

La gouvernance de l'immigration et de l'intégration

La question de l'immigration et de l'intégration est étudiée dans cet article à partir de la comparaison des cas français et britannique. Néanmoins, les idées développées sont également significatives pour le reste du monde. Le processus de globalisation et ses ajustements structurels concomitants ont exacerbé des crises politiques et économiques dans les sociétés développées. Les arrivées en grand nombre de migrants s'opposent au message dominant dans la sphère politique et les médias, à savoir une image négative des minorités ethniques et le contrôle de l'immigration.

La mondialisation a généré des mouvements accrus de migrants économiques et de réfugiés en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie et de l'Amérique latine. Mais la détérioration de leurs conditions de vie dans les sociétés d'accueil fait que les migrants travaillent souvent en marge de la légalité sans aucune forme de protection et sans droits sociaux. Les réfugiés affrontent la fermeture progressive des frontières et un protectionnisme des sociétés d'accueil qui se révèle hostile aux pays les moins développés, signe d'une convergence des pays industrialisés vers l'adoption de régimes restrictifs d'asile. Ces pays imposent une approche compréhensive qui vise à maintenir les réfugiés *in situ* ou dans une proximité la plus grande possible de leur lieu d'origine ; ils diffusent également, très largement, une doctrine de la non-entrée et de la non-intégration des réfugiés dans leur société.

L'arrivée d'un grand nombre d'immigrants en Europe après la Seconde Guerre mondiale s'inscrit dans le contexte de la victoire des forces démocratiques et de la construction de l'État providence. L'expansion économique et les déficits démographiques créent une pénurie aiguë de main-d'œuvre, particulièrement dans les emplois peu attractifs. Pour la France et la Grande-Bretagne, ce mouvement coïncide avec la décolonisation de leur empire et l'établissement de liens privilégiés avec les anciennes colonies : le Commonwealth britannique s'enrichit de nouveaux États, comme l'Inde, la Jamaïque, tandis que l'Union française et la Communauté réglementent les relations des nations décolonisées avec la France.

Cette conjoncture entraîne l'"importation" de travailleurs immigrés à la fois des colonies et d'Europe méridionale, pays européens pauvres, pour satisfaire aux besoins de l'économie. L'immigration se produit dans le cadre d'une politique ouverte, sans planification de l'État. Le recrutement est effectué par les institutions ou entreprises pri-

par **Danièle Joly**,
professeur au centre
de recherche
sur les relations ethniques
université de Warwick,
Royaume-Uni
(traduit de l'anglais par
la rédaction)

1)- De Rudder Véronique, "Le logement et l'intégration des immigrés dans les villes françaises" ; colloque franco-américain sur l'immigration, Royaumont, 1989.

2)- Rex John et Moore Robert, *Race Community and Conflict : a Study of Sparkbrook*, Oxford University Press, London, 1967.

vées des pays d'accueil, ainsi que par des arrivées spontanées et non organisées qui sont ensuite régularisées. À ce stade, ni les sociétés d'accueil, ni les immigrants eux-mêmes ne conçoivent le phénomène comme une migration en vue d'une installation permanente, mais plutôt comme une migration temporaire à la recherche de travail. Les immigrants restent marginalisés. Leur installation se fait de façon anarchique, dans des bidonvilles, des foyers et des quartiers abandonnés des centres-ville (Royaume-Uni), dans les banlieues en France⁽¹⁾. Ils occupent les échelons inférieurs du marché du travail et sont défavorisés dans leur accès aux ressources (emploi, logement, santé, éducation), ce qui conduit les sociologues britanniques à les désigner sous la nouvelle catégorie "underclass"⁽²⁾.

