

DOCUMENTS DE TRAVAIL 211

Entraver les migrations : Pour qui, comment et pour quels résultats ?

Cris Beauchemin

Entraver les migrations : Pour qui, comment et pour quels résultats ?

Cris Beauchemin, Ined

Résumé : La circulation des biens et des capitaux n'a jamais été aussi intense qu'en ce début de XXI^{ème} siècle. Mais cette circulation est sélective : les possibilités légales de passer d'un pays à l'autre, que ce soit pour de simples voyages ou pour s'établir durablement, varient fortement selon l'origine sociale et nationale des personnes. Sans fermer hermétiquement leurs territoires, la plupart des pays du Nord, que ce soit en Amérique ou en Europe, se sont appliqués à renforcer le contrôle des frontières depuis les années 1970-80. Les entraves se sont multipliées pour dissuader les individus de migrer. Ces entraves sont multi-localisées : pour les aspirants migrants, elles se situent à l'intérieur même de leur propre pays, à l'entrée des pays qu'ils souhaitent rejoindre, et à l'intérieur des frontières des pays de destination. Dans ce document de travail, en forme d'état de littérature, on propose une revue de ces différents types d'entraves. A partir de divers résultats empiriques, on montre qu'elles sont peu efficaces au regard de leur objectif affiché (limiter les entrées) et souvent aussi porteuses d'effets indésirables (empêchement des retours, par exemple). Cet écart entre objectifs et résultats conduit à s'interroger sur les logiques qui mènent au renforcement du contrôle des frontières.

Mots clef : Immigration, contrôle des frontières, Europe, Amérique du Nord,

Entraver les migrations : Pour qui, comment et pour quels résultats ?

Cris Beauchemin, Ined

La circulation des biens et des capitaux n'a jamais été aussi intense qu'en ce début de XXI^{ème} siècle. Mais les accords de libre-échange qui se sont multipliés pour faciliter ces échanges ont souvent délibérément négligé le chapitre de la circulation des personnes (Ruhs 2005). Les possibilités légales de passer d'un pays à l'autre, que ce soit pour de simples voyages ou pour s'établir durablement, ne sont pas uniformes : elles varient fortement selon l'origine sociale et nationale des personnes. Les frontières de la plupart des pays ne sont pas fermées à proprement parler, mais scrupuleusement contrôlées pour ne laisser entrer que les personnes désirables désignées par les politiques publiques d'immigration. Dans la plupart des pays du Nord, que ce soit en Amérique ou en Europe, les gouvernements se sont appliqués à renforcer le contrôle des frontières depuis les années 1970-80. Les entraves se sont multipliées pour dissuader les individus de migrer. Ces entraves sont multi-localisées : pour les aspirants migrants, elles se situent à l'intérieur même de leur propre pays, à l'entrée des pays qu'ils souhaitent rejoindre, et à l'intérieur des frontières des pays de destination. Dans ce document de travail, en forme d'état de littérature, on propose une revue de ces différents types d'entraves. A partir de divers résultats empiriques, on montre qu'elles sont peu efficaces au regard de leur objectif affiché (limiter les entrées) et souvent aussi porteuses d'effets indésirables (empêchement des retours, par exemple). Cet écart entre objectifs et résultats conduit à s'interroger sur les logiques qui mènent au renforcement du contrôle des frontières.

I. Les intérêts croisés de la gestion des frontières

Il appartient aux Etats de décider du degré d'ouverture de leurs frontières. Mais, comme dans tous les domaines, les prises de décision concernant les politiques d'immigration sont le fruit d'arbitrages entre des intérêts variés et parfois contradictoires. Quels sont ces intérêts qui peuvent peser sur les gouvernants en charge de décider de l'ouverture ou de la fermeture des frontières ? La connaissance objective de ces intérêts est loin d'être complète. Les intérêts des uns ou des autres dépendent des effets de l'immigration or, précisément, dans ce domaine, l'information est très imparfaite : les résultats de la recherche montrent des effets complexes, parfois contradictoires et souvent peu diffusés auprès des décideurs publics. Ainsi, les prises de position sur le thème de l'immigration sont souvent basées sur les effets supposés de la migration, voire sur des fantasmes, plus que sur ses effets réels (Zolberg, 1999, p.85). Les parties qui suivent exposent les intérêts typiquement exprimées dans les pays de destination, puis dans les pays de départ avant d'examiner les intérêts d'autres acteurs situés entre régions d'origine et d'arrivée.

Jeux d'influence à destination

Dans les pays récepteurs d'immigrants, l'attitude favorable ou non à l'égard de l'immigration des gouvernements dépend de la position de multiples acteurs nationaux par rapport aux migrants. Ces positions se définissent schématiquement le long de deux axes, l'un économique, l'autre culturel (Zolberg 1999). Les différents acteurs s'y inscrivent plutôt pour ou contre l'immigration selon qu'ils se situent soit dans un rapport de complémentarité (plutôt favorable à l'immigration), soit dans un rapport de concurrence pour l'accès à différentes

ressources telles que le travail, le logement, les services sociaux, etc. (rapport plutôt défavorable à l'immigration).

Intérêts économiques

A l'intérieur des pays développés, quels acteurs ont économiquement intérêt à favoriser l'ouverture des frontières ? La littérature sur les migrations oppose classiquement les intérêts des employeurs et ceux des employés, intérêts assez clairement exprimés dans les prises de position des syndicats professionnels. Les premiers sont généralement favorables à l'immigration parce qu'elle contribue à augmenter le volume de la main d'œuvre disponible et donc à limiter son coût tout en accroissant son élasticité. Pour les mêmes raisons, les travailleurs « natifs » non qualifiés tendent, au contraire, à résister à l'immigration : ils perçoivent les migrants comme des concurrents directs prêts à accepter des salaires moindres et des conditions de travail médiocres, susceptibles de les remplacer sur le marché du travail. Dans les faits, les théories économiques et les recherches empiriques n'apportent pas de conclusion définitive sur l'impact réel de l'immigration sur les salaires et le chômage mais un consensus existe autour de l'idée qu'il est plutôt faible (Coleman and R. 2004; Oudinet 2005; Münz, Straubhaar et al. 2006; Dayton-Johnson, Katseli et al. 2007). Les travailleurs qualifiés, quant à eux, ont une position plus neutre. Ils ne sont pas vraiment dans un rapport de concurrence avec les immigrés, soit parce que ces derniers, à compétence égale, sont sous-employés par rapport aux natifs (Piché, Renaud et al. 2002), soit parce que les niveaux de spécialisation sont tels que l'immigration ne crée pas vraiment de concurrence. Enfin, il faut aussi garder en tête que les travailleurs, quelque soit leur niveau de qualification sont aussi des consommateurs. En tant que tels, ils profitent de l'abaissement des prix à la consommation dans les domaines dans lesquels les migrants sont engagés (fruits et légumes produits en Californie, en Floride, en Espagne...).

Les Etats eux-mêmes peuvent être partagés entre des intérêts mal connus ou contradictoires. D'un côté, ils peuvent voir en la migration des avantages économiques : la hausse des activités commerciales intérieures, liée à la consommation additionnelle des migrants, et extérieures, les échanges commerciaux pouvant être facilités par la présence d'immigrants (Münz, Straubhaar et al. 2006) qui favorisent la hausse des recettes des taxes ; ou encore une source de contributions sociales dans un contexte de vieillissement de la population qui fait craindre le déséquilibre des finances publiques de nombreux Etats (Ragot 2005). Autant d'avantages potentiels qui peuvent encourager les Etats à ouvrir leurs frontières, même de manière sélective, ainsi qu'en témoignent les récentes évolutions des politiques d'immigration en Europe (Garson 2005). Par ailleurs, l'intérêt économique des Etat est de favoriser l'immigration régulière plus que l'immigration irrégulière parce qu'elle assure davantage de recettes fiscales et une moindre concurrence entre travailleurs migrants et natifs.

