## **SOMMAIRE**

EDITORIAL
P. Héraux & J. Streiff-Fénart
Articles
R. Schorp. La gestion de l'immigration sous la IIIème République
Y. Gastaut
D. Lacorne
M. Lemosse
G. Campanip. 4 La politique migratoire italienne : contrôle des frontières, régularisation et integration
P. Simon
D. Fassin
V. Borgogno & J. Streiff-Fénartp. 7 L'accueil des étudiants étrangers en France : politiques et enjeux actuels
C. Quiminal
M. Chemillier-Gendreau
Note de lecture
A. Cordeirop. 10 Éric Taïeb. Immigrés : l'effet generations. Rejet, assimilation, intégration d'hier et d'aujourd'hui. Éditions de l'Atelier, 1998

CE NUMÉRO A BÉNÉFICIÉ DE SUBVENTIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL DES ALPES-MARITIMES, DE L'UNIVERSITÉ DE NICE - SOPHIA ANTIPOLIS ET DE L'UNIVERSITÉ PARIS 7-DENIS DIDEROT, AINSI QUE D'UN SOUTIEN FINANCIER DE L'ÉCOLE DOCTORALE LETTRES, SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES DE NICE



## Éditorial

#### PIERRE HÉRAUX

Responsable à l'Université de Nice-Sophia Antipolis du DEA Sociologie-Anthropologie

#### **JOCELYNE STREIFF-FÉNART**

Responsable du SOLIIS-URMIS

Ce numéro des *Cabiers de l'URMIS* présente les Actes du séminaire de recherche qui s'est tenu à Nice les 2 et 3 décembre 1998. Co-organisées par l'Unité de Recherche Migrations et Sociétés et par l'École Doctorale Lettres, Sciences Humaines et Sociales de Nice, ces journées étaient consacrées à l'analyse des politiques d'immigration à partir d'une démarche résolument pluri-disciplinaire et comparatiste.

La confrontation d'approches disciplinaires diverses est ici doublement utile : non seulement pour les effets de connaissance produits par des éclairages multiples d'un phénomène, mais aussi pour une analyse des effets de méconnaissance produits par l'utilisation biaisée des notions et des savoirs élaborés par les différentes disciplines des sciences sociales : comme le souligne C. Quiminal, les phantasmes et les stéréotypes sur l'immigration et les immigrés sont d'autant plus puissants qu'ils s'appuient sur des pseudo-savoirs : qu'on pense ici à l'extrême difficulté qu'ont eu les sociologues à récuser la notion de "seuil de tolérance", aux us et abus de la notion de "distance culturelle", ou encore au mythe de l'assimilation "sans problème" des immigrations passées.

Quant aux mises en perspectives toujours fructueuses que permet la comparaison internationale, elles sont d'autant plus éclairantes, s'agissant d'analyser les politiques de gestion de l'immigration, que celles-ci sont fondamentalement porteuses d'un type de rapport à l'étranger, en prise avec des représentations historiquement constituées de la Nation : nation d'immigrants comme se célèbrent les États-Unis, patrie des Droits de l'Homme et terre d'hospitalité républicaine dans le cas de la France, nation d'unité récente comme l'Italie dans laquelle l'imaginaire a été plus marqué par l'émigration que par l'immigration.

Quels invariants ces comparaisons internationales permettent-elles de dégager ? Au premier abord, c'est la variation qui domine. Les États-Unis, la France, la Grande Bretagne et l'Italie, les quatre pays qui font ici l'objet de la comparaison, n'ont pas été exposés depuis aussi longtemps ni avec la même intensité aux phénomènes migratoires. Le sens commun estime que les problèmes posés par les immigrés s'estompent à proportion du temps écoulé depuis leur arrivée : plus l'arrivant est ancien et plus il a des chances d'être intégré. Ce principe explicatif, si tant est que cela en soit un, ne semble pourtant pas d'une grande utilité pour comprendre les réactions des états ou des opinions publiques relativement aux phénomènes migratoires. Bien plus puissante semble

être l'incidence des conjonctures économiques qui apparaît majeure dans tous les pays et à toutes les périodes. D'où l'impression d'incohérence, de variations brutales, de navigation à vue que suggère l'étude des politiques d'immigration quel que soit le pays considéré. De ces mouvements browniens, naissent des zones d'incertitude que savent utiliser les employeurs, mais que peuvent aussi exploiter les immigrés eux-mêmes : ils profitent de la confusion et des contradictions pour gagner un peu d'autonomie, chèrement payée par ailleurs.

Par delà les variations, cependant, un postulat semble parcourir les différentes expériences : l'étranger est réputé poser d'autant plus de problème que sa culture, sa couleur, sa religion, sa langue, sont moins "proches" de la culture, la religion, les valeurs... de la société vers laquelle il migre. Ce raisonnement, aussi " raisonnable " soit-il en apparence, puisqu'il est partagé bien audelà des mouvances politiques ouvertement anti-immigrés, est pourtant essentiellement xénophobe : il sous-tend toutes les opérations, mentales autant qu'institutionnelles, par lesquelles certains "autres" se voient attribuer la caractéristique d'un péril mortel pour l'identité et l'intégrité nationale.

La généralité de ce mode de pensée dans les pays d'immigration conduit à relativiser des différences aussi tranchées que celle qui oppose le modèle assimilationiste français et le modèle pluraliste américain. Au-delà des conceptions en effet très diverses du rapport à l'étranger qui se manifestent dans ces deux modèles, ils incluent un principe préalable de hiérarchisation des groupes et de sélection ethnique : le melting-pot américain souhaité par les nativistes est selon les termes de Denis Lacorne un "petit *melting-pot* de bons européens", tandis qu'en France, la politique d'assimilation est d'emblée allée de pair, comme le souligne R. Schor, avec l'établissement préalable d'un ordre de préférence, plaçant les populations européennes voisines au sonimet et les populations coloniales à la base.

On retrouve donc en arrière-plan des politiques migratoires les plus diverses le même souci, assumé de façon plus ou moins explicite selon les périodes : comment trier les étrangers assimilables des autres et interdire l'entrée des seconds en tolérant ou même en facilitant l'entrée des premiers. Les solutions relèvent souvent du "bricolage", comme celle qui consiste, dans le cas de la Grande-Bretagne, à manipuler la définition de la nationalité par de subtiles distinctions juridiques.

Autre relativisation : quelles que soient les idéologies officielles et les principes juridico-politiques qui sous-tendent les politiques migratoires, leur mise en œuvre est toujours soumise à des régulations sociales, politiques ou économiques qui tendent à en atténuer ou à en contrer les effets. Les intérêts de différents groupes s'affrontent, les différentes forces sociales se heurtent, comme le montrent par exemple les contradictions qui surgissent aux États-Unis entre les niveaux local et fédéral de la gestion politique (D. Lacorne), ou dans le cas de la France, les dérogations locales aux principes étatiques de non discrimination, qui conduit les organismes de logement à pratiquer de fait une gestion ethnique des locataires (P. Simon).

Le rôle de l'État, dont on attend en France qu'il soit prépondérant, connaît dans ce domaine d'étroites limites. La première limitation tient au fait que les différents groupes politiques peuvent se neutraliser mutuellement et rendre inefficaces des politiques pourtant réfléchies (R. Schor). À d'autres moments, des partis politiques opposés sur le plan des principes avoués, mènent des politiques migratoires semblables comme en France dans une période récente (Y. Gastaut, V. Bor-

Éditorial 5

gogno et J. Streiff-Fénart) ou se partagent le travail pour poursuivre un objectif commun : limiter l'immigration autant que faire ce peut, comme en Grande-Bretagne (M. Lemosse). Toujours pourtant, prédomine l'impression d'une relative impuissance des États à maîtriser véritablement les faits migratoires, tandis que se renforce leur prétention à l'exercice de la souveraineté, réduite de plus en plus souvent à l'arbitraire et la répression.

Les dérives des politiques migratoires conduisent aussi à interroger le rôle des chercheurs en sciences sociales dans le débat public sur l'immigration. Comme le rappelle R. Schor, l'enrôlement des chercheurs et des intellectuels dans la définition des politiques migratoires est ancien en France et il comporte toujours le risque de voir utiliser des résultats de recherche pour fonder un discours d'autorité. L'effort qui est fait ici est plutôt de réfléchir à la façon de concilier la dimension critique des sciences sociales et l'adhésion des chercheurs aux valeurs qui sont constitutives de ces mêmes sciences, celles notamment qui posent le principe d'égalité comme fondement de la relation à l'autre.

Il ne s'agit pas de prôner une attitude "généreuse", avec la condescendance que suggère la notion de générosité vis-à-vis de ceux qui en sont la cible. Générosité qui peut d'ailleurs bien souvent n'être que le masque des logiques d'exclusion. C. Quiminal à propos des sans papiers, V. Borgogno et J. Streiff-Fénart à propos des étudiants étrangers, relèvent que les politiques dites de co-développement, lorsqu'elles ne rompent pas avec l'obsession du retour et s'exercent dans l'ignorance des dynamiques positives et de la rationalité des projets des migrants peuvent, sous les apparences de la générosité, n'être qu'un moyen de refuser de repenser les rapports Nord-Sud.

La question centrale, dont Abdelmalek Sayad avait fait un thème clef de son questionnement sur les politiques d'immigration, est celle de la légitimité de la présence de l'étranger, de son droit à faire valoir des droits. En montrant que le seul domaine où cette reconnaissance lui soit pleinement octroyée est celui de la santé, D. Fassin interroge, bien au-delà de la question de l'immigration, "la raison humanitaire" qui dans le monde contemporain, fait de la vie le fondement ultime de la morale politique, et du corps souffrant l'instrument de la reconnaissance de l'autre.

L'ensemble de ces contributions montrent à l'évidence que ce qui est en jeu, à travers l'accueil et le traitement des immigrés, est bien plus complexe et important que ne le laissent entendre les discours qui réduisent la question de l'immigration à une police des frontières ou à des arguments étroitement économicistes. Le rôle des chercheurs est alors avant tout d'aider à faire comprendre, comme s'y attache ici M. Chemillier-Gendreau, que pour les démocraties occidentales, le rapport à l'étranger est fondamentalement un rapport à leur propre devenir : celui de l'État de droit, de l'idée de citoyenneté dans le cadre de la construction européenne, et plus généralement celui de la démocratie dans le cadre de la mondialisation.



# La gestion de l'immigration sous la IIIème République

RALPH SCHOR

Professeur à l'Université de Nice-Sophia Antipolis

a France connut une immigration notable Lavant 1914 et plus importante encore après la Première Guerre mondiale. Ce mouvement résultait d'une anémie démographique ancienne, aggravée par les pertes humaines infligées par le conflit mondial, et des besoins de main-d'œuvre qu'imposait une économie développée. Dans le même temps, de nombreux pays européens possédaient des populations trop abondantes en regard des possibilités d'emploi sur place. De plus, les régimes dictatoriaux qui s'installèrent généralement après 1918 contraignirent des minorités non négligeables à l'exil. Aussi, jeunes en quête de travail et réfugiés politiques prirent-ils souvent le chemin de la France. En 1931 ce pays recensa trois millions d'étrangers qui constituaient 7 % de la population totale. Cet afflux massif et rapide posa d'épineux problèmes de gestion. Il fallait tout à la fois élaborer une réglementation et des modalités de recrutement ou d'admission sur le territoire national, définir les principes de l'insertion des nouveaux venus dans l'économie et la société française.

#### LA RÉFLEXION SUR L'IMMIGRATION

L'importance de la question migratoire fut rapidement perçue par quelques hommes politiques, des intellectuels, des démographes, des géographes, des économistes, des juristes, des médecins et des hommes d'Église, car la grande majorité des étrangers présents appartenaient à la religion catholique. Ces spécialistes développèrent une réflexion approfondie qui déboucha sur la définition d'un véritable programme. Cette politique de l'immigration reposait sur trois principes : une sélection des immigrants, une assimilation, la mise en place d'un organe directeur.

La sélection revêtait d'abord une dimension ethnique. La population française était considéré comme l'amalgame d'éléments certes divers, mais avant acquis une forte unité ethnique et culturelle. Il fallait préserver cette unité résultant d'une fusion ancienne, désormais indécelable. La solution consistait à choisir les individus les plus proches du type réputé français et les plus aptes à se fondre dans ceiui-ci. Seuls les Européens répondaient à ce critère, surtout les peuples voisins, francophones ou au moins latins, façonnés par la culture chrétienne. Certains spécialistes cherchaient un critère scientifique de sélection ethnique, ainsi le docteur Martial qui mena d'aventureux travaux sur les lois de Mendel et les groupements sanguins.

La sélection démographique devait combler le sous-peuplement dont souffrait la France. Aussi les théoriciens de l'immigration préconisaient-ils de choisir des individus prolifiques et résolus à demeurer dans ce pays. Il semblait que la meilleure garantie d'enracinement reposât sur l'introduction de familles, car les célibataires dépourvus de responsabilités et libres d'attaches, étaient jugés trop instables.

La sélection *professionnelle* impliquait le recours exclusif à une main-d'œuvre adaptée aux besoins économiques du pays. Les ouvriers de l'industrie et de l'agriculture étaient donc considérés comme prioritaires, tandis que les représentants du secteur tertiaire, commerçants, artisans, membre des professions libérales passaient pour indésirables.

Les spécialistes demandaient encore qu'au terme d'une nécessaire sélection *médicale* fussent seulement appelés des individus sains de corps et d'esprit. Dans les pays et aux frontières françaises devaient être aménagés des centres médicaux afin que des examens pussent être pratiqués avant le départ et à l'arri-

vée. Des listes de maladies éliminatoires furent publiées, listes comprenant notamment la cécité, la surdi-mutité, les affections infectieuses et mentales, les toxicomanies.

La sélection *morale* entraînait l'élimination des éléments douteux et délinquants. Pour découvrir les suspects, il fallait procéder à de nombreuses vérifications policières et nouer des contacts avec les autorités des pays de départ, afin d'obtenir des renseignements.

Enfin la sélection politique était destinée à écarter les immigrés qui pouvaient causer de l'agitation ou simplement mener des activités politiques en France. Pour parer à ce danger, les théoriciens recommandaient d'introduire des immigrés qui, par leur éducation, leurs origines culturelles et nationales, possédaient un idéal commun avec celui des Français. En d'autres termes, il convenait que les nouveaux venus souscrivent aux lois régissant les rapports économiques et sociaux, acceptent le régime démocratique, parlementaire et libéral. Ceux qui restaient trop à l'écoute des injonctions de leur gouvernement, que celui-ci fût à Rome ou à Varsovie, étaient vus avec la plus grande méfiance.

Quant à l'assimilation, les spécialistes avaient conscience que c'était un processus complexe. Ils n'ignoraient pas que les étrangers possédaient une identité propre, plus ou moins structurée, qu'ils étaient parfois habités par une volonté d'autonomie qui les amenait à refuser toute idée d'assimilation. Pour comprendre l'âme française et s'en imprégner, il fallait du temps, estimait-on. L'alliage français récent, rapide et massif de l'immigration semblait rendre très aléatoire l'intelligibilité de l'identité française par les étrangers. La solution devait être recherchée dans un équilibre entre l'adaptation progressive des immigrés et le maintien de certaines de leurs qualités natives, comme la forte natalité.

La politique d'assimilation serait d'abord fondée sur un esprit particulier. L'hospitalité et la cordialité de l'accueil étaient jugés indispensables. De même, les responsables français devaient se monter libéraux et ne pas imposer brutalement leurs règles. Un effort de psychologie devait conduire à étudier la personnalité de chaque peuple afin d'éviter de froisser ses représentants dans ce qui leur tenait le plus à cœur. Mais il fallait aussi rester vigilant. La tolérance serait seulement temporaire : l'autorité française gardait toute son emprise et, à terme, la culture du pavs d'accueil progresserait et triompherait. Ainsi les spécialistes acceptaient que l'usage de la langue d'origine se maintînt, mais ils voulaient qu'en même temps l'apprentissage du français fût largement développé.

La réussite de l'assimilation reposait ensuite sur une *méthode*. Les nouveaux venus seraient dispersés sur le territoire français pour éviter la formation de noyaux réfractaires et autonomes. Il convenait de faciliter au maximum leur vie matérielle, notamment en matière de logement, d'attribution des droits sociaux, d'égalité de salaire avec les autochtones, d'accession à la propriété. Les facteurs culturels n'étaient pas négligés : les autorités françaises étaient invitées à multiplier les cours de langue, à sauvegarder la pratique catholique, gage de morale et de stabilité, à faciliter les mariages mixtes qui facilitaient et accéléraient l'entrée dans la famille nationale.

La définition d'un organe directeur de l'immigration suscita de nombreux débats. Les milieux libéraux se montraient très réservés quant à la mise en place d'une administration nouvelle réputée onéreuse et moins compétente que les praticiens, notamment les patrons. Aussi fallait-il laisser opérer la loi de l'offre et de la demande. Les communistes étaient également hostiles à la création d'un

tel service car, selon eux, les travailleurs ne possédaient pas de patrie, sinon le prolétariat. et devaient pouvoir se déplacer librement d'un pays à l'autre, sans tenir compte des frontières et des règlements bourgeois. Cependant en 1936 les communistes rejoignirent leurs alliés socialistes qui refusaient de laisser l'immigration sans direction. En effet, libéraux et communistes mis à part, tous ceux qui réfléchissaient à cette question préconisaient la mise en place d'un organe unique. Les projets se multiplièrent. L'institution nouvelle était tour à tour un office ou un sous-secrétariat d'État. Ses compétences apparaissaient plus ou moins larges. Sa composition variait : on y trouvait des fonctionnaires, seuls ou associés à des patrons et à des syndicalistes. Quel que fût le profil de cet organe, la nécessité de sa constitution était soulignée. La réalité décut cet espoir.

#### L'ACTION GOUVERNEMENTALE

L'organe central chargé de diriger le mouvement migratoire ne vit pas le jour, sauf en deux brèves occasions. En 1926, le radical Édouard Herriot nomma un Haut commissaire à l'immigration. L'homme désigné pour ce poste, Charles Lambert, était un spécialiste reconnu, mais le cabinet Herriot ne dura que vingt-quatre heures... En 1938, le radical Camille Chautemps introduisit dans son gouvernement un sous-secrétariat à l'Immigration, confié à un homme compétent, Philippe Serre. Ce dernier, durant les deux mois de vie du cabinet auquel il appartenait, élabora des projets intéressants, mais il n'eut guère le temps de les mettre en pratique.

Dans ces conditions la gestion de l'immigration fut pour l'essentiel assurée par des administrations et des ministères de tutelle. Le ministère du Travail jouait un rôle important dans le recrutement, le placement et la protection des immigrés, grâce à son service de la main-d'œuvre étrangère. Celui-ci comprenait un service central à Paris, des missions de recrutement à l'étranger et des dépôts de contrôle sur les frontières, surtout à Toul, Modane, Marseille, Perpignan, Hendaye. Le ministère agissait aussi par l'intermédiaire de ses inspecteurs du travail.

Le ministère de l'Agriculture s'occupait de l'entrée et du contrôle de la main-d'œuvre agricole. Invoquant la spécificité du monde rural, il refusait obstinément de confier ces tâches au ministère du Travail qui en revendiquait la responsabilité.

Le ministère de la Justice, par le truchement du service du sceau, avait compétence sur les questions de nationalité et de naturalisation. Le ministère des Affaires Étrangères recueillait des informations sur les possibilités de recrutement à l'extérieur et menait les négociations avec les pays fournisseurs de main-d'œuvre. Le ministère de l'Intérieur assurait la surveillance des frontières, délivrait les cartes d'identité, procédait aux expulsions, aux rapatriements et à toutes les tâches de police. Le ministère des Colonies avait la haute main sur les immigrés originaires de l'empire. Le ministère de la Santé se vouait aux questions sanitaires impliquant les étrangers. Le ministère du Commerce et de l'Industrie s'adressait à certains immigrés travaillant dans le secteur tertiaire. Le ministère des Régions libérées, créé après la Première Guerre mondiale, fit venir de nombreux ouvriers étrangers pour participer à la reconstruction des départements du Nord et de l'Est dévastés par les combats.

Il existait bien deux organes chargés de coordonner l'action des ministères, le Conseil national de la main-d'œuvre et la Commission interministérielle de l'immigration. Mais ces services, dépourvus de moyens et d'autorité, jouaient un rôle très mineur. A la Commission interministérielle, présidée par le ministre des affaires étrangères, le garde des Sceaux n'était pas représenté.

Malgré l'éparpillement des responsabilités, une riche législation fut élaborée, parfois dès le XIXème siècle, ce qui permet de dresser un tableau de la condition juridique des étrangers. La possession d'une carte d'identité fut imposée à ces derniers à partir de 1917. L'entrée sur le territoire national restait facile en période de prospérité et se restreignait en temps de chômage. Un contrat d'embauche préalable et un certificat médical étaient réclamés avant le franchissement de la frontière.

Les étrangers jouissaient en France des droits publics fondamentaux, notamment les libertés de conscience, de culte, de déplacement, de travail, d'achat de biens mobiliers et immobiliers, de presse, d'association ; cette dernière liberté fut cependant réduite en 1938, à l'approche de la guerre. Les étrangers ne pouvaient diriger un syndicat ou assurer la gérance d'un journal. Le militantisme politique et syndical, autorisé en principe, était mal vu et, en cas d'excès, pouvait entraîner l'expulsion de l'intéressé. Les étrangers ne possédaient pas le droit de vote et n'entraient pas dans la fonction publique. L'exercice des professions non salariées, industrielles, commerciales, libérales, artistiques, resta longtemps libéral et ne fut réglementé qu'à partir du milieu des années 1930, en raison des difficultés engendrées par la crise économique mondiale. Les ouvriers travaillaient dans un cadre beaucoup plus réglementé. Des traités furent signés avec les principaux pays fournisseurs de main-d'œuvre afin d'assurer l'égalité des conditions de travail et de rémunération entre Français et immigrés. Un même principe d'égalité était prévu pour la loi en matière fiscale.

Quel fut, dans la pratique, le résultat de cette gestion ? Le désordre et l'inefficacité, qui dominèrent, furent relevés par les spécialistes dès l'entre-deux-guerres, ainsi par Charles Lambert et par le docteur Martial :

« Le problème des étrangers en France, le plus vaste peut-être de l'heure présente, le plus délicat à résoudre, le plus gros de conséquences pour l'avenir du pays, reste, après plus de dix d'immigration massive, à peine effleuré<sup>1</sup> ».

« L'immigration est abandonnée à toutes les incompétences, pratiquée sans méthode ou avec des méthodes dangereuses, sans aucun contrôle que le contrôle policier... Aucun plan directeur, aucune vue d'ensemble, aucune méthode, aucune politique<sup>2</sup> ».

Les lois étaient aussi nombreuses que confuses, imprécises et parfois contradictoires. Cette réglementation fluctuante était souvent inspirée par une conjoncture toujours changeante, des problèmes particuliers, des revendications catégorielles. Le désordre et l'absence d'une politique nette permettaient de multiples interventions et pressions qui reflétaient des intérêts divers. Les élus recommandaient certains étrangers, par exemple pour une naturalisation. Les syndicats patronaux, toujours à la recherche de main-d'œuvre, plaidaient pour une large ouverture des frontières. Les syndicats ouvriers, hantés par la peur de la concurrence sur le marché de l'emploi, demandaient la restriction de l'immigration. Les organisations humanitaires, comme la Ligue des droits de l'homme et la Ligue internationale contre l'antisémitisme, prenaient la défense, individuelle ou collective, des allogènes. La presse menait de grandes campagnes favorables ou hostiles à l'immigration. Des groupements divers, même des sociétés savantes comme l'Académie de médecine, émettaient des opinions de toute nature sur la gestion de l'immigration.

L'absence d'une politique précise ainsi que les décisions contradictoires et finalement paralysantes émanant des ministères concernés favorisaient les initiatives prises hors des sphères gouvernementales françaises. Les grandes associations patronales fondèrent une entreprise privée, la Société générale d'immigration, qui procéda à des dizaines de milliers de recrutements, pavés par les demandeurs de main-d'œuvre. La SGI, puissante, constituée en groupe de pression quasi intouchable, profitant de l'aboulie des pouvoirs publics, réalisa d'importants profits et put être accusée par la gauche d'adopter un comportement de négrier. Des associations privées se vouèrent à l'assimilation et à la naturalisation. ainsi le Foyer français fondé par Paul Painlevé et l'Amitié française animée par Charles Lambert, l'Église catholique, prenant acte de ce que les quatre principales nationalités présentes en France, les Italiens, les Polonais, les Espagnols, les Belges, partageaient sa foi, se tourna aussi vers les immigrés. Paris devint la première ville au monde dotée d'un service spécialisé, l'Administration diocésaine des étrangers, confiée à un évêque auxiliaire, Mgr. Chaptal, ancien diplomate, polyglotte, russe et juif par sa mère. Mgr. Chaptal lança une revue, l'Étranger catholique en France, dispensa de nombreuses aides et définit les règles d'une pastorale des migrants. Les employeurs profitèrent des circonstances, du caractère flou de certains règlements, du manque de vigilance des pouvoirs publics, pour exploiter la maind'œuvre immigrée, lui interdire certains droits, la sous-payer.

Les gouvernements étrangers, surtout ceux d'Italie et de Pologne, essayèrent également de se substituer à une autorité française trop peu assurée. Ces gouvernements voulaient conserver le contrôle politique de leurs ressortissants installés en France et préserver chez ceux-ci l'identité culturelle d'origine. Des envoyés officiels ou occultes, consuls, missionnaires, conférenciers, agents plus ou moins secrets, montraient que la fidélité à la mèrepatrie et aux usages traditionnels constituait les plus grandes vertus, tandis que l'assimilation et a fortiori la naturalisation étaient de graves trahisons.

L'inconséquence des pouvoirs publics permit enfin aux étrangers de garder une réelle autonomie. Léopold Trepper, jeune juif polonais arrivé en France en 1929, spécialiste de l'action clandestine communiste et futur chef du réseau d'espionnage *l'Orchestre Rouge*, observa à juste titre :

« La légalité, pour qui sait s'en jouer, a toujours eu dans ce pays des limites indécises que l'on peut aisément transgresser<sup>3</sup> ».

De la sorte, les entrées clandestines restaient faciles. Les solidarités liant les groupes de même origine, nationale, régionale ou villageoise, se maintenaient longtemps. Les activités politiques, bien qu'elle fussent mal vues des autorités françaises, pouvaient se développer. Le Parti communiste mit ainsi en place des structures spécialisées destinées à encadrer la main-d'œuvre immigrée. Les diplomates et agents italiens fondèrent de nombreux fasci qui entretenaient la flamme mussolinienne parmi les hommes venus de la péninsule.

## LES ORIGINES DES CARENCES DE L'AUTORITÉ FRANÇAISE

L'insuffisance des pouvoirs publics venait d'abord du caractère même du phénomène migratoire, massif et rapide. D'innombrables problèmes nouveaux, diplomatiques, politiques, économiques, sociaux, culturels, se posaient en même temps et il fallait légiférer dans l'urgence. Les années 1920, marquées globalement par la prospérité, permirent l'adoption de quelques mesures libérales qui ne constituaient cependant pas un ensemble cohérent. Parmi ces textes, le plus important fut certainement la loi du 11 août 1927 qui élargissait l'accès à la nationalité. La décennie suivante, au cours de laquelle sévit la grande crise mondiale, vit au contraire se succéder des textes de rigueur, âprement discutés et remaniés, pour réduire la concurrence étrangère dans la médecine, le barreau, le commerce, les entreprises industrielles. L'emploi des ouvriers immigrés fut précisément défini par la loi du 10 août 1932.

Dans ces conditions, la réglementation prit du retard sur le phénomène migratoire, apparut lacunaire et parfois contradictoire. Le professeur de droit William Oualid constatait qu'en la matière régnait seulement une « législation expérimentale » .

Il fallait cependant reconnaître que la tâche des législateurs, des policiers, des juges, des inspecteurs du travail n'était pas facile. La France présentait en effet des frontières terrestres et maritimes immenses propices aux franchissements clandestins. Les grandes villes offraient un abri commode à ceux qui souhaitaient se fondre dans l'anonymat en marge de la loi. Le juriste Charles Ourgaut constatait : « L'État français ne peut tout de même pas placer un inspecteur au sommet de chaque pic, au creux de chaque val, au détour de chaque défilé<sup>5</sup> ».

La tâche se trouva encore compliquée par l'absence de consensus sur la gestion de l'immigration et l'aigreur des débats. Les libéraux, particulièrement influents après 1919, lorsque la vague migratoire prit son ampleur, voulaient laisser agir les lois naturelles. Répugnant aux réglementations, jugées artificielles, ils souhaitaient écarter l'État et éviter toute intervention publique. Le patronat partageait une partie de

ces vues, mais considérait qu'une aide limitée de l'État était acceptable, pour accréditer les recruteurs privés dans les pays étrangers et assurer certaines tâches matérielles et onéreuses, comme le contrôle médical. La gauche non communiste se montrait au contraire très favorable à une intervention systématique des pouvoirs publics pour éviter les désordres, l'exploitation capitaliste, le déchaînement de la concurrence entre Français et immigrés. Les communistes, considérant pour leur part que les travailleurs n'ont pas de patrie, exigeaient que régnât une totale liberté et que les ouvriers pussent se déplacer à leur guise d'un pays à l'autre, lutter partout contre l'oppression patronale, accélérer la révolution mondiale. Ce fut seulement en 1936 que les communistes rejoignirent les positions de leurs partenaires du Front Populaire demandant des contrôles publics. Quant à l'opinion « de base », elle se montrait méfiante à l'égard des nouveaux venus, souvent considérés comme des intrus, des concurrents, des délinquants, des porteurs de maladies, des agitateurs... En période de crise économique ou politique, la méfiance se muait en hostilité ouverte. Les dirigeants politiques et syndicaux, les journaux, tous ceux qui devaient tenir compte de l'avis du citoyen se sentaient plus ou moins obligés de suivre le courant dominant. Ainsi s'explique qu'en 1937, alors qu'une vague spectaculaire et massive d'attentats commis par des étrangers venait d'exaspérer l'opinion, le Parti communiste ait repris à son compte le vieux cri nationaliste : « la France aux Francais ».

L'absence de consensus contribue à expliquer que la gestion de l'immigration fut aussi entravée par l'insuffisance des moyens matériels. Les libéraux, au pouvoir au début des années 1920, réduisirent fortement les crédits attribués aux ministères en charge des étrangers. Ces crédits n'augmentèrent pas assez par la suite. La police des frontières souffrait du manque d'effectifs. Une centaine d'inspecteurs du travail devait contrôler un océan d'entreprises. Les policiers ignoraient souvent la langue de ceux qu'ils avaient ordre de surveiller. Ceux qui étaient chargés d'expulser les contrevenants hors du territoire national ne disposaient pas des fonds permettant d'acheminer les intéressés jusqu'à la frontière. Dans les préfectures, les fonctionnaires affectés à la gestion des immigrés se révélaient généralement peu nombreux, incompétents, revêches parfois ou vénaux.

\*\*\*

Ainsi, les spécialistes définirent les principes d'une politique qui, plutôt conservatrice et nationaliste, visait à introduire des étrangers soigneusement sélectionnés, travailleurs utiles, appliqués, stables, calmes, bien portants et bien pensants. Cependant cette politique, pas plus qu'une autre, ne passa réellement dans les faits. Les dirigeants français se laissèrent conduire par la conjoncture bien plus qu'ils ne cherchèrent à la déterminer.

Il apparaissait de la sorte que l'ampleur du débat que suscita l'immigration n'entraîna pas la mise en œuvre d'une solution globale. Cette insuffisance aboutit à deux résultats contradictoires. Les dirigeants d'entreprises gardèrent une importante marge de manœuvre qui facilitait souvent l'exploitation des ouvriers immigrés. Mais les nouveaux venus conservèrent aussi une autonomie notable qui leur permettait de rester fidèles à leurs usages, s'ils le souhaitaient, et d'emprunter le chemin de l'intégration à leur rythme, par des moyens "naturels".

Cette situation, même si elle préservait une certaine forme de liberté, engendrait des désordres. On peut avancer l'idée que la gestion idéale eût consisté à sauvegarder l'autonomie légitime des groupes, tout en instituant des règles collectives dont l'observation se révèle nécessaire, même dans une démocratie, ne serait-ce que pour éviter les entorses aux principes fondamentaux qui forment le socle de ce régime.

### **Notes**

- $^{\perp}$  Journal Officiel, *Documents de la chambre*, 1931, p. 184.
- <sup>2</sup> Dr. René MARTIAL, L'immigration continentale et transcontinentale. Paris, 1933, p. 5.
- <sup>3</sup> Léopold TREPPER, Le Grand jeu, Paris, 1975, p. 39.
- + William OUALID, l'Aspect juridique de l'immigration ouvrière, Paris, 1923, p. 13.
- <sup>5</sup> Charles OURGAUT, *La Surveillance des étrangers en France*, Toulouse, 1937, p. 82.

## La volte-face de la politique française d'immigration durant les Trente Glorieuses

YVAN GASTAUT

CMMC -Université de Nice-Sophia Antipolis

Maladresse, inconséquence, incohérence : Ma politique des pouvoirs publics en matière de flux migratoires depuis la Seconde Guerre mondiale est marquée par un cruel défaut de continuité. La gestion des arrivées de migrants par l'État n'a été qu'une suite d'ajustements *a posteriori*, sorte de "navigation à vue" la vue ses incertitudes, hésitations et échecs successifs, les pouvoirs publics ne traitant la question de l'immigration qu'à court terme.

Si aujourd'hui encore, il n'existe pas de véritable politique réglementant l'immigration, c'est plus particulièrement la période des Trente Glorieuses qui va retenir notre attention. En l'espace de trois décennies, la France est passée d'une demande pressante d'immigrés à une spectaculaire fermeture de ses frontières. D'une approche à l'autre, le contexte historique (économique et politique) fournit évidemment une clé d'explication essentielle. Il n'explique cependant pas tout : circulaires ou déclarations intempestives, revirements spectaculaires, silences, incompétences, indifférences sont autant d'éléments constitutifs des atermoiements de la politique publique d'immigration. Loin de façonner une bonne image de l'immigré, les contradictoires politiques d'immigration se sont orientées sur le terrain de l'exclusion. Paulette et Pierre Calame soulignaient cette absence de lucidité en 1972 : "Il n'y a pas en France une politique d'immigration mais une somme d'embryons de politiques, résultats obscurs d'intérêts contraires. L'équilibre ainsi obtenu ne semble pas un arbitrage légitime entre ces différents intérêts, mais un mélange de tentatives inachevées. Personne n'est apte à dire à quoi et à qui doit servir l'immigration de travailleurs étrangers, de sorte qu'il règne à cet égard la plus grande confusion2".

Deux périodes radicalement opposées se sont succédées : jusqu'au début des années soixante, l'immigration est présentée comme une opportunité qu'il faut vivement encourager, puis, progressivement, des velléités restrictives orientent la gestion des arrivées de migrants juqu'à la brutale fermeture des frontières en 1974.

## Conscience et inconscience de l'appel à l'immigration (1945-1962)

Si dans les années vingt, les pouvoirs publics avaient laissé au patronat le soin d'organiser les opérations de recrutement d'immigrés par l'intermédiaire de la Société générale d'immigration (SGI), l'État décida dès 1945 de prendre en charge lui-même la venue des travailleurs étrangers. Reconstruire et réactiver l'économie, assurer un redressement démographique, relever le niveau de vie des Français en introduisant une main d'oeuvre qualifiée<sup>3</sup>, tels étaient les objectifs de cette politique dirigiste.

Patrick Weil a considéré ce moment comme "l'émergence d'une règle du jeu", qui aurait dû servir de modèle ou de référence. Pour répondre à l'urgent besoin de main d'oeuvre, deux principes furent mis en concurrence pour régir la politique d'immigration': le principe ethnique d'une part, consistait à faire venir des étrangers de pays proches culturellement, dans la perspective d'une installation durable en France. Le principe égalitaire d'autre part, préconisait la mise en place des règles de droit assez souples, sans tenir compte du pays d'origine de l'étranger.

Ces deux approches contradictoires allaient être appliquées simultanément. Si le texte de 1945 — qui constitue encore aujour-d'hui la structure juridique de l'immigration — mettait en avant le principe égalitaire, dans la

pratique, consciemment ou pas, la logique ethnique s'appliquait<sup>6</sup>.

Une fois les principes fondamentaux de la politique d'immigration énoncés, la mise en place d'une politique de recrutement des migrants par les autorités publiques va rapidement trouver ses limites : perte de contrôle des flux, contournement des procédures, clandestinité.

### Les fondements d'une politique en 1945

L'approche des mouvements de population s'est profondément modifiée à la Libération. L'immigration est apparue comme une urgence tant au niveau de l'équilibre démographique que de la reconstruction économique. Plusieurs spécialistes estimèrent que la France devait accueillir un nombre important d'étrangers afin de satisfaire aux besoins de l'économie. Alfred Sauvy, économiste et démographe, fut l'un des principaux artisans de la mise en oeuvre de la politique française de l'immigration. En conséquence, dans les milieux concernés, une grande consultation sur la venue des travailleurs étrangers en France fut lancée par le général de Gaulle parlant d'"impératif migratoire".

Deux ordonnances élaborées par le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) fondaient la politique d'immigration : celle du 19 octobre 1945, relative au Code de la nationalité facilitant l'accès à la nationalité française et celle du 2 novembre 1945, relative aux conditions d'entrée en France des étrangers proposant une véritable "charte des étrangers".

L'esprit de cette nouvelle réglementation reposait sur trois axes majeurs : une immigration massive et souhaitable dans un cadre régulier et contrôlé, le monopole de l'État dans les opérations de recrutement, l'insertion des étrangers facilitée dans la société française. La création de l'Office national de l'immigration (ONI), placé par un décret du 20 mars 1946, sous la tutelle des ministères du Travail et de la Population avait pour objectif de concilier exigences démographiques et contraintes économiques. Présidé par un conseiller d'État, l'ONI était un organisme officiel où siégeaient des représentants de l'État, du patronat et des syndicats ouvriers. Cet office gérait la procédure de recrutement des travailleurs étrangers en établissant des contrats d'embauche et s'attachait à résoudre les problèmes administratifs financiers et juridiques.

Cet ensemble réglementaire dont l'esprit tendait vers une ouverture mesurée et contrôlée des frontières, allait être le point de départ de mesures incohérentes, les objectifs à long terme étant négligés au profit des nécessités immédiates<sup>11</sup>.

#### Mesures contradictoires

Ce que Georges Tapinos a appelé "les avatars de l'immigration organisée"12, Patrick Weil "l'échec d'une planification des entrées" 13 ou Antonio Perotti "l'échec de la politique étatique de recrutement"14 fut élaboré dès la fin des années quarante. Du manque de sérénité des pouvoirs publics, amenés à réajuster les mouvements migratoires, résultait d'une incapacité à gérer l'accueil. Décalage entre une politique dirigiste en matière de main d'oeuvre et un système économique reposant sur le libéralisme<sup>15</sup>, entre objectifs démographiques et priorités économiques 10 : le patronat était réticent à l'égard de l'ONI. La réglementation trop rigide l'empêchait de subvenir aux besoins en main d'oeuvre à court terme. Si bien qu'une importante immigration clandestine sous l'impulsion des chefs d'entreprise, contourna le dispositif de l'ONI peu à peu dépossédée de son rôle par des régularisations a posteriori.

De la volonté de privilégier certaines nationalités résulta une législation complexe et ambigue. La politique d'immigration opta pour une hiérarchisation de l'accueil des migrants en fonction de leur origine. La réflexion fut menée d'un côté par des économistes autour de Jean Monnet et le Commissariat général au Plan, et de l'autre, par des démographes, autour d'Alfred Sauvy, Pierre Vincent et plus généralement de l'INED. Si les économistes ne parlaient pas de caractéristiques éthniques, les démographes, sous l'influence d'Alfred Sauvy, Robert Debré ou Georges Mauco estimèrent cette distinction indispensable<sup>r</sup>. L'étude de Georges Tapinos a rappelé comment la classification selon l'origine ethnique avait été introduite18 : cette immigration nécessaire et inévitable devait être destinée "à continuer la France et non pas à créer un pays qui serait peut-être économiquement et politiquement la France, mais qui ne le serait plus humainement"19.