Le régime du laisser-faire après la Seconde Guerre mondiale

Notons cependant une particularité britannique qui constitue une exception en Europe : les immigrants du Commonwealth acquièrent la nationalité britannique à leur arrivée, suite à la loi de 1948 sur la nationalité qui découle d'une conception nostalgique de l'Empire. Cette mesure aura un fort impact sur l'évolution de leur situation. C'est ce qui explique en partie pourquoi, en Grande-Bretagne, la question de l'immigration a rapidement pris une dimension politique, plutôt que purement économique comme en France dans les dix premières années. C'est aussi ce qui a permis aux immigrés d'utiliser les mécanismes politiques pour négocier une place dans la société. En France, les changements de la législation relative à la nationalité permettront aux immigrés de ne bénéficier des droits de citoyenneté que plus tard. En Grande-Bretagne, dans les années soixante, on remarque les signes avant-coureurs de deux tendances de fond : d'une part, les programmes sociaux et, d'autre part, les limitations "raciales" à l'immigration par le système de *vouchers* (paiment par mandat). La France, empêtrée dans la guerre d'indépendance de l'Algérie (après sa défaite en Indochine) a, par la suite, lancé un programme pour le logement des immigrés.

La convention de Genève de 1951 et le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR) ont régulé le droit d'asile. Un consensus international s'est forgé parmi les pays occidentaux comme résultat de plusieurs phénomènes : la présence d'un million de réfugiés, ou personnes, déplacés en Europe à la fin du deuxième conflit mondial ; la culpabilité provoquée par le million de victimes des régimes fascistes qui ne pouvaient pas fuir en raison de la fermeture des frontières ; la guerre froide qui a généré des flux de dissidents devant être accueillis par les pays de l'Ouest. Les mouvements de réfugiés se transforment en phénomène structurel et le HCR qui avait été initialement créé pour trois ans devient une institution sur le long

terme. Les limitations historiques de la Convention de Genève, ainsi que la limitation géographique, furent annulées par le protocole de New York en 1967. Néanmoins, le nombre de réfugiés est resté limité durant cette période, puisque beaucoup d'entre eux arrivèrent par les canaux ouverts de l'immigration de travail.

Ce qui prévalait à l'époque était un régime d'accès et d'intégration extrêmement libéral⁽³⁾. Les critères universels et de sélection adoptés par la Convention de Genève étaient concomitants d'un libre accès aux pays et aux procédures administratives. Le niveau élevé de reconnaissance découlant de la Convention allait de pair avec des droits sociaux à parité avec les nationaux et avec un droit de séjour permanent dans les pays d'accueil. Contrairement aux migrants, les réfugiés étaient considérés dès leur arrivée comme des résidents permanents facilement intégrables dans les sociétés de réception. Néanmoins, une proportion de ces réfugiés envisageaient leur retour comme un projet à long terme. Ce que l'on peut retenir de cette période est qu'une bonne partie des travailleurs "temporaires" est restée, même si les intentions, les mesures et les espérances laissaient supposer une opposition de la part de la société d'accueil ou des migrants eux-mêmes. Et une conclusion s'impose : un programme d'accueil et d'installation est nécessaire dès le début des migrations.

Les immigrants, ou les minorités ethniques, ont été le principal moteur des changements de politique dans les années quatre-vingt.

3)- Joly Danièle, *Haven or Hell : Asylum policies and refugees in Europe*, Mac Millan, Oxford, 1996.

Un régime contrôlé et convergent

Les années soixante-dix marquent un frein brutal à la politique d'immigration libérale décrite ci-dessus. La crise du pétrole, la récession économique et la montée du chômage provoquent la fermeture des frontières à l'immigration et, en France, l'encouragement au retour. Cette nouvelle tendance accélère le regroupement familial et consolide l'installation des immigrants. Pendant toute cette période, le fait significatif est que les immigrants se constituent en acteurs sociaux.

