec celui-ci, ainsi que l'ajout de conditions de ressources et d'hébergement passé le délai de dix-huit mois à compter de l'octroi de la protection, ce qui apparaît fort éloigné de la réalité concrète de l'expérience et des conditions matérielles extrêmement précaires du déplacement forcé.

Nous sommes également préoccupés par d'autres points touchant à la procédure d'asile même. La loi introduit par exemple une notion d'irrecevabilité pour les demandeurs d'asile qui bénéficient d'une « protection équivalente » dans un pays tiers. Cette notion, qui n'est pas définie dans le texte, reste difficile à saisir, et pourrait être en deçà des garanties et des droits prévus par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

Enfin, nous sommes inquiets de l'ajout de la loi excluant des personnes déboutées de l'asile des dispositifs d'hébergement d'urgence, sauf circonstances exceptionnelles, ainsi que les bénéficiaires de la protection internationale et demandeurs d'asile ne respectant pas le règlement intérieur du lieu d'hébergement, et nous souhaitons donc rappeler que des alternatives peuvent et doivent être trouvées, garantissant la dignité des personnes. C'est dans l'intérêt de tout le monde d'éviter que plus de personnes en-core soient à la rue !

Et naturellement il y a la question de ce qui va changer par rapport au fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile...

—Smaïn Laacher : Quel est l'avis du HCR en matière de remplacement de la formation de jugement à trois juges par le juge unique ?

—Paolo Artini : La procédure d'asile devant la Cour nationale du droit d'asile, qui a fêté en 2022 son soixante-dixième anniversaire, fait partie de la tradition de l'asile française, et a permis de développer une jurisprudence très avancée. Une des spécificités de cette procédure est qu'une des personnalités qualifiées qui participent aux audiences collégiales est nommée par le HCR en raison de ses compétences juridiques et géopolitiques. Cette collaboration historique a permis, je crois, de faire un bon travail pour protéger les personnes qui fuient la guerre et les persécutions.

Dans ce contexte, la collégialité a été la meilleure garantie pour assurer la cohérence et la prévisibilité de la jurisprudence et pour assurer une justice de qualité. Le croisement des questionnements et des perspectives à l'audience est essentiel pour garantir la qualité de la procédure devant la Cour, car cela permet de confronter les points de vue de trois juges de l'asile aux parcours différents et de prendre une décision qui se doit d'être juste et objective, car il faut bien comprendre l'enjeu de fond : cette décision est irréversible et porte sur la vie et le destin même des demandeurs d'asile.

Ce croisement reste utile, en particulier pour les cas soulevant des problématiques géopolitiques ou juridiques complexes ou nuancées. Il y a aussi des questions qui sont particulièrement difficiles, par exemple dans l'évaluation de la crédibilité du requérant, ou pour les demandes concernant des personnes ayant des vulnérabilités spécifiques, et pour lesquelles un regard « multidisciplinaire » peut continuer à contribuer à une justice de qualité et à prendre les bonnes décisions en matière d'asile. N'oublions pas qu'il y a de nombreux pays qui regardent de près ce modèle français dans le développement de leur propre système d'asile.

La loi prévoit également une territorialisation de la Cour, ce qui doit nécessairement s'accompagner d'une formation des juges amenés à siéger en région et des interprètes en raison du contentieux très spécifique de l'asile où l'appréciation de la crédibilité appelle une compétence irréfutable.

—Smaïn Laacher : À propos de l'asile, que précisez-vous dans les domaines du travail et de la rétention administrative ?

—Paolo Artini : L'inclusion socio-économique des réfugiés est fondamentale. L'expérience de l'accès au marché du travail des bénéficiaires de la protection temporaire des réfugiés d'Ukraine a d'ailleurs mis en lumière des bonnes pratiques dans ce domaine, qui pourraient être appliquées aux demandeurs d'asile et réfugiés en provenance d'autres pays.

Concernant la loi « immigration » et intégration, alors que le projet initial prévoyait l'accélération d'accès au marché du travail des demandeurs d'asile, cette mesure a été abandonnée alors même qu'elle constituait un levier essentiel pour une intégration réussie, dès les premiers mois, qui est pourtant un des objectifs de la loi.

Le HCR travaille avec une multiplicité d'acteurs du gouvernement et du secteur privé pour voir comment lever ensemble les freins administratifs à l'emploi des réfugiés, améliorer l'information pour les réfugiés et les entreprises et contribuer à changer le regard de façon positive dans ce domaine. Par exemple en 2023, le HCR et ICC France, avec le soutien de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR), la Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN) et « Les Entreprises s'engagent » (groupement d'intérêt public créé à l'initiative du ministère du Travail), ont mené une étude auprès des entreprises à l'échelle du territoire français pour identifier leurs besoins.

Le sujet de la rétention administrative est très différent. Comme vous le savez, le HCR recommande de privilégier les alternatives à la rétention pour tous les demandeurs d'asile, en particulier ceux qui ont des besoins spécifiques, et de garantir l'accès à des structures d'accueil appropriées pour les enfants et leurs familles. Par exemple, le principe que nous défendons est que les enfants ne devraient pas être placés en rétention dans le cadre de procédures migratoires.

