

Migrations et coopérations internationales : intégration ou exclusion ?

Au début des années 60, employeurs et gouvernants des pays riches s'en furent chercher des millions de travailleurs dans des contrées plus pauvres ; le plus souvent au sud de leurs frontières ; dans leurs anciennes colonies comme la France, ou comme l'Allemagne en Turquie, chez leurs voisins les plus proches. Des accords internationaux furent signés entre les principaux offreurs et demandeurs de main-d'œuvre.

Aujourd'hui, les pays européens continuent à affirmer leur volonté d'intégrer les immigrés déjà présents et en situation régulière sur leur territoire, mais c'est la limitation du nombre d'étrangers résidents à l'intérieur de leurs frontières qui est leur priorité affichée. Pour ne pas dire leur obsession. Les courbes du chômage se sont envolées et les opinions publiques sont devenues très regardantes à l'endroit des étrangers et des immigrés : il y en a trop ! Ici, comme pour les problèmes de réservoirs et de robinets chers aux instituteurs de notre enfance, l'efficacité passe par une double exigence : réduire le flux des entrées et augmenter celui des sorties. En termes plus diplomatiques, avec le Premier ministre Lionel Jospin, on parlera de la nécessité « de maîtriser et d'organiser les flux migratoires » (1).

Qui dit migration internationale dit existence et passage de frontières nationales. Et donc intervention d'au moins deux États. Pour contrôler efficacement les mouvements internationaux de population, il est indispensable que les gouvernements concernés se concertent et coopèrent. L'expérience montre que, s'agissant notamment des pays les plus pauvres, cette « coopération » n'est facile à obtenir ni pour limiter les entrées ni pour favoriser les sor-

(1) *Le Monde*, 16/17 nov. et 20 nov. 1997. Avant un voyage officiel à Rabat, Dakar et Bamako du 17 au 20 décembre.

ties. Pour eux, un émigré c'est avant tout un chômeur de moins et des devises en plus. L'une des questions centrales qui se trouve posée aux capitales des pays riches est donc de savoir comment les convaincre.

Et voilà comment les ministères des Affaires sociales et de la Coopération sont priés d'apporter leur concours à celui de l'Intérieur. En France, de ce point de vue, la continuité entre Charles Pasqua et Jean-Pierre Chevènement est frappante. S'agissant de flux migratoires, on en est donc venu à parler de coopération pour le développement ou d'aide pour le développement et même de codéveloppement (2).

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, ces mots ont beaucoup servi. Vaille que vaille, ils désignent encore aujourd'hui les volontés et moyens de réduire les profondes inégalités qui continuent de défigurer notre planète. Et plutôt que de les requérir pour revêtir de bons sentiments des opérations de police, il vaudrait sans doute mieux leur conserver ce noble usage. Du point de vue moral, il y a quelque corruption à invoquer les valeurs de coopération et de solidarité pour lutter contre l'immigration et donc les immigrés.

Du point de vue politique, les inconvénients de ce genre d'amalgame peuvent être lourds de conséquences. Le 12 août 1997, le gouvernement français d'Alain Juppé par ministre de l'Intérieur interposé, peut chasser les immigrés maliens réfugiés dans l'église Saint-Bernard à Paris ; un mois plus tard, le 23 septembre, il peut envoyer son ministre de la Coopération apporter aux familles de ces mêmes immigrés restées au pays, les secours de ses subventions et bonnes paroles. Mais il a perdu sur les deux tableaux à la fois, celui de l'intégration ici et celui de la coopération là-bas.

Peu ou prou tous les gouvernements des pays riches sont confrontés à ces sortes de contradictions. Dans un climat général obscurci par les nuages d'une xénophobie menaçante il y a là un ensemble de contraintes fortes, de rideaux de fumée humanitaires, d'opérations de police, de dégagements en touche et de bons sentiments. Et pour permettre le collage de tous ces ingrédients, une bonne dose d'amalgames et de glissements sémantiques.

Dans un tel contexte, il importe au plus haut point de ne pas oublier, que pour nombre de pays pauvres, c'est l'argent des émigrés et non celui de l'aide qui constitue la recette la plus importante. S'agissant de coopération internationale pour le développement ou

(2) C'est dans ce contexte qu'après avoir été rattaché au ministère de l'Intérieur, Sami Naïr a été nommé « délégué interministériel au codéveloppement et aux migrations internationales ». Il est « chargé de proposer des orientations et des

mesures visant au renforcement de la coopération de la France avec les pays d'émigration en vue de convenir avec eux, dans une perspective de codéveloppement, d'une meilleure maîtrise des flux migratoires », *Journal Officiel*, 26 avril 1998.

de la survie des régions les plus inhospitalières de notre planète ; s'agissant de maintenir ouvertes des voies de communication/péréquation entre des espaces socio-économiques très inégalitaires, c'est assurément avec eux et non pas sans eux ou contre eux qu'il importe d'agir. Ici encore, c'est la priorité à leur intégration dans la famille des acteurs de la coopération et des échanges internationaux qui est seule susceptible d'éviter les dérives les plus graves.