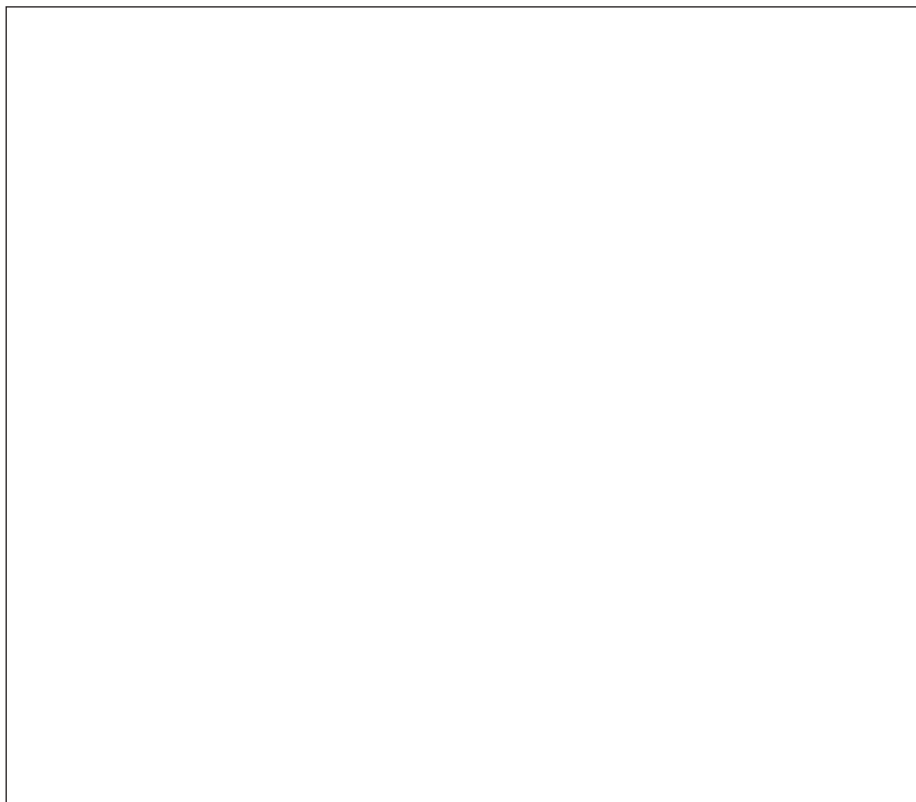
En France comme en Grande-Bretagne, les restrictions à l'immigration s'accompagnent de mesures d'intégration avec des politiques visant à corriger les désavantages sociaux⁽⁴⁾. Au Royaume-Uni, le *Urban Programme* (Programme urbain) de 1968 et la *Inner City Policy* (Politique des quartiers déshérités) de 1977 illustrent les mesures prises pour tenter de combattre la misère des quartiers principalement habités par des minorités immigrées. En France, l'État lance un programme de logement pour résoudre un problème spécifique aux travailleurs immigrants⁽⁵⁾ et un programme social sous les auspices du Fonds d'action sociale (FAS)⁽⁶⁾.

4)- Rex John, Tomlinson Sally, *Colonial immigrants in a British City*, Routledge and Kegan Paul, London, 1979. Frybes Marcin, "Un équilibre pragmatique fragile", in Didier Lapeyronnie (dir.), *Immigrés en Europe*, La Documentation française, Paris, 1992.

5)- Société nationale de construction pour les travailleurs algériens (Sonacotra).

6)- Frybès, Marcin, "Un équilibre pragmatique fragile", in Didier Lapeyronnie (dir.), *Immigrés en Europe*, La documentation française, Paris, 1992.

Contrairement à la France, la Grande-Bretagne conçoit un modèle de relations interraciales (*race relations*) qui mettra ensuite l'accent sur les communautés ethniques. Cela fut formulé à travers les politiques d'immigration et d'intégration. Les réglementations propres aux immigrés, qui avaient introduit les *vouchers* (paiement par mandat) en 1962, 1964, 1965, sont officialisées par l'introduction de la notion de *Patriality* (lien patrilinéaire) dans la *New Commonwealth and Immigration Act* (loi sur le Nouveau Commonwealth et l'immigration), et dans le *Nationality Act* (loi sur la nationalité entrée en vigueur en 1983). Les restrictions à l'im-



© Musée de l'Histoire vivante de Montreuil.