Un ordre de préférence fut ainsi établi, privilégiant les populations européennes voisines : priorité aux Italiens20, à un degré moindre, Allemands, Belges, Européens du Nord. Les ressortissants des autres pays européens, Espagnols, Portugais, Polonais, Yougoslaves ou Tchécoslovaques furent considérés comme de moindre intérêt, ni désirés, ni rejetés<sup>21</sup>. En revanche, une catégorie d'étrangers devait être strictement limitée aux seuls cas individuels présentant un intérêt exceptionnel<sup>22</sup>, Noirs et Nord-Africains. L'immigration algérienne fut plus particulièrement pressentie comme un danger dans la sphère technocratique<sup>23</sup>. L'Algérie étant encore un département français, les travailleurs algériens ne pouvaient être soumis à la même réglementation que les étrangers : la loi du 20 septembre 1947 ayant octrové la citoyenneté française aux Algériens, il n'y avait plus d'obstacle officiel à leur libre circulation. Cette situation fut l'une des causes majeures de l'affaiblissement du rôle de l'ONI, puisqu'elle instaurait une "concurrence imparfaite" entre Algériens pouvant être embauchés au même titre que les Français et les étrangers. Paradoxalement, ceux que l'on voulait précisément mettre à l'écart échappaient à la législation du fait de leur statut spécial<sup>25</sup>.

### Une gestion des arrivées mal maîtrisée

Parmi les essais de périodisation de la politique d'immigration pour la période allant de 1945 à 1974, Georges Tapinos a distingué trois phases décennales de vaines tentatives de maîtrise des mouvements de populations, le dispositif étant inadapté aux bouleversements politiques et économiques : entre 1946 et 1955, l'échec d'une immigration organisée, entre 1956 et 1965, l'essor d'une immigration spontanée, entre 1966 et 1974, l'essai d'une migration contrôlée26. Les pouvoirs publics adoptèrent une double démarche, sur le plan officiel, maîtriser les flux, alors que sur le terrain, laisser-faire, voire encourager une immigration libre au nom des nécessités économiques. La procédure de régularisation a posteriori allait rendre de plus en plus inefficace le monopole de l'ONI : dès la fin des années cinquante, la libre circulation des travailleurs étrangers était devenue la règle. Alors qu'entre 1950 et 1955, l'immigration étrangère (à l'exclusion des arrivées d'Algériens) se situait à un niveau très bas — il y avait moins d'étrangers en France en 1954 qu'en 1946 — les pouvoirs publics, dépassés par la rigidité de la procédure, encouragèrent les flux illégaux de population2. La clandestinité était alors loin de poser problème, la plupart des étrangers passant la frontière librement et l'embauche d'un étranger sans papiers pouvant être facilement

régularisée movennant redevance à l'ONI26.

En 1956-1957, cette pratique s'intensifia pour raisons politiques, liées à l'incidence de la guerre d'Algérie, mais aussi économiques, les conditions nouvelles faisaient du recours à l'immigration un moyen d'amortir les récessions et de stimuler la croissance. La politique migratoire préconisait un recrutement en masse dans la ligne du rapport général de la Commission de la main d'oeuvre : "Le recours à l'immigration doit être considéré non pas comme un palliatif qui permettrait de résoudre quelques crises passagères, mais comme un rapport continu indispensable à l'accomplissement des besoins du III<sup>eme</sup> Plan (1958-1961)<sup>-29</sup>. Cette tendance se vérifia dans la pratique : la loi de 1932 relative à la protection de la main d'oeuvre nationale tomba progressivement en désuétude. Il s'agissait de régulariser les clandestins et d'accroître de nouveaux courants migratoires en créant des missions de recrutement sous l'égide de l'ONI. Des facilités furent accordées aux travailleurs migrants pour venir en France et la population étrangère s'est alors accrue et diversifiée. Au début des années soixante, les pouvoirs publics prirent acte du déclin d'une immigration contractuelle au profit d'une immigration irrégulière<sup>30</sup>. Pour preuve, un arrêté du ministère de la Santé et de la Population en 1959 organisa un contrôle sanitaire a posteriori pour les clandestins<sup>31</sup>.

Des tentatives d'amélioration de la situation des migrants furent mises en place au cours de la même période. Les gouvernements prirent des mesures à caractère social : la SONACOTRA créée en 1956 pour les familles algériennes et concernant l'ensemble des immigrés à partir de 1962, était chargée de construire foyers et logements familiaux destinés aux étrangers et le Fonds d'action sociale (FAS) fondé en 1958 aidait les Algériens travaillant en métropole.

Entre 1945 et 1962, la législation officielle en matière d'immigration, portant solidement élaborée à la Libération, est rapidement devenue obsolète, contournée par des pratiques illégales avec la bienveillance de l'État.

## Vers un délicat contrôle des flux (1962-1974)

De 1962 à 1974, la mise en place progressive de mesures concernant les flux de population témoigne de la volonté des pouvoirs publics de passer d'une immigration libre à une immigration strictement réglementée, jusqu'à la fermeture des frontières, politique qui ne se fit pas sans difficultés ni hésitations. Michel Massenet, chargé de diriger la politique de l'immigration entre 1958 et 1971, illustre par ses prises de position et ses décisions cette évolution pendant la période gaulliste. Discret jusqu'à la fin des années soixante, il est davantage apparu dans les médias au début des années soixante-dix défendant une politique qui se voulait à la fois ferme et humaine.

#### L'esquisse d'une nouvelle politique

L'année 1962 marque un tournant avec l'accession de l'Algérie à l'indépendance<sup>32</sup>. Le retour sur le marché du travail des militaires du contingent, l'exode massif des Européens d'Algérie vers la France et les fluctuations de l'immigration algérienne, provoquèrent un accroissement important du nombre de personnes en âge d'avoir une activité professionnelle<sup>33</sup>.

Entre 1962 et 1965, l'immigration étrangère officielle ou clandestine étant en forte croissance<sup>34</sup>, ce fut l'occasion de mieux constater l'échec de l'ONI et l'absence de projet de la part des autorités. Comme pour la période précédente, la politique officielle connut son lot de contradictions. Inadéquation des structures officielles, pénurie de main d'oeuvre, les

pouvoirs publics acceptèrent tacitement que des clandestins puissent trouver un emploi en France et solliciter ensuite une régularisation de leur situation<sup>45</sup>.

L'amorce d'une politique nouvelle prit forme à travers le "plan de stabilisation", lancé par Valéry Giscard D'Estaing en septembre 1963<sup>56</sup>. Ce dernier espérait des entrées massives vers la France par un accroissement des régularisations et un élargissement du champ de recrutement, mais pas de manière anarchique. De nouvelles conventions de main d'oeuvre furent signées avec des pays fournisseurs, comme le Maroc, la Tunisie<sup>57</sup>, le Portugal en 1963 et la Yougoslavie et la Turquie en 1965. En outre, les Africains bénéficiaient d'un accord multilatéral de communauté instaurant la liberté de circulation vers la France, sans contrôle, ni restriction<sup>58</sup>.

Une tentative de contrôle de l'immigration algérienne fut parallèllement instituée en 1963. Si après les accords d'Evian, la libre circulation restait possible pour les Algériens, les autorités françaises décidèrent de mettre en place un contrôle sanitaire effectué par les services de l'ONI. En avril 1964 un protocole franco-algérien - les accords Neccache-Grandval — prévovait une première réglementation des flux. Les Algériens qui n'avaient pas eu, avant l'indépendance, de contrat de travail en métropole, devaient être détenteurs d'une carte délivrée par l'Office national algérien des migrations de main d'oeuvre (ONAMO)39 et satisfaire aux normes du contrôle médical pour pouvoir entrer en France. Mais dans la pratique, la majorité des Algériens arrivait en dehors du filtre de l'ONAMO, échappant au contrôle sanitaire.

Un effort dans le domaine social fut consenti<sup>40</sup>. Les compétences du FAS furent élargies à tous les travailleurs étrangers. Après enquête auprès des préfets, cet organisme

dressa un état des mesures urgentes à prendre en 1964 : amélioration du logement en faisant disparaître les bidonvilles, accords prévoyant l'obtention de prestations familiales, conventions sur la Sécurité sociale, la formation professionnelle

Cette période fut considérée par Bernard Granotier, comme le moment d'une "attitude économiste" de l'État à l'égard des étrangers : la France a besoin de main d'oeuvre à bas prix. laissons entrer le plus grand nombre possible de personnes, il sera toujours temps après de fermer les portes et de renvoyer les surnuméraires". Le gouvernement et le patronat encourageaient une immigration massive. Les propos de Georges Pompidou en 1963 lors d'un débat à l'Assemblée le confirment : "L'immigration est un moyen de créer une certaine détente sur le marché du travail et de résister à la pression sociale", de même que ceux de Jean-Marcel Jeanneney, ministre des Affaires sociales en 1966 : "L'immigration clandestine, elle-même n'est pas inutile, car si l'on s'en tenait à l'application stricte des règlements et accords internationaux, nous manquerions peut-être de main d'oeuvre"

Après vingt ans de politique d'immigration, on en était revenu à la situation de l'entre-deux-guerres.

### Premières restrictions à partir de 1966

Une évolution décisive a frappé les esprits au milieu des années soixante : si les employeurs ou l'ONI ne recherchaient plus de main d'oeuvre étrangère, les travailleurs immigrés eux-mêmes venaient quand même sur place pour chercher du travail. Cette nouvelle approche obligea les pouvoirs publics à modifier les principes de gestion des flux migratoires.

Les procédures de régularisation de clandestins étaient banalisées. Le taux de régularisation n'avait cessé de progresser pour atteindre 77 % en 1966, 79 % en 1967 et 82 % en 1968 d' Face à cette situation, le Premier ministre Georges Pompidou, se dota en 1966, d'une structure nouvelle : outre la constitution d'un groupe de réflexion sur l'immigration pour la préparation du Vème Plan (1966-1970)", une Direction de la population et des migrations (DPM), fut créée. Son directeur Michel Massenet fut chargé de mettre en oeuvre une politique d'immigration différente.

Les orientations prirent un tour de plus en plus restrictif, laissant augurer du blocage définitif des flux officiels en 1974<sup>15</sup>. À partir des années 1966-68, les entrées irrégulières commencèrent à être fortement pénalisées : charge de la visite médicale pour l'employeur<sup>40</sup>, registre spécial sur lequel les patrons étaient tenus d'inscrire dans les 24 heures tout étranger embauché, contrôle plus strict des régularisations, "circulaire Massenet" du 29 juillet 1968 supprimant la procédure de régularisation *a posteriori* pour les ouvriers migrants non qualifiés.

Le principal écueil de l'orientation gouvernementale était toujours de savoir s'il fallait pratiquer la différenciation ethnique parmi les populations migrantes. Des dispositions de 1964, complétées en 1968 instaurant la libre circulation des travailleurs de la CEE<sup>1</sup> apportèrent une réponse : ouverture vers l'Europe, fermeture au Tiers-monde<sup>18</sup>. Le rapport Calvez président de la Confédération générale des cadres (CGC) — en février 1969<sup>49</sup>, faisant état de la difficulté d'assimilation de certaines nationalités ne préconisait-il pas une sélection des étrangers car il existait deux types d'immigrations: l'une assimilable, en provenance des pays européens et l'autre pas, venue d'Afrique noire et du Maghreb<sup>50</sup> ? Corentin Calvez proposa une action en faveur de l'immigration des seules familles appartenant aux nationalités "les plus proches culturellement et donc les plus intégrables" en misant sur le séjour temporaire de ceux qui semblaient ne pas pouvoir s'acculturer rapidement<sup>51</sup>. Maurice Schumann, figure importante du gaullisme, ne disait pas autre chose lorsqu'il expliquait que, s'il n'y avait rien à craindre de la libre circulation des personnes à l'intérieur du Marché commun, il y aurait des risques si cette circulation se développait avec des pays ne possédant pas les mêmes "rythmes démographiques" et les mêmes tendances économiques que la France<sup>52</sup>.

Le gouvernement proposa deux orientations pour tenter de maîtriser les flux et diversifier le recrutement des travailleurs. Les Algériens arrivés en nombre depuis la fin de la guerre d'Algérie, étaient les principaux visés : une décision unilatérale d'instaurer des quotas de touristes algériens à partir de 1966, ainsi qu'une restriction de l'entrée des familles algériennes en 1967 furent décidés. Mais surtout, l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 limitait le contigent annuel d'entrées d'Algériens sur le territoire français à 35 000<sup>54</sup>

Des dispositions plus ouvertes furent également adoptées : politique du logement des familles, importance donnée aux syndicats dans la gestion de l'ONI et du FAS, volonté de faire bénéficier aux travailleurs immigrés des mêmes droits que les travailleurs français, programme d'alphabétisation, formation professionnelle. Sous la présidence de Georges Pompidou, la condition sociale des immigrés enregistra des progrès incontestables grâce aux initiatives officielles et dans la perspective d'une nouvelle politique, l'ONI se donna une vocation élargie à l'action sociale en faveur de l'intégration des communautés étrangères. Le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population. Joseph Fontanet, confirma ces orientations en 1970<sup>54</sup> : politique d'immigration

"consciente", "cohérente" et "concertée", l'État ne devant pas être le seul décideur : "il est exclu que l'État puisse tout faire et surtout tout faire par lui-même. Les partenaires sociaux comme l'opinion sont concernés. Les employeurs ne doivent pas oublier que ce sont leurs initiatives, c'est-à-dire les offres d'emploi, qui déterminent l'immigration, et que l'immigration est entièrement dépendante de la "politique de personnel" faite au sein des entreprises (...). Les syndicats représentatifs doivent être également associés à la mise en oeuvre d'une politique d'immigration. Quant à l'opinion française, elle prend progressivement conscience de l'ampleur du problème (...)"55.

Toutefois, la politique d'immigration ne parvenait toujours pas à faire l'objet d'une réflexion à long terme, à tel point que la revue *Population et Société* titra l'un de ses articles en posant la question : "L'immigration : politique ou expédient ?"<sup>56</sup>.

#### Le durcissement de 1971-72

Au début des années soixante-dix, la politique d'immigration subit une évolution décisive : les mesures de régulation des flux lancées depuis 1966 s'étaient intensifiées au point que les décisions restées jusque-là dans la sphère technocratique, eurent des retombées dans l'opinion et la vie politique.

Au cours des travaux préparatoires du VI<sup>ence</sup> Plan (1971-1975), l'accent fut mis sur la nécessité de conduire une politique de l'emploi privilégiant les travailleurs étrangers<sup>57</sup>. Les spécialistes prévoyaient un ralentissement des entrées et mirent en garde contre "un appel incontrôlé à la main d'oeuvre étrangère, capable de provoquer des problèmes sociaux et politiques importants"<sup>58</sup>. Deux accords conclus entre autorités françaises et gouvernements portugais et algériens tentaient d'or-

ganiser les flux : le protocole franco-portugais d'octobre 1971 fixa le contingent annuel légal vers la France à 65 000 Portugais alors que le protocole franco-algérien de décembre 1971, réduisit encore le contingent annuel des Algériens autorisés à entrer en France de 35 000 (depuis 1968) à 25 000.

La France, désireuse d'adapter strictement le nombre de travailleurs étrangers aux besoins conjoncturels de l'économie, subordonna la politique de recrutement à la situation du marché de l'emploi. En 1972, les circulaires Fontanet-Marcellin se donnaient pour objectif de passer d'une "immigration subie et anarchique" à une "immigration organisée" : interdiction des régularisations a posteriori et unification des procédures de délivrance des titres de séjour et de travail, la carte de séjour et la carte de travail étant accordées pour une durée identique. La perte de l'emploi signifiait donc la perte automatique de l'autorisation de séjour<sup>59</sup>. Joseph Fontanet s'était déjà exprimé dans ce domaine devant le Sénat en 1970 : "L'immigration doit être coordonnée avec la politique de l'emploi. S'il n'en était pas ainsi, les immigrants viendraient dans un pays où ils n'auraient pas la certitude de trouver du travail, ce qui serait évidemment contraire aux raisons qui les amènent à consentir à cet exil provisoire et risqueraient, en outre de concurrencer, sur un marché du travail insuffisamment actif, nos propres ressortissants, ce qui ne constituerait pas non plus une situation saine pour notre vie sociale". Le gouvernement régularisa les clandestins présents sur le sol français et promit l'expulsion systématique des nouveaux immigrés clandestins.

Ces circulaires, objet de nombreuses protestations, eurent beaucoup de mal à être appliquées. A l'initiative du nouveau ministre du Travail, Georges Gorse, deux autres textes des 14 juin et 26 septembre 1973, proposèrent un assouplissement des circulaires MarcellinFontanet, sans toutefois en modifier le fond. Désavoué, critiqué, le gouvernement dut reculer face à l'inadéquation de sa politique avec les réalités sociales de l'immigration<sup>13</sup>. Ces circulaires, une nouvelle fois assouplies en 1975, furent définitivement annulées en 1976 par le Conseil d'État.

En 1973, le Premier ministre Pierre Messmer décida de créer une instance de coordination de l'action gouvernementale en matière d'immigration et chargea quatre haut-fonctionnaires, Stanislas Mangin, Pierre Racine, Alexandre Parodi et André Postel-Vinay<sup>22</sup>, membres du Conseil d'État et de l'Inspection des Finances, de lui remettre un mémorandum sur la question. Les difficultés à mener une politique cohérente étaient évidentes : il fallait améliorer les conditions sanitaires et sociales des étrangers, maîtriser les flux migratoires, permettre aux chefs d'entreprise d'embaucher plus facilement une main d'oeuvre étrangère moins coûteuse.

La période allant de 1962 à 1974 marque le passage, non sans hésitations, d'une politique libérale en matière de flux migratoires à une politique de forte restriction. Cette évolution était la conséquence conjointe des enjeux économiques, de la situation internationale, de la structure de l'immigration et de l'évolution de la société vers la mondialisation. Face aux réalités nouvelles, les pouvoirs publics ont été largement pris de court. Ces années marquent la fin d'une politique de l'immigration axée principalement sur le secteur économique et gérée par des haut-fonctionnaires ou des technocrates.

À partir de 1974, les politiques d'immigration suivirent le rythme des septennats et des gouvernements, signe d'une politisation du phénomène. L'orientation restrictive sera durablement adoptée, la décennie qui suivra correspondant à la mise en place de stratégies

d'obstacle à l'entrée de populations venues du Tiers-monde, voire d'incitation au retour à travers la politique du "million au immigré" préconisée par le secrétaire d'État à l'immigration Lionel Stoléru en 1977, régulièrement relancée par la suite (1984, 1989 et 1997). La politique bienveillante des socialistes entre 1981 et 1983 n'aura été qu'un intermède, puisque comme le montre Patrick Weil dans son ouvrage La France et ses étrangers, en 1984 une "nouvelle synthèse républicaine" se met en place, accord tacite entre droite et gauche sur la politique d'immigration : maîtriser les flux migratoire, lutter contre l'immigration clandestine et intégrer les migrants présents en France.

Manque de vision à long terme, ajustements permanents en fonction des impératifs économiques et mesures coercitives à l'égard de certaines populations ont été autant de caractéristiques de la politique française d'immigration entre 1945 et 1974. La discrimination envers les immigrés du Tiers-monde et spécifiquement des Algériens reposait sur une connivence entre décideurs et sentiments populaires. L'ambiguïté de la gestion des étrangers par l'État est devenue une constante : aux discours humanistes et ouverts des gouvernements s'opposent des mesures et des pratiques plus brutales. Deux articles de 1978, "Le racisme institutionnel en France" dans *Peuples méditerranéens*<sup>of</sup> et de 1995, "Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration" dans Vingtième siècle confirment cette idée.

Le constat d'incohérence n'est cependant pas propre à la France, un colloque de 1990 sur l'intégration des minorités immigrées en Europe, cite au premier rang des tensions dans la CEE le manque d'adéquation entre logiques politiques et économiques : "A côté d'une volonté politique de ne pas admettre de nouveaux immigrés, s'est manifestée une volonté économique de sens opposé : dans une mesure plus ou moins massive, on attire de la main d'oeuvre sous une forme licite ou clandestine, de façon ouverte ou camouflée... Les chefs d'entreprise reconnaissent l'existence, dans divers secteurs, d'un manque de main d'oeuvre : avec le pragmatisme qui caractérise les employeurs, ils en ont cherché partout où elle se trouvait et au meilleur prix possible "o".

La politique française d'immigration a connu de tels aléas que l'on peut s'interroger sur sa réelle existence sur le long terme. Depuis 1945, plus de dix "nouvelles politiques d'immigration" ont été élaborées. Dépassées par les réalités sociales et démographiques, la situation économique et les réactions des Français, ces politiques publiques, incapables d'atteindre leurs objectifs, se succédèrent de façon désordonnée. Cette incohérence est sans doute inhérente à l'essence même de l'État : chacun au départ, croit maîtriser son projet, les individus, comme les sociétés nationales concernées, mais plus on avance, plus les réalités obligent les uns et les autres à changer le projet tout en gardant un discours mythique qui se contredit dans les faits<sup>88</sup>.

#### NOTES

- 1 Cf. Jean Wisniewski in *Hommes et Migrations docu*ments. n°961-962, 1-15 janvier 1979.
- 2 Cf. Paulette et Pierre Calame, *Les travailleurs étrangers en France*, Paris, Editions ouvrières, 1972, pages 13-29.
- 3 Cf. Antonio Perotti, "La France et ses immigrés depuis 1945". *Regards sur l'actualité*, juin 1984, page 31.
- 4 Voir Patrick Weil, *La France et ses étrangers, l'aventure d'une politique d'immigration (1938-1991).* Paris, Calmann-Levy, 1992, 1ère partie, L'émergence d'une règle du jeu (1945), pages 53-62.
- 5 Cf. Patrick Weil, "Sur la politique d'immigration", *Le Déhat*. janvier-février 1990, pages 57-65.
- 6 Cette logique visait particulièrement les Algériens, voir

- Catherine Bessières. *Immigration et Relations franco- algériennes*, mémoire de l'IEP de Strasbourg III. 1974,
  Cédric Thomas, "Le séjour et le travail des Algériens en France". in journées de travail à La Baume-lès-Aix des 7 et 8 juin 1985. *Le droit et les immigrés*, pages 159-186.
- 7 Cf. Alfred Sauvy, "Evaluation des besoins de l'immigration française" *Population*, n°1, janvier-mars 1946, pages 91-98, avec Robert Debré, *Des Français pour la France*, Paris. Gallimard, 1946 et *Les Cabiers de l'INED*, n°2, Documents sur l'immigration, 1947, avant-propos d'Alfred Sauvy, page 8.
- 8 Cf. Xavier Lannes, *L'immigration en France depuis* 1945. La Have, M.Nijhoff, 1953.
- 9 L'expression est du juriste A.Romeu-Poblet dans *Le régime juridique des étrangers en France*, Paris, 1961.
- 10 L'ONI était divisée en 24 centres de province en France, et des bureaux étaient présents dans huit pays étrangers, chargés du contrôle professionnel et sanitaire des candidats à l'immigration.
- 11 Cf. L.Baudrez et P.Toucas, *La politique française d'immigration*, DES de sc.po., Nice, 1976, pages 52-53.
- 12 Georges Tapinos. "L'immigration étrangère en France (1946-1973)", *Cabiers de l'INED*, n°71, 1975, page 27.
- 13 Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, op.cit., page 63.
- 14 Cf. Antonio Perotti, "La France et ses immigrés depuis 1945". *Regards sur l'actualité*, juin 1984, page 31.
- 15 Cf. Domínique Lahalle, *séminaire GRECO-CNRS*, 24 octobre 1972.
- 16 Jacqueline Costa-Lascoux, *De l'immigré au citoyen*, op.cit., pages 16-17.
- 17 D'après Patrick Weil dans *La France et ses étrangers*, op.cit., pages 56-57.
- 18 Georges Tapinos. L'immigration étrangère en France. op.cit., pages 16-20.
- 19 Propos recueillis dans l'étude de Louis Chevalier, *Démographie générale*, Paris, Dalloz, 1951, pages 445-449.
- 20 67 % des étrangers entrés en France entre 1946 à 1949 par l'intermédiaire de l'ONI étaient Italiens, cf. Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France*, op.cit., page 29.
- 21 Georges Tapinos in L'immigration étrangère en France, op.cit.
- 22 Cf. Alfred Sauvy et Robert Debré dans *Des Français* pour la France, op.cit., pages 227-238, écartèrent les Grecs, Levantins, Arméniens, Israélites de l'Europe orientale, "trop éloignés de notre civilisation".
- 23 Cf. Maurice Vaussard, "Un péril national, l'immigration non contrôlées des travailleurs nord-africains". *Le Monde*, 7 et 8 novembre 1948 et Louis Chevalier "Le problème démographique nord-africain", *Les Cabiers de l'INED*, n°6, 1947.

- 24 L'expression est de Georges Tapinos dans *L'immigration étrangère en France*, op.cit., page 31.
- 25 Patrick Weil, La France et ses étrangers, op.cit., page 64.
- 26 Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France* 1946-1973. op.cit.. voir le sommaire de l'étude.
- 27 Une convention franco-tunisienne de juin 1955 instaura une grande liberté de circulation entre les deux pays.
- 28 Jacqueline Costa-Lascoux, *De l'immigré au citoyen*, op.cit., pages 18-19.
- 29 Cf. rapport de la Commission de la main d'oeuvre (IIIème Plan). in *Revue française du travail*, avril-juin 1958.
- 30 bid. L'évolution du taux de régularisation illustrait ce phénomène : de 28 % en 1956, il passa à 53 % en 1960.
- 31 Arrêté du 21 avril 1959, paru au Journal officiel du 29 avril 1959.
- 32 Cf. Michel Massenet. "Migration algérienne et promotion humaine". *Tiers-monde*, 1962, pages 15-23.
- 33 Ibid., pages 55-58.
- 34 Cf. Pierre Bideberry, Bilan de vingt années d'immigration 1946-1966, in Revue française des Affaires sociales. n°2, avril-juin 1967.
- 35 Cf. Maurice Schumann, "La politique française d'immigration", *Revue de la Défense nationale*, juin 1969.
- 36 Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France*, op.cit., pages 62-67.
- 37 Cf. Gérard Pinel dans *La politique française de l'immigration magbrébine après la Libération*, mémoire d'IEP, Aix-en Provence, 1974, pages 19-20.
- 38 Cf. Accords du 22 juin 1960, complétés par des accords complémentaires avec les trois principaux pays africains fournisseurs de migrants : le Mali et la Mauritanie en 1963, et le Sénégal en 1964.
- 39 L'Office national algérien de la main d'oeuvre (ONAMO) existait depuis 1956. Son rôle, semblable à celui de l'ONI, consistait à organiser les flux d'Algériens vers la France.
- 40 Voir l'article de Michel Massenet, "L'action sociale pour les travailleurs étrangers", *Dialogues*, février 1965.
- 41 Bernard Granotier. Les travailleurs immigrés en France, op.cit., page 66.
- 42 Propos recueillis dans Les Ecbos. 29 mars 1966.
- 43 Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France*, op.cit., page 87.
- 44 Cf. le rapport général de la Commission de la main d'oeuvre du Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité, *Revue française du travail*, janviermars 1966, page 310.
- 45 Catherine Wihtol de Wenden, Les immigrés et la politique, op.cit., page 148.

- 46 Cf. Jeanne Singer-Kerel, *Conjoncture économique et politique d'immigration (1952-1974)*, op.cit., page 38.
- 47 En application des articles 48 et 49 du traité de Rome, les règlements du 16 avril et du 25 mars 1964 supprimèrent progressivement les obstacles à la libre circulation jusqu'au règlement final du 15 octobre 1968.
- 48 Voir Albert Bastenier et Félice Dassetto, *Immigration et espace public, la controverse de l'intégration*, Paris, CIEMI-L'Harmattan, 1993, chapitre 3, La différenciation ethnique dans les sociétés d'immigration après la seconde guerre mondiale, pages 113-182.
- 49 Cf. rapport présenté par Corentin Calvez au Conseil économique et social, Les problèmes des travailleurs étrangers, Journal officiel, avis et rapports du *Conseil économique et social*, n°7, 1969.
- 50 Cf. l'ouvrage d'Ahsène Zerhaoui, *Les travailleurs immigrés en France*, Paris, Maspéro, 1976, page 190.
- 51 Propos cités par Jacqueline Costa-Lascoux dans *De l'immigré au citoyen*, op.cit., page 21.
- 52 Maurice Schumann, "La politique française d'immigration", *Revue de Défense nationale*, juin 1969, voir également l'article de Maurice de Longevialle, secrétaire de l'Association des cadres et dirigeants de l'industrie (ACADI), La France étrangère, dans la *Revue politique et* parlementaire, décembre 1969, pages 31-40.
- 53 Cf. Gérard Pinel, *La politique française de l'immi-gration magbrébine après la Libération*, op.cit., pages 26-29.
- 54 Discours prononcé par Joseph Fontanet devant la Commission internationale catholique pour les migrations, le 3 novembre 1970, cf. *Hommes et Migrations*, ler décembre 1970.
- 55 lbid...
- 56 P.Longone, Population et Sociétés, n°7, octobre 1968.
- 57 Cf. Vidal et Sallois, Vième Plan, *Dossier sur l'immi-gration*, Paris, Commissariat général au Plan, 1971.
- 58 Voir l'article de Singer-Kerel, "Conjoncture économique et politique française", op.cit., page 43. La circulaire Marcellin du 23 janvier 1972 fut complétée par la circulaire Fontanet du 23 février 1972 du ministère du Travail. de l'Emploi et de la Population, entrée en vigueur le 18 septembre 1972.
- 59 Voir *Journal Officiel des débat au Sénat*, 19 décembre 1970.
- 60 Georges Gorse fixa une date limite des régularisations pour les étrangers entrés en France de manière irrégulière avant le 1er juin 1973, au 30 septembre, puis au 31 octobre 1973.
- 61 André Postel-Vinay fut nommé directeur de la DPM en décembre 1973.
- 62 Cf. *Peuples méditerranéens*, n°3, avril-juin 1978, Le racisme institutionnel en France, pages 137-155.
- 63 Cf. Patrick Weil, "Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration", *Vingtième siècle*,

- septembre 1995, pages 77-102.
- 64 Cf. colloque international de Paris des 8 et 9 octobre 1990, *L'intégration des minorités immigrées en Europe*, actes publiés par l'ADRI, éditions du CNFPT, 1991. 2 tomes.
- 65 Cf. Antonio Perotti. "Pour une politique d'immigration", *Etudes*, septembre 1992. pages 191-202.
- 66 Cf. Suzel Anstett "1946-1986, quarante ans de politique d'immigration vus au travers des articles parus dans la Revue française des Affaires sociales", *Revue française des Affaires sociales*, octobre 1986, pages 115-132
- 67 Cf. Antonio Perotti in Henri Le Masne, *Le retour des émigrés algériens*, Paris, CIEMI, 1982, pages 213-215.

	•		

## L'immigration aux États-Unis : la défaite des nativistes ?

#### DENIS LACORNE

Directeur de recherche au CERI Fondation Nationale des Sciences Politiques

#### LE "NATIVISME" AMÉRICAIN

I<sup>1</sup> n'y a pas d'exception américaine en matière de "nativisme", même si ce concept, proprement américain, fut inventé dans la première moitié du XIXe siècle par ceux qui se prétendaient des "natifs" ou des "Américains de souche" (nativists en anglais) et qui acceptaient difficilement l'arrivée massive d'immigrants irlandais, fuyant une effroyable potatoe famine. Les "nativistes" n'étaient pas les Amérindiens déjà, hélas, réduits à la périphérie de l'histoire américaine, mais de "vieux immigrés" d'origine anglaise, hollandaise ou écossaise. Ces vieux immigrés étaient, pour la plupart, des patriotes protestants, qui s'imaginaient que les nouveaux arrivants allaient, littéralement, altérer l'identité d'une nation construite sur un vieux fonds d'idées républicaines et protestantes. Le bouc émissaire était l'Irlandais, accusé de tous les maux de l'Amérique moderne : alcoolisme, pauvreté, illétrisme, délinquance urbaine. Les nativistes eurent de nombreux émules à la fin du XIXe siècle et au XXe siècle. La xénophobie était la même, mais le bouc émissaire changeait de nom : il était, tour à tour, l'Italien (ou le méditerranéen), le Juif, l'Asiatique, l'Hispanique, l'Haitien, etc.1

Aux États-Unis, comme en France, le nativiste n'est jamais tout à fait xénophobe, ni opposé à toute immigration. Il veut une immigration de "proches" (géographiquement et culturellement) pour maintenir une identité qu'il s'imagine immuable. Son melting pot est un "petit melting pot" de bons Européens, les fameux "Nordiques" dont rêvaient au tournant du siècle les partisans de l'*Immigration Restriction League*. Le raisonnement du nativiste est simple : plus l'écart est grand entre l'Américain (ou le Français) de "souche" et l'"allogène", plus l'assimilation des nouveaux venus

sera difficile, voire impossible. Et si, par chance ou par mégarde elle avait lieu, elle porterait atteinte à la définition même de la nation. Il faut donc, dans cette perspective, décourager l'afflux d'immigrés "trop différents".

Bien sûr l'appréciation de cet écart est subjective, et le simple fait d'utiliser des catégories ethniques ou encore d'introduire une différenciation entre "natif" et "allogène" ne peut qu'exagérer l'étrangeté de ceux qu'on juge inassimilable. C'est un procédé rhétorique classique qu'a bien analysé Hervé Le Bras dans son dernier livre, (*Le démon des origines*, Paris, L'Aube, 1998).

Aux États-Unis, le nativisme recouvre des idéologies différentes qui vont d'un extrême à l'autre : de la xénophobie la plus complète (ce sera par exemple l'attitude du Ku Klux Klan visàvis des immigrants juifs ou catholiques), au restrictionnisme le plus modéré de la Commission sur la Réforme de l'Immigration², en passant par les positions "dures" d'un Pat Buchanan, partisan de la fermeture des frontières, et celle plus typiquement restrictonniste de l'ancien gouverneur de Californie, Pete Wilson, qui souhaitait mettre fin à l'immigration illégale.

## LES NOUVEAUX NATIVISTES DES ANNÉES 1990

Aux États-Unis, dans les années 1990, les nativistes dénoncent le statu quo, trop favorable, à leurs yeux, à l'immigrant. Ce statu quo repose sur un ensemble de textes législatifs que je ne ferai ici qu'évoquer : les lois d'immigration de 1965, 1976, 1978, 1986, 1990. Il se concrétise par des flux d'immigration relativement stables, inférieurs à un million par an : 720 000 en 1995, 915 000 en 1996, 850 000 en 1997, légèrement supérieurs au million si l'on considère l'immigration illégale (entre 150 000 et 200 000 par an)<sup>3</sup>.

Parmi les lois citées, la plus importante, dans l'histoire des États-Unis, est celle de 1965. Votée un an après la loi sur les droits civiques, elle est souvent décrite comme "révolutionnaire<sup>4</sup>", car elle efface les effets du système des quotas d'origine nationale, établi par le législateur au cours des années 1920. Ce dernier système mettait fin à l'immigration asiatique et privilégiait systématiquement l'immigration en provenance de l'Europe du Nord, au détriment de l'Europe centrale et de l'Europe méditerranéenne. Or la loi de 1965 refuse, pour la première fois depuis 44 ans, toute différenciation fondée sur l'ethnicité. Elle donne une place importante à l'Asie, tout en limitant la part hémisphérique réservée à l'Europes. Les effets de la loi de 1965 sont spectaculaires : dans les années 1950, les deux-tiers des nouveaux immigrants venaient d'Europe ; à partir des années 1980, 14% seulement des nouveaux immigrants arrivent d'Europe, 40% d'Amérique latine et 44% d'Asie. Or c'est bien cette transformation radicale des flux d'immigration qui inquiète les nouveaux nativistes. D'où la triple offensive nativiste des années 1990 : 1) en Californie ; 2) lors de l'élection présidentielle de 1996 ; 3) au Congrès des États-Unis.

#### 1) En Californie

Votée en 1994 par une majorité de 59% des voix exprimées, la loi référendaire d'initiative populaire, dite "SOS" ou *Save Our State*, se voulait particulièrement dissuasive à l'égard des sans-papiers. Elle leur interdisait, en effet, l'accès aux hôpitaux et aux services sociaux de l'État de Californie, et elle privait leurs enfants de l'accès gratuit à l'école publique. Cette loi punitive ne fut pas, finalement, mis en œuvre grâce à l'intervention des tribunaux fédéraux. Elle fut invalidée au nom d'un fédéralisme bien compris : "le pouvoir de réglementer l'immi-

gration appartient exclusivement au pouvoir fédéral. Aucun organisme étatique ne dispose du droit d'exercer ce pouvoir", concluait le juge d'un tribunal fédéral de Californie. Cette décision évitait ainsi une catastrophe : la transformation des sans-papiers et de leurs enfants en une caste permanente d'étrangers en situation irrégulière, privés des droits sociaux les plus élémentaires.

### 2) Les élections présidentielles de 1996

Le débat sur l'immigration se "nationalise" à l'occasion des primaires présidentielles de 1995-1996. Les nativistes étaient représentés par le plus conservateur des candidats républicains, Pat Buchanan, et par le Gouverneur de Californie, Pete Wilson, l'un des initiateurs du referendum Save Our State (projet de loi référendaire 187). Partisan véhément d'une America First, Pat Buchanan défendait des positions "dures" et ouvertement xénophobes. Il voulait : bloquer l'"invasion" mexicaine en construisant une barrière infranchissable entre les États-Unis et le Mexique ; interdire toute immigration pendant cinq ans ; interdire aux sans-papiers tout accès au système fédéral de protection sociale; et imposer l'anglais comme langue officielle. Quant à Pete Wilson, il n'avait qu'un objectif: transposer au plan national ce qui semblait avoir si bien réussi à la Californie. Il voulait maintenir l'immigration légale, tout en sanctionnant de façon punitive les clandestins.

La nomination de Bob Dole à la Convention Nationale du parti républicain de San Diego (août 1996) marqua le triomphe de l'aile modérée du parti et la défaite de la faction nativiste. À San Diego, Pat Buchanan, privé du droit de s'exprimer publiquement, dut assister silencieux et impuissant à une vibrante défense de l'immigration, prononcée par l'invité d'honneur, le général Powell. Le parti républicain,

selon Powell, devait être le parti des nouveaux citoyens hispaniques qu'il n'hésitait pas à comparer aux "descendants du Mayflower". Le signe le plus sûr de la défaite des nativistes au sein du parti républicain fut la nomination de Jack Kemp au poste de candidat à la vice-présidence. Jack Kemp, en effet, n'avait cessé de lutter contre l'image d'un "parti forteresse", hostile à l'immigration, au nom des principes du libre échange et du libéralisme économique. Les électeurs mexicains, prétendit Jack Kemp, dans le Wall Street Journal sont des "républicains naturels", dont les valeurs révèlent d'authentiques vertus républicaines : l'esprit d'entreprise, l'esprit de famille, un goût prononcé pour la religion et la tradition. Adopter les thèses des nativistes du parti républicain ne pouvait, selon Jack Kemp, que servir le parti démocrate, en lui livrant, sans combat, un bloc électoral en pleine expansion8.

## 3) Au Congrès

Le débat législatif des années 1990 est marqué par la victoire des Républicains en novembre 1994. Au Sénat, Kennedy, l'un des architectes des réformes libérales des années 80-90, est remplacé par Alan Simpson à la tête de la Sous-Commission de l'immigration. Simpson, le sénateur du Wyoming, est favorable à la diminution de l'immigration légale, comme son collègue de la Chambre des représentants, un autre républicain, Lamar Smith (représentant du Texas), qui prend la direction de la Sous-Commission du droit International et de l'Immigration. L'un et l'autre souhaitent réduire les quotas d'immigration, à une époque où l'arrivée des boat peoples en provenance de Cuba et de Haïti inquiète l'opinion et les medias. Le climat général est défavorable à l'immigration et le succès local du référendum Save Our State semble confirmer le bien-fondé des thèses restrictionnistes.

Certains Républicains envisagent même de remettre en cause la vieille tradition de la *common law* en matière d'acquisition de la nationalité: la tradition du *jus soli* (tout individu né sur le sol des États-Unis est automatiquement citoyen, quel que soit le statut légal de ses parents). Lamar Smith organise des auditions à ce sujet, à la Chambre des Représentants. À la surprise des observateurs, tous les projets de loi restrictionnistes échouent devant le Congrès, qui maintient sa politique d'ouverture des frontières en votant, en 1996, une loi essentielle, l'*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (dorénavant IIRIRA)<sup>9</sup>.

Contrairement à ce qui avait été envisagé, cette loi ne prévoit aucune diminution du nombre des immigrants légaux et elle maintient les conditions généreuses de la réunification familiale. Par ailleurs, les tentatives de remise en cause du droit du sol n'aboutissent pas. Les restrictionnistes reculent devant les difficultés constitutionnelles soulevées par cette idée qui aurait sans doute nécessité une révision du 14e amendement de la Constitution des États-Unis. En vérité, comme l'écrit l'un des meilleurs spécialistes de l'immigration américaine, "la politique d'immigration américaine est [aujourd'hui] plus généreuse, moins raciste, et plus durable, politiquement, qu'elle ne l'a jamais été dans son histoire10".

