

## FICHE DE PRESENTATION

-

1- titre: Sécurité et immigrations

2 Auteur: LCL (gend) LACOSTE Francis (F)

3- 05 mars 1999

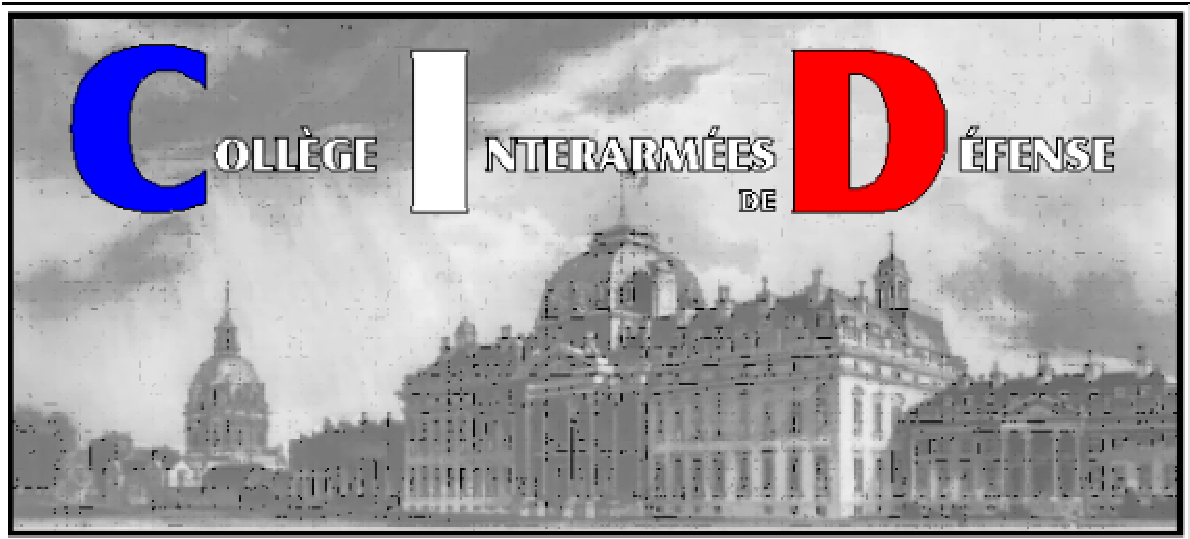
4- division D - groupe 3

-

5- Mémoire de stratégie

6- Résumé: Les mouvements migratoires de grande ampleur ne sont pas prévisibles à l'échelle mondiale. En Europe, les intentions sont convergentes mais la réalité des politiques migratoires est différente. En France, un afflux massif de réfugiés n'est pas gérable sur une longue durée. Les forces armées sont en cours de réorganisation et la défense civile trop centrée sur la protection. La défense civile doit donc être réorganisée autour d'un nouveau concept de sûreté globale basée sur une régionalisation des moyens.

7- Mots clés: sûreté; défense; immigration; réfugiés; réserves régionales.



# **MEMOIRE DE STRATEGIE**

## **SECURITE ET IMMIGRATIONS**

LCL LACOSTE

GROUPE D3

## SECURITE ET IMMIGRATIONS

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

### **LA COMPLEXITE DES MOUVEMENTS MIGRATOIRES INTERNATIONAUX**

-

#### 11 La diversité des mouvements migratoires internationaux

111 Des migrations variées.

112 Des fractures évidentes.

113 La survie par l'exode.

#### 12 Les différentes politiques d'immigration

121 Existe-t-il encore des pays d'immigration et des pays ouverts ?

122 Les pays ou les espaces internationaux qui se referment se comptent en très grand nombre.

#### 13 L'immigration menace-t-elle les Etats ?

131 L'implication du crime organisé dans la gestion des réseaux d'immigration clandestine.

132 Les réfugiés.

133 Les diasporas.

## **II PEUT - ON ENVISAGER UNE STRATEGIE EUROPEENNE ?**

-

### 21 L'Europe est un espace de concentration de migrations.

211 Une forte concentration dans la partie développée de l'Europe.

212 Ders une concentration régionale et une "métropolisation" de l'immigration

213 De nouvelles composantes dans l'espace culturel européen.

### 22 Des politiques de plus en plus restrictives mais trop différentes pour être efficaces.

221 Le caractère déstabilisant des migrations et les défis en Europe.

222 Des efforts communs.

223 L'alignement des politiques face aux immigrants de l'extérieur.

-

### 23 Une unité d'action difficile à réaliser.

-

-

-

-

-

-

### III Y A T IL UNE SOLUTION POUR LA FRANCE ?

-

-

-

#### 31 Juridiquement et règlementairement, le traitement est possible mais est-il pour autant réalisable ?

311 Une problématique délicate.

312 Il n'existe aucune définition du flux massif.

313 Le cadre juridique existe mais souffre de difficultés d'application.

-

#### 32 Du temps de paix au temps de crise, la sûreté n'est pas globale.

-

321 Un scénario catastrophe ?

322 Une défense civile trop centrée sur la protection.

323 Un appareil militaire réformé qui ne répond plus à la fonction de projection intérieure.

#### 33 La subsidiarité : les forces de sûreté régionales.

-

331 Quel cadre juridique ?

332 Les moyens de la sûreté globale.

333 La zone de défense, niveau de coopération des efforts et des volontés.

-



qu'elles seront capitales, qu'il s'agisse du bouleversement des rapports de force, de politique étrangère entre Etats ou de la sécurité. Sujet de polémiques dans le monde politique occidental, l'immigration peut présenter une réelle menace que ne néglige aucun parti politique. Ainsi, Jean-Claude Barreau, ancien président de l'Office des Migrations Internationales et ancien conseiller pour les questions d'immigration de François Mitterrand, déclarait il y a quelques jours : "*sur les flux, tout le monde est à peu près d'accord en France comme en Europe. On a compris que l'immigration zéro est impossible. Les flux modérés sont inévitables mais trop massifs, ils sont dangereux. Le dispositif est acquis : maîtriser sans fermer. L'Italie s'y est aussi ralliée, même si elle régularise pour solder le passé*". Parmi ses convictions les mieux ancrées, on peut retenir que l'immigration zéro est un mythe, qu'elle restera forte dans les années à venir, que l'intégration est vouée à l'échec sans politique claire et énergique et qu'enfin, seule la Nation en est le lieu possible. Aujourd'hui, les entrées que l'on peut véritablement quantifier de clandestines sont sans doute peu nombreuses. Selon certaines sources officielles, il y aurait 30.000 clandestins "secs" comparativement aux 200.000 procédures officielles mais surtout aux 500.000 à 600.000 au-delà desquelles il n'y aurait plus renfort à la culture française mais substitution et remplacement par une autre culture. S'il n'y a pas péril, il y a malgré tout menace.

En 1998, Michel ROCARD définissait la sécurité comme l'absence de violences physiques perturbant la vie et l'activité des membres d'une société. Donc la paix civile est assurée et pérennisée lorsque la politique de défense est basée sur une confiance partagée entre la population et les gouvernants. Comment dès lors définir une stratégie dans un monde où cette sécurité ne peut être enfermée dans les seules fonctions de défense et de protection ?

La protection est l'une des quatre fonctions opérationnelles définies par la loi du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002, avec la dissuasion, la prévention et la projection. "Mission essentielle des forces armées, la protection est une exigence permanente" qui doit être assurée en toutes circonstances. Cette exigence n'est pas nouvelle, les textes antérieurs l'annonçaient déjà. Pour autant, la loi de programmation, notamment avec la professionnalisation des armées, apporte de substantielles innovations qui interfèrent dans une apparente continuité. En d'autres termes, si la question posée requiert un inventaire des menaces, dont éventuellement celle de l'immigration, elle sous-tend également quelques interrogations en matière de suffisance ou d'adéquation des moyens prévus pour y faire face, comme en terme de cohérence et de complémentarité avec l'ensemble du dispositif de défense.

Les problèmes de sécurité que posent en France mais aussi en Europe les flux migratoires sont de deux types.

En temps normal, la mise en application des mesures gouvernementales est placée sous la responsabilité de l'autorité civile dans le cadre des mesures de protection pour tout ce qui ressort du maintien de l'ordre public. La répression des infractions à la législation est du ressort de l'autorité judiciaire. Les forces de police et de gendarmerie, mais aussi les douanes, agissent généralement seules pour la mise en application des directives qui proviennent de ces

différentes autorités. Les forces armées, en plus de leur participation à la défense civile par la surveillance aérienne et maritime, ne concourent à cette protection que par un prêt de moyens ou de personnel, en soutien aux forces de l'ordre dans certaines conditions, comme la lutte contre le terrorisme ou en remplacement dans le cas très particulier des plans de fonctionnement aux services publics.

Par contre, en temps de crise grave, état de siège, opérations de guerre ou défense opérationnelle du territoire, l'autorité militaire peut être rendue responsable des mesures de défense à prendre sur tout ou partie du territoire national afin de permettre la liberté d'action gouvernementale. Un ensemble de plans de protection et de défense, établis par chacune de ces autorités après concertation, coordonnent les mesures à prendre, au moins d'un point de vue théorique.

Quelques interrogations peuvent toutefois subsister en cas de montée en puissance de la crise, lorsque l'ensemble des forces militaires est réparti sur plusieurs théâtres extérieurs alors que les forces de l'ordre sont déjà totalement employées dans d'autres aspects prioritaires de la gestion de cette crise intérieure comme une montée soudaine de la menace terroriste ou une quelconque menace sur la liberté d'action gouvernementale.

C'est dans ce contexte particulier que s'inscrivent les menaces sur la sécurité, dont celle que fait peser l'immigration. Il s'agit ainsi de se placer au-delà de la mise en application des mesures politiques, législatives ou réglementaires, du temps de paix et avant un peu probable temps de guerre sur le territoire national ou en Europe qui nécessiterait des mesures exceptionnelles. En France une crise ponctuelle dans le temps et dans l'espace, comme une grande catastrophe naturelle ou un accident, paraît tout à fait gérable tant par la disponibilité des moyens que par la compétence du personnel spécialisé. Il en va de même pour une crise militaire d'intensité moyenne pour laquelle la capacité de nos armées permet de faire face seuls ou dans un cadre multinational à une menace militaire contre nos intérêts. Cependant entre ces deux catégories de crises, il paraît nécessaire de s'interroger sur la disponibilité dans le temps de nos moyens, en particulier face à certaines menaces non militaires, diffuses et généralisées comme des flux migratoires soudains..

A l'heure où la France s'engage dans la professionnalisation des armées, un large débat démocratique sur les aspects non militaires de la défense paraît d'autant plus nécessaire que l'implication des forces est beaucoup plus réelle qu'à l'époque de la guerre froide.

Les mouvements migratoires internationaux peuvent être prévisibles, il paraît toutefois difficile de les contrôler tant ils sont de natures différentes du fait des situations géopolitiques des pays de départ et d'accueil, des intérêts de chacun des Etats à voir partir ou arriver une population nouvelle mais surtout des motivations très variables de chaque groupe d'immigré.