Dans les années cinquante, des Nord-Africains dans leur logement.

migration vont de pair avec un renforcement de la législation antidiscrimination : la loi sur les relations raciales de 1965, 1968 et 1976 ; la création de la Commission pour l'égalité raciale (1976). Toute une série de mesures spéciales pour les minorités ethniques vise à corriger les désavantages liés à la race, et certaines sont établies pour promouvoir l'égalité des chances, reconnaître le droit à la différence et lutter contre les discriminations. Ces politiques sont conçues au niveau central, mais il appartient essentiellement aux collectivités locales de les mettre en œuvre. La section 11 de la loi sur le gouvernement local change la donne : aux subventions globales pour les municipalités qui accueillent un

grand nombre d'immigrants du Commonwealth se substituent des financements qui ciblent les besoins propres aux minorités ethniques, comme par exemple des postes supplémentaires dans les écoles pour du soutien en anglais ou pour l'enseignement des langues d'origine. Dans les années quatre-vingt, les autorités locales commencent à agir selon l'article 71 de la loi sur les relations raciales de 1976, qui réclamait de celles-ci qu'elles prennent en charge la question de l'égalité des opportunités, laissée lettre morte jusqu'à cette date. Des enquêtes nationales font l'objet de rapports très médiatisés qui renforcent ce modèle, surtout dans le domaine de l'éducation et dans la police⁽⁷⁾ : le rapport Rampton en 1978, le rapport Swann en 1985 sur "l'éducation pour tous", le rapport Scarman sur les émeutes de Brixton en 1981, le rapport Macdonald sur un "meurtre sur un terrain de jeu" en 1988, le rapport Mac Pherson, ainsi que l'enquête Stephen Lawrence de 1999.

7)- The Rampton Report in 1978, the Swann Report in 1985 "Education for All", the Scarman Report on the Brixton Disorders in 1981, the Macdonald Report "Murder in the Playground" in 1988, the Mac Pherson report, the Stephen Lawrence Inquiry in 1999.

La mobilisation des immigrés

Ce sont les immigrés ou les minorités ethniques qui ont été le principal moteur des changements de politique indiqués précédemment. Ils se sont constitués en réseaux de familles étendues, d'institutions et de communautés, et se sont mobilisés par le biais de leurs associations et par leur participation à la vie politique. Au Royaume-Uni, ayant reçu les droits civils et politiques dès leur arrivée, ils ont utilisé les mécanismes électoraux ; ils sont proportionnellement plus actifs que la population blanche, et leur concentration géographique leur donne un poids politique beaucoup plus considérable au niveau local (plus de 300 élus locaux aujourd'hui). Le pays a également connu de graves émeutes dans les quartiers déshérités des principales villes (en 1980, 1981 et 1985), provoquées par les frustrations des jeunes. C'est ce qui explique que les collectivités locales se soient désespérément intéressées à eux à l'époque⁽⁸⁾.

En France, des émeutes de moindre importance ont eu lieu dans les années quatre-vingt, lorsque la marche des Beurs organisée par des jeunes d'origine immigrée a trouvé un large écho. Les associations d'immigrés ont fleuri après l'élection du gouvernement socialiste en 1981, qui a donné aux ressortissants étrangers la liberté d'association⁽⁹⁾. SOS Racisme et France Plus ont fait campagne contre le Front national et contre le racisme, en exigeant l'égalité. La moindre participation des immigrés s'explique par leurs droits politiques plus restreints et par le niveau de centralisation du pays qui limite les initiatives des collectivités locales. De plus, l'idéologie républicaine et la notion de contrat social entre citoyen et État empêchent le gouvernement d'adopter une politique qui distingue ouvertement les populations d'origine immigrée : reconnaître une minorité serait considéré comme un anathème. Mais les pressions de la base (les mouvements de protestation de minorités ethniques) et du sommet (les directives de l'Union européenne) ont obligé

8)- Joly Danièle *Britannia's Crescent: Making a place for Muslims in British Society*, Avebury, Aldershot, 1995.