La loi d'immigration de 1996 amplifiait les effets des lois de 1965 et de 1990; elle facilitait l'arrivée du groupe d'immigrants le plus "ethniquement diversifié" depuis 1914, un groupe composé, en majorité, de Latinos et d'Asiatiques, qui ne parlent pas l'anglais et qui ne constituent pas une main d'œuvre qualifiée, puisque les deux-tiers d'entre eux viennent au titre de la réunification familiale".

### LA SITUATION DES SANS-PAPIERS

Incapable de contrôler les flux d'immigration avec le Mexique (et une frontière commune de 3000 km), et ne souhaitant pas sanctionner sévèrement les entreprises qui emplovaient des clandestins, le Congrès choisissait de tirer un trait sur le passé en légalisant 2.7 millions de sans-papiers, en 1986 (Immigration Reform and Control Act ou IRCA). En contrepartie, le législateur prévovait le renforcement des contrôles à la frontière et des sanctions plus "dures" contre les employeurs de sans-papiers. On assistait donc à une sorte de marchandage : "je passe l'éponge, mais je n'hésiterai pas, à l'avenir, à sanctionner durement les sans-papiers". En réalité, on sait depuis, qu'il s'agissait d'une "amnistie généreuse, sans véritable durcissement des sanctions<sup>12</sup>". Le Congrès répétait l'opération en 1997 en légalisant à nouveau 400 000 clandestins. On l'a compris : aux États-Unis, un sanspapier reste toujours un citoven en puissance et c'est bien ainsi que l'ont interprété les juges de la Cour suprême qui insistent sur la nécessité d'ouvrir les écoles publiques à tous les enfants d' "illégaux", car l'école reste, à leurs veux, le meilleur instrument de préparation à l'acquisition d'une future citoyenneté13.

#### L'ÉCHEC DES NATIVISTES

Pourquoi l'offensive des nativistes a-t-elle, en définitive, échoué ? Cinq raisons distinctes peuvent être ici évoquées :

1. La force des *lobbies* favorables à l'immigration. Ces lobbies, fort différents, regroupent des associations de défense des immigrés comme le MALDEF (*Mexican American Legal Defense and Educational Fund*), le *National Council of La Raza*, la *Asian-American Asso-*

ciation, ainsi que des associations, d'entreprises de haute-technologie, des lobbies agricoles du Texas et de Californie, des O.N.G., enfin, travaillant sur les questions humanitaires.

- 2. Une conjoncture économique favorable à l'immigration. Une période de croissance durable, accompagnée d'un taux exceptionnellement faible de chômage (moins de 5%).
- 3. De profondes divisions politiques à l'intérieur d'un parti républicain dominé, en fin de compte, par une faction "libérale", favorable à l'ouverture tous azimuths des frontières. Newt Gingrich, l'ancien chef de la majorité républicaine à la Chambre des représentants (de 1994 à 1998) n'hésitait pas, ainsi, à se proclamer "très favorable à l'immigration". Il ajoutait, "je crois que l'immigration a donné à l'Amérique ses citoyens les plus créatifs et les plus dynamiques, et rien ne serait plus destructeur pour le pays que de critiquer notre politique d'immigration légale<sup>1,1</sup>".
- 4. La faiblesse du poids politique des États les plus susceptibles d'accueillir les immigrés. Les deux-tiers des immigrés ne s'installent, en effet, que dans six États seulement (la Californie, le New York, la Floride, le Texas, le New Jersey et l'Illinois), alors que chacun des États de l'Union dispose de deux voix au Sénat des États-Unis, puisqu'il n'y a que deux sénateurs élus par État. Ces six États ne peuvent donc, en aucun cas, dicter la loi du Congrès.
- 5. L'intervention active des tribunaux fédéraux. C'est un tribunal de ce type qui invalida la loi référendaire de Californie, *Save Our State* (voir ci-dessus).

## LES ASPECTS RESTRICTIFS DE LA LOI DE 1996 (IIRIRA)

Sans entrer dans le détail : la loi de 1996 prévoit des procédures d'arrestation et de

déportation des sans-papiers, qui portent atteinte aux garanties généralement accordées aux étrangers. Ainsi, un sans-papier condamné répétitivement à des peines mineures (pour avoir, par exemple, pris le métro sans ticket), perd toute possibilité d'appel devant un tribunal fédéral et risque une expulsion immédiate. Ou encore, un clandestin arrêté à la frontière peut être immédiatement renvové dans son pays d'origine, sans être auditionné par un juge chargé des questions d'immigration (pour savoir, par exemple, s'il n'est pas, au départ, un authentique réfugié politique ou un demandeur du droit d'asile). Ces différentes mesures sont aujourd'hui contestées devant les tribunaux fédéraux. Mais la procédure est lente, et il faudra attendre une dizaine d'années pour savoir si les étrangers bénéficient toujours, aux États-Unis, des garanties constitutionnelles de l'habeas corpus15.

Enfin, la nouvelle loi sur le *welfare* de 1996, signée par le Président Clinton, remet en cause un certain nombre de droits sociaux, traditionnellement acquis par les étrangers légalement installés aux États-Unis et disposant d'une *green card*. Il y a là , à l'évidence, une régression<sup>16</sup>.

#### Conclusion

Pour conclure, la défaite des nativistes n'est pas complète. Mais les "injustices" concernant les sans-papiers ne doivent pas faire oublier l'effet global du système législatif mis en place entre 1990 et 1996. Ce système reste, fondamentalement, favorable aux immigrants et ses conséquences seront durables, puisqu'il est le fruit d'un compromis bi-partisan. Il pérennise les effets de la loi "révolutionnaire" de 1965.

La progression des flux d'immigration, et surtout leur inversion par rapport aux années 1950<sup>17</sup>, constituent bien une "défaite" pour les nativistes, c'est-à-dire, de leur point de vue, l'entrée dans un "monde à l'envers" dominé par des peuples et des cultures qui ne doivent plus rien à l'Europe ni au protestantisme, ni aux survivances de l'"anglo-conformisme". Cette défaite annonce l'émergence d'une nouvelle Amérique baroque et bigarrée — une Amérique multiculturelle dont les symboles ne seraient plus le *Star Spangled Banner*, *Uncle Sam* ou la Statue de la Liberté, mais bien plutôt Arlequin revêtu de son costume multicolore<sup>18</sup>.

#### Notes

- Denis Lacorne, La Crise de l'identité américaine. Du melting-pot au multiculturalisme, Paris, Fayard, 1997, p. 93-134.
- <sup>2</sup> Voir, U.S. Commission on Immigration Reform, Report to the Congress, 1997, *Becoming an American : Immigration and Immigrant Policy*.
- <sup>3</sup> David M. Reimers, *Unwelcome Strangers. American Identity and the Turn against Immigration*, New York, Columbia University Press, 1998, p. 140.
- Nicolaus Mills, "Introduction", in N. Mills (dir.), Arguing Immigration, New York, Touchstone, 1994, p. 16.
- <sup>5</sup> La loi d'immigration de 1965 (Immigration and Nationality Act Amendments of 1965) limite, pour la première fois depuis 1921, l'immigration en provenance de l'hémisphère occidental à 120 000 par an ; elle permet 170 000 immigrants par an en provenance de l'hémisphère oriental, et donc un total annuel de 290 000 immigrants. Aucune restriction n'est, alors, prévue pour le Mexique. À noter que les parents, époux, enfants mineurs, frères et sœurs d'un nouveau citoyen américain ont le droit de venir en debors et en sus des plafonds hémisphériques. Résultat: 74% des visas accordés le sont au titre de la réunification familiale, contre 20% des visas pour ceux qui viennent au titre des "qualifications professionnelles" et 6%, environ, pour les réfugiés politiques. Pour plus de détails, voir, D. Reimers, Unwelcome Strangers, op. cit., p. 26, 67-70 et Leonard Dinnerstein et D. Reimers, Ethnic Americans, New York, Harper Collins, 1988, 3º éd., p. 85-106. En français on lira l'excellent livre de Nancy Green, Et ils peuplèrent l'Amérique, Gallimard, coll. Découvertes, 1994.
- <sup>6</sup> La Crise de l'identité américaine, op. cit., p. 168-176.
- League of United Latin American Citizens v. Pete Wilson, US Court, Central District of California, 20, nov. 1995.

- 8 La Crise de l'identité américaine, op. cit., p. 169-192.
- <sup>9</sup> Peter H. Schuck, Citizens, Strangers and In-Betweens. Essays on Immigration and Citizenship. Boulder, Westview Press, 1998, p. 138-148.
- <sup>10</sup> Peter H. Schuck, "The Open Society", *The New Republic*, 13 avril 1998.
- "Le système mis en place par les lois de 1990 et 1996 prévoit un quota mondial de 675 000 admis par an. Ce quota comprend trois catégories d'immigrants : ceux qui viennent au titre de la réunification familiale (480 000), ceux qui viennent pour un emploi précis (140 000), et ceux qui viennent au titre de la "diversité" (55 000), c'està-dire de pays jusque-là peu représentés et choisis pour des raisons politiques : l'Irlande, la Pologne, la Russie, le Vietnam... Le nouveau système est rigoureusement égalitaire : aucun pays ne peut dépasser le plafond de 25 620 immigrants. Les "proches" (époux, enfants mineurs et parents directs) sont admis hors quota.

Au bilan, sur une immigration totale de 915 000 en 1996, 64% des nouveaux arrivants venaient au titre de la réunification familiale (302 000 étaient des "proches"). 13% pour leur qualification professionnelle, 14% comme réfugiés et le reste en fonction d'un système de loterie (6%). Voir, Peter Schuck, *Citizens, Strangers and In-Betweens, op. cit.*, p. 13-14; *CQ Researcher* (n° spécial sur "The New Immigrants"), vol. 7, n° 3, 24 janvier 1997, p. 49-72; *Congressional Quarterly*, 17 janvier 1998, p. 131-133.

- <sup>12</sup> David Reimers, *Unwelcome Strangers*, op. cit., p. 27, 135.
- <sup>13</sup> Plyler v. Doe, 457, U.S. 202 (1982). Sur les effets pervers de la légalisation des sans-papiers, voir, Douglas S. Massey, "March of Folly. U.S. Immigration after NAFTA", The American Prospect, mars-avril 1998, n° 37, p. 22-33.
- 14 D. Reimers, op. cit., p. 133.
- 15 P. Schuck, op. cit., p. 15, 145.
- <sup>16</sup> Voir Susan Martin, "Social Rights and Naturalization: The US Experience", texte présenté à la Conférence du CEPIC-FNSP, Paris, 25-27 juin 1998. Sur l'acquisition de la citoyenneté aux États-Unis, on lira avec profit Noah M. J. Pickus (dir.), *Immigration and Citizenship in the 21st Century*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1998.
- <sup>1</sup> Par inversion, je veux dire la place croissante de l'immigration d'origine asiatique et hispanique, au détriment de l'immigration d'origine européenne. Voir *La Crise de l'identité américaine, op. cit.*, p. 170-176.
- <sup>18</sup> Denis Lacorne, "États-Unis : la nation aux 63 ethnies", L'Histoire, n° 229, février 1999 (n° spécial sur l'immigration), p. 54-57.

# L'immigration en Grande-Bretagne : mesure d'un enjeu politique

MICHEL LEMOSSE

Professeur à l'Université de Nice-Sophia Antipolis

'immigration massive est un phénomène Liplus récent en Angleterre qu'en France. Elle n'y démarre vraiment qu'au début des années cinquante. Ceux qui arrivent sont des gens de couleur, venus des confins du Commonwealth, du sous-continent indien et des Antilles pour le plus grand nombre. Ils apportent avec eux, sur le sol britannique, des langues, des religions et des traditions qui paraissent bien étranges. Tous ne sont pas misérables, loin de là, mais la plupart viennent chercher des emplois qu'ils ne trouvent pas chez eux et que les Anglais dédaignent. Près d'un demi-siècle plus tard, ils sont plus de trois millions à s'être installés, soit pres de six pour cent de la population totale. Pour une écrasante majorité d'entre eux (70%), ils se concentrent dans quatre énormes conurbations : le grand Londres, les West Midlands autour de Birmingham, la région de Manchester et le West Yorkshire (Bradford et Leeds). Tout pourrait donner à penser qu'un tel afflux de populations venues d'aussi loin sur une période aussi courte est générateur de problèmes politiques aigus, à l'instar de ceux que l'on connaît en France.

Or il faut bien constater que tel n'est pas le cas. L'enjeu de l'immigration a peu pesé au cours de cette décennie. Il est resté sans grand effet sur les deux affrontements électoraux qui ont eu lieu en 1992 (où les Conservateurs ont réussi à se maintenir au pouvoir) et, plus près de nous, en 1997 (où les Travaillistes l'ont emporté après dix-huit ans d'opposition). Ni les campagnes électorales, ni les programmes des principaux partis, ni les scrutins exprimés, ne lui ont accordé une bien grande place. Cela reste vrai au moment où je parle : les priorités de Tony Blair, au cours de sa première année de pouvoir, ont peu concerné les problèmes liés à l'immigration et à l'entrée ou au séjour des étrangers sur le territoire national. Elles ont porté sur l'Écosse, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord, les relations avec l'Europe, l'éducation, la santé, l'économie, bref sur des thèmes d'une tout autre nature. Les ouvrages qui commencent à être publiés sur la manière dont se définit le *New Labour* n'abordent pratiquement pas le sujet des "minorités ethniques". Pourquoi donc, sinon ce silence, du moins cette discrétion et la volonté apparemment partagée par la classe politique de ne pas chercher des gains de voix par une exploitation facile de la peur de l'autre dans l'opinion publique ?

Pour des Français qui découvrent cet état de choses, le paradoxe paraît plus étonnant encore. Nous conservons ici le souvenir des dernières élections régionales où un parti raciste et xénophobe est venu jouer un rôle-pivot entre la droite et la gauche, et provoquer un déchirement sans doute durable à l'intérieur de cette même droite. De là-bas, au contraire, nous arrive l'image d'une apparente sérénité, et d'une extrême-droite certes présente, mais réduite à l'impuissance et bien incapable de peser sur les élections et l'avenir politique de l'Angleterre. Les Français que nous sommes sont donc fondés à s'interroger aussi sur les raisons d'un tel fossé.

Pour répondre à une question de cette ampleur, il faut regarder au-delà des quelques années qui viennent de s'écouler. On découvre alors qu'elle y acquiert un caractère plus complexe qu'il n'y paraît aujourd'hui à première vue. mais qu'il existe aussi certains traits constants qui permettent de déceler une certaine continuité. Pour prendre la mesure, donc, de l'enjeu politique de l'immigration en Angleterre, il peut être utile de s'intéresser à trois dimensions :

- tout d'abord, les réponses politiques en terme de contrôles et d'accueil élaborées par les gouvernements conservateurs et travaillistes qui ont alterné au pouvoir, de manière assez irrégulière, depuis le début des années soixante ; on n'y découvrira pas un consensus bipartisan à proprement parler, mais des convergences suffisamment fortes qui empêcheront que droite et gauche ne s'affrontent et se déchirent sur la question de l'immigration ;

- ensuite, les éléments qui ont permis une politisation et une dramatisation de l'enjeu, moins dans les *urnes* que du haut des *estrades* et dans la *rue*;
- enfin, dans quelle mesure la présence massive de "minorités ethniques" dans des zones urbaines souvent, sinon toujours, défavorisées, a servi de base, et de déclencheur, à l'élaboration d'une politique nouvelle et originale de la ville, dès la fin des années soixante et jusque dans la présente décennie.

#### LES RÉPONSES DES GOUVERNEMENTS

Il est relativement facile de mettre en évidence sur les cinquante dernières années environ les éléments d'une tendance forte. Elle est double. Elle consiste en premier lieu, après les avoir ouvertes à grands battants en 1948, à refermer progressivement les portes de l'immigration aux populations de couleur venues du Commonwealth. Ce processus de contrôle des entrées se met en place dès 1962, sous les Conservateurs ; il se prolonge jusqu'à une période récente, lorsqu'il s'est agi de savoir combien de passeports — quelques milliers ou bien quelques millions — pourraient être délivrés aux résidents de Hong Kong avant la restitution du territoire à la Chine en 1997. Le second aspect de cette tendance lourde concerne la politique d'accueil adoptée vis-àvis de ces populations dès qu'elles sont installées sur le territoire national ; l'initiative en revient au gouvernement travailliste de Harold

Wilson qui. en 1965, fait adopter les premières mesures touchant à ce qu'on appellera les *race relations* et visant à accorder à terme aux minorités ethniques un statut d'égalité avec les Anglais de souche, en s'attaquant d'abord aux pires aspects de la discrimination raciale, rendue par étapes illégale.

Cette politique à deux volets — contrôle des entrées et statut d'égalité — ne se met pas en place immédiatement. Comme le bref rappel historique qui vient d'être fait le montre, ce sont les Conservateurs qui instaurent les contrôles aux frontières (au grand dam alors de la gauche travailliste dans l'opposition depuis 1951) et ce sont les Travaillistes qui engagent la lutte contre les discriminations raciales. Schéma classique en quelque sorte : à la droite la protection du territoire et de l'identité nationale, à la gauche la défense des minorités et la lutte contre le racisme.

Ce clivage idéologique perdra vite à l'usage sa pertinence, cependant. Furieux dans l'opposition, les Travaillistes anglais s'accommoderont vite, une fois revenus au pouvoir, des contrôles à l'immigration et n'hésiteront pas même à les renforcer. Et puis la maîtrise du pays et de cette question finira par leur échapper pour longtemps. Entre 1962, où l'entrée des populations du Nouveau Commonwealth commence à être soumise à des contrôles sévères, et 1997, l'année où les Travaillistes reviennent aux affaires, soit une période de trente-cinq ans, ils n'auront gouverné qu'un tiers du temps environ. Les Conservateurs, en revanche, restent aux commandes pendant pas moins de vingt-deux ans, et avec de confortables majorités le plus souvent : ils ont les coudées franches pour appliquer leur politique de fermeture progressive des portes à l'immigration.

Ce faisant, ils n'ont pas souhaité remettre en cause ce que leurs adversaires politiques

avaient construit entre 1965 et 1976, c'est-àdire la lutte contre les discriminations raciales et la recherche d'un statut équitable pour les "minorités ethniques". Très rares sont les cas où, par opportunité électorale et démagogie, ces immigrés seront utilisés comme boucs émissaires pour expliquer les maux dont souffre le pays. La fermeté sur le contrôle des frontières, en revanche, est un thème électoral constant, qui permet aux Tories de se donner bonne figure, et de faire passer la gauche travailliste au contraire comme laxiste, au mépris certes de la réalité historique. On reconnaît en général à Mme Thatcher un talent remarquable dans ce rôle précis : dans les années quatre-vingt qu'elle a dominées, sa fermeté n'a pas vacillé. Il a existé alors sous ses mandats une continuité politique qui a sans doute concouru à contenir des débats qu'on a vus au contraire s'enflammer en France, pendant la même époque, au rythme des changements de majorité et des alternances.

Illustrons brièvement ce qui vient d'être esquissé à grands traits. Le premier point concerne la mise en place des contrôles aux frontières, afin de limiter les flux migratoires en provenance du Commonwealth. Les citoyens de ces pays de l'ancien Empire, soit un quart environ de la population du globe<sup>2</sup>, sont depuis 1948 (British Nationality Act) légalement assimilés à des "sujets britanniques". Ils ne sont donc pas soumis aux contrôles qui s'exercent depuis 1905 à l'égard des étrangers (aliens). Ils peuvent par conséquent entrer et s'installer librement. Ce que certains, de plus en plus nombreux, font, avec d'autant plus d'empressement que l'économie britannique, qui se requinque, a besoin de bras. En 1951, ils représentaient une faible proportion de la population : 0,4%. Dix ans plus tard, leur nombre est mutiplié par trois. C'est désormais un peu plus d'un pour cent et

le gouvernement conservateur de Macmillan s'en émeut.

La tâche échoit donc à celui qui est mieux connu comme le champion de la démocratisation de l'accès à l'école secondaire en 1944, R.A. Butler, Ministre de l'Intérieur en 1961, de présenter à la Chambre des communes un projet de loi disposant d'une arme de dissuasion efficace. Ce sera la carte de travail (employment voucher) qu'il faudra exhiber en même temps que le passeport. La loi est votée en 1962. Elle prévoit que le nombre de cartes distribuées doit être limité. Elle dresse aussi trois catégories hiérarchisées de candidats à l'immigration : sont classés A, ceux qui viennent occuper un emploi spécifique, B, ceux qui se présentent avec des compétences et des qualifications utiles à l'Angleterre (on cherchait par exemple des employés pour l'industrie textile, les transports publics, et les services nationaux de la santé), C, tous les autres. À première vue, rien ne désigne là en particulier les Antillais, Indiens ou Pakistanais. Mais une disposition prévoit que la carte de travail ne sera pas demandée aux Irlandais. Les Travaillistes dans l'opposition crient alors à la discrimination raciale. C'est ce que dit littéralement Gordon Walker, encouragé par le chef de l'opposition, Gaitskell, qui fustige une loi "lamentable, honteuse et méprisable", cependant que Barbara Castle assure aux Communes que le Parti travailliste au pouvoir supprimerait tout contrôle. Nous sommes là au moment où la distance entre les deux formations politiques majeures connaît sa plus grande amplitude. La suite ne les verra jamais réduire totalement cet écart idéologique, mais leurs divergences s'atténueront jusqu'à ce qu'elles puissent s'entendre pour ne plus faire de cette question un casus belli au moment des élections.

L'écart entre les deux positions se referme

en partie dès le retour au pouvoir des Travaillistes en 1964. Arrivés aux affaires, leur conviction demeure aussi ferme que la lutte pour l'égalité raciale doit devenir une priorité. Mais la promesse trop vite donnée de supprimer les contrôles pour les populations du Commonwealth laisse la place à une certitude inverse : il faut maîtriser au contraire les mouvements d'immigration. Le gouvernement de Wilson s'emploie dès lors à installer deux types de filtres. Le premier continue d'utiliser la formule du permis de travail, dont l'efficacité est renforcée par l'abandon de la catégorie C, et par la diminution du nombre de cartes pouvant être délivrées. Le second permet d'opérer une nouvelle forme de tri parmi les détenteurs d'un passeport britannique : désormais il sera possible de contrôler l'admission de ceux qui ne sont pas britanniques par le lieu de naissance, la naturalisation ou la filiation. Toutes ces dispositions finiront par être adoptées en 1968.

Dans ses mémoires, Harold Wilson s'étend plus longuement sur l'autre aspect de sa politique, celle qui s'attache à donner l'égalité des droits aux populations immigrées. Mais en un court paragraphe, il cite les chiffres de l'immigration entre 1963 et 1970 : le nombre de permis de travail délivrés est tombé de 30 000 à 4 000 ; le nombre de dépendants arrivés au titre du regroupement familial, après être passé de plus de 26 000 à près de 53 000 (en 1967), est de nouveau en-dessous de la barre des 23 0003. Derrière ces chiffres bruts, il est impossible de ne pas lire une sorte de bulletin de victoire. Le gouvernement Wilson met en œuvre, au total, une politique qui non seulement prolonge et renforce la loi conservatrice de 1962, mais annonce dans son esprit la législation que son adversaire politique Edward Heath va mettre en place en 1971. Son rôle objectif aura été d'assurer une transition entre

deux étapes conservatrices, et non de contrarier un mouvement pourtant condammé avec vigueur quelque temps auparavant.

C'est en 1971 que se clôt la parenthèse ouverte en 1948. Cette parenthèse voulait qu'il v eût les sujets britanniques d'une part, les étrangers ou *aliens* de l'autre, et que les citovens du Commonwealth bénéficient des mêmes droits et libertés que les premiers : ils pouvaient à loisir entrer, s'installer, rester. Une telle égalité de traitement se voit soumise en 1962 à des conditions liées à l'obtention d'un emploi, et en 1968 à d'autres limitations tenant au lieu de naissance et à la filiation. Il ne restait plus pour en finir avec cette période qu'à assimiler les immigrants du Commonwealth, Antillais, Indiens, Pakistanais et autres, à de simples étrangers. Tel est l'objet de la loi de 1971 (Immigration Act), dont l'esprit tenait dans les propos exprimés deux ans plus tôt par Edward Heath, alors leader de l'opposition : il faudrait, avait-il dit, exercer le contrôle le plus strict sur l'entrée dans le pays de tous les nouveaux immigrants ; le moyen en serait l'alignement de la législation concernant l'entrée des citoyens du Commonwealth sur les textes régissant déjà l'entrée des citovens en provenance d'autres pays que le Commonwealth'. Les nouveaux venus sont acceptés pour un emploi précis, chez tel employeur à telle adresse et pour une période de temps limitée. Le droit automatique de s'installer même lorsque toutes ces conditions sont remplies est supprimé. En outre, la loi introduit une définition qui réduit le champ de la notion de citovenneté britannique. Pour cela, elle exhume un mot tombé en désuétude, celui de patrial, auquel elle accorde cette fois une signification juridique. Seule la qualité de patrial vous ouvre en grand les portes du Rovaume-Uni. Qui en bénéficie ? Pour simplifier, disons toute personne née

dans ce Royaume-Uni ou dont l'un des grands parents y a son lieu de naissance. En 1962, la loi excluait habilement les Irlandais des contrôles imposés aux populations de couleur. En 1971, une habileté semblable permet aux citovens blancs de ce qu'on appelle l'ancien Commonwealth (Canadiens, Australiens, Néo-Zélandais) de passer à travers les obstacles et les chicanes, dans la mesure où ils sont infiniment plus nombreux à pouvoir se réclamer de grands-parents nés en Grande-Bretagne. L'invention de la notion de patrial permet en revanche, par le biais de cette contrainte de filiation, d'opérer une sélection et une discrimination à l'entrée qui vise principalement les gens de couleur venant, eux. du "Nouveau" Commonwealth.

Ce nouveau tour de vis s'applique tout au long des années soixante-dix. Les Conservateurs, au pouvoir jusqu'en 1974, mettent normalement en œuvre ce qu'ils ont décidé. Les Travaillistes, qui gouvernent cinq ans, ne remettent pas en cause les mesures adoptées par leurs adversaires en 1971. Sans doute les difficultés qu'ils rencontrent dans leur lutte pour accorder aux minorités ethniques l'égalité des chances suffisent-elles à leur peine. Il n'est pas question en tout cas de desserrer l'étau en assouplissant les contrôles ou en revenant en arrière.

Le tournant de 1979, qui voit s'installer durablement au pouvoir Mme Thatcher et les néo-libéraux, annonce une période où les Conservateurs ont devant eux le champ libre pour appliquer avec plus de rigueur encore une politique de contrôle de l'immigration. Bien des données ont changé depuis 1971. Le Royaume-Uni est désormais entré de plainpied dans l'Europe. Les frontières, dont certaines sont psychologiques, se déplacent. Un nouvel espace se dessine, où l'État-Nation risque de se diluer si l'on n'y prend pas garde.

Le destin européen de la Grande-Bretagne, même s'il n'est pas revendiqué bruyamment, loin s'en faut, s'annonce comme inéluctable. Que faut-il céder de soi-même ? Quelle part fondamentale, irréductible, d'identité faut-il s'attacher à conserver ?

La première impulsion prendra la forme d'un réflexe de protection : Mme Thatcher commence par affirmer l'insularité de la nation qu'elle dirige, et procède à une refonte de la notion de nationalité britannique. C'est l'objet de la loi de 1981 (British Nationality Act). Nous sommes là aux antipodes de 1948. Pour résumer, cette loi opère un glissement significatif du droit du sol vers le droit du sang qui rend la nationalité britannique plus difficile à obtenir pour les enfants nés en Grande-Bretagne de parents étrangers ou bien pour les conjoints étrangers de citoyens britanniques. De surcroît, elle distingue désormais entre trois catégories de citovens : citovens britanniques proprement dit, citovens des territoires britanniques, et citovens britanniques d'outremer. Ces nouvelles catégorisations ont un objet précis : refuser l'autorisation automatique de s'installer sur le territoire national aux groupes deux et trois, soit près de cinq millions de personnes. Étaient visés en particulier les résidents chinois ou indiens du territoire de Hong Kong. Pour ceux de Gibraltar, blancs dans leur immense majorité, un amendement opportun est venu lever cet obstacle.

Cette loi de 1981 fut suivie d'une série de mesures destinées à ne maintenir la porte que très faiblement entrebâillée : en 1986, tous les visiteurs en provenance de Ceylan, de l'Inde, du Pakistan, du Nigéria, du Ghana et du Bangladesh doivent être munis d'un visa. Une nouvelle loi sur l'immigration votée en 1988 exige des candidats à l'entrée d'obtenir au préalable leur permis de séjour. La loi de 1990 limite à 225 000 le nombre de passeports déli-

vrés aux résidents de Hong Kong. John Major œuvre à son tour dans un esprit de parfaite fidélité aux principes adoptés par M. Thatcher et s'attache, en 1993, 95 et 96 à limiter sérieusement le droit d'asile, et à supprimer à ceux qui en bénéficient toute forme d'aide sociale.

Si l'on excepte donc la législation travailliste de 1965, dont on a dit toutefois qu'elle constituait un trait d'union entre les lois Tory de 1962 et de 1971, on voit bien que l'initiative des mesures limitant l'immigration des populations de couleur revient pour l'essentiel aux Conservateurs. L'opposition de gauche a pu exprimer des désaccords au Parlement, mais ce sont les actes qui comptent. Au pouvoir, les Travaillistes se sont inscrits dans le droit fil de cette même politique, concrètement comme le fit Wilson, ou par défaut ensuite.

L'autre versant des politiques gouvernementales, celui des lois prises pour interdire toute forme de discrimination, offre une assez frappante symétrie. C'est là le domaine réservé, en quelque sorte, des Travaillistes. leur œuvre exclusive, sans aucune exception cette fois. Une œuvre accomplie pas à pas. imparfaite et inachevée sans doute, mais aujourd'hui acceptée et légitimée, au point qu'elle est devenue la doctrine d'un État, à laquelle les Conservateurs se sont ralliés. Harold Wilson en avait offert en 1965 la teneur. au moment même où il donnait un tour de vis supplémentaire à l'immigration : « À partir du moment où les immigrés sont installés chez nous, il convient de les traiter à tous égards comme des citoyens du Royaume-Uni, et de n'exercer à leur encontre aucune discrimination5 ».

La lutte contre la discrimination s'est opérée par le biais de trois textes de loi principaux. adoptés en l'espace de onze ans entre 1965 et 1976 : ce sont des *race relations acts*, dont

l'objectif clairement affiché est donc d'inscrire les relations entre races dans un cadre légal. Le racisme, la ségrégation et la discrimination que l'on voulait bannir n'étaient pas des notions abstraites. En Angleterre, il s'agissait de pratiques qui avaient cours, même si bien sûr elles n'étaient pas encouragées officiellement. Aux États-Unis, la ségrégation était un phénomène encore contemporain. En Rhodésie, la minorité blanche au pouvoir la revendiquait. En Afrique du Sud, l'apartheid triomphait. Le racisme, dans le monde anglophone, existait bel et bien ; on en connaissait les formes et les manifestations

Polymorphe, ce mal est attaqué par les Travaillistes en trois temps. Le travail sera réalisé par ondes concentriques, en quelque sorte : les manifestations les plus visibles de la discrimination raciale seront d'abord visées, puis viendront d'autres formes de discrimination directe plus délicates à oberver, et enfin le champ de cette notion se verra élargi. En 1965, ce sont donc l'incitation à la haine raciale et la discrimination dans les lieux et les transports publics (hôtels, cafés, restaurants, théâtres, piscines, bus etc...) qui deviennent des délits et tombent sous le coup de la loi. En 1968, on interdit cette fois toute forme de discrimination raciale dans les domaines de l'emploi, du logement et de la fourniture de biens et de services. Une commission des relations communautaires (Community Relations Commission) est mise sur pied. Les victimes de discrimination raciale peuvent déposer auprès d'elle des plaintes. Des bureaux locaux offrent leurs conseils à ceux qui, comme les enseignants ou les policiers, travaillent en relation directe avec les minorités ethniques.

En 1976 enfin, la législation fait un pas de plus. La Commission des relations intercommunautaires est remplacée par un nouvel organisme, la Commission pour l'Égalité des

Races (Commission for Racial Equality: CRE), dont les pouvoirs sont renforcés. En outre, à côté de la discrimination directe, on introduit la notion de discrimination "indirecte", qui permet de définir (et sanctionner) une pratique discriminatoire à partir de ses effets seuls, indépendamment des motifso. Cette commission CRE existe toujours. Ses bureaux sont installés à Londres et dans de grands centres urbains (Birmingham, Leeds, Leicester, Manchester, Edimbourg, Cardiff). L'efficacité de son rôle est un sujet controversé, qui mériterait un long développement particulier-. Soulignons simplement, à son crédit, qu'elle a élaboré un code de pratique visant à éliminer la discrimination dans le monde du travail, que ce code a été adopté par le Parlement, et que les tribunaux civils le prennent en compte depuis 1984. Les personnes victimes de discrimination sont encouragées à se tourner vers la Commission qui les aide dans leurs actions auprès des tribunaux et leur permet d'obtenir réparation et compensations financières.

Cet arsenal législatif n'a pas été remis en cause par les Conservateurs dans les années 1980 et 1990. La loi de 1976 n'a pas été abrogée ; la *CRE* n'a pas été démantelée. Au contraire, les gouvernements Thatcher et Major ont continué d'œuvrer dans le même esprit. Sur les estrades et aux tribunes, c'est la fermeté des contrôles aux frontières qu'ils ont soulignée pour conserver ou gagner des voix. Dans la gestion courante des affaires, ils sont restés, sans zèle excessif, fidèles aux dispositions qui avaient été prises avant eux.

Cet aperçu rétrospectif des trente ou quarante dernières années permet de comprendre en grande partie pourquoi la question de l'immigration n'est plus depuis longtemps une pomme de discorde entre les deux partis dominants, et pourquoi ils n'ont intérêt ni l'un ni l'autre à s'en servir pour gagner des voix. Constamment fermes sur les contrôles, les Conservateurs ont acquis sur le plan électoral un brevet de bonne conduite. Où chercher plus loin l'avantage ? Les Travaillistes, affaiblis sur leur droite par une image de laxisme (malgré 1965, bien loin dans les souvenirs, il est vrai) n'ont aucun intérêt électoral à plaider un relâchement de l'étau des contrôles. Sur leur gauche, il suffit qu'ils rappellent leur action passée en faveur de l'égalité raciale, que les Conservateurs ne viennent pas leur disputer. Tony Blair vient l'an passé de montrer discrètement qu'il s'inscrit bien dans la tradition de son parti, même rénové : il a installé officiellement un Race Relations Forum, composé de près de trente personnalités représentatives d'un large éventail de communautés ethniques, et chargées de le conseiller sur les questions affectant ces communautés.

L'accord passé encore en 1997 offrant un engagement de "bonne conduite"; à l'invitation du président de la *CRE*, s'inscrit assez bien dans la logique des choses. Bernard d'Hellencourt en résume la teneur en ces termes :

"Les partis s'engageaient à respecter, et faire respecter par leurs troupes, un certain nombre de règles : rejeter la violence raciale et les discriminations condamnées par la loi, s'abstenir de publier — sous quelque forme que ce soit des messages de nature à susciter l'hostilité et les divisions entre les différents groupes raciaux et nationaux et éviter dans toutes formes de relations avec le public d'encourager la haine ou les préjugés raciaux. Il appartient en outre aux partis signataires de s'assurer que tous ceux qui contribuent à leur campagne soient bien informés de ces engagements et tout manquement délibéré devra faire l'objet d'un désaveu et de sanctions pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'exercice d'une fonction formelle au sein du partis".

La même loi du silence avait été imposée par les leaders politiques durant la campagne électorale de 1992.

#### LA POLITISATION DE L'ENJEU

Il ne faudrait pas en conclure trop vite pour autant que la question de l'immigration est vécue dans le pays avec une placidité et un flegme que nous somme souvent portés à accorder à nos voisins britanniques. Le refus de s'affronter sur ce thème pendant les campagnes électorales ne tient en rien à une quelconque caractéristique d'un tempérament prétendument national. Il s'agit d'un accord de nature politique passé entre les grands partis dans le cadre institutionnel du bipartisme. Dans la mesure où ces partis sont dominants et se relaient au pouvoir, leur mainmise sur la vie politique du pays est très forte. Elle n'est cependant pas absolue, bien entendu ; rien n'empêche d'autres partis de "jouer la carte raciale" pendant les campagnes électorales ; rien n'interdit non plus à des hommes politiques, en dehors de ces périodes, de s'exprimer. Il serait donc totalement erroné de dire que l'immigration est un thème à faible résonnance dans le pays.

La thèse que je voudrais présenter essaie de rendre mieux compte de la complexité de cette question. Tout d'abord, elle consiste à dire que les tentatives de dramatisation de l'enjeu pour obtenir des gains politiques se sont toutes exercées à la *marge*, et non au centre. Ce constat n'a rien à voir avec l'importance médiatique, souvent considérable, accordée à ces tentatives. Il faut en effet faire la part de la dramatisation opérée par la presse et la télévision d'une part, et la signification réelle de l'événement lorsqu'il est replacé dans une trame historique. Le second volet de cette thèse concerne les violences urbaines qui se

sont déclenchées en Angleterre dès 1958, ont fortement marqué les années quatre-vingt, et se sont manifestées de manière plus sporadique plus près de nous au cours de cette décennie. Ces violences viennent nous rappeler que l'enjeu de l'immigration s'est joué dans la *rue* beaucoup plus que dans les *urnes*.

Commençons par l'affirmation selon laquelle la politisation de la question est restée à la marge. J'appuierai ce point de vue sur deux exemples. Le premier renvoie à un discours anti-immigration d'avril 1968, prononcé à Birmingham par Enoch Powell, dont les échos se font encore entendre aujourd'hui. Aucun historien de la période ne peut l'éviter. Le second exemple prend en compte le très faible impact de l'extrême droite anglaise, divisée, squelettique, "tigre de papier cantonné clans son ghetto" selon Andrée Shepherd<sup>9</sup>.

Le discours d'Enoch Powell en 1968 est un gigantesque coup de tonnerre. C'est une péroraison apocalyptique, qui voit à court terme la Grande-Bretagne inondée sous un flux massif d'immigrants et livrée à des violences raciales du même ordre que celles qui secouent alors des grandes villes américaines. Morceau d'anthologie aujourd'hui, il est connu comme le discours du "fleuve de sang": "Quand je regarde vers l'avenir", menaçait Enoch Powell, "je suis rempli d'apprébension. Comme jadis le Romain, il me semble voir "le Tibre charriant des flots de sang". Ce phénomène tragique et implacable que nous voyons avec borreur se dérouler outre-Atlantique(...) il fond sur nous, ici..." L'écho accordé à ces propos est considérable<sup>10</sup> (alors que le beau texte rédigé par Harold Wilson et lu publiquement quelques semaines plus tard pour répondre à Powell est lui, tombé dans l'oubli).

Un sondage d'opinion (Gallup) réalisé peu de temps après indique que trois-quarts des

Anglais sont d'accord, et estiment que les immigrants de couleur constituent une menace. Enoch Powell reçoit des milliers de lettres de soutien. Le plus embarrassant pour le gouvernement travailliste de l'époque, c'est l'appui qu'il reçoit chez les ouvriers. Des dockers londoniens, certes infiltrés par des membres bien connus du Front National, mais non manipulés par eux, viennent manifester jusque devant le Parlement en faveur de Powell. Il est certain que si l'orateur avait été un obscur tribun de province ou un simple démagogue de café du commerce, il ne serait pas entré ainsi dans l'histoire. Qui était donc Enoch Powell? Un universitaire distingué, professeur de grec, ancien de Trinity College, et à l'époque de son coup d'éclat, membre du contre-gouvernement consérvateur dirigé par Edward Heath. C'est un homme politique responsable doublé d'un homme de culture qui s'est exprimé. Son discours lui valut une gloire malsaine et sa carrière politique se brisa sur-lechamp. Heath en effet exigea très vite sa démission du contre-gouvernement. Un peu plus tard, Powell quitta le parti conservateur pour rejoindre les unionistes d'Ulster. On ne l'oublia pas, mais descendu de son piédestal, il n'y remonta jamais et ne se vit plus confier aucune responsabilité politique. La loi nonécrite du bipartisme l'exlut du système et le marginalisa en le renvoyant sur la touche.

L'extrême-droite anglaise connaît elle aussi un phénomène identique de rejet sur les marges de la scène politique. C'est en partie sa propre faute, car elle n'a pas su se regrouper dans un seul parti. Elle éparpille donc ses maigres forces essentiellement entre deux mouvements, tous deux racistes, xénophobes, antisémites et anti-européens, et donc courtisant un électorat à peu près identique. Le plus médiatisé, et celui qui exprime le plus sa nostalgie du nazisme, c'est le *British National* 

Party, créé en 1960 et recomposé en 1980. L'autre est le National Front, fondé en 1967. Les divisions internes affaiblissent donc cette frange extrémiste. Elle rencontre aussi une opposition résolue de la part de groupes, rassemblés dans de petites organisations comme l'Action anti-fasciste, la Ligue anti-nazie ou l'Alliance anti-raciste, et résolus à monter des contre-manifestations et, à l'occasion, faire le coup de poing.