Enjeux culturels

L'installation, en nombre, d'immigrés issus d'horizons culturels différents (d'un point de vue religieux, linguistique, etc.) peut mettre en question les compromis culturels établis dans les pays d'immigration. Dans certains contextes, l'immigration est donc conçue comme une menace potentielle des intérêts des groupes de population préétablis (Zolberg 1999). Les manifestations de résistance culturelle de la population à l'égard de l'immigration vont de la simple méfiance à l'égard de la différence jusqu'à des comportements agressifs ouvertement xénophobes. Elles expriment des craintes identitaires (érosion supposée des valeurs sociales et morales...) et, dans certains pays comme la France, une inquiétude à l'égard d'une potentielle communautarisation de la société. Autant de craintes qui peuvent conduire à défendre la fermeture des frontières. Pour autant, les populations des pays d'accueil ne constituent pas des

blocs homogènes hostiles à l'immigration. Certains groupes défendent activement l'ouverture des frontières, soit pour des raisons de morale politique, soit parce qu'ils se sentent proches des populations immigrantes. Il en est ainsi des associations de défense des droits de l'homme (Pecoud and De Guchteneire 2007) ou encore de certains groupes de population issus de l'immigration qui peuvent s'avérer politiquement très efficaces grâce à d'intensives activités de lobbying (Freeman 1995).

Les craintes identitaires qui se manifestent chez des individus ou des groupes sociaux des pays de destination ont leur pendant à l'échelle des Etats. L'intérêt des Etats nations est, par nature, de préserver l'unité de la communauté nationale. Pour autant, du point de vue culturel, leur degré d'ouverture à l'immigration, dépend de la façon dont est construite l'identité nationale. Un pays culturellement très homogène, comme le Japon ou la Corée, peut percevoir l'immigration comme un vecteur de dilution de son identité nationale. En revanche, dans des pays construits par l'immigration (USA, Canada), la diversité culturelle peut être conçue comme une partie intégrante de l'identité nationale, l'immigration n'est alors pas conçue comme une menace même si elle peut être régulée (Ruhs, 2005, p. 205).

Jeux d'influence à l'origine

On le voit bien : dans les pays de destination, le degré d'ouverture des frontières est une question qui soulève des intérêts multiples et souvent contradictoires. Qu'en est-il dans les pays d'origine ? Là encore, les positions dépendent des effets supposés des migrations sur la société et l'économie.

L'impact à l'origine de l'émigration dépend principalement de trois facteurs : (1) les ressources avec lesquelles les migrants partent (capital humain et force de travail) ; (2) la façon dont ses ressources auraient été utilisées si elles étaient restées sur place (évaluation de la perte) et la façon dont elles sont valorisées à destination (évaluation du gain) ; (3) les liens que les migrants maintiennent avec leur pays d'origine (transferts financiers, techniques, socio-culturels...). Les pays du Sud se caractérisant par d'importants surplus de main d'œuvre et de hauts niveaux de chômage et de sous-emploi, l'émigration tend plutôt à soulager le marché du travail. A l'échelle nationale, elle ne crée généralement pas un déficit de main d'œuvre, mais la question se pose avec une acuité différente dans certains secteurs géographiques ou économiques. Dans les zones de départs intenses ou dans certains domaines très spécialisés (les métiers de la santé, par exemple), la main d'œuvre peut devenir déficitaire. Mais ce déficit se mesure à l'aune des capacités d'emploi du pays. Le départ des diplômés, même massif, n'est un problème que dans la mesure où les qualifications peuvent être valorisées dans le pays de départ. Or, précisément, l'économie des pays en développement est généralement dans l'incapacité d'absorber le capital humain de sorte que les personnes qualifiées sont sous-employées, voire non-employées. L'émigration offre l'opportunité de valoriser ailleurs le capital humain du pays d'origine. Grâce aux transferts des migrants et aux économies qu'ils rapatrient à leur retour, elle offre en outre une ressource majeure dans la balance des échanges de certains pays d'origine (World Bank 2006), et une source de financement pour le développement.

En dépit de tous les débats sur les relations entre migrations internationales et développement, il existe aujourd'hui un consensus pour reconnaître que la migration est une source de développement pour les Etats. A l'échelle des ménages, elle est aussi reconnue comme une source de mieux-être : des études empiriques récentes montrent que les transferts des migrants permettent de réduire les niveaux de pauvreté ou encore que le travail des enfants est moins répandu dans les familles qui ont un migrant à l'étranger (Özden and Schiff 2006; Özden, Schiff et al. 2007). Les théories de la nouvelle économie des migrations expliquent, quant à

elles, que la migration offre l'opportunité aux familles du Sud de diversifier leurs sources de revenus, d'accéder à du capital en l'absence de marchés du crédit, de s'assurer contre les risques auxquels elles sont confrontées (chocs familiaux, climatiques, etc.) en l'absence d'institutions d'assurance (Stark 1991).

Au-delà des intérêts économiques qu'elle présente aux différentes échelles (Etat, familles), la migration est par ailleurs une source de changement social et culturel pour les pays de départ : diffusion de nouvelles technologies, adoption de nouveaux comportements en termes de santé et de reproduction, promotion de nouvelles exigences sur le fonctionnement des institutions...). Ces conséquences culturelles de la migration suscitent des intérêts souvent contradictoires dans les pays d'origine parce qu'ils tendent à remettre en cause les hiérarchies sociales préétablies¹.

Au-delà de l'origine et de la destination, les autres porteurs d'intérêt

Les Etats et les populations des pays d'origine et de destination ne sont pas les seuls acteurs de la migration internationale. D'autres sont susceptibles de porter des intérêts de nature différente. On évoque ici sommairement les points de vue de « l'industrie de la migration » et des organisations internationales.

L'expression « industrie de la migration » désigne l'ensemble des intermédiaires (agents de voyage, passeurs, avocats, interprètes, agents immobiliers, etc.) qui facilitent le départ, le voyage et l'installation des migrants (Castles 2004). L'ouverture des frontières, qui par nature facilite les déplacements, tend à réduire la place de ces intermédiaires dans le processus migratoire. De ce fait, jusqu'à un certain point (celui qui entraverait trop fortement leur activité), les professionnels de l'industrie de la migration ont davantage d'intérêts dans les politiques restrictives que dans les politiques d'ouverture. Cela dit, le champ des activités est large dans l'industrie de la migration, si bien que tous les intermédiaires ne partagent pas les mêmes intérêts, certains pouvant maintenir voire développer leurs activités dans des contextes d'ouverture (typiquement, les agents de voyage) tandis que d'autres en souffrent (les passeurs), et réciproquement.

Ce n'est que récemment que les organisations internationales se sont emparées du sujet des migrations internationales pour le placer au sommet de leur agenda (Forum mondial sur les migrations créé par l'ONU en 2006 ; multiplication des publications de la Banque Mondiale sur les migrations, etc.). Dans l'ensemble, leurs publications récentes (même si elles engagent seulement leurs auteurs et pas les Etats membres) convergent pour soutenir une réforme des politiques migratoires allant dans le sens d'une facilité accrue de circulation. C'est le cas de l'UNESCO (Pécoud and Guchteneire 2007), de la Banque Mondiale (Özden and Schiff 2006) ou encore de l'OCDE (Dayton-Johnson 2007). Par ailleurs, l'ONU, l'UNESCO, le BIT ou l'OMI défendent officiellement les droits des migrants au moyen de conventions dont ils soutiennent la ratification². Ces divers organismes font ainsi la promotion de principes

¹ A l'échelle locale, la migration catalyse des conflits de gestion entre les « anciens » et les « modernes » Quiminal, C. (1991). Gens d'ici, gens d'ailleurs : migrations Soninké et transformations villageoises. Paris, C. Bourgois.