Si aucune règle précise ne peut être dégagée des mouvements migratoires à l'échelle mondiale pour définir une menace précise sur les pays, il paraît néanmoins nécessaire de cerner le phénomène au niveau européen. A cette échelle, la menace paraît plus claire et plus uniforme. Cependant, malgré des intentions convergentes, rien ne permet, au moins jusqu'à présent, de mettre en application une politique commune, tant les origines des flux migratoires qui les

affectent sont liées à l'histoire de chaque pays mais aussi à leurs intérêts propres qui divergent.

A l'échelle de la France, les menaces se font plus précises. Si les solutions politiques au problème de l'immigration ont fait l'objet de vives polémiques, il apparaît que les différents gouvernements donnent une priorité croissante à ces problèmes, suivant dans ce sens les souhaits exprimés par leur opinion publique mais aussi une tendance européenne qui est de se montrer plus ferme. Il est alors nécessaire de s'interroger sur les moyens disponibles pour assurer la sécurité et de constater, qu'en de crise grave et durable, les forces de l'ordre ne pourront être renforcées par les unités militaires de plus en plus employées et au format de plus en plus restreint. Reste donc, par subsidiarité, la solution de faire participer la société civile à sa propre sécurité, dans le cadre d'une sûreté globale.

## **I LA COMPLEXITE DES MOUVEMENTS MIGRATOIRES INTERNATIONAUX**

-

Pour le géographe, la migration est un déplacement de population d'un lieu vers un autre avec changement de résidence. Elle devient internationale lorsque le déplacement de populations avec transfert de résidence se fait d'un Etat vers un autre, avec le changement de statut juridique correspondant à la nouvelle implantation. Il s'agit du franchissement définitif ou temporaire d'une frontière internationale avec toutes ses conséquences juridiques. Sur cette base, il est donc possible de déterminer, au moins théoriquement, le nombre d'émigrés, d'immigrés, leur origine, leur volume et leur composition. Pour le gouvernant, les flux migratoires sont maîtrisés lorsque l'Etat dispose des moyens pour gérer politiquement, socialement et surtout économiquement cette balance migratoire.

### 11 La diversité des mouvements migratoires internationaux

-

Les migrations internationales animent le monde depuis des siècles. Leur diversité actuelle traduit la multiplication des fractures entre les pays.

#### 111 Des migrations variées.

Aucune classification des migrations n'est satisfaisante. Cependant, l'étude d'un classement par espaces permet de faire ressortir trois constantes.

En premier lieu, de nombreux migrants ne circulent qu'entre pays proches. Cette situation permet un recrutement facile de main- d'œuvre pour les entreprises ( les Italiens ou polonais pour les mines de Lorraine ou les coupeurs de canne haïtiens en République dominicaine). Pour les candidats à l'émigration, le transport coûte peu. Pour les réfugiés, l'abri le plus accessible est le plus proche. Mais la mondialisation allonge très vite les flux migratoires : le personnel hautement qualifié passe d'un poste lointain à un autre encore plus facilement (recherche pétrolière en Argentine et au Gabon ). D'une succession de bassins migratoires au début du siècle, les cartes des flux migratoires évoluent en autant de réseaux qui ne cessent de se densifier.

En second lieu, il paraît nécessaire de souligner le rôle des aires culturelles. La migration paraît plus facile si le migrant n'est pas confronté à un changement brutal de repère culturel. C'est ainsi que l'immigration britannique a longtemps été privilégiée vers le Canada ou l'Australie. A l'inverse, l'absence d'élément commun rend l'adaptation plus lente, la population nationale méfiante et l'Etat réticent face à ces migrants trop différents.

En dernier lieu, les bonnes communications favorisent les migrations. Ce sont les moyens de transport, mais aussi les informations. Les transports rapides et performants comme l'avion ont remplacé le paquebot. Les tarifs préférentiels des compagnies de charters permettent des conditions financières avantageuses aux groupes de migrants. Les réseaux autoroutiers européens relient le sud de l'Espagne en Scandinavie en quelques dizaines d'heures. En ce qui concerne l'information, les affiches de propagande migratoire du XIX siècle sont oubliées alors que le réseau Internet donne une information immédiate en Turquie ou Afrique du Nord sur la recherche d'ouvriers du bâtiment pour des villes en chantier ( Berlin par exemple ).

Utilisée avec ferveur par bien des Etats d'arrivée, qui calquent leur législation sur le temps de présence présumé et souhaité pour le migrant, cette typologie est constamment brouillée par les incertitudes de nombreuses migrations. Quelles soient temporaires pour les frontaliers, de courte durée pour les contrats de travail ou de longue durée pour les immigrants qui se fixent, il paraît impossible aux Etats de bien connaître la durée précise des séjours de leurs immigrés tant sont nombreux les facteurs qui font varier leurs intentions.

Il paraît préférable de se fier au statut officiel du migrant bien que celui ci soit peu durable et change de catégorie.

Il paraît simple de diviser les migrants selon leur motivation : le demandeur d'asile et le réfugié auront des motifs politiques alors que le migrant économique recherchera uniquement du travail. Pourtant, l'exemple des Portugais avant 1970, qui cherchaient à échapper à la misère des régions les plus pauvres, au gouvernement dictatorial ou au recrutement militaire pour les guerres coloniales, démontre que ces raisons peuvent être entremêlées . Il appartient donc à chaque Etat de situer ses migrants d'autant que leurs différences peuvent être considérables en fonction de leurs qualifications (élite migrante des artisans ou des chercheurs qualifiés en Amérique du Nord ou domestiques au Koweït ), de leur situation familiale, des études qu'ils cherchent à poursuivre jusqu'au caractère clandestin de leur entrée ou de leur maintien sur le territoire.

## 112 Des fractures évidentes

Gildas SIMON évoque " la tectonique des déséquilibres " à travers le monde, par similitude avec la tectonique des plaques. Les inégalités de notre époque nourrissent ainsi des mouvements toujours renouvelés.

En 1996, le pouvoir d'achat d'un Haïtien est de 910 dollars, de 550 dollars pour un Malien et de plus de 27.000 dollars pour un Américain. Même si ces différences dissimulent de profonds écarts dans chacune des populations concernées, les oppositions paraissent assez évidentes pour expliquer les flux constants. Les sentiments de frustration, les rêves d'emploi et de fortune mais aussi le bénéfice de services scolaires, sanitaires ou de transport assurant une meilleure vie quotidienne poussent les plus motivés à partir. De plus, l'évolution démographique des pays du monde est très inégale : les pays développés ont un accroissement naturel lent alors que les pays pauvres ont une jeunesse importante ( 33% des mexicains ont moins de 15 ans ) pour des emplois nettement insuffisants.

Pourtant, l'attraction économique n'est pas le seul facteur de fracture. Les tensions et pressions sociales provoquées par les changements de données politiques peuvent modifier les flux. Ainsi l'abolition de l'apartheid et l'élection de Nelson Mandela à la présidence de l'Afrique du sud ont mis fin à la fuite des opposants politiques mais ont déclenché le départ de sud-africains blancs vers l'Australie.

## 113 La survie par l'exode.

" Partir ou mourir ". Aujourd'hui encore, pour de nombreuses populations, le dilemme est tragiquement simple. Catastrophes naturelles (inondation au Bangladesh, sécheresse au Sahel), disettes alimentaires dans la corne de l'Afrique, génocides (Rwanda ou Cambodge) ou guerres civiles avec ou sans intervention étrangère, tous ces événements n'ont cessé de déclencher des exodes massifs au cours des deux dernières décennies. La guerre du golfe a suscité le départ de près de 3 millions de personnes dont 1,5 millions de Kurdes qui ont survécu difficilement entre la Turquie et l'Iran. L'exigence de survie l'emporte sur toute autre considération. Ces migrations forcées déplacent des masses de population qui ont tout perdu. Les réfugiés sont à la recherche d'un pays d'accueil, d'un asile. Les problèmes qui ont motivé leur fuite les empêchent souvent de rentrer et les transforment en immigrants permanents malgré eux. Ils devront chercher dans une nouvelle migration internationale une réponse à l'incertitude de leur devenir. Les filières de la migration clandestine en provenance des Balkans, d'Afrique et d'Asie fonctionnent ainsi avec des réfugiés devenus des migrants "malgré eux ". Sur la base des statistiques du HCR, on peut estimer de 17 à 20 millions le nombre de réfugiés dans le monde au début des années 90, soit environ 10 à 15% environ de la population migrante mondiale. Autour de cette problématique, il y a un débat dont les

enjeux portent sur l'application du droit d'asile et les politiques d'admission qui découlent du droit d'asile dans les pays d'accueil.

## 12 Les différentes politiques d'immigration.

-

Les Etats élaborent et modifient leur politique de migration. Il s'agit essentiellement d'immigration, car les pays d'émigration ont rarement besoin d'inciter leurs citoyens à partir. Au mieux, ils négocient des accords avec les pays cherchant des travailleurs, comme le Mali et la France.

Très peu de pays sont actuellement des pays ouverts. Les lois multiplient les restrictions pour répondre aux nouvelles réalités. Sauf dans le cas des élites migrantes, immigrants et gouvernements ne comprennent pas le monde selon les mêmes références d'espace et de temps. Ils ne partagent pas les mêmes buts. La confrontation constante de leurs volontés entretient un problème permanent dans le monde actuel et l'objet de débats sensibles dans les politiques nationales.

Il est agaçant d'établir des lois et de les voir non respectées, il est inquiétant de voir se creuser le fossé entre les grands textes internationaux et les lois nationales. Les immigrants soulèvent beaucoup de problèmes, sans solution évidente.

## 121 Existe-t-il encore des pays d'immigration et des pays ouverts ?

Seule l'Australie porte encore le titre officiel de " pays d'immigration ", mais peut-être pas pour très longtemps. D'autres pays sont encore ouverts comme le Canada et Israël. Les cas semblent plus fréquents à l'occasion de grands travaux mais il existe d'autres considérations plus discrètes. Il paraît en effet particulièrement intéressant d'augmenter sa population par immigrants interposés, riches de futurs enfants, afin de mieux se faire entendre dans sa zone géographique et accroître ainsi son poids géopolitique. Cela permet aussi de pouvoir mobiliser des forces supplémentaires en économie comme en forces militaires. La France a eu cette attitude en 1871 et en 1919, pour augmenter son poids face à l'Allemagne. Il en est ainsi pour les 30 millions de Canadiens face aux 270 millions d'Américains, les 18 millions d'Australiens face aux 200 millions d'Indonésiens proches ou bien sûr pour les 6 millions d'Israéliens coincés entre 15 millions de Syriens et 50 millions d'Egyptiens. Un pays bien peuplé, dynamique et riche n'est pas oublié dans le monde et intéresse les investisseurs. C'est le souci constant de l'Australie. Cependant, ces pays sont-ils prêts à accueillir beaucoup et tous les immigrés ?