Mais deux raisons plus fortes peuvent sans doute expliquer encore que l'extrême-droite anglaise pèse d'un poids nettement moins lourd par exemple que le Front National en France, même scindé en deux. La première est que le parti conservateur, comme nous l'avons vu, s'est fait le champion des valeurs traditionnelles et nationales et a adopté une politique de l'immigration très ferme et très restrictive. Pendant onze ans. Mme Thatcher n'a laissé aucun doute dans l'esprit des électeurs sur sa détermination à ne pas laisser entrer des vagues d'immigrants de couleur. Cette résolution lui a servi sans conteste d'atout électoral. y compris sur sa gauche. John Major lui a ensuite emboîté le pas. La seconde raison de la faiblesse de l'extrême droite tient au mode de scrutin, sur lequel repose en grande partie le bipartisme, et qui avantage dans la distribution des sièges les grandes formations, cependant qu'il réduit considérablement les formations movennes (comme les Libéraux) et lamine tout à fait les petits partis. Avec ce scrutin majoritaire à un tour, nous sommes en effet aux antipodes de la proportionnelle. L'extrême droite n'a pas la chance la plus infime de voir élire un des siens à la Chambre des communes. Ce que les dirigeants peuvent espérer tout au plus, c'est de bénéficier d'un temps d'antenne pendant la campagne électorale, pour peu que le nombre de leurs candidats dépasse les cinquante. Ce fut le cas en 1997 du

BNP, qui en présenta 56, pour 650 circonscriptions. Le mode de scrutin anglais bâillonne les minorités, c'est son défaut ; il est un bouclier contre les extrémismes, c'est sa vertu. Depuis l'an passé, il s'esquisse un rapprochement entre les Travaillistes et les Libéraux-Démocrates, et on évoque sérieusement la possibilité de changer les règles du jeu pour y introduire un élément de proportionnelle, afin de répondre aux voeux des centristes. Les Conservateurs protestent, disant que l'opération, si elle se réalisait, profiterait à l'extrêmedroite. Le risque mérite en effet d'être soigneusement évalué.

Cela ne veut pas dire que les partis politiques majeurs puissent pour autant baisser la garde. Si jusqu'ici les coups ont pu être déviés, il en est qui sont passés tout près. L'histoire a ainsi conservé le souvenir de la mésaventure arrivée en 1964 à un cacique du parti travailliste, Patrick Gordon Walker, battu dans sa circonsription, où n'existait pas un seul résident noir, par un adversaire conservateur dont le slogan, resté tristement fameux, proclamait pourtant: "If you want a nigger for a neighbour, vote Labour". La majorité obtenue par Wilson lorsque les Travaillistes sont revenus au pouvoir en 1964 tenait à un cheveu : quatre sièges. Dans ces circonstances, la défaite d'un candidat comme Gordon Walker était un signal d'alarme. Le coup était passé très près en effet. Richard Crossman, autre figure influente du parti, écrivait dans son journal (publié en 1979) que c'était l'immigration qui, potentiellement, faisait courir aux Travaillistes le plus grand risque de perdre des voix. La volte-face de Wilson en 1965 sur cette question s'explique en grande partie par cette crainte de voir fondre un électorat mal fidélisé, et porté à écouter les démagogues agitant l'épouvantail de l'immigrant de couleur.

Tout récemment, à la faveur d'élections

locales, c'est un Libéral bien placé dans la hiérarchie de son parti qui s'est fait prendre la main dans le sac : il a voulu jouer la "carte raciale" en déplorant l'arrivée massive d'immigrés africains dans sa circonscription du sud de Londres. Le tollé fut immédiat. Articles dans la presse, question à la Chambre des communes, embarras dans son parti, adversaire déterminé du racisme. Sa carrière politique comme Libéral serait, dit-on, compromise.

Si la classe politique parvient à faire taire les controverses électorales que pourrait susciter l'immigration, il lui est naturellement impossible d'imposer partout dans le pavs un code identique de bonne conduite. Des urnes, le problème migre donc dans la rue. Les violences urbaines qui se produisent alors ont déjà une longue histoire. Les premiers affrontements, à la fin des années cinquante, se sont produits entre groupes racistes blancs et Antillais. Les plus marquants furent ceux des années quatre-vingt. Souvent, ils ont mis aux prises dans les quartiers défavorisés de Londres, Bristol, Liverpool, Birmingham, Cardiff. Newcastle, des émeutiers parfois antillais, parfois indo-pakistanais d'un côté, et la police, accusée de harcèlement raciste, de l'autre. Plus récemment, les violences sont venues plutôt de jeunes Musulmans, s'intégrant mal dans une Angleterre culturellement différente et coupés de leurs pavs d'origine où ils n'ont pas grandi. Ces violences ont éclaté souvent dans des quartiers à forte composition ethnique, et on a parlé de race riots, d'émeutes raciales. Mais il est arrivé comme à Liverpool, ou à Oxford, que des jeunes blancs soient aussi impliqués. Dans ce cas, comme l'a souligné Sophie Body-Gendrot, c'est moins la race qui entre en jeu, que la rage qui explose. La marginalisation ethnique d'une part, et l'exclusion qui frappe les plus démunis, quelle que soit leur origine raciale, finissent par se recouvrir et se confondre. La violence devient l'expression de la révolte contre cette exclusion, quelle que soit sa forme.

Le malaise social dans ces *inner cities* est ancien. Dès les années soixante, il a constitué un problème politique que les gouvernements ont cherché à résoudre. Officiellement. on parlait de poches de pauvreté "urbaine"; mais les populations dont on souhaitait soulager le sort étaient alors (le chômage n'était encore que très peu répandu parmi la classe ouvrière blanche) le plus souvent composées de minorités ethniques. C'est ce dernier aspect que je voudrais brièvement aborder pour finir : dès les années soixante, puis dans les décennies suivantes, l'immigration a poussé les gouvernements anglais à élaborer peu à peu une politique de la ville.

## L'IMMIGRATION ET LA POLITIQUE DE LA VILLE

Ce lien entre la concentration d'immigrés dans des quartiers défavorisés et la mise sur pied d'une politique de la ville a été plutôt gommé par les gouvernements de gauche ou de droite. La coïncidence dans le temps, entre des événements marquants impliquant les minorités ethniques et l'annonce de mesures visant à lutter contre la pauvreté urbaine, permet pourtant de déceler facilement un rapport de causalité.

Le premier exemple le plus frappant nous ramène à 1968 et à l'évocation apocalyptique du "fleuve de sang" par Enoch Powell. La réponse élaborée par Harold Wilson dans les deux semaines qui ont suivi fut idéologique et politique. Idéologique, puisqu'il conçut de répliquer par un autre discours, prononcé dans la même ville, à Birmingham, cité industrielle multiethnique, et centré sur le thème

de la fraternité humaine et de la lutte sans répit contre le racisme dans laquelle l'Angleterre s'était engagée, sur son propre sol et dans le monde entier. Politique, car il profita de l'occasion pour annoncer le train de mesures préparé par une commission interministérielle sous l'égide du Ministre de l'Intérieur et désigné sous le terme de Urban Programme; il s'agissait pour l'essentiel de corriger les carences dans les secteurs sociaux du logement, de l'éducation et de la santé, particulièrement graves au sein des grandes villes industrielles. Dans ses mémoires, Wilson dit en passant que ce volant social de sa nouvelle politique urbaine devait concerner toutes les zones touchées, "que l'immigration y représente ou non un facteur important"11. Cette précision est exacte, puisque la carte de la pauvreté en Angleterre n'a jamais coïncidé exactement avec celle de l'implantation des minorités ethniques. Cela dit, cette initiative de l'Urban Programme prise en 1968, et annoncée dans un discours destiné à faire pièce aux fausses prophéties de Powell, ne peut se lire que comme une réponse directe aux problèmes liés à l'immigration. Les méthodes d'intervention retenues s'inspirent d'ailleurs directement du modèle américain : il s'agit en effet, de la même façon, de concentrer les moyens, comme on le faisait alors aux États-Unis secoués par des explosions de violence urbaine, sur les zones à risque, selon le principe de discrimination positive qui consiste à donner plus à ceux qui ont moins.

Un second exemple emprunté cette fois à la période Thatcher permet de mettre en lumière le même lien de causalité entre immigration et politique urbaine, même si les principes appliqués diffèrent de manière radicale. Une fois encore, la coïndence dans le temps est frappante. Les événements déclencheurs sont les émeutes qu'on appelle alors "raciales"

de 1981. Thatcher est Premier Ministre depuis deux ans. Elle a déjà son image de Dame de Fer qui met en place une politique économique rigoureuse et semble peu se soucier des dommages sociaux qu'elle provoque. Ainsi depuis 1979, elle a laissé filer le chômage qui a doublé; on est passé brutalement d'un million et demi de sans-emploi à trois millions. Le quartier St Paul à Bristol s'enflamme en avril de cette année 1981, et Brixton, dans le sud de Londres, où vit une forte communauté de Noirs antillais, explose à son tour une semaine plus tard. Les émeutes reprennent en juillet en même temps à Southall, où s'opposent skinheads et indo-pakistanais, et à Toxteth (Liverpool), où le désordre règne pendant quatre jours. Puis le feu gagne Moss Side à Manchester et se rallume de nouveau à Brixton. Cette contagion des émeutes dans des quartiers centraux qui brûlent ressemble à s'y méprendre à l'épidémie de violence urbaine qui avait touché plus tôt les États-Unis. Le phénomène n'est pas nouveau en Angleterre, mais son ampleur y est inédite. La réponse politique viendra de Michael Heseltine. Elle prendra la forme des UDCs, Urban Development Corporations, dont le principe est adopté dans les semaines qui suivent les émeutes. Les deux premières à voir le jour sont celles de Liverpool (Merseyside) et de Londres (et la très vaste zone de ses anciens docks).

Comme les Travaillistes l'avaient fait en 1968, les Conservateurs en 1981 jettent donc les bases d'une politique urbaine qu'ils poursuivront, avec des fortunes diverses, jusqu'au milieu des années quatre-vingt dix. Les réponses s'opposent presque trait à trait. Wilson, puis Callaghan après lui, ont fait de la lutte contre la pauvreté urbaine un domaine d'intervention qui revenait à l'État et au secteur public ; ils se sont attachés surtout à panser des plaies sociales. Heseltine et Thatcher ont

voulu en revanche réduire l'investissement public et attirer en priorité des capitaux privés vers des projets de rénovation économique des quartiers centraux défavorisés : là où les infrastructures industrielles s'étaient effondrées ou étiolées, existaient, dirent-ils, de vastes espaces de régénération et de reconstruction urbaines. Le secteur secondaire se délitait, soit, et les emplois disparaissaient. Plutôt que de tenter, contre vents et marées, de les sauver, mieux valait assurer la transition vers des activités tertiaires post-industrielles. Les anciens entrepôts pouvaient se transformer en appartements et duplex de luxe, les docks se muer en jardins publics et zones d'activité touristique, les ateliers et usines de brique abandonnés laisser la place, les bulldozers une fois passés, à des immeubles d'acier et de verre où s'installeront des bureaux câblés saturés d'ordinateurs. Les emplois, d'un type nouveau, suivront. Londres et ses Docklands, Cardiff, Liverpool, Manchester, Sheffield, Newcastle et Glasgow et d'autres encore se sont ainsi transformés sous nos yeux ces dernières années. Ce n'est pas ici qu'il convient de dresser le bilan d'une politique de la ville spectaculaire conçue par les Néo-Libéraux anglais, et dénoncée à l'occasion par la hiérarchie anglicane qui a rappelé que c'est l'homme et non l'immeuble ou le gratteciel qui devrait rester au coeur de la cité. L'explication que je souhaite simplement proposer ici est que cette politique urbaine, quels que soient ses vertus ou ses vices, est le fruit direct d'une réflexion sur les conditions d'existence dans les quartiers centraux des villes, dont beaucoup sinon tous en effet, connaissent de fortes concentratrions de populations de couleur.

#### Conclusion

En même temps donc que les frontières se fermaient et que se mettait en place un arsenal juridique garantissant aux minorités ethniques l'égalité des droits pour l'école, le travail, le logement, ou le vote aux élections locales et législatives, les dirigeants politiques anglais, périodiquement mis au pied du mur, menaient une réflexion et engageaient des actions visant à répondre au bouleversement que l'immigration des années 1960 et 70 est venue apporter dans une nation devenue en deux décennies multiraciale. Les nouvelles politiques de la ville en offrent une illustration. Sous-tendant cette réflexion collective, il existe aussi deux documents qui ont acquis une importance historique. Il s'agit de deux rapports, l'un rédigé par la Commission Scarman (1981), l'autre par la Commission Swann (1985), qui ont profondément modifié la compréhension que la classe politique, et la société dans son ensemble, peuvent avoir de l'enjeu de l'immigration<sup>12</sup>.

Le premier, le rapport Scarman, s'est attaché à comprendre les raisons des graves émeutes de Brixton en 1981. Il offre un cadre analytique, et propose des solutions. C'est un document imparfait. L'explication totale qui permettrait de comprendre la complexité des liens entre les causes et les effets serait de nature à mettre à jour le caractère de prévisibilité des émeutes. Or, on sait bien la part de surprise et d'imprévu qu'elles comportent. Elles n'éclatent pas forcément là où on les attend. Elles peuvent exploser dans des quartiers que l'on croyait à l'abri. Cela dit, Scarman a fait faire de grands pas à la réflexion sociologique et politique sur les violences urbaines. De son côté, le rapport Swann, centré sur l'école, a posé les fondements d'une éducation multiculturelle propre à préparer tous les enfants, anglais de souche ou non à leur existence dans une Angleterre qui n'est plus tout à fait blanche et insulaire. Ces deux rapports ont cela en commun que, élaborés en réponse à des questions directement liées (mais non limitées) à l'immigration — la violence dans la ville ou l'échec scolaire — ils ont permis de faire progresser la compréhension politique des phénomènes. Ils illustrent l'effort de lucidité qu'une société peut exercer pour comprendre et contrôler, en minimisant les heurts, son évolution interne

### Notes

- <sup>1</sup> En mars 1997, à la Chambre des communes, John Major encore Premier Ministre déclarait : "au cours des 18 dernières années, nous avons connu les changements et les améliorations les plus extraordinaires dans les relations inter-raciales dans ce pays. Je pense que c'est extrêmement important. Je ne vais certainement pas prêter ma voix ou ma politique à quoi que ce soit qui puisse menacer ces améliorations". Cité par Bernard d'Hellencourt dans son article "L'enjeu racial désamorcé?", *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol.9, n°3, p.150.
- <sup>2</sup> C'est ce que dit en tout cas le ministre conservateur Butler en 1962, lorsqu'il justifie les mesures de contrôle de l'immigration qu'il souhaite mettre en place: "Une partie non négligeable de la population de la terre est actuellement autorisée par la loi à venir dans notre pays et à y rester, malgré la densité démographique de celuici. Il s'agit, au total, d'un quart environ de la population du globe et rien ne laisse prévoir, pour le moment, un renversement de tendance, ni même une modification du courant d'immigration". Cité par Monica Charlot, *Naissance d'un problème racial, minorités de couleur en Grande-Bretagne*, Paris: Armand Colin, 1972, p.224.
- <sup>3</sup> Harold Wilson, *The Labour Government 1964-70*. Harmondsworth, Penguin Books, 1974, p.664.
- <sup>4</sup> Discours au congrès du Parti conservateur, 3 novembre 1969.
- <sup>5</sup> Harold Wilson, op.cit., p.121.
- ° Voir Bernard d'Hellencourt: "Les partis du gouvernement et l'immigration depuis la guerre: définition d'un enjeu", *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol.3, n°1, 1984, p.62.
- Une très bonne analyse de cette Commission for Racial Equality est offerte par Didier Lassalle. *Les minorités etbniques en Grande-Bretagne*, Paris. L'Harmattan, 1997, ch 6

- 8 Bernard d'Hellencourt, op.cit. note n°1, p.147.
- 9 Andrée Shepherd: "L'extrême droite en Grande-Bretagne face à l'immigration", Revue Française de Civilisation Britannique, vol.7, n°3.
- <sup>10</sup> Voir par exemple *Le Monde* du mardi 10 février 1998, p.13 où, dans l'article faisant état de la disparition d'Enoch Powell, un paragraphe est consacré à ce discours de Birmingham. La biographie le concernant, qui vient d'être publiée en Angleterre, a emprunté son titre au discours, "Like the Roman"
- Harold Wilson, op.cit., p.666.
- <sup>12</sup> Lord Scarman, *The Brixton Disorders*, London, HMSO, 1981. Lord Swann, *Education for All*, London, HMSO, 1985.

# La politique migratoire italienne : contrôle des frontières, régularisation et intégration

GIOVANNA CAMPANI

Université de Florence

L'immigration en Italie date desormais d'une vingtaine d'années : c'est à la fin des années soixante-dix que les Tunisiens ont commencé à s'établir en Sicile. À la même époque, les domestiques capverdiennes et philippines étaient déjà une présence familière à Rome et à Milan. Toutefois, la politique migratoire n'a pas suivi immédiatement le phénomène économique et social, qui n'a pas été reglementé jusqu'au milieu des années quatre-vingt. L'immigration a tardé à devenir un enjeu politique ; lorsqu'elle l'est devenu, elle a été abordée d'une manière très différente suivant les périodes.

Il y a eu quatre moments-clefs dans la mise en place de la politique migratoire italienne. Chacun a été marqué par l'approbation de lois et décrets, qui, à chaque fois, ont régularisé les clandestins, à savoir les sans-papiers présents sur le territoire, et ont établi des normes pour le contrôle des frontières, pour le séjour et le travail, et des mesures pour l'intégration : 1986 et la loi 943, 1990 et la loi 39, 1995 et le décret Dini, 1998 et la loi 40 du 6 mars dite Turco-Napolitano, entrée en vigueur le 27 mars 1998 et dont le décret d'application date de juillet 1998. La toute dernière régularisation en 1999 peut être comprise dans la poursuite du débat autour de la loi 40, qui ne prévoyait pas de régularisation généralisée de tous les immigrés présents illégalement en Italie (ce qui avait été le cas pour la Loi 39 et le Décret Dini). La préparation des lois et le vote parlementaire de chaque loi ont été accompagnés de débats politiques, de manifestations anti-racistes et/ou xénophobes. Suivant les périodes, la couverture médiatique du thème de l'immigration a été très différente.

Ces moments-clefs de la mise en place d'une politique migratoire se situent dans un contexte où trois variables doivent être spécialement considérées : les changements dans la politique italienne en général qui ont été les plus importants de l'après-guerre ; l'adhésion à l'accord de Schengen et l'influence de l'Europe ; la situation de Balkans, avec ses crises, ses guerres, ses réfugiés.

Au début des années quatre-vingt-dix, et plus précisément en 1992-1993, commence pour l'Italie une période de crise politique et institutionnelle, loin d'être achevée, et définie comme "le passage de la première à la deuxième république". Ce passage a été caractérisé par des bouleversements profonds dans la structure des partis et par une amorce de reforme institutionnelle. Aucun des partis qui avaient conduit le jeu politique auparavant n'existe plus : la Démocratie Chrétienne, écroulée sous les scandales et les procès, s'est divisé en trois partis, le Parti populaire, les Chrétiens Démocratiques, l'Union des Démocrates ; le Parti Communiste, orphelin du mouvement communiste mondial, après la chute du mur de Berlin, a changé de nom en 1991, en se divisant en deux, Parti Démocratique de la Gauche et Refondation Communiste, puis le PDS est devenu les Démocratiques de la Gauche, alors que Refondation Communiste s'est encore divisée entre Communiste Unitaire et Refondation Communiste ; le Parti Socialiste n'existe pratiquement plus, n'ayant pas survécu à son dernier secrétaire, Bettino Craxi, qui a été président du Conseil pendant les années quatrevingt et qui a été écroué pour corruption. Des nouveaux partis ont vu le jour, notamment la Ligue Nord, qui revendique l'autonomie voire l'indépendance de la partie Nord du pays et dont le discours exaspère la différence culturelle entre le Nord et le Sud, ainsi que la crainte de l'immigration. Le passage de la première à la deuxième république est loin d'être achevé d'un point de vue institutionnel : la réforme du système électoral est un des principaux thèmes de confrontation entre les partis.

Au milieu de cette crise, l'Italie doit, cependant, en termes de politique migratoire, respecter les engagements européens, qui découlent de l'adhésion à Schengen. Dans le débat politique concernant l'immigration, l'Europe a été évoquée aussi bien par ceux qui attaquent le "laxisme" du gouvernement face à l'immigration clandestine et qui prônent plus de sévérité, que par ceux qui demandent des mesures d'intégration et anti-discrimination plus efficaces. Ainsi une nouvelle loi sur la nationalité, auparavant très marquée par le jus sanguinis, a été votée en 1992 ; il est déjà question de la modifier dans le sens d'une ouverture plus large. En 1993, une loi contre la discrimination (305) a été aussi votée.

L'explosion de la situation dans les Balkans a eu, comme conséquence, les arrivées d'immigrés provenant de régions limitrophes : ces arrivées ont été relativement contenues, par rapport à la tragédie des régions d'origine (les ex-Yougoslaves ont de peu dépassé le 100 000-200 000 personnes au moment de la guerre en Bosnie), du moins jusqu'à aujourd'hui, mais elles ont pris une forme spectaculaire qui a effrayé l'opinion publique. Dans l'analyse de la politique migratoire italienne, on essayera aussi de saisir l'évolution de l'opinion publique. Les quelques d'études qui existent là-dessus signalent le passage d'une phase de "tolérance sociale" assez généralisée (Ferrarotti, 1982), au début des années quatre-vingt, à l'émergence d'un potentiel xénophobe (analysé dans des travaux à mi-chemin entre le journalisme et l'analyse sociologique par Rosellina Balbi, Giorgio Bocca, Laura Balbo et Luigi Manconi), qui a été ignoré par la politique pendant quelques années et qui a finalement trouvé, dans les années quatre-vingt-dix, des expressions politiques.

## L'Italie : identité nationale et appartenance politique

Le décalage temporel entre la transformation de l'Italie, traditionnellement pays d'émigration, en pays d'immigration, autour de 1975, et la mise en place d'une politique d'immigration, seulement à partir de 1986, à savoir dix ans plus tard, s'explique par plusieurs facteurs : on insistera plus particulièrement sur le contexte économique des années soixante-dix et quatre-vingt et sur les caractéristiques du modèle politique italien, fondé sur l'existence de clientèles locales, qui manifestent leur influence par le vote.

Alors que les pays de l'Europe du Nord, traditionnellement d'immigration, introduisent des politiques de fermeture, l'Italie qui, par sa situation géographique, peut difficilement contrôler ses frontières et qui n'a pas un dispositif d'expulsion, devient la destination de flux migratoires provenant de tous les pays du monde. Dans les analyses qui essavent d'expliquer l'immigration en Italie, on a tendance à insister sur les "push factors", la crise générale des pays du Tiers Monde (Melotti, 1992). Il ne faudra pas, cependant, oublier les facteurs d'attraction, les "pull-factors". L'existence de "niches" où les immigrés trouvent un emploi dans un marché du travail segmenté est certainement une cause de l'immigration. Il faut toutefois aussi rappeler que l'Italie a connu, à partir des années 1974-75, une phase de croissance du produit national brut de plus de 50%, 6% de plus que la moyenne des pays européens. Pour certaines régions, comme par exemple les Vénéties, il s'agit d'un véritable "miracle", dû à la structure flexible des petites et moyennes entreprises. La croissance a en effet eu lieu non pas grâce à l'industrie lourde, mais à un modèle économique caractérisé par les petites et moyennes entreprises où l'économie informelle occupe une place importante.

L'arrivée des immigrés coïncide donc avec l'entrée de l'Italie dans le club des économies les plus fortes du monde, comme le fera remarquer le Ministre Martelli au moment de la mise en place de la loi 39, et avec un développement économique réel, quoique sectoriel et ancré dans des réalités locales. Même si la nécessité de l'immigration pour l'économie italienne apparaît limitée à certains secteurs (principalement l'agriculture et les services), l'immigration n'est donc pas vue comme un danger ou une menace pour les travailleurs locaux. Malgré l'existence d'un chômage assez important, surtout dans le Sud, les immigrés n'apparaissent pas des concurrents, étant donné les types d'emploi qu'ils acceptent.

L'absence de manifestations de racisme et de xénophobie pendant la première phase de l'immigration contribue à renforcer le stéréotype des italiens non racistes, ou "tolérants". C'est au début des années quatre-vingt que Franco Ferrarotti parle d'une "tolérance sociale" vis-à-vis des immigrés. Malheureusement, quelques années plus tard, la xénophobie et le racisme se manifesteront d'une façon très violente.

Or, paradoxalement, il existe une connexion entre le stéréotype de l'Italien peu raciste et le modèle politique qui a été mis en place : le stéréotype se fonde sur la spécificité de l'identité italienne, faiblement nationaliste ; le modèle politique s'appuie sur le compromis entre les communautés politiques locales et sur l'importance de l'allégeance locale.

C'est une idée reçue que racisme et identité nationale forte vont de pair. Or, les Italiens, n'ayant pas une identité nationale forte, seraient moins racistes que les autres Européens. Pays dont l'unification a été tardive,

l'identité nationale italienne était en train de se construire lorsque le fascisme est arrivé. L'Italie a eu un gouvernement très nationaliste pendant l'époque du fascisme, fascisme et nationalisme sont devenus presque interchangeables : le rejet du fascisme aurait donc coïncidé avec le rejet du nationalisme. Certains politologues affirment qu'une des principales forces politiques italiennes, le Parti Communiste, était une force anti-nationale. En réalité, les choses sont un peu plus compliquées : si la gauche rejetait le nationalisme, elle ne rejetait pas pour autant l'identité nationale, qui était évoquée contre le particularisme localiste, qui servait bien la Démocratie Chrétienne. Plus récemment, l'identité nationale a été évoquée aussi bien par les partis de la droite que par les partis de la gauche, dans un tentative de réconciliation nationale face à la Ligue lombarde.

Les raisons pour lesquelles l'Italie donne l'impression d'être un pays à identité nationale faible ne sont donc pas, à notre avis, d'ordre idéologique, puisque l'appartenance nationale resurgit en fait à des moments spécifiques, mais ils sont d'ordre politique. L'unification tardive de l'Italie n'a pas contribué à la formation d'une classe politique nationale, à partir du compromis entre les différentes communautés politiques locales. Entre ces communautés politiques locales il y a eu un compromis, qui était défavorable à la mise en place d'un Etat national moderne et qui a laissé la place à des formes de fidélité, d'allégeance à la famille et à la localité, qui sont déterminantes sur le plan politique. Ce compromis, existant dès l'Unité, a trouvé un nouvel essor avec le "régime" Démocrate-Chrétien qui a gouverné l'Italie pendant quarante ans, après la deuxième guerre mondiale.

L'identité nationale que la Démocratie Chrétienne avait construit n'était donc nullement fondée sur l'appartenance commune des citoyens à un État fort : l'identité nationale italienne s'appuyait plutôt sur l'identité religieuse catholique et faisait de la famille l'ordre naturel des choses et de la société. L'importance de la famille justifiait un système de clientèles politiques basées sur l'allégeance familiale/locale.

L'ancrage au catholicisme "familialiste" trouvait un appui considérable dans la position de l'Italie dans le contexte international, qui était celui de la guerre froide : d'où la nécessité d'écarter les communistes du pouvoir. Dans l'idéologie dominante dans l'aprèsguerre, les communistes, plus que des anti-démocrates, étaient surtout des athées, des sans-Dieu. L'autre élément d'identification forte sur lequel se basait la Démocratie Chrétienne était donc l'opposition au communisme et au parti communiste (du moins jusqu'au compromis historique dans les années soixante-dix, quand Enrico Berlinguer s'approcha de Aldo Moro).

Il y a donc une liaison entre identité nationale faible, différences culturelles, identités locales et système politique. Derrière la définition formelle de l'appartenance politique à la nation, c'est l'appartenance communautaire, familiale ou locale qui structure le politique (au niveau national et local). En conséquence de cela, les différences internes, les différences culturelles, le clivage Nord-Sud n'ont pas débouché, jusqu'à il y a peu de temps, sur une revendication autonomiste forte. Le système du pouvoir démocrate chrétien était structuré autour d'un système d'appartenance familial-local de clientèles politiques soudées par le vote d'échange.

La formation de clientèles locales étant à la base du pouvoir démocrate-chrétien, tout ce qui était en dehors d'un système d'échange de votes à travers des mécanismes de clientèles, intéressait peu. Les immigrés, mais aussi les émigrés, étaient effectivement dans ce cas, n'ayant pas le droit de vote et ne représentant aucun groupe de pression.

La spécificité du modèle politique italien a donc été la cause de l'absence de politique nationale à l'égard des immigrés pendant longtemps, alors qu'au niveau local se multipliaient les initiatives à leur égard (parfois en transformant les associations d'immigrés dans des clientèles locales, comme le montrent les études de Gaia Danese).

L'attention portée aux immigrés au milieu des années quatre-vingt répond en effet plus aux obligations internationales de l'Italie qu'aux problèmes internes. Ce n'est que plus tard, dans le cadre du passage de la première à la deuxième république, que la question de l'immigration prend une nouvelle signification dans les dynamiques politiques italiennes. Et cela parce que aussi bien dans le système politique italien que dans le contexte international, des changements spectaculaires ont eu lieu.

## LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE MIGRATOIRE ITALIENNE

Les années quatre-vingt : groupes proimmigrés et premières actions racistes

Au milieu des années quatre-vingt, les immigrés sont encore peu nombreux, la gauche et l'Église catholique les aident et les soutiennent (à cette époque le pourcentage des immigrés catholiques est encore assez important, s'agissant surtout des femmes philippines, capverdiennes et erythréennes); l'opinion publique n'est pas encore hostile à leur présence. La gauche communiste espère retrouver à travers le multiculturalisme un nouveau souffle internationaliste compromis par la crise du mouvement communiste international et du tiers-mondisme ont ouvert.

La présence des immigrés est un enjeu

politique de petite taille au moment de l'approbation des deux premières lois, la loi 943 en 1986 et la loi 39 en 1990. A cette époque l'idée dominante autour de l'immigration est celle de la charité catholique à laquelle se combine la solidarité socialiste.

La loi 943, dont le but essentiel est de régulariser les immigrés présents illégalement sur le territoire national, essaye de répondre à une question sociale, à une présence statistiquement invisible, à une demande de la part de l'Église, qui, avec ses structures de volontariat, fait face au premier accueil des immigrés. Il est d'autre part nécessaire, comme nous l'avons déjà rappelé que l'Italie soit au pas avec les autres pays européens. A cette époque, il n'y a pas encore un potentiel mobilisateur xénophobe : l'immigration n'est nullement présentée en termes d'ethnicité, y compris par les fascistes du MSI, Mouvement Social Italien, qui agite surtout l'épouvantail du communisme. En 1986, le MSI, d'ailleurs, s'abstient au Parlement sur la loi 943.

La loi 943 a donc le mérite de faire émerger en plein jour la présence d'une immigration jusqu'à présent cachée. Au-delà de ce mérite, la condition de l'étranger reste floue, et donc les droits dont il peut se prévaloir, ainsi que les mesures de répression de l'immigration irrégulière et du travail illégal.

Trois ans après, en 1989-90, le gouvernement de Centre-gauche (Démocrate-Chrétien et Socialistes) prend en charge le thème de l'immigration, en partie face à la dégradation du contexte national et aux premières manifestations de racisme, en partie pour répondre à la pression européenne. L'Italie veut signer les accords de Schengen et doit donc se soumettre aux contraintes. Le Ministre Martelli, socialiste, met en place la première Loi-cadre sur l'immigration, la Loi 39.

La loi 39 essaye à la fois de régulariser les

sans papiers, de régler le séjour et le travail, d'introduire des normes sur le droit d'asile et de contrôler d'une manière plus stricte les frontières. Les objectifs sont certainement trop ambitieux pour une loi de seulement 13 articles! La régularisation, très généreuse, permet à 230.000 immigrés d'obtenir un permis de séjour, mais pas d'une manière permanente. La loi en effet accorde le permis même aux chômeurs, alors que, pour obtenir, après deux ans, le renouvellement, il faut un travail. Cela n'est qu'une des mesures contradictoires de la Loi 39, qui se révèlera complètement inefficace pour ce qui concerne les nouveaux quota d'immigrés qui peuvent entrer en Italie. La pression migratoire en provenance de l'Albanie se chargera de démontrer l'inefficacité de la Loi 39.

Au but de quelques mois en Italie arriveront des immigrés -Albanais et ex-Yougoslavesqui n'auront pas le permis grâce à la Loi Martelli. Quant au volet "intégration", il sera pratiquement oublié, face à une nouvelle phase d'"emergenza" de l'immigration.

Le débat autour de la Loi Martelli se déroule dans un climat où les voix hostiles à l'immigration sont encore peu nombreuses. A cette époque, paradoxalement, le groupe le plus anti-immigration n'est pas représenté par les fascistes du MSI, mais par un petit parti de traclition laïque et libéral, le Parti Républicain. Le Parti Républicain demande plus de sévérité dans les contrôles au nom de l'Europe et refuse que l'accueil des immigrés soit délégué à des organismes de volontariat.

Mais le consensus entre le partis politiques pour refuser le racisme et minimiser le fait immigration (il est vrai d'ailleurs qu'à cette époque les immigrés sont encore peu nombreux) est général. Comme nous l'avons déjà souligné la gauche, en mal d'internationalisme et de tiers-mondisme, fait de la société multiculturelle ou interculturelle sa nouvelle bannière au cours des manifestations anti-racistes de l'automne 1989. La Démocratie Chrétienne suit les positions pro-immigrés de l'Église.

Ce n'est pas un hasard si à cette époque j'ai moi même avec Salvatore Palidda écrit un article dans lequel je parlait de l'Italie comme d'un pays pro-immigrés (Palidda, Campani, 1990).

Toutefois, la poussée xénophobe commence à se manifester dans le pays tout entier, du Nord au Sud. Un jeune Sud-Africain, Jerry Masslo, tué à Villa Literno dans la campagne de Naples, une région où les immigrés travaillent dans la cueillette des tomates, devient le symbole de l'Italie anti-raciste.

Face aux premières manifestations de racisme, le gouvernement essaye d'utiliser les médias, en diffusant une opinion plutôt favorable aux immigrés, et met en place la première émission destinée aux immigrés : *Non solo nero*, pas seulement noir.

### Le tournant en 1991 et en 1992

Quelques mois après la Loi 39, dite loi Martelli, surviennent des changements spectaculaires sur le plan politique, économique et social, qui se situent aussi bien dans le cadre national qu'international:

- la chute du Mur de Berlin a eu lieu en 1989, mais c'est en mars 1991 que le drame albanais explose et en été 1991 la guerre en Yougoslavie. Des milliers de réfugiés arrivent. La migration vers l'Italie n'est plus seulement originaire de pays très lointains, elle devient une migration de proximité, provenant de l'autre côté de l'Adriatique, de l'Albanie ou de l'ex-Yougoslavie;
- la crise économique et financière italienne, en septembre 1992, et la dévaluation de la lire italienne ;
  - la crise du système politique italien, suite

aux procès par corruption;

- la naissance de la Ligue Nord et l'introduction du discours ethnique dans le débat politique italien.

Commençons par les changements qui concernent le système politique et économique italien : la crise économique de 1992 qui marque l'interruption d'une phase d'expansion économique et des illusions de l'argent facile de la période Craxi ("le bateau va..."); la crise du système politique italien initiée par l'enquête d'un groupe de magistrats de Milan sur la corruption politique : en 1993, un nombre impressionnant de membres du Parlement, élus surtout dans les listes de la Démocratie Chrétienne et du Parti Socialiste. étaient mis en examen pour des affaires de corruption. Parmi eux, le même ministre Claudio Martelli, qui avait impulsé la mise en place de la Loi 39 et la politique d'immigration.

Ce n'est pas le lieu ici de décrire l'ensemble du processus qui a signifié le passage de la première à la deuxième République. Le changement du système électoral (du proportionnel pur au majoritaire avec des quotas de proportionnelle) n'est qu'un élément parmi d'autres. Les bouleversements que les partis ont rencontrés ont aussi profondément modifié les dynamiques politiques pour l'obtention du consensus. La recherche de nouveaux enjeux, après la mise en question de l'ancien modèle bipolaire basé sur l'opposition entre la Démocratie Chrétienne et le parti communiste, a conduit les partis à faire de la différence culturelle et de la revendication d'une ethnicité inventée des enjeux politiques.

La Ligue Nord est le parti qui joue le plus la carte de la différence culturelle et de l'ethnicité et est hostile à l'immigration. Toutefois, le parti d'Alliance Nationale, l'ancien mouvement social italien, qui se définit comme postfasciste, et cherche à s'approcher des partis de la droite démocratique européenne, relance une certaine idée de l'identité nationale (contre Le Pen et contre l'Europe). Les autres partis utilisent beaucoup moins les thèmes de l'ethnicité, de l'identité nationale, de l'immigration. Toutefois, la formation d'un parti explicitement de droite, Forza Italia (alors que la Démocratie Chrétienne s'était toujours située au centre), a déplacé les débats sur ces thèmes dans une perspective idéologiquement plus à droite que par le passé. La thématique de la sécurité est aussi devenue centrale dans le débat politique : la criminalisation de l'immigration commence à devenir un thème cher à la droite.

Même si les partis politiques en Italie ne jouent pas aux apprentis sorciers au niveau national, parfois ils le font au niveau local, en promouvant des batailles locales contre les populations immigrés (chinois, Rom, etc...).

A partir du milieu des années quatre-vingtdix, les thèmes de la différence culturelle, de l'ethnicité, de l'immigration deviennent donc des enjeux politiques, alors que l'opinion publique est de plus en plus angoissée face à l'immigration en grande partie à cause de l'arrivée des immigrés en provenance de l'Europe de l'Est et surtout de l'Albanie.

En mars 1991 arrivent, dans les ports des Pouilles, les premiers bateaux d'Albanais - 20.000 personnes à la fois. Le système de quota établi par la Loi 39 ne peut tenir face à la pression migratoire provenant de l'Albanie (Campani, 1995). D'autres types de permis doivent être accordés aux nouveaux migrants. Les Albanais arrivés en mars 1991 reçoivent ainsi des permis spécifiques qui leur permettent de rester en Italie et de trouver en travail. Ceux qui arriveront en juillet seront par contre expulsés.

Toutefois, quelques mois après, la guerre en ex-Yougoslavie et l'arrivée de réfugiés aux frontières obligera l'Italie à introduire un nouveau type de permis, le permis dit "humanitaire", réservé aux ressortissants de l'ancienne Yougoslavie, qui permet aussi de travailler ou de faire des études. Le même permis humanitaire sera octroyé aux Somaliens qui fuient la guerre civile.

A partir du début des années quatre-vingtdix, la question de l'immigration en Italie sera placée sous le signe de l'état d'urgence permanent : les différentes vagues des Albanais qui fuient l'effondrement d'un système, la misère, la guerre civile ; les conflits dans l'ex-Yougoslavie, jusqu'à la tragédie en cours ces jours-ci dans le Kosovo ; la mise en place du trafic de la main d'œuvre immigrée comme business ; la question kurde.

L'Italie est en première ligne face à la pression migratoire en provenance des Balkans et du Kurdistan, les lieux de plus grande instabilité autour de la Méditerranée.

Comme l'écrit Paolo Bonetti, "L'Italie est le seul pays de l'Union Européenne et de l'Espace Schengen à avoir 8000 kilomètres de côtes (qui ne peuvent pas être toutes contrôlées de la même façon) ainsi qu'une mer navigable et entourée de pays à haut risque migratoire" (Bonetti, 1998).

Face à cette configuration géographique, il paraît difficile que l'Italie puisse répondre complètement aux contraintes de Schengen, pourtant évoquées à plusieurs reprises par la droite, pour demander une politique migratoire plus restrictive.

La politique migratoire italienne -entre 1990 et 1998- apparaîtra donc essentiellement floue et contradictoire : incapable de garantir les droits des étrangers (parmi lesquels beaucoup de réfugiés), théoriquement restrictive des nouveaux flux d'entrée à des fins d'emploi, inefficace face à l'immigration irrégulière et au travail au noir.

La Loi 40 de 1998 représente une tentative de sortir de cette impasse, en répondant, d'un côté, aux exigences européennes imposées par Schengen, et, de l'autre, en tenant compte de la spécificité de la situation migratoire italienne.