9)- Wihtol de Wenden Catherine, *Les immigrés et la politique – Cent cinquante ans d'évolution*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 1988.

la France à s'attaquer à la question des discriminations. L'État s'est donc penché sur la lutte contre les discriminations au niveau national (en établissant le GELD – Groupement d'études et de lutte contre les discriminations – et un numéro d'appel gratuit, le 114), tandis qu'au niveau local, les dispositions pratiques ont parfois commencé à prendre en compte les associations d'immigrés.

Les régimes d'immigration et d'asile politique ne concordent plus dans les années soixante-dix et quatre-vingt, puisque le premier découlait de considérations domestiques alors que le deuxième était toujours structuré par les relations internationales et par un consensus éthique et/ou idéologique issu du libéralisme. Les politiques d'asile continuèrent d'exister, comme pendant la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale. Les réfugiés étaient généralement perçus positivement et bénéficiaient des programmes d'intégration. Leur installation témoignait souvent de la signification que la société d'accueil donnait aux réfugiés : les expériences positives étaient le résultat d'un imaginaire positif concomitant des politiques publiques menées par les sociétés d'accueil qui étaient elles-mêmes constructives et appropriées⁽¹⁰⁾. La fin des années quatre-vingt assiste à la convergence des régimes d'asile et d'immigration, avec le développement d'une politique d'asile progressivement non-intégrative et restrictive.

Les régimes d'immigration et d'intégration en France et en Grande-Bretagne sont également influencés par l'agenda de l'Union européenne. Une prise de conscience croissante du traitement des minorités ethniques installées sur le territoire européen favorisa la promotion de l'antidiscrimination, de l'égalité des chances et de la diversité (y compris religieuse) telles qu'elles sont présentées dans le traité d'Amsterdam (article 13) et dans un nombre de directives communautaires. Également et de manière peut-être préminente, la question du contrôle des frontières a conduit à ciseler l'expression d'"Europe forte-resserée" ; ce contrôle est mis en application à travers diverses conventions, traités, directives, tout comme à travers des "lois soft".

Le régime schizophrène

Un nouveau régime s'est forgé qui n'arrive pas à faire sens de manière immédiate pour les observateurs non spécialisés. Il contient des contradictions apparentes entre les besoins objectifs et les besoins perçus dans les domaines divers de notre société. Plusieurs facteurs doivent être pris en compte pour comprendre le régime des immigrants et des réfugiés. Différents groupes d'acteurs sociaux se font concurrence dans le cadre des contraintes propres aux caractéristiques structurelles ou culturelles mentionnées auparavant⁽¹¹⁾. C'est dans ce contexte qu'ils doivent agir en interaction avec les mutations économiques ou idéologiques, au plan national, européen et international.

10)- Joly Danièle, *Haven or Hell, : Asylum policies and refugees in Europe*, MacMillan, Oxford, 1996.

11)- Archer Margaret, *Realist Social theory : the morphogenic approach*, Cambridge CUP, Cambridge, 1995.

