La régulation de la migration, un impératif pour la liberté de circulation

Gérard-François Dumont

▶ **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. La régulation de la migration, un impératif pour la liberté de circulation. Doit-on contrôler l'immigration ?, Éditions Prométhée, pp.115-122, 2009, 978-2-916623-05-4. halshs-02320836

HAL Id: halshs-02320836
https://shs.hal.science/halshs-02320836

Submitted on 19 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La régulation de la migration, un impératif pour la liberté de circulation

Gérard-François Dumont

Qu'un monde ouvert doive tendre à la libre-circulation des hommes est évidemment un objectif souhaitable. Pour montrer la faisabilité d'un tel objectif, la construction de l'Union européenne, et plus précisément celle de l'espace Schengen*, fournit l'exemple presque réussi de libre migration entre plusieurs pays. Il peut en résulter l'impression qu'il suffirait d'élargir l'ouverture des frontières réalisés entre les pays de l'Union européenne à la totalité de la planète. Toutefois, il ne faut pas omettre, comme le fait mon contradicteur, de souligner que la libre-circulation des hommes et des travailleurs ne peut se réaliser dans l'intérêt général que si sont mises en place des politiques de régulation, donc des contrôles de la migration.

La libre-circulation des hommes au sein de l'Union européenne est, on le sait, l'une des quatre libertés fondamentales que s'est fixée comme objectif l'Union, en plus de la liberté de circulation des marchandises, des capitaux et des services. Il est incontestable que les libres-circulations des marchandises et des capitaux ne peuvent bénéficier au bien commun que si elles s'accompagnent de contrôles communs, c'est-à-dire à la fois

de règles communes et d'une juridiction capable de faire respecter ces règles. Ce contrôle de la circulation des marchandises et des capitaux passe par exemple par le respect commun de normes techniques, de normes hygiéniques pour les produits alimentaires ou par des règles bancaires et financières permettant d'assurer la confiance des fournisseurs qui doivent être assurés d'être payés. En deuxième lieu, s'ajoutent des services publics qui assurent de multiples contrôles, sanitaires par exemple, pour vérifier le respect des normes par les marchandises qui ont passé les frontières. En troisième lieu, dans le cas de l'Union européenne, la Cour de justice des communautés européennes assure un contrôle juridictionnel et peut condamner un pays qui ne respecterait pas les règles communes fixées. Le besoin de contrôle et donc de régulation est également évident en matière de libre-circulation des services et l'affaire de la directive Bolkestein, dite du « plombier polonais », a donné lieu à suffisamment de débats pour attester que, lorsque le système de contrôle risque d'être insuffisant, donc susceptible de favoriser par exemple du dumping social, la libre-circulation des services est jugée inacceptable.

Même si les hommes ne sont ni des marchandises, ni des capitaux, ni des services, la question de leur libre-circulation entre des pays différents impose de la même manière une régulation reposant sur des contrôles décidés et appliqués par les gouvernements, qui relèvent de leurs tâches régaliennes. Ainsi, la libre-circulation des hommes au sein de l'Union européenne n'a été possible que parce qu'un système de contrôle a été parallèlement institué. Et un système qui n'est pas mince, puisqu'il se situe à quatre niveaux. Le premier tient à l'harmonisation des législations pour que celui qui veut émigrer dans un autre pays de l'Union européenne ne subisse pas *a priori* des handicaps qui le découragent. Citons par exemple l'harmonisation en matière de protection sociale ou de droits acquis concernant la retraite, ou encore l'harmonisation fiscale pour que

l'immigrant ne subisse pas une double imposition fiscale dans son pays d'accueil et dans son pays d'origine. Ces harmonisations donnent lieu à des contrôles et la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes n'est pas mince sur ces questions.