## LE DÉCRET DINI ET LA LOI TURCO-NAPOLITANO

Entre la Loi 39 de 1990 et la Loi 40 de 1998. il v a des circulaires, des décrets, mais aucune loi organique. Et pour cause : ce sont des années de grande instabilité politique, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises. La droite de Berlusconi et Fini, arrivée au pouvoir en 1994, ne gouverne que quelques mois. C'est à un gouvernement dit "technique" que revient la charge de reprendre en main la politique de l'immigration face au flou, qui règne, dans l'absence d'une Loi nationale qui établisse les droits et les devoirs des immigrés et qui fasse une distinction entre les différentes catégories d'étrangers (par exemple les réfugiés et les immigrés économiques) — ce qui laisse souvent les étrangers à la merci des autorités locales et des Préfectures.

Pendant le gouvernement "technique" dont le chef est Lamberto Dini, un ancien fonctionnaire du Fonds Monétaire International, un Décret, dit Décret Dini, est approuvé en 1995. Le décret propose une nouvelle régularisation, mais il rend aussi les expulsions plus faciles.

A la même époque, un accord bilatéral est signé avec l'Albanie, (8.11.1996), pour l'emploi de travailleurs saisonniers en Italie.

L'opinion publique est , entre temps, profondément changée. Avec un parti, comme la Ligue Nord, qui utilise le thème de l'immigration à des fins électorales, avec l'explosion du trafic des "scafisti" (à savoir ce qui ont les bateaux) dans la mer méditerranée, de la traite des femmes, de la prostitution des jeunes albanaises, l'hostilité et la peur vis-à-vis des immigrés ont grandi. Les thèmes de la sécurité et de l'immigration sont, désormais, strictement imbriqués.

Le couplage entre le contrôle des frontières d'un côté, les politiques d'intégration de l'autre, considérés comme deux volets interdépendants de la politique migratoire, est fait avec les décrets Dini. Désormais, la politique de l'immigration sera basée, au moins d'un point de vue théorique, sur cette imbrication.

Le centre-gauche arrive au pouvoir en avril 1996 et, même si l'intégration est considérée comme une priorité, elle n'arrive plus à réduire la xénophobie croissante.

Même dans le média, la gauche s'engage peu ; elle ne rétablit même pas les programmes pour les immigrés qui existaient à l'époque de la Loi Martelli.

La nouvelle Loi, dite Turco-Napolitano à partir les noms des Ministres des Affaires Sociales et de l'Intérieur, doit donc répondre à la fois à la nécessité d'intégrer les immigrés qui sont depuis longtemps en Italie, et au contrôle des migrations clandestines, répondant aux idées sécuritaires auxquelles l'opinion publique est très sensible.

Quant au mouvement anti-raciste, l'objectif de sa lutte est d'enlever le pouvoir à la police, aux *Questure*, pour le transférer au niveau local qui commence à se définir comme le lieu de l'intégration. Malgré l'évidence de l'importance du local, le droit de vote aux municipales n'arrive pas à passer et fait l'objet de fortes oppositions, même à l'intérieur de la majorité de centre-gauche.

La nouvelle Loi 49 naît donc sous le signe de cette contradiction entre la nécessité de mieux intégrer et de mieux réprimer. Elle représente certainement une nouveauté significative en matière de droits civils et sociaux des immigrés, mais, en même temps, elle se veut rigide pour ce qui concerne la prévention et la répression de l'immigration irrégulière.

La loi 49 poursuit essentiellement trois objectifs : une programmation plus efficace des flux d'entrée à des fins d'emploi ; une prévention et une répression plus rigoureuse de l'immigration illégale ; des mesures réelles et concrètes pour intégrer les étrangers en situation régulière.

"La nouvelle loi italienne, qui se distingue des orientations partagées par les autres pays de l'Union Européenne, veut aborder avec plus de réalisme la nouvelle immigration à des fins d'emploi, augmentant les possibilités légales d'entrée à des fins d'emploi en définissant chaque année le nombre maximal des visas qui seront délivrés. " (Bonetti, 1998)

Le quota n'étant pas fixé par la loi, le gouvernement a un pouvoir discrétionnaire illimité, pour ce qui concerne la programmation annuelle des quotas (ce pouvoir discrétionnaire, qui a permis de faire accepter une nouvelle régularisation, de facto, au cours de ces derniers mois).

"La grande nouveauté par rapport à la réglementation précédente tient au fait que, tout en restant dans les limites des quotas annuels, l'entrée en Italie pour travail salarié est autorisée non seulement par le biais d'une demande nominative de l'employeur pour un travailleur étranger résidant à l'étranger (il n'est plus nécessaire désormais de vérifier au préalable que les Italiens ou d'autres étrangers inscrits à l'ANPE veuillent accepter ce travail), mais également à travers l'octroi de visas d'entrée dont le but est la recherche directe et personnelle d'un emploi en Italie." (Bonetti, 1998)

Cela répond à l'existence d'une pression migratoire, que les autorités reconnaissent ne pas pouvoir freiner. Livia Turco elle même, le Ministre des Affaires Sociales, a affirmé récemment (au cours de la présentation du Dossier CARITAS, le dossier statistique le plus complet en Italie, en octobre 1998) qu'une certaine quantité d'immigration clandestine doit être de toute façon prévue.

Toutefois, même si le Ministre est conscient de cette évidence, il faut répondre aux migrations clandestines d'une manière plus efficace que par le passé. La loi prévoit une nouvelle réglementation concernant les refoulements, applicable aux étrangers qui se présentent aux frontières sans les permis nécessaires pour entrer en Italie, et envers ceux qui sont entrés irrégulièrement depuis peu. La loi prévoit aussi une aggravation des sanctions à l'encontre de ceux qui favorisent l'immigration illégale et à l'encontre de ceux qui tirent profit du séjour illégal des étrangers. Les peines sont particulièrement lourdes dans le cas d'exploitation de femmes (et enfants) à fin de prostitution et des mineurs.

La loi prévoit un programme national de contrôle et de coordination relatives aux étrangers, des accords bilatéraux avec plusieurs pays pour la réadmission des expulsés (en échange de quota préférentiels).

La loi instaure aussi (et cela est une des partis de la loi les plus critiquées par les associations anti-racistes) la création de "centres de rétention", centres dans lesquels les étrangers doivent séjourner sous le contrôle des forces de police, pendant 30 jours maximum, dans l'attente d'une expulsion, d'un refoulement ou dans le cas où surgissent des difficultés d'exécution immédiate (absence de documents d'identification, de documents de voyage, de visas, d'information sur la nationalité de l'étranger, etc...).

Pendant l'été dernier, l'arrivée de nombreux clandestins a montré les défaillances de la loi. La loi a été votée avant la création des centres de détention. Les clandestins "expulsables" ont ainsi été retenus dans des lieux improvisés, dans des conditions souvent épouvantables, ce qui a provoqué des révoltes et des protestations des organisations anti-racistes.

Le volet de la Loi qui concerne les mesures d'intégration présente des aspects intéressants. C'est la fin du permis de séjour renouvelable d'année en année ou tous les deux ans. La loi prévoit une nouvelle carte permanente pour ceux qui auraient plus de cinq ans de séjour continu en Italie et qui auraient un revenu suffisant (qui n'est pas clairement défini par la loi).

Selon les mêmes déclarations de Livia Turco, 272.000 personnes pourraient avoir droit à la carte de séjour illimité. Le titulaire de la carte de séjour illimité a certainement un traitement plus avantageux par rapport à celui prévu pour les titulaires des permis de séjour, mais plusieurs avantages, comme, par exemple la possibilité d'exercer toute activité légale sur le territoire italien (comme le travail autonome, les professions libérales, etc...) rencontrent un obstacle dans les conditions de réciprocité.

Pour conclure, la loi présente des aspects positifs en matière d'unité de la famille (elle affirme fortement le droit de vivre en famille pour les étrangers) et de protection des mineurs.

La loi 49 a été critiquée aussi bien par la droite, qui l'a jugée trop laxiste, que par le mouvement anti-raciste qui l'a jugée trop restrictive et qui n'a pas supporté l'abandon du droit de vote aux élections municipales.

Les critiques se sont encore plus fait entendre lorsque le nouveau gouvernement de centre-gauche, présidé par Massimo D'Alema, a permis la régularisation de plus de 250 000 immigrés en situation irrégulière, qui avaient répondu à un quota de 38 000 personnes.

La Ligue Nord a déjà recueilli le demi-million de signatures nécessaires à l'organisation d'un referendum pour abroger la loi 49. Même s'il y a peu de chances que le referendum soit accepté par la Court Constitutionnelle, cela a contribué à allourdir encore un peu plus un climat de soupçon et de préoccupation face à l'immigration, que les arrivées constantes de réfugiés des Balkans entretiennent.

#### CONCLUSION

Au cours des vingt dernières années, la politique migratoire en Italie s'est développée au milieu de changements importants tant au niveau international que national. Sur le plan des enjeux et des discours politiques l'ethnicité, l'identité nationale, la redéfinition de l'Italie visà-vis de l'Europe sont devenus des thèmes de débat alors qu'ils ne l'étaient pas auparavant.

En dressant un bilan, on peut certainement affirmer que l'évolution de la politique migratoire italienne a connue une évolution dans le sens restrictif au cours de ces dernières années, face aux pressions européennes, à la pression migratoire, à l'apparition d'un potentiel xénophobe encore insoupçonné il y a vingt ans...

Malgré cette tendance restrictive, la nouvelle loi laisse un peu d'ouverture face à l'impossibilité de fermer les frontières, sinon au prix d'une répression insoutenable, dont on a eu un avant-goût l'été dernier avec les batailles dans les centres de détention.

Quant aux mesures d'intégration, le défiest ouvert : jusqu'à présent le niveau local s'est révélé beaucoup plus efficace que le niveau national pour l'intégration des immigrés, en correspondance avec le modèle politique italien des clientèles locales que nous avons décrit. La loi 49 devrait cependant four-nir enfin un cadre sûr des droits et des devoirs des étrangers qui sont et qui resteront en Italie dans les années à venir, une grande partie de l'immigration étant désormais établie défi-

nitivement dans le pays.

#### **BIBLIOGRAPHIE**

- Balbi Rosellina, *All'erta siam razzisti*, Mondadori, Milan, 1990.
- Balbo Laura, Manconi Luigi, *I razzismi reali*, Feltrinelli, Milan, 1992.
- Bocca Giorgio, *Gli Italiani sono razzisti ?* Garzanti, Milan, 1988.
- Bonetti Paolo, "La nouvelle loi italienne sur l'immigration", *Migrations Société*, vol. 10, n° 57, mai-juin 1998, p.73-86.
- Campani Giovanna, "Immigration and racism in southern Europe: the Italian case", *Ethnic and Racial Studies*, 16 (3), 1993, p.507-535.
- Campani Giovanna, "Ethnic Networks and associations, italian mobilisation and immigration issues in Italy", *in* Beatrice Drury and John Rex (eds.), *Ethnic mobilisation in multicultural Europe*, Aldershot, Avebury, 1994, p. 148-154.
- Campani Giovanna, "Albanians in Italy", in Delle Donne Marcella (ed.), Avenues to integration, refugees in contemporary Europe, Ipermedium, Naples, 1995.
- Ferrarotti F., Oltre il razzismo. Verso la società multirazziale e multiculturale, Armando, Rome, 1988.
- Palidda Salvatore, Campani Giovanna, "Italie : racisme et tiers-mondisme", *Peuples Méditerranéens*, n° 51, Le Neo-racisme en Europe,1990, p.145-169.
- Statham Paul, The Political Construction of Immigration in Italy: opportunities, mobilisation and outcomes, WZB, Berlin, 1998.



# Les politiques de l'habitat et les immigrés

#### PATRICK SIMON

Institut National d'Études Démographiques

a France s'est dotée depuis longtemps Ld'une "politique d'immigration", c'est-àdire que les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, mais aussi les modalités de leur devenir, ont fait l'objet de réglementations, circulaires, ordonnances dont l'architecture se fonde sur une doctrine et un projet, l'un et l'autre plus ou moins explicités. Les développements récents d'une "politique d'intégration" qui est venue s'articuler à la gestion des flux ont permis de préciser le contenu du fameux "modèle français d'intégration". On trouvera ainsi dans les différents rapports du Haut Conseil à l'Intégration, installé en 1990, une série de définitions et de clarifications normatives et, finalement, une formulation en creux de "l'identité française" (HCI, 1993).

Depuis 1945, voire depuis toujours, la gestion politique de l'immigration se fonde sur une pratique du double langage ou, pour le dire avec les mots de Sayad, de la "dissimulation" (Sayad, 1980 : 3). Confrontée à des contradictions successives, elle recherche sans relâche à rétablir la cohérence entre ses finalités et les moyens mobilisés. Alors que · l'ordonnance de 1945 réglemente avec rigueur l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire et pose les fondements d'une véritable politique d'immigration, les années 50 et 60 seront celles du laisser faire complet en matière de gestion des flux. La politique d'immigration voulait gérer l'installation des immigrés, elle sera débordée par le recours massif à une main d'œuvre qui sera régularisée après coup1 et s'installera dans les interstices de l'infrastructure urbaine. De même, "l'illusion du provisoire" dominera durablement les représentations collectives de l'immigration et inspirera tout particulièrement les politiques développées en direction des immigrés, et ce bien après que l'installation durable des immigrés et de leurs familles sera devenue patente.

Ce décalage entre les perceptions du fait migratoire et ses réalités produira des effets considérables sur les dispositifs d'intervention sociale et conditionnera la forme des structures administratives appelées à gérer l'immigration (Viet, 1998). Enfin, la tension entre les objectifs de maîtrise des flux et l'intégration des immigrés résidant régulièrement place les politiques publiques devant des dilemmes ingérables. Le poids grandissant de la "police des étrangers", symbolisé par le durcissement continu des procédures d'entrée en France et par la répression de "l'immigration clandestine", porte atteinte à la crédibilité des grands projets d'intégration.

La permanence de ces contradictions, et leur capacité à se déplacer au fur à mesure que se transforme l'immigration elle-même, finissent par "faire système". En résulte pour les politiques publiques une tendance à gérer l'immigration sur le mode de la schizophrénie : développer localement des interventions dérogatoires aux principes affichés et défendus comme un dogme intangible par les services centraux. Cette caractéristique se repère tout particulièrement dans le domaine des politiques de l'habitat et de leur prise en compte de l'immigration.

L'habitat représente un bon analyseur de la position des immigrés dans les politiques publiques, dans la mesure où l'un des axes principaux de la politique d'intégration vise à favoriser l'entrée dans un logement stable, adapté à la taille du ménage et disposant des éléments minimaux de confort. L'accès au "logement ordinaire" est considéré comme une étape décisive dans les trajectoires d'intégration, reproduisant en cela les parcours suivis par les ouvriers.

Ensuite, parce que la "fonction-logement", et notamment sa valeur d'usage, lui confère une place particulière sur le marché des biens de consommation. Le marché du logement combine un secteur privé et un secteur social qui répondent à deux logiques, a priori disjointes. L'un poursuit des objectifs de rentabilité et de profit là où l'autre se voit assigné un rôle d'accueil des ménages à faible solvabilité. La constitution d'un parc d'habitat social découle directement des principes de l'Étatprovidence et représente, historiquement mais plus encore dans le contexte des dernières "lois d'orientation pour la Ville" et "loi contre l'exclusion", l'un des leviers essentiels pour établir l'égalité formelle entre les citoyens. De ce point de vue, l'accès des immigrés au parc social représente un enjeu stratégique qui détermine la capacité du modèle à être conforme à son énoncé, ce que le Haut Conseil à l'Intégration confirme dans son dernier rapport en stigmatisant les discriminations dans l'attribution des logements dans le parc social (HCI, 1998).

Enfin, parce que la localisation de l'habitat, appréhendée à travers la thématique de la ségrégation, revêt une signification de plus en plus déterminante dans la perception des positions sociales. La "relégation" dans des quartiers périphériques, cumulant les handicaps aussi bien du point de vue de l'urbanisme que de l'environnement socio-économique, symbolise l'inégalité de condition qui s'attache aux immigrés. Dans le même temps, l'ampleur de la ségrégation accroît la visibilité des immigrés en tant que population, rendant ainsi quasiment palpable la diversification du peuplement et la diffusion de nouveaux modes d'appropriation et d'usage de l'espace public. De ce point de vue, la sensibilisation de l'opinion aux problèmes attribués à la concentration des immigrés dans les "quartiers sensibles" joue sur un double registre. Tout en dénonçant l'inacceptable ségrégation résidentielle des immigrés (victimisation), les discours publics stigmatisent les regroupements "ethniques", considérés comme autant de ghettos et ferments potentiels de replis communautaires.

### NORMALISATION DES CONDITIONS D'HABITAT

En 1990, 15% des immigrés occupent des logements inconfortables, avec de fortes disparités selon les origines : de 12% pour les Espagnols et Portugais, on passe à 17% pour les Marocains, Tunisiens et Africains et 20% pour les Algériens. Le surpeuplement caractérise en movenne 18% des logements en France. Il touche plus de 40% des logements occupés par des Maghrébins, Africains et Turcs, tandis qu'Asiatiques, Portugais et Espagnols connaissent des conditions moins difficiles. En combinant l'ensemble de ces éléments contribuant à établir la qualité des conditions de logement, on obtient un indice synthétique variant de "très mal logés" à "bien logés". Dans cette classification, les ménages "très mal logés" sont quatre fois plus nombreux chez les originaires d'Algérie, de Tur-. quie, d'Afrique Noire et du Maroc (entre 45% et 50%) que pour la movenne nationale (11%). Cette situation reste exceptionnelle pour les immigrés qui viennent d'Espagne ou du Portugal (respectivement 11% et 18%), et moyenne pour les migrants d'Asie du Sud-Est (27%). Bien entendu, ces résultats reflètent les variations importantes de taille des ménages (autour de cinq enfants en movenne chez les maghrébins et deux enfants chez les Portugais et Espagnols) et de statuts d'occupation (Simon, 1996).

Les trajectoires résidentielles suivies par les immigrés sont marquées par le contexte socio-économique de la période de migration. Les "parcours-types" débutent dans des logements précaires, avant de connaître une stabi-

lisation dans des logements dégradés du secteur privé. Après cette étape de durée variable, les immigrés deviennent pour certains propriétaires de leur logement, accèdent au locatif privé de qualité, ou bien s'orientent vers les places disponibles dans le parc social. Ces parcours sont tributaires des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour prendre en charge l'hébergement des immigrés. Or, l'intervention des pouvoirs publics est apparue, dès le début des migrations de masse dans les années 50, très en deçà des besoins. Les nouveaux flux vont se porter vers les secteurs délaissés, parce qu'insalubres, du parc d'habitation des grandes villes, tandis que se constituent, à la périphérie de Paris, Lyon, Grenoble ou Marseille, les bidonvilles qui accueilleront les exclus du "marché de l'insalubre". Submergée par les arrivées toujours plus nombreuses de travailleurs, parfois rejoints par leurs familles, l'infrastructure immobilière urbaine ne parvient pas à fournir de logements décents aux primo-migrants. Plusieurs bidonvilles mythiques rappellent la précarité exceptionnelle des conditions d'habitat des immigrés à cette époque<sup>2</sup>. Les pouvoirs publics décident alors de mettre en place des structures spécifiques d'hébergement pour les "travailleurs étrangers" et de résorber les poches d'insalubrité. En 1975, on décide l'affectation d'une partie de la taxe parafiscale du "1% logement" au logement des étrangers : de 20% au départ, cette part va tomber à 6,4% en 1981. Les sommes ainsi dégagées ne seront cependant pas consacrées spécifiquement à la construction et à la réservation de logements sociaux destinés aux étrangers.

L'importance de la localisation hors du "logement ordinaire" marque l'expérience de la plupart des courants migratoires venus dans les années 60. Entre les chambres en foyers ou en meublés et les habitations de fortune, ce

sont ainsi plus de 35% des originaires d'Algérie, du Maroc ou d'Afrique noire qui ont occupé des logements précaires lors de leur arrivée, cette proportion touchant plus de 55% des immigrés venus sans leur famille. Le recours au logement "précaire" apparaît relativement rare lorsque les migrants viennent au titre du regroupement familial. Pour répondre aux besoins des travailleurs immigrés isolés, les pouvoirs publics ont financé dès la fin des années 60 la construction de fovers de migrants. La SONACOTRA est ainsi chargée d'administrer un parc de foyers appelés à assurer le logement des travailleurs algériens dans un premier temps, puis des étrangers en général. En 1974, 680 foyers hébergeaient 170 000 étrangers. Aujourd'hui, on y recense environ 100 000 étrangers, dont une grosse majorité de maghrébins (63%) et d'originaires d'Afrique sub-saharienne (22%). Par ailleurs, de nombreuses familles migrantes issues des bidonvilles ont été relogées en "cité de transit", dans le cadre des programmes de lutte contre le logement insalubre menés dans les années 70. Celles-ci ont été conçues comme des "sas d'adaptation", destinés à recevoir les familles venant des taudis ou les familles primomigrantes avant leur accession au logement social conventionnel. Dans la pratique, les durées de séjour dans les cités de transit se sont considérablement allongées et ce parc, en théorie provisoire, a joué un rôle déterminant dans l'hébergement des immigrés.

Entre 1975 et 1990, la dimension exceptionnelle de l'habitat des immigrés s'est peu à peu réduite. Les ménages hébergés hors du logement "ordinaire", que ce soit des chambres en meublés ou garnis, des chambres sous les combles ou des habitations de fortune, ne représentent plus que 4% des étrangers, après en avoir concernés plus de 10%. Pour les Algériens, la sortie des meublés appa-

raît spectaculaire : en 15 ans, ce sont plus de 16% des ménages qui ont accédé à d'autres types d'habitat, notamment le parc social. Ce processus de diffusion s'observe également pour les autres populations maghrébines. Cependant, il ne traduit pas seulement la réalisation d'une mobilité résidentielle "ascendante", qui conduirait de l'habitat précaire au logement stabilisé, mais reflète l'impact des démolitions massives de ce qu'on a appelé le "logement social de fait" dans les centres urbains anciens. Le parc de chambres en meublés a ainsi été démoli à 85% depuis les années 60, tandis que le parc urbain construit avant 1949 et inconfortable diminuait de 70% entre 1975 et 1990.

Le mouvement de diffusion des immigrés dans l'habitat normalisé se traduit en premier lieu par une large pénétration dans le parc social. Une grande partie du parc construit dans les années 60 a mal vieilli. Par ailleurs, les ménages français des classes movennes profitent des dernières années inflationnistes pour accéder à la propriété et libèrent de nombreux logements dans ce parc. Les places disponibles vont accueillir en priorité les familles immigrés à la recherche de logements plus vastes. L'entrée massive des immigrés dans le parc social va cependant accélérer la disqualification des quartiers d'habitat social, amorçant la spirale stigmatisation-dégradation-ségrégation (De Rudder, 1993). En effet, les immigrés tendent à n'occuper que les secteurs faiblement attractifs du parc d'habitat. Leur présence dans certains quartiers manifeste clairement la perte de prestige du secteur, tandis que les quartiers en voie de requalification connaissent une baisse significative de leurs proportions d'immigrés (gentrification des anciens quartiers centraux). Au final, les segments les plus dégradés du parc social vont connaître une forte progression de la concentration d'immigrés dès le milieu des années 70. Cependant, les différents groupes d'immigrés ne se dirigent pas tous vers le parc social. Si près de 50% des Maghrébins et des Turcs résident en HLM, ce n'est le cas que d'un quart des Portugais et 18% des Espagnols. Pour ces deux groupes, on observe au contraire une dynamique d'accession à la propriété, se traduisant par une prédominance de la maison individuelle comme type d'habitat.

## LA SÉGRÉGATION ET SES USAGES POLITIQUES

Il faut revenir sur la représentation commune de la ségrégation comme un phénomène récent dans l'histoire urbaine. On pense souvent que la fracture socio-spatiale entre les populations est liée aux développements de la crise sociale des 20 dernières années. De même, on considère que l'apparition de concentrations d'immigrés est une caractéristique de la France des années 80 et qu'elle contraste nettement avec la diffusion (supposée) des vagues précédentes. Ces deux représentations de la ségrégation apparaissent en fait très éloignées de la réalité historique. La ségrégation est constitutive du fait urbain, l'organisation des villes reposant sur une division sociale, ethnique et fonctionnelle de l'espace. De plus, le fonctionnement des filières migratoires a amené une grande partie des immigrés à se regrouper dans les mêmes quartiers. Dans l'entre-deux-guerres, les quartiers, voire des villages entiers, sont habités par des Polonais, des Italiens, des Belges ou des Espagnols. Leur dispersion n'interviendra qu'après de nombreuses années. Un processus comparable s'enclenche dans les années 50 et 60. Algériens, Portugais, Marocains, Tunisiens, Turcs, etc., se retrouvent dans les mêmes secteurs, reconstituant des univers familiers où

peuvent se renouer les contacts, se parler la langue et se pratiquer la sociabilité et la culture du pays d'origine.

L'accès au logement social va consacrer une rupture dans la logique des regroupements. Les procédures d'attribution procèdent par triage des candidats sur des critères ethnicisés et racialisés. Elles se traduisent par la relégation dans des espaces dépréciés. Ce mode de gestion reproduit le fonctionnement du marché privé qui réserve les fractions les plus insalubres du parc aux populations rejetées de l'habitat conventionnel, soit par manque de solvabilité, soit par stigmatisation ethnico-raciale. Cependant, le filtrage opéré par les gestionnaires du parc social limite l'intervention des acteurs, tandis que la loi du marché laisse une latitude à l'expression d'affinités. Les regroupements résultent alors d'une véritable gestion "ethnique" des locataires. Les concentrations d'immigrés procèdent de la correspondance entre, d'une part, une forte hiérarchisation du parc social — des programmes récents, bien situés (centre-ville ou proximité de nœuds de transport) et de haute qualité de construction, et à l'autre extrême, les anciennes cités de transit, mal conçues, dégradées et localisées en périphérie de périphérie — et, d'autre part, une position dévalorisée des immigrés sur le marché du logement. En d'autres termes, les immigrés, et tout spécialement ceux d'origine maghrébine, turque ou africaine, sont captifs des organismes gestionnaires qui les orientent en fonction des pressions politiques et des politiques locales de peuplement.

La combinaison des stratégies des ménages immigrés et des contraintes qu'ils doivent gérer forment la trame de leurs trajectoires, nécessairement singulières par rapport à celles des "autochtones" (Simon, 1998). La logique sous-tendant les parcours résidentiels

contribue, par analogie, à qualifier l'espace occupé par les immigrés. À une trajectoire marquée par la stratégie de l'agrégation, on associe l'idée de la constitution d'un entre-soi, avec parfois une connotation de repli. La concentration d'immigrés dans le même espace correspond alors à l'image de l'enclave protectrice. La stratégie résidentielle visant à la dispersion hors des territoires communautaires est souvent perçue comme l'indice d'une volonté d'intégration. Les espaces occupés sont indifférenciés, sans connotation ethnique, et les immigrés y obtiennent une invisibilisation collective3. Si l'on insiste sur l'empreinte des contraintes sur les trajectoires des immigrés, l'appréciation des mêmes formes de répartition dans l'espace s'inverse. La constitution de quartiers "concentrationnaires" évoque alors une assignation à résidence. L'enclave devient espace captif, reflet de l'absence de perspectives résidentielles des ménages qui la composent. Dans ce cas, la mobilité est perçue comme l'expression d'une liberté, sa limitation ne pouvant que constituer une entrave à la réalisation des projets individuels. Mais la mobilité peut tout aussi bien devenir instrument de domination et représenter une contrainte. Le déplacement imposé de populations, soit par l'expulsion, soit par le relogement à la suite de la démolition de l'immeuble occupé, représente également une déstabilisation à laquelle les ménages immigrés sont souvent exposés. Les objectifs de "rééquilibrage social" et ethnique des quartiers en difficulté aboutissent également à produire un filtrage supplémentaire. En incitant à la mobilité les ménages considérés en "surnombre" et en suscitant l'installation de ménages aux caractéristiques conformes aux nouvelles normes de population, ces dispositifs viennent réduire la marge d'autonomie des ménages immigrés. Enfin, si la dispersion dans l'espace indifférencié s'interprète souvent comme une émancipation positive de la communauté, elle peut aussi s'accompagner d'une perte de repère et provoquer un repli sur la famille au détriment d'une ouverture sur la société d'installation.

L'ambivalence de la mobilité peut s'exprimer dans un couple d'oppositions plus expressives. Les immigrés doivent composer avec une mobilité forcée, résultant des politiques urbaines, et un immobilisme imposé par le fonctionnement d'un système foncièrement ségrégatif. Dès que la mixité devient un mot d'ordre d'intervention, une injonction faite aux pouvoirs publics, la gestion du peuplement pèse de plus en plus fortement sur les trajectoires des immigrés. En effet, la catégorie "immigré" devient prépondérante dans les critères de caractérisation des populations, soit en tant que descripteur individuel (les ménages immigrés auraient des caractéristiques sociales et culturelles communes), soit comme label collectif (la concentration serait responsable de problèmes supplémentaires). La prise en compte de l'origine des locataires fournit alors une base de planification aux bailleurs sociaux, d'une part en cherchant à réagir contre les troubles sociaux liés à la concentration — c'est-à-dire à limiter l'arrivée de nouveaux ménages immigrés dans des secteurs déjà fortement labellisés —, et d'autre part, suivant l'hypothèse d'une incompatibilité culturelle entre les populations, en anticipant sur les problèmes de voisinage engendrés par l'installation de familles immigrés dans des immeubles à faible concentration. Ces deux axes d'intervention entrent évidemment en opposition et conduisent de facto à un dilemme inextricable. Peut-on "casser le ghetto" tout en cherchant à diriger les ménages "à risque" (immigrés ou autochtones peu solvables) vers les segments les moins valorisés du parc, afin de préserver les autres

quartiers d'une dégradation de leur ambiance et de leur image ? Présentée ainsi, la gestion de la localisation des immigrés s'enferre dans une contradiction insoluble.

Qu'en est-il plus généralement de la ségrégation? De nombreuses études, souvent régionales ou départementales, ont mis en évidence une tendance à la concentration des populations immigrées à chaque période intercensitaire, depuis 1975. Cette évolution coïncide avec un durcissement de la division sociale de l'espace urbain français. Les communes les plus ouvrières ont connu une "ouvrièrisation" de leur population, tandis que les communes les plus bourgeoises ont attiré essentiellement des cadres moyens et supérieurs. La polarisation sociale s'est en conséquence affirmée. Dans ce contexte, les immigrés suivent des trajectoires similaires à celles de leur classe d'appartenance, tendance aggravée par leur position subalterne y compris dans leur milieu social. Le constat d'une vulnérabilité accrue des immigrés doit cependant être nuancé en fonction des groupes migratoires. En effet, on a pu voir que les conditions de logement des Portugais, Algériens, Espagnols ou Asiatiques présentaient de fortes spécificités. De même, la propension à résider en secteur de concentration varie considérablement d'un groupe à l'autre. Ainsi, les Espagnols et Portugais se distinguent par leur diffusion dans des quartiers à faible proportion d'immigrés, tandis que les Turcs, les Maghrébins et les Asiatiques connaissent de hauts niveaux de concentration.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont mis en place toute une série d'actions s'intégrant dans des dispositifs globaux de "lutte contre la ségrégation". La Politique de la Ville et ses multiples domaines d'application traite directement de cette question, comme en témoigne la Loi d'Orientation pour la Ville votée en 1991. Dans son Titre 1er, la LOV indique que la mise en œuvre du droit à la ville suppose de favoriser "la cohésion sociale" et de "faire disparaître les phénomènes de ségrégation". Cet objectif reste au cœur des différentes interventions qui ont suivi, de l'instauration des contrats de ville à la création de "zones franches". La politique de "rééquilibrage social" se propose donc de redistribuer les populations dans l'espace pour résorber les concentrations ("casser le ghetto"). Ici, l'insistance portée sur la ségrégation "sociale" sert d'euphémisme pour désigner des concentrations marquées par l'origine immigrée des habitants.

L'impact de ces politiques reste somme toute modeste sur la distribution spatiale des immigrés et la représentation d'une aggravation de la ségrégation demeure solidement ancrée dans les esprits. On constate en revanche de nombreux effets pervers du développement des politiques territorialisées. L'objectif de "mixité sociale" s'est traduit par un contrôle plus étroit de l'attribution des logements sociaux aux immigrés dans l'optique d'éviter la constitution de "ghettos". Or, la répartition des ménages dans le parc est tributaire des procédures d'attribution. Celles-ci se tiennent, depuis la loi du 31 mai 1990, dite "loi Besson", dans le cadre des protocoles d'occupation du parc social (POPS), règles contractuelles arrêtant des objectifs d'accueil des "personnes défavorisées" tout en cherchant à instaurer un meilleur équilibre "sociologique" au sein du parc social. Les POPS s'inscrivent dans le dispositif de lutte contre la ségrégation en articulation avec la LOV. Avec la loi Besson. tout en conservant une formulation élargie aux "populations défavorisées", une véritable politique de "discrimination positive" est initiée. Celle-ci n'a pas tardé à être contournée, comme l'ont souligné de nombreuses évaluations des POPS. J.C. Toubon indique que les seuils implicites d'accueil des populations défavorisées ont été progressivement revus à la baisse, tandis qu'« en région Île-de-France au début des années 80, la recommandation du préfet, préconisant que soit affectée aux immigrés une proportion de 15% de logements dans les programmes neufs et réhabilités. est vite devenu un plafond et non un plancher » (Toubon, 1997). Même constat pour C. Bourgeois dans son évaluation du POPS de Mantes-la-Iolie (Bourgeois, 1996)4. Non seulement les proportions d'étrangers accueillis dans le parc social restent en decà des objectifs affichés, mais leur localisation reproduit la situation antérieure. En ce sens, la ségrégation observée entre la ZUP et le centre-ville a été renforcée malgré les POPS, les bailleurs continuant "de pratiquer des attributions sélectives pour les logements les mieux situés du parc".

On assiste alors à ce qu'il faut bien appeler une "gestion ethnique" du peuplement dans le parc social. Cette gestion se manifeste en premier lieu par une généralisation du "droit de suite", c'est-à-dire l'attribution d'un logement libéré par un ménage immigré à un autre ménage immigré (le "1 pour 1"). Les entrées d'immigrés dans le parc social sont soumises à des stratégies "d'endiguement" développées par les bailleurs sociaux et les élus locaux, qui se livrent à des interprétations détournées des quotas d'accueil du POPS. S'abritant derrière les objectifs de résorption des poches de concentration, ces pratiques limitent considérablement l'accès des immigrés les plus mal logés à de meilleures conditions de logement. Ici, les limites ne paraissent pas tant liées aux outils d'intervention qu'à l'idéologie des agents (bailleurs, élus locaux, agents des services en charge de l'urbanisme et de l'équipement) ayant intériorisé les impératifs de mixité. Il existe bien un "contexte institutionnel" favorable à la discrimination, dans la mesure où la défense d'un modèle social amène les services de l'État à privilégier une politique de peuplement au détriment de la mise en œuvre du droit au logement. Cette option idéologique forte débouche logiquement sur une mise en cause du principe d'égalité, principe auquel se réfèrent pourtant ces mêmes agents lorsqu'ils justifient leurs stratégies de rééquilibrage social<sup>5</sup>.

Ces pratiques limitent considérablement l'accès des immigrés les plus mal logés à de meilleures conditions de logement, en vertu du principe de résorption des poches de concentration. Rappelons que sur la seule ville de Paris, en 1992, 34% des demandes prioritaires de logement P.L.A. émanent de ménages d'étrangers. L'impératif de "mixité sociale" ne peut donc que contrarier l'obtention de logements sociaux pour ces ménages en situation souvent critique. Dans la mesure où les ménages immigrés rencontrent de grosses difficultés à se loger sur le marché privé, le rôle essentiel d'intégration par le logement repose sur le parc social. La dépendance des groupes les plus stigmatisés à l'égard des structures de l'État Providence ressort tout particulièrement dans le cas du logement. En effet, lorsqu'ils désirent déménager pour améliorer leurs conditions de logement, 70% des Algériens, Marocains, Turcs ou Africains déposent une demande de logement social, alors que cette démarche n'est accomplie que par 14% de l'ensemble des ménages.

## CONCLUSION: POUR UNE ÉVALUATION DE LA DISCRIMINATION

La mesure des discriminations dans le logement demeure lacunaire en France. Le relevé des manifestations de racisme et de xénophobie effectué chaque année par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme recense les actes de violence ou les incitations à la haine raciale et à l'antisémitisme, il ne comporte aucun enregistrement d'actes de discrimination dans le logement<sup>6</sup>. Aucun service de l'État ne se livre au fameux "testing" pratiqué aux États-Unis, consistant à dévoiler les refus de location de logement à des candidats d'origine discriminée. Le dernier rapport du HCI consacré à la lutte contre les discriminations fait état du déficit de connaissance en la matière et dresse un tableau particulièrement suggestif des traitements différenciés appliqués à certains groupes d'immigrés (HCI, 1998).

La plupart des pays confrontés à une diversification ethnique de leur population ont essavé d'améliorer la connaissance des conduites discriminatoires et, parallèlement, de développer des actions de "réparation", le plus souvent qualifiées de "discrimination positive". Celles-ci s'appuient principalement sur une quantification des écarts constatés entre une répartition théorique et observée des groupes stigmatisés dans le parc de logement, les secteurs d'activité professionnelle, les filières de formation. Lorsque les écarts ne relèvent pas du hasard statistique, des objectifs quantitatifs de correction sont proposés, afin de rétablir un peu de justice sociale. Une démarche similaire est impensable en France, non seulement par la philosophie des interventions, mais également du fait de l'absence de données quantitatives nécessaires à ces évaluations. Les résultats que nous avons fournis plus haut peuvent se lire comme une grossière délimitation de l'ampleur du problème. Le surpeuplement des logements, le manque de confort, la localisation offrent des indicateurs représentatifs des besoins. Ils soulignent la persistance d'une précarité spécifique de certaines populations immigrées, irréductible

à leur situation sociale.

L'enquête MGIS<sup>-</sup> comportait des questions sur le "vécu" de la discrimination par les immigrés dans différents "lieux" institutionnels (la poste, la banque, l'hôpital, l'école, les HLM, la police, la justice). Par leur formulation, elles s'adressent aux représentations que s'en font les enquêtés, sans que celles-ci puissent s'interpréter comme une mesure des discriminations personnellement subies. Par ailleurs, on a également demandé aux enquêtés s'ils considéraient que "certains propriétaires refusaient de louer un appartement à des gens parce qu'ils étaient étrangers ou d'origine étrangère". Enfin, les enquêtés devaient indiquer si cela leur était personnellement arrivé. Les réponses recueillies à cette dernière question apportent une évaluation minimale du phénomène, compte tenu des résistances à se considérer comme victime d'une discrimination

Parmi les différents "lieux" institutionnels, les HLM et la "police" figurent en tête des espaces discriminatoires. Le quart des immigrés s'y considère moins bien traité que les "Français", avec de fortes fluctuations selon l'origine. Plus de 35% des Algériens et 45% des Africains relèvent des inégalités de traitement dans ces "lieux", pour 10% des Portugais et Espagnols. Ces variations reflètent le sentiment commun d'une sélection ethnique dans la discrimination. Tous s'accordent pour désigner les Maghrébins et les Africains comme principales victimes des discriminations. Les perceptions rencontrent les déclarations des intéressés. Si l'expérience directe de la discrimination pour trouver un logement est reconnue par le quart des Maghrébins et Turcs, et 32% des Africains, elle touche moins de 5% des Espagnols et Portugais. L'évaluation minimale du phénomène, en le circonscrivant aux groupes affectés, se monte donc à une fourchette de 25 à 35% de personnes ayant rencontré une situation de refus en raison de leur origine.

Face à cette réalité mal appréhendée des discriminations dans l'habitat, les politiques publiques tentent maladroitement de répondre par des dispositifs de droit commun appliqués aux "populations défavorisées". Mais en banalisant une nouvelle fois la "question immigrée", ou plutôt celle des minorités ethnicisées, dans les différents dispositifs de "lutte contre l'exclusion", les politiques publiques renforcent le fameux "double-bind": peu de contrôle des pratiques discriminatoires en raison de l'origine, réelle ou supposée; pas de politique de réparation qui s'attacherait à en réduire les effets inégalitaires.