La coopération internationale peut être une arme contre les immigrés ; elle peut aussi constituer un espace exceptionnellement favorable à leur valorisation. Leur contribution au rayonnement de la France peut s'avérer irremplaçable.

Plus de coopération pour moins d'immigration

Cette affirmation fait l'objet d'un consensus trop large pour être honnête. Elle est basée sur des présupposés pour le moins discutables. Les politiques et programmes qu'elle a prétendu fonder ont eu des résultats décevants. Forcés ou aidés, les rapatriements d'immigrés n'ont jamais été massifs. S'agissant de réduire la « propension à émigrer », la priorité est clairement donnée au renforcement de la coopération policière. Sans doute parce que, tout au moins dans le court terme, elle est plus efficace que le développement des régions dont les immigrés sont originaires.

Un consensus très large

Sans développement des pays d'origine et donc sans coopération ou codéveloppement, pas de solution au problème de l'immigration. Voilà ce que l'on s'en vient répétant aux quatre coins du monde, à New York, La Haye ou Barcelone, mais aussi à Bamako, Rabat ou Mexico. Même les présidents Abdou Diouf (Sénégal) ou Alpha Omar Konaré (Mali) ont une fois ou l'autre brandi la menace de l'invasion migratoire pour convaincre les bailleurs de fonds de bourse généreusement délier. En France, de Robert Hue à Charles Pasqua, cette conviction semble également partagée même si elle est plus souvent proclamée « place Beauvau » que « rue Monsieur » (3).

Il n'est pas jusqu'aux partisans de « la France aux Français » qui n'estiment préférable d'aider les immigrés chez eux plutôt que chez nous. Au chapitre immigration, le programme du Front national préconise lui aussi la conclusion « d'accords avec les pays d'ori-

(3) Pour ceux qui ne seraient pas au fait des réalités françaises, le ministère de l'Intérieur est situé place Beauvau et le

ministère (délégué) de la Coopération, rue Monsieur.

gine des immigrés ». Ici, c'est le prochain lointain ou éloigné qui tout à coup, semble avoir la préférence nationale.

Dans leur désarroi, certains militants tiers-mondistes semblent eux aussi disposés à partager ce point de vue. Ce que la peur du communisme et même l'invocation des grands risques planétaires (effet de serre, sida, disparition des espèces...) ont été incapables de produire, la peur de l'immigration pourrait le fournir. Comme si la coopération et la solidarité internationales pouvaient saine-ment se nourrir de la haine de l'immigré et de l'étranger.

Des présupposés discutables

Coopérer pour limiter le nombre des entrées, c'est donc remonter encore plus haut vers la source et agir sur les raisons qui motivent ceux qui continuent de croire que les couloirs du métro parisien sont un « eldorado » (4). Il y a là en effet une sorte d'évidence et même d'impératif : donner à chacun la liberté d'aller et venir et donc aussi celle de s'installer définitivement dans la contrée qui l'a vu naître. Mais ici encore les réalités sont plus complexes.

Tout d'abord ces déclarations auraient plus de crédibilité si l'aide publique au développement des pays pauvres n'était en baisse, y compris en France et cela malgré les engagements du parti socialiste et de ses alliés avant les élections. Avec 0,27 % de leur PNB consacré à l'APD, les pays riches n'ont jamais été aussi éloignés des 0,7 % maintes fois promis dans les enceintes internationales.

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

En second lieu, il n'est nullement prouvé que le décollage économique provoque automatiquement, à court terme, une stabilisation de la main-d'œuvre. Les exemples des pays du Sud-Est asiatique tendraient même à montrer qu'il en va différemment.

Enfin et peut être surtout, s'agissant de « pression migratoire », la pauvreté n'est qu'un élément parmi d'autres. A l'intérieur des

(4) Jacques Godfrain, ministre français de la Coopération, lors de son voyage au Mali, fin septembre 1997.

frontières de la CEE, seulement un immigré sur 20 provient des pays dits les moins avancés. Et si la région de Kayes au Mali est effectivement le point de départ d'une forte émigration vers la France et d'autres destinations étrangères, elle n'est pas sensiblement plus dépourvue que bien d'autres régions sahéliennes du Burkina, du Niger, du Tchad ou de l'Éthiopie. En tout état de cause, le rattrapage des niveaux de vie des pays riches par les pays en développement demandera beaucoup de temps et d'argent.

Si avec G. Tapinos, on extrapole les taux de croissance du revenu par habitant observés entre 1985 et 1994 en Tunisie, au Maroc ou au Mali, il faudra 123 ans à un Tunisien pour atteindre le niveau de vie actuel d'un Français, 253 ans pour un Marocain et 456 pour un Malien. Rappelons qu'à ce jour celui-ci dispose d'un revenu annuel 100 fois inférieur à celui d'un Français.