² Voir, par exemple, la Convention sur les travailleurs migrants de l'OIT ratifiée en 1949 et complétée en 1975, ou encore la Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille ouverte à ratification depuis 2003, dont l'objectif est de protéger les travailleurs migrants, une population particulièrement vulnérable, de l'exploitation et de la violation de leurs droits humains.

moraux universels (les droits humains) qu'ils cherchent à faire prévaloir dans les politiques décidées nationalement.

Le problème des arbitrages politiques

Ouvrir ou fermer les frontières : en définitive, à qui appartient la décision ? La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 confère à tout un chacun « le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat » (article 13.1). En revanche, elle n'instaure pas un droit de circuler à l'échelle internationale. Elle se contente d'offrir un droit de sortie : « toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays » (article 13.2). Le droit d'entrée n'existe pas, sauf de manière conditionnelle et possiblement provisoire dans le cas particulier des réfugiés : « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays » (article 14). En somme, le droit de circuler n'existe pas, sinon de manière asymétrique : les hommes sont fondamentalement libres d'émigrer ou, plus simplement, libres de partir en voyage, mais leur droit d'entrée dans un pays, pour une simple visite ou pour s'établir, est conditionné à l'accord de ce pays. Autrement dit, un pays se doit de laisser sortir ses ressortissants mais n'est pas tenu de laisser entrer les étrangers. Alors que l'émigration est conçue comme un droit humain qui permet aux personnes de fuir les régimes autoritaires (droit formalisé à l'époque de la guerre froide), l'immigration relève de la souveraineté des Etats, dont la charge est de défendre le bien-être des sociétés qu'ils encadrent. Il revient donc légitimement aux décideurs politiques des pays de destination de juger du degré et des modalités d'ouverture de leurs frontières. Ce faisant, ils sont les principaux régulateurs de la migration internationale.

Quelle logique prévaut dans leurs prises de décision ? Compte tenu de la variété des intérêts en jeu, voire des contradictions qui s'expriment, il est évident que les politiques migratoires ne peuvent bénéficier à tous les acteurs en même temps. A l'échelle nationale, les décideurs doivent arbitrer entre des impératifs moraux (en particulier, le respect des droits humains qui s'impose en principe dans les démocraties libérales) et les intérêts nationaux, sachant que ceux-ci diffèrent selon le point de vue considéré (économique ou culturel, des employeurs ou des employés, etc.). Mais les décisions en matière de migrations internationales ne peuvent hemins de plus en plus longs et/ou risqués !! ADDIN EN.CITE

uthor><Y ont bien souvent des liens étroits qui ne peuvent être ignorés : liens historiques, économiques, rapports de voisinage parfois (Europe-Maghreb, USA-Mexique). Les intérêts des pays de départ ne peuvent donc être totalement négligés.

La clef des arbitrages dépend enfin du fait que les décideurs politiques peuvent eux-mêmes être vus comme des porteurs d'intérêts dont l'objectif est d'être réélus (Freeman 1995). Ils sont donc naturellement enclins à répondre aux attentes du plus grand nombre ou, selon les circonstances, aux attentes de ceux qui savent s'exprimer avec force au bon moment. Gary Freeman (1995) explique à quelles conditions des groupes minoritaires pro-migration peuvent avoir une influence déterminante sur les décisions politiques dans ce domaine. Quoi qu'il arrive, il est généralement admis que les arbitrages varient en fonction de la conjoncture économique (Zolberg 1999). Dans les périodes de récession, les intérêts des travailleurs – nombreux et traditionnellement réticents à l'immigration – tendent à orienter les choix politiques, les élus cherchant ainsi à maximiser leur soutien électoral. Au contraire, dans les périodes de prospérité économique, de plein emploi (et donc de sérénité des travailleurs), les décideurs sont davantage sensibles aux pressions de groupes minoritaires favorables aux migrations (propriétaires terriens ou industriels recherchant une main d'œuvre bon marché, associations de défense des droits de l'homme, etc.). De fait, les pays de destination oscillent depuis plusieurs décennies entre des politiques d'ouverture et de fermeture. Cependant, depuis le milieu des années 1960 aux USA et le milieu des années 1970 en Europe, la tendance est

celle d'un discours et d'une politique apparente de fermeture. La question « faut-il ouvrir les frontières ? » se pose eu égard à ces politiques contemporaines. Voyons donc maintenant comment elles s'appliquent, quels sont leurs effets, et quels intérêts elles servent.

II. Les modalités de la fermeture des frontières

Depuis plusieurs décennies, les démocraties libérales ont multiplié les entraves à l'immigration. Il ne s'agit, en aucun cas, d'une fermeture absolue des frontières. Même dans les périodes d'affichage d'une « immigration zéro », l'immigration a perduré dans tous ces pays du fait du regroupement familial, des demandes d'asile, ou encore des entrées et séjours irréguliers³. La fermeture des frontières se concrétise parfois par des aménagements matériels (constructions de mur, etc.). Mais elle procède surtout de restrictions administratives imposées à certaines catégories de personnes jugées indésirables par les pays d'accueil. Aujourd'hui, dans les pays de l'OCDE, ces « indésirables » sont les migrants non qualifiés et, de plus en plus, les demandeurs d'asile et les potentiels bénéficiaires du regroupement familial (Garson 2005). La panoplie des entraves à la circulation est large : toutes consistent à dissuader les migrants potentiels d'abord à l'intérieur de leur propre pays, puis à la frontière elle-même, et –en fin de compte– dans le pays d'immigration, après la frontière. Cette logique est déployée, avec une grande convergence, par la plupart des pays industrialisés. Cette partie examine les mesures concrètement mises en œuvre pour fermer les frontières. La suivante discutera de l'efficacité de ces dispositifs.

Les entraves avant la frontière

Les pays qui souhaitent limiter l'immigration mettent en œuvre des stratégies variées pour limiter le nombre de personnes arrivant à leurs propres frontières. Directement appliquées dans les pays d'origine, les unes visent à dissuader les migrants potentiels de partir, les autres consistent à externaliser le contrôle des personnes qui entreprennent de migrer, afin que celui-ci soit réalisé avant même l'arrivée dans le pays de destination.

L'encadrement administratif du déplacement des personnes, via la (non) délivrance de visas et de titres de séjour, est –du point de vue des pays d'immigration– la modalité la plus évidente de contrôle des départs des migrants potentiels. En Europe, depuis le milieu des années 1970, on a ainsi assisté à une série d'ajustements réglementaires tendant vers une limitation toujours accrue des séjours autorisés pour les personnes issues de pays tiers et singulièrement de pays du Sud. Non seulement la délivrance de titres de séjours pour des migrations de travail a-t-elle été interrompue, mais encore le droit au regroupement familial ou le droit d'asile ont été de plus en plus sévèrement encadrés dans l'objectif explicite de réduire le nombre de demandeurs et de bénéficiaires (Marie 2004; Garson 2005).