L'ouverture aux immigrants est ample sans être totale. Les lois récentes affirment la volonté d'immigration mais des choix restent possibles. Ainsi, les lois de 1978 promulguées au

Canada réaffirment le caractère de peuplement et de valeur économique de l'immigration. Elles suppriment toute discrimination dans les entrées, indiquent clairement l'ouverture aux réfugiés et au regroupement familial. Plus de 6 millions d'immigrants sont entrés au Canada entre 1946 et 1994. De son côté, le Québec a, de son côté, recruté des immigrants, francophones de préférence... Les candidats à l'émigration trouvaient ainsi une forte volonté d'accueil. En Australie, la loi de restriction de l'immigration ( dite loi pour l'Australie blanche ) adoptée en 1901, a été abolie en 1972. Depuis, près de 150.000 immigrants entrent chaque année dans ce pays. En Israël, la loi sur le retour a été proclamée en 1948, offrant l'*Aliyah* (terme hébreu symbolique du retour à Jérusalem) à tous les Juifs du monde. Complétée en 1970, cette loi offre maintenant la possibilité d'immigration aux juifs, leurs enfants et petits enfants et leurs familles même non juives.

Si plus de 2 millions de Juifs de plus de 100 pays sont entrés en Israël depuis 1948, ces entrées sont aidées mais cependant triées.

Les lois canadiennes ont refoulé les Asiatiques jusqu'en 1941, des quotas spéciaux seront instaurés jusqu'en 1947. Les lois actuelles ont aboli les anciennes restrictions ; elles jouent en fonction des demandes sur une répartition revue chaque année entre le critère économique (métiers recherchés, compétences, créations d'entreprises) et le social, dont le regroupement familial et l'humanitaire.

L'Australie a connu une évolution proche. Les arrivants britanniques ont toujours été favorisés mais les immigrants allemands furent acceptés pour aider à l'exploitation des mines d'or en Australie Occidentale. Des immigrants indiens et océaniens furent, quant à eux, recrutés pour les plantations de cannes à sucre du Queensland. Les entrées asiatiques étaient bien sûr bloquées. Le test de la dictée servait de refouloir sans appel lorsque l'immigrant ne plaisait pas à l'officier d'immigration qui disposait de la totale liberté du choix de la langue. Actuellement, les critères d'entrée sont à peu près les mêmes qu'au Canada.

En Israël, le critère religieux n'est pas le seul. En plus des familles non juives des Juifs résidents, le pays s'est ouvert à des travailleurs immigrants temporaires afin de remplacer la main d'œuvre palestinienne. En principe, les contrats de travail ne durent qu'un à deux ans mais un certain nombre d'immigrants cherchent à se marier et à rester définitivement, problème qui oppose le gouvernement et le rabbinat.

Ces trois pays sont d'autant plus ouverts qu'ils recrutent largement par leurs ambassades et consulats. Le Canada et l'Australie n'exigent que deux à trois ans de présence pour passer à la naturalisation ; le " résident temporaire " devient ainsi résident permanent. Israël accorde la nationalité dès l'immigration pour les Juifs et leurs descendants. Les immigrants sont donc largement et rapidement considérés comme des citoyens. Ce qui n'empêche pas de violentes vagues de xénophobie anti-asiatique en Australie en 1996 et parfois de la méfiance, voire du mécontentement, pour les Falashas russes jugés trop arrogants en Israël.

Il est difficile de lutter contre une tendance mondiale aux migrations et il ne faut surtout pas rater les " bons migrants ". Il est donc nécessaire de corriger sans cesse la politique adoptée. Les lois deviennent de plus en plus précises, changeantes, multipliant à la fois nuances et

obstacles. Les frontières sont de plus en plus surveillées, les contrôles nombreux sur les lieux de travail, les filières clandestines recherchées et démantelées au plus vite.

122 Les pays ou les espaces internationaux qui se referment sont de plus en plus nombreux.

Pour limiter l'arrivée d'immigrants, tous les Etats exigent un visa dont le coût et l'examen du dossier permettront de refuser les candidats douteux. Des preuves de ressources suffisantes (l'Italie n'a cessé d'augmenter la somme demandée), lieu de séjour à indiquer pour une éventuelle vérification, billet de transport pour le retour sont autant d'obstacles qui s'ajoutent. La pratique des quotas permet en principe de choisir ses immigrants par nationalité et par profession. Les effets sont renforcés en exigeant un garant ou parrain dans le pays, en limitant le regroupement familial, par une définition limitative des membres aux Etats-Unis ou par conditions de logement et de revenus en France. Les demandeurs d'asile et les réfugiés sont soumis à des restrictions spéciales : preuves de persécution, visa à demander avant le départ, arrivée directe sans séjour dans un pays tiers... Pour les immigrants déjà entrés, l'incitation au départ peut jouer sur l'accès à la naturalisation, la diminution de la durée de séjour autorisée ou des primes au retour. L'arsenal juridique ne cesse de se perfectionner et de devenir complexe, plongeant ainsi de nombreux migrants dans le désarroi et de nombreuses administrations dans le doute. Il faut aussi empêcher les retours et les entrées clandestines et pour cela durcir la surveillance active des frontières physiques, terrestres et maritimes : patrouilles finlandaises pour appréhender les clandestins russes, patrouilles espagnoles ou italiennes en Méditerranée. Il faut aussi matérialiser la frontière pour décourager les passeurs : barbelés, contrôles infrarouges ou murs (une muraille de 30 m de haut et de 35 km de long se dresse entre Tijuana et San Diego pour bloquer le passage de la Linea ). Il faut aussi surveiller ports et aéroports. Les compagnies de transport sont fermement responsabilisées par de nombreux Etats afin de contrôler préventivement leurs passagers. En cas d'illégalité, elles doivent assurer le retour du passager à leurs frais.

Les pays qui se referment ne deviennent pourtant jamais totalement clos. Ils trient les immigrants de valeur et les indésirables fréquemment accusés de tous les maux. En juillet 1995, 52% des Américains déclaraient que les immigrés prenaient les emplois, les logements, encombraient les hôpitaux et profitaient injustement des services sociaux. Les mêmes propos sont tenus par des partis nationalistes. Aussi, l'immigration finit par être traitée comme un problème interne tant la réaction des électeurs est importante. Pourtant, les élites migrantes, les professions déficitaires et les investisseurs font partie des migrants à retenir. Ainsi la région de Valenciennes a accueilli triomphalement le président de Toyota venu annoncer la création d'une usine.

L'application stricte d'une politique d'immigration sévère ne peut durer très longtemps car l'utilité des migrants est vite démontrée par leur absence. Ainsi, des urgences pédiatriques de nuit et de week-end de nombreux hôpitaux parisiens ne seraient pas assurées sans les médecins étrangers. Concrètement, les immigrants comblent les creux de la population locale, démographiquement et économiquement. De plus, les démocraties occidentales sont à

l'origine de grands textes mondiaux qu'elles ne peuvent renier : la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme a prévu les migrations internationales dans plusieurs articles :

- Article 13 : " Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays "
- Article 14 : " Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile en d'autres pays " .
- Article 15 : " Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité ni du droit de changer de nationalité " .

Tous les Etats présents à l'ONU sont signataires et garants de cette Déclaration. L'image de grande puissance peut rapidement se détériorer lorsque le pays des immigrants estime ses citoyens lésés. Les vifs reproches du Mali à la France après les expulsions en charter démontrent que les politiques durcies ont une efficacité limitée.

Aucune politique ne paraît établie durablement, les doutes sont nombreux sur l'efficacité des mesures et les candidats à l'immigration jouent sur leur entêtement et leur aptitude à repartir pour mieux rebondir plus loin.

### 13 L'immigration menace-t-elle les Etats ?

-

Les migrations dérangent les ordres établis. Elles entendent être une compensation de richesses et de niveaux de vie et procéder à une redistribution des populations par le biais migratoire. Si l'immigration est liée aux antécédents historiques, coloniaux ou à la proximité géographique entre les espaces de départ et d'arrivée, elle se montre déstabilisante pour les Etats. Les principales menaces qui pèsent sur les Etats sont de trois natures :

- L'immigration peut être un danger pour la souveraineté nationale. La présence d'une minorité étrangère solidaire, à base de binationaux ou de clandestins, est susceptible de diminuer la liberté de décision et d'action d'un gouvernement en influant directement d'un point de vue diplomatique ou militaire sur ses décisions. Le rôle très actif de la diaspora palestinienne au Liban et en Jordanie depuis 1948 en est un exemple marquant.
- L'immigration est un danger pour la paix civile : le regroupement ethnique et la concentration par quartiers ou régions créent un esprit identitaire et s'opposent au pouvoir en place. Ainsi, les populations Peules en Afrique centrale ou dans une moindre mesure certains conflits de banlieues aux Etats-Unis sont à l'origine de mouvements de révolte difficilement maîtrisables. Par ailleurs, elle est parfois directement impliquée dans l'augmentation du taux de criminalité voire dans le monopole de certaines formes de délinquance (trafics de stupéfiants ; trafics ou vols...)
- L'immigration peut être un danger pour l'identité nationale car elle peut profondément modifier la nature et la culture de la population. Les Etats du sud

des USA sont ainsi très fortement marqués par la présence hispanique au détriment de la culture anglo-saxonne originelle.

Une telle classification de la menace est insatisfaisante car nécessairement " ethno-différentialiste ". Elle ne permet pas de saisir tous les effets de l'immigration. Il paraît plus opportun d'en aborder les origines.

131 L'implication du crime organisé dans la gestion des réseaux d'immigration clandestine.

Toutes les instances internationales ayant eu à se pencher ces dernières années sur l'évolution du crime organisé international, ont mis en exergue la propension qu'ont les organisations criminelles à investir dans l'immigration irrégulière. La conférence mondiale sur la criminalité transnationale à Naples en 1994, agissant pour le compte des Nations Unies, considérait que les trafics d'immigrants clandestins, dont le nombre est estimé à plus d'un million par an, " représente une menace réelle pour la souveraineté nationale mais de plus expose les immigrants eux-mêmes à de graves dangers ". En 1995, INTERPOL a ouvertement abordé le rôle d'intermédiaire que jouent les organisations criminelles asiatiques pour alimenter les flux migratoires clandestins via l'Europe de l'Est. Cette prise de conscience a été entérinée au sein de l'Union Européenne. Lors du sommet d'Essen en 1994, le mandat de l'unité drogues d'Europol a été élargi aux filières d'immigration clandestines, aux organisations impliquées mais aussi aux blanchiment de l'argent s'y rapportant. Il ne fait aucun doute que le crime organisé a un impact international dans ce domaine d'activité. Au-delà, on voit désormais apparaître une immigration clandestine dangereuse : au mois d'août 1998, un incident entre clandestins albanais et douaniers dans un train se rendant en Italie a fait un mort et trois blessés.

Cette migration clandestine criminelle en direction de l'Europe est favorisée par deux facteurs :

- La présence dans toutes les grandes métropoles d'Europe de millions d'originaires des secteurs chaotiques de la planète dont d'anciens partisans de guérillas, complices ou narco-traficants ou même membres encore actifs d'organisations mafieuses. Ainsi les liens tissés dans les Balkans entre mafieux albano-kossovars, turcs et italiens dans les trafics de stupéfiants, d'armes et de migrants clandestins se complètent et se renforcent l'un l'autre.
- Les actions charitables menées par des associations ou des syndicats s'opposant aux extraditions ou reconduites à la frontière, ce sans toujours s'aviser de séparer le bon grain des cas méritoires de l'ivraie des éléments troubles, voire de criminels.