Voilà pour le temps. On peut bien sûr raccourcir les délais. Mais alors, il faut beaucoup d'argent. Pour estimer les volumes financiers nécessaires à ce genre de rattrapage, il suffit de rappeler les montants budgétaires fournis par l'Allemagne de l'Ouest lors de la réunification ou ceux consentis par la Communauté européenne depuis l'adhésion par exemple du Portugal. Et encore dans ces cas précis, le « retard » n'était *a priori* pas si considérable. Certes, aujourd'hui, entre ces régions devenues économiquement, socialement et politiquement plus homogènes les mouvements de main-d'œuvre sont à la fois plus réduits et mieux équilibrés. Mais il est pour le moins exagéré d'affirmer qu'« *il suffit de regarder l'Espagne, le Portugal ou la Grèce pour constater qu'un développement rapide et la démocratisation engendrent un retour massif des émigrés* » (5).

S'agissant de régions comme l'Amérique latine ou le Maghreb, la distance à parcourir est beaucoup plus importante. C'est sans doute ce qui explique les résultats encore très limités enregistrés au chapitre de la « propension à émigrer », par les programmes d'intégration régionale mis en place par les États-Unis ou la CEE.

Dès 1964, soucieux de réduire l'afflux de « Latinos », les États-Unis avaient délocalisé des activités industrielles au sud de la frontière mexicaine. Mais les 2 000 entreprises de sous-traitance et de montage et les 450 000 emplois créés avaient été impuissants à retenir les nombreux candidats à l'immigration vers le nord. Aujourd'hui encore, le Mexique reste le premier fournisseur de main-d'œuvre étrangère aux États-Unis (6).

Trente ans plus tard, lors de la crise financière qui faillit ruiner son voisin du sud, la Maison blanche a fourni un effort encore plus important pour sauver l'accord de libre-échange nord-américain.

(5) Sami Naïr, *Le Monde*, 4 mai 1998.

(6) SOPEMI, Tendances des migra-

tions internationales, rapport annuel 1994, OCDE, Paris, 1995.

Au total, le plan international de sauvetage dont elle a pris la tête n'a pas mobilisé moins de 250 milliards de francs. Encore une fois, les 3 000 kilomètres de frontière commune entre les deux pays et les nombreux « desperados » qui traversent quotidiennement le Rio Grande ont lourdement pesé dans la détermination de Washington.

L'engagement de l'Union européenne dans la voie de l'intégration régionale avec son flanc sud a été à la fois plus modeste et plus tardif. La conférence euro-méditerranéenne de Barcelone de décembre 1995 pourrait marquer un pas décisif en ce sens. Même si au regard des objectifs (création d'une zone de libre-échange en 2010) les moyens promis restent modestes (30 milliards de francs).

« Développement/migration », tel est l'intitulé d'un programme lancé conjointement par le ministère français de la Coopération et celui des Affaires sociales (septembre 1995). La vallée du fleuve Sénégal en est la cible géographique. Les ressources financières sont limitées (5 millions de FF pour 3 ans) et les résultats aussi. Mais les objectifs affichés sont très ambitieux : « accompagner des migrants qui rentrent au pays » et « permettre aux populations restées sur place de s'y stabiliser ». Cela s'appelle faire d'une pierre deux coups !

Coopérer pour limiter les entrées

Immigration zéro ! tel est l'irréaliste slogan autour duquel les responsables politiques français ont un moment semblé pouvoir s'accorder. Puis les conseillers de Charles Pasqua ont eux-mêmes situé aux environs de 110 000 le nombre d'étrangers officiellement admis en 1994 à s'installer dans l'Hexagone (7). En 20 ans, les entrées régulières ont été divisées par trois. S'agissant de postulants originaires de la CEE, la solennité et l'ancienneté des engagements déjà pris au chapitre de la libre circulation des personnes interdisent tout espoir d'« amélioration » des statistiques.

C'est donc du côté des postulants provenant des pays tiers et en premier lieu des pays en développement que les admissions ont été fortement réduites. De 1990 à 1994, elles ont chuté de plus de 100 000 à moins de 60 000. La baisse affecte toutes les catégories de demandeurs (étudiants, femmes et enfants au titre du regroupement familial) mais elle est particulièrement forte pour les travailleurs salariés et les réfugiés.

Outre ces entrées officiellement acceptées et recensées, il y a les arrivées de clandestins. L'accueil qu'ils ont réservé au dispositif mis en place par Chevènement pour leur régularisation peut fournir des indications sur leur nombre. Début 1998, d'autres sources

(7) J.-Cl. Barreau, *Libération*, 1^{er} oct. 1995.

avancent le chiffre de 300 000. L'Office des migrations internationales estime au 30 avril 1998, que l'Europe compte 3 millions de clandestins. Contre 1,8 million en 1991.

Au niveau de la CEE, l'espace Schengen a déjà créé un premier filet de protection avec l'institution de « pays tiers sûrs ». Ce sont des pays limitrophes de la CEE. Souvent dans l'espoir de siéger demain dans le club finalement très fermé des membres à part entière de la communauté, ils acceptent dès aujourd'hui de mettre en œuvre certaines de ses exigences. Dans le cas où un demandeur d'asile a par exemple transité par la Pologne avant d'être finalement débouté par l'un des gouvernements de l'espace Schengen, il sera automatiquement « réadmis » en Pologne.