La délivrance des visas a suivi les mêmes restrictions : limitant d'un côté le nombre de titres ouvrant droit à des séjours longs, les pays d'accueil craignent –d'un autre côté– que les séjours courts ne se transforment en installation durable. De fait, 80% des migrants irréguliers en Europe seraient des « overstayers », c'est-à-dire des personnes entrées légalement, mais restées sur le territoire européen après la date d'expiration de leur visa (Bigo 1997). Les entraves aux séjours courts se sont donc faites plus nombreuses. La liste des pays d'origine pour lesquels un visa est requis a notablement cru dans l'Europe de Schengen : elle est passée de 73 pays en 1995 à 132 en 2001 (Neumayer, 2005). Et, pour un migrant potentiel, devoir

³ Un séjour irrégulier peut succéder à une entrée régulière si la personne fait durer son séjour au-delà de la durée de validité de son visa.

faire une demande de visa est devenu une épreuve plus qu'une simple démarche administrative : les conditions de dépôt des dossiers sont de plus en plus drastiques (temps d'attente, frais d'administration, dossiers de plus en plus exigeants en pièces justificatives, etc.) et l'issue des demandes d'autant plus incertaine que, dans bien des cas, les refus ne sont pas justifiés par l'administration. Et les taux de refus sont parfois élevés. En 2005, la France a refusé 15% des visas qui lui avaient été demandés. Mais ce taux varie fortement selon l'origine des demandeurs puisqu'il était de 34% pour les Maghrébins (et même 50% pour les Algériens) et 19% pour les Subsahariens (Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration 2007).

La restriction des délivrances de visas et des titres de séjour n'est pas la seule mesure employée par les pays de destination dans les pays d'origine pour dissuader l'émigration. Ils agissent par au moins deux autres voies. Celle de la communication publique : de vastes campagnes médiatiques sont financées par les pays de destination pour montrer les risques de la migration clandestine et suggérer la perte qu'elle représente pour le pays d'origine. Fin 2007, l'Espagne a ainsi financé au Sénégal la diffusion d'un spot publicitaire montrant les images du cadavre d'un jeune homme échoué sur une plage et de sa mère effondrée. Le célèbre chanteur Youssou N'Dour concluait la séquence publicitaire en s'adressant aux migrants potentiels : « Vous connaissez cette histoire. Des milliers de familles détruites. Ne risquez pas votre vie en vain. Vous êtes l'avenir de l'Afrique »⁴.

Autre mesure concrète entreprise par l'Union Européenne : l'externalisation du contrôle des frontières. L'objectif est simple : limiter le nombre de personnes atteignant les frontières de l'Europe et donc contrôler les départs avant même de contrôler les arrivées⁵. Différentes mesures ont été entreprises à cette fin. L'Union Européenne a imposé des procédures de contrôle aux transporteurs aériens qui encourent des pénalités si leurs passagers n'ont pas des visas réguliers. Elle contribue aussi, via l'agence FRONTEX⁶, à contrôler directement les zones maritimes des pays de départ (celles du Sénégal ou de la Tunisie, par exemple), prenant le relai de certains Etats membres qui avaient déjà proposé leurs services pour contrôler les côtes de pays de transit (Marie 2004). Enfin, les pays européens cherchent à externaliser les procédures de l'asile. La loi française sur l'asile de 2003 a ainsi introduit la notion « d'asile interne », c'est-à-dire la protection dans une zone sécurisée à l'intérieur du pays d'origine. Et, la même année, au sommet européen de Thessalonique, l'idée d'installer des « centres de traitement des demandes d'asile » dans les pays tiers limitrophes, notamment en Afrique du Nord, a commencé à être examinée par les Etats membres (Delouvin 2003).

Les entraves à la frontière

Les contrôles de frontières ne se limitent bien sûr pas aux pays de départ ou de transit. Ils s'exercent aussi avec une assiduité croissante aux frontières mêmes des pays de destination. Mais, d'un côté comme de l'autre, la politique du contrôle repose sur une logique de calcul coût-bénéfice. L'idée fondatrice est la suivante : pour dissuader les migrants, il faut que leurs bénéfices attendus de la migration soient dépassés par les coûts (risques physiques, coût financier) qu'elle entraîne (Cornelius 2001; Massey, Durand et al. 2002).

⁴ <http://www.youtube.com/watch?v=5pPA0DjYKM>

⁵ Ces contrôles anticipés s'expliquent par le fait que, une fois arrivés à destination, bien des migrants ne sont pas expulsables, même si leur situation est irrégulière.

⁶ Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures.

Le renforcement des frontières des pays riches dans le but d'empêcher les intrusions des migrants venus du Sud est un phénomène relativement récent (bien plus récent que les intrusions elles-mêmes qui ont une longue histoire). C'est seulement à partir de 1986, suite au vote par le Congrès américain de l'Immigration Reform and Control Act, que la frontière américano-mexicaine a commencé à être militarisée. Et, côté européen, c'est seulement au début des années 1990 que l'Espagne a entamé la fortification de ses frontières, d'abord autour de Ceuta et Melilla, puis le long de ses côtes avec la mise en place, à partir de 1999, du Système intégré de vigilance externe (SIVE), premier dispositif militarisé du contrôle des frontières. Dans les deux cas, les patrouilles de contrôle se sont multipliées et un matériel de plus en plus sophistiqué est utilisé pour détecter les migrants : video-surveillance, éclairage ultra-puissant, détecteurs de chaleur et de mouvement, etc. (Nevins 2002; Carling 2007). A la militarisation des techniques et du personnel assigné au contrôle des frontières, s'ajoute une militarisation du discours public, politique et médiatique, qui use de métaphores guerrières pour désigner la gestion des migrations (Marie 2004).

Les entraves après la frontière

Les entraves à l'immigration ne s'arrêtent pas aux frontières des pays industrialisés. A l'intérieur même de leur territoire, les Etats du Nord mettent en œuvre des mesures destinées à décourager l'arrivée et l'installation des migrants. Elles relèvent de deux registres : l'un, simplement dissuasif, repose sur la restriction des droits d'accès aux ressources du pays d'accueil ; l'autre, coercitif, repose sur des mesures de contrôle à l'intérieur des frontières.

Réduire le droit d'accès aux prestations et services sociaux, restreindre les possibilités de renouvellement des titres de séjour ou encore l'accès à la nationalité sont des instruments classiques employées par les Etats qui cherchent à décourager l'installation des migrants sur leur territoire (Brochmann 1999). Le droit des étrangers de se marier à un citoyen du pays de résidence est lui aussi un droit de plus en plus contrôlé par les pays de destination. Dans plusieurs pays européens, le mariage est de moins en moins connecté au droit de séjour, de travail et d'accès à la nationalité pour les immigrés. Les mariages mixtes font l'objet d'une suspicion qui s'est officialisée : en France, aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne, les officiers d'état civil peuvent refuser de célébrer les unions s'ils doutent de la sincérité de l'engagement des conjoints (Marie 2004).

Les contrôles en tous genres sont le contre-pied des politiques qui restreignent les droits des immigrés. Ils peuvent s'exercer sur les mariages, sur le droit au séjour ou encore sur le droit de travailler. Ils sont plus ou moins intensifs selon les pays et selon les périodes, mais tendent à se durcir dans de nombreux pays. Ils visent non seulement les migrants, mais aussi les intermédiaires qui les exploitent ou les aident à accéder aux ressources nécessaires à la vie quotidienne (logement, emploi, etc). Partout en Europe, par exemple, l'employeur d'une personne en situation irrégulière est tenu pour l'instigateur et le bénéficiaire principal de la fraude (Marie 2004) et il doit en assumer la responsabilité (selon les pays, peine d'emprisonnement, sanction administrative, voire civile).

La finalité des contrôles reste avant tout d'appréhender les migrants irréguliers pour les reconduire à la frontière, avec parfois des objectifs annuels chiffrés, comme c'est le cas en France depuis 2007. Pour faciliter les expulsions, depuis le début des années 1990, les Etats européens ont graduellement restreint les catégories d'étrangers non expulsables, élargi les possibilités de détention, limité les possibilités des droits d'appel, et signé des accords de ré-admission avec les pays d'origine des migrants.