Un deuxième niveau de contrôle concerne la sécurité des biens et des personnes habitant dans les différents pays, qu'elles en soient originaires ou immigrantes. Il s'agit d'un contrôle policier, dénommé système d'information Schengen*, impliquant la réalisation et la contribution à un système commun d'information pour contrôler toute migration susceptible de porter atteinte à la sécurité du pays. Ce système comprend par exemple une liste de personnes, constamment mise à jour, dont l'immigration* dans l'espace de libre-circulation est interdite. L'importance de ce système de contrôle est attestée par le fait qu'il a fallu dix ans pour sa première mise en place entre la signature des accords de Schengen* en 1985 et l'ouverture de cet espace à la libre-circulation en 1995, pour seulement cinq pays à l'origine, car les autres n'avaient pas encore les outils de contrôle suffisants. Par la suite, les quatre élargissements de l'espace Schengen* à de nouveaux pays (Autriche, Italie...), accompagnés, par exemple, de la suppression du contrôle douanier aux frontières terrestres, ne se sont effectués qu'à partir du moment où les pays concernés ont acquis la capacité de contrôle de l'immigration*. En 2009, l'absence de Chypre, de la Roumanie et de la Bulgarie de l'espace de libre-circulation Schengen* tient au fait que ces pays ne sont pas jugés capables de contrôler l'immigration*. Ceci confirme combien la libre circulation et le contrôle de l'immigration* sont les deux faces d'une même pièce, question sur laquelle nous reviendrons.

En troisième lieu, la libre-circulation des hommes au sein de l'espace Schengen* suppose un contrôle judiciaire. En effet, cette libre-circulation ne peut signifier pour une personne accusée de délit ou de crime la liberté d'émigrer

tranquillement dans un autre État du même espace pour échapper à la justice de son pays. La libre-circulation passe en conséquence par l'installation d'un système judiciaire commun, et donc d'un contrôle assurant le renvoi des justiciables devant leur justice nationale, à moins de créer un système judiciaire commun.

Enfin, et en quatrième lieu, la libre-circulation n'est acceptée dans l'espace Schengen* par les pays membres, tous soucieux de la sécurité de leurs habitants et de leur territoire, que parce qu'ils ont le droit de restaurer à tout moment, si les circonstances l'exigent, un contrôle renforcé de l'immigration*. Effectivement, les pays de l'espace Schengen* ont cette possibilité qui a été mise en œuvre notamment en raison de craintes d'attentats terroristes et de besoins particuliers de sécurité, comme lors de la coupe du monde de football en Allemagne.

Bref, et selon la formule de mon contradicteur, la « construction de l'Europe est un exemple réussi de libre-circulation ». Ça l'est effectivement tout particulièrement dans le cadre de l'espace Schengen* justement parce que la mise en œuvre de cette libre-circulation s'est accompagnée de la mise en place d'un contrôle de l'immigration*, donc d'un système de régulation, comprenant toute une panoplie de mesures. Sans contrôle de l'immigration*, la libre-circulation n'existerait pas, les douaniers seraient toujours présents aux frontières et les guichets « Schengen »* des aéroports inexistants.

Dans un autre passage, lorsque mon contradicteur énonce différents chiffres pour tenter de démonter mes analyses, il faut rappeler l'élémentaire sens critique que tout professeur d'université doit enseigner à ses étudiants. Ainsi, reprenant une publication internationale, il indique que le taux d'expatriation des médecins du Malawi est de 37,9 % et celui des médecins du Soudan de 9,7 %, de tels chiffres étant susceptibles d'aider à prouver que les pays du Nord ne procéderaient que de façon très limitée à des ponctions sur les personnes

compétentes du Sud. Or, deux objections doivent être apportées. La première tient au fait qu'il convient de s'interroger sur la pertinence des chiffres annoncés. Ces derniers concernent en effet des pays dont le système statistique est très loin d'être satisfaisant ou dont le pouvoir central ne contrôle pas la totalité du territoire. La précision de telles données est donc sujette à caution. Le fait qu'elles osent avancer un chiffre après la virgule, dont la valeur scientifique ne peut être que nulle, leur enlève beaucoup de crédibilité, même si l'on ne peut reprocher à l'OCDE d'avoir essayé d'estimer le phénomène.