De quoi responsabiliser, comme on dit, les autorités et d'abord la police de Varsovie. C'est finalement elle qui est sommée de se porter garante de l'admissibilité aux critères de Schengen, des demandeurs d'asile ayant mis le pied sur le territoire polonais. Pour l'aider dans cette tâche, les accords de réadmission prévoient un volet coopération incluant une aide technique et financière (8).

De son côté, l'Espagne a signé avec le Maroc (13/02/92) un accord de « reprise » du même genre. Les autorités chérifiennes s'engagent à reprendre tous les étrangers qui, après un passage sur le sol marocain, sont irrégulièrement entrés en Espagne. Mais il a fallu attendre près de 4 ans (le 20 décembre 1995) pour que Rabat accepte de réadmettre 65 immigrés d'Afrique subsaharienne ayant transité sur son territoire avant de pénétrer illégalement en Espagne. Ce long intervalle a été utilisé pour détailler à la hausse le montant des contreparties obtenues par le royaume chérifien : diverses améliorations de la situation des Marocains en Espagne et aussi réduction de la dette extérieure. La conférence euro-méditerranéenne de Barcelone (27 et 28 novembre 1996) étant venue opportunément offrir aux douze pays de la rive sud de la Méditerranée, l'occasion de monnayer leurs réticences à voir figurer dans la déclaration finale la mention officielle de leurs responsabilités « pour la réadmission des émigrés illégaux ».

A Madrid et ailleurs, le gouvernement ne cesse de se plaindre du peu d'empressement de la police marocaine dans la lutte contre l'immigration clandestine. Et celle-ci a quelque raison de rétorquer avec un officier de police de Rabat : « L'Europe veut qu'on soit le gendarme de l'Afrique mais ne nous en donne pas les moyens ». Ce qui n'empêche nullement le secrétaire d'État à l'Intérieur L. Calvo de rechercher un accord du même type avec l'Algérie (9).

Sur place, à Bamako, la mission parlementaire française

(8) Outre la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovénie, la Suisse ont signé des accords de réadmission, le plus souvent avec l'Allemagne.

(9) *El País*, 06 avril 1997 et 18 juin 1997.

conduite par Xavier Deniau, s'est elle aussi préoccupée des « nombreuses interventions » dont les services consulaires français sont l'objet, du foisonnement de faux papiers d'identité et de l'efficacité de la coopération policière (10).

A Londres, le gouvernement de Tony Blair a fait ses comptes : placés dans un aéroport « à risque » comme New Delhi, cinq fonctionnaires de « liaison aérienne » compétents coûtent certes plus de 5 millions de francs français, mais ils ont empêché l'arrivée à Londres de 450 demandeurs d'asile supplémentaires. Or le traitement de ces demandes aurait entraîné une dépense vingt fois plus importante (11).

Ici, il conviendrait de mentionner enfin les peines encourues par les transporteurs et notamment les compagnies aériennes qui ont le tort d'embarquer des personnes qui ne sont pas en règle avec la législation de leur pays de destination. En France, la loi du 26 février 1992, prévoit des amendes pouvant aller jusqu'à 10 000 francs par passager non muni des documents requis pour l'entrée sur le territoire. En trois ans, 5 000 procès verbaux ont été dressés dans les seuls aéroports français. Premières victimes : Air France et les passagers d'origine africaine. Mais devant les tribunaux, la compagnie fait valoir que ses responsabilités et compétences en matière de police ont des limites (12).

La compagnie néerlandaise KLM refuse elle aussi de payer les amendes (5 000 florins, soit environ 18 000 francs français). Notons ici que, suite à de nombreux incidents violents, les compagnies aériennes ont plusieurs fois manifesté leur réticence à embarquer des expulsés sur des vols réguliers. Sur Air France par exemple, depuis le 27 avril 1998, la présence policière a été renforcée : en règle générale, 9 policiers pour 3 clandestins reconduits, mais sur les vols vers Bamako 4 policiers accompagnent un clandestin. La destination Bamako est jugée particulièrement dangereuse. Notamment depuis qu'un vol spécialement affrété par le ministère de l'Intérieur a été incendié et partiellement détruit sur l'aéroport de la capitale malienne. Il avait 77 clandestins et 42 policiers à bord (le 27 février 1997).

Coopérer pour multiplier les sorties

Certains retours sont volontaires et s'effectuent en dehors de toute intervention spécifique des autorités du pays d'accueil ou d'origine.

D'autres sont contraints. Ils sont le fait d'immigrés en situation

(10) Xavier Deniau, *Migrations et développement au Mali*, rapport n° 3052. La mission s'est déroulée à Bamako et dans la région de Kayes, 12 au 17 septembre 1997.

(11) *The Guardian*, 27 octobre 1997.

(12) *Le Monde* 18 juin 1997.

irrégulière et requièrent une intervention des forces de l'ordre du pays d'« accueil ». Ce sont les expulsions ou les reconduites à la frontière. D'autres sont aidés ou encouragés, notamment par des mesures financières. Ils sont généralement le fait d'immigrés en situation régulière (réfugiés ou non).

Nous nous intéressons ici à ces deux dernières catégories de retours. Dans la pratique, les différences entre certaines formes d'encouragement et la contrainte pure et simple sont relativement indiscernables. C'est le cas lorsqu'un immigré en situation irrégulière refuse de bénéficier d'un dispositif d'aide au retour.