Un point de la loi « immigration » et intégration qui nous interroge également, et dont les contours restent flous pour l'heure, est la rétention des demandeurs d'asile qui présenteraient des risques de fuite. Une telle mesure pourrait conduire au placement en rétention

de nombreux demandeurs d'asile qui verraient alors la qualité de l'examen de leur demande détériorée.

Un point à saluer dans la loi est la fin de la présence de mineurs de moins de dix-huit ans dans les centres de rétention administrative. Il reste néanmoins regrettable qu'elle n'ait pas été étendue à tous les lieux d'enfermement dont les zones d'attente et lieux de rétention administrative, y compris en Outre-mer, comme à Mayotte.

—Smaïn Laacher : Quel est votre regard sur le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile convenu par l'Union européenne, et en particulier sur les nouvelles procédures obligatoires aux frontières extérieures et la réforme de l'actuel Règlement de Dublin ?

—Paolo Artini : La situation actuelle des flux mixtes des réfugiés et migrants vers l'Europe nous montre une fois encore le besoin de plus de solidarité au niveau européen pour affronter ces défis et éviter des violations des droits humains. La priorité reste de sauver des vies en Méditerranée. Les États doivent renforcer leurs capacités quant au secours en mer, tout en veillant à ne pas stigmatiser le travail humanitaire des organisations non gouvernementales (ONG). Il faut prévoir aussi des mécanismes prévisibles et proportionnés pour relocaliser les personnes sauvées en mer. Surtout, il faut éviter les pratiques de *push back* aux frontières externes de l'Union européenne ainsi que les différentes tendances à l'« externalisation » des obligations de l'asile.

Dans ce contexte si complexe, le Pacte européen sur la migration et l'asile, même s'il n'est pas un instrument parfait, peut porter des réponses importantes tant qu'elles se baseront sur la collaboration entre les États. C'est le principe du partage de la responsabilité, une pierre angulaire de la solidarité internationale.

En ce qui concerne les procédures d'asile, le HCR est favorable à des procédures rapides et efficaces, mais cela ne devrait pas être fait au détriment des garanties fondamentales et d'une prise en charge adaptée des personnes vulnérables, y compris dans le contexte des procédures à la frontière. Ce qui compte, c'est avant tout d'assurer la possibilité pour les personnes ayant besoin de protection d'avoir accès au territoire.

Concernant le Règlement de Dublin, malgré ses améliorations, il faut le dire, il a été une source de souffrances pour des milliers de demandeurs d'asile. Il faudrait développer un système plus efficace et qui tienne compte des aspirations légitimes des demandeurs d'asile, comme celle d'être plus proches de leurs familles. Dans le contexte de l'arrivée des réfugiés d'Ukraine, une des clés du succès de la gestion des millions des réfugiés, dans une période relativement courte, a été le fait qu'ils ont pu se rendre là où leurs communautés et leurs familles habitaient. Cela va sans dire, mais la reconstitution de ce tissu social permet évidemment une mise en dynamique et en réseau plus efficace, vers davantage d'autonomie.

C'est également important pour le HCR d'affronter les problèmes des flux mixtes de réfugiés et migrants, selon une approche d'avantage fondée sur les « routes », c'est-à-dire les itinéraires les plus empruntés par ces personnes en mouvement (« *route-based approach* »), pour s'assurer que protection, solutions et voies légales soient disponibles pour les réfugiés tout au long des parcours et le plus tôt possible.

Nous avons par exemple constaté que la plupart des personnes qui sont dans le nord de la France à Calais pour traverser la Manche sont originaires du Soudan. En janvier 2024, plus de cinq personnes ont déjà perdu la vie dans cette traversée dangereuse, y compris un enfant de quatorze ans originaire de Syrie. Je me demande si ces vies auraient pu être sauvées si des alternatives existaient plus en amont pour ces personnes qui ont fui des situations de guerre.

Smaïn Laacher : Avez-vous des exemples de réfugiés statutaires qui se sont intégrés dans des zones non urbaines en France et ailleurs ?

Paolo Artini : Absolument, j'ai été témoin personnellement de nombreuses success stories qui, au-delà de l'anecdote, représentent une réalité incontestable, une tendance de fond.

Je me rappelle par exemple d'une visite dans un village près de Chartres où un groupe de réfugiés réinstallés en France avait été embauché avec succès par une entreprise de soudeurs. Le chef d'entreprise nous a confié que, sans leur contribution professionnelle, il aurait dû fermer l'entreprise... Néanmoins, il faut accompagner l'accès à l'emploi par toute une série de mesures pour faciliter l'accès à l'apprentissage de la langue et au logement pour préparer le terrain.

Nous espérons que le nouveau projet AGIR, un programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés déployé progressivement par le ministère de l'Intérieur sur l'ensemble du territoire français, et qui a été pensé sous différents angles (administratif, socio-économique, socio-culturel), pourra contribuer de façon significative dans ce domaine.