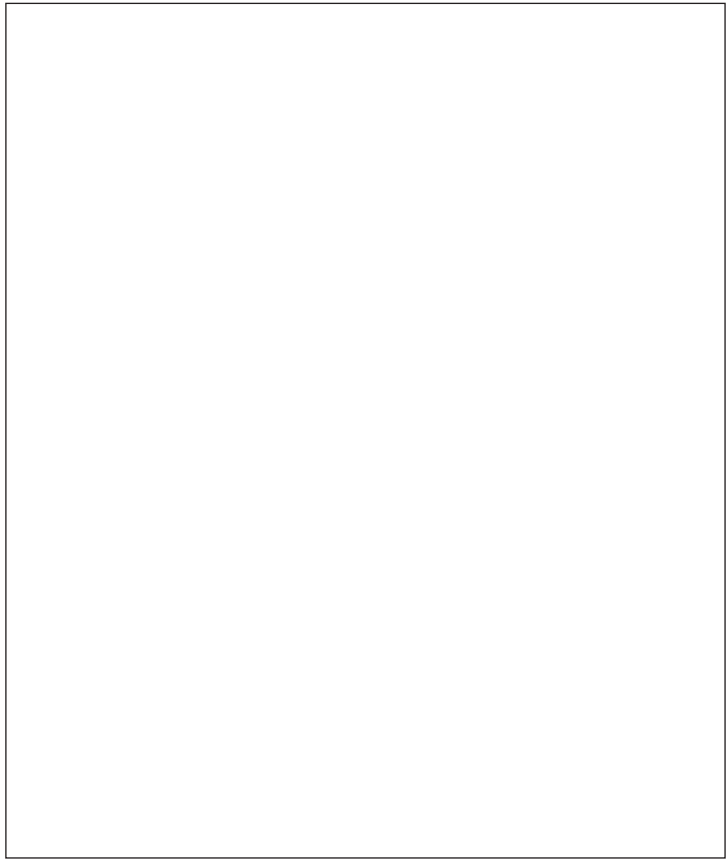
Le visage de l'Europe a été modifié par l'installation de populations immigrées qui ont mis en cause le mythe de l'identité nationale homogène en France et en Grande-Bretagne, pays qui ne se perçoivent pas comme des pays d'immigration. Par ailleurs, une forte proportion de ces groupes se situe aux échelons inférieurs de la société. Si les immigrants de la première génération sont souvent prêts à accepter des salaires inférieurs et des conditions dures de travail, les jeunes nés et élevés en Europe ont des aspirations semblables à celles des jeunes d'origine européenne, et sont très frustrés par les discriminations dont ils souffrent. Les mesures et les promesses d'égalité des chances ont aiguisé leurs attentes alors que les discriminations continuent. D'où une frustration croissante qui semble inévitable chez les jeunes issus de minorités ethniques, comme dans les années quatre-vingt. La mobilisation des minorités ethniques avec l'alliance de certains secteurs organisés de la société et de certains groupes dans l'échiquier politique a conduit à l'introduction de politiques contre la discrimination en France et en Grande-Bretagne. Celles-ci ont été adoptées en conformité avec le Traité d'Amsterdam qui accorde une place primordiale à la lutte contre les discriminations en vertu de l'article 13 du Traité d'Amsterdam. En Grande-Bretagne, la loi sur les relations raciales de 1976 a été amendée en 2000. Le discours sur la politique de la diversité est manifeste au niveau de l'Union européenne et de la Grande-Bretagne, même si la France est toujours récalcitrante sur cette question. On se demande si de telles politiques seraient capables de fournir des améliorations substantielles pour les minorités ethniques. Cette conjoncture constitue de ce fait le contexte des développements qui affectent la question des migrants.

La situation difficile des gouvernements tient au fantôme de la menace culturelle et identitaire que constituerait la présence de populations ethniques minoritaires dans les pays d'accueil.

La situation actuelle est marquée par un élément fondamental : le déclin démographique spectaculaire des pays industrialisés, où le vieillissement de la population n'est pas compensé par la production de jeunes en nombre suffisant. En parallèle, le projet économique néolibéral dominant a un impact direct sur les mouvements migratoires à l'échelle mondiale.

Les gouvernements se sont rendu compte qu'ils devaient importer une grande quantité de main-d'œuvre étrangère pour leur économie, et cherchent une formule qui leur permettra de satisfaire cette demande. Mais ils ne peuvent adopter un régime de laisser-faire comme après la Seconde Guerre mondiale pour plusieurs raisons. L'immigration est devenue un sujet sensible auprès des électeurs, et, au cours des vingt dernières années, tous les partis politiques ont rivalisé de mesures plus

Janvier 1955.
Devant un bureau
de recrutement
de Londres,
une jeune immigrante
jamaïcaine à la recherche
d'un emploi.