En 1995, la police française a interpellé près de 50 000 immigrés en situation irrégulière. Seulement 10 000 reconduites à la frontière ont été effectivement réalisées. Soit un peu moins qu'en 1993. Et légèrement plus qu'en 1997. A Londres, pour faire taire les insinuations de la presse qui parle de 50 000 clandestins fichés par la police, le nouveau ministre de l'Immigration Mike O'Brien a accusé l'ancien gouvernement conservateur d'avoir fait montre sur ce dossier d'une coupable faiblesse. Il a promis quant à lui, d'appliquer toutes les décisions qui seraient prises (13). Au dire de Charles Pasqua, et il est expert en ces matières, ce genre de promesse est tout simplement impossible à tenir (14).

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

Le gouvernement espagnol a payé 50 000 dollars (environ 300 000 francs français) à la Guinée-Bissau, en échange de l'admission de 50 Africains immigrés clandestinement en Espagne (15). Dans les premiers jours de septembre 1997, le gouvernement gambien a finalement refusé pour sa part de se laisser forcer la main par les autorités suisses. Au motif qu'aucun ne parlait l'une des langues locales il a refusé d'admettre sur son territoire les cinq demandeurs d'asile déboutés que les autorités de Berne avaient un peu trop rapidement mis dans un avion à destination de Banjul. Ils étaient accompagnés d'un médecin et de 8 policiers. Au retour sur le sol suisse, la durée maximale de leur détention étant écoulée, ils ont été remis en liberté. Coût total pour le contribuable helvétique : 1 600 000 francs français (16).

(13) *The Daily Telegraph. The Guardian*, 16 et 17 juin 1997.

(14) *Le Monde*, 17 juillet 1998.

(15) *El País*, cité in *Courrier international*, 10 octobre 1996, Paris.

(16) *La Tribune de Genève*, 12 septembre 1997.

Alors qu'il s'apprêtait à rapatrier des demandeurs d'asile somaliens le ministre danois de l'Intérieur s'est vu reprocher par un député le coût exorbitant de cette opération : 50 millions de francs français pour 60 personnes.

En septembre 1997, les Pays-Bas ont, de leur côté, payé 50 millions de francs français pour la réadmission de 800 Éthiopiens.

A La Havane, la loi prévoit que tout Cubain se rendant à l'étranger sans autorisation commet une infraction et doit payer une amende proportionnelle à la durée de son absence. Trouvant cette exigence infondée, le gouvernement suédois n'a pu faire réadmettre par le gouvernement de Fidel Castro, le millier de Cubains déboutés du droit d'asile et résidant sur son territoire.

En visite au Danemark pour négocier les termes d'un accord de réadmission assorti d'un programme d'aide au développement, le secrétaire d'État somalien à la Reconstruction s'est publiquement interrogé sur la liberté de choix laissée à ses compatriotes. Il a même déclaré qu'ils étaient « menacés comme les juifs pendant la seconde guerre mondiale » (17).

Le ministre allemand des Affaires étrangères K. Kinkel a proposé de supprimer l'aide publique au développement en faveur des pays qui refuseraient de réadmettre leurs ressortissants (18). Et puisque les centres d'accueil pour les clandestins coûtent moins cher dans les pays en développement qu'en Allemagne, monsieur Spranger le ministre de la Coopération et du développement a proposé de les délocaliser là-bas.

On le voit le ton monte et les ressources de la coopération internationale restent malgré tout limitées.

Les associations non gouvernementales sont souvent associées à l'exécution de programmes de ce genre. Et il arrive qu'elles en critiquent le bien fondé ou les conditions d'exécution. Au risque de se voir privées de subventions (19).

En France les dispositifs d'aide au retour ou à la réinsertion ont beaucoup évolué selon les époques. En 1977, le gouvernement de Raymond Barre donne 10 000 francs français à tout travailleur immigré décidé à quitter le territoire national. Après 1981, la gauche triplera l'indemnité de départ et l'adossera à des conventions avec des entreprises en restructuration, notamment du secteur automobile. En 1984 est instaurée une aide à la réinsertion dans le pays d'origine (20 000 francs français). Elle est gérée par l'Office des migrations internationales et destinée aux immigrés victimes du chômage.

En 1991, s'ils acceptent de repartir volontairement, les débou-

(17) *Jyllands-Posten*, 15 novembre 1997.

(18) *Leipziger Volkszeitung*, 28 octobre 1997.

(19) Cf. l'exemple de Caritas Autriche, *Der Standard*, 17-24 mai 1997.

tés du droit d'asile se voient offrir les billets d'avion et une prime de 1 000 francs français par adulte.

En 1995, Charles Pasqua, le chantre de l'immigration zéro et des charters pour immigrés, se fit le promoteur d'un projet peu banal : faire sortir des Sahéliens de leur clandestinité à Paris pour les transformer en autant d'agents d'entretien de motopompes et moulins à mil dans la vallée du fleuve Sénégal. Et cela en lien avec la RATP et le comité Immigration Développement Sahel. Moins de 10 clandestins acceptèrent l'offre. Les associations d'immigrés estimèrent qu'il n'était pas de leur responsabilité de « donner » des clandestins au ministère de l'Intérieur. Même contre la promesse de quelques régularisations. Mais à Paris et à Bamako, cela avait occasionné pas mal de titres étonnés et louangeurs dans la presse.