Pour les mafieux cette situation est idéale : ils peuvent aisément faire pénétrer des clandestins dans l'espace Schengen, trouver des relais sur place pour les accueillir, et enfin se ménager en Europe même des soutiens, pour s'opposer aux expulsions de leurs " clients ".

### 132 Les réfugiés.

De 1950 à 1990, les conflits régionaux ont fait près de 20 millions de victimes dans le monde. Ils sont l'une des causes majeures des migrations forcées, des exodes de masse qui affectent les continents. Des conflits de toute nature ont surgi après la fin de la rivalité Est-Ouest alors qu'on attendait le retour des populations réfugiées provoquées par ce face à face. Qu'ils soient boat-people réfugiés du Vietnam, Kurdes ou Chiites d'Irak, Africains de l'Ouest du Sahara ou de l'Est ou d'Amérique centrale (Haïti ou Nicaragua), ils sont tous confrontés à un destin incertain qui se détériore du fait de la difficulté qu'ont les pays de premier accueil à absorber ces flux indésirables. Installés dans des camps d'hébergement, comme les Palestiniens en Jordanie ou les Khmers en Thaïlande, les perspectives d'avenir sont de plus en plus bouchées pour ces populations qui ne peuvent plus repartir dans leur pays d'origine et ne peuvent survivre qu'avec l'aide internationale. Les menaces que présentent ces grands flux de personnes pour les Etats sont initialement économiques mais peuvent provoquer de grands déséquilibres politiques et culturels, voire des conflits que des solutions militaires ne peuvent résoudre, comme dans l'Afrique des Grands Lacs ou en Europe balkanique.

### 133 Les diasporas.

L'arrivée de plus en plus fréquente des familles et la formation d'une seconde génération ne déterminent pas pour autant la rupture des liens avec le pays d'origine. Tout en travaillant à plusieurs milliers de kilomètres de son pays, le migrant développe une organisation spatiale et sociale avec des pratiques circulatoires mais surtout une économie spécifique. La diaspora se définit ainsi par ces ponts ethno-économiques solides qui unissent les communautés migrantes d'un bout à l'autre de la planète en dépit des règlements des pays d'émigration et d'immigration. L'aspect financier de ces mouvements est l'un de ceux auquel les Etats d'immigration accordent le plus d'intérêt en raison des incidences sur la balance des paiements. Selon la Banque Mondiale, les envois de fonds seraient passés de 3 milliards de dollars en 1970 à 35 milliards en 1981 et plus de 70 milliards en 1990. Ainsi le Maroc illustre l'exemple d'un pays qui a connu une forte croissance de ses transferts de fonds depuis 20 ans puisqu'ils ont été multipliés par 10. De plus, la relative facilité d'intégration des diasporas ne doit pas cacher le fonctionnement de circuits parallèles ou souterrains qui permettent l'écoulement de flux de marchandises ou le fruit de trafics divers, qu'ils soient sortants comme les filières de revente de voitures volées vers l'Europe de l'Est et le Moyen-Orient ou entrant avec les filières d'immigration clandestines.

Les migrants internationaux forment un groupe d'une complexité évidente. Leurs déplacements sont encouragés, aidés ou contrariés par les pays de départ et les Etats d'arrivée. Les décisions adoptées sont soumises à des enjeux politiques fluctuants et à des choix personnels changeants. Il est donc particulièrement difficile et délicat d'en concevoir une

approche globale. Il a été vu qu'aucun pays ne peut appliquer une stratégie " universelle " tant les intérêts privés et étatiques divergent et varient dans le temps mais aussi l'espace. Cependant, les études à l'échelle régionale des mouvements migratoires paraissent plus que jamais nécessaires pour comprendre ce fait majeur de notre temps et faire face aux menaces qu'il représente pour la sécurité de l'Etat.

- 
- 
- 
- 

## **II PEUT ON ENVISAGER UNE STRATEGIE EUROPEENNE ?**

- 

Confluent du brassage des peuples, l'Europe a longtemps été au centre des grands mouvements migratoires. Terre d'invasion, elle devint espace d'émigration. Le ralentissement de la croissance démographique, allié à une situation économique confortable, au contraire d'une grande partie du monde, en fait un pôle migratoire attractif.

La lourde tâche de l'Union Européenne est de concilier son rôle d'espace attractif vis-à-vis des migrations avec les contraintes économiques et politiques qui sont les siennes. Dès lors comment gérer la non-ouverture de ses frontières extérieures alors que son espace intérieur est appelé à devenir une zone de libre circulation des personnes ?

Les politiques migratoires en vigueur et à venir, qui régissent les flux à l'entrée et à l'intérieur de son territoire illustrent toutes les contradictions et difficultés de leur application. De leur cohérence dépendra une gestion intelligente d'un phénomène par essence déstabilisant pour l'acteur étatique : la liberté de circulation.

Le haut commissariat pour les réfugiés de l'ONU a établi que le nombre de demandeurs d'asile dans les quinze pays de l'Union Européenne a atteint 299.000 en 1998, en progression de 19%. Un quart d'entre eux vient de l'ex- Yougoslavie, victimes du conflit du Kosovo. L'Allemagne reste la terre de prédilection ; elle présente un tiers du total. Devant l'ampleur du phénomène, tout le monde a conscience de la nécessité d'une approche commune. Mais dès que les capitales sont confrontées aux défis concrets, les divergences apparaissent.

## 21 L'Europe est un espace de concentration de migrations.

-

L'Europe occidentale a connu d'extraordinaires brassages de populations. Depuis les années 80, elle devient une forteresse assiégée face à la pression migratoire mondiale. Plus qu'économique, la réelle menace se situe au niveau de l'intégration : l'Europe évolue vers une problématique de société pluriethnique. Elle constitue un des carrefours majeurs des migrations internationales. S'y croisent les migrants internes de cet espace élargi et les migrants extérieurs, les travailleurs et les étudiants, les élites et les réfugiés. Une longue histoire de rayonnement sur le monde et une actualité de libre circulation expliquent en partie un tel remue-ménage. Mais l'Union Européenne semble avoir des problèmes à accepter et gérer cette situation

211 Un fort développement dans la partie la plus développée de l'Europe.

La première caractéristique de la migration en Europe est historique. Les nombreux mouvements migratoires, à travers les siècles, en Europe, ont forgé des attirances et des répulsions, toujours capables de resurgir rapidement.

Les étudiants du Moyen Age se déplaçaient aussi facilement que les jeunes aujourd'hui d'une université à l'autre. Si, de manière générale, ces migrants ont permis le développement technologique et la mise en commun de connaissances, les conquêtes musulmanes par la péninsule ibérique mais surtout par l'empire ottoman aux XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles ont laissé des traces dans la manière de considérer l'arrivée de migrants musulmans.

Une seconde caractéristique des mouvements migratoires en Europe est le lien persistant qui existe entre les anciennes métropoles et leurs anciennes colonies de peuplement. Ainsi les Surinamais ont cherché, avant tout, asile aux Pays-Bas, les Pakistanais au Royaume Uni, les Maliens en France... Des souvenirs historiques, une langue commune et la réputation de brillance de chacune des métropoles favorisent ces migrations.

Une troisième caractéristique des migrations vers l'Europe est d'origine économique. Avec plus d'un tiers du PNB du monde pour seulement 6,5% de la population mondiale, l'Union Européenne représente une puissance attractive. Après les grandes vagues d'émigrants du XIX<sup>ème</sup> siècle et les saignées des deux guerres mondiales, les pays européens ont fait appel à une importante main-d'œuvre étrangère pour réaliser leur reconstruction et leur nouvel essor économique. Ainsi voit-on apparaître un déséquilibre dans la répartition des étrangers entre

pays plus ou moins industrialisés. Malgré la généralisation de la demande d'asile dans les années 80-90, cette répartition reste encore très contrastée par pays et par communauté d'origine. En terme d'effectifs globaux, les principaux pays sont l'Allemagne avec plus de 5 millions d'étrangers en 1990 et la France avec 4 millions à la même date. Viennent ensuite le Royaume Uni (2,7 millions en 1993), l'Italie (1,5 millions en 1990). En terme de poids démographique, l'importance relative de l'immigration est faible dans les pays moins industrialisés comme la Grèce, le Portugal ou l'Italie, alors qu'elle est importante en France, en Allemagne et au Bénélux.

## 212 Vers une concentration régionale et une " métropolisation " de l'immigration.

A défaut de pouvoir dresser une carte des immigrés, il paraît intéressant de remarquer la répartition des minorités ethniques dans le " grand Londres " avec plus de 20% de la population, en Wallonie (16,4%), en Rhénanie (de 15 à 25 %) ou dans l'Ile de France qui regroupe à elle seule plus de 40% des étrangers en France. Ce phénomène de concentration régionale et de regroupement dans les grandes villes est à opposer au phénomène de " désertification " en étrangers que sont les Flandres occidentales (1,4%), la Bavière du Nord, le Pays de Galles ou la Bretagne. La grande ville est donc un réceptacle naturel dans les zones industrialisées. Il apparaît déjà qu'une solution globale par pays ne prendra pas en compte ces diversités mais qu'une approche régionale semble plus appropriée.

## 213 De nouvelles composantes dans l'espace culturel européen.

Le poids démographique des populations extérieures à l'espace européen est sans aucun doute l'un des faits importants de l'évolution culturelle de ces trente dernières années. Sous l'effet de l'immigration de travail, de l'arrivée des familles et de leur reproduction sur place, de nouvelles communautés se sont créées et enracinées. Ces populations représentent, tous continents d'origine confondus, plus de 10 millions d'habitants soit 2,5 % de la population européenne. En dépit du caractère réducteur de cette classification, on peut distinguer les Turcs, les Maghrébins, les Indo-Pakistans, les Asiatiques du Sud-Est et de l'Est, les Caraïbéens. Leur localisation est le fruit de l'histoire coloniale. Ainsi, les Africains et Indochinois sont concentrés en France, les Jamaïcains et Indo-Pakistans en Grande-Bretagne, les Surinamais aux Pays-Bas et les Turcs en Allemagne (du fait de la " dépendance " économique au début du siècle). Autour du noyau principal se sont constitués des groupes ou des communautés culturelles qui ont acquis la nationalité et ne sont plus quantifiées dans les chiffres de la nouvelle immigration alors que les liens de solidarités renforcent les difficultés de gestion des flux.

L'Union Européenne ne représente pas toute l'Europe. Ainsi, elle sert de lieu de passage à d'autres migrations. Les Tziganes tchèques s'efforcent d'atteindre le Canada à partir du Royaume uni, les Albanais souhaitent rebondir d'Italie vers les Etats-Unis, des réfugiés kurdes cherchent à rejoindre la Norvège après une grande traversée de l'Europe.