© Keystone.

draconiennes les unes que les autres en matière d'entrée des immigrants ; ils ont réussi à faire naître ainsi un climat culturel anti-immigrés et anti-réfugiés. De ce fait, il n'est pas facile aux personnalités politiques soucieuses de leur position de déclarer aujourd'hui qu'ils se sont trompés et que l'immigration est un atout pour le pays. La situation difficile des gouvernements tient au fantôme de la menace culturelle et identitaire que constituerait la présence de populations ethniques minoritaires établies dans les pays d'accueil, notamment incarnée par la religion musulmane. Une certaine panique morale fait rage dans les rangs de la classe politique.

Confusion et contradiction

Une sorte de politique pour travailleurs immigrés est réintroduite, fondée sur l'hypothèse d'un retour des travailleurs dans leur pays d'origine au bout d'un certain temps. L'accent est davantage mis sur les mesures qui garantissent l'allégeance des réfugiés et des travailleurs immigrés : tests de citoyenneté et mesures de cohésion de la collectivité locale (Royaume-Uni), contrat d'accueil et d'intégration (France), etc. Un retour à une forme implicite d'assimilation et des débats sur les cultures

et religions potentiellement impossibles à intégrer mettent en cause la loyauté des immigrés dans le pays d'accueil. Le tout dans une grande confusion puisqu'un grand nombre de ceux qui sont concernés ne sont pas du tout des immigrés, mais des ressortissants de France ou de Grande-Bretagne où ils sont nés et ont été élevés. Les discours des politiciens font l'amalgame entre immigration et sécurité, entre nouveaux immigrants et jeunes Français ou Anglais d'origine immigrée. Dans le discours dominant, le terrorisme est l'apanage des demandeurs d'asile, tandis que la délinquance est attribuée aux jeunes issus de l'immigration. En France, la majorité de ces jeunes viennent de cultures musulmanes et, au Royaume-Uni, ceux qui ont fait la une des journaux au moment des émeutes du Nord de l'Angleterre en 2001 provenaient aussi de milieux musulmans. Ce fait a été aggravé par les événements du 11 septembre 2001 et par les campagnes contre le terrorisme international assimilé aux réseaux d'Al Qaida. Un paradigme musulman est en train de se développer en France et en Grande-Bretagne dans lequel les acteurs concernés soulignent le caractère musulman de ces populations. En France, le Conseil français du culte musulman a été établi en février 2003 avec l'aide du gouvernement, pour devenir son interlocuteur privilégié représentant les musulmans, tandis qu'une attitude plus dure est adoptée vis-à-vis des jeunes des banlieues. En Grande-Bretagne, où les musulmans sont, dans une certaine mesure, parvenus à se faire une place dans la société, un choc en retour pourrait les renfermer sur leur communauté. Dans les deux pays, les musulmans demandent davantage de reconnaissance et de moyens⁽¹²⁾.

Le message dominant dans la sphère politique et les médias fait la promotion du contrôle de l'immigration et véhicule une image négative des minorités ethniques. Cela s'inscrit en opposition à la toile de fond que représentent les arrivées en grand nombre de migrants depuis un certain temps. La contradiction entre le discours et la réalité entraîne de sérieux problèmes sociaux et politiques : elle nourrit la machine à propagande des partis d'extrême droite et elle active indubitablement leur popularité ; elle peut engendrer une réaction de la part des populations blanches et encourt le risque de causer des clivages sociaux ou des fractures, voire des possibilités d'émeutes. ◀

12)- Joly Danièle,
*Group formation
and identification:
three paradigms
for Muslims in Britain*,
Ashgate, Aldershot
(à paraître).



Damian Moore, "Les politiques de développement social urbain et la gestion de l'ethnicité en France et en Grande-Bretagne"

► Hors Dossier, n° 1232, juillet-août 2001

Mogniss H. Abdallah, "Grande-Bretagne : le racisme institutionnel sur la sellette"

► Dossier *Combattre et connaître les discriminations*, n°1219, mai-juin 1999