En septembre 1995 intervient le programme Développement Migration. Parce qu'il prétend réduire la pression migratoire par le développement local des régions d'origine et diminuer le « stock » immigrés dans les pays d'accueil, nous l'avons déjà évoqué. Ajoutons que les attendus du document de présentation disqualifient sans aucune nuance l'action menée par de nombreuses associations d'immigrés sahéliens demeurant en France en faveur de leurs familles restées au pays. Fin 1997, 17 projets individuels ont été financés au Sénégal et 220 au Mali (20).

Enfin, en 1998, les immigrés en situation irrégulière qui n'ont pu satisfaire aux exigences de la circulaire Chevènement, se voient proposer une indemnité de 4 500 francs français, s'ils acceptent de bon gré « l'invitation » qui leur est faite de quitter le territoire national.

Globalement, ces divers dispositifs sont loin d'avoir comblé les espoirs de leurs promoteurs.

Entre 1984 et 1989, moins de 40 000 Maghrébins (y compris les femmes et les enfants des travailleurs) en ont profité. Au dire du ministère de la Coopération lui-même, l'aide publique à la réinsertion proposée aux immigrés « a rapidement épuisé ses effets ». Par exemple, si, en 1984, elle concernait 550 Maliens, en 1993 un seul ressortissant de ce pays avait bénéficié de ce programme.

Quant à l'efficacité économique ou sociale des projets de réinsertion, elle est loin d'être établie. Le constat de la commission parlementaire conduite par Xavier Deniau est sans appel : « *Les personnes qui viennent de vivre plusieurs années à chômer ou dans des tâches peu épanouissantes et qui de surcroît se retrouvent dans une situation d'échec au point d'être poussées à rentrer ne sont pas des entrepreneurs* ».

(20) Nicole Martin, in « Les relations avec les pays d'origine », *Après demain*, p. 33-37, Paris, janvier-février 1998.

« La fuite des élites est la forme nouvelle du pillage du tiers-monde ». Avec S. Naïr (21), on peut *a priori* estimer que souvent très qualifiés, les cadres immigrés au Nord seraient plus utiles au développement de leur pays d'origine. Mais la dénonciation de ce scandale dure depuis une bonne quarantaine d'années et de nombreuses organisations internationales (CEE, Nations unies, OMI, etc.) ont mis en place des programmes souvent coûteux destinés à convaincre ces cerveaux de retourner là où ils sont le plus nécessaires. Mais ici encore les résultats ont été très limités. Notamment parce que, dans nombre de pays pauvres, les surdiplômés au chômage sont déjà très nombreux.

Aux Pays-Bas, pour l'année 1996 selon le rapport du Fonds d'assurances sociales, seulement 26 immigrés ont demandé à profiter du dispositif d'aide au retour.

Et il n'est pas sûr que l'augmentation des encouragements financiers ou une détermination accrue des partenaires politiques produiraient des résultats bien meilleurs. Au lendemain de la réunification allemande, le gouvernement de Bonn n'a pas voulu renouveler les contrats de travail des 40 000 Vietnamiens qui avaient été accueillis par la RDA. Le chancelier Kohl avait même fait de leur réadmission par Hanoi la condition d'une amélioration des relations entre les deux pays. Le 21 juillet 1995, un accord fut donc signé : Hanoi s'engageait à réadmettre ses 40 000 ressortissants avant l'an 2000. Moyennant quoi l'aide au développement était rétablie. Avec un premier versement de 700 millions de francs français. Deux ans plus tard seulement 3 200 Vietnamiens ont effectivement quitté le territoire allemand : 2 500 de force et les autres de leur plein gré, Bonn et Hanoi se renvoyant la responsabilité de ces retards.

Dès 1992, Edwige Avice, alors ministre de la Coopération, l'avait constaté, non sans quelque amertume : « *Nous avons commencé à mettre en œuvre des projets de développement pour que des migrants puissent se réinstaller de façon correcte au Sénégal ou au Mali. Encore faut-il que ces politiques soient acceptées par les intéressés* » (22). Depuis, le malentendu n'a fait que s'aggraver. Les immigrés ont la conviction que les pays riches ne pensent aux pays pauvres que pour les y refouler.

Pour eux, les invocations du développement, du codéveloppement, de l'aide publique ou privée, de la coopération sont autant d'habillages « humanitaires », destinées à camoufler des opérations de police. Ou, au mieux, un marchandage qui, en termes abrupts s'énonce ainsi : combien valent les titres de séjour d'un immigré en situation régulière ? Combien vaut la non-résistance d'un immi-

(21) *Le Monde*, 5 mai 1998.

(22) *Le Monde*, 22/23 mars 1992.

gré en situation irrégulière ? Étant entendu qu'ici et là, il s'agit d'indésirables.