En tout état de cause, ces éléments chiffrés ne peuvent masquer l'existence réelle d'un certain « pillage des cerveaux » des pays du Sud par les pays du Nord. Par exemple, personne ne peut nier que l'un des facteurs d'attirance de la France pour des médecins du Sud tient à ce que l'Hexagone a défini, dans les décennies précédentes, un plafond du nombre de médecins, ou *numerus clausus*, très bas, sans prendre en compte une projection intelligente des besoins et notamment de ceux liés au vieillissement de la population. En conséquence, le système sanitaire français parvient à avoir suffisamment de médecins uniquement parce qu'il en embauche venant de pays du Sud, ce qui n'aurait pas été nécessaire sans ce *numerus clausus* insuffisant. Toutefois, le fait que des pays du Nord prélèvent des ressources humaines du Sud ne signifie pas que cela soit systématique. Ainsi, on ne peut dire qu'il y a pillage des infirmières philippines par le Nord. En effet, les Philippines forment davantage d'infirmières que ses propres besoins, selon une politique volontariste visant à les mettre sur le marché international des infirmières, où elles trouvent un emploi, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, pays d'où elles envoient des remises dans leur pays.

Par ailleurs, j'ai recouru aux statistiques de l'immigration* diffusées par l'ONU, parce qu'elles sont les seules

statistiques disponibles sur cette question pour tous les pays du monde. Contestant dans un premier temps le choix de ma source, pourtant totalement objectif et d'ailleurs inévitable faute d'alternatives, mon contradicteur présente un tableau des étrangers en France, dont l'objet implicite semble de vouloir minimiser le phénomène migratoire dans l'Hexagone puisqu'il indique des chiffres (d'étrangers) nettement inférieurs à celui (des immigrants) donné par l'ONU. Puis, après avoir décrit différentes sources statistiques, mon contradicteur conclut néanmoins que « personne n'a tort ou raison ». Mais un livre sur l'immigration* doit traiter de la problématique de l'immigration*, non de celle de la nationalité. La question centrale de l'étude des migrations internationales est une question géographique, non juridique.

Certes, il est possible d'effectuer des études sur la nationalité juridique des personnes vivant dans un pays, auquel cas il faut recourir non aux statistiques migratoires, mais à celles concernant la nationalité. Mais de telles études doivent alors examiner les grandes différences de conditions de naturalisation selon les pays. Par exemple, le pourcentage des étrangers en Arabie saoudite est aussi élevé que celui des immigrants parce que ces derniers ne peuvent y obtenir la nationalité saoudienne. En outre, il arrive que leur durée de séjour soit écourtée dans la mesure où ce pays expulse aisément, puisqu'il n'applique nullement des conventions internationales auxquelles sont attachés les pays de l'Union européenne comme la France. Si des lois semblables aux directives européennes sur le droit des étrangers et au Code de la nationalité française s'appliquaient demain en Arabie saoudite, mariant à la fois l'attribution automatique de la nationalité et les droits d'acquisition, le nombre d'étrangers dans ce pays serait beaucoup moins élevé du fait des naturalisations et, pourtant, le nombre des immigrants n'aurait nullement changé.

C'est pourquoi l'étude des migrations internationales, c'est-à-dire de la circulation des hommes au travers de

frontières internationales, est une question géographique pour laquelle le coeur statistique est celui des migrations, de l'immigration* et des données sur les immigrants. Les éventuelles statistiques d'étrangers ne sont nullement opérationnelles même s'il arrive qu'elles soient un palliatif utilisé pour se substituer à des statistiques migratoires inexistantes ou pour compléter leur insuffisance.

Faute de pouvoir relever tous les thèmes de mon contradicteur prêtant à discussion, balayons-en rapidement quelques-uns. D'abord, il me semble qu'il lui arrive de mélanger la question de l'immigration* dans des pays qui n'expriment pas le besoin d'une immigration* de peuplement, comme la France, même s'ils souhaitent être ouverts à la circulation migratoire, et dans des pays qui ressentent l'impérative nécessité d'une immigration* de peuplement, comme le Canada ou l'Australie aujourd'hui, ou de nombreux pays d'Amérique hier.