III. Des entraves aux effets incertains

L'existence des migrants irréguliers dans les pays de destination, y compris les plus fermés, témoigne et résulte de l'échec (au moins partiel) des différentes entraves faites à la circulation et à l'installation des migrants. Les vagues de régularisation peuvent apparaître, quant à elle, comme un aveu des pouvoirs publics qui reconnaissent l'inefficacité des mesures prises pour contrôler les migrations. Au-delà de ce premier constat d'évidence, examinons de plus près ce que sont les effets des différentes entraves faites à la circulation.

Les effets des entraves avant la frontière

Les restrictions en matière de délivrance de visas ou de titres de séjours et les efforts de dissuasion et de contrôle dans les pays d'origine ont-ils les effets escomptés en termes de limitation des départs ?

Côté américain, l'efficacité de la politique des quotas, menée de 1921 à 1965, pour réduire les flux d'immigration légale est largement reconnue même si la mesure exacte de son influence est discutée (Massey, 1995, p.635 ; Zolberg, 1999, p.74). Outre les quotas, les Etats-Unis ont inventé en 1924 le « remote control », c'est-à-dire l'externalisation du contrôle médical et réglementaire des migrants, qui a si bien fonctionné qu'il a rendu obsolète le dispositif d'accueil et de sélection d'Ellis Island. De fait, dans cette période, les flux d'immigration aux Etats-Unis ont considérablement diminué et la longueur des listes d'attente entre 1945 et 1965 (jusqu'à 50 ans pour certaines nationalités) témoigne du fait que ce n'est pas le fruit d'une baisse de la demande. Mais l'efficacité de la politique américaine doit être jugée dans son contexte : à cette époque, les migrations illégales entre pays non frontaliers étaient quasiment impossibles de sorte que les restrictions imposées aux migrants étaient difficilement contournables (Zolberg 1999).

Autre lieu, autre époque : la fermeture des frontières affichée depuis le milieu des années 1970 en Europe a-t-elle eu la même efficacité ? S'agissant de l'immigration légale, les flux ne se sont pas taris, mais ils ont changé de nature ou plutôt de motif légal. Les migrations pour cause de regroupement familial ou pour demande d'asile ont très rapidement pris le relais des migrations de travail. Même après la fermeture officielle des frontières, l'immigration a perduré en Europe sous des formes régulières mais aussi irrégulières. Les opportunités de migrer sont telles aujourd'hui (facilité des transports, existence de réseaux migratoires, diffusion de l'information, etc.) que réguler officiellement l'admission et le séjour des migrants ne suffit plus aujourd'hui à arrêter les flux (Castles, 2004, p. 858 et 860). Entzinger (cité par (De Haas 2007)) suggère même que l'inflation des restrictions tend à encourager les migrants potentiels à anticiper leur départ : puisque migrer est de plus en plus difficile, partir aujourd'hui est plus simple que partir demain.

Les entraves qui s'exercent dans les pays d'origine semblent donc avoir un effet limité au regard de leurs objectifs de réduction des flux. Par ailleurs, elles produisent un certain nombre d'effets inattendus et parfois contre-productifs du point de vue des objectifs visés des politiques publiques. Par exemple, limiter les délivrances de visas d'un côté peut avoir un impact sur les demandes de naturalisation de l'autre côté de la frontière. Ainsi, l'accentuation des tracasseries pour obtenir des visas américains au Mexique a encouragés les migrants établis aux Etats-Unis à se naturaliser pour faciliter les démarches de leurs parents souhaitant leur rendre visite (Massey, Durand et al. 2002). Par ailleurs, sur le plan économique, les restrictions faites aux voyages peuvent aussi avoir un effet négatif sur les échanges commerciaux (Münz, Straubhaar et al. 2006). Pour reprendre une image de Catherine Withol de Wenden, peut-on imaginer une République de Venise dans laquelle les marchandises pourraient circuler, tandis que les marchands seraient assignés à résidence (Withol de Wenden

1999) ? Enfin, les entraves appliquées dans les pays d'origine contribuent à remettre en cause un certain nombre de droits fondamentaux : droits à vivre en famille pour ce qui concerne le regroupement familial, droit à vivre en sécurité en jouissant de sa liberté de penser et d'expression lorsqu'il s'agit du droit d'asile, droit de quitter le pays où l'on réside lorsque des contrôles s'appliquent aux frontières des pays de départ. Précisément, la remise en cause de ces droits constitue une limite à l'exercice du contrôle des frontières, car les démocraties libérales ont l'obligation morale de respecter les droits humains, obligation que les associations des droits de l'homme ou de défense des migrants n'ont cessé de rappeler, même si leur action a parfois une portée limitée (Pecoud and De Guchteneire 2007).

Les effets des entraves à la frontière

Parmi toutes les entraves faites à la circulation, celles qui relèvent du contrôle direct des frontières des pays de destination ont les effets les mieux connus : ils ont été, en effet, abondamment étudiés dans le contexte des migrations mexicaines. En première approche, les obstacles dressés à la frontière américaine ont atteint l'objectif recherché : le coût de la migration clandestine s'est notablement élevé. A la frontière mexicaine, le passage vers les Etats-Unis est devenu si difficile qu'une proportion croissante de migrants utilise les services d'un *coyote* (passeur). Et, le tarif du service a lui-même augmenté : il serait passé, en moyenne, de 150 US\$ en 1990 à 525 US\$ en 1998, soit une inflation remarquable de 250 % en seulement 8 ans (Massey, Durand et al. 2002).

Les surcoûts liés aux nouveaux obstacles ne sont pas seulement financiers, ils sont aussi associés aux risques physiques encourus par les migrants. A mesure que la frontière s'est renforcée, la mortalité des migrants a notablement crû parce que ceux-ci ont pris des risques croissants pour éviter les patrouilles. Entre 1996 et 2000 (lors de l'opération *Gatekeeper* mise en œuvre par l'administration Clinton), le nombre de décès à la frontière a été multiplié par 3 en Californie, par 5 dans le sud-ouest, et par plus de 10 au Texas et en Arizona. La noyade, la suffocation, l'épuisement sous le soleil du désert et dans le froid des montagnes sont devenus les principales causes de mortalité (Cornelius 2001). Le contrôle des frontières méridionales de l'Europe se paie également en vies humaines. Le nombre des décès dans le Sahara n'est pas connu, mais une étude a tenté d'estimer les pertes maritimes entre 1994 et 2003 à partir des informations diffusées dans les médias, faute de sources plus fiables. Leur nombre absolu serait croissant, cependant le taux de mortalité serait en régression : les contrôles permettraient non seulement de limiter les entrées mais aussi des vies de la noyade (Carling 2007).

Aux portes de l'Europe comme aux portes des Etats-Unis, le contrôle des frontières a évidemment eu pour effet d'augmenter le nombre d'arrestations de migrants irréguliers. Cependant, l'efficacité des contrôles semble discutable. Aux Etats-Unis, l'interprétation des volumes d'arrestation par Cornelius (2001) laisse penser que les contrôles ont perdu en efficacité notamment parce que passeurs et migrants ont appris à les contourner. C'est également la conclusion à laquelle arrivent d'autres auteurs qui ont montré que les taux d'arrestation (le rapport entre le nombre d'interpellations et le nombre estimé de migrants tentant le passage) ont décliné (Massey, Durand et al. 2002). Aux frontières maritimes espagnoles, les données disponibles indiquent que le SIVE est de plus en plus efficace là où il est installé (le rapport bateaux arraisonnés / bateaux repérés a progressé), mais on sait par ailleurs que les zones de passage se sont déplacées vers des zones non contrôlées, de sorte que ce résultat est peu significatif (Carling 2007). On met ici le doigt sur une limite majeure des politiques de contrôle : les passeurs et les migrants parviennent toujours à adapter leur route pour les contourner, y compris pour emprunter des chemins de plus en plus longs et/ou risqués (Cornelius 2001; De Haas 2007).