Souvent, c'est dans les petits villages que l'inclusion socio-économique se passe le mieux. Nous l'avons vu avec plusieurs exemples, y compris dans la période de la pandémie, comme ce fut le cas à Pessat-Villeneuve. En ce qui concerne le milieu rural, des exemples sont également cités dans la récente étude de la Délégation interministérielle à l'accueil et l'intégration des réfugiés.

Naturellement, l'inclusion socioéconomique des réfugiés dans les petites et moyennes villes ne se fait pas automatiquement : elle doit être planifiée en amont, faire l'objet de consultations régulières avec les acteurs ancrés sur le territoire et être rigoureusement accompagnée. Quand ces conditions sont réunies, on peut alors voir émerger des dynamiques d'inclusion gagnant-gagnant ainsi que de nouveaux projets et opportunités qui bénéficient à tout le monde.

Surtout, de mon expérience, dans la plupart des cas où il y a des possibilités de rencontres, les liens et relations se nouent entre les réfugiés et les communautés d'accueil et cela se passe très bien !

L'engagement des réfugiés dans la société française : une réalité avérée

– Smaïn Laacher, Alain Régnier

16 janvier 2024

La nouvelle loi sur l'immigration réorganise l'espace institutionnel qui aura à intervenir et à se prononcer sur la demande d'asile et les conditions d'existence et les trajectoires de vie des réfugiés dans notre pays. La loi, dans sa version non encore validée par le Conseil constitutionnel, introduit des changements importants dans l'examen de la demande d'asile, les conditions du regroupement familial ou bien encore les conditions posées pour l'accès aux prestations sociales. Ces réformes devront être évaluées à l'aune des défis que pose l'intégration des réfugiés dans la société française. Pourtant, comme nous nous proposons de le montrer dans le texte qui suit, très nombreux sont les réfugiés qui participent *en personne* à leur insertion sociale, économique et culturelle. L'ensemble des acteurs politiques ne doivent nullement penser que l'individu seul peut se substituer aux insuffisances de nos systèmes d'intégration sociale.

Être réfugié et s'engager dans sa nouvelle société

L'arrivée régulière dans notre pays, ces dernières années, de réfugiés, contraints à l'exil et fuyant des réalités complexes présentes sur l'ensemble des continents, fait peur et génère de plus en plus de débats haineux et xénophobes au sein de la société française. La prolifération de ces discours se cristallisant autour de la figure de « l'étranger » comme source ou conséquence des maux et difficultés sociales et économiques du pays relève davantage de l'opinion et de la croyance.

Au-delà des amalgames et des confusions ainsi générées sur le statut des personnes, il est nécessaire de mobiliser des réalités et données objectives. En effet, nous parlons ici de personnes bénéficiaires de la protection internationale. Ces femmes, ces hommes, ces enfants fuient massivement leur pays ou leur région d'origine, parce qu'ils ne peuvent y retourner « en raison notamment d'un conflit armé ou de violences ou parce qu'ils sont victimes de violations graves et répétées des droits de l'homme ». De la crise syrienne de 2015 à la chute de Kaboul en 2021 jusqu'au conflit ukrainien en 2022, c'est au total près de 500 000 personnes réfugiées qui ont été accueillies en France depuis une dizaine d'années.

Pourtant, les représentations négatives l'emportent et masquent en réalité toutes les réussites d'une politique d'accueil et d'intégration menée au quotidien à travers une diversité d'actions et de programmes déployés sur l'ensemble du territoire.

Les personnes qui nous rejoignent sont des individus dont l'existence a basculé vers l'acceptation d'une épreuve : celle de s'intégrer pour continuer à exister. L'épreuve de l'exil est nécessairement contrainte et forcée. Elle ne peut être rejetée. Résolument subie et singulière, elle impose aux personnes réfugiées d'abandonner une langue qui ne peut plus être parlée, d'accepter une profession qu'elles n'avaient peut-être jamais exercée, de quitter un toit qui ne peut plus être habité et, somme toute, de laisser derrière elles cette culture, leur culture, qui demeure incomprise et qui ne peut être que très rarement partagée.

Trop souvent, les réfugiés sont déshumanisés et renvoyés au qualificatif de « migrants », perçu de manière péjorative au sein de l'opinion. Ce n'est que lors

de drames insoutenables que certains retrouvent un prénom, quelquefois un nom, à travers des images médiatisées et permettant d'évoquer des réalités souvent inconnues ou peu considérées.

Ce parcours migratoire est de plus en plus violent et traumatisant compte tenu de la multiplication des conflits à l'échelle internationale et des difficultés rencontrées par les personnes au gré de leur traversée. Après l'arrivée en France, des semaines, des mois et même des années sont bien souvent nécessaires pour se reconstruire, se retrouver et pouvoir bénéficier d'une certaine quiétude. Passée cette première phase, le parcours d'intégration commence par l'obtention du contrat d'intégration républicaine (CIR). L'apprentissage du français est bien sûr essentiel pour permettre l'autonomie et les échanges nécessaires, mais il ne saurait être exclusif et suffire. La bonne intégration est faite d'interactions entre les réfugiés et la société d'accueil. Dans ce cadre, les réfugiés ne sont pas passifs, ils sont engagés dans tous les domaines de leur intégration et c'est lorsqu'ils deviennent eux-mêmes acteurs qu'ils parviennent à concourir véritablement à leur intégration.