A l'intérieur même de l'Union Européenne, d'autres routes se croisent. Les Marocains de France regardent avec envie les Marocains des Pays-Bas avec leur pouvoir d'achat. Certains membres de la diaspora chinoise en Espagne partent en Italie dans l'espoir d'être régularisés plus rapidement, mais peuvent glisser hors d'Europe ou même revenir en Espagne lors d'une opération de régularisation dans ce pays. Cette fluidité de mouvements, encouragée par le traité de Rome pour les citoyens européens, exacerbe les inquiétudes des gouvernements en place lorsqu'il s'agit d'étrangers à l'Union. La réalité se prête peu aux comptes et aux contrôles.

Devant la difficulté que présente le suivi de ces situations, le problème posé par l'immigration en Europe peut difficilement être géré d'une manière globale. Les situations personnelles des migrants, les conditions momentanées d'accueil, les liens familiaux ou ethniques sont tour à tour autant de critères à prendre en considération. Seule une échelle locale permet alors de réaliser l'ampleur de tel ou tel phénomène migratoire

## 22 Des politiques de plus en plus restrictives mais trop différentes pour être efficaces.

Le souci d'éviter la sédentarisation des travailleurs étrangers et le développement de tensions sociales et raciales transparaît dès 1965. Réguler les flux, décourager l'immigration spontanée, le durcissement des politiques d'admission s'accroît en ordre dispersé avec la montée du chômage.

### 221 Le caractère déstabilisant des migrations et les défis en Europe.

Les migrants dérangent l'ordre établi. Si les migrations sont liées, comme il a été vu, aux antécédents historiques, coloniaux ou à la proximité géographique, l'espace migratoire européen a dépassé ce créneau. La question de l'origine des migrants pose problème. Les flux

du Sud sont représentés collectivement comme une menace aux accents sécuritaires : menace économique (sous-tendue par les taux de chômage et le fait que ce type de relation migratoire ait été entretenue avec les pays de la rive méditerranéenne ), péril religieux (problème de l'islam ) ou risque de subversion politico-culturel. C'est la différence des civilisations et son impact potentiel qui semblent poser problème. Quant à ceux de l'Est, ils apparaissent comme la représentation de la continuité dans l'ouverture européenne. C'est donc l'intérêt à long terme de les accepter comme futurs partenaires d'une grande Europe.

Au-delà de la dualité Est/Sud, ces migrations constituent au minimum une perturbation pour les gouvernants.

A court terme le problème est d'ordre économique. La difficulté réside dans l'application de décisions étatiques pour limiter le droit d'asile, le regroupement familial et la lutte contre l'immigration clandestine. Encore faut-il constater que tous les Etats ne sont pas égaux et que ces mesures mériteraient d'être plus spécifiques dans les régions les plus menacées.

A moyen terme, il s'agit pour l'Europe de mettre en application une stratégie s'attaquant au problème migratoire en amont, c'est à dire à la source : pacte de stabilité pour l'Europe, partenariat pour la paix ou préparation de l'adhésion à l'Est et partenariat entre les rives de la Méditerranée au Sud.

A long terme, la stratégie européenne doit tout à la fois lutter contre un afflux massif et " accidentel " en prévoyant de répartir la charge à tous les partenaires mais aussi de lutter contre les facteurs d'antagonismes ou de conflits de société latents avec des populations déjà installées ; c'est à dire éviter l'éclatement de la société. La mise en œuvre de ces politiques est délicate au niveau communautaire car de nombreux facteurs interfèrent, faisant des mesures envisagées le pendant de nombreuses autres.

## 222 Des efforts communs.

Depuis le milieu des années 80 et après l'écroulement du système communiste à l'Est, l'Europe occidentale se trouve confrontée à une pression migratoire qu'elle n'a jamais connue au cours de son histoire contemporaine. Pendant les trente glorieuses, le bassin de recrutement était plus restreint, le nombre de pays de départ plus limité et les réseaux migratoires et diasporas moins organisées. Dans un contexte économique et social plus que jamais dominé par la crise et le chômage, on assiste partout en Europe au rapprochement et au durcissement des politiques migratoires. Soumis à la double pression du Sud et de l'Est, les Etats européens de l'Ouest éprouvent de grandes difficultés à définir des politiques cohérentes. La contradiction apparaît entre le libéralisme de la circulation humaine dans un vaste espace libéré du carcan communiste et la crainte de devoir accueillir des masses de populations attirées par l'image de la prospérité et de la sécurité. L'attitude ambiguë de nombreux Etats, dont la France, vis-à-vis des réfugiés yougoslaves et algériens illustre cette contradiction. En

fait, de nombreux murs juridiques et réglementaires s'élaborent sur les flancs sud et est. Les dispositifs institutionnels deviennent de plus en plus restrictifs : En Allemagne en 1992, la loi fondamentale sur le droit d'asile est réformée, en France en 1993 sont votées les lois " Pasqua ". L'évolution des législations exprime une convergence des politiques pour tenter de maîtriser l'ensemble des dynamiques migratoires à l'intérieur des espaces nationaux : restriction du droit d'asile et du regroupement familial, lutte contre l'immigration clandestine. Mais comme le prouve la crise albanaise et ses répercussions en Italie, une des difficultés de cette entreprise provient de la dimension transnationale du phénomène, d'où la recherche d'une réponse globale, en l'occurrence communautaire à ce problème.

## 223 L'alignement des politiques face aux immigrants de l'extérieur

L'Union Européenne ne possède pas pour l'instant de politique migratoire commune malgré l'accord de Schengen (et maintenant le traité d'Amsterdam) qui a constitué une démarche importante vers l'harmonisation à l'égard des pays " tiers " avec la mise en place des frontières externes et les mesures pour lutter contre l'immigration clandestine. Si une certaine convergence se manifeste sur la question des flux, il n'y a cependant pas consensus sur le devenir des populations fixées sur place : les conceptions de l'identité nationale sont encore très différentes. Ainsi, selon la conception allemande du droit de sang, conception remise en cause récemment, tous les immigrants sont des étrangers perpétuels bien que la constitution affirme nettement l'ouverture aux réfugiés. Le droit du sol français ou espagnol permet une naturalisation plus aisée, lorsque le descendant de l'immigré est né sur le territoire. De telles variétés de droit ne facilitent pas l'émergence d'une politique commune.

### 23 Une unité d'action difficile à réaliser.

L'Union Européenne s'efforce de construire une politique commune face aux dangers des migrations.

Par la signature du traité d'Amsterdam, les gouvernements affichent une même volonté de durcissement et de méfiance mais n'adoptent aucune mesure concrète. L'Union Européenne ne possède pas actuellement de politique migratoire commune. L'admission, le droit et les demandes d'asile restent l'apanage des souverainetés nationales. Ainsi en 1992, le nombre de demandeurs d'asile est-il 10 fois plus élevé en Allemagne qu'en France. Avec l'accord de Schengen, ratifié par 9 Etats sur 12, une certaine harmonisation de l'immigration, la mise en place de frontières externes et la lutte contre l'immigration clandestine expriment fortement la volonté de séparer l'extérieur (les pays tiers ) du " dedans " (l'Union Européenne). Mais les Etats et les collectivités territoriales sont confrontées à des situations difficiles tant vers l'extérieur ( réfugiés albanais, yougoslaves tsiganes ou autres migrants du Sud et de l'Est) qu'à l'intérieur avec les populations fixées sur place ( Indo-Pakistanaïens en Grande Bretagne, balkaniques et Turcs en Allemagne, Maghrébins et Africains en France). Les conceptions de la citoyenneté, de l'identité nationale et de l'intégration laissent entrevoir encore de nombreuses difficultés qu'illustre le refus du Royaume-Uni face à Schengen.

Dans le domaine de la gestion d'un " raz de marée " migratoire, le concept allemand du " burden sharing " consiste à répartir physiquement, et éventuellement par la contrainte, le flux entre les différents pays de la communauté. La conception française privilégie, de son côté, une participation financière, un partage du coût. Il paraît évident que tous les Etats sont loin de partager ces approches; aucune décision concrète n'a pour l'instant été prise.

Cependant une certaine évolution se fait jour. Ainsi, le vote massif en 1992 du Parlement européen pour la mise en place d'un observatoire des flux migratoires. Mais surtout le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre dernier par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Européenne, aura des conséquences en matière de sécurité. L'accroissement des compétences de la communauté a été étendu dans les domaines de la libre circulation des personnes, de l'asile, de l'immigration et de la coopération en matière civile. Mais les Etats ont gardé la liberté de négocier et de conclure des accords avec les " pays tiers ". Même dans le strict respect du droit communautaire, l'Europe ne peut encore concevoir une politique commune.

L'Union Européenne constitue bien un des grands carrefours mondiaux migratoires, d'autant plus complexe que certains pays membres sont d'anciens pays d'émigration, et que l'entente européenne reste fragile dans ce domaine sensible qui touche directement les prérogatives de chaque Etat. La difficulté est donc de réaliser un espace fermé qui s'oppose nécessairement à l'espace de libre échange. Chacun des pays doit donc concourir à la protection de son territoire en favorisant la coordination avec ses voisins ; les mesures les plus concrètes touchent le domaine de la coopération policière, dans la lutte contre les trafics et la mise en commun de renseignements. Aucune mesure n'est toutefois envisagée à l'échelle régionale dans les situations de crise les plus graves comme un afflux massif de réfugiés.

### **III Y A T IL UNE SOLUTION POUR LA FRANCE ?**

Jusqu'en 1945, la révolution industrielle et les espaces colonisés seront la cause de nombreux mouvements vers le Nord de l'Europe mais aussi l'Amérique. Les complications les plus marquées viendront des grands mouvements de migrations provoqués par la Première Guerre mondiale. De 1946 à 1975, la rapide reprise économique permet l'afflux de plus de 8 millions d'ouvriers essentiellement célibataires, en Europe du Nord en provenance des pays du sud (Italie, Espagne et Maghreb). Après 1975, les flux migratoires explosent et se diversifient dans tous les sens. Une situation de dominos se crée : le Maghreb devient un espace de transit pour les Africains, alors que l'Espagne et l'Italie deviennent un lieu d'implantation. En France, la crise économique justifie l'arrêt du recrutement de main- d'œuvre. Le regroupement familial passe en tête. Depuis 1990, les réfugiés acceptés sont de moins en moins nombreux ; le regroupement familial diminue. La France apparaît de moins en moins

comme un pays d'entrée; les mesures administratives et judiciaires s'avèrent efficaces. Mais les groupes d'immigrants en place et leurs enfants maintiennent une impression contraire dans l'opinion publique.

Pourtant, il n'est pas déraisonnable de redouter pour notre pays, et de façon générale pour l'Europe, des arrivages massifs de populations fuyant la guerre, la révolution ou la misère, qu'elles viennent du Sud ou de l'Est. Dans l'hypothèse retenue, il s'agira de milliers d'individus déferlant sur les frontières maritimes ou aéroterrestres, en quelques semaines.

Quelles instructions pourraient être adressées aux autorités civiles et militaires, et quels moyens matériels et juridiques devraient leur être alloués ? Peut-on espérer une aide de la collectivité internationale ?