#### Notes

- <sup>1</sup> Les régularisations dépassent 75% des entrants entre 1965 et 1968.
- <sup>2</sup> Plusieurs ouvrages traitent directement des bidonvilles des années 60, ces "années de boue", pour reprendre l'expression de M.C. Volovitch-Tavares (*Portugais à Champigny, le temps des baraques*, Autrement, coll. Français d'ailleurs, peuple d'ici, 1995). L'étude pionnière de C. Pétonnet, *Ces gens-là*, décrit ainsi minutieusement les modes d'organisation des habitants du bidonville du petit. Nanterre. Enfin, citons, outre l'ouvrage de M.C. Volovitch-Tavares, celui d'A. Sayad et E. Dupuy, dans la même collection, sur les bidonvilles de Nanterre: *Un Nanterre algérien, terre de bidonvilles*, Autrement, 1995.
- <sup>3</sup> L'absence de visibilité du groupe ne signifie pas nécessairement que l'individu lui-même n'est pas identifié comme immigré.
- + Voir en particulier p. 207-221.
- <sup>5</sup> Sur les contradictions qui caractérisent les discours des agents en charge des politiques de peuplement, voir (Kirszbaum, 1999).
- <sup>6</sup> Rapport de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme : *La lutte contre le racisme et la xénophobie. 1995 : Exclusion et Droits de l'Homme*, Paris. La Documentation Française, 1996.
- Pour une présentation de l'enquête et de ses résultats, on se reportera à (Tribalat,1996).

#### **BIBLIOGRAPHIE**

- Bourgeois C., L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux, Paris, L'Harmattan, 1996.
- De Rudder V., « Le logement des immigrés », in *L'immigration entre loi et vie quotidienne*, dir. J. Barou et H. Kle, L'Harmattan, 1993.
- HCI, *L'intégration à la française*, Paris, UGE 10/18, 1993
- HCI, Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité, Paris, La Documentation Française, 1998.
- Kirszbaum T., « Les immigrés dans les politiques locales de l'habitat : variations sur le thème de la diversité », *Sociétés Contemporaines*, à paraître en avril 1999.
- Sayad A., « Un logement provisoire pour des travailleurs provisoires. Habitat et cadre de vie des travailleurs immigrés », *Recherche Sociale*, n°73, 1980.
- Simon P., « Les immigrés et le logement : une singularité qui s'atténue », in *Données Sociales* 1996, INSEE, 1996.
- Simon P., « Mobilité résidentielle et milieu de vie des immigrés », in Y. Grafmeyer et F. Dansereau (dir.), Trajectoires familiales et espaces de vie en milieu urbain, Lyon, PUL, 1998.
- Toubon J-C., « Le logement des minorités : accès au logement social et recherche de la diversité », in *Anciennes et nouvelles minorités*, J.L. Rallu, Y. Courbage et V. Piché (Éd.), Paris, John Libbey-INED, 1997.
- Tribalat M., (avec la coll. de P. Simon et B. Riandey), *De l'immigration à l'assimilation*, Paris, INED-La Découverte, 1996.
- Viet V., La France immigrée : construction d'une politique, 1914-1997, Paris, Fayard, 1998.
- Weil, P., « Le logement des travailleurs immigrés : détournements et impasses d'une politique », in P-A. Taguieff (dir.), Face au racisme, tome 2, Paris, La Découverte, 1991, p. 178-188.

# Santé et immigration. Les vérités politiques du corps

#### DIDIER FASSIN

Professeur, directeur du CRESP. Université Paris Nord/INSERM

'est un paradoxe du monde contempo-Crain que ce texte voudrait éclairer. Il peut s'énoncer ainsi : dans une période où il est particulièrement difficile de produire une connaissance sur la santé des étrangers et des immigrés, d'étudier les disparités dont ils sont les victimes face aux soins, à la maladie, à la mort et, a fortiori, d'en débattre publiquement, c'est précisément la santé qui tend à devenir un enjeu important de leur reconnaissance, qu'il s'agisse d'immigrés pour lesquels le droit à une protection sociale ouvrant l'accès aux prestations médicales est aujourd'hui l'un des seuls droits régis par un principe formel d'égalité ou bien d'étrangers en situation irrégulière qui n'ont, pour beaucoup, que la maladie à faire valoir en vue d'une régularisation, fût-elle temporaire. Au cœur de ce paradoxe est la relation complexe et ambiguë qui lie la santé publique aux politiques de l'immigration ou, exprimé d'une manière plus générale et plus précise à la fois, qui met la question du corps et de la vie au fondement même de notre morale politique. Relation qui, d'Hannah Arendt à Giorgio Agamben, en passant par Michel Foucault, ne cesse de hanter la philosophie moderne. Qu'est-ce qui fonde la vérité morale du politique dans les sociétés contemporaines? Telle pourrait en être l'interrogation centrale, qui dépasse à l'évidence le thème de l'immigration et à laquelle on ne saurait prétendre apporter ici une réponse globale. Tout au plus est-il possible de montrer que sur ce sujet, qui semble avant tout concerner notre rapport à l'autre, incarné dans la figure de l'étranger, ce qui est en jeu est plus encore la question du sens et des valeurs de nos sociétés, autrement dit notre rapport à nous-mêmes.

### LA CONNAISSANCE DE LA SANTÉ DES ÉTRANGERS ET DES IMMIGRÉS

Que savons-nous des conditions de santé des étrangers et des immigrés en France? Bien peu de choses en réalité. D'une manière générale, le système d'information sanitaire et les études épidémiologiques n'incluent que rarement une différenciation en fonction de la nationalité ou du lieu de naissance et, lorsqu'ils le font, il est exceptionnel qu'ils l'exploitent et, a fortiori, le publient. Ainsi en est-il des statistiques sur la mortalité de l'insee ou sur les causes de décès de l'inserm et des données de morbidité recueillies par le Réseau national de santé publique pour les maladies à déclaration obligatoire. De manière plus révélatrice encore, les travaux sur les inégalités sociales de santé ne prennent jamais en compte l'origine des personnes. Qu'il s'agisse des enquêtes longitudinales sur des cohortes à partir desquelles des calculs d'espérance de vie à 35 ans ont été réalisés (Desplanques 1990) ou des études transversales sur des échantillons qui ont permis de décrire les écarts dans la déclaration de symptômes et de maladies (Aïach 1987) ou encore, plus récemment, des analyses secondes portant sur les disparités dans le vieillissement relatif (Mizrahi et Mizrahi 1994), pour s'en tenir aux recherches les plus significatives dans ce domaine, la différenciation est toujours explorée à travers les catégories de profession et de genre. De même, le rapport du Haut Comité de la santé publique sur la situation sanitaire du pays (1998) n'envisage-t-il les inégalités sociales de santé, auxquelles il consacre de longs développements, qu'à travers des variables socio-économiques et des niveaux de capital culturel. La nationalité et le lieu de naissance ne sont jamais considérés comme pertinents pour appréhender les inégalités sociales. Il est clair que, pour l'ensemble des chercheurs travaillant sur celles-ci, les éventuelles différences liées au fait d'être étranger ou immigré ne sont pas de nature sociale.

Les rares travaux qui abordent cette différenciation le font avec une discrétion remarquable, les publiant dans des documents quasi-confidentiels et généralement sans mention du sujet dans le titre. Sur la mortalité, les données les plus intéressantes ont été présentées dans une communication méthodologique pour les actes d'un colloque (Jougla 1994) : elles font apparaître des taux plus élevés chez les étrangers d'Afrique subsaharienne et d'Asie du sud-est, ainsi que chez les Maghrébins avant 40 ans. Sur la maladie, les rares enquêtes sur le sida abordant cette question ont paru dans un bulletin professionnel à diffusion nécessairement limitée (Couturier et al. 1993, Cazein et al. 1995): elles révèlent notamment que la prévalence du virus chez les femmes enceintes est près de cinq fois plus élevée parmi les Africaines que parmi les Françaises et que le retard au diagnostic est entre deux et trois fois plus fréquent lorsque l'on a affaire à des ressortissants d'Afrique subsaharienne, d'Asie ou du Maghreb que quand il s'agit de nationaux. En matière d'accès aux soins, enfin, c'est dans des rapports d'étude sur les publics des centres associatifs que se trouvent les quelques informations disponibles (Cong et al. 1992, Mizrahi et al. 1993): on y constate notamment que les étrangers sont dix fois plus nombreux dans ces consultations humanitaires que ne le laisserait supposer leur présence dans la population générale, ce qui traduit leurs difficultés à entrer dans les dispositifs de droit commun (Fassin 1998a). On notera d'ailleurs que, dans tous ces cas, la seule variable prise en compte est la nationalité.

En somme, le statut clandestin des publi-

cations sur les inégalités de santé en rapport avec l'origine des personnes semble faire écho au statut illégitime de l'immigration comme objet de recherche (Noiriel 1986). Les propositions de recherche dans ce domaine se heurtent à une forme de suspicion : pourquoi voudrait-on chercher à établir l'existence de disparités de santé liées à la nationalité ou à la naissance? Ne serait-ce pas ouvrir une boîte de Pandore de laquelle pourraient sortir des interprétations incontrôlées et des utilisations incontrôlables? Ne serait-ce pas donner des armes aux xénophobes ou au contraire attiser les ressentiments des étrangers et des immigrés? Ne risquerait-on pas de susciter des lectures ethnicisantes et des réponses communautaristes? La gêne provoquée par l'évocation d'inégalités en rapport avec l'origine nationale trouve ses racines dans une adhésion au modèle républicain d'intégration que la découverte de ces disparités viendrait ébranler. La résistance à toute tentative d'explorer ce thème est à la mesure de la déception que les résultats d'une telle exploration pourraient entraîner.

Ces inquiétudes ne sont certes pas vaines et méritent toute notre attention. En effet, les recherches portant sur des catégories de nationalité, de naissance, voire plus largement d'origine, se prêtent à une double dérive substantialiste, dont certains travaux, nord-américains et britanniques notamment, ont montré la réalité : le culturalisme, qui fait de la culture une essence, souvent idéalisée, de la différence, et la naturalisation, qui fonde en nature, et généralement dans la race, cette différence. Double réification dont les risques ne tiennent bien sûr pas seulement aux apories théoriques auxquelles ils aboutissent, mais aussi aux conséquences pratiques qui en découlent, en termes de réponses politiques et, par exemple, de programmes de santé

publique. C'est ainsi que des spécialistes en ethnoépidémiologie, au Canada, ont proposé des systèmes de prise en charge spécifiques pour les malades de cultures différentes (Massé 1995) et que des ethnopsychiatres, en France, se sont engagés, avec force reconnaissance institutionnelle, dans des psychothérapies constituées sur des bases ethniques en prônant la création de ghettos pour préserver les cultures (Fassin 1999). Le traitement des différences expose assurément à toutes sortes de glissements idéologiques à l'égard desquels la vigilance scientifique et politique est de mise et c'est pourquoi il importe de prendre au sérieux les arguments de ceux qui ne se risquent pas à explorer ce thème.

Pour autant, il est difficile d'y souscrire et ce pour deux raisons. La première est que tout laisse à penser aujourd'hui que des écarts importants existent en matière de mortalité, de morbidité, d'accès aux services et de qualité des soins entre étrangers et nationaux, entre immigrés et autochtones, mais également entre Français en fonction de leur origine. Il suffit de mettre en relation, d'une part, les nombreuses démonstrations des effets de la position occupée dans l'échelle professionnelle, du statut en matière d'emploi, de la réussite dans la carrière scolaire, des conditions de logement, etc. sur la santé et, d'autre part, les désormais multiples observations de la situation défavorisée des étrangers, des immigrés et des Français d'origine non européenne sous ces divers aspects, pour supposer raisonnablement que des disparités importantes existent en termes de mortalité et de morbidité. On peut même ajouter que, si l'on se réfère aux travaux publiés dans d'autres pays, ces disparités ne se résument pas à des différences socioéconomiques, autrement dit que, pour un même niveau socioéconomique, les écarts subsistent entre ces catégories,

attestant les effets propres de discrimination (Williams et Collins 1995). La seconde raison est que l'occultation d'une réalité aussi manifeste n'empêche pas qu'elle soit percue, de manière plus ou moins diffuse, et exploitée, de façon plus ou moins tendancieuse. D'une part. ce que l'on veut cacher réapparaît à l'insu même de ceux qui prétendent, souvent avec de bonnes intentions, se livrer à cette dissimulation, comme on l'a vu avec la désignation implicite des Africains comme groupe contaminant dans le système national d'information épidémiologique. Et d'autre part, l'escamotage ou la cécité laissent ici la voie libre aux rumeurs et aux manipulations, permettant notamment de donner consistance à l'association historique entre péril épidémique et présence étrangère (Haour-Knipe et Rector 1996). C'est dire si le prix à paver pour le maintien du silence est élevé.

Si la position de dénégation n'est ainsi guère tenable, elle n'en traduit pas moins une réalité anthropologique : le non dit autour de ces disparités révèle un refoulement social de la question de l'immigration, refoulement qui opère probablement de manière particulièrement efficace dans le domaine de la santé. Dans d'autres domaines, comme l'éducation, le travail ou le logement, qui ont longtemps connu des difficultés semblables en matière de recherche et d'action, les obstacles ont commencé à se lever, ainsi que le montre la publication récente d'un rapport sur la discrimination par le Haut conseil à l'intégration (1998). Que la santé offre un front de résistance encore plus tenace au dévoilement de ces inégalités vaut que l'on s'v arrête. Le modèle français d'intégration ne serait-il pas singulièrement mis à mal si l'on découvrait que les immigrés ou les étrangers, voire leurs enfants, avaient une espérance de vie moindre que les autochtones ou les nationaux? On sait l'impact

qu'a eu aux Etats-Unis la publication d'une étude révélant que les résidents de Harlem avaient entre 25 et 44 ans une mortalité six fois supérieure à celle de la population blanche du pays et une probabilité de vivre au-delà de quarante ans moindre que les habitants du Bangladesh (McCord et Freeman 1990). Les valeurs que met en jeu la santé constituent un signifiant politique central des sociétés contemporaines et c'est probablement pourquoi la révélation des inégalités dans ce domaine pourrait s'avérer plus douloureuse que dans les domaines de l'emploi ou de l'habitat. L'efficacité des mécanismes de défense opposés à la connaissance de ces disparités manifesterait ainsi la prééminence de la santé dans l'ordre social des légitimités, autrement dit dans la hiérarchie des reconnaissances. C'est bien ce que semble montrer la place prise par les questions de santé dans la légitimation des étrangers et des immigrés.

## LA RECONNAISSANCE DES ÉTRANGERS ET DES IMMIGRÉS À TRAVERS LA SANTÉ

La condition des étrangers est souvent pensée en termes d'absence ou de privation de droits, civiques ou sociaux. Dans le cas des étrangers en situation irrégulière, on a même pu parler, en référence à l'expression utilisée par Hannah Arendt (1982) pour évoquer les réfugiés et les apatrides, d' "hommes sans droits". Peut-être a-t-on cependant insuffisamment prêté attention au fait que la santé était précisément devenue, y compris pour ceux-ci, l'un des derniers refuges du droit. C'est ainsi que, même au plus fort de la progression des discours xénophobes et des restrictions réglementaires à l'immigration, au moment des débats sur les lois dites Pasqua, puis Debré, notamment, la justification des soins aux étrangers en situation irrégulière malades a toujours fait l'objet d'un large consensus (Fassin 1997). Sans sous-estimer l'efficacité de l'activité militante des associations de médecine humanitaire et de droits de l'homme, il est certain que leur travail a été facilité par l'accord existant dans le monde politique sur ce thème, au point que cette dernière loi, pourtant plus contraignante pour les étrangers dans pratiquement tous les domaines, a encore renforcé la reconnaissance du droit à se soigner pour les étrangers atteints de maladie grave.

L'accès à la protection sociale et aux soins médicaux obéit, dans une très large mesure, au principe d'égalité des droits. Certes, il existe des régimes particuliers, notamment une distinction instituée, parmi les étrangers en situation irrégulière, entre ceux résidant depuis plus de trois ans en France, qui peuvent bénéficier de l'aide médicale de droit commun, et ceux présents sur le territoire français depuis moins de trois ans, qui ont seulement accès à l'aide médicale hospitalière. Mais cette différence ne constitue pas à proprement parler une inégalité dans la mesure où elle n'est pas propre à déterminer une moindre qualité de soins pour les derniers arrivés. Sa raison d'être semble d'ailleurs suffisamment infondée pour que le rapport Boulard préparatoire à la loi sur la couverture médicale universelle suggère la suppression de la distinction et la reconnaissance de droits strictement identiques pour tous, quelle que soit la durée de leur séjour. Cependant, on sait que, plus que les écarts dans le droit, ce sont les différences dans les faits qui instituent de véritables disparités d'accès aux prestations médicales, tant les étrangers tendent à consulter moins souvent et parfois à renoncer à des soins.

Preuve supplémentaire du statut particulier accordé à la santé, le développement de l'autorisation provisoire de séjour "pour raison médicale" ou "à titre humanitaire", régularisation que l'on accorde pour une courte durée sur la base de l'existence, attestée par une expertise médicale, d'une maladie grave et ne pouvant être soignée dans le pays d'origine. La reconnaissance dont bénéficie cette procédure conduit de nombreux étrangers, conseillés par leurs associations de soutien ou même par des agents bien intentionnés de la préfecture, à s'y engager de préférence à d'autres voies jugées de plus en plus incertaines, quand bien même elles correspondent mieux à la situation de la personne. C'est ainsi que, devant les restrictions toujours plus grandes faites au statut de réfugié, un nombre croissant de demandeurs d'asile déboutés s'est vu orienté vers l'autorisation provisoire de séjour pour soins qui, pour autant qu'ils puissent s'en prévaloir et qu'ils l'obtiennent effectivement, ouvre à ses bénéficiaires la perspective d'un statut juridique précaire de malade en lieu et place de l'asile politique espéré.

Autre illustration de cet investissement de légitimité dans la santé, la gestion de la question de l'habitat insalubre à travers le problème du saturnisme. Maladie connue de longue date et rapportée depuis plusieurs décennies à une intoxication par le plomb des peintures des vieux bâtiments, cette pathologie n'a fait l'objet de préoccupations publiques qu'au cours de la période récente, à la suite du décès de plusieurs enfants à Paris et dans sa banlieue. On a "découvert" alors que les immigrés, en particulier d'origine africaine, laquelle est retrouvée dans près de neuf cas d'intoxication grave sur dix, vivaient dans des conditions d'insalubrité qui n'étaient guère tolérables. Cette réalité, dont il était difficile qu'elle soit passée inaperçue aux yeux des responsables politiques locaux et nationaux,

venait, avec cette pathologie, de trouver une possibilité d'expression publique. La mobilisation des organisations humanitaires, des associations d'habitants, des spécialistes locaux de la santé publique a finalement permis d'inscrire le saturnisme, et à travers lui, l'insalubrité de l'habitat dans le texte de loi sur l'exclusion. En particulier, des mesures réglementaires plus efficaces contre les propriétaires peu enclins à effectuer les travaux nécessaires ont été mises en place, donnant des moyens légaux pour la réhabilitation du parc immobilier privé.

De la confrontation de ces trois faits maintien d'un principe d'égalité dans l'accès aux soins, valorisation de l'autorisation provisoire de séjour pour soins et traitement de l'habitat insalubre à travers le saturnisme pris comme exemplaires, il ressort que la santé jouit d'un régime de légitimité privilégié dans nos sociétés. Si l'on est prêt à justifier l'inégal accès au marché du travail ou du logement, on reconnaît à l'immigré le droit de se soigner comme les autres. Si l'on prône des politiques de plus en plus restrictives à l'égard des étrangers en situation irrégulière, on accorde plus généreusement un titre de séjour temporaire pour raison humanitaire aux malades. Si l'on n'a pas les moyens de concevoir une véritable politique de logement social pour ces populations immigrées, on est toutefois prêt à mettre en œuvre des programmes pour reloger les victimes du saturnisme. Le corps vient ainsi imposer une sorte de loi morale supérieure sur laquelle vient se briser la vague de la xénophobie. La maladie et la souffrance offrent une base minimale pour un consensus politique de tolérance et même de reconnaissance de l'étranger.

Au concept de biopouvoir, dont Michel Foucault (1976) dénonçait l'impérieuse imposition aux sociétés occidentales à travers une

double normalisation des corps et des populations, on pourrait substituer, pour rendre compte de ce phénomène qui excède de beaucoup la question de l'immigration, mais v prend une signification particulière parce qu'il se situe précisément au point de rencontre des corps et des populations, celui de biolégitimité (Fassin 1998b). En somme, ce que nous mettons au cœur de la reconnaissance de l'étranger, c'est la légitimité de la vie même. En reprenant la distinction heuristique opérée par Giorgio Agamben (1997) entre les deux mots signifiant la vie, en grec, on peut dire que la reconnaissance suprême que nous accordons est celle de la "vie nue", zoé, comme fondement de la légitimation de la "vie politique", bios, de l'immigré. C'est sur le terrain de la mise à l'épreuve du corps par la maladie et la souffrance que nous sommes prêts à reconnaître son droit à exister. Non qu'il n'ait, évidemment, une existence sociale dans la cité, mais, dans le processus de remise en cause de sa légalité et même de sa légitimité, cette existence biologique vient imposer sa vérité absolue.

Cette biolégitimité trouve, dans le monde contemporain, sa réalisation la plus achevée et la plus complexe à la fois dans la raison humanitaire. La plus achevée, parce que, sur la scène internationale, en Bosnie ou au Soudan, comme sur la scène nationale, avec le thème de l'exclusion des soins, elle met la question de la vie, voire de la survie, au-dessus de toute autre considération. La plus complexe aussi, parce qu'elle prétend jouer sur les deux registres de la vie nue, avec la figure du camp de réfugiés, et de la vie politique, avec la question des droits de l'homme (Fox 1995). S'agissant des étrangers, il est ainsi manifeste qu'une tactique humanitaire a été mise en œuvre, permettant d'utiliser la légitimité de la vie pour gagner sur le terrain de la légalité du droit. Plus

explicitement, c'est en s'appuyant sur la reconnaissance du corps malade et du corps souffrant comme objets d'investissement d'une sensibilité partagée que les associations de médecine humanitaire et de défense des immigrés regroupées dans le collectif Urmed ont fait pression sur les gouvernements successifs pour maintenir l'accès aux soins médicaux pour les étrangers en situation irrégulière. Autrement dit, la biolégitimité peut aussi donner des armes pour la défense du droit. Mais il n'en reste pas moins remarquable que ce soit la vérité du corps qui fonde la reconnaissance dans le monde civique.

On peut certes regretter que le politique doive en passer par le corps, que l'accès aux soins soit mieux reconnu que le droit au travail, que la maladie soit plus légitime que l'asile politique pour celui qui prétend à un titre de séjour, que la mise en avant d'une pathologie soit plus efficace que la revendication de la dignité pour aborder la question du logement insalubre. On peut aussi penser que, dans un temps où l'immigré a si peu de reconnaissance sociale et l'étranger apparaît à beaucoup aussi illégitime, il n'est pas sans importance pratique que l'on puisse s'appuyer sur cette reconnaissance de la santé et cette biolégitimité pour défendre des droits, c'est-à-dire une place dans la société. A la représentation de l'immigré comme "corps étranger" du monde social, qui prévaut dans un certain discours politique, mais aussi plus fondamentalement dans le sens commun, il faudrait alors substituer l'idée d'une vérité du corps de l'étranger.

Vérité dans laquelle le corps peut servir d'instrument politique, comme on l'a vu dans la médiatisation des reconduites à la frontière de malades graves ou encore dans les grèves de la faim qui ont marqué le mouvement des sans-papiers. Vérité qui, dès lors, n'exprime pas seulement notre reconnaissance de l'autre, mais aussi notre connaissance de nous-mêmes. Vérité qui ne met pas seulement à l'épreuve le corps de l'étranger, mais également ce qui est incorporé dans nos principes de souveraineté.

#### Références:

- Agamben G. (1997), Homo Sacer. Le pouvoir souverain et la vie nue, Seuil, Paris.
- Aïach P. (1987), "Les inégalités sociales de santé en France", in *Les inégalités sociales de santé en France et en Grande-Bretagne*, P. Aïach, R. Carr-Hill, S. Curtis, R. Illsley eds., La Documentation française-INSERM, Paris, 17-42.
- Arendt H. (1982), *Les origines du totalitarisme. L'impérialisme*, Fayard, Paris.
- Cazein F. et al. (1995), "Connaissance du statut sérologique avant le diagnostic de sida", Bulletin épidémiologique bebdomadaire, 46, 202-203.
- Cong H.G. et al (1992), Recours aux soins et morbidité des défavorisés, CREDES, Paris.
- Couturier E.. et al. (1993), "Prévalence de l'infection à VIH chez les femmes enceintes de la région parisienne", *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, 46, 202-203.
- Desplanques G. (1990), "L'inégalité sociale devant la mort", in *Mortalité et causes de décès en France*, M.H. Bouvier-Colle, J. Vallin, F. Hatton éds, Doin-INSERM, Paris, 257-287.
- Fassin D. (1997), "La santé en souffrance", in *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, D. Fassin, A. Morice, C. Quiminal eds., La Découverte, Paris, 107-123.
- Fassin D. (1998a), "Peut-on étudier la santé des étrangers et des immigrés", Plein Droit, 38, 29-35.
- Fassin D. (1998b), "Politique des corps et gouvernement des villes", in *Les figures urbaines de la santé publique. Enquête sur des expériences locales*, D. Fassin éd., La Découverte. Paris, 7-46.

- Fassin D. (1999), "L'ethnopsychiatrie et ses réseaux. L'influence qui grandit", *Annales. Economie, Sciences Sociales*, sous presse.
- Foucault M. (1976), Histoire de la sexualité. La volonté de savoir, Gallimard, Paris.
- Fox R. (1995), "Medical Humanitarianism and Human Rights", *Social Science and Medicine*, 41 (12), 1607-1616.
- Haour-Knipe M., Rector R. eds. (1996), Crossing Borders. Migration, Ethnicity and AIDS, Taylor and Francis, Londres.
- Haut Comité de la Santé Publique (1998), *La santé* en France, Rapport général, La Documentation française, Paris.
- Haut Conseil à l'Intégration (1998), Lutte contre les discriminations, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, Paris.
- Jougla E. (1994), "Sources d'information et indicateurs disponibles", in Actes des Journées d'Etudes Santé, précarité et exclusion sociale, Observatoire de la précarité, Montpellier, 89-93.
- Massé R.(1995), *Culture et santé publique*, Gaétan Morin, Montréal.
- McCord C., Freeman H.P. (1990), "Excess Mortality in Harlem", *The New England Journal of Medicine*, 322 (3), 173-177.
- Mizrahi A., Mizrahi A. (1994), État de santé, vieillissement relatif et variables sociodémographiques, CREDES, Paris.
- Mizrahi A. et al. (1993), Accès aux soins et état de santé des populations immigrées en France, CREDES, Paris.
- Noiriel G. (1986), "L'immigration en France, une histoire en friche", *Annales esc*, 4, 751-769.
- Williams D.R., Collins C. (1995), "US Socioeconomic and Racial Differences in Health: Patterns and Explanations", Annual Review of Sociology, 21, 349-386.

# L'accueil des étudiants étrangers en France : politiques et enjeux actuels

VICTOR BORGOGNO & JOCELYNE STREIFF-FÉNART

SOLIIS-URMIS, CNRS/Université de Nice-Sophia Antipolis

C étte communication présente quelques déléments d'une recherche collective sur les migrations étudiantes saisies sous leurs différents aspects (analyse statistique des flux, études des politiques des pays d'origine et d'accueil, modes de vie et projets des étudiants étrangers). Nous nous attachons ici aux aspects proprement politiques de cette question dans le cas français.

L'ordre suivi dans cette présentation est chronologique, il permet de périodiser la mise en œuvre des politiques et d'identifier des moments-clé où se marquent des ruptures de représentations : les années 70, l'arrivée de la gauche au pouvoir, les lois Pasqua, le rapport Weil. Mais au-delà de ce découpage, nous avons essayé de cerner les enjeux spécifiques de la migration étudiante dans la période contemporaine, tels qu'ils se sont dessinés à la fois en regard de l'évolution des enjeux liés à la question migratoire, notamment dans le contexte de l'UE, et d'autre part en référence aux profondes transformations des systèmes de formation supérieure qui nous paraissent marquer la période actuelle.

## LE CONTEXTE DE LA DÉCOLONISATION : ZONES D'INFLUENCE ET FORMATION DES ÉLITES

Durant toute la période des années 60, la question des étudiants étrangers, dont la majorité provient des pays récemment décolonisés, est essentiellement abordée dans la perspective générale de la coopération au sens d'aide au développement. De cette forme d'aide, on espère les effets traditionnellement attendus de la formation des futures « élites » des pays en voie de développement : renforcement de la position de la francophonie dans les échanges internationaux; maintien de la zone d'influence française dans le

Tiers-Monde (Afrique noire et Maghreb), ouverture de débouchés pour les produits de l'industrie française.

L'accueil des étudiants étrangers est célébré dans les discours officiels français comme un élément de la politique de prestige de la France, manifestant à la fois ses valeurs de générosité et d'ouverture et l'influence de sa culture dans le monde. De façon générale, la présence en France des étudiants étrangers est appréciée de façon très positive. Elle est tenue pour un indice de l'attractivité des universités françaises. Ils sont selon une formulation typique de l'époque « ceux qui viennent en France assoiffés de connaissances et pleins d'admiration pour la culture française », et contribuent de ce fait au prestige et au renom de ses universités. Dans le contexte des aprèsindépendances où le devenir politique et économique des pays anciennement colonisés polarise l'attention, les étudiants étrangers sont définis avant tout par leur statut d'intellectuels et le rôle majeur que ce statut leur confère dans le développement de leur pays. Les articles de presse qui leur sont consacrés les situent comme des acteurs politiques potentiels de façon positive ou négative selon qu'on voit en eux les futures élites qui contribueront à l'édification nationale de leurs pays ou des agitateurs politiques. Même lorsque la question des prolongations de séjour et des non retours est évoquée (par exemple dans un article du Monde sur les étudiants d'Afrique noire en 1964), ce n'est pas, comme ce sera le cas ultérieurement, pour poser le problème de leur maintien "illégitime" en France, mais comme un révélateur des problèmes politiques des régimes post-coloniaux (absence de démocratie, déception et inquiétude des intellectuels).

Au point de vue réglementaire, cette ouverture va de pair avec des conditions d'ac-

cueil particulièrement libérales : l'inscription dans une université française, qui n'est soumise qu'à la seule attestation de diplôme, donne droit à l'obtention d'une carte de séjour temporaire renouvelable. Ces dispositions libérales s'accompagnent de la reconnaissance — tacite — de la liberté d'établissement dans le pays d'accueil à l'issue des études, ce qui n'est pas sans susciter un débat destiné à devenir récurrent sur les dommages causés aux pays d'origine par cette forme d' « exode des cerveaux ».

#### LE TOURNANT DES ANNÉES 70

Dominante jusqu'à la fin des années 60, cette vision positive des étudiants étrangers va considérablement s'altérer au cours des années 70 sous l'effet de différents facteurs. Le premier de ces facteurs est la crise économique consécutive au choc pétrolier de 1973. Celle-ci aura pour conséquence la suspension de l'immigration de travail dans le contexte d'une remise en cause des valeurs de la coopération et de l'aide au développement.

Cette rupture intervient au moment où les caractéristiques de la migration étudiante apparaissent elles-mêmes profondément modifiées. Changement quantitatif d'abord : entre 1964 et 1978 le nombre de ces étudiants est passé de 26 000 à 108 000 (ils représentent alors environ 12% de la population estudiantine globale). Changement qualitatif ensuite: constitués autrefois par le fleuron des lycéens formés la plupart du temps dans les lycées français des pays d'origine et par les enfants des privilégiés des régimes en place, les flux sont formés désormais d'étudiants qui arrivent en masse, non pas sous la forme d'une élite triée sur le volet, mais comme une véritable immigration étudiante produite par la croissance rapide de la demande d'enseignement supérieur dans les pays du tiers-monde à laquelle ces derniers parviennent difficilement à faire face. Sous l'effet de ce processus de massification rapide, la plupart des pays d'origine (comme l'Algérie, le Maroc ou la Tunisie) mettent en place des procédures sélectives d'admission à l'enseignement supérieur dans un contexte marqué par des mouvements de revendication étudiante fortement politisés<sup>2</sup>.

Ces changements vont avoir pour conséquence une brutale réorientation de la politique universitaire dont les grandes lignes sont tracées en 1974 par un rapport de la conférence des Présidents d'Université, le rapport Dischamps. Ce texte souligne pour la première fois les problèmes désormais posés par l'accueil des étudiants étrangers dont le nombre ne cesse de croître. Il préconise de mener à l'avenir une politique sélective consistant à donner la priorité aux étudiants en provenance de la CEE et des grands pays à technologie avancée (avec lesquels il est possible d'obtenir la « réciprocité des avantages ») et à restreindre l'accueil des étudiants du tiers-monde. On voit ainsi apparaître au grand jour pour la première fois une distinction qui ne cessera de s'affirmer : elle oppose la migration des étudiants du Sud à la migration des étudiants du Nord. Les premiers cessent d'apparaître comme participant du rayonnement des Universités françaises à l'étranger, mais font soudain figure de menace contre son prestige. Ils s'identifient à une charge sans contrepartie pour les Universités. Une charge en termes d'effectifs mais aussi en termes qualitatifs: leur niveau insuffisant entraverait la bonne marche des établissements.

Certaines formulations du rapport Dischamps suggèrent enfin une sorte de contamination du débat proprement universitaire sur ces étudiants étrangers par le « problème de l'immigration » tel qu'il commence à apparaître dans la société française<sup>3</sup>. Ainsi en va-t-il de la recommandation d'une répartition équilibrée de ces étudiants sur le territoire national avec instauration d'un quota par université. Celle-ci fait clairement écho à la thématique du « seuil de tolérance » appliquée au logement des travailleurs immigrés qui commence alors à se répandre avec insistance.

La question se pose alors de savoir si, au sein de la politique générale d'arrêt de l'immigration, la migration étudiante va être traitée comme un cas distinct de l'immigration relevant d'autres critères d'appréciation et de gestion. Les dispositions prises montrent qu'il n'en est rien. À la délégitimation universitaire tendancielle que nous avons notée va correspondre une attention accrue et quasi exclusive aux risques migratoires qu'elle comporterait eu égard au fait qu'elle constitue un des rares flux demeurés officiellement autorisés.

Dès 1974, des règles sont édictées (accord préalable des Universités, contrôle des connaissances en français) qui constituent une première ébauche de l'ensemble du dispositif mis en place dans les années suivantes. Mais le corps principal des règles et des principes désormais applicables à l'admission de ces étudiants (sur le territoire et dans les Universités) apparaît dans deux « célèbres » textes : la circulaire Bonnet (décembre 1977) et le décret Imbert (décembre 1979).

La circulaire Bonnet vise explicitement l'objectif « d'aboutir à une diminution du nombre d'étudiants étrangers inscrits en premier cycle ». Elle instaure un visa de long séjour délivré sous conditions (pré-inscription, attestation de ressources — entre 8 et 9 000 francs). Elle impose le retour au pays en cas d'échecs répétés aux examens. Elle prescrit aux préfets de refuser le renouvellement de la carte de séjour s'il apparaît que l'inscription n'est qu'un prétexte pour se maintenir en

France. Enfin, et c'est là le plus important peutêtre, elle impose le retour au pays à la fin des études.

Le décret Imbert instaure la procédure de pré-inscription pour les « primo-candidats » et impose un test linguistique destiné à vérifier la connaissance de la langue française (applicable aux étudiants déjà présents sur le territoire...). Il prévoit la création d'une commission nationale tripartite — ministère des Affaires étrangères, de la Coopération, des Universités — chargée de vérifier les dossiers d'inscription et de répartir les étudiants dans les différentes Universités, dessaisissant ainsi ces dernières de leurs prérogatives traditionnelles.

Ces décisions sont prises dans un contexte marqué par de violentes mises en cause verbales des étudiants étrangers de la part de responsables politiques du pouvoir en place et s'apparentant à une véritable stigmatisation officielle : « Les Universités françaises recueillent le trop plein du tiers-monde », déclare Alice Saunier-Séité. « Les étudiants étrangers viennent en France faire des études qui n'ont d'intérêt ni pour eux ni pour leurs pays ». Ailleurs elle parlera de ces étudiants « pratiquement illettrés » qui contribuent à « la braderie des diplômes ». Raymond Barre, alors Premier ministre, parlera de l'afflux d'étudiants étrangers dont les pays d'origine ne veulent pas : « il faut préserver l'image des Universités françaises, nous ne voulons pas qu'elles deviennent des universités dépotoirs ». Le ministre de l'Intérieur Christian Bonnet dénonce quant à lui l'activité politique des étudiants étrangers en ces termes : « Beaucoup de chefs d'État étrangers souhaitent que leurs étudiants ne viennent pas attraper la vérole politique en France ».

## LE MOUVEMENT ÉTUDIANT DE 1980 : POUR UN ESPACE DE CITOYENNETÉ ÉTUDIANTE

À partir de mars 1980, des luttes étudiantes, d'une ampleur inégalée depuis mai 68, se développent, en solidarité avec les étudiants étrangers, pour l'abrogation de ce qu'on désigne par les termes de « textes scélérats ». Au-delà des objectifs concrets qu'il se donne, ce mouvement social étudiant est porteur d'une conception globale des missions des universités et de leur rôle social :

- La revendication d'un « droit d'asile universitaire sans restriction » (pas d'examen de français mais des cours de français...) met en cause, au-delà des principes sélectifs qu'incarne le décret Imbert, toute la philosophie qui les porte et qui n'est certes pas réservée au seul cas des étudiants étrangers. Elle est soustendue par une conception de l'université dans laquelle sa mission d'éducation au service de tous, ou du plus grand nombre, l'emporte sur toute rationalisation ou instrumentalisation de type économique.

- La revendication d'une égalité de statut étudiants étrangers/étudiants nationaux vaut négation de l'inscription des clôtures de nationalité au sein du « peuple universitaire ». Une telle revendication paraît conforme aux valeurs universalistes qui sont par tradition la marque de l'institution universitaire, mais on ne peut ignorer qu'elle est profondément contraire aux fractures qui se mettent alors en place au sein de la société civile.

La présence de cet enjeu capital dans le conflit est démontrée, *a contrario*, par cette petite phrase, style pré-Lepéniste, de C. Bonnet : « Le rayonnement de la France ne se fera pas grâce aux étudiants étrangers qui prennent des emplois aux jeunes Français ».

La mobilisation étudiante est telle que le gouvernement est amené à revenir sur certaines dispositions, celle notamment prévoyant le non-renouvellement de la carte de séjour pour échec au DEUG au bout de trois ans. Mais pour l'essentiel l'ensemble législatif demeure en l'état (il en est ainsi notamment de l'obligation du retour après études), comme demeurent intacts, malgré les luttes étudiantes, les principes qui les sous-tendent et qui vont orienter durablement la politique d'accueil de ces étudiants.

Le mouvement étudiant de 1980 est donc remarquable à double titre : par la nature de ses revendications qui inscrivent le soutien aux étudiants étrangers dans la défense des conceptions universalistes de l'Université, et par son échec qui intervient précisément dans une période où se fait jour une évolution qui tend à pénaliser encore un peu plus les étudiants étrangers originaires du Sud.

Dès le début des années 80 en effet, la conception classique de la coopération Nord/Sud s'inscrivant dans une logique de clientélisme soutenue par une éthique de la solidarité avec les pays du Tiers-Monde, commence à être battue en brèche par une nouvelle conception des échanges universitaires internationaux qui les inscrit dans une logique du marché de la formation et de l'emploi hautement qualifié, restreinte aux pays développés. Cette nouvelle conception de la coopération qui met en avant l'équivalence des valeurs, la réciprocité des échanges et la compétitivité, conduit à en redéfinir à la fois les partenaires, les modalités et les fondements éthiques.

L'échange se situe prioritairement désormais entre les universités européennes, invitées à regrouper leurs forces de façon à créer des « centres d'excellence européens » sus-

ceptibles de résister à la concurrence des États-Unis et du Japon. La formation des étudiants étrangers est située dans ce cadre comme l'enjeu d'une compétition internationale, et définie en termes de marchés à gagner. La recomposition de la migration étudiante autour du modèle du marché, basé sur l'échange réciproque entre partenaires égaux, entre évidemment en concurrence avec la logique traditionnelle de la coopération conçue comme transfert de connaissances du Nord vers le Sud. Perceptible dès cette période, cette réorientation ne fera que se confirmer par la suite. Dix ans plus tard le rapport du comité national d'évaluation portera au compte des « faiblesses préoccupantes » du système universitaire français, la forte représentation des étudiants en provenance des pays d'Afrique et d'Asie, et symétriquement, la faible part des étudiants en provenance d'Europe et d'Amérique.