Cet engagement s'incarne nécessairement dans des lieux dédiés. Il n'est pas hors sol, il existe dans un territoire, en proximité, aux côtés d'individus et d'une collectivité diverse et plurielle. Le rôle des élus locaux et de la société civile est essentiel pour créer, permettre et favoriser les conditions de la rencontre.

L'engagement évoque une multitude de significations. Il appelle à une série de possibilités d'actes, de découverte sur soi et des autres dans une perspective de droits et de devoirs. Mais s'engager, c'est aussi et avant tout s'engager vers l'autre, pour s'accomplir et donner du sens à sa vie. La force de l'engagement des réfugiés est d'autant plus forte qu'elle s'inscrit dans la construction d'une nouvelle vie loin de tout ce qui constituait son identité.

Ainsi, il existe plusieurs formes d'engagement des réfugiés et autant d'enjeux qui méritent d'être développés et illustrés par des exemples concrets. En effet, qu'ils soient jeunes volontaires en service civique, bénévoles, sportifs, artistes ou professionnels, les réfugiés ont, au travers de leur parcours d'intégration, montré qu'ils pouvaient, de manière significative, s'impliquer et agir avec et pour la société.

Afin d'illustrer l'engagement, les sujets relatifs à la jeunesse, à la culture, au sport, à l'emploi ou encore à la participation des réfugiés sont particulièrement significatifs.

Voici un tour d'horizon des initiatives mises en œuvre sur chacune de ces thématiques constituant autant de défis que de perspectives à relever pour les prochaines années à venir.

Jeunes, réfugiés et engagés au service de la collectivité

Qu'ils soient lycéens, volontaires en service civique ou étudiants, les jeunes réfugiés, durant leur parcours d'intégration, s'impliquent au sein de la société française à travers une multitude d'actions leur permettant ainsi, par leur engagement, de contribuer à une société du vivre-ensemble, enrichie par une incroyable diversité.

Programme phare créé par la Délégation interministérielle à l'accueil et l'intégration des réfugiés (Diair), le grand programme national de service civique, Volont'R, a permis, depuis son lancement en 2018, à plus de 12 000 jeunes de s'engager au service de la société, dont 1 000 jeunes réfugiés. Ce dispositif propose à des jeunes réfugiés ou étrangers primo-arrivants et à des jeunes Français, âgés de 16 à 25 ans, de réaliser des missions de service civique au sein d'associations ou collectivités. Son ambition ? Renforcer l'intégration dans la société française des jeunes que la France accueille et contribuer à changer le regard des jeunes sur les migrations. Concrètement, comment ça marche ? Qu'ils soient en binôme ou au sein d'une promotion réunissant réfugiés et francophones, accompagnés par un tuteur référent, ces volontaires accomplissent des missions allant de six à douze mois. Elles s'articulent autour des thématiques suivantes : santé, sport, solidarité, environnement, culture, éducation, mémoire et citoyenneté, intervention d'urgence, action humanitaire et citoyenneté européenne. Partout en France, au sein des structures porteuses du programme, ces jeunes réalisent chaque semaine, de 24 à 35 heures, des missions diversifiées accessibles

sans condition de diplôme : atelier d'inclusion numérique, maraudes, animation socio-culturelle ou sportive, visites auprès de personnes âgées...

Ces volontaires ont des profils diversifiés. Certains viennent de rejoindre la France après un exil long et douloureux, d'autres ont entrepris des études et s'interrogent sur leur orientation. Au-delà de ce qu'ils ont été et accompli, de leurs parcours différents, ces jeunes partagent une volonté commune, celle de s'impliquer au service de la société, de rejoindre un collectif et d'apprendre, peut-être et surtout, à se redécouvrir en tant qu'individu.

L'engagement des jeunes réfugiés s'illustre également par des actions bénévoles dans des dispositifs de mentorat étudiant ou associatif au sein des nombreuses associations présentes sur les campus universitaires.

Il s'agit, aujourd'hui, de valoriser ces expériences dans le parcours d'avenir de chacun, qu'il soit à visée académique ou professionnelle. Ainsi, le suivi post-mission, la constitution d'un réseau d'anciens engagés sont des perspectives à étoffer. Au-delà, ces actions contribuent à une forme de citoyenneté renouvelée où chacun peut contribuer de manière significative à un idéal de fraternité.

S'engager, c'est aussi créer. C'est partager un regard différent du nôtre sur le monde qui nous environne pour en imaginer un autre. C'est en puisant dans les différentes formes culturelles et artistiques et, notamment, à travers la création que les artistes réfugiés parviennent à enrichir la société.

La création artistique : une source d'enrichissement pour la société

Dans le parcours d'accueil et d'intégration des personnes réfugiées en France, la culture arbore différents rôles : elle adopte, traditionnellement, celui de concourir à la découverte de la société d'accueil à travers la visite de lieux culturels, du patrimoine, de la langue française. Mais la culture peut aussi prendre le rôle, résolument nécessaire, de révélateur et de

moteur nécessaire à une meilleure connaissance de soi et des autres.