Par ailleurs, il faut l'inviter, ainsi que tous les citoyens, à visiter en France d'une part une prison, d'autre part un centre de rétention administrative, où les étrangers en situation irrégulière, bénéficiant notamment du téléphone gratuit pour le monde entier et d'une présence quotidienne d'associations financées par l'État pour les aider juridiquement, ne sont nullement confinés dans des cellules. En outre, rappelons-le, leur durée maximale de séjour est plafonnée à 32 jours, durée la plus courte de tous les pays de l'Union européenne. La différence entre ces centres et des prisons n'est pas de degré, mais de nature, tout simplement parce que la France respecte les droits des étrangers en situation irrégulière. S'il arrive que cela ne soit pas le cas, le juge peut d'ailleurs à tout moment prendre une décision contraignant l'État. Autre point, mon contradicteur s'étonne des dénominations que j'utilise pour décrire les différentes idéologies circulant sur les questions de l'immigration*, sous prétexte que mes dénominations seraient des « jugements de valeur », et donc

non fondées sur des réalités. Pourtant, les expressions périodiques de ces idéologies dans les medias sont tout simplement des faits que le chercheur se doit de prendre en compte pour analyser le contexte de la question de l'immigration*.

Au-delà de ce qui précède, mon contradicteur peut donner le sentiment de vouloir me discréditer en m'accusant d'une « crise d'anticommuniste un peu désuète », parce que j'ai simplement rappelé une vérité, l'instauration par les pays communistes du rideau de fer et de l'interdiction d'émigrer. La connaissance de cette réalité historique est impérative pour comprendre tout un pan du système migratoire mondial tel qu'il a fonctionné de la fin de la Seconde Guerre mondiale à 1989 et comment tout ce pan a connu une mutation considérable, expliquant par exemple l'importance du nombre d'immigrants chiffrés depuis par l'ONU en Russie et en Ukraine. Un expert des migrations internationales qui ne rappellerait les faits essentiels à leur connaissance pratiquerait une sorte de négationnisme.

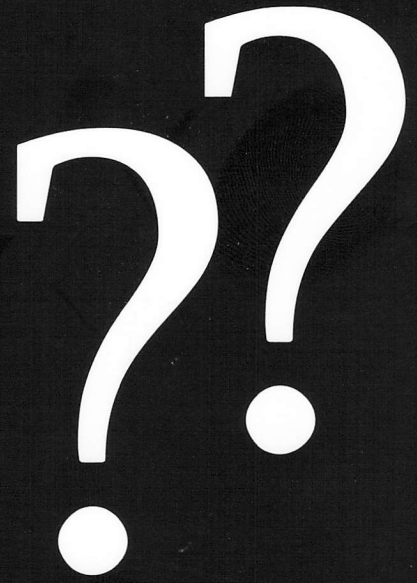
Toujours sur cette question de la spécificité de la politique migratoire communiste, mon contradicteur considère que j'ai fini « par me prendre les pieds dans le tapis » puisque cette politique migratoire ne s'accompagnait nullement d'une autre face de possibilité de circulation migratoire. En l'espèce, il me semble que c'est à lui qu'il arrive la mésaventure dont il m'accuse. Une « interdiction » totale d'émigrer, au risque d'être tué sans sommation par la police des frontières, qui étouffe toute liberté de changer de pays, et un « contrôle » qui permet de migrer conformément au système de régulation choisi démocratiquement par le Parlement, ne sont nullement de même nature. Autrement dit, dans l'URSS, l'interdiction totale d'émigrer et l'absence de migrations étaient les deux faces d'une même pièce. Dans l'Union européenne, et il convient d'insister sur ce point essentiel, le contrôle de l'immigration* et la libre-circulation en sont les deux faces.

Pour citer cette publication:
To cite this version:
Dumont, Gérard-François, « La régulation de la migration, un impératif pour la liberté de circulation », dans : Dumont, Gérard-François, Le Bras, Hervé, *Doit-on contrôler l'immigration ?*, Bordeaux, Éditions Prométhée, 2009, p. 115-122.
[ISBN 978-2-916623-05-4]

HERVÉ LE BRAS
GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT

Collection
Pour ou contre

DOIT-ON CONTRÔLER L'IMMIGRATION ?



Éditions PROMÉTHÉE