### LA GAUCHE ET LES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS: UNE ACTION AMBIGUË

L'arrivée des socialistes au pouvoir en 1981 se marque par un changement sensible dans les discours qui rétablit une représentation officielle positive de l'accueil des étudiants étrangers (« la France est heureuse de les recevoir... », « ils ne seront jamais assez nombreux... »). Dans les faits, certaines des orientations restrictives du gouvernement précédent sont maintenues : pré-inscription, nécessité d'obtenir un visa de long séjour, test linguistique. Cette volonté de maintenir un contrôle rigoureux sur les flux étudiants va encore s'accentuer après l'élection de Dreux (mars 83). On voit alors réaffirmé avec force le souci de veiller à ce que cette migration ne se transforme pas en moyen de contourner l'interdiction de l'immigration de travail en raison

de la crise économique et de l'aggravation du chômage. Entrent notamment dans les mesures allant dans ce sens, l'interdiction de travailler au cours de la première année d'études et la fixation d'un plancher de ressources mensuel de 1 800 francs. En 1985 un projet de circulaire de Joxe (qui sera retiré sous les protestations) envisage de rétablir la nécessité de justifier de la réalité des études et d'en confier le contrôle aux préfectures.

Les décisions favorables aux étudiants étrangers ne sont cependant pas absentes. On peut citer notamment la suppression de la commission nationale d'inscription qui rétablit les prérogatives de l'Université. Mais le changement positif majeur pour les étudiants étrangers ne résulte pas d'une mesure qui les vise spécifiquement, il réside dans les conséquences que va avoir pour eux la disposition législative la plus importante concernant l'immigration adoptée au cours de cette période : l'instauration de la carte de résident de dix ans, qui revient à reconnaître un droit à la résidence durable créé par le séjour prolongé luimême, selon une logique qui voit le juridique s'enraciner dans le sociologique.

Or, le Conseil d'État ayant annulé en 1981 la disposition de la circulaire Bonnet imposant le retour à la fin des études, rien ne s'oppose à ce que les étudiants étrangers bénéficient euxmêmes de ce nouveau droit. S'il est vrai comme l'a écrit D. Lochack', que cette carte de résident privilégié a pour effet de conférer pour la première fois à l'immigration le statut de composante de la société française, il paraît important de souligner que les étudiants étrangers se voient alors reconnaître au moins une vocation à prendre place parmi cette composante nouvelle, et à bénéficier de la forme particulière d'intégration qui s'y dessine.

La première cohabitation, de 86 à 88, voit la promulgation de la première « loi Pasqua »

et surtout le rétablissement du visa d'entrée pour les ressortissants des pays qui en étaient jusqu'alors dispensés. Après le retour des socialistes au pouvoir, il faudra attendre la loi Joxe du printemps 89 pour que soit modifié le premier dispositif Pasqua. Certaines des mesures qui sont adoptées marquent une rupture positive avec la législation précédente. Il en est ainsi du retour aux conditions de 81 et 84 pour l'attribution de plein droit de la carte de résident (et la protection contre l'expulsion). Mais dans l'ensemble on voit plutôt se confirmer la tendance au durcissement observée en 1984. Et c'est notamment le cas pour les étudiants étrangers. La crainte quasi obsessionnelle que la migration pour études ne constitue un moyen pour certains de contourner l'interdiction de l'immigration de travail conduit le gouvernement à mettre cette fois à exécution le projet Joxe retiré en 1984. La circulaire Marchand de 1991 va ainsi recommander aux préfets de subordonner le renouvellement de la carte de séjour étudiant à la présentation de documents attestant de l'inscription aux examens et mentionnant les résultats obtenus.

## DES LOIS PASQUA AUX LOIS CHEVÈNEMENT: RUPTURES ET CONTINUITÉS

La période qui s'ouvre avec le retour de la droite au pouvoir en 1993 va marquer un moment particulièrement important dans l'histoire des politiques d'accueil des étudiants étrangers.

On peut dire, en bref, que la loi Pasqua pose le principe d'une distinction absolue entre la migration étudiante — qui doit demeurer temporaire et s'achever par un retour — et l'immigration en général : l'article 14 de la loi stipule que la carte de résident n'est plus déli-

vrée de plein droit à l'étranger qui est en situation régulière depuis plus de dix ans lorsqu'il a été titulaire pendant toute cette période d'une carte de séjour portant la mention "étudiant". L'article 17 exclut les étudiants du champ d'application de la protection contre l'expulsion (durée de séjour de dix ans minimum). Cet article a été approuvé par le Conseil Constitutionnel au motif « qu'au regard de leurs attaches avec la France, les étrangers qui n'ont résidé sur le territoire français que pour y effectuer des études ne sont pas dans la même situation que ceux qui y ont résidé pendant la même durée pour d'autres motifs »

Les étudiants étrangers se voient ainsi exclus du droit à l'intégration ouvert par l'ancienneté du séjour et symbolisée par la carte de résident de dix ans. Le droit au regroupement familial lui-même leur est étroitement mesuré. Dans la première mouture du texte de loi, les étudiants se trouvaient purement et simplement privés de ce droit. Cet alinéa avant été déclaré contraire à la constitution par le Conseil Constitutionnel, la circulaire d'application relative au regroupement familial appelle néanmoins à la vigilance administrative et précise : « Si les étudiants ne sauraient par principe être écartés, vous vérifierez qu'un étudiant dispose de ressources suffisantes et stables ».

Pour que puisse s'exercer ce traitement discriminatoire à leur égard, il a fallu que ces étudiants aient été au préalable constitués en immigrés. Or à l'évidence, les étudiants immigrés ne sont pas n'importe quels étudiants étrangers. En fait les dispositions de la loi Pasqua sur les étudiants ne se comprennent que par rapport aux seuls étudiants étrangers appartenant à des populations qui présentent « un risque migratoire ». C'est ce qui apparaît explicitement dans cette réponse du Ministère

des affaires étrangères d'alors : « cependant, pour faciliter et encourager la venue et la formation de jeunes étrangers en France, des assouplissements ont été prévus en faveur des ressortissants de pays ne présentant pas de risque migratoire ».

Par rapport aux lois Pasqua, les dispositions de la loi Chevènement, et les propositions du rapport Weil qui l'ont préparée, constituent à certains égards, un changement net d'orientation. En ceci d'abord que les étudiants vont être nettement différenciés des migrants de travail, mais cette fois dans une logique de discrimination positive, pour constituer avec d'autres catégories — que l'on peut estimer relever des concepts anglosaxons de *skilled* ou *high skilled migration* (les cadres, les hommes d'affaire, les artistes, les chercheurs) — la cible de mesures d'accueil privilégiées : facilités d'obtention de visa, traitement spécifique (guichets séparés).

Ce rétablissement d'une vision positive de l'accueil des étudiants étrangers, même s'il emprunte à l'ancienne rhétorique de la francophonie (« le rayonnement de la France », « le prestige de la langue et de la culture française dans le monde », etc.), n'est en aucun cas un retour à l'ancienne logique de coopération qui prévalait jusqu'au tournant des années 70. Il traduit plutôt le changement des enjeux liés aux migrations étudiantes. Depuis les années 80, on l'a vu, c'est une logique économique - voire une logique de marchandisation — qui tend à s'imposer dans le domaine de la coopération universitaire internationale : la « matière grise » est devenue un marché mondial estimé à 130 milliards de francs. De ce point de vue, le ton de la partie du rapport Weil consacrée aux étudiants et chercheurs étrangers tranche sur le reste du rapport par sa tonalité offensive. Il s'agit moins désormais de rayonnement que de

compétition. Une compétition dans laquelle les concurrents emblématiques que sont « les Anglo-saxons » sont évoqués pratiquement à toutes les pages.

Tout se passe comme si la politique à l'égard des étudiants étrangers était dès lors orientée par la nécessité de faire co-exister deux objectifs difficilement conciliables : tenir son rang sur le marché de la formation, ce qui implique une politique d'attraction active à l'égard des étudiants étrangers, et maintenir une politique de fermeture rigoureuse à l'égard des formes d'immigration « indésirables ». Tout gain dans un domaine risquant de se traduire par une perte dans l'autre. C'est exactement ce à quoi l'on a assisté au cours de la période récente où c'est le deuxième objectif qui a largement dominé les politiques. La politique restrictive et la réglementation tatillonne mises en place à partir des années 80, et surtout à partir des lois Pasqua de 93 ont conduit à une nette diminution du nombre des étudiants étrangers (139 500 (10%) en 94; 122 000 (8,5%) en 1997). La baisse des effectifs est alors apparue comme un signe du déclin des universités françaises nécessitant une politique vigoureuse de reconquête des parts du marché. C'est d'ailleurs cette prise de conscience des risques de marginalisation de la France dans le marché mondial de la formation entraînés par l'obsession du « risque migratoire », qui motive explicitement les dispositions proposées par P. Weil à l'égard des étudiants étrangers : « Dans le même temps où (la France) prodigue des efforts considérables pour assurer à l'étranger son influence, elle réduit à néant ces efforts par les obstacles qu'elle pose à la venue des étrangers susceptibles de l'enrichir par leurs savoirs et leurs compétences ».

Ce texte constitue sans doute le document de référence en la matière. Les préoccupations

de compétitivité du marché français de la formation qu'il défend se manifestent notamment à travers la création de l'organisme Édufrance qui a pour objectif de « promouvoir à l'étranger l'offre de formation supérieure française » en s'appuyant sur « des stratégies de type commercial, comme le pratiquent déjà nos concurrents anglo-saxons ». Parmi ces stratégies figurent une série de mesures spécifiques concernant les étudiants étrangers : assouplissement des procédures de délivrance de visas et de titres de séjour, mise en place de services d'accueil spécialisés... La cible de ces mesures d'ouverture est clairement située : il s'agit d'attirer « les régions du monde affichant le plus fort potentiel de croissance comme l'Asie et l'Amérique du Sud », au détriment « des pavs appartenant à l'aire d'influence traditionnelle de la France », en clair ceux qui dans l'ancienne politique de la coopération représentaient le pré-carré africain.

Cette nouvelle politique d'ouverture et d'accueil en direction des étudiants, des professeurs et des scientifiques étrangers est toutefois difficilement conciliable avec l'obsession du « risque migratoire » jusqu'ici suscités par les flux étudiants en provenance des pays du Sud. Le rapport Weil ne manque pas de fustiger l'attitude frileuse de « refus d'accueil indifférencié » de la France et les mesures vexatoires qu'elle fait subir aux étudiants étrangers. Il n'en reste pas moins que les mesures proposées pour rompre avec cette politique « défensive » continuent de refléter l'hésitation que le rapport dénonce entre « la volonté d'accueillir les meilleurs éléments et la crainte du risque migratoire ».

D'un côté on entend maintenir le cadre réglementaire d'ensemble, désormais solidement institué, qui a pour but notamment d'empêcher toute transformation de la migration étudiante en migration d'installation durable. C'est ainsi par exemple que le principe de non-délivrance de la carte de 10 ans sur la base d'un séjour pour études est maintenu ainsi que le contrôle de la réalité des études permettant de débusquer les « faux étudiants ».

Mais d'un autre côté ce cadre réglementaire est indissociable d'un principe d'ouverture universaliste, fût-il formel et sous contrôle. Il est donc tout sauf propice à la définition d'une politique d'accueil volontariste ciblée sur les nouveaux enjeux de la coopération universitaire internationale. Il en résulte toute une série de dispositions permettant à l'État Acteur d'infléchir dans le sens visé par l'orientation politique d'ensemble, le cadre réglementaire instauré par l'État de droit".

- Il s'agit, « à l'entrée », d'agir sur le recrutement de manière à élever son niveau tant au point de vue économique qu'au point de vue culturel et scientifique. Ce qui signifie en clair favoriser un recrutement de type élitiste. Vont dans ce sens les mesures destinées à encourager la venue des bacheliers des lycées français : elles visent à retenir dans le giron de l'université française les jeunes étrangers dont on suppose qu'avant bénéficié d'un enseignement de haut niveau, ils sont les plus tentés par la concurrence anglo-saxonne. Mais lorsqu'on sait que l'admission à un lycée français coûte entre 6 000 et 17 000 francs de frais d'inscription par an, il paraît clair qu'il s'agit aussi d'un triage d'une élite sociale dont la solvabilité ne fait pas de doute. Par ailleurs les facilités administratives imposées par cette politique d'attractivité ne s'exercent pas de facon indifférenciée : elles ne concernent que les étudiants non soumis aux visas de court séjour, en clair ceux qui proviennent de pays ne présentant pas de « risque migratoire ».

- Il s'agit, « à la sortie », de retenir dans les entreprises, les Universités et les laboratoires

français les étudiants les plus performants sans pour autant lever les restrictions qui entravent la liberté d'installation pour les autres. Le constat qui est fait est que dans ce domaine, on ne peut se contenter de confier à la pratique administrative le soin d'aménager l'apparente généralité du cadre réglementaire (opposabilité de la situation de l'emploi) en faisant preuve de souplesse dans l'interprétation des textes. Il est donc préconisé de « lever l'opposabilité à la situation locale de l'emploi pour des étrangers qui présentent un intérêt commercial et technologique pour le développement de l'activité de l'entreprise ». C'est ainsi vers une réglementation officielle de ce qu'en d'autres temps on avait coutume de stigmatiser comme brain-drain que s'oriente le rapport, au mépris des problèmes posés aux pavs d'origine par cet exode de leurs meilleurs cerveaux.

Le rétablissement d'un discours globalement positif sur les étudiants étrangers et l'assouplissement des dispositions qui les concernent doivent donc être appréciés à leur juste mesure. Ils rompent certes avec les discours stigmatisants des époques antérieures, mais ils constituent, en relation avec les propositions faites par ailleurs sur le « co-développement » un dispositif ambigu qui tente de résoudre la quadrature du cercle : optimiser la ressource économique que représente désormais la marchandise « matière grise » en tenant compte de la contrainte de la limitation des flux migratoires; arriver à disputer à l'attraction des Anglo-saxons les « étudiants solvables » (ceux du monde occidental et des « pays émergents ») sans augmenter du même coup l'afflux des étudiants du Tiers-Monde ; maintenir un vivier dans lequel les entreprises pourraient puiser les « meilleurs éléments » tout en assurant les conditions de retour au pays des autres.

La rupture avec les conceptions antérieures est toutefois bien réelle. Elle réside dans l'officialisation d'une double politique qui s'appuie sur un double discours : l'un, libéral, sur la circulation des cerveaux et le marché de la formation et qui définit les étudiants désirables dans cette perspective ; l'autre, assistanciel, sur le co-développement, qui désigne des étudiants jugés moins désirables et dont on peut craindre qu'il ne soit que l'habit nouveau d'une vieille obsession : celle du retour.

#### Notes

- 1 Voir notamment : Les étudiants étrangers en France : trajectoires et devenir. Rapport de recherche SOLJIS/DPM, Tome 1 (V. Borgogno, J. Streiff-Fénart, L. Vollenweider, V. Simon) et Tome 2 (V. Borgogno et L. Vollenweider). Et sur les aspects de comparaison internationale : Notes et Travaux Sociologiques, n°2-3, notamment les articles de C. Wilpert et G. Wilpert sur l'Allemagne, de G. Campani sur l'Italie, de H. Labdelaoui sur l'Algérie, de R. Fakiolas sur la Grèce.
- 2 cf. les analyses de V. Simon in : *Les étudiants étrangers en France : trajectoires et devenir*, op. cit.
- 3 Rappelons que le début des années 70 est marqué par des luttes de travailleurs immigrés contre les dispositions restrictives qui se mettent en place (circulaires Marcellin et Fontanet), luttes auxquelles prennent part des étudiants français et étrangers dans le cadre d'un Comité de défense des travailleurs immigrés en France.
- 4 Comité national d'évaluation : *Universités : les chances de l'ouverture*. Rapport au Président de la République, La documentation Française, juin 1991.
- 5 « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », in *Les lois de l'inbospitalité* (sous la dir. de D. Fassin, A. Morice et C. Quiminal, La Découverte/Essais. 1997.
- 6 Il est important de noter que cette population inclut les enfants d'immigrés ayant conservé la nationalité de leurs parents. Si l'on s'en tient aux seuls véritables étudiants étrangers, à savoir ceux venus en France pour y effectuer des études universitaires, la baisse des effectifs est encore plus marquée : 110 000 en 1984 ; 96 500 en 1993 ; 54 000 en 1997 (selon les données présentées in : *Les étudiants étrangers en France, trajectoires et devenir*, tome 2, op. cit.)
- 7 Selon une distinction que nous reprenons à l'auteur du rapport lui-même : P. Weil, *La France et ses étrangers*, Gallimard (folio actuel), 1991, p. 91.

Chercheurs et mouvement social:
une lecture des politiques migratoires des vingt dernières années en France

CATHERINE QUIMINAL

Professeure à l'Université Paris 7 (URMIS)

TI s'agit ici de rendre compte d'un projet col-Lectif né d'une situation ouverte par le mouvement des sans papiers qui a donné lieu à un séminaire regroupant des chercheurs de plusieurs disciplines et à la publication d'un ouvrage : « Les lois de l'inhospitalité... ». Notre préoccupation commune peut se résumer ainsi: en quoi un mouvement social peutil avoir une valeur critique y compris concernant nos propres recherches et inversement comment nos recherches concernant l'immigration et les relations inter-ethniques peuvent-elles contribuer à rendre moins déplacé, obscur, ethniste, bref plus démocratique, un débat qui d'ordinaire n'a lieu qu'entre « politiques » et toujours sur un fond électoraliste, de réalisme figé, d'ordre indépassable ? Un débat n'aboutit pas toujours à une solution, l'absence de débats, le refus de prendre en compte un certain nombre de connaissances accumulées ou de comprendre ce qu'exprime le mouvement social, conduit de manière récurrente à l'inefficacité des politiques et à l'accentuation nécessaire de leur dimension répressive.

Nous faisions le pari qu'à croiser les interrogations des chercheurs et les interpellations des acteurs un pas pouvait être franchi dans la lecture, la compréhension voire l'élaboration de certains principes pouvant orienter les politiques migratoires. Ce faisant nous tentions également de définir non pas l'engagement citoyen de chacun d'entre nous, mais l'engagement du chercheur en tant qu'il participe à la fabrication de la société.

Au-delà de son aspect dénonciateur qui correspond à la situation dans laquelle se trouvent aujourd'hui de nombreux migrants du fait de la législation, l'expression « Les lois de l'inhospitalité » renvoie à ce qui devrait être au fondement des politiques à l'égard des étrangers : l'hospitalité, c'est-à-dire la recon-

naissance de l'égalité comme principe de la relation à l'autre.

C'est à travers le prisme de ce principe constitutif des sciences sociales que nous avons tenté de rendre compte conjointement des politiques migratoires de ces vingt dernières années en France et de leurs effets dans la vie quotidienne des migrants.

L'appartenance des chercheurs à des disciplines différentes nous est apparue comme fondamentale à plusieurs titres. Chaque stéréotype dont sont affublés les migrants, chacun des maux dont ils sont rendus responsables, renvoie à — et s'appuie sur — des savoirs différents : le nombre et l'invasion pour les statistiques, la clandestinité et l'illégalité pour le droit, le chômage pour l'économie, la délinquance pour la sociologie, la distance culturelle pour l'ethnologie... Chaque « évidence » est étavée sur des pseudo-savoirs. Apprécier, réfuter la validité des arguments invoqués tantôt juridiques tantôt sociologiques, économiques ou historiques mis en avant pour fonder un discours d'autorité exigeait, dans un souci de rigueur, le concours de multiples compétences.

Quelques mots doivent ici être dit à propos d'un absent qui aurait dû figurer au sommaire de cet ouvrage, Abdelmalek Sayad. Sa contribution devait s'intituler « Sans papiers, sans nation et sans État » ou « L'espace européen du droit des immigrés ». Sa perte pèse sur l'ensemble des recherches concernant les migrants, elle pèse aussi sur la réalisation de l'ouvrage dont il est ici question, notamment la dernière partie « Les frontières de la démocratie<sup>1</sup> ».

### Une législation qui alimente la xénophobie

Une première interrogation est née de la mise en rapport du foisonnement des textes

législatifs concernant les étrangers et de la demande de régularisation faite par le mouvement des sans papiers. Le déploiement juridique des vingt dernières années en la matière se solde par la production d'illégaux : femmes, étudiants, jeunes ou plus âgés ayant perdu leur emploi. Il dessine finalement une nouvelle figure de l'immigré, clandestin, chômeur, délinquant et c'est aussi ce stigmate, ce déni d'existence que refusent les sans papiers. Une certaine importance a été donnée aux dispositifs juridiques qui, s'ils n'expliquent pas à eux seuls les politiques migratoires, sont néanmoins directement subordonnés à des considérations qui reflètent bien les buts et les moyens des gouvernants, les aléas des conjonctures politiques et les variations de l'opinion publique. Si le rappel du droit est important, l'appréciation de ses enjeux et des conséquences de l'application des textes dans la vie quotidienne des étrangers est également nécessaire. Décrets-lois de 1938, ordonnance de 1945, législation actuelle, attestent d'une certaine continuité dont les variations plus ou moins libérales se font au regard de la conjoncture économique et politique, contrôle et répression en sont les éléments permanents et centraux. Après la décision prise en 1974 de suspendre l'immigration économique, la législation concernant les étrangers est prise dans une contradiction entre la volonté de réduire drastiquement les flux et la spécificité de mesures visant à protéger le travail, la jeunesse ou la famille considérée, à tort ou à raison. comme un élément primordial d'intégration (on sait par ailleurs que la famille est un privilège dont la réalisation dépend de conditions économiques et sociales inégalement respectées). Cette contradiction risque de faire perdre au droit sa dimension normative pour tous au profit d'exigences instrumentales ou opérationnelles. Autour du statut juridique se

noue le rapport de l'étranger avec la terre d'accueil, ses liens avec le milieu professionnel, ses relations familiales, amicales « citoyennes ». Mais le droit ne doit pas masquer la part considérable de non droits, ne serait-ce que ceux attenants à la citoyenneté ou l'infra droit de certaines pratiques administratives. Il peut être un instrument d'intégration ou inversement d'installation dans la marginalité.

### L'HOSPITALITÉ PUBLIQUE UNE UTOPIE ?

L'étude des processus de renoncement à l'hospitalité publique « universaliste » durant la période révolutionnaire en France est à cet égard édifiante.

Sous la législative, l'idéologie universaliste préside à l'accueil des étrangers. Les citovens sont avant tout des hommes. la loi nationale n'est pas faite pour nommer la frontière mais pour garantir la loi universelle. « Mais aucun danger ne pourra lui (la France) faire oublier que le sol de la France appartient tout entier à la liberté et que la loi de l'égalité y doit être universelle ». Condorcet cité par S. Wahnich dans l'ouvrage dont nous parlons. L'hospitalité républicaine est alors une valeur forte, fondatrice qui inclut une pratique d'accueil sur la base de l'égalité, même en temps de guerre. Cette conception généreuse de la citovenneté ne dure pas. L'hospitalité face aux risques invoqués de trahison devient une hospitalité civique en ce sens que des citovens français doivent se porter garants des étrangers. Elle devient un code de la relation inégale. En tant que valeur publique nationale, elle restait suffisamment abstraite pour ne pas induire l'inégalité. Dès lors que l'hôte accueilli dépend des hôtes accueillant, la relation devient une relation de dépendance. Au nom d'un certain réalisme - la situation de guerre -, on

renonce à ce qui aurait pu être le fondement d'une citoyenneté non déterminée par les origines nationales. Un traître français est-il moins dangereux qu'un traître étranger ? N'existe-t-il pas des lois pour les traiter indistinctement, des lois propres à défendre la République ? La différence de traitement légale désigne l'étranger de l'intérieur comme ennemi potentiel, elle alimente la peur de l'autre, la suspicion à son égard. Un des effets pratiques d'un traitement inégalitaire est la xénophobie.

Aujourd'hui, l'hospitalité publique, bien loin d'être, comme l'entrevoyait certains révolutionnaires de 1789, un mode politique de vivre la rencontre avec l'étranger, est devenue un acte de charité publique, la France accueille la misère, pas toute. La possibilité de fonder des rapports entre nationaux et étrangers qui soient des rapports entre égaux est considérée au mieux comme une utopie. L'étranger est, comme de manière récurrente en période de crise, perçu comme un danger.

## L'IMMIGRÉ COMME CONCURRENT : UNE HYPOTHÈSE DISCUTABLE

Le thème central qui structure l'argumentation économiciste est celui de la concurrence entre les autochtones et les immigrés. Or, la question de savoir s'il y a vraiment concurrence entre nationaux et étrangers mérite d'être posée. La thèse selon laquelle, dans un régime marqué par la segmentation et la hiérarchisation du marché du travail, il n'y a pas de concurrence réelle entre les nationaux, les immigrés légaux ou illégaux et désormais les pays à bas salaires, a pour elle de nombreux arguments. S'il est vrai que la stratification du salariat entretient ceux qui sont en haut de l'échelle dans la peur que la suppression brutale des discriminations juridiques se

ferait à leur détriment par un effet de concurrence qui les ferait redescendre au bas de cette même échelle, ne faut-il pas interroger les fondements de cette appréhension.

Elle repose sur deux postulats. Le premier, de nature culturaliste, suppose que les « gens d'en bas » ont un niveau d'aspiration économique plus faible ou une moindre maturité politique, surtout quand ils viennent de pays sous développés et donc ralentiraient la mobilité. L'étranger est alors construit en acteur idéologique négatif (G. Althabe, 1987) ce qui n'est en rien démontré par l' Histoire.

Le second postulat ne retient de la suppression des barrières segmentaires dans le marché du travail que l'augmentation du nombre de postulants à un emploi en oubliant le poids contractuel que gagneraient ainsi les salariés grâce à l'augmentation de leur pouvoir de fuite hors des postes de travail socialement rejetés et du travail dépendant. Deux exemples tirés de l'histoire des USA sont à cet égard des plus convaincants. La liquidation de l'immigration sous contrat (1885) qui s'imposa face à l'impasse de l'intolérance, des émeutes et des meurtres et l'aménagement du système migratoire sur une base quasi constitutionnelle où l'ouverture était la règle, où le migrant, une fois rentré aux USA, était libre comme n'importe quel autre salarié américain, n'eurent aucun effet dépressif sur les salaires ouvriers.

En revanche, le système de Jim Crow (on appelle ainsi aux États-Unis les lois de ségrégation, la déchéance des Noirs de leurs droits civiques retrouvés seulement en 1965) ouvrit la voie à une infériorisation durable des salaires, des conditions de vie et d'éducation des descendants des anciens esclaves transformés en minorités ethniques.

Un débat argumenté sur cette question de la concurrence entre autochtones et étrangers sur le marché du travail n'apparaît pas comme superflu.

#### EMPLOI ILLÉGAL ET IMMIGRÉS

Par ailleurs, toujours en ce qui concerne le travail, un certain nombre de vérités doivent être rétablies afin d'éviter les glissements politiciens manipulateurs des opinions. Par exemple, lorsqu'il s'agit du travail illégal. l'équation entre travail au noir = clandestin = immigré est tout simplement frauduleuse. Les étrangers sont moins de 10% dans le secteur du travail illégal. Il convient de mettre en évidence la diversité des procédés : emploi d'étrangers sans titre de séjour, travail dissimulé. sous-traitances en cascade, faux intérim, stages, pour comprendre à qui en incombe la responsabilité et les bénéfices. Les clés de l'analyse sont à chercher, non dans la présence d'une main d'œuvre précaire juridiquement et exploitable économiquement, mais dans le système de dérégulation et de précarisation, d'atomisation de l'ensemble des salariés. Ce n'est pas le « clandestin » qui devrait nourrir les peurs, mais le délitement du rapport de force qui fait partie du système de travail aujourd'hui. Pour être comprises, les pratiques illégales d'embauche doivent être placées au regard des logiques économiques dominantes et non imputées aux étrangers. Sous des formes qui varient en fonction des normes sociales et des rapports de force politiques la logique de la dérégulation ne se fixe à ellemême aucune limite aux formes toujours plus précaires d'emploi, préjudiciables avant tout à ceux qui sont privés de droits. La confusion entre irrégularité administrative de certains étrangers et les illégalités dont se rendent coupables les employeurs ne sert que la dérégulation. Elle entretient en outre la xénophobie. En effet, elle contribue à la construction d'une

nouvelle figure de l'immigré qui n'est plus comme dans les années soixante : jeune, de sexe masculin, non qualifié, force de travail bon marché, mobile, conviée pour un temps, mais : clandestin, assisté, cause du chômage, des dérégulations, de l'appauvrissement et de la marginalisation d'un nombre de plus en plus grand de gens.

Cette nouvelle figure qui justifie des politiques axées principalement sur le contrôle et la suspicion, renforce le consensus autour de l'idée qu'il faut se défendre contre une éventuelle invasion des étrangers, qu'il faut « fermer des frontières », autre expression légitimant la peur, alors même qu'à proprement parler la décision porte sur la suspension de l'immigration économique. Elle réintroduit une fois encore la distinction entre les bons et les mauvais immigrés, et les dérives racistes qu'elle autorise. Il est dès lors logique que des deux volets reconnus comme constituant les politiques migratoires - contrôle des flux et gestion des hommes — le premier domine le second. C'est particulièrement frappant sur deux points : le regroupement familial et la politique dite de co-développement.

## POLITIQUES SOCIALES OU LOGIQUES DE L'EXCLUSION

En ce qui concerne le regroupement familial dont le droit, après avoir été suspendu, n'a été reconnu que grâce à une forte pression sociale et à la nécessité de se conformer aux règles du droit international, le souci des politiques porte plus sur la manière de limiter les entrées sous ce chef notamment celles des plus démunis (cf. les conditions de revenu et de logement exigées) que sur les possibilités d'assurer aux familles les conditions juridiques et sociales nécessaires pour que soit respecter ce droit de vivre en famille. On assiste ainsi à

une extension des phénomènes de marginalisation et de précarisation juridiques aux femmes et aux enfants. La mise hors la loi, et par conséquent hors du monde commun, des citoyens des plus démunis est ressentie comme un déni d'existence. Alors que la venue des femmes pourrait être envisagée comme une possibilité d'améliorer les conditions de vie de l'ensemble de la famille, leur présence illégale engendre la peur de sortir de chez elles, la perte de leur mobilité, réduit leur capacité d'initiative et les installe dans une dépendance accrue vis-à-vis de leur mari, un isolement forcé. Le phénomène de l'irrégularité qui est structurellement lié à l'immigration prend aujourd'hui une dimension familiale.

Au sein d'une même famille, les statuts juridiques peuvent être très diversifiés : deux parents réguliers, certains enfants français, d'autres illégaux ou sans statut. On assiste à la production de formes familiales de la marginalité et de la précarité juridique. Le plus souvent, l'irrégulier a des attaches familiales en France, parfois des racines ou une progéniture. Il existe également dans de nombreux cas un décalage entre une intégration sociale et professionnelle. Une situation administrative fragilisée est source de fraude et de malheur : certains dissimulent leur statut juridique pour trouver un emploi, des femmes accouchent sous un faux nom. Il est interdit à tous de retourner temporairement dans leur pays. Au sein des communautés, si décriées et pourtant recours nécessaire pour faire face à bien des situations de détresse, une division s'instaure entre réguliers et irréguliers. Il y a ceux qui ont réussi et ceux qui ont échoué. Injonction est faite aux derniers par les premiers de rester invisibles, de ne pas circuler, la parole leur est refusée, les loisirs prohibés.

Cette violence, ce déni d'existence qui repose sur la distinction entre les bons et les

mauvais immigrés va pourtant s'exercer par le truchement d'un glissement entre légalité et légitimité sur l'ensemble des migrants d'autant plus qu'on passe facilement d'un statut à l'autre.

### LA NOUVELLE ÉCONOMIE DE LA LÉGITIMITÉ

Grâce à un déplacement opéré de plus en plus fréquemment on abandonne le terrain de la légalité pour mettre en question la légitimité qu'ont les étrangers à bénéficier de tel ou tel droit. La suspicion s'étendant à tous les étrangers dès lors que se pose la question de savoir qui peut légitimement jouir des droits communs. Ainsi le problème du saturnisme n'est pas pris en charge dans la mesure où il touche des populations qui, non seulement ne votent pas, mais desquelles de surcroît il n'est pas électoralement rentable de s'occuper. Même régulière, il s'agit d'une population qui n'est pas totalement fondée à bénéficier de l'argent municipal. Le bien fondé moral de droits, pourtant juridiquement définis, est ainsi remis en cause. L'étranger, même en situation régulière, n'a pas tout à fait la même légitimité à faire valoir ses droits.

L'obsession de limiter les entrées, de voir diminuer le nombre d'immigrés, jointe à des préoccupations électoralistes met au second plan la volonté de développer des politiques sociales susceptibles de favoriser l'intégration des étrangers, de consolider les bases du lien social. Elle interdit de porter une attention suffisante aux dynamiques positives, citoyennes dont sont porteurs les migrants.

## L'INTÉGRATION AU QUOTIDIEN

Dès lors ne conviendrait-il pas de déplacer les regards et les interrogations ? De passer

d'une attention unilatéralement braquée sur une opinion publique, confortée dans sa xénophobie par une législation discriminante, à l'étude au plus près des processus multiples grâce auxquels femmes, hommes et enfants, étrangers et Français, tissent de nouveaux liens sociaux, de nouvelles solidarités leur permettant, en partie, de répondre aux difficultés engendrées par la crise ? Les multiples associations qui se développent tant au niveau local des quartiers, les associations de femmes notamment, qu'au niveau international témoignent de ces dynamiques.

Pour ne prendre qu'un exemple, de nombreuses associations de migrants ont pour objectif le développement de leur pays d'origine. La politique dite de co-développement ne gagnerait-elle pas à se dissocier des politiques du retour qui ont déjà montré leur inefficacité? Les projets des migrants reposent sur la migration entendue comme l'occasion de tisser de nouveaux rapports Nord/Sud. Ils nécessitent que les sources des transferts de connaissances, de fonds, de savoir-faire politiques ne soient pas taries. Lier l'aide à ces projets au retour définitif de leurs initiateurs, c'est tout simplement en ignorer les ressorts et les condamner à l'asphyxie. Acteurs du développement de leur pays d'origine, les migrants s'inscrivent en France dans un ensemble de pratiques citoyennes qui dépassent parfois leur objectif initial et permettent de tisser des liens entre tous les membres de la cité.

Pour conclure, chacun des auteurs à sa manière et selon sa discipline contribue à montrer en quoi le mouvement des sans papiers interroge la base même de la vie politique française. C'est en ce sens que l'on peut parler de la valeur critique de « l'événement ». Le mouvement des sans papiers a soulevé des problèmes dont le traitement est décisif pour notre société. La multiplication des différen-

ciations légales, des décisions arbitraires, l'opacité des procédures, l'irresponsabilité des discours xénophobes, l'asymétrie des règles du jeu, l'existence d'une zone de non droit au cœur de la société menace le maintien de l'État de droit, le simple respect des personnes quelle que soit leur origine.

Il ne s'agit pas pour le chercheur, y compris vis-à-vis du mouvement social, d'abandonner sa position critique — le mouvement social peut être acculé à des impasses —, mais alors que se multiplient les signaux montrant que l'ordre tel qu'il est et la législation entraînent des dérèglements de l'État de droit, c'est peut-être du côté des dynamiques des acteurs, et parfois de ce qui, à un moment, peut-être considéré comme utopie, qu'il faut regarder.

À l'époque de la mondialisation qui est aussi celle d'une mobilité sans précédent des hommes, est-il inconcevable de penser des lois qui soient celles de l'hospitalité ? De s'interroger sur le principe de libre circulation des hommes, sur le bien fondé d'un régime de citovenneté excluante ?

#### **NOTES**

<sup>1</sup>C'est à dessein que nous n'avons pas mentionné à qui appartiennent les idées reprises dans ce texte et largement développer par chaque auteur dans l'ouvrage ici présenté. Les lecteurs peuvent aisément s'v reporter.

#### BIBLIOGRAPHIE

Althabe Gérard, « Production de l'étranger et xénophobie » in AFA (éd.), Vers des sociétés pluriculturelles, ORSTOM 1987.

Fassin Didier, Morice Alain et Quiminal Catherine, *Les lois de l'inhospitalité*, Paris, La découverte, 1998.

	·		
	·		
·			

# Immigration, droit international, droit européen et démocratie

### MONIQUE CHEMILLIER-GENDREAU

Professeur à l'Université Paris VII-Denis Diderot

Ecartant des aspects pourtant importants de la question de l'immigration, par exemple la notion d'étranger comme concept, je m'en tiendrai ici à la mise en lumière des prescriptions du droit international à ce sujet, c'est-à-dire relativement aux droits respectifs et éventuellement aux obligations des individus et des États sur ce sujet. J'y ajouterai quelques considérations, inévitablement synthétisées sur le droit européen, pour déboucher sur une appréciation de l'encadrement des libertés par le droit en matière de mouvements de population à l'aune de la démocratie. Celle-ci est entendue ici, non pas dans un sens étroit désignant des institutions particulières, mais plutôt en termes de mécanisme général contribuant à promouvoir la liberté comme horizon politique.

Ce retour aux dires du droit comme élément d'une nécessaire objectivité paraît d'autant plus nécessaire que la question de l'immigration est actuellement encombrée de présupposés de nature idéologique à base scientifique incertaine. Ils s'énoncent de la manière suivante : il y aurait trop d'étrangers en France et en Europe, ils seraient bien plus nombreux encore à souhaiter s'y installer, ils seraient indésirables parce que leur présence priverait les nationaux de quelque chose qui relèverait des droits de ceux-ci, etc.

Il semble utile de rappeler tout d'abord que la mobilité des populations sur la surface des terres habitables est aussi ancienne que l'humanité. Dire cela n'est pas faire seulement une allusion au nomadisme, mais rappeler que même dans le cadre de la sédentarisation, les humains ont été regroupés en peuples par les circonstances de l'histoire c'est-à-dire dans la pure contingence et n'ont, pour des raisons économiques, culturelles, militaires ou politiques, jamais connu de stabilité générale et

définitive. Cette dernière n'est toujours pas à l'ordre du jour, car les hommes persistent à rechercher la mobilité, certains par goût, d'autres par les nécessités de la survie. Et les tendances en œuvre dans la société mondiale n'indiquent pas que la stabilité soit à venir, tout au contraire. Transports, techniques, échanges économiques ou culturels, métissages des peuples, tout concourt à la mobilité et au brassage qui sont d'ailleurs en euxmêmes des éléments positifs et peuvent être des sources de bien-être et de bonheur. À l'origine des États ce sont les pouvoirs politiques qui, en se dressant et en tentant de se perpétuer, ont voulu désigner quels étaient leurs "sujets" et ont dans ce but inventé des règles dites de la nationalité (les lettres de naturalité de l'Ancien Régime). Dans cette logique, ils ont géré les mouvements migratoires en entravant plus ou moins le désir de liberté individuelle, en autorisant les personnes à entrer ou à sortir de leur territoire ou en le leur interdisant, souvent dans l'arbitraire. Mais lorsque ces pouvoirs politiques étaient impériaux, c'est-à-dire à la fois assez vastes et fondés sur une vocation à s'étendre (comme cela fut le cas de l'empire romain, de l'empire ottoman ou de l'empire austro-hongrois), la mobilité des populations posait moins de problèmes qu'elle n'en a soulevé ensuite et qu'elle ne continue d'en poser sous le régime des États. Le système international s'est consolidé comme un ensemble interétatique en Europe à la fin du XVè siècle<sup>1</sup>. Alors, au moins en théorie, les souverainetés ne sont plus spatialement extensibles. Elles sont contenues dans des espaces territoriaux délimités par des frontières dont le tracé résulte d'accords. Il est vrai que les États ne renonçant qu'en façade à être de nature impériale, les souverainetés resteront conquérantes par le biais des empires coloniaux. En dépit de ce fait, se déploie peu à

peu la théorie de l'État-Nation et se développe l'idée que les personnes nées sur tel territoire sont des nationaux de l'État qui y dispose de la souveraineté, relèvent de sa loi et restent dans son obédience même si elles s'absentent de ce territoire. Lorsque cette organisation politique des peuples est en place dans l'Europe qui émerge avec la Renaissance, la question de la dépendance juridique des populations et de leur liberté de mouvements est réglée dans le cadre de chaque État pour les ressortissants de chacun. La théorie du pouvoir s'arrime au concept de souveraineté, d'abord monarchique<sup>2</sup>. Mais la Monarchie cherche à identifier et caractériser le fondement humain sur lequel elle puisse s'auto-légitimer car, dans son désir de perpétuité, elle se veut une Monarchie héréditaire basée sur le principe dynastique. Comment concilier l'idée d'absolu et de permanence qui est l'essence de la souveraineté avec les hasards du peuplement ? Dans la mesure où l'État royal ne peut mourir, il faut prêter au substrat humain de celui-ci un caractère éternel<sup>3</sup>. Les humains mortels qui peuplent le royaume furent donc sublimés en quelque sorte dans une essence les dépassant. Alors est proposée la fiction d'une homogénéité des populations supposée les souder et se transmettre à travers l'appartenance à la Nation. Comme toute fiction, celle-ci a une fonction de dissimulation : il faut masquer ou estomper que rien ne vient fonder de manière naturelle ou immuable la répartition politique des groupes humains. Ainsi s'est développée avec une intensité parfois très forte une idéologie d'accompagnement et de consolidation de l'organisation du monde en États. Née d'abord en Europe, car jusqu'au XVIIIè siècle il ne s'agit que de cette petite partie du monde, cette idéologie connaîtra une extension remarquable, conceptuelle autant que géographique. Sur le plan conceptuel, elle survit aux

régimes monarchiques, la souveraineté royale se transformant en souveraineté nationale. L'émancipation du peuple recherchée à travers les tumultes de la Révolution française, sera donnée ou garantie à travers, non pas la souveraineté populaire d'abord invoquée, mais plutôt à travers la souveraineté nationale, gage de transition donné par le nouveau régime à l'ancien. Peu à peu, toutes les Révolutions et luttes de libération des peuples asservis suivront le même chemin et seront des luttes de libération "nationale". L'accès au pouvoir indépendant et à la souveraineté se faisant par l'État, les peuples épris de liberté sacraliseront leur identité et leur histoire et emprunteront à leur tour l'idéologie de la Nation. Alors, la fidélité à la Patrie est un sentiment exalté. Mais si le sentiment entre en ieu là où ne devrait intervenir que des notions maniées par la raison, la cause en est dans le système de rivalités dans lequel se sont placés les pouvoirs d'État. Chacun doit être prêt à affronter un ennemi potentiel, l'autre, l'envahisseur menaçant, éventuellement à le devancer en se lançant dans l'offensive. La "nation" agit comme un bouclier imaginaire, les humains qui la composent doivent faire bloc. Cette explication éclaire toute l'évolution du statut des étrangers sous la Révolution française. D'une réelle recherche d'émancipation qui ne pouvait exclure durablement personne et qui conduisit d'abord à une remarquable ouverture de la législation à l'égard des étrangers (lesquels pouvaient devenir Français après un an de séjour), on passa dès 1795 à des conditions beaucoup plus restrictives. Il est vrai que c'est le moment où les armées étrangères menacent et où la Nation "en armes" doit les refouler. La confusion s'établit alors entre la protection de la révolution et la protection de la nation. On conviendra pourtant qu'il ne s'agit pas de la même chose en

termes de valeurs. Ainsi va la notion de nation. À froid elle ne devrait être que ce respect que l'on doit à des pratiques de vie commune développées de longue date au sein d'un groupe. À chaud elle peut être l'utile mobilisation d'un peuple lorsqu'il est réellement menacé. Elle verse malheureusement fréquemment dans le nationalisme lorsqu'elle est un alibi manié par des pouvoirs eux-mêmes menaçants.