N'y a-t-il pas des immigrés désireux de retourner dans leur pays ? Si, il y en a. Et il est souhaitable de les aider, dans toute la mesure du possible à réaliser leur projet. Comme il n'est pas douteux que de nombreuses associations immigrées seraient prêtes à collaborer avec les autorités françaises pour faciliter des démarches de ce genre. Hélas, le climat actuel est trop profondément pollué par le rejet de l'étranger. Il faut donc commencer par restaurer son image, le traiter en partenaire et non en ennemi, le considérer comme un atout et non comme un handicap.

Nul besoin de « se forcer » pour ce faire. Il suffit d'ouvrir les yeux et d'accompagner des tendances qui sont déjà à l'œuvre entre les ruelles de notre petite planète.

Les immigrés : un atout pour le rayonnement international de la France

Les immigrés originaires des pays les plus inhospitaliers de la terre font chaque jour la preuve d'une intense préoccupation pour la survie et même le développement de leurs régions d'origine. A titre individuel ou organisés en associations, ils maintiennent avec « ceux qui sont restés au pays » un flux de relations extrêmement denses. Et ce flux est beaucoup plus résistant à l'usure du temps que certains affectent de le croire. Jamais par exemple, aux États-Unis, les Afro-Américains n'ont été aussi actifs sur le terrain de la solidarité avec le continent de leurs lointaines origines.

Il y a bien sûr les transferts financiers. Pour de nombreux pays pauvres, l'argent des émigrés constitue la première source de devises. En 1995, toutes nationalités confondues, les immigrés résidant en France ont transféré vers leurs pays d'origine 15 684 milliards de francs. Dont 6 en direction du Maroc, 2,5 en direction de l'Algérie, etc. (source Banque de France). Selon le rapport 1993 sur la population dans le monde du fonds des Nations unies pour la population, les salaires rapatriés chaque année peuvent atteindre 70 milliards de dollars. Pour moitié ce sont des transferts Nord-Sud. Mais les immigrés ne sont pas que des fournisseurs d'argent : chevauchant des espaces socio-économiques souvent très disparates, ils sont des passeurs exceptionnellement motivés de marchandises, d'informations, de valeurs et de savoir-faire. Pour tous les acteurs de la Coopération internationale, ils doivent devenir des alliés.

Certaines associations de solidarité internationale des pays riches, comme le CCFD en France ou Novib en Hollande ont déjà largement défriché ce nouveau territoire. Les collectivités territo-

riales sont encore plus nombreuses à s'être engagées dans une politique d'intégration ou tout au moins de prise en compte des immigrants dans leurs programmes de coopération internationale. De ce point de vue, les actions conduites en direction de la vallée du fleuve Sénégal sont parmi les plus nombreuses et les plus significatives : citons parmi beaucoup d'autres le San d'Évry, la ville de Montreuil, Essonne Sahel, la région Nord Pas-de-Calais, la ville de Saint-Denis, la région Île-de-France, le conseil général de la Drôme, etc. Autour notamment de l'association Migration développement, des réseaux d'associations et de collectivités territoriales se constituent également en direction du Maroc.

Du côté des pouvoirs publics, les évolutions ont hélas été beaucoup plus lentes. Même lorsqu'elles sont officiellement déclarées à la préfecture et tout à fait légalement constituées, même lorsqu'elles disposent de plusieurs centaines de milliers de francs de fonds propres, les associations d'immigrés ne sont toujours pas éligibles aux financements publics de la coopération française. Aux Pays-Bas, par exemple, les associations de Capverdiens sont reconnues depuis 1972 et au Canada, les associations de Haïtiens, depuis encore plus longtemps (23).

Mais là aussi des évolutions sont perceptibles : les immigrants maliens ont finalement conquis le droit de siéger en tant qu'observateurs à la très officielle et annuelle commission mixte franco-maliennne. De même la commission Coopération développement (elle est présidée par le ministre de la coopération et rassemble des représentants des pouvoirs publics et des associations de solidarité internationale) a décidé d'organiser en son sein une représentation des associations d'immigrés actifs dans le champ de la solidarité internationale. Les assises de la coopération internationale (Paris, 18 et 19 octobre 1997) ont fait aux immigrants une place aussi inédite qu'encourageante. Certaines entreprises, notamment les plus actives à l'exportation, commencent à s'intéresser aux atouts spécifiques détenus par les immigrants en termes de familiarités culturelles (langues, religions, coutumes...) ou de relais dans certains réseaux d'influence. Un peu partout en Europe, des banques se montrent attentives aux exigences linguistiques, religieuses ou morales des communautés immigrées. Et l'on pourrait ici multiplier les exemples.

Dès lors une série de mesures extrêmement concrètes pourraient être mises en œuvre (24). En voici quelques-unes :

(23) M.-H. Lebercier et H. Schneider, « Les migrants partenaires du développement », OCDE, Paris, 1996. Sur tout cela, on pourra aussi consulter les différentes publications de l'Institut Panos, le numéro spécial de *Migrations et sociétés* inti-

tulé « Économie solidaire et migrations », Paris, avril 1998.

(24) Certaines font partie des propositions du nouveau délégué interministériel du codéveloppement et aux migrations internationales.