En fin de compte, le contrôle accru aux frontières des pays de destination contribue-t-il à réduire les flux de migration clandestine ? Les données relatives aux migrations irrégulières sont, par nature, sujettes à caution de sorte qu'il est délicat d'établir un bilan exempt de doutes. Pour autant, plusieurs études américaines convergent pour indiquer que les résultats sont pour le moins limités. Une analyse de l'évolution des probabilités estimées d'entreprendre un voyage clandestin vers les Etats-Unis à partir de 71 communautés mexicaines a montré que, dans la période 1980-1998, les variations de ces probabilités étaient davantage liées aux mouvements de la conjoncture mexicaine qu'à la mise en œuvre des restrictions frontalières (Massey, Durand et al. 2002). Par ailleurs, l'évolution du marché du travail américain n'a montré aucune des tensions attendues du fait de la restriction des migrations irrégulières : dans les secteurs employant habituellement des Mexicains clandestins (agriculture et BTP), les employeurs n'ont pas rapporté des difficultés d'embauche et les statistiques disponibles indiquent que le pourcentage d'immigrés sans papiers a plutôt progressé pendant la période de renforcement de la frontière des années 1990 (Cornelius 2001).

Au total, l'efficacité du contrôle des frontières n'est pas clairement établie : certes, les coûts d'entrée sont accrus, mais il n'est pas certain que cette augmentation suffise à dissuader les migrants d'accomplir leur projet. En outre, cette politique est assortie de multiples effets indésirables. Premièrement, le contrôle des frontières encourage l'installation durable des migrants temporaires dans les pays de destination car l'élévation des coûts et des risques liés au passage tend à dissuader les migrants de faire des allers-retours. La démonstration a été faite sur le cas mexicain. Au milieu des années 1980, Massey (2002) estime que 76% des migrants irréguliers retournaient au Mexique dans les cinq années suivant leur entrée aux Etats-Unis. En 1998, la proportion était tombée à 40%. D'aucun considère, du coup, que le renforcement de la frontière a été plus efficace pour maintenir les clandestins aux Etats-Unis que pour les empêcher d'entrer. Deuxièmement, le contrôle des frontières tend à renforcer l'économie clandestine du passage qui constitue un facteur d'insécurité pour les migrants et pour les Etats en alimentant diverses filières irrégulières (faux-papiers, etc.) et en favorisant la collusion avec d'autres trafics. Troisièmement, les politiques de contrôle menées à la frontière des pays de destination peuvent avoir des conséquences géopolitiques, notamment pour les pays de transit. Erigés en sentinelles de l'Union européenne, les pays du Maghreb sont ainsi devenus des partenaires incontournables de l'Europe, y compris lorsqu'ils étaient mis au ban de la communauté internationale (cas de la Libye). En contrepartie, leurs relations avec les pays de départ sont compliquées par les logiques répressives et discriminatoires qu'ils déploient à l'encontre des populations subsahariennes (De Haas, 2007).

Les effets des entraves après la frontière

Au sein même des territoires qu'ils administrent, les gouvernements des pays de destination mettent en œuvre deux types de mesure dans l'objectif de diminuer la pression migratoire sur leurs frontières : la minoration des droits des migrants et le contrôle de leurs droits de séjour et de travail. On examine ici l'impact de ces mesures.

Quels sont, pour commencer, les effets des mesures visant à restreindre les droits de migrants pour décourager leur venue et leur installation ? Aucune étude, à notre connaissance, ne permet d'affirmer que ces mesures raccourcissent les durées de séjour des migrants ou qu'elles contribuent à décourager efficacement les migrants potentiels d'accomplir leur projet. Tout au plus peut-on penser qu'elles contribuent à réorienter les migrants vers des pays où les conditions d'accueil sont plus favorables (Castles 2004). Il apparaît par ailleurs que ces mesures peuvent avoir des effets pervers, dans le sens où elles peuvent encourager les migrants à préférer une situation de séjour irrégulier pour améliorer leur sort économique. Au

Japon, par exemple, on a observé que les migrants entrés dans le cadre des programmes « company trainee », dont les droits sont très restreints comparativement aux autres salariés, ont tendance à passer dans l'irrégularité pour pouvoir bénéficier de salaires plus rémunérateurs (Martin and International Organization for Migration. 2003). Dans d'autres contextes, les restrictions faites au droit de travailler (interdiction pour les demandeurs d'asile ; pour les autres, délais administratifs pouvant aller de 6 mois en France à deux ans en Allemagne ou au Maroc) contribuent à alimenter le travail illégal. De manière générale, les politiques qui restreignent les droits des migrants sont problématiques du point de vue du respect des droits humains puisque, par nature, elles instaurent une inégalité de traitement génératrice de discriminations qui sont d'ailleurs parfois condamnées par les magistrats. Il en est ainsi, par exemple, des mesures législatives visant à restreindre les droits d'appel des migrants, qu'il s'agisse de décisions administratives relatives à l'entrée et au séjour, au droit de visite, au droit au regroupement familial ou encore au droit d'asile (Marie 2004). Dans tous les cas, les inégalités de traitement sont de nature à compliquer l'intégration des migrants dans la société d'accueil et, par là-même, elles portent potentiellement atteinte à la cohésion sociale.

Au-delà de la régulation des droits, quel est l'impact du contrôle de leur exercice ? La plupart des pays de destination, qu'il s'agisse de l'Amérique du Nord ou de l'Europe, ont renforcé leur législation pour accroître l'efficacité des contrôles sur les lieux de travail. Dans les faits, cependant, cette politique semble avoir des effets limités notamment parce que peu de moyens sont effectivement mis en œuvre. En Amérique comme en Europe, les contrôles sur les lieux de travail sont plutôt rares. Ainsi, aux Etats-Unis, l'IRCA (1986) prévoyait initialement de multiplier les contrôles dans les entreprises et de sanctionner les employeurs de travailleurs clandestins. Mais le service de l'immigration et de la naturalisation (INS) a préféré négliger cette méthode, jugée peu rentable en matière de contrôle des migrations et dérangeante pour le bon fonctionnement des entreprises concernées (Cornelius, 2001).