### 31 Juridiquement et réglementairement, le traitement est possible mais est-il pour autant réalisable ?

S'agissant de l'éventualité d'un flux migratoire massif, la première question qui se pose à l'esprit, pour un pays déjà saturé ( ce qui est généralement admis dans le cas de la France qui " n'a pas vocation à recevoir toute la misère du monde ") est de savoir comment il serait possible d'éviter cette invasion à priori pacifique.

#### 311 Une problématique délicate.

Quoiqu'il en soit, il convient d'abord d'examiner ce que nous aurions la volonté de faire. Il semble que la solution la plus simple et la plus efficace serait de tarir le flux migratoire à sa source, au moment où il est encore gérable, c'est à dire en refoulant sans recours ni délais le premier millier de migrants pour dissuader les autres. Bien entendu, cette attitude aurait une double conséquence : en premier lieu, celle de soulever des tollés médiatiques nationaux et internationaux de la part de partis politiques et d'associations caritatives et humanitaires. En second lieu, ces mesures ont une portée très limitée: l'exemple des mesures prises par nos voisins italiens face à la crise albanaise prouve que l'arrêt total est impossible avec les seuls moyens démocratiques du temps de paix. En tout état de cause, la Convention de Genève interdit toute décision de refus d'entrée préalable sur notre territoire à une immigration massive.

En d'autres termes, tarir un flux migratoire à sa source suppose une volonté politique, une publicité explicative et des actes ne laissant planer aucun doute sur la détermination des autorités. Si le flux emprunte la voie d'autres pays limitrophes, nous devrions obtenir de nos partenaires de Shengen la même détermination sans avoir besoin d'invoquer une menace de mise en œuvre de la clause de sauvegarde. Les accords de Shengen imposeraient une concertation même si les mesures à prendre s'appliquent à un afflux de personnes à qui nous

devons une solidarité nationale ou la reconnaissance pour des services rendus comme pour le double exode des " Pieds-Noirs " et des Harkis d'Algérie.

312 Il n'existe aucune définition du flux massif.

De ce qui précède, il apparaît qu'un flot plus ou moins régulier d'immigrants, au sens usuel du terme, est " normal ", qu'on peut et doit le contrôler dans son débit et dans sa composition. Le contrôle des effets pervers est de l'ordre de la mise en application des réglementations en vigueur pour lutter par exemple contre les formes de travail clandestin ou certaines formes de terrorisme. Un afflux régulier d'immigrants peut se révéler nécessaire, telle une perfusion indispensable au malade mais sous stricte surveillance du service médical. La question change de nature lorsque à la suite d'un " cataclysme " des milliers sinon des millions de gens sont chassés de chez eux et s'enfuient pour un laps de temps imprévisible, non pas comme l'exode temporaire de 10 millions de personnes devant l'avancée allemande en 1940, mais plutôt comme les populations arabes de Jaffa en 1948.

Il y a autant de seuils d'appréciation de ce que peut être un flux massif qu'il y a de parties prenantes. Ainsi, l'arrivée de centaines de personnes dans une commune de quelques milliers d'habitants ne disposant ni de l'infrastructure ni du tissu économique nécessaire aura un impact sensiblement différent dans une capitale régionale. Ce seuil sera aussi très nettement fonction du lieu d'accueil potentiel. Néanmoins, un seuil quantitatif de tolérance pour les immigrés en cours d'assimilation est de l'ordre de 10 % d'une population supposée homogène et en bonne santé économique et sociale. Sa gestion sera donc plus un problème local qu'un ensemble de directives nationales.

312 Le cadre juridique existe mais souffre de difficultés d'application.

En France, jusque vers 1981, la réglementation en vigueur était issue de textes anciens, jamais abrogés, établis au cours des siècles, avec une jurisprudence très circonstancielle. Elle s'appuyait tout particulièrement sur l'ordonnance du 2 novembre 1945. Cette réglementation a évolué au cours des années sous diverses contraintes dont les nécessités du marché du travail mais aussi l'influence d'une vieille tradition républicaine qui veut que soit impérative l'égalité des droits sur le sol français.

Ce droit français ne connaît à titre principal que deux types d'immigration, familiale et politique, et un troisième type, à titre dérogatoire depuis 1974: l'immigration économique. Ce régime de droit commun ne s'applique pas aux ressortissants de l'Union Européenne qui peuvent entrer et circuler librement sur le territoire, sans autorisation préalable. Cette liberté ne les dispense pas d'un titre de séjour s'ils s'installent à demeure, mais la délivrance et le renouvellement de ce titre sont de plein droit.

La notion d'étranger est la seule qui soit unanimement acceptée et légalement définie. Sont considérés comme étrangers " tous individus qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'ils aient une nationalité étrangère, soit qu'ils n'aient pas de nationalité ". Il est à noter que cette notion tend à devenir à géométrie variable au fur et à mesure de l'édification d'un espace européen harmonisé. Ainsi, selon les termes de la convention d'application des accords de Schengen, est étrangère " toute personne autre que les ressortissants des Etats membres des Communautés européennes ". La difficulté dans notre pays tient donc au risque de confondre les notions d'étranger et d'immigré. Ainsi, pour le Haut Conseil à l'Intégration (HCI), l'immigré est " quelqu'un qui est né à l'étranger, qui est rentré en France et qui y vit généralement définitivement ". La première approche sémantique du phénomène migratoire paraît d'une surprenante complexité lorsqu'en réalité selon ces définitions, des immigrés peuvent rester étrangers alors que leurs proches parents sont devenus français.

Une approche plus pragmatique n'est pas plus aisée : Selon le HCI, l'intégration correspond au choix et la participation des nouveaux membres, l'insertion correspond aux conditions d'accueil de l'étranger avec le maintien de ses particularismes d'origine alors que l'assimilation souligne l'unité de la communauté nationale. Il existe actuellement en France un consensus pour refuser l'insertion et pour rejeter l'intégration dans la mesure où elle suppose que l'accueillant et l'accueilli soient tous deux capables de modifier leurs caractéristiques pour vivre ensemble. Ces deux notions sont à l'origine des débats qui alimentent la vie politique nationale en opposant les partisans d'une absorption systématique des individus à ceux de l'enclavement des groupes. La notion d'assimilation paraît plus appropriée car elle permet de faire entrer dans une communauté unie un étranger qui s'identifie à elle en adoptant ses usages et ses valeurs fondamentales.

En résumé, le cadre juridique existe, il semble que le gouvernement français dispose des moyens techniques et juridiques pour agir, selon les impératifs du moment, sans tomber dans l'illégalité. Ce qui frappe pourtant, c'est que ce cadre juridique manque d'ampleur et de perspective (sans entrer dans le débat du chômage et de l'immigration ou celui de la délinquance pour ne prendre que des exemples qui ne sentent pas le souffre) :

- Aux termes de la Convention européenne des droits de l'homme et de la pratique du droit international coutumier, une certaine faiblesse du statut juridique des étrangers apparaît: Le droit français ne permet aux étrangers d'être admis sur le territoire qu'en tant que touristes, sauf accords internationaux particuliers (Schengen ou Genève).

- Notre législation ne prend pas en compte la notion de débit dans le flux migratoire. Certains accords avec les pays de l'ex-empire Union Française - Communauté définissent des modalités propres à chaque cas. Il y a donc lieu de rechercher une formulation juridique qui autorise le renvoi de l'indésirable sans arbitraire ni discrimination mais en accord avec nos principes de droit. Cependant, il est à craindre que les bouleversements institutionnels rendent caducs ces accords bilatéraux. Aussi, leur usage doit-il rester prudent.

- De son côté, l'immigrant clandestin est une catégorie juridiquement parfaitement définie. Il tombe sous le coup de l'ordonnance de 1945 et de la loi du 24 août 1993. S'il se réclame du droit d'asile, il est alors régi par la Convention de Genève et la jurisprudence de la Commission des Recours des réfugiés et du Conseil d'Etat. Pour ce qui le concerne, n'y a-t-il pas lieu d'envisager des dispositions plus fermes pour savoir ce que l'on fait des clandestins lorsqu'on les découvre ?

- En cas de flux massif, il est fort probable que la Convention de Genève sera applicable à la presque totalité des demandeurs d'asile, s'ils fuient leur pays pour un motif réel de persécution politique, racial ou religieux. En droit strict, la France serait tenue de les accueillir sauf de mettre en sommeil la Convention ou à infléchir la jurisprudence c'est à dire considérer qu'il y a d'autres pays d'accueil que la France, à commencer par les pays de transit. Concrètement pour l'Algérie, il s'agit de décider que, soit l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne sont des pays de transit, soit que l'Algérie n'a plus de gouvernement, et par conséquent, plus d'autorité publique pour persécuter sa population. Cette surprenante jurisprudence a été appliquée pour le Liban et la Somalie...

- Qui dit flux d'immigrés ou de réfugiés, doit penser en terme de vie de tous les jours, c'est à dire en termes d'hébergement, de nourriture, de transport. Contrairement à la théorie du robinet où " pour avoir de l'eau, il suffit de tourner la poignée ", il faut envisager une conduite à tenir face aux besoins en termes de capacités matérielles et financières. Celle-ci ne peut consister en une dispersion chez l'habitant ou sur une concentration dans des camps d'une importance trop grande sans craindre pour l'ordre public. Il paraît évident que la France a pu absorber plus de 1,2 millions de pieds-noirs en 1962 parce que l'économie était en pleine expansion.

- Les réactions de l'administration ne peuvent pas être toujours harmonieuses : tout d'abord, le côté sensible de cette question ressort à chaque période électorale. Par ailleurs, la difficulté d'application uniforme sur tout le territoire apparaît de manière criante dans des zones difficiles comme la Guyane française. Enfin, la difficulté pour motiver les décisions d'expulsion par des critères objectifs expose les agents à d'incessants et décourageants recours pour discrimination catégorielle, parfois raciste.

L'arsenal juridique existe donc pour faire face à un afflux d'immigrés, au moins d'un point de vue théorique. En réalité, l'efficacité de la réaction dépendrait de la volonté gouvernementale.

### 32 Du temps de paix au temps de crise, notre sûreté n'est pas globale.

A l'heure où la défense de la France est repensée pour s'adapter à la fois au contexte social national, il semble intéressant d'imaginer qu'une part de la stratégie française pourrait inclure sa propre population et reposer en partie sur la préparation d'une défense civile plus étendue. Il est évident que les menaces passées et actuelles ont toujours guidé les réflexions stratégiques françaises. De ces réflexions ont découlé des doctrines et des équipements, dont on peut penser, qu'ils répondraient aux menaces. Les orientations de la défense future de la France prennent sans aucun doute en compte les menaces proches et à venir à moyen terme. Les capacités de dissuasion nucléaire, de projection des forces et de mettre sur pied une première résistance armée face à une menace majeure sur le territoire sont prises en compte. Nul doute que cet outil de défense sera adapté aux menaces d'instabilité européenne et mondiale qui semblent représenter les principaux soucis de la France pour demain. Notre territoire a peu de chances d'être directement envahi, toute opération sur un foyer conflictuel se fait déjà dans le cadre d'une coopération au minimum européenne, dans le cadre de l'OTAN ou de l'ONU.

Si les moyens pour protéger nos territoires extérieurs, nos intérêts vitaux et faire respecter nos accords de défense paraissent adaptés, en est-il de même en matière de sécurité intérieure?