La structure d'organisation politique qu'elle accompagne, l'État, est devenu universel à travers des étapes historiques s'étirant sur plusieurs siècles. Empruntée facilement lors des décolonisations américaines (du nord au sud de ce continent), cette structure a été au XXè siècle exportée dans le reste du monde à travers les décolonisations. Avec elle, s'est étendu le champ de droit international qui consacre la division du monde en États et accepte qu'ils se dressent les uns contre les autres. Ses bases avaient été posées en Europe après la paix de Westphalie (1648). Il est d'abord un droit de la guerre et de la paix. Au XXè siècle, il se veut, sans y parvenir, un droit de la sécurité collective (mécanisme central mais peu efficace de la Charte des Nations unies), mais glisse comme dans un gouffre sans fond dans le droit humanitaire, ultime marque de la compassion devant l'échec des prescriptions principales. Les individus sont pris dans ce piège et courront des risques divers selon les régions et les périodes, mais aucun n'a la garantie de pouvoir écouler sa vie sans y échapper. Réfugiés en masse, migrants économiques recrutés par grandes vagues ou se hasardant sur une décision individuelle, tous seront le jouet des aléas, des alliances, des guerres, des déstabilisations politiques ou des intérêts économiques d'acteurs tout puissants et le plus souvent indifférents aux conséquences humaines de leurs décisions.

Au moins jusqu'à la seconde guerre mondiale et dans une grande mesure encore jusqu'à nos jours, le droit international n'a offert qu'un seul cadre au règlement de ces problèmes, celui de l'État souverain. Le statut des personnes et la gestion de leurs mouvements dépend en effet de la législation et de la politique de chaque État. Chacun développe sa propre politique de la nationalité et de l'immigration. Si le besoin économique s'en fait sentir, on s'emploiera à attirer de la main d'œuvre étrangère en grande quantité. Ce furent les politiques des États développés pendant les années de croissance. L'intérêt national reste le facteur dominant. Si le chômage s'installe, la politique est inversée sans considération des destins individuels. Ainsi est-il possible que se forme un rebut humain si la situation dans un cadre national conduit des personnes à fuir la persécution, la misère ou la guerre alors qu'aucun autre État n'est disposé à les accueillir sur son territoire ou que ceux qui les avaient accueillis ne sont plus disposés à le faire. Cette situation, dénoncée par Hannah Arendt pour les effets qu'elle eut pendant et immédiatement après la guerre, persiste au coeur des conflits contemporains. Elle y a même pris une ampleur encore plus grande. Le fait que les droits de chacun, en termes de droits de l'Homme, respect de la vie, de l'intégrité physique, du droit de se déplacer, etc. ne soient garantis que par le canal des États, conduit à des situations de non droit extensives si les États sont nombreux à n'avoir souscrit aucun engagement dans ces domaines ou si, en violation de ces engagements, ils ne respectent pas ces droits. Alors s'accroît le nombre des personnes rejetées dans le ban de cette société internationale si peu socialisée.

Il serait faux de croire que le droit international formulé depuis la création des Nations unies n'ait pas tenté d'édicter quelques normes permettant de remédier à cette situation. Mais ce droit manque d'autorité et de visibilité au point que les États peuvent dans la plus complète mauvaise foi, avoir contribué à formuler des principes protecteurs pour les individus et favoriser leur ensevelissement.

C'est ainsi qu'il apparut, surtout après la deuxième guerre mondiale, que les États souverains, longtemps considérés comme les garants des libertés de leurs peuples, étaient capables de dérapages pouvant les transformer en machine de mort. Dans ce contexte, les auteurs de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme tentèrent de formuler des droits applicables aux personnes où qu'elles se trouvent avec l'espoir que les États se conformeraient au respect de ces droits dans leurs politiques nationales. Elle proclame ainsi (article 3) : « Tout individu a droit à la vie. à la liberté et à la sûreté de sa personne ». Cette notion de liberté est précisée quant au droit de circuler de la manière suivante (alinéa 1 de l'article 13): « Toute personne a le droit de circuler et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État ». « Toute personne a le droit de quitter tout pays y compris le sien et de revenir dans son pavs ». C'est là une liberté pure, la vraie liberté de l'humain sur la terre, sans condition et valable pour tous au nom de l'égalité garantie par la Déclaration. Et l'article 14 ajoute visant les cas les plus douloureux : « Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». Il est vrai que subissant le sort des résolutions des Nations unies, la Déclaration a été considérée par les juristes comme dépourvue de caractère normatif. Ainsi n'estelle pas entrée dans le patrimoine juridique des États-membres avec statut d'obligation. Leurs législations peuvent alors l'ignorer et leurs tribunaux être insensibles à son évocation. Dans le droit international, elle fait seule-

ment de la figuration à titre déclamatoire. L'ensemble des droits de l'Homme s'en trouve affaibli. Pourtant. l'accumulation d'énoncés comparables, expression répétée de la volonté des États sous des formes diverses (contraignante ou pas) contribue à la formation de la coutume normative. Le contenu de la Déclaration doit donc être mis en résonance avec d'autres instruments, essentiellement les Pactes internationaux des droits de l'Homme. afin de mesurer comment la combinaison entre eux révèle le véritable état du droit et confirme l'existence éventuelle d'une règle coutumière. En 1966, le Pacte international sur les droits civils et politiques affirme les mêmes libertés. Il réitère notamment l'affirmation (article 12):

« 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'v circuler librement et d'y choisir librement sa résidence : 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien ». Il est vrai que la liberté de circuler d'un État à un autre reste bancale puisque l'énoncé relatif au droit de sortir n'est pas accompagné de son complément logique. l'énoncé relatif à un droit d'entrer sur un autre territoire. Les travaux préparatoires, ceux de la Déclaration comme ceux des Pactes, révèlent à cet égard les raisons pour lesquelles les États sont restés à mi-chemin dans leur formulation, par la volonté persistante de certains d'entre eux d'écarter un droit général à l'immigration. On est ainsi conduit à un résultat absurde puisque l'exercice du droit de quitter un pays est rendu impossible. Or les règles d'interprétation des traités (Convention de Vienne du 29 mai 1969) prohibent toute interprétation menant à un résultat absurde ou déraisonnable. Valable pour les traités, cette indication de bon sens l'est aussi pour la Déclaration. N'en déplaise aux gouvernants tentés par une

conception nationaliste de leur pouvoir, rétablir la cohérence sur ce sujet, c'est reconnaître la liberté des individus de circuler d'un pays à un autre et assortie du droit au retour si largement méconnu. En cas de persécution, cette liberté devient essentielle. Elle se présente comme un droit de "rattrapage" lorsque tous les autres droits sont violés.

Dire cela n'est pas méconnaître le rôle et la place de l'État car les mêmes textes ont prévu au bénéfice de celui-ci la possibilité de restreindre les libertés énoncées. Toutefois, ces restrictions ne peuvent être arbitraires. Elles doivent correspondre à des situations précises. Dans la Déclaration Universelle, il s'agit de restrictions générales que la loi de chaque État peut apporter au nom des droits et libertés d'autrui, de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique. Dans le Pacte (article 12, paragraphe 3), les États, plus attentifs aux formulations lorsqu'il s'agit d'un texte obligatoire, introduisirent la santé et surtout la sécurité nationale comme motifs de restrictions possibles, escamotant alors « le bienêtre général dans une société démocratique ». Tel est le cadre dans lequel doivent être interprétées les restrictions que chaque législateur peut apporter aux libertés de circuler et de s'établir. Il justifie l'exigence légitime d'une motivation de tous les refus de visas et non de certains d'entre eux seulement comme c'est le cas dans la législation française actuelle. La notion de "sécurité nationale" ouverte par le Pacte comme une des causes possibles de restriction de ce droit n'est pas la porte ouverte à l'arbitraire étatique car elle doit rester compatible avec la notion autrement enthousiasmante de « bien-être général dans une société démocratique » introduite en 1948 par la Déclaration, ceci afin que les crispations nationales si dangereuses dans le moment présent

ne puissent faire disparaître l'idée d'un bien public commun à l'échelle internationale, cadre indispensable des droits et de leurs modalités d'exercice.

Comme on le sait, les législations des États, en Europe mais aussi dans le monde entier, sont généralement peu respectueuses de ces énoncés du droit international. Sans entrer ici dans une analyse du contenu des législations nationales, on dira simplement que leur esprit est orienté à la fermeture pour les nouveaux immigrants et au renvoi pour ceux déjà présents. Les gouvernements français qui se sont succédés depuis un quart de siècle, en dépit de différences sensibles dans les mesures prises, se sont peu écartés de cet état d'esprit. Ils refusent de rendre compte des motivations des restrictions qu'ils mettent à l'entrée des étrangers. À faire l'effort d'y aller voir, l'on constate que l'intérêt national avancé recouvre des motifs qui ne relèvent pas de cette catégorie. Les flux migratoires vers la France et vers l'Europe sont stables. Ils n'enflent qu'en cas de guerre survenant dans des pays proches, mais alors c'est l'asile qui est en jeu. Quant à la "misère du monde", elle ne vient pas spontanément. Le démantèlement effectif des réseaux qui drainent les flux de travailleurs (dans des conditions d'exploitation insuffisamment connues et dénoncées), s'il avait lieu, ferait apparaître que les départs individuels spontanés sont en faible nombre et ne concernent pas les couches sociales les plus pauvres. Il est ainsi impossible de considérer que les politiques d'immigration actuellement menées soient justifiées en termes de sécurité nationale.

L'Europe est elle-même soucieuse de fermer son territoire et de limiter la présence des étrangers. Pourtant, dès qu'elle s'organisa autour d'institutions et de textes, elle confirma à titre régional les engagements de la communauté universelle analysés plus haut, renforcant ainsi le fondement juridique de la liberté de circulation. Le Protocole °4 (du 16 Septembre 1963) de la Convention européenne des Droits de l'Homme reprend en effet à son article 2 et dans des termes très proches de ceux du Pacte International, d'une part la liberté pour tous de sortir de tout pays (pour laquelle il n'est pas précisé de liberté symétrique de rentrer quelque part, celle-ci étant donc déduite par la logique et par la nécessité de ne pas interpréter le premier énoncé dans un sens absurde ou déraisonnable) et d'autre part la possibilité pour les États de réduire ces libertés dans des hypothèses limitativement énumérées.

Cette Convention Européenne des droits et des libertés bénéficie d'un mécanisme judiciaire d'application que les Conventions universelles ne connaissent pas. La Cour Européenne des Droits de l'Homme peut être saisie de recours individuels pour toute violation des dispositions de la Convention et par sa jurisprudence en matière de droits des étrangers, la Cour a permis un certain nombre d'avancées, notamment à propos du droit au respect de la vie privée. Il est vrai que les possibilités ouvertes par le texte et par les procédures n'ont pas porté tous leurs fruits faute d'être entrés dans la culture des citovens concernés et de leurs défenseurs et en raison. du poids de l'idéologie de la fermeture et du pouvoir des États. Mais avec la Convention Européenne des Droits de l'Homme, nous sommes dans le cadre de l'Europe large, celle du Conseil de l'Europe.

L'Union Européenne, composée actuellement de quinze membres, n'est pas signataire en tant qu'organisation régionale de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, même si elle se dit attentive aux droits fondamentaux. Cela n'empêche pas

l'Union de déployer collectivement une politique aussi restrictive en matière d'immigration que celle des États pris individuellement. On peut s'interroger sur les perspectives ouvertes par les modifications de procédure introduites par le traité d'Amsterdam. Jusqu'alors, l'asile et l'immigration faisaient partie des questions laissées en dehors du champ communautaire et qui ne pouvaient faire l'objet d'une politique collective que si les États s'engageaient par traités entre eux. C'est sur ces bases que furent négociées les accords de Dublin (1990) sur l'asile et de Schengen (1985) sur l'immigration et le contrôle des personnes aux frontières communes. Conditionnés par la volonté de chaque gouvernement, ces accords ne sont applicables que par les États les avant signés et ne s'appliquent donc pas sur tout le territoire de l'Union. En revanche, avec le traité d'Amsterdam, ces questions feront désormais partie des questions communautaires qui seront donc réglées à terme par des décisions prises à la majorité, mais s'appliquant à tous. Il est difficile de tirer de ce changement à venir un pronostic sur le contenu des politiques futures. L'Europe semble préoccupée davantage par le recul de l'immigration que par le respect de ses engagements à l'égard des populations extra-communautaires. Sur tout le territoire de l'Union. la confusion est entretenue à dessein entre immigration économique clandestine et demandeurs d'asile afin de justifier une dégradation continue de l'asile au profit des populations persécutées. Dans le domaine de l'emploi, on assiste à la mise en place d'une véritable préférence communautaire à l'embauche. Il v a ainsi, non pas une politique européenne de l'immigration, mais une police européenne des étrangers gouvernée par les impératifs du marché du travail. Dans ce contexte, il est difficile d'évaluer ce que sera

l'effet des procédures sur la substance du droit. La prise de décision communautaire conduira-t-elle à un alignement de l'ensemble de l'Union sur les politiques nationales les plus restrictives, ou verra-t-on des mesures contraignantes pour les États triompher des habitudes répressives de certains d'entre eux à l'égard des étrangers ? La réalité dépendra en partie de la manière dont l'opinion publique pèsera dans le débat et de l'enjeu de l'emploi qui, de manière très contestable, se trouve étroitement lié à cette question<sup>8</sup>.

l'ai évoqué la nécessité d'une vigilance de l'opinion publique, c'est-à-dire de chaque citoyen, face aux dérives des politiques d'immigration et aux comportements des représentants du pouvoir avec les étrangers. Il y a en effet un risque grandissant d'abus de pouvoir et d'arbitraire là où pourtant les textes internationaux ont tenté de dresser quelques barrières. Leur inefficacité est un encouragement au racisme et à la xénophobie. Ce sont là des signes parmi d'autres de la crise de la démocratie. Ces problèmes nous obligent à revenir à ce qui en est l'essence. L'impasse vient du fait que dans la pensée politique des Temps Modernes, la recherche d'émancipation collective a été associée à l'accès à la souveraineté étatique. La confusion entretenue entre nationalité et citoyenneté a contribué à accréditer l'idée que pour un individu le cadre d'exercice de la citoyenneté dérive nécessairement de sa dépendance à l'égard d'un État déterminé dont il est le national. N'entrent alors dans le jeu de la démocratie, le plus souvent réduite à une expression formelle, que ceux qui participent à la désignation des représentants. Il en est résulté une situation (plus ou moins corrigée à l'époque contemporaine selon les systèmes constitutionnels et électoraux des États) aux termes de laquelle les non nationaux ne peuvent poser aucune

revendication puisque sur le territoire où ils se trouvent qui n'est pas celui de leur propre nationalité, ils sont tolérés mais ne peuvent s'exprimer. Quant aux nationaux, ils n'ont le choix qu'entre l'exercice des droits de citovenneté qui leur est proposé dans ce cadre national ou la tentative de se grouper pour faire sécession. Dans cette hypothèse, à supposer qu'elle aboutisse, un État de plus est créé et le problème est déplacé, mais non réglé. La citovenneté des individus dépendra encore de la nationalité, même si c'est une nouvelle nationalité. Les mouvements de libération nationale qui ont abouti à la décolonisation. comme les dislocations qui ont suivi la chute du communisme, ont fourni des exemples de cette démultiplication des nationalités qui ne correspond nulle part à un approfondissement de la citovenneté. Cette dernière s'est laissée emmurée dans la nationalité. Les citoyens restent des sujets supposés "lovaux" de l'État qui leur octroie des droits politiques. La méprise est confondante, car la citovenneté est au contraire une position active, inconditionnée, revendiquée par des individus qui se dressent pour exiger de participer avec les autres à l'organisation de la cité. Le véritable citoven entre dans l'espace public de son propre fait pour y discuter de ses intérêts avec les autres et en prenant en compte les intérêts de chacun. Il y a dans la citovenneté une nature indomptable que l'État tente toujours de domestiquer. Parce qu'il est un lieu de pouvoir trop souvent confisqué par quelques uns. l'État est mis en cause par ceux des citovens qu'il laisse de côté. C'est ainsi que la démocratie en réintroduisant les "sans part" dans le débat, déborde l'État, le désacralise et s'inscrit virtuellement dans un schéma universaliste". Car la démocratie n'est ni un mécanisme politique, ni une recette institutionnelle, mais une qualité de relation fondée sur l'invention permanente de cette rela-

tion elle-même. C'est le constat qu'aucun ordre social n'est fondé en nature et que cette dernière ne nous dit rien qui puisse se tourner en hiérarchie. Or l'État, parce qu'il est pouvoir politique, organise les hiérarchies, tandis que la démocratie réintroduit en permanence l'égalitém. Les modalités récentes des mouvements d'immigrés en France et dans toute l'Europe, les résistances aux expulsions, illustrent la tension dialectique entre l'État et la démocratie. Elles font apparaître que la citovenneté est toujours virtuellement mondiale, comme la République est toujours potentiellement universelle. Ni l'une ni l'autre de ces notions ne peuvent conduire sans se dénaturer à ignorer des intérêts humains sous le prétexte qu'ils sont ceux de "non nationaux".

Plus précisément, les nombreux incidents jalonnant les rapports des États avec les populations issues de l'immigration sont l'occasion de déloger la souveraineté de son repaire et de l'amener au grand jour. Car persiste une énigme de la souveraineté, en dépit des tentatives pour faire entrer la raison laïque là où le droit divin a servi longtemps et sert encore de légitimation au pouvoir dans certaines sociétés. L'énigme tient aux rapports du droit et de la violence. La loi, édictée sous l'autorité de la souveraineté, s'analyse comme de la violence transformée en obligation. En effet, les énoncés de la loi conduisent pour chacun d'entre nous à des contraintes vécues quotidiennement. Elles ne sont acceptables et acceptées que si, en vertu du mécanisme du contrat social, ces contraintes subies permettent aux membres du groupe concerné de faire l'économie d'une violence pire encore. Cette balance d'intérêts, toujours négociée implicitement, suppose une maîtrise sociale dans un espace donné, maîtrise dont les conditions sont aujourd'hui rarement réunies. La loi souveraine ne peut plus proposer cette économie politique de la violence (une contrainte légale contre un ordre social), car elle n'est plus "souveraine", son cadre d'exercice étant inadapté. La souveraineté n'est plus son propre concept, puisque l'État n'a plus la maîtrise complète des compétences sur son territoire. Trop de ces compétences sont désormais amputées, conditionnées internationalement. Affaibli, mais crispé sur les pouvoirs de répression qui restent entre ses mains, l'État garde sa prétention à la représentation universelle d'une société alors que le tout social a changé d'échelle territoriale. La vraie démocratie exige la prise en compte de cette dimension. L'exclusion, véritable échec du contrat social, en s'étendant comme caractéristique des pays sous-développés, mais aussi au coeur des États les plus riches, donne à voir une immense violence, anarchique, sans frontières, celle de l'injustice sociale et celle donnée en réponse (directe ou indirecte) par les victimes de cette injustice. La crise n'est pas une crise de tel État ou de telle société. Mais elle est à la fois une crise de la dimension spatiale des pouvoirs d'État et une crise de la nature de ces pouvoirs. L'État national-social se justifiait dans son existence même d'être en mesure de définir et d'accorder ces droits sociaux qui corrigent les rapports de force économiques. Il lui est de moins en moins possible d'y parvenir. En se renouvelant, la question de la démocratie se pose nécessairement dans une dimension internationale. Concentration des capitaux en un petit nombre de mains, assèchement des richesses pour le plus grand nombre, poids de la dette dans de nombreux pays, dégradation des prix des matières premières au détriment de certaines populations, situation accordée aux investissements internationaux dans le cadre d'une déréglementation voulue, difficulté de

taxer les mouvements de capitaux dans le cadre d'une seule législation nationale, libre échange pour les services, ce qui entraîne la liberté de circulation et d'établissement partout dans le monde pour les personnels qualifiés des pays les plus riches, cependant que la main d'œuvre non qualifiée se trouve de plus en plus reléguée, tels sont quelques uns des facteurs qui sont aux sources de la question politique de l'immigration et que le débat scientifique ne peut ignorer. Tout point de vue réduisant cette question dans le temps et dans l'espace, conduit immanquablement à perpétuer des erreurs qui caractérisent ce qui a été fait jusqu'ici.

#### Notes

- <sup>1</sup>À ce propos, voir Charles de Visscher. *Théories et réalités en droit international public*. Paris, Pedone, 1960.
- <sup>2</sup> En France, la doctrine de la souveraineté est élaborée dans l'oeuvre de Jean Bodin, *Les six Livres de la République*, 1576, Éd. du Corpus, Paris, Fayard, 1966, Voir Julian II. Franklin, *Jean Bodin et la naissance de la théorie absolutiste*, Paris, PUF, 1993.
- Ernst Kantorowicz, Les deux corps du Roi, Paris, Gallimard, 1957.
- Gérard Mairet, Le principe de souveraineté, Histoires et fondements du pouvoir moderne, Gallimard, Folio, Paris, 1997, p. 99.
- <sup>5</sup> Voir Giorgio Agamben, *Homo sacer. Le pouvoir souve*rain et la vie nue, Paris, Seuil, 1997.
- Pour une analyse détaillée des législations françaises, voir mon ouvrage : L'injustifiable. Les politiques françaises de l'immigration. Bayard Éditions, Paris, 1998.
- Voir Laurent Sermet. « Actualité de l'adhésion de la Communauté Européenne aux Organisations Internationales et aux Traités ». Anmuaire Français de Droit International. 1997. p. 671 sq.
- 8 Jacky Fayolle, « Les sciences sociales, l'économie et l'immigration », Repue de l'OFCE (Observatoire Français des Conjonctures Économiques), n° 68, janvier 1999.
- <sup>9</sup> À ce sujet, voir Miguel Abensour, *La démocratie contre* l'État, Paris, PUF, Collège International de Philosiophie, 1996.
- <sup>10</sup> Voir Jacques Rancière. *La mésentente*. Paris. Galilée. 1995.



## Note de lecture

Immigres : l'effet générations. Rejet, assimilation. integration d'hier et d'aujourd'hui par Eric TAÏEB Éditions de l'Atelier/ Points d'appui, 1998, 392 p.

Cet ouvrage est une compilation bien ordonnée de données et d'analyses diverses que chercheurs et institutions publiques ont produit dans les dernières années. Eric Taïeb nous a gratifié d'un bon instrument de travail pour tous ceux qui suivent les débats en cours dans la société française sur ces questions.

Pour juger de l'orientation donnée à ce travail, il faut tenir compte du fait qu'il est issu d'une thèse universitaire. En effet, outre l'autodiscipline qui consiste à bien coller aux idées acceptées dans ce milieu, l'auteur doit aussi se conformer, parfois, à un certain nombre de conseils qui lui sont prodigués.

Ainsi, l'orientation donnée à ce travail ne constitue pas un réel apport et une plus value aux débats sur la dite "intégration". Eric Taïeb est l'énième auteur qui vient nous annoncer la nouvelle : l'intégration-ne-marche-pas-si-mal-que-ça. Noiriel et Lequin, depuis 1988, puis Milza, Khellil, Naïr, Todd, Schnapper et tant d'autres nous ont déjà annoncé la nouvelle. Nous devons donc nous poser la question : qu'est-ce que pousse tant d'auteurs à se donner tant de mal pour nous annoncer tous la même nouvelle ? Une question légitime parce que force est de constater qu'un large consensus — et j'allais dire, républicain — se dégage pour affirmer dur comme fer, *primo*, qu'il existe un modèle français d'intégration, *deuxio*, qu'il ne marche pas si mal que ça. Les répétitions sont inévitables. Ne semble-t-il pas que ces auteurs répondent tous à un secteur précis de l'opinion publique et de la pensée française ? Ces travaux sont tous une reconnaissance indirecte que ce secteur de la pensée est celui qui dicte les règles du débat. Pour sortir de ce consensus plombé, il faut beaucoup de courage.

Il y a, dans cet exercice, des figures imposées. Ce serait assez naïf de prétendre que l'intégration des anciennes immigrations s'est passée sans accrocs. Donc, tous les auteurs nous décrivent à peu près les mêmes épisodes, les mêmes citations de "Gringoire" et autres publications racistes, puisées chez Schor, chez Noiriel d'autres historiens. Oui, l'histoire nous le montre, l'intégration n'a-pas-été-facile. Cette démarche libère l'auteur de l'accusation éventuelle de se positionner idéologiquement. La démarche connotée scientifique est celle qui admet et recherche des zones grises, évitant ainsi les affirmations péremptoires qui ne font pas partie des codes admis. Après quoi, on peut affirmer, comme le secrétaire général d'un certain parti, que le bilan est "globalement positif".

À ce stade, avec quelques variantes, il sera dit, dans la conclusion ou ailleurs, que cette réussite est due aux valeurs républicaines et universalistes qui caractérisent le fonctionnement de l'État et de la société française.

Autre figure imposée, celle de la démarche comparative. Elle tient un rôle très important. Elle fournit le contrechamp d'où ressortira le succès — relatif qu'il puisse être, mais toujours incontestable — de l'intégration des immigrés en France.

La comparaison avec le "modèle nord-américain", voire "anglo-saxon", est une constante française, dans le discours politique et dans la production universitaire (heureusement, il y a des exceptions). Dans les variantes admises en matière de comparaisons internationales, nous trouvons parfois d'autres modèles. Selon l'économie de la démonstration, ce sera ou bien celui "allemand", ou bien celui "britannique", voire le modèle "canadien" ou "québécois" (conséquence, là, des multiples échanges franco-québécois). En général, tous ces modèles ont une caractéristique commune : ils ne marchent pas aussi bien que le modèle français.

C'est le modèle américain que E. Taïeb nous décrit (chap. IV et IX). On y trouve une présentation de l'école de Chicago des années 20 et 30 (qui disait déjà que les immigrés finissaient toujours par s'intégrer — la vérité qu'on n'arrête pas de découvrir aujourd'hui). Les bonnes études universitaires n'oublient pas que cette école de pensée considérée pionnière en matière d'études sur les immigrations est celle qui a fourni la plupart des notions utilisées actuellement dans le domaine des relations interethniques. E. Taïeb y ajoute des analyses et recherches de chercheurs contemporains sur la société américaine et l'immigration aux USA, tels que D. Lacorne, N. Green. S. Body-Gendrot, A. Kaspi ainsi qu'une documentation tirée du *Destin des immigrés* d'E. Todd (Seuil, 1994).

Comme on devait s'y attendre, pour E. Taïeb, le modèle "américain" est plutôt "communautariste", voire "differentialiste", tandis que le modèle français est — vous l'avez devinez — plutôt "universaliste". "La France refoule dans la sphère privée les différences ressenties par les individus", tandis qu'"aux USA, les communautés sont juxtaposées" (p. 218). Logiquement, le fait de refouler les différences dans la sphère privée est propice à la formation de communautés juxtaposées. Pour contrecarrer la juxtaposition de communautés, il est préférable de porter les différences dans l'espace public et de les mettre en situation d'égalité. Les refouler dans l'espace privé est un moyen de les laisser en l'état : celles qui sont dévalorisées resteront dévalorisées, les autres (ou l'autre) s'en tireront (tirera) mieux. Mais on n'est pas à une contradiction près.

Il transparaît, tout au long de cette comparaison, que le modèle "américain" "finit par produire des différences" (ex : p. 233), situation à laquelle la France échappe grâce à ses principes non-segrégationnistes. Ainsi, E. Taïeb voit, aux USA, un "communautarisme institutionnalisé, quasi obligatoire, mais souvent segrégué" (p. 235). Les ghettos noirs des USA fournissent la caution de cette analyse. Confusion, hélas, classique. Un phénomène qui n'a pas de lien direct avec l'immigration (l'esclavage, la manière dont fut gérée la période post-abolition) sert systématiquement. sous la plume des exégètes du modèle français, de démonstration imparable : personne n'osera contester l'existence des ghettos noirs!

On ne peut ne pas remarquer, dans ces travaux sur la dite "intégration", l'absence systématique de certaines données sur la situation française. Absences qui disent bien plus que ce qui est écrit. On n'y trouve presque jamais des références aux retours dans le pays d'origine, et aux départs vers d'autres pays. E. Taïeb aborde ce sujet (p. 49), mais n'en tire pas les conséquences. L'analyse historique de chacune des immigrations ne peut faire l'économie du traitement de cet aspect, même

Note de lecture 107

si les données statistiques fiables sont absentes. On peut estimer que ceux qui restent sont ceux qui ont développé le plus de liens (affectifs, familiaux, économiques) avec la société française. Ainsi escamotés, les effets de cette sélection sont versés au bilan qui dira : "la France a su, malgré tout, intégrer".

Le cas de l'immigration polonaise est exemplaire. L'ouvrage de J. Ponty (Les Polonais, ces méconnus, 1988) fait état de nombreux départs dans la communauté polonaise dans les années 30, et dans l'immédiat après-guerre. Les travaux sur l''intégration des immigrés' parlent bien des exemples d'hostilité (tenus comme révélateurs des difficultés du processus d'intégration) envers les Polonais, mais le silence est fait sur leur retour massif. Le tabou sur les retours vient du fait, non avoué, que tout retour est considéré comme un "raté" de la capacité de la France à intégrer. Pourtant, selon les critères que l'on utilisera pour dire "tels immigrés sont intégrés", ceux qui sont partis pouvaient être classés comme intégrés. La grande majorité vivait sans histoire. Ces Polonais partis avaient un emploi ou venaient de le perdre, vivaient dans des unités familiales, étaient encadrés par des curés polonais, avaient un fort mouvement paroissial et associatif. Mais, être intégrés et partir de France, est un impensé. Alors, on fera référence au fait que l'on cessa de parler de ceux qui sont restés, pour conclure qu'ils se sont intégrés. . . Et les départs d'Italiens et d'Espagnols ? Doit-on les verser au compte de l'intégration ou au fait que la France n'intègre pas aussi bien que l'on dit ?

Autres absents : les Portugais. Or, d'une part, ils constituent la plus forte communauté étrangère — et il est curieux de traiter de l'intégration sans parler d'eux —, et d'autre part, ils sont tenus comme l'exemple d'intégration par excellence. Dans cet ouvrage, ils apparaissent presque exclusivement dans les tableaux, mais ne sont l'objet d'aucune analyse. Là aussi, nous y voyons un reflet du fait que ces travaux répondent à des règles dictées par un certain secteur de pensée.

Il est curieux également de voir prendre les réactions négatives des Français, à certaines époques, contre telle ou telle immigration, comme des indicateurs de "difficultés de l'intégration", alors que ces réactions peuvent être provoquées par la non acceptation des situations d'intégration. Des difficultés propres aux Français deviennent "difficultés des immigrés".

Le genre "la France a su intégrer, malgré les difficultés — donc, si aujourd'hui il y a des difficultés, vous verrez que tout cela va s'arranger", s'inscrit, en général, dans l'idéologie de l'Étatnation. Il n'est donc pas étonnant de voir les "déperditions des langues et même des religions d'origine" pris comme des indicateurs positifs d'intégration ("de convergences culturelles et d'intégration sociale") (p. 381). "De nombreuses familles juives ou musulmanes fêtent aujourd'hui Noël" (p. 382). Il est juste de dire, comme le fait l'auteur, que les normes du pays d'accueil sont dans une position hégémonique et finissent donc par s'imposer aux arrivants et à leurs descendants, mais il faudrait aussi analyser le contexte français d'État centralisé sur la nature duquel on doit s'interroger.

Les biographies de gens "ayant réussi" (grâce au modèle français d'intégration, bien sûr), sont le personal touch de E. Taïeb. L'auteur fait remarquer que ces réussites sont patentes dans les domaines du sport et de la musique. Ces sont des domaines qui, ailleurs, sont également des "portes de sortie" de la condition d'immigré. Ces deux domaines ont été repérés depuis long-temps par les sociologues comme des "modes de sortie de la condition d'immigré". Ils demandent beaucoup d'efforts personnels (la "rage de vaincre") et des "dons" qui, parce qu'individuels, n'in-

fèrent pas sur l'image collective. D'où leur acceptation par la société comme modes de sortie. Tragiquement, mais sans s'en apercevoir, l'auteur insiste sur les magnifiques ascensions sociales des "immigrés" en France...

Dans le raisonnement suivi par les adeptes de l'intégration à la française, il va de soi que la déperdition des langues d'origine est une conquête dans la marche de l'intégration. Il y a, sous-jacent à ce jugement, une influence directe de l'idéologie de l'État-nation. Pour cette idéologie, la société doit "converger" vers une seule culture, une seule langue. Les origines, et même la langue des parents, doivent devenir, après avoir laissé leurs "apports" à la culture nationale, des références, et pas du tout des pratiques. Toute autre culture, toute autre langue, réellement vivantes, sont une atteinte à l'unité et à la cohésion de la nation. Il faut une bonne imprégnation d'idéologie pour tenir l'affaiblissement du plurilinguisme français pour un indicateur "positif". Il faut une bonne dose d'idéologie pour penser que pour devenir francophone, il faut mettre fin aux pratiques langagières dans la langue apprise dans les pays d'origine.

Mais, surtout, il faudrait procéder à une analyse critique de l'usage courant en France de la notion d'intégration. Le traitement universitaire de cette notion consiste à ordonner les diverses notions des auteurs considérés méritoires d'être cités. Les quelques divergences des définitions, par rapport à la définition officielle, sont simplement répertoriées. Après cet exercice, le reste de l'analyse se poursuit suivant les termes — ceux définis et ceux sous-entendus — de la définition consensuelle.

ALBANO CORDEIRO

CNRS (URMIS)

## Dernières publications des membres de l'URMIS

BODY-GENDROT Sophie, Les villes américaines face à l'insécurité. Des gbettos américains aux villes françaises, Bayard, 1998.

DAUM Christophe, Les associations de Maliens en France (Migrations, développement, citoyenneté), Karthala, 1998.

LIAUZU Claude, La société française face au racisme : de la Révolution à nos jours, Paris, PUF, 1999.

RINAUDO Christian, L'etbnicité dans la cité. Jeux et enjeux de la catégorisation etbnique, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1999.

RUDE-ANTOINE Edwige, Adopter un enfant à l'étranger, Odile Jacob, 1999.

#### A signaler également :

— La publication aux éditions La Découverte (Collection Textes à l'appui/série l'état des savoirs) de l'ouvrage *Immigration et Intégration, l'état des savoirs* sous la direction de Philippe DEWITTE, chercheur associé à l'URMIS et directeur de la revue *Hommes et Migrations*. On trouvera dans cet ouvrage collectif nombre de contributions de chercheurs de l'URMIS : A. Cordeiro, Catherine Quiminal, Jean-Luc Richard et Maryse Tripier, Edwige Rude-Antoine, Claude Liauzu, Sophie Body-Gendrot, Christophe Daum, Véronique De Rudder et Christian Poiret.

— La réédition de l'ouvrage de P. POUTIGNAT et J. STREIFF-FÉNART : Théories de l'ethnicité, PUF, 1999 (1<sup>erc</sup> édition 1995).





Les groupes ethniques et leurs frontières





## MIGRATIONS SOCIÉTÉ

La revue bimestrielle d'analyse et de débat sur les migrations en France et en Europe

volume 11 - n° 62

160 p.

O. Chavanon

Lomé, une convention trop clandestine	H. Lamine
Propositions d'amendement à la Convention de Lomé	Coordination européenne pour le droit de vivre en famille
DOSSIER : Jeunes issus de l'immigration en Europe	
La scolarisation des enfants turcs en Allemagne	A. A. Arayici
L'insertion scolaire et professionnelle des jeunes issus de l'immigration en Belgique	A. Rea, M. Bortolini
Les jeunes issus de l'immigration en Suisse	E. Piguet
Les jeunes issus de l'immigration marocaine en Espagne	C. Pereda, W. Actis, M. A. de Prada
Les jeunes militants d'origine maghrébine et l'intégration à la française	D. Baillet
Bibliographie sélective	C. Pelloquin
REVUE DE PRESSE : Royaume-Uni	
Le racisme, le droit d'asile et la presse britannique en 1998	Y. Ali, R. A. Gibb

mars - avril 1999

ARTICLES: Les immigrés italiens et la mémoire familiale

NOTES DE LECTURE

"La cause des sans-papiers" (de J. Siméant)

A. Costes

A. Perotti

"L'émigration transfrontalière : les Italiens dans la France méridionale" (de P. Corti et R. Schor)

Flash France : la violence urbaine au coeur du débat

Y. Gastaut

Abonnements - diffusion : CIEMI : 46, rue de Montreuil - 75011 Paris

Tél.: 01 43 72 01 40 ou 01 43 72 49 34 / Fax: 01 43 72 06 42 E-mail: ciemiparis@aol.com / Siteweb: http://members.aol.com/ciemiparis/

France: 220 FF Étranger:

Soutien: 400

400 FF

Le numéro :

250 FF 50 FF





Revue Européenne des Migrations Internationales

HILY Marie- Antoinette, POUTIGNAT Philippe : La famille maghrébine entre visibilité et invisibilité : variations selon les contextes locaux

RINAUDO Christian : L'imputation de caractéristiques ethniques dans l'encadrement de la vie scolaire

GAT Moshe: The Immigration of Iraqi Jewry to Israel as Reflected in Literature

BURKHALTER Sarah: La question du cimetière islamique en Suisse: quels enjeux pour la communauté musulmane?

ELMAS Hasan Basri : L'intervention du facteur "immigration" dans les relations turco-européennes

BELOZEROV V. S., GALKINA T. A., KOLOSSOV V. A., TOUROUN P. P. : Les diasporas arménienne er grecque dans la mosaïque erhnique du Caucase du Nord

BACCAÏNI Brigitte et ROSSI Roberta : Connaissances et représentations des popularions immigrées : enquête auprès des lycéens de France et d'Italie

#### NOTES DE RECHERCHE

FOUCHE Nicole : Les Américains en France, 1919-1939 : un objet d'étude pour les historiens de l'immigration

HOROWITZ Tamar : The Political World of Immigrants from former Soviet Union in Israel

#### CHRONIQUE STATISTIQUE

WANNER Philippe : Les changements de nationalité des étrangers en Suisse

#### NOTE D'ACTUALITE

RIGONI Isabelle: Les mobilisations des Kurdes en Europe

Volume 14 - N° 3 - 1998 Editée par l'Association pour l'Etude des Migrations Internationales (AEMI) ISSN 0765-0752