Le contrôle du droit de séjour des migrants semble mobiliser davantage de moyens. Cependant, l'efficacité directe des contrôles intérieurs, dont l'objectif est d'identifier et d'expulser les migrants en situation irrégulière, est plutôt incertaine. Par exemple, en 2002 et 2003, seulement un quart des migrants irréguliers arrêtés en Espagne ont effectivement été reconduits à la frontière, les autres sont demeurés sur le territoire espagnol. Les mêmes ordres de grandeur sont observables dans les autres pays européens (Carling 2007). Et la multiplication des mesures destinées à faciliter les reconduites à la frontière (allongement des durées de rétention, signature d'accords de réadmission avec les pays d'origine...) ne les modifient pas de manière très significative⁷. Par ailleurs, l'efficacité des reconduites à la frontières est remise en question parce qu'elles peuvent être suivies de récidives. C'est ce qui a été observé aux Etats-Unis où certains auteurs comparent la frontière à une « revolving door » (Cornelius 2001; Massey, Durand et al. 2002). L'efficacité des politiques de contrôle du droit de séjour est non seulement incertaine en termes quantitatifs, mais elle est aussi hypothéquée par un certain nombre d'effets négatifs. En matière de politique intérieure, elles tendent à exacerber la xénophobie dans l'opinion publique des pays d'accueil : la multiplication des contrôles alimente l'image du migrant (régulier ou non, éventuellement demandeur d'asile) comme une personne non seulement indésirable, mais potentiellement

⁷ Voir par exemple : France, Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l. i. (2007). Les orientations de la politique de l'immigration - Troisième rapport établi en application de l'article L.111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Paris, La Documentation française

criminelle. Les politiques de contrôle, lorsqu'elles sont très médiatisées, contribuent donc à saper les politiques d'intégration par ailleurs menées par les gouvernements (Brochman 1999). En outre, dans bien des pays, elles s'appliquent dans des conditions (modes de rétention, séparation des familles, etc.) qui ne respectent pas les droits des personnes (Valluy, 2005). Enfin, les politiques de contrôle menées dans les pays d'accueil, en particulier en Europe, ont aussi des répercussions géopolitiques : la signature d'accords de réadmission devient une condition de l'aide au développement qui redessine les relations nord-sud. Les relations entre pays du sud sont également remises en jeu par le rôle d'intermédiaire qui est dédié aux pays de transit lorsqu'ils acceptent de réadmettre les migrants d'autres pays simplement parce qu'ils sont passés sur leur territoire (Belguendouz 2005).

Conclusion : la symbolique du contrôle

Au total, quel bilan tirer de toute la panoplie des entraves à la migration vers les pays du Nord ? De toute évidence, les Etats sont de plus en plus volontaires pour contrôler les flux et ils ont une capacité réelle et croissante à augmenter le coût des migrations pour les individus qui souhaitent quitter leur pays d'origine. Pour autant, en dépit de la multiplication des entraves à la migration, les frontières ne sont pas hermétiquement fermées et l'immigration, régulière ou irrégulière, n'a cessé ni en Europe ni en Amérique du Nord. Depuis le milieu des années 1990, la « crise du contrôle » est diagnostiquée : de multiples études concluent à un écart croissant entre les objectifs affichés des politiques menées et les résultats atteints, quels que soient les pays de destination considérés (Cornelius, Martin et al. 1994; Brochmann and Hammar 1999; Martin and International Organization for Migration. 2003). L'écart est manifeste, par exemple aux Etats-Unis où, en deux décades, le budget de l'INS (Immigration and Naturalization Service) a été multiplié par vingt, passant de 250 millions en 1980 à 5 milliards de dollars en 2000, alors que le nombre estimé de migrants serait passé de 3 à 9 millions en dépit de plusieurs programmes de régularisations (Martin and International Organization for Migration. 2003). La politique du contrôle semble prise dans une logique d'inflation permanente qui s'autoalimente et s'auto-légitime. Elle s'autoalimente parce que les stratégies de détournement des contrôles se construisent à mesure que se renforcent les entraves à la migration (Andreas 2000). Les restrictions s'accompagnent ainsi d'une « clandestinisation » des migrations (Brochmann 1999). Elle s'auto-justifie parce que la logique des contrôles construit un imaginaire collectif dans lequel le migrant est indésirable, considéré comme une menace à l'ordre social interne, voire à la sécurité nationale (Marie 2004).

L'inefficacité largement reconnue de la politique de contrôle en matière de maîtrise des flux signe-t-elle l'échec des politiques d'immigration des pays de destination ? Pas forcément, car derrière une politique affichée, voire largement médiatisée, de strict contrôle de l'immigration peuvent se dissimuler d'autres objectifs, d'ordre symbolique ou politique. Défendre la maîtrise des frontières est l'un des instruments utilisés pour renforcer d'une part le sentiment national d'appartenance et d'autre part l'autorité de l'Etat (Anderson 1996). Brochman (1999) soutient par ailleurs que la politique de contrôle de l'immigration est à la fois un révélateur des crises économiques et politiques internes et un instrument de diversion destiné à satisfaire un électorat exaspéré par la dépression économique et les hauts niveaux durables de chômage. Il y aurait donc un intérêt politique immédiat à promouvoir des mesures restrictives. Pour ceux-là mêmes qui sont en charge de réaliser les arbitrages politiques, et dont l'intérêt est de se maintenir en place, afficher –sans les réaliser tout à fait– des objectifs de contrôle est une manière de satisfaire des intérêts contradictoires : ceux des travailleurs, rassurés de voir les frontières gardées ; et ceux des employeurs (certains tout au moins), satisfaits d'accéder à une

main d'œuvre irrégulière bon marché (Zolberg 1999; Massey, Durand et al. 2002). C'est ce que Castles appelle « l'agenda caché » des politiques d'immigration (Castles 2004).

L'hypothèse de la symbolique du contrôle, selon laquelle les objectifs de restriction des entrées aux frontières seraient seulement de façade, est d'ailleurs renforcée par les contradictions des politiques migratoires. De fait, des dispositifs d'ouverture compensent presque systématiquement les mesures d'apparente fermeture. Les Etats multiplient les mesures pour limiter l'entrée et l'installation des migrants, en même temps qu'ils mettent en œuvre des politiques de régularisations qui consistent à offrir des titres de séjour aux immigrants qui en sont dépourvus (sous réserve, généralement, qu'ils remplissent quelques garanties d'intégration). Ainsi l'IRCA (1986), qui a considérablement durci les conditions du contrôle des migrations aux Etats-Unis, a aussi consisté en une très large vague de régularisation (Massey, Durand et al. 2002). Ainsi la loi Hortefeux sur l'immigration en France (2007) qui restreignait les droits d'entrée comprenait-elle un article permettant la régularisation des immigrants travaillant dans des secteurs déficitaires en main d'œuvre, même si elle annulait par ailleurs les dispositifs préexistants de régularisation sur le critère de résidence durable (avoir vécu au moins 10 ans en France). Par ailleurs, sous couvert d'« immigration zéro », la plupart des pays européens ont multiplié les exceptions aux règles de fermeture de la migration de travail en organisant des programmes de recrutement dans des secteurs économiques spécifiques (Marie 2004).

Le contrôle des migrations est un domaine politique d'autant plus symbolique que son évaluation par les pouvoirs publics est difficile, pour ne pas dire impossible : il n'existe tout simplement pas de données fiables sur les migrations clandestines ou sur les séjours irréguliers. Pour justifier leur activité, les pouvoirs publics peuvent exhiber des statistiques de contrôle (nombre de contrôles, d'interpellations, etc.), mais –en dépit des efforts parfois déployés⁸– ils n'ont jamais les moyens d'en évaluer l'efficacité puisqu'ils ne disposent pas d'informations statistique fiable sur les flux ou les stocks réels de migrants irréguliers, et encore moins de données de projections.

Au final, si l'hypothèse de la politique symbolique est retenue, ce n'est pas au regard du contrôle effectif des migrations qu'il faut évaluer les politiques de contrôle, mais au regard de leur intérêt politique, à savoir la satisfaction d'intérêts contradictoires. Examinons-en, de ce point de vue, les coûts et les bénéfices pour les différents acteurs intéressés par les migrations. Parmi les bénéficiaires figurent les employeurs, les artisans du secteur clandestin de « l'industrie de la migration » (puisque la multiplication des contrôles favorise la « clandestinité » des migrations) et les décideurs politiques. Quant aux travailleurs, leur bénéfice est psychologique plus qu'économique (illusion d'évoluer dans un marché du travail protégé). Quels sont, par ailleurs, les coûts induits de cette politique ? Ils relèvent d'au moins trois domaines : l'exercice de la démocratie, les risques sociaux et les conséquences économiques.