### 321 Un scénario catastrophe ?

Dès qu'on parle de scénario, on quitte le domaine du certain pour rentrer dans celui du conjoncturel. Ce que l'avenir nous réserve, malgré les meilleures perspectives, appartient bien à l'inconnu. Les exemples de bouleversement jamais anticipés sont légions, à commencer par l'écroulement brutal du pacte de Varsovie et le l'URSS. Ainsi pourrait-on imaginer quelques-uns de ces séismes internationaux, dont l'impact, isolément, ne remettrait sans doute pas en cause l'intégrité de la nation française, mais dont les effets cumulés pourraient faire craindre une diminution grave de la sécurité directe.

Imaginons, an 20.., la situation intérieure de beaucoup de pays, en particulier occidentaux, fait l'objet de troubles parfois graves, associés à une très forte récession économique. Les Etats-Unis déclarent recentrer leur action sur le continent américain. La Russie, gouvernée par un général prônant un retour à la " Grande Russie ", est en proie à de graves affrontements avec les communautés voisines. L'Algérie est devenue un état islamique, doté d'un gouvernement dur, arrivé au pouvoir par la terreur. A sa suite, le Maghreb commence à connaître des troubles graves entre extrémistes islamiques et gouvernements légitimes. L'Europe Centrale vit toujours autant de guerres civiles interethniques. Le reste du monde (Asie du Sud-Est, Afrique Noire, Amérique latine) est en en butte à d'immenses et incessantes émergences de guérillas dont les motivations mêlent les aspirations de minorités, l'enrichissement par les

trafics de drogue et d'armes, la volonté de renverser les pouvoirs faibles... Quant à l'ONU, affaibli par le désengagement financier progressif de certains grands Etats, il ne conçoit son action que d'un point de vue diplomatique pour résoudre les conflits dans le monde.

En présence d'une telle situation, dont on peut estimer qu'elle reste parfaitement irréaliste, même si de nombreux signes précurseurs apparaissent aujourd'hui, que pourrait-il arriver sur le territoire français ?

Un contingent français important (de 30.000 à 40.000 hommes) est engagé au sein d'une force européenne face à un foyer de grave instabilité aux frontières de l'Europe occidentale pouvant menacer directement les intérêts et les territoires Ouest européens. Les Etats-Unis refusent d'intervenir autrement que par la voie diplomatique et par le soutien logistique. La France entretient depuis quelques mois un dispositif important de sécurité, à base de forces de l'ordre et de troupes militaires, sur ses territoires outremer menacés à la fois par des convoitises régionales, indépendantistes et terroristes. Le territoire français, entre autres, est victime d'une recrudescence d'actes terroristes graves menés par des groupuscules islamiques soutenus par des banlieues entières. Sous couvert de cet argument, certains pays musulmans cherchent à terroriser la population d'origine maghrébine et musulmane pour leur imposer une collaboration à la création d'entités islamiques régionales durables.

Ce catastrophisme peut paraître osé et cette situation hautement improbable aux yeux d'optimistes invétérés. Il est certes difficile d'admettre que le cumul puisse se produire mais n'est-ce pas justement face aux pires des situations possibles que la défense et la sécurité doivent être envisagées ? Les nombreuses vagues d'attentats, perpétrés par quelques poignées de terroristes amateurs jusqu'en 1995, ont mobilisé de nombreuses forces de l'ordre et causé un malaise légitime qui nous impose d'envisager si ce n'est de prévoir le pire.

Deux arguments objectifs sont de nature s'interroger dès à présent cette menace : le regroupement ethnique et l'opinion publique.

- Le regroupement ou le marquage ethnique est une réalité dans nos villes. La ville est en effet le point de focalisation des problèmes liés à l'immigration et aux minorités. Très fréquemment, on observe de forts regroupements dans certains secteurs de l'agglomération au niveau des communes périurbaines, d'un quartier, d'un îlot, d'une rue. Chaque communauté occupe dans la ville un espace migratoire qui lui est unique. Ainsi, dans l'agglomération parisienne, l'espace des Asiatiques s'appuie sur trois quartiers avec des spécificités ethniques et historiques propres : le III<sup>ème</sup> arrondissement, le XIII<sup>ème</sup> arrondissement et la ville de Marne la Vallée. L'espace des Maghrébins est centré sur le quart nord-est de Paris et dans les proches communes de la banlieue nord. A l'intérieur de cet espace, on peut repérer des sous-espaces différents selon la nationalité. Ainsi, les Tunisiens sont plus centrés sur Paris intra-muros, les Algériens sur la Seine Saint -Denis et les Marocains sur la proche banlieue nord-ouest. Les espaces qui abritent les populations étrangères se rencontrent dans toutes les grandes villes comme le quartier de la Porte d'Aix à Marseille, la Croix-Rousse à Lyon ou la Goutte d'Or à Paris. Au-delà du centre des villes, la question urbaine de l'immigration tend à se cristalliser dans certaines banlieues où elle est

étroitement imbriquée à celle de la marginalité économique, sociale et surtout culturelle d'une partie de la population, qu'elle soit immigrée ou non d'ailleurs. De manière générale l'importance de la population étrangère est liée à la localisation de l'emploi industriel, à l'éviction des quartiers centraux qui ont été rénovés comme dans la ZUP des Minguettes à Lyon.

Le marquage ethnique de l'espace est ainsi plus ou moins prononcé selon le degré de concentration des populations. Le danger que présente un tel marquage réside dans la "ghettoïsation", dans le sentiment que peuvent avoir ces populations d'être exclues de la société. Cette situation présente une menace particulière en temps de crise, car ces quartiers sont les foyers d'activismes qui s'appuient sur un sentiment de révolte, la volonté de détruire la société au moyen d'une jeunesse très facilement manœuvrable. La période "terroriste" de 1995 a vu se développer dans les quartiers sensibles de l'Ouest parisien un activisme islamiste nouveau et une forme de résistance urbaine qui perdure.

- L'opinion publique est le deuxième facteur influant avant même le temps de crise. En effet, certains risques deviennent des menaces dès lors qu'ils peuvent être utilisés pour des actions ou à des desseins hostiles. Le cas le plus éclairant est l'influence de groupes de défense à caractère antiraciste qui, volontairement ou non, peuvent déstabiliser notre politique et aboutir à son discrédit en tirant une problématique du soupçon qui s'appuie sur l'opinion publique française. Des actions de cette nature peuvent surgir à tout instant. D'insignifiantes affaires de droit commun, voire de simples allégations habilement répercutées, sont exploitées pour agiter un ou plusieurs quartiers voire plusieurs villes. On voit que l'opinion publique peut servir de caisse de résonance à la menace au point de devenir un "allié" objectif de celle-ci. Si le phénomène n'est pas nouveau, il a pris, avec le développement des moyens de diffusion de l'information, une puissance jusqu'alors inconnue dont il paraît indispensable de connaître le pouvoir.

Dans la situation imaginée plus haut, la France aurait-elle les moyens de protéger l'intégrité de sa société, d'empêcher que se développe une véritable guerre "Français contre immigrés" ou un afflux soudain et massif de populations réfugiées de l'Est ou du Sud ?

Sans nul doute, les troupes militaires restantes et les forces de l'ordre déjà engagées ne pourraient, seules, faire face dans la durée.

322 Une défense civile trop centrée sur la protection.

La notion de protection concerne uniquement le territoire national et la population. En l'absence de menace militaire directe à proximité de nos frontières, elle s'apparente désormais davantage à des missions de sécurité intérieure qu'à des missions de défense strictement militaire bien que la défense aérienne, la défense maritime du territoire et la défense civile concourent à cette protection.

La notion de sécurité intérieure peut être définie comme : " l'état recherché par un ensemble d'actions coordonnées visant à assurer en tous temps et en tous lieux l'ordre et la tranquillité publics, la sécurité physique des personnes et des biens, la sauvegarde des institutions et des intérêts nationaux et la liberté de décision des autorités ".

La défense civile, composante de la protection du territoire, est normalement dévolue au Ministre de l'Intérieur " qui dispose de moyens propres, la sécurité civile et la police nationale. Il bénéficie pour le maintien de l'ordre du concours permanent de la gendarmerie ou du soutien des armées dans des circonstances exceptionnelles "dit le Livre Blanc. Il ajoute cette précision capitale qui renchérit sur le caractère exceptionnel du concours des armées en matière de sécurité civile, comme en matière de sécurité intérieure d'ailleurs : " il faut éviter la banalisation de leurs interventions ; elles ne doivent intervenir que lorsque les moyens civils sont insuffisants, inadaptés, inexistants ou lorsque l'urgence le justifie ". Il n'en reste pas moins que les forces armées ( de 3<sup>ème</sup> catégorie autres que les forces de gendarmerie départementale de 1<sup>ère</sup> catégorie et de gendarmerie mobile de 2<sup>ème</sup> catégorie ) exercent des missions de service public à la demande de l'autorité civile, préfectorale le plus souvent.

Il apparaît donc, à la lumière des textes officiels ou institutionnels, que les notions de posture permanente de sûreté, de protection, de sécurité intérieure, de défense civile et de continuité des services publics, s'ordonnent aisément, de façon quasi- hiérarchique. Elles découlent, dans une cohérence logique, d'un concept de défense qui a évolué et d'une stratégie renouvelée.

323 Un appareil militaire réformé qui ne répond plus à la fonction de projection intérieure.

Il y a pourtant une discontinuité entre une défense civile trop centrée sur la protection et une défense militaire dont la réforme de l'outil lui restreint la capacité de projection intérieure.

Résultante de la délicate délimitation entre les terminologies de sécurité intérieure et de défense (défense civile par exemple), l'époque contemporaine se caractérise par une implication des forces militaires dans la sécurité intérieure. Le cas de la gendarmerie mis à part, puisqu'il s'agit d'une force de sécurité intérieure d'essence militaire, il convient de s'interroger sur le bien fondé et l'avenir de cette implication à l'aune de la substantielle réforme de nos forces armées engagée par le Président de la République.

Le Livre Blanc sur la défense insiste sur le fait que les mutations du système international affectant la défense ne se limitent pas aux seuls aspects militaires et stratégiques. Elles concernent la vie de la Nation dans son ensemble. Il part du constat que cette fin de siècle est marquée par une vulnérabilité accrue des sociétés démocratiques. Il identifie un certain nombre de ces vulnérabilités au titre desquelles figurent le terrorisme, les extrémismes religieux ou nationalistes, les trafics de drogues ou encore la globalisation des échanges et la mondialisation des flux dont ceux de l'information et de l'immigration. Dans ce contexte la défense de la France doit être globale. Ses dimensions civiles et économiques doivent être d'autant moins négligées que la participation des forces militaires y est légitime dans la protection des populations, la restauration de l'ordre public ou le souci d'assurer la continuité du service public. La participation des forces armées à la sécurité civile est de plus particulièrement appréciée par la population qui bénéficie ainsi de moyens militaires tant

humains que logistiques ( transport, hébergement, moyens sanitaires...). L'engagement actuel est certes complémentaire et non pas substitutif ( par manque de moyens spéciaux ou de technicité ) à celui des forces civiles. Le danger est que la réduction des effectifs risque de mettre en péril cette mobilisation rapide de moyens militaires locaux et nécessite l'utilisation de moyens de projection intérieure, pour peu que ceux-ci soient disponibles.

