

Les politiques migratoires en Europe, Amérique du Nord (USA et Canada) et au Japon

invité : Patrick WEIL

Malgré un cadre commun hérité de l'après guerre, les politiques d'immigration des Etats-Unis, de l'Europe et du Japon se révèlent à bien des égards différentes. Si le Japon reste hermétique à l'immigration (1.2 à 1.3 millions d'immigrés au Japon depuis 10 ans), les Etats-Unis, historiquement une terre d'immigration massive, ont quant à eux une politique affichée.

Des tendances aussi lourdes que la démographie, l'histoire, la géographie et la culture des états expliquent clairement de telles différences dans chacune de ces régions. Pour ne citer que le contexte géographique, les perceptions sont différentes suivant que l'état est une île ou au cœur d'un continent.

CADRE COMMUN A TOUS LES ETATS

Jusqu'à la deuxième guerre mondiale, les états nation exerçaient une souveraineté totale sur leur territoire et leur population. Leur liberté est totale quant à la délivrance de la nationalité et à la gestion des flux entrants et sortants. Ainsi, les Etats-Unis menaient ouvertement une politique de sélection par race et la France rapatriait quantité de chômeurs polonais dans l'entre deux guerre.

Ce principe d'entière souveraineté va s'érouler par les diverses évolutions juridiques et historiques après la deuxième guerre mondiale. Petit à petit vont émerger des normes qui s'imposeront à tous les états nation.

La première d'entre elle est la convention de Genève adoptée en juillet 1951. Celle-ci résulte de réticences d'accueil de réfugiés juifs allemands pendant la deuxième guerre mondiale, ainsi que de l'afflux croissant vers l'ouest de populations issues du bloc soviétique après la guerre. La convention de Genève jette ainsi les bases du statut de réfugié. Signée par la plupart des états, elle assure une obligation de protection à toute personne entrée sur le territoire et qui démontre faire l'objet de persécutions dans son pays d'origine. Toutefois cette obligation n'est applicable qu'une fois entré sur le territoire, et non à l'entrée de celui-ci. Ainsi le réfugié obtient un statut spécifique différent de tout autre immigrant dans le pays d'accueil.

L'idée de sélectionner les étrangers par nationalité fut proposée puis abandonnée par le Général de Gaulle en 1945. Dans les années qui suivent la convention de Genève, on observe une suppression progressive de la hiérarchie entre races ou nationalités pour la sélection des étrangers dans les politiques de migration. En particulier aux Etats-Unis, dès le début des années 50 Truman tentait de supprimer les quotas établis suivant l'origine nationale. Ce n'est qu'en 1965 que Johnson y parvint.

Par la suite, le droit à une vie familiale normale vient se greffer au cadre des politiques d'immigration. Cependant, ce droit ne signifie pas automatiquement droit au rapprochement familial. La priorité est évidemment donnée aux ressortissants de leurs pays. Ainsi les époux (épouse) de français(es) constituent le plus fort pourcentage d'immigrés

légaux en France : 40 000 personnes par an. Progressivement est venue la possibilité d'accepter les enfants mineurs (depuis 1970 en France et en Allemagne).

Enfin, malgré les tentatives de quelques états, il est quasiment interdit de recourir au retour forcé d'étrangers en situation légale. Ainsi le mythe d'une immigration rotatoire sur laquelle s'appuyait le modèle allemand du « Gastarbeiter » a été enterré en 1972 par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe en considérant que le renouvellement régulier du titre de séjour conduisait à sa pérennisation. En France, le président Valérie Giscard d'Estaing avait tenté de procéder au retour d'étrangers en situation légale, par aide au retour d'une part, puis par retour plus ou moins forcé d'autre part. Le but était d'atteindre le nombre de 500 000 algériens sur 5 ans. Une loi visant le non renouvellement des cartes de séjour et de travail pour les étrangers en situation légale, avec instauration de quotas par département, fut alors proposée. Les conséquences auraient été telles (convocation à la préfecture avec retrait des titres de séjour, départ des familles avec des enfants de nationalité française...) que cette opération échoue en 1980. En 1984 est votée la loi sur le titre unique du séjour qui garantit après un certain temps le renouvellement du titre de séjour quelque soit l'origine. L'aide au retour aura été essentiellement utilisée par les populations portugaises et espagnoles qui suite à la démocratisation de leur pays retournaient de toute façon chez eux.

Ce cadre commun au Japon, aux Etats-Unis et à l'Europe aboutit cependant à des situations totalement diverses.

	Demandes de régularisation (/an)	Demandes d'asile (/an)	Titres de travail délivrés (/an)
Italie	800 000	10 000	
France		80 000	6 000
Royaume-Uni			26 000

Les résultats d'un même dispositif sont donc très variables...

Comment expliquer ces différences ?

Ces différences s'expliquent par la géographie : il est plus facile de franchir des frontières terrestres que maritimes. Il existe aussi un facteur culturel: par exemple, aux Etats-Unis il est inenvisageable de se faire contrôler ses papiers d'identité en pleine rue, ceci étant ressenti comme une entrave à une des valeurs fondamentales de ce pays : la liberté. Il est donc très difficile d'évaluer la population immigrée illégale. Au Japon c'est plutôt l'inverse : le contrôle social y est très élevé, il est très difficile d'échapper à la surveillance sociale. S'il y a des irréguliers c'est donc qu'ils sont tolérés et connus par la société et les autorités (irrégulier ne veut pas dire clandestin !!).