Comprise sous le prisme des échanges avec la société à travers les pratiques et expressions artistiques, la culture permet de concourir à une cohésion sociale renouvelée, et, en mettant en avant les créations réalisées par les artistes réfugiés, elle leur permet de poursuivre leurs combats et de lutter contre les raisons qui les ont conduits à l'exil.

Cette forme d'engagement est, sans nul doute, la plus importante et pourtant c'est celle qui est souvent reléguée au dernier plan des dispositifs mis en œuvre. La culture représente une profonde source d'enrichissement pour la société française. Les œuvres d'artistes réfugiés nous touchent, nous éclairent, nous conduisent parfois nous-même à nous engager à travers le changement de regard et la compréhension des réalités relatives à l'exil. De nombreux acteurs – festivals, musées, professionnels de la médiation culturelle – se sont mobilisés ces dernières années à travers une ouverture de leur programmation à des artistes réfugiés. Nous avons tous en mémoire l'affiche de la 76^e édition du Festival d'Avignon réalisée par Kubra Khademi, artiste réfugiée afghane, qui nous invitait à nous interroger sur la manière dont le monde perçoit son pays : la guerre, les talibans, les femmes. En 2022, une cinquantaine de scènes françaises ont ouvert leurs portes à plus de 150 artistes afghans exfiltrés, illustrant l'hospitalité et la mobilisation exceptionnelle du monde du spectacle vivant en France. À l'image du Théâtre nouvelle génération à Lyon et du théâtre de Villeurbanne, qui ont décidé en août 2021 d'accueillir conjointement une troupe de théâtre composée de neuf jeunes comédiennes et d'un metteur en scène : l'Afghan Girls Theater Group. Après une évacuation difficile, la troupe rejoint la métropole de Lyon. Près de deux ans après, elle se produit en juin 2023 pour une représentation des Messagères, d'après *Antigone* de Sophocle.

D'autres domaines ont été marqués par les créations d'artistes réfugiés : le monde du cinéma ou encore celui de l'édition. On peut citer l'exemple d'Omar Youssef Souleimane, réfugié syrien, qui, après son arrivée en France en 2012 et un apprentissage de la langue française, poursuit son métier en publiant différents recueils de poèmes dans la langue de sa

société d'accueil. Des dispositifs de résidence et d'accueil sont mis en œuvre par une diversité d'acteurs culturels – citons l'Atelier des artistes en exil, les Centres culturels de rencontre situés dans des territoires ruraux, la Cité internationale des arts ou la Maison des journalistes.

À travers la culture, il s'agit aussi de favoriser les conditions de l'échange et de permettre l'accessibilité des lieux. Le Passe culture permet aux personnes réfugiées de bénéficier de la gratuité dans les lieux culturels et d'interagir avec le public à travers des dispositifs de médiation dédiés.

Une série d'actions prenant en compte les enjeux interculturels ont été lancées, à l'image du partenariat associant différentes scènes nationales autour du spectacle vivant ou encore du travail mené avec l'association Bibliothèques sans frontières sur l'accès au livre et à la lecture pour les jeunes réfugiés.

Les défis sont encore nombreux. Il est nécessaire de mieux associer les acteurs engagés au sein de réseaux structurés, de continuer à valoriser les actions des entreprises, particulièrement dans les territoires. Aussi, l'approche artistique dans le cadre de l'apprentissage de la langue française est également une piste à approfondir, en lien avec la nouvelle Cité internationale de la langue française de Villers-Cotterêts.

Si la culture permet de rassembler les individus en permettant d'aller au-delà des différences et en faisant de l'altérité une source d'enrichissement, le sport, à travers sa dimension fédératrice, peut aussi contribuer à une forme de cohésion sociale. C'est un terrain particulièrement symbolique pour les réfugiés qui peuvent ainsi poursuivre leur pratique et illustrer une autre forme d'engagement.

Le sport, métier ou passion. Un terrain d'engagement pour les réfugiés

Domaine de l'engagement physique ou mental par excellence, le sport est aussi un espace au sein duquel les réfugiés s'engagent.

C'est d'abord le cas à travers le sport de haut niveau. S'ils ont fui leur pays, les sportifs réfugiés n'ont pas laissé pour autant derrière eux leurs talents. En effet, de nombreux athlètes réfugiés poursuivent leur activité en tant que sportifs de haut niveau, à l'image de l'équipe olympique des réfugiés, dont le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) soutient 6 des 63 membres pour les Jeux olympiques de 2024 à Paris. Résidant dans vingt-trois pays d'accueil, ils participeront à la compétition dans treize disciplines différentes, comme le judo, la natation, la boxe, le cyclisme et bien d'autres. Les réfugiés concourent parfois même à des compétitions internationales sous les couleurs des pays qui les accueillent. Ce sera, par exemple, le cas d'une jeune femme afghane arrivée de Kaboul en 2021 qui fera partie de l'équipe française féminine de para-taekwondo en 2024. Concourir sous un autre drapeau que le pays qui les a vu naître et qu'ils ont dû quitter dans des conditions souvent très difficiles est un geste extrêmement fort qui témoigne de leur engagement.