Il apparaît donc que le cœur de la problématique de l'interférence des armées dans le champ de la sécurité intérieure est largement tributaire de la conception que l'on adopte de cette matière.

Ou bien la sécurité intérieure est tournée vers la sécurité des citoyens au quotidien. Elle s'appuie alors sur la des notions de protection, de sécurité individuelle, d'ordre public et de cohésion sociale. Il s'agit alors pour l'Etat d'entretenir en nombre et en quantité suffisante des forces civiles ( police, justice, douanes... auxquelles on associe la gendarmerie). Dans cette optique, les armées ont uniquement un rôle d'appoint en intervenant en cas de crise dans la mesure où leurs missions à l'extérieur et le minimum de mesures de défense militaire leur permettent.

Ou bien la sécurité intérieure est associée à la sécurité nationale, à la sécurité de l'Etat. Devant la globalisation de la menace ( terrorisme, crime organisé, immigration...) il y a alors un recouvrement nécessaire entre sécurité et défense.

Loin de s'exclure, ces deux aspects cohabitent pourtant de sorte que la gestion des moyens à leur consacrer est rendue délicate.

-

### 33 La subsidiarité : les forces de sûreté régionales.

Il s'agit de définir une approche renouvelée du concept de protection du territoire, adaptée aux menaces nouvelles, dont celle de l'immigration, auxquelles se trouve confronté un Etat-Nation comme le nôtre. L'existence d'une articulation étroite et hiérarchisée a été démontrée supra dans les textes officiels autour du trinôme : protection - défense - intérêts vitaux. Il paraît nécessaire d'en dégager un noyau dur : la sûreté intérieure, qui englobe la défense civile sans se confondre avec elle et place la protection des populations, l'ordre public et la continuité de l'Etat au coeur de sa démarche. La caractéristique de cette sûreté est d'être globale car elle est plus large que la simple protection du territoire et suppose la participation de la totalité des citoyens et des organes de l'Etat.

Une solution à mi-chemin entre défense et protection consiste à créer des unités mixtes à vocation interministérielle dont la gestion serait décentralisée.

331 Quel cadre juridique ?

Il appartient en premier lieu de définir les responsabilités.

Qui dit immigrant, dit relations internationales donc touche le domaine des " Affaires Etrangères ". Il s'agit d'exiger de nos partenaires le strict respect des accords de Shengen (et du traité d'Amsterdam). Ceci devrait permettre d'expulser du territoire couvert par ces accords les éléments indésirables, ainsi que d'obtenir les financements et les plans de répartition des réfugiés entre pays dans le cadre d'un " burden sharing " déjà présenté supra.

Pourtant toute entrée sur le territoire de la République concerne le domaine de " l'Intérieur ". Les difficultés rencontrées étant du domaine de l'ordre public, il s'agit de réaffirmer le rôle prioritaire du Ministère de l'Intérieur et des Préfets, voire de créer un ministère spécifique de la " sûreté " chargé de la coordination des départements ministériels concernés, justice, intérieur, défense, finances, affaires étrangères... en relation avec les partenaires européens, car un problème d'une telle gravité ne peut être traité que dans ce cadre.

Au niveau préfectoral, il s'agit de coordonner les actions des services publics concernés (et disponibles) en liaison avec les conseils généraux et surtout régionaux qui doivent prétendre à la principale charge de gestion de la crise.

### 332 Les moyens de la sûreté globale.

Il convient de définir et de positionner toutes les forces qui concourent à la sûreté globale.

En premier lieu, il est impératif de rappeler le rôle primordial de la recherche du renseignement afin de prévenir, de mettre la Nation en " posture " de faire face au drame que constituerait l'arrivée de milliers de réfugiés. Dans l'hypothèse d'un retour impossible dans leur pays, la vocation des services de recherche du renseignement serait de prévenir des conséquences de la création de camps de réfugiés et d'éviter la fabrication de terroristes, que ce soit à des fins politiques ou simplement mafieuses. Si le dispositif actuel (UCLAT, DST, RG, DGSE, DRM, ...) ne paraît pas devoir appeler de remarque particulière, deux axes d'efforts paraissent toutefois devoir être privilégiés :

- la coopération européenne doit être confirmée et encore renforcée.
- le Comité Interministériel du Renseignement (CIR) doit évoluer vers un véritable rôle en matière de synthèse de l'information et ne plus seulement avoir une fonction de continuité du suivi administratif sans moyens ni pouvoirs réels.

En second lieu, il s'agit de renforcer les moyens permanents de la sûreté globale. Face à une catastrophe et aux situations que l'on peut qualifier d'ordinaires en matière de sécurité civile et de protection des populations, les moyens sont presque exclusivement civils (sapeurs pompiers essentiellement). Les forces de police ou de gendarmerie complètent le dispositif de recherche du renseignement et ont une vocation de maintien de l'ordre ou judiciaire. En cas de crise, ces forces ne pourront assurer seules de nouvelles missions dans la durée. Le

" désengagement " de l'armée de terre consécutif à la réduction de son format sur lequel s'appuyait le dispositif de sécurité doit être remplacé par un corps de professionnels, dont seul l'encadrement pourrait être permanent et dans lequel les différents acteurs seraient représentés (forces de l'ordre, sécurité civile, armées, douanes...). Compte tenu de la diversité des risques et des menaces en fonction des régions, il semble préférable de déconcentrer la gestion de ces nouvelles unités au niveau de la zone de défense, sous l'autorité du préfet de zone, pour leur composition, leur formation, et leurs missions avec un financement du Conseil régional.

En dernier lieu, les moyens permanents doivent être renforcés en cas de crise par des réserves civiles (sapeurs pompiers volontaires, douaniers, policiers ) et militaires (réservistes des armées et de la gendarmerie) dans des proportions que l'étude des menaces doivent permettre de définir. Ainsi, si l'afflux massif de réfugiés est un risque à prendre en compte sur la façade méditerranéenne, les unités de sûreté régionales locales n'auront pas la même structure et les mêmes missions que dans la région du Centre ou la Bretagne pour lesquelles la menace est différente. Par ailleurs, sans aller jusqu'à la privatisation des douanes comme cela a été fait au Mozambique, des contrats d'objectifs pourraient parfois remplacer certaines prestations publiques, notamment dans le domaine de la défense de points sensibles, le transport de défense ou la protection de populations.

Le concept d'unité de sûreté régionale repose ainsi sur un noyau " actif professionnel et interministériel " complété par des réserves locales gérées par les acteurs locaux. Ce concept permet de mieux faire participer la population à sa propre défense en responsabilisant les collectivités territoriales.

333 La zone de défense, niveau de coordination des efforts et des volontés.

Pour atteindre cet objectif de sûreté globale, toutes les forces appelées à agir dans ce domaine doivent être en permanence maintenues en état de veille, en même temps que, par son aspect multiforme, la sûreté globale implique une participation consciente et active de la totalité des citoyens et des organes de l'Etat. Cette sûreté nécessite que la structure appelée à coordonner l'ensemble des forces d'action des autorités puisse être aisément identifiable et que les liaisons entre elles soient simples et claires afin d'éviter la création de ce que l'on nomme d'ordinaire, de façon plaisante mais imagée, des " usines à gaz ". Dans cet ordre d'idée, la correspondance entre la zone de défense, son organe exécutif (avec son budget), sa couverture géographique étendue et son homogénéité économique et le plus souvent culturelle, fait du préfet de zone, l'autorité la plus apte à gérer une situation de crise provoquée par un afflux de réfugiés, mais aussi suffisamment représentative pour appréhender la situation avec ses proches voisins européens. Cette logique correspond parfaitement au niveau de coopération civilo-militaire qui existe déjà: la circonscription militaire de défense et la circonscription de gendarmerie. Sa vocation est de préparer l'ensemble des mesures de défense opérationnelle du territoire, inapplicables dans le cas présent car elles supposent l'existence d'un ennemi intérieur désigné. Tel ne saurait être le cas du réfugié.

-

## CONCLUSION

-

Il est très probable qu'à l'avenir, les flux migratoires vers les pays riches du Nord s'accroissent dangereusement. En effet, l'évolution démographique du Sud et sa terrible stagnation économique provoqueront logiquement une forte immigration, en particulier en provenance de l'Afrique et du Moyen-Orient. Par ailleurs, les crises économiques et politiques en Europe de l'Est et dans l'ex-URSS pourraient pousser l'exode de plusieurs milliers de personnes. Dans ces conditions, il est nécessaire de protéger la France où sont déjà apparues de nombreuses tensions provoquées par l'immigration. La politique suivie passe par l'intégration des immigrés et une plus grande maîtrise des flux migratoires. Ainsi, alors que les perspectives en matière d'immigration sont inquiétantes, et qu'elles appellent à repenser les moyens de mise en œuvre de la politique française, nombreux sont ceux qui estiment que notre pays se lie les mains par le biais de la convention de Schengen et du traité d'Amsterdam. Pourtant si ces engagements internationaux ne semblent guère favoriser la clarté et la fermeté nécessaires à la politique d'immigration, la coopération avec nos partenaires est indispensable pour assurer notre protection.

Les enjeux de la sûreté globale dépassent largement les domaines d'action traditionnels des armées et des forces de sécurité au sens large. Elle met en cause l'ensemble du corps social, les collectivités territoriales, les entreprises, les corps de médiation (partis politiques, syndicats, associations, église, etc...). Le dispositif législatif et réglementaire semble suffisant pour concrétiser cette sûreté dans le cadre national ou européen. Il n'en demeure pas moins que des efforts particuliers doivent encore être faits sur le renseignement, la sensibilisation et la coordination administrative et politique des actions de sûreté.

Il existe donc deux notions : d'une part, la sécurité intérieure vise à assurer en tous temps et en tous lieux l'ordre et la tranquillité publics, la sécurité physique des personnes et des biens, la sauvegarde des institutions et des intérêts nationaux et la liberté d'action gouvernementale. Si les armées y concourent, elle incombe en majeure partie au Ministère de l'intérieur. D'autre part, la sûreté globale est une notion plus large car elle dépasse le cadre de la frontière des états. Elle a une vocation interministérielle, la sécurité intérieure en est une simple résultante.

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-  
-  
-  
-  
-  
-  
-  
-  
-  
-  
-

## **BIBLIOGRAPHIE**

-

- François DUBET – Les quartiers de l'exil ( SEUIL )
  
- Gildas SIMON – Géodynamique des migrations internationales dans le monde ( PUF )
  
- Xavier RAUFER – Dictionnaire technique et critique des nouvelles menaces (PUF )
  
- François FALLETTI et Frédéric DEBOVE – Planète criminelle (PUF )
  
- Sylvie CHEDEMAIL – Migrants internationaux et diasporas (ARMAND COLIN )

- Migration et Société N° 48 décembre 1996

- Nord - sud : les flux migratoires, une fatalité - André POSTEL- VINAY