La mise en cause des droits humains a été évoquée à plusieurs reprises ci-dessus comme un effet des politiques de contrôle soit parce qu'elles portent directement atteinte à des principes affirmés dans la déclaration universelle des droits de l'homme, soit parce qu'elles vont jusqu'à provoquer la mort de personnes dont le seul tort est de tenter de migrer. Ce faisant, les politiques de contrôles mettent les démocraties libérales en contradiction avec leurs fondements moraux. La politique du contrôle symbolique présente d'autres risques pour la démocratie : mener des politiques migratoires dont les objectifs affichés ne peuvent être

⁸ Voir, pour la France, les rapports du Comité interministériel de lutte contre l'immigration (op. cit.).

atteints peut conduire, à moyen terme, à une disqualification de l'action politique et à une valorisation des positions d'extrême droite, comme on l'observe d'ailleurs dans un certain nombre de pays européens (Brochmann 1999).

La politique symbolique du contrôle s'accompagne d'autres coûts sociaux et économiques pour les pays d'origine et de destination. En précarisant et en dénonçant les populations immigrées dans les pays d'accueil, elle nuit à la cohésion sociale et encourage des discours, sinon d'actes xénophobes. Elle induit des dépenses publiques considérables (Martin and International Organization for Migration. 2003) et, en même temps, réduit les recettes des Etats car l'irrégularité des statuts alimente une économie sous-terraine (travail clandestin, transferts informels, etc.) sur laquelle les Etats ne peuvent réaliser aucun prélèvement (contributions sociales, impôts et taxes divers).

Finalement, la thèse de « l'agenda caché » des politiques d'immigration permet de comprendre le maintien de mesures de contrôle dont les effets directs sont pour le moins incertains. Mais, une fois introduits dans l'analyse les objectifs politiques dissimulés de ces mesures, le bilan des coûts et bénéfiques ne semble pas avantager le choix de la fermeture apparente des frontières.

Références bibliographiques

- Anderson, M. (1996). Frontiers : territory and state formation in the modern world. Cambridge, UK, Polity Press.
- Andreas, P. (2000). Border games : policing the U.S.-Mexico divide. Ithaca, N.Y. ; London, Cornell University Press.
- Belguendouz, A. (2005). "Expansion et sous-traitance des logiques d'enfermement de l'Union européenne : l'exemple du Maroc " Cultures & Conflits(57).
- Bigo, D. (1997). The frontiers of Europe. M. Anderson and E. Bort. London ; Washington, DC, Pinter: 148-164.
- Brochmann, G. (1999). Controlling Immigration in Europe. G. Brochmann and T. Hammar. Oxford ; New York, Berg: 297-334.
- Brochmann, G. and T. Hammar (1999). Mechanisms of immigration control : a comparative analysis of European regulation policies. Oxford ; New York, Berg.
- Carling, J. (2007). "Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders." International Migration Review **41**(2): 316-343.
- Castles, S. (2004). "The Factors that Make and Unmake Migration Policies." International Migration Review **38**(3): 852-884.
- Coleman, D. A. and R. R. (2004). "The Economic Effects of Immigration to the United Kingdom." Population and Development Review **30**(4): 579-622.
- Cornelius, W. A. (2001). "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy." Population and Development Review **27**(4): 661-685.
- Cornelius, W. A., P. L. Martin, J. F. Hollifield and University of California San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies. (1994). Controlling immigration : a global perspective. Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Dayton-Johnson, J. (2007). Gaining from migration : towards a new mobility system. Paris, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Dayton-Johnson, J., L. Katseli, A. di Mattia and T. Xenogiani (2007). "La cohérence des politiques au service du développement : migrations et pays en développement." 164.
- De Haas, H. (2007). The Myth of Invasion: Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union, IMI Research Report: 79.
- De Haas, H. (2007). "Turning the tide? Why development will not stop migration." Development and Change 38(5).
- Delouvin, P. (2003). "Europe: vers une "externalisation" des procédures d'asile? ." Hommes et migrations: 88-94.
- France, Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l. i. (2007). Les orientations de la politique de l'immigration - Troisième rapport établi en application de l'article L.111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Paris, La Documentation française
- Freeman, G. (1995). "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States." International Migration Review 29(4): 881-902.
- Garson, J.-P. (2005). Un panorama des migrations dans les pays de l'OCDE. Les nouvelles migrations : un enjeu Nord-Sud de la mondialisation. E. M. Mouhoud. Paris, Universalis: 45-58.
- Marie, C.-V. (2004). Prévenir l'immigration irrégulière : entre impératifs économiques, risques politiques et droits des personnes. Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.
- Martin, P. and International Organization for Migration. (2003). Bordering on control : combating irregular migration in North America and Europe. Geneva, Switzerland, International Organization for Migration.
- Massey, D., J. Durand and N. Malone (2002). Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in the Area of Economic Integration. New York, Russell Sage Foundation.
- Münz, R., T. Straubhaar, F. Vadean and N. Vadean (2006). The Costs and Benefits of European Immigration, Hamburg Institute of International Economics (HWWI): 77.
- Nevins, J. (2002). Operation Gatekeeper. The Rise of the 'Illegal Alien' and the Making of the U.S.-Mexico Boundary. New York, Routledge.
- Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (2007). Rapport statistique 2005 Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis. H. c. à. l'intégration. Paris, Documentation Française.
- Oudinet, J. (2005). Immigration et marché du travail dans les pays du Nord : des effets positifs avérés. Les nouvelles migrations : un enjeu Nord-Sud de la mondialisation. E. M. Mouhoud. Paris, Universalis: 97-108.
- Özden, Ç. and M. W. Schiff (2006). International migration, remittances, and the brain drain. Washington - New York, World Bank - Palgrave Macmillan.
- Özden, Ç., M. W. Schiff and World Bank. (2007). International migration, economic development & policy. Washington - Basingstoke, World Bank - Palgrave Macmillan.
- Pecoud, A. and P. De Guchteneire (2007). The Migration without Borders Scenario. Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People. A. Pecoud and P. De Guchteneire. Paris - New-York - Oxford, UNESCO - Berghan Books: 1-32.

- Pécoud, A. and P. F. A. d. Guchteneire (2007). Migration without borders : essays on the free movement of people. Paris - New York, UNESCO Pub. - Berghahn Books.
- Piché, V., J. Renaud and L. Gingras (2002). "L'insertion économique des nouveaux immigrants dans le marché du travail à Montréal : une approche longitudinale " Population(1): 63-89.
- Quiminal, C. (1991). Gens d'ici, gens d'ailleurs : migrations Soninké et transformations villageoises. Paris, C. Bourgois.
- Ragot, L. (2005). Les perspectives économiques d'une immigration "choisie" en France : des effets mitigés. Les nouvelles migrations : un enjeu Nord-Sud de la mondialisation. E. M. Mouhoud. Paris, Universalis: 125-138.
- Ruhs, M. (2005). Designing viable and ethical labour immigration policies. World Migration Geneva, International Organization for Migration
- Stark, O. (1991). The migration of labor. Cambridge-Oxford, B. Blackwell.
- Withol de Wenden, C. (1999). Faut-il ouvrir les frontières ?. Paris Presses de Sciences Po.
- World Bank. (2006). "Global economic prospects 2006: economic implications of remittances and migration." from <http://site.ebrary.com/lib/princeton/Doc?id=10106735>
- Zolberg, A. (1999). Matters of State: Theorizing Immigration Policy. The handbook of international migration : the American experience. C. Hirschman, J. DeWind, P. Kasinitz and J. DeWind. New York, Russell Sage Foundation: 71-93.