L'engagement par le sport peut aussi se matérialiser dans le champ de la pratique amateur. Moins visible et médiatisé que la pratique professionnelle, le sport amateur est néanmoins très répandu sur l'ensemble des territoires. L'histoire de l'US Argy, club d'une petite ville de 610 habitants située dans l'Indre, l'illustre parfaitement. Menacée pendant l'été 2022 de fermeture en raison du départ de plusieurs joueurs, l'association sportive a évité la disparition grâce à l'inscription de joueurs réfugiés et demandeurs d'asile. L'équipe est désormais composée de sept nationalités et rencontre des succès locaux importants : elle a terminé quatrième de son championnat en 2022. Dans bien des communes, rurales notamment, cet engagement du quotidien est silencieux, mais contribue au dynamisme du tissu associatif et à des liens inédits entre les habitants au sein des régions.

Enfin, l'engagement des réfugiés par le sport se fait aussi au service de l'autre. Dans le cadre professionnel au sein d'associations spécialisées et de fédérations sportives ou à l'occasion d'une mission de service civique, de nombreux réfugiés rendent le sport accessible. Éducateurs sportifs, entraîneurs ou moniteurs, ils ouvrent le sport au plus grand nombre, des plus jeunes aux aînés, en organisant des temps

collectifs de pratique sportive. Ces activités sont créatrices de lien social et ont un rôle clé dans la prévention en santé. De nombreux programmes ont ainsi été créés pour accompagner cette dynamique. Dans le cadre de dispositifs comme le programme Splash, né d'un partenariat entre l'association Kabubu, l'organisme de formation de l'Union nationale des centres sportifs en plein air (UCPA) et l'école Thot, certains réfugiés deviennent même sauveteurs aquatiques et assurent la sécurité des équipements sportifs, des piscines et des plages. C'est cela, aussi, l'engagement des réfugiés dans le sport en France.

Entrepreneurs ou salariés, les réfugiés sont des créateurs de richesse pour la France

Pour une partie de l'opinion publique, les réfugiés sont souvent présentés comme vivant « au crochet » des Français, principalement en raison du coût des prestations sociales qui leur seraient allouées, mais aussi parce qu'ils sont parfois considérés comme responsables du chômage subi par les nationaux.

De nombreuses études sérieuses en la matière ont néanmoins démontré le contraire¹. Par leur travail, les réfugiés créent de la richesse et contribuent pleinement à la croissance de l'économie française. Tous les témoignages concordent : les réfugiés sont motivés et veulent vivre de leur travail dans le cadre de leur intégration. Cet engagement par le travail est particulièrement significatif dans les métiers dits « en tension » – l'industrie, la construction, les métiers de l'aide à la personne, la restauration ou encore la santé. Durant la crise liée à la pandémie de Covid-19, pendant le premier confinement en mars 2020 et face à la pénurie de personnel soignant, les réfugiés diplômés hors de l'Union européenne ont été recrutés en nombre par les établissements publics de santé et ont permis de contribuer très positivement à la réponse collective apportée à cette crise inédite.

Les réfugiés participent aussi à faire fonctionner les entreprises qui peinent souvent à recruter des profils

spécifiques. Indubitablement, l'engagement par l'emploi contribue au dynamisme de la société française. Pour illustrer cet apport à l'économie française, l'exemple des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) qui aident les entreprises à intégrer professionnellement des personnes éloignées de l'emploi est significatif. Rien qu'en 2022, près de 600 réfugiés ont été recrutés dans des domaines très variés, qu'il s'agisse de l'industrie, de la construction, de la logistique ou du secteur de la propreté. Soudeurs, ébénistes, carrossiers, charpentiers, carreleurs : les réfugiés jouent un rôle clé dans le tissu économique français, en particulier dans les petites entreprises.

Il faut toutefois faire plus et surtout faire mieux. Lutter contre le déclassement professionnel doit devenir une priorité et se décliner en actions spécifiques. Ce déclassement pèse aujourd'hui tout autant sur les réfugiés que sur la société française, qui ne bénéficie pas autant qu'elle le pourrait des compétences et expériences des réfugiés qu'elle accueille. Pour ce faire, l'apprentissage et l'accès à la formation professionnelle sont des outils précieux et gagneraient à être développés. On peut citer, à ce titre, le programme HOPE, mis en œuvre par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), qui propose depuis son lancement en 2017 un parcours global d'accompagnement vers l'emploi en offrant un hébergement et une période de formation linguistique et professionnelle en alternance aux personnes réfugiées. De même, la mobilisation de certains centres de formation d'apprentis (CFA), qui ont créé des « sas » à l'apprentissage, conciliant cours de français et période de stages en entreprise, constitue une piste intéressante. C'est le cas de l'École de Paris des métiers de la table (EPMT), qui a accueilli près d'une quinzaine de jeunes femmes ukrainiennes dans sa prestigieuse école en 2022.