1. Concernant le droit de s'associer, la législation française ne fait aucune différence entre Français et étrangers. On ne voit pas pourquoi les associations immigrés ne sont pas éligibles aux financements de la coopération publique française. Et cela dans les mêmes conditions que les associations de solidarité internationale composées de citoyens français. A ce propos, certains ont pu parler de « racisme administratif ». En vérité, le raisonnement qui sous-tend cet état de fait est tout à fait clair : les Maliens soucieux de développer leur pays sont et doivent être au Mali. S'ils veulent avoir des contacts avec la coopération française, qu'ils s'adressent à sa représentation locale à Bamako. S'ils sont en France, ils doivent tout faire pour s'intégrer et le ministère des Affaires sociales est là pour les aider. Hélas, cette répartition des rôles n'est pas propre à la France !

2. Les collectivités territoriales et les associations actives sur le terrain de la solidarité internationale devraient être encouragées par les pouvoirs publics à collaborer avec les associations composées d'immigrés. De même, les pouvoirs publics devraient encourager la mise en place et le fonctionnement de dispositifs de coopération qui, au bénéfice d'une région déterminée, regrouperaient des associations immigrés, des associations de Français et des collectivités territoriales. Divers dispositifs de ce genre ont déjà fait leur preuve au Canada et aux Pays-Bas notamment.

4. Les compétences spécifiques des immigrés – connaissance des langues, coutumes et cultures ; insertion dans des réseaux de relations et d'influence – devraient être mieux valorisées par les organismes publics, les associations et les entreprises tournés vers l'international. Depuis plusieurs années, le conseil régional d'Île-de-France et l'Institut Panos unissent leurs efforts pour mettre à la disposition de divers acteurs sociaux ou économiques du Mali des immigrés originaires de ce pays et ayant acquis en France des compétences spécifiques. Il s'agit de missions d'assistance technique de six semaines.

Dans le même ordre d'idées, citons encore l'exemple du réseau Caldas. Basé à Bogota, il associe 800 experts colombiens dispersés dans 25 pays étrangers. Par ce biais, la Colombie peut, à moindre frais et efficacement, mobiliser des compétences qu'elle est incapable de rapatrier ou de maintenir chez elle.

5. Le départ d'un immigré ne devrait pas automatiquement entraîner la restitution de son titre de séjour dans le pays d'accueil. Pour certaines catégories d'immigrés, cette obligation est particulièrement dissuasive, notamment pour ceux qui envisagent de retourner dans leur pays pour y refaire leur vie ou y prendre partie ou totalité de leur retraite : nul doute que beaucoup repartiraient s'ils étaient assurés de pouvoir à tout moment revenir visiter leurs enfants et petits-enfants.

6. En lien notamment avec les banques, des moyens importants devraient être mobilisés pour améliorer la collecte, l'acheminement et la valorisation de l'épargne des immigrés. Même si elles n'ont pas donné tous les résultats espérés, les tentatives faites par le patronat et le gouvernement allemands en direction de la Turquie nous semblent ouvrir des perspectives qui restent encore à explorer.

7. Le développement des pays pauvres passe notamment par une augmentation de leurs recettes d'exportation. Dans les pays riches, les immigrés représentent et des relais et des segments de pouvoir d'achat qui pourraient être utilement mobilisés pour accroître l'importation de certains types de produits. Aux États-Unis, divers opérateurs s'intéressent à l'activation de ce genre de synergies entre l'Afrique et les Afro-Américains.

Un immigré peut donc être utile à son pays d'origine sans nécessairement y retourner définitivement et l'efficacité de l'aide au développement ne se mesure pas au nombre d'immigrés qu'elle empêche de venir chez nous ou en fait déguerpir. Insensiblement, les pays riches en sont venus à perdre de vue ces vérités toutes simples. La gestion des flux migratoires est devenue de plus en plus exclusivement policière.

Introduire de la flexibilité là où les États, les frontières et les peurs élèvent des murailles. Remplacer ces murailles par des portes dotées de charnières en bon état. Accepter qu'entre le tout-noir et le tout-blanc, il y ait de larges zones grises. Cultiver les voies de communication, péréquation et communication entre des territoires dramatiquement contrastés. Se méfier des purificateurs et classificateurs. Voilà les défis à relever !

En France, une conception très particulière de l'intégration s'est peu à peu imposée. Celle du tout ou rien. Ou bien la rupture des liens avec le pays d'origine est totale et immédiate et elle aboutit dans les plus brefs délais à une naturalisation. Ou bien il s'agit simplement d'une main-d'œuvre saisonnière. Ce genre de présupposé a pour conséquence une disqualification radicale des immigrés sur le terrain où ils se sentent le plus à l'aise et le plus intimement concernés ; à savoir celui des relations du pays d'accueil avec leur pays d'origine. L'exigence d'une telle amputation n'est sans doute pas le meilleur moyen de faciliter leur intégration. Ni même de laisser ouverte la possibilité d'un retour au pays qui les a vus naître. Et elle constitue à coup sûr un manque à gagner pour tous les Français préoccupés du rayonnement international de leur pays.

Charles Condamines
Sociologue