D'autre part, la démographie est différente. En Europe, les situations sont contrastées comme le montre un rapport qui a estimé le nombre de migrants nécessaires pour maintenir la population active de chaque état. Ainsi, la population active de la France et de la Grande-Bretagne, en conservant leur taux d'immigration actuel, devrait rester globalement stable (la France ne devrait accepter que 100 000 immigrants en plus par an). L'Allemagne et l'Italie devraient au contraire s'ouvrir davantage, avec respectivement 500 000 et 400 000 immigrants en plus par an.

Tous les pays n'en sont pas au même stade de leur cycle migratoire. Dans la plupart des cas, le migrant vient « en célibataire », puis la famille le rejoint (or le conjoint peut lui aussi travailler : compensation en France du faible nombre de titres de travail accordés (6 000 /an)). On oublie que ces familles peuvent compléter la population active. Donc on ne doit pas juste comparer les flux de travailleurs, une partie de nos besoins de main d'œuvre vient au titre d'autres permis de séjour avec en particulier le regroupement familial.

Enfin, les politiques migratoires sont elles aussi assez différentes (quotas, procédures de demande d'asiles, etc), ce qui s'explique le plus souvent par le contexte de chaque pays :

Au **Japon**, les craintes principales sont les éruptions volcaniques et l'arrivée massive de chinois... Officiellement, il n'y a que 6000 immigrés irréguliers chinois... Comment le gouvernement japonais peut-il avoir un tel contrôle sur ses immigrations ? Tout d'abord, la géographie du pays (une île) facilite grandement le contrôle des frontières, élément auquel s'ajoute une surveillance sociale coutumière dans la société japonaise, dans laquelle la dénonciation n'est pas aussi mal perçue qu'en France.

En ce qui concerne l'immigration légale, il y a très peu de demande d'asile acceptées : Il s'agit de ne pas faire « perdre la face » à la Chine : d'un point de vue diplomatique, quand un ressortissant chinois demande l'asile, l'état japonais propose une procédure différente pour le régulariser, d'où un très faible nombre de demande d'asile acceptées (moins de 5 par an)

Les **Etats-Unis** procèdent eux par quotas. Certains ne sont jamais atteints (travailleurs très qualifiés), d'autres sont engorgés (regroupement familial). Il n'existe pas de quota pour les époux de ressortissants américains et les quotas pour les travailleurs qualifiés sont faibles (10 000).

Culturellement, les procédures de contrôle sont celles des pays insulaires, c'est-à-dire qu'elles n'existent qu'à l'entrée, bien que les Etats-Unis soient devenus un pays d'immigration par voie terrestre.

Pour conclure, on constate que le système de quotas est contre productif : certains ne sont jamais atteints et d'autres sont systématiquement dépassés .

L'**Italie** qui recourt aussi aux quotas, constitue l'exemple même de la défaillance de ce système. Lorsque le gouvernement modifie ces quotas, il crée un véritable effet d'annonce qui fait venir 10 fois plus de monde que ce qui est souhaité, ce qui engendre des débordements considérables. Par exemple lorsque le gouvernement italien a annoncé l'acceptation de 70 000 travailleurs non qualifiés sur un an, 800 000 sont arrivés.

Il y a eu une évolution entre la régularisation de 2004 (700 000 au total) et celle de 1998 (256 000): les roumains et les ukrainiens représentent l'essentiel de cette régularisation.

En **Grande Bretagne** , la problématique correspond à celle d'une île. La politique migratoire est de faire venir essentiellement une population blanche et qualifiée. Ils sont les seuls à ne pas avoir imposé un délai aux nouveaux ressortissants européens de l'est pour venir travailler en GB. Le nombre de réfugiés, conséquence de la politique monsieur Blair, et le regroupement familial, politique de madame Thatcher sont en baisse.

En **France** il a fallu 10 ans pour abandonner l'idée de l'expulsion en France (jusqu'en 1984) puis 15 pour abandonner celle d'immigration 0 (jusqu'à aujourd'hui). Il existe un respect

particulier de l'institution du mariage : on accède à la nationalité beaucoup plus facilement que d'en d'autres pays par ce biais.

Cependant, il y a un consensus pour des immigrés sans papier sans qualification : depuis les années 30, les naturalisés n'ont pas le droit d'accéder à certaines professions (avocats, médecins...). Il n'y a pas de dichotomie droite gauche à ce sujet, et ce avec des objectifs politiques différents. Aucun homme politique ne souhaite modifier ces questions qui sont considérées comme sensibles. La France est le seul pays à avoir mis en place un système de régularisation permanente de l'immigration clandestine. Après un certain temps on considère qu'il y a prescription et qu'il n'y a pas de poursuite : 10ans de séjour en général, 5 ans s'il existe un lien familial ou tout de suite quand on est malade. La pression pour des régularisations collectives et exceptionnelles a donc disparu...(25 000 l'an dernier). Ce système de régularisation permanente est très critiqué par la cour des comptes. Voté par la gauche en 1998, ce principe a été acté et défendu par monsieur Sarkozy notamment en 2002.

Les Etats-Unis, l'Europe et le Japon partagent des caractéristiques communes d'un point de vue politique et économique. Par ailleurs, les situations démographiques du Japon, de l'Europe et des Etats-Unis sont proches mais ne conduisent pas les gouvernements aux mêmes solutions en termes de politiques migratoires. Ceci s'explique essentiellement par des facteurs géographiques et culturels. Au sein même de l'Europe, alors que certains pays ouvrent leurs frontières pour réduire les effets nocifs du vieillissement démographique sur l'économie, d'autres, comme la France notamment, choisissent le statu quo. Tous ces pays doivent désormais penser et adapter leurs politiques d'intégration pour assurer la meilleure cohésion sociale possible et maintenir leur population active.