Enfin, les réfugiés sont aussi acteurs de la création d'entreprise. Des incubateurs spécialisés existent

1. Une étude de Javier Ortega et Grégory Verdugo (« Who stays and who leaves? Immigration and the selection of natives across locations », Sciences Po et OFCE, n°20/2021, 2021) datant de 2011 a montré qu'une hausse de 10 % de l'immigration entre 1962 et 1999 avait permis une hausse de 3 % des revenus de la population locale. Un rapport de France Stratégie (« Impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance », France Stratégie, 12 juillet 2019) de juillet 2019 aboutissait quant à lui à un impact globalement neutre de l'immigration sur l'emploi local.

pour les accompagner dans ce processus, à l'image du programme dédié de La Ruche en Seine-Saint-Denis et de l'activité de la fondation The Human Safety Net, qui a permis, depuis 2017, de créer 102 structures dans des domaines aussi variés que l'artisanat, l'informatique, la restauration, la culture ou encore l'activité de conseil.

Ainsi, loin d'être un poids, les réfugiés s'engagent au quotidien à travers leur travail et concourent au dynamisme de l'économie française.

S'engager, c'est aussi participer au débat public et se placer en position d'acteur de la politique d'intégration. C'est le sens du projet de l'Académie pour la participation des réfugiés.

L'Académie pour la participation des réfugiés : une innovation, une évidence

En 2020, la Diair, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Institut français des relations internationales (IFRI) se sont associés pour créer l'Académie pour la participation des personnes réfugiées.

L'Académie renforce la participation des personnes réfugiées dans les politiques publiques et programmes qui les concernent. Elle permet aux lauréats du programme d'intégrer des instances de décisions (comités de sélection, conseils d'administration) d'organismes partenaires, qu'elles soient associatives, philanthropiques ou publiques.

À l'instar de ce qui est réalisé à Grenoble avec l'AGORA¹, l'Académie pour la participation des personnes réfugiées offre non seulement la possibilité aux lauréats de prendre la parole dans des instances liées aux domaines de l'asile et de l'intégration, mais

leur permet également de participer plus globalement à la vie de la cité. Grâce à la mobilisation des territoires, les lauréats peuvent intégrer les instances se situant au plus proche de chez eux, dans leur ville, leur département ou leur région. L'action des territoires est primordiale afin de créer des espaces de rencontre, de participation et d'échange.

L'Académie réunit ainsi des personnes aux profils et aux parcours variés. Les lauréats sont âgés de 21 à 53 ans et sont originaires de treize pays : Afghanistan, Albanie, Burundi, Éthiopie, Guinée, Palestine, République démocratique du Congo, Tibet, Turquie, Soudan, Syrie, Venezuela et Yémen.

Certains lauréats sont travailleurs sociaux, mais on retrouve également un lauréat ingénieur en génie civil, des étudiants, des professionnels travaillant au sein d'organisations ou bien des lauréats qui suivent des formations dans le cadre de leur reconversion professionnelle. Tous ont des compétences dans des domaines spécifiques, tels que le milieu juridique, le secteur médical, l'accompagnement social... La participation des lauréats à des instances techniques et professionnelles permet de les valoriser non pas dans le cadre de leur parcours d'intégration, mais davantage dans le cadre du développement de leurs compétences et expertises.

En impliquant les personnes réfugiées aux instances de décision, les mesures prises peuvent refléter la réalité du terrain. L'intégration des réfugiés passe avant tout par la possibilité pour eux de faire entendre leur voix et ainsi de participer activement à la vie de la société d'accueil.

Une troisième promotion de l'Académie sera lancée à l'occasion du Forum mondial pour les réfugiés se tenant du 13 au 15 décembre 2023 à Genève. Cet événement représente une opportunité pour la France de s'engager davantage sur la question de la participation. Deux lauréats de la première promotion de l'Académie ont été sélectionnés par le HCR pour participer au forum afin d'y représenter la France.

1. Lancée en mars 2023, l'AGORA de Grenoble Alpes Métropole réunit 16 réfugiés autour du comité de suivi du projet, dont l'objectif est d'évaluer et d'améliorer les services métropolitains existants pour l'accueil et l'intégration des réfugiés.

Conclusion

Les temps sont aujourd'hui plus difficiles pour celles et ceux qui sont à la recherche d'une protection internationale. Nous ne sommes plus, il est vrai, dans les années 1970-1980, où la question de l'asile se posait dans le cadre d'une politique bienveillante à l'endroit de militants antifascistes latino-américains et dissidents des pays alors sous le joug de l'Union soviétique. Au moins depuis les années 1990, le demandeur d'asile et le réfugié suscitent moins d'admiration et de compassion. Ce n'est pas seulement vrai pour la France. Cette remarque vaut aussi pour les pays membres de l'Union européenne. Le droit, les pratiques administratives, les procédures de demande d'asile, l'insertion sociale et économique sont autant de difficultés quotidiennes (parfois insurmontables) pour celles et ceux qui, malgré cela, ont obtenu le statut de réfugié.

Pourtant, bien au-delà des clichés et des croyances infondées et à y regarder de plus près, les réfugiés placés sous la protection de la convention de Genève de 1951 et de l'État français ne sont pas des êtres passifs, attendant aide et assistance de la puissance publique et des institutions. Nombreuses, comme nous venons de le montrer, sont les actions et les initiatives menées par les réfugiés eux-mêmes afin d'exister de nouveau socialement.

Sans projet, autant dire sans espoir, sans avenir, tous les réfugiés savent que la vie ne vaut plus la peine d'être vécue. Ces multiples formes d'engagement exercées dans le secteur social ou associatif, de personnes ayant subi de profonds traumatismes, ne sont pas seulement des actes de reconstruction de soi ;

elles sont aussi, dans le même mouvement, un acte de reconnaissance comme individu protégé par une puissance souveraine. Être reconnu comme individu à part entière est la première étape avant d'être intégré et de s'intégrer dans la société française.

On ne le dira jamais assez, lorsque des réfugiés s'engagent au quotidien dans des actions ayant pour but l'intérêt général et le bien commun, cet engagement est à sa manière une forme de reconnaissance en retour du pays ayant accordé protection et hospitalité.

Bien entendu, il reste beaucoup à faire. Peut-être, tout d'abord, inlassablement rétablir la vérité des faits quand cela est nécessaire afin de montrer que les réfugiés statutaires ne sont nullement une charge pour la société française et que ces derniers, dans leur très grande majorité, ne souhaitent nullement être un « fardeau », un « poids » – ce qui, ils le savent mieux que quiconque, renforcerait leur indignité et leur mort sociale inéluctable.

Ensuite, les efforts ne doivent jamais cesser pour promouvoir ces multiples actions impliquant des réfugiés ; et ce malgré, il est vrai, le contexte politique et les tensions qui caractérisent aujourd'hui notre société. Enfin, il importe de multiplier la mobilisation des institutions afin qu'elles contribuent, avec leurs forces propres et les champs d'action et de compétences qui sont les leurs, à l'impulsion de nouvelles actions et ainsi soutenir et garantir en pratique, socialement et politiquement, le contrat juridique et moral qui lie les uns – les réfugiés – aux autres – la population française et les institutions.

N'est-ce pas cela contracter un engagement ? Mais n'est-ce pas cela aussi faire honneur à ses engagements de part et d'autre ?

Table des matières

- 01 Préface
–**Jean-Marc Ayrault**
- 02 L’immigration, un enjeu français ?
–**Jean-Daniel Lévy**
- 18 Penser en internationaliste, penser global ? Les internationales ouvrières
et la question des migrations (années 1840-années 1940)
–**Bastien Cabot**
- 25 La gauche et l’immigration. Retour historique, perspectives stratégiques
–**Bassem Asseh, Daniel Szeftel**
- 39 Loi « immigration » : un point de bascule
–**Boris Vallaud**
- 46 Loi « immigration » : préférence nationale et remise en cause
des fondements de la Sécurité sociale
–**Jérôme Guedj, Collectif République sociale**
- 58 Face aux migrations, la solidarité européenne ou le chaos
–**Sylvie Guillaume, Chloé Ridet**
- 62 La loi « immigration » : quel impact sur les collectivités territoriales ?
–**Emma Antropoli**
- 66 L’« appel d’air » : une mécanique des fluides ?
–**Smaïn Laacher**
- 71 L’accès aux soins des étrangers en situation irrégulière en France.
Une analyse critique des projets de réforme de l’aide médicale de l’État
–**Jean-Marie André**
- 83 L’accueil des réfugiés en France : dix questions pour comprendre
–**Paolo Artini, Smaïn Laacher**
- 91 L’engagement des réfugiés dans la société française : une réalité avérée
–**Smaïn Laacher, Alain Régnier**

Collection dirigée par Laurent Cohen et Jérémie Peltier

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Les notes de la série « Asile, immigration, intégration » :

Contribution n°1 : Loi « immigration » : un point de bascule
Boris Vallaud

Contribution n°2 : L'immigration, un enjeu français ?
Jean-Daniel Lévy

Contribution n°3 : L'engagement des réfugiés dans la société française : une réalité avérée
Smaïn Laacher, Alain Régnier

Contribution n°4 : Loi « immigration » : préférence nationale et remise en cause des fondements de la Sécurité sociale
Jérôme Guedj, Collectif République sociale

Contribution n°5 : L'accueil des réfugiés en France : dix questions pour comprendre
Paolo Artini, interrogé par Smaïn Laacher

Contribution n°6 : La gauche et l'immigration. Retour historique, perspectives stratégiques
Bassem Asseh, Daniel Szeftel

Contribution n°7 : L'« appel d'air » : une mécanique des fluides ?
Smaïn Laacher

Contribution n°8 : La loi « immigration » : quel impact sur les collectivités territoriales ?
Emma Antropoli

Contribution n°9 : Penser en internationaliste, penser global ?
Les internationales ouvrières et la question des migrations (années 1840-années 1940)
Bastien Cabot

Contribution n°10 : Face aux migrations, la solidarité européenne ou le chaos
Sylvie Guillaume, Chloé Ridet

Contribution n°11 : L'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière en France.
Une analyse critique des projets de réforme de l'aide médicale de l'État
Jean-Marie André



fondationjeanjaures



@j_jaures



fondation-jean-jaures



www.youtube.com/c/FondationJeanJaures



fondationjeanjaures

Abonnez-vous !



www.jean-jaures.org

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS