

Maximos Aligisakis  
Sous la direction de

L'Europe face à l'Autre :  
politiques migratoires et  
intégration européenne

avec des textes de  
Matteo Gianni  
Silvio Guindani  
Virginie Guiraudon  
Catherine Wihtol de Wenden

**euryopa**

Institut européen de l'Université de Genève

Le catalogue général  
des publications est disponible  
sur le site de l'Institut européen:

**[www.unige.ch/ieug](http://www.unige.ch/ieug)**

## Publications **eurypa**

*Institut européen de l'Université de Genève*  
2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève

télécopie/fax +41 22 -705 78 52  
e-mail: **[rene.schwok@politic.unige.ch](mailto:rene.schwok@politic.unige.ch)**

**eurypa** vol. 21-2003  
ISBN 2-940174-21-0  
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève  
Mai 2003

## Table des matières

<b>Présentation des auteurs</b>	1
Maximos Aligisakis <i>Aspects interdisciplinaires et dimensions européennes de l'immigration</i>	2
Virginie Guiraudon <i>L'eupéanisation des politiques publiques de migration</i>	32
Catherine Wihtol De Wenden <i>L'Europe migratoire</i>	53
Matteo Gianni <i>Quelle démocratie pour les sociétés multiculturelles? La politique de la reconnaissance et la question de l'immigration</i>	107
Silvio Guindani <i>Les débats sur l'immigration: compte rendu des travaux des ateliers et synthèse</i>	155
<b>Annexes</b>	
Eléments bibliographiques	185
Liste des participants aux ateliers	191
Programme du Module interdisciplinaire	193

## Présentation des auteurs

Maximos ALIGISAKIS, chargé de cours à l'Institut Européen de l'Université de Genève. Ses domaines de spécialisation sont la politique comparée, la société civile européenne et la thématique conflit-médiation.

Matteo GIANNI, maître-assistant au Département de Science Politique de l'Université de Genève et Visiting Scholar (2002-2003) au Département de Science Politique de l'Université de Toronto. Ses recherches portent sur les thématiques du développement démocratique, de la multiculturalité et de la théorie politique.

Silvio GUINDANI, chargé d'enseignement et responsable des études à l'Institut Européen de l'Université de Genève. Ses centres d'intérêt s'inscrivent dans le cadre de l'intégration européenne et du développement socio-économique et culturel (local, régional, transfrontalier).

Virginie GUIRAUDON, chargée de recherche au Centre de Recherches Administratives Politiques et Sociales à Lille, CNRS. Ses travaux examinent l'immigration dans le cadre des politiques publiques et plus généralement le processus d'europanisation.

Catherine WIHTOL DE WENDEN, directrice de recherche au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales à Paris, CNRS. Ses études portent sur les questions des migrations internationales et sur la thématique de la citoyenneté.

# Aspects interdisciplinaires et dimensions européennes de l'immigration

Maximos Aligisakis

## **L'étude des migrations dans un esprit interdisciplinaire**

La présente publication repose sur un certain nombre d'interventions qui ont eu lieu lors du Module inter-disciplinaire de l'Institut Européen de l'Université de Genève (IEUG) ainsi que sur les discussions qui se sont déroulées au sein des Ateliers du même Module<sup>1</sup>. Certes, les textes que nous rendons publics aujourd'hui ne reflètent ni toute la richesse des débats ni toutes les interventions<sup>2</sup>

<sup>1</sup> L'IEUG a organisé, en mai 2001, un premier Module d'enseignement interdisciplinaire sur le thème "Les frontières en l'Europe, les frontières de l'Europe". Étant donné l'intérêt pédagogique de la formule pour les étudiants et les enseignants ainsi que leur participation active, nous avons renouvelé cette expérience (mai 2002) en abordant le thème des migrations. Le Module a inclus des conférences, des tables rondes et des travaux de groupes qui ont traité les différentes facettes de l'immigration dans le contexte européen (pour le programme complet, cf. Annexe III). Signalons encore qu'un certain nombre de séances préparatoires a permis aux participants de se familiariser avec la problématique choisie.

<sup>2</sup> Les textes du présent recueil sont issus des sciences humaines et sociales, au sens large de ces disciplines académiques. Nous regrettons ne pas pouvoir reproduire ici la très vivante conférence de M. Garson sur les aspects économiques de l'immigration, les nouvelles tendances qui se dessinent ou les pistes de solutions à considérer. Nous regrettons également de ne pas disposer du texte de M. Carlier qui a si bien développé la riche jurisprudence européenne face à l'Autre, en réalité les nombreuses figures que prend l'Autre. Les textes de Mme Wihtol de Wenden et de Mme Guiraudon couvrent, quelque peu, les thèmes exposés par ces deux orateurs. Quant à la conférence de M. Windisch, nous pouvons utilement nous rapporter à sa récente publication qui reflète ses propos : Windisch (2000).

qui ont lieu tout au long de cet exercice bien particulier, tant sur le plan pédagogique que scientifique. Encore moins, la publication n'épuise pas une thématique à la fois complexe et particulièrement changeante selon la conjoncture politique<sup>3</sup>.

Le choix de la thématique traitée, extrêmement riche, a été d'abord imposé par un souci pédagogique propre à notre Institut: l'interdisciplinarité. En effet, la question de l'immigration illustre à merveille cet objectif. En essayant d'aller au-delà du factuel (l'état de lieux des mouvements migratoires, les origines de la migration avec le clivage Nord/Sud et Ouest/Est)<sup>4</sup> nous ne pouvons que faire référence à de très nombreuses dimensions ou disciplines<sup>5</sup>.

Tout d'abord, nous devons nous référer à la *vision institutionnelle et juridique* de l'immigration dans l'Union Européenne (UE), dans les Etats membres, mais aussi dans les pays candidats<sup>6</sup>. Dans ce cadre, se posent des questions sur la réalisation de l'espace Schengen ou sur l'application des règles relatives à l'asile. Mais surtout il s'agit de s'interroger sur l'harmonisation - voire l'eupéanisation- des politiques de l'immigration avec des dimensions précises comme les conditions d'accueil, le contrôle aux frontières, le statut des réfugiés, les procédures de l'acquisition de la nationalité, etc.

Puis, les *aspects économiques*<sup>7</sup> de l'immigration, avec les apports et les problèmes pour les populations (autochtones et

<sup>3</sup> De ce point de vue, nous pouvons affirmer que notre Module-Colloque a été servi par l'actualité brûlante du premier semestre de l'année 2002 (élections présidentielles françaises et législatives hollandaises) portant même le thème de l'immigration devant le Conseil européen de Séville.

<sup>4</sup> Cf., entre autres, les rapports annuels (Tendances des migrations internationales) édités par le SOPEMI (Système d'Observation permanente des migrations) de l'OCDE.

<sup>5</sup> En français, deux ouvrages collectifs illustrent ce tour d'horizon des différentes disciplines : Dewitte (1999); Centlivres et Girod (2000).

<sup>6</sup> Sur ces points, nous pouvons nous référer, à titre d'exemple, aux auteurs suivants : Favell (2000); Guiraudon (2000); Carlier (2001); Bouteillet-Paquet (2001 et 2002); Wihtol de Wenden (1999).

<sup>7</sup> Cf., à titre indicatif, Coppel, Dumont et Visco (2001); OCDE (2001); Coomans (2002).

“ hétérochtones ”), constituent une autre approche indispensable. Ici aussi, les dimensions sont nombreuses : la circulation de la main-d'œuvre, le sous-développement dans le pays d'origine, la para-économie et les trafics illégaux, la fuite des cerveaux, les sans-papiers et les exclusions, les nombreux changements démographiques, l'immigration contre le vieillissement de la population, ...

Il va de soi que les *aspects sociologiques et éducatifs* sont également d'une très grande importance pour saisir les faits de l'immigration avec des questionnements sur les modèles de l'intégration sociale à choisir, sur les effets de la socialisation pour les générations issues de l'immigration, sur les contours que prennent certaines dimensions particulières : femmes et migrations, enfants et migrations (avec le thème de la scolarité, de l'éducation, de la réussite sociale...)⁸.

En liaison avec la problématique précédente, nous avons les *dimensions culturelles*⁹. Les échanges migratoires enrichissent la communauté des peuples européens¹⁰ mais ils font émerger aussi des conflits interculturels graves (ou considérés comme tels). Des questions précises se posent, consciemment ou inconsciemment, et des débats passionnels émergent : par exemple, est-ce que le “ clash ” des civilisations, avancé par Huntington (1997), s'est-il aggravé depuis le 11 septembre 2001 au point que même une Fallaci (2002) va y contribuer?

A un niveau plus profond, des *réflexions d'ordre anthropologique et philosophique* sur l'Autre s'imposent. La question de *la démocratie*¹¹, avec la cohabitation du Nous et de l'Autre, est ainsi au devant de la scène.

Il faut encore examiner les *aspects politiques* car, plus que jamais, les forces politiques s'emparent du thème : certes, il y a les groupements anti-immigrés autour de l'extrême droite et/ou

⁸ Sur ces nombreux aspects, nous renvoyons à Perregaux (2001); Breuvar et Danvers (1998); Gaspard et Khosrokhavar (1995).

⁹ Voir, Rey (1997).

¹⁰ Il ne fait pas de doute que la littérature ou la création artistique sont influencées par la migration et vice-versa.

¹¹ Cf., entre autres, Gianni (1995); Kymlicka (2001).

populiste<sup>12</sup> mais aussi les représentants de la société civile et des mouvements sociaux<sup>13</sup> proches des étrangers (SOS Racisme, aide aux sans-papiers,...). Le clivage xénophobie/xénophilie traverse l'opinion publique européenne (les Eurobaromètres<sup>14</sup> peuvent en témoigner) et les médias travaillent quotidiennement ce clivage par les nombreuses images véhiculées sur le thème de la migration.

Enfin, il est indispensable d'évoquer les *dimensions historiques*. Les caractéristiques et les composantes de l'immigration n'ont pas été toujours les mêmes. Les flux migratoires ou les politiques envers les immigrés sont fortement dépendants de l'espace-temps<sup>15</sup>. Le travail diachronique de l'historien est assez clair à ce sujet. Mais si la nationalité de l'immigré change selon l'époque, certains traits comportementaux envers les étrangers semblent se répéter éternellement.

Lors de notre Module, nous avons tenté d'embrasser autant que possible les divers "continents" scientifiques évoqués. Même si tous les champs académiques n'ont pas toujours trouvé une représentation sous forme de conférence, les ateliers ont dépassé les cloisons disciplinaires. Ainsi, le droit européen a côtoyé les dimensions politiques, la sociologie et la philosophie ont interrogé la démocratie multiculturelle, les aspects économiques se sont conjugués avec l'analyse de l'opinion et la place de l'étranger dans les médias.

Le texte de *Virginie Guiraudon*, après une brève introduction qui se réfère à la conjoncture et à l'actualité de la question d'immigration en Europe, se concentre sur le processus d'europanisation des politiques migratoires : le transfert de l'élaboration de ces politiques à des forums intergouvernementaux

<sup>12</sup> Cf., Camus (1998); Rea (1997); Ignazi et Perrineau (2000).

<sup>13</sup> Voir, entre autres, Giugni et Passy (2002).

<sup>14</sup> A ce sujet, il est possible de consulter les sondages des Eurobaromètres sur le racisme et la xénophobie : Commission (1989 et 1997).

<sup>15</sup> Voir, pour l'Europe, l'ouvrage de Bade (2002) ainsi que l'article de Holtzer (2000). Le cas suisse ne fait pas exception comme le démontre Vuilleumier (1989). Voir aussi les travaux de Windisch (2002). Sur la France, nous pouvons consulter les nombreuses études de G. Noiriel ou de P. Weil et se référer, pour une lecture rapide, au travail de Blanc-Chaleard (2001).

multilatéraux, puis à l'UE. Bien évidemment, l'auteure signale que l'eupéanisation-communautarisation reste enclée fortement dans un cadre intergouvernemental d'une Europe à la carte.

Il s'agit de la situation tout autant contradictoire que transitoire dont l'UE nous a très souvent habituée et dont l'évolution future reste bien aléatoire. En revanche, ce qui est de plus en plus clair, en étroite corrélation avec la conjoncture politique (nationale et communautaire), c'est un certain contenu sécuritaire des politiques migratoires. Dans ce cadre, il est nécessaire d'équilibrer les principes des Droits de l'Homme, le libre-échange, la libre circulation des personnes et les tendances électorales populistes.

L'apport le plus important des réflexions de Virginie Guiraudon a trait à l'explication des politiques européennes sur le thème de l'immigration. L'auteure considère que les approches néo-fonctionnalistes et intergouvernementalistes en la matière ne sont pas satisfaisantes. Au contraire, l'eupéanisation progressive de la question et son contenu sécuritaire semblent être, pour beaucoup, la résultante de la mainmise des fonctionnaires des Ministères de l'Intérieur sur le processus décisionnel. L'Accord de Schengen en est la démonstration. Par ailleurs, si le Traité d'Amsterdam encadre ce travail des "clubs de sécurité intergouvernementaux", la pratique permet à ces derniers d'avoir toujours la haute main sur les politiques migratoires.

Le bilan provisoire proposé par Virginie Guiraudon insiste sur les points suivants : l'Europe du "chacun pour soi" persiste, une évaluation en profondeur des politiques actuelles n'a pas été réalisée, la méfiance par rapport aux pays candidats (sensés jouer le rôle de cordon sanitaire anti-migration) est permanente. Reste la question essentielle, à savoir si nous pouvons rester longtemps sur une politique restrictive et de contrôle migratoire, quand les exigences économiques de compétitivité mondiale augmentent et les intérêts du marché sont omniprésents.

Il est possible de conclure que Virginie Guiraudon nous a présenté ici une réflexion quelque peu différente par rapport à ses travaux précédents<sup>16</sup>. Tout en maintenant son hypothèse d'une

<sup>16</sup> Guiraudon (2000).

mainmise des fonctionnaires nationaux sur le processus d'eupéanisation en matière d'immigration, elle avance également l'importance d'autres variables explicatives d'ordre politico-électoral (la montée des forces, directement ou indirectement, xénophobes) ou économique (les besoins d'une économie compétitive au niveau international et de ce fait obligée de s'ouvrir davantage à la libre circulation des personnes).

Le texte de *Catherine Wihtol de Wenden* expose, tout d'abord, la réalité des mouvements migratoires dans l'Europe en voie d'intégration soutenue. Nous avons les données chiffrées essentielles ainsi que des réflexions sur la confusion des termes. Par ailleurs, la perception et la visibilité du phénomène migratoire par les populations autochtones sont également traitées. Des nombreuses variables et modèles interprétatifs sont encore discutés en profondeur.

Plus particulièrement, l'auteure souligne l'importance des nouvelles tendances : la mondialisation des flux, "l'envie d'Europe", les "faux" demandeurs d'asile, la transformation d'anciens pays d'émigration en pays d'immigration (l'Europe du Sud et, en partie, l'Europe de l'Est). Mais certains autres éléments semblent perdurer : l'immigration clandestine et le besoin économique des travailleurs étrangers temporaires.

Tout comme Virginie Guiraudon, Catherine Wihtol de Wenden insiste sur la "superposition des plusieurs espaces normatifs de référence", c'est-à-dire la difficulté de l'Europe d'harmoniser sa politique migratoire. L'historique et l'évolution de cette politique dans l'UE démontrent le passage du troisième pilier (intergouvernemental) vers le premier pilier (communautaire) mais, dans la pratique, la communautarisation reste à géométrie variable. Sans omettre de mentionner les avancées européennes dans le domaine, l'auteure souligne également l'importance prise par les approches sécuritaires et les politiques de dissuasion.

Un autre point évoqué par le texte concerne les changements intervenus sur la question des demandeurs d'asile : l'ancien profil (individu persécuté) cède la place aux demandeurs d'asile "collectif" (groupe de population en danger). La thématique de l'asile démontre également l'incohérence européenne. Un même

requérant peut “avoir une réponse différente selon le pays d'accueil, faute d'une politique étrangère commune”. Nous entrons finalement dans une situation de déréglementation où le provisoire rejoint le discrétionnaire. Se pose alors la question de réaffirmer les principes de la Convention de Genève ou de réformer radicalement le droit d'asile.

Bien évidemment, le travail de Catherine Wihtol de Wenden met en discussion les différents modèles du “vivre ensemble” : associationnistes, communautaristes, droit du sol ou du sang, intégration par le travail ou par les politiques de la Ville, ... Malgré une osmose certaine entre modèles, l'eupéanisation ne prend que la forme d'un consensus mou.

Enfin, à propos des perspectives, l'auteure prévoit le maintien de la pression migratoire en Europe tout autant que la continuité d'une harmonisation défectueuse des politiques européennes en la matière. La dimension démographique (le Vieux-Continent portera de plus en plus et à juste titre ce qualificatif de vieux), le besoin croissant de main-d'œuvre et des cerveaux bon marché, la progression plus rapide des facteurs “pull” (l'attraction de l'Eldorado) sur les facteurs “push” (les guerres, la misère, ...), voici quelques variables qu'il convient de considérer avec beaucoup d'attention ces prochaines années. Le contexte de mondialisation ne peut qu'accentuer ces perspectives.

Le travail de *Matteo Gianni* pose des questions politiques fondamentales sur le multiculturalisme. Ses arguments théoriques interpellent les démocraties contemporaines, l'ensemble des pays de l'Union Européenne, l'Union elle-même en tant qu'entité en gestation ainsi que la Suisse. Les réflexions avancées interrogent également la gestion (actuelle et future) de la relation du Nous face à l'Autre (l'étranger, le minoritaire) mais aussi l'interaction entre le “dedans” (de plus en plus différencié et segmenté) et le “dehors” (de moins en moins lointain).

Le libéralisme au sens philosophique, par les principes véhiculés et l'ingénierie institutionnelle, permettrait normalement l'intégration politique des sociétés culturellement fragmentées. La diversité n'est pas “a priori” un danger. Mais quand la différence culturelle devient ou est conçue comme incompatibilité forte, que

faire ? Par ailleurs, pourquoi la gestion du multiculturel revient-elle si souvent dans l'agenda politique de nos démocraties ? Sans doute, il y a un retour à l'identité et à l'authenticité culturelles. On revendique de plus en plus la reconnaissance publique de la spécificité. Cela pose problème car la demande de garder sa spécificité culturelle heurte un autre principe du libéralisme, c'est-à-dire l'égalité de traitement indépendamment de la race, de l'ethnie, du sexe ou de la religion. C'est alors qu'un grand défi se présente à nous : garantir la différence culturelle sans pour autant tomber dans une citoyenneté inégalitaire.

L'auteur permet de discuter ces problèmes à la fois au niveau terminologique (qu'est-ce que le multiculturalisme et quelle approche privilégier) et sur le fond (la cohabitation entre principe d'égalité et formes de reconnaissance culturelle). Il est possible de condenser la thématique exposée en affirmant que le multiculturalisme part d'une réalité sociale et il devient (facilement mais pas obligatoirement) conflictuel par la politisation des enjeux culturels-identitaires.

La problématique de la reconnaissance est particulièrement pertinente pour saisir la question de l'immigration. Deux niveaux d'analyse sont proposés : l'accès de l'immigré à la communauté du pays d'accueil et les modalités d'intégration à cette communauté. Evidemment, il est fondamental de signaler l'existence d'une très grande diversité à propos du contrôle politique sur l'entrée des immigrants au "dedans". En outre, le débat se poursuit sur les formes ou les intensités de l'intégration et surtout les difficultés de sa réalisation<sup>17</sup>.

L'exemple de la Suisse dans sa politique migratoire aide à saisir concrètement les questions théoriques de la double reconnaissance (accès et intégration à la communauté). Nous avons l'illustration des enjeux mais surtout des insuffisances de l'application de la politique de la reconnaissance concernant l'intégration de l'Autre (en l'occurrence l'immigré) dans le système. Pourtant, la Suisse

<sup>17</sup> A souligner que la non intégration concerne tout autant l'étranger qu'un certain nombre des nationaux qui ont formellement les droits découlant de la nationalité mais ils ne les exercent pas vraiment. Dans ce cas, la citoyenneté est considérée comme une ressource politique inégalement distribuée.

disposait d'une grande expérience en matière de gestion des minorités (ses propres composantes) et de leur juste représentation.

La contribution de Matteo Gianni a le mérite de poser les enjeux au niveau théorique permettant une lecture différente de la question de l'immigration en Europe et en Suisse. Cependant, cette vision n'a rien d'abstrait. Elle balise le terrain du politique et des choix qui se présentent devant nous. Une proposition est faite afin de consolider démocratie et libéralisme tout en prenant en considération la multiculturalité (y compris migratoire) : "promouvoir une citoyenneté différenciée" par la reconnaissance publique des identités culturelles et éviter de résoudre le problème multiculturel par le retour dans la sphère privée.

L'effort de rapporter le travail des ateliers par *Silvio Guindani* constitue certainement un exercice extrêmement difficile. Pourtant, il aurait fallu bien le tenter pour monter la richesse des débats, le pari interdisciplinaire et l'importance de l'interactivité sur le plan pédagogique.

Il n'est pas question de reprendre ici toutes les interrogations des ateliers et les pistes proposées par les participants. Par ailleurs, les questionnements qui jaillissent dans les travaux de groupes, menés en synergie entre étudiants et enseignants, ne trouveront pas toujours de réponses, malgré la qualité de l'animation ou les nombreuses réflexions proposées par les conférenciers dans les séances plénières.

Pour notre part, nous voulons signaler l'importance légitime accordée par les participants à la difficulté de saisir la nature hybride de la politique européenne en matière d'immigration (Atelier I). Nature hybride difficile à cerner, pas seulement à cause d'un partage des compétences entre l'Union et les Etats, mais aussi par le fait que la politique migratoire de l'UE se construit par un mélange extraordinaire des trois piliers : une coopération dans le cadre des polices et des fonctionnaires des ministères de l'Intérieur (troisième pilier), une coordination au sein de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC - deuxième pilier) pour déterminer des positions harmonisées envers les pays tiers concernant l'immigration, une tendance progressive vers la définition d'une politique commune dans ce domaine (premier pilier).

Un autre point essentiel consiste à saisir les grandes stratégies du “ Nous ” face à l’ “ Autre ”, mais aussi de l’immigré dans sa société d’accueil (Atelier II). Le débat intégration-assimilation (et son corrélatif au niveau théorique entre “ libéraux ” et “ communautariens ”) ne peut être dépassé que par une attitude dialectique, par une position dynamique. Comme il est proposé par les participants aux discussions, il faut mettre les identités (le Même et l’Autre) en mouvement. L’européanisation peut y contribuer.

Une autre dimension essentielle concerne les faits quotidiens de l’immigration, les images véhiculées par les médias, la difficile distinction entre perception de la réalité et la réalité elle-même au sein de l’opinion publique (Atelier III). Nous ne devons pas oublier que l’immigration n’est pas prioritairement un sujet intellectuel mais une réalité concrète, interpellant le monde politico-médiatique, qui à son tour instrumentalise cette question de “ proximité ”. La criminalisation de l’immigré, de l’étranger, du requérant d’asile ou la gestion passionnelle des faits divers (comme le port du foulard islamique à l’école) en témoignent.

Quant à la situation en Suisse (Atelier IV), nous devons retenir la conception de l’immigré comme travailleur (Gastarbeiter) et non comme probable ou futur citoyen. C’est une doctrine d’immigration “ utile ”, bien proche du modèle allemand. La particularité suisse, avec la démocratie directe, joue un rôle important concernant la thématique de l’immigration : d’une part, le débat public permet de faire connaître les problèmes et la recherche des solutions ; d’autre part, cette possibilité fait surgir régulièrement des blocages décisionnels et des peurs irrationnelles. Enfin, un point qui ressort de l’examen du cas suisse, c’est son besoin de s’adapter aux évolutions de l’UE en matière d’immigration. Comme pour d’autres domaines, l’eurocompatibilité n’est pas un vain mot.

En concluant cette partie de présentation interdisciplinaire des travaux sur l’immigration en Europe, nous tenons de rappeler l’objectif fondamental. Il ne s’agissait pas de faire les étudiants-participants au Module des experts en matière d’immigration. Plus modestement, notre but était d’essayer d’apprivoiser quelque peu une problématique vaste et complexe. *Apprivoiser, au sens utilisé*

par Saint-Exupéry : “ créer des liens ”<sup>18</sup>. Les textes qui suivent doivent être lus comme des liens avec une thématique scientifique intéressante et une réalité humainement sensible.

### **Les défis de l’immigration et les hésitations européennes : repères et réflexions critiques<sup>19</sup>**

Un faible pourcentage de la population mondiale est en migration (environ 3%). Mais en chiffres absolus, cela signifie des immenses masses : plus de 180 millions d’êtres humains, c’est-à-dire trois fois la population française et environ la moitié de celle de l’Union Européenne!

L’Europe, devenue premier continent d’immigration, attire une part importante du flux migratoire mondial. Les estimations pour l’UE, nous indiquent, approximativement 700 000 migrants officiels par année (travail, études, regroupement familial) et 400 000 demandeurs d’asile. Quant aux entrées illégales, elles sont estimées par l’Office des Migrations Internationales dans une fourchette annuelle entre 300 000 et 500 000 personnes, ce qui génère une somme très importante pour l’économie parallèle (le trafic mondial des êtres humains vaudrait 10 à 15 milliards de dollars par an).

A l’aube du XXI<sup>e</sup> siècle, nous trouvons officiellement dans l’UE environ 5% de la population d’origine étrangère, avec de grands écarts entre les pays membres : à l’exceptionnel 34 % pour le Luxembourg, correspond un fort 8,9% pour l’Allemagne et un très faible 1,4% pour la Finlande<sup>20</sup>.

La question générale qui nous servira de point de départ est la suivante : de quelle manière l’Europe gère-t-elle le phénomène

<sup>18</sup> Saint-Exupéry (1946 : 68).

<sup>19</sup> Cette partie reprend des éléments exposés, auprès des étudiants, lors de séances préparatoires du Module interdisciplinaire de l’IEUG. Par ailleurs, elle se nourrit des remarques critiques qui se sont développées durant les travaux finaux du Module.

<sup>20</sup> Sur les chiffres qui précèdent, nous pouvons nous référer aux données de l’OCDE, de l’UNHCR ou d’Eurostat. Voir également, Le Monde (2002).

moderne de l'immigration ? Afin de donner quelques pistes de réponse, nous privilégions l'examen de quatre défis :

- les besoins économico-démographiques qui s'opposent à l'idée d'une "Europe Forteresse" ;
- la montée du racisme et de la xénophobie qui est en contradiction avec les principes politiques et démocratiques européens ;
- la construction d'une société européenne qui ne peut pas se fonder sur l'affrontement du Même et de l'Autre ;
- l'édifice institutionnel de l'UE qui doit s'euro-péaniser davantage pour avancer vers des solutions communes face à l'immigration.

### *L'Europe a besoin de l'immigration*

Une politique d'immigration zéro est complètement irréaliste car inapplicable<sup>21</sup>. Il est, par exemple, impossible d'éliminer l'immigration clandestine puisqu'elle est le produit même du système économique actuel dans son ère de mondialisation aiguë. Tous veulent venir dans l'Eldorado de la Métropole, quitte à grossir les forces du "précariat"<sup>22</sup> déjà en place. Il serait contraire aux principes du libéralisme (politique et économique) d'interdire une telle circulation.

Par ailleurs, l'état actuel de l'économie et de la démographie en Europe incite à des nouvelles réflexions<sup>23</sup>. Si l'UE s'efforce d'arriver pour 2010, un peu comme ses concurrents, à un taux d'emploi de 70% chez les personnes de 15 à 64 ans, l'immigration s'impose (en 2000 ce taux était de 63%)<sup>24</sup>. Il est évident qu'à la

<sup>21</sup> Comme le souligne Bolzman (2001 : 175), le paradoxe de la politique actuelle de l'immigration est que " les mesures contre la clandestinité entretiennent la clandestinité".

<sup>22</sup> L'expression est de Negri (2002).

<sup>23</sup> Nous n'arriverons jamais à une politique européenne d'immigration cohérente si, au préalable, l'UE ne définira pas une politique démographique commune, sérieuse et prévoyante.

<sup>24</sup> Pour ces données et les réflexions qui suivent, cf. Coomans (2002).

période de la main d'œuvre abondante, qui a duré deux siècles, va succéder une situation de rareté.

Si l'Irlande, le Luxembourg et éventuellement la France (sous confirmation de ses tendances actuelles de fécondité) seront moins concernés par l'immigration, des pays comme le Danemark, l'Allemagne et l'Autriche en sont déjà très dépendants. A l'horizon 2020, pour 90% des 200 régions de l'UE des Quinze, la relève des générations cesserait d'être assurée.

Il va de soi que *l'employabilité est à renouveler continuellement*. Il faut donc que l'Europe s'ouvre à l'immigration. Cependant, il est également indispensable que la première assure pour la seconde un bon niveau de qualification. D'une certaine façon, les hésitations et les frilosités européennes en matière d'immigration sont aujourd'hui payées par les immigrés mais elles auront demain des conséquences sur les Européens eux-mêmes<sup>25</sup>.

En confirmation des arguments que nous venons d'évoquer, il est significatif de noter le retour au concept de l'immigration "utile"<sup>26</sup>, la chasse au "bon" immigré. Sans véritable considération de la dimension humaine de l'immigration, les demandes avancées par le monde économique ont néanmoins l'avantage de ne pas être hypocrites. De toute manière, cette situation de la "base économique" n'est pas sans conséquence sur la "superstructure". Il n'est certainement pas un hasard que les discussions pour un autre modèle communautaire avancent et que le commissaire Vitorino (2000) n'exclut pas de réfléchir sur le système des quotas, même s'il ne le considère pas comme le plus approprié pour l'Europe.

Un dernier point, sur le bloc des réflexions qui nous viennent de l'économie, est relatif à certaines mythologies à propos de l'immigration. Ainsi, la science économique peut nous aider à éviter certains raccourcis utilisés par le monde politique : il n'y a

<sup>25</sup> Ploquin (2002 : 12). Comme le signale encore plus fortement Martiniello (2001), il est indispensable de passer d'une politique réactive/passive à une politique proactive, c'est-à-dire plus volontariste et anticipative.

<sup>26</sup> Cf., pour le cas français, Morice (2002). Par ailleurs, toute la philosophie de la nouvelle loi allemande sur le sujet est très fortement marquée par l'utilitarisme migratoire.

pas de corrélation entre chômage des autochtones et flux migratoire ; en revanche, le chômage des étrangers est substantiellement plus fort que celui des nationaux. D'un autre côté, il est impératif à ne pas exagérer et à ne pas idéaliser les bienfaits économiques de l'immigration : elle ne va pas résoudre tous les maux de l'économie ou de la démographie européennes<sup>27</sup>.

### *La question de la xénophobie en Europe*

D'après une enquête spéciale de la série Eurobaromètres<sup>28</sup>, un tiers des Européens se déclarait assez ou très racistes. Ce taux montait même à 55% en Belgique, à 48% en France et à 42% en Autriche<sup>29</sup>. Le profil de ces Européens xénophobes est plutôt celui des personnes qui ne sont pas satisfaits de leur situation personnelle, qui craignent pour leur emploi, qui ont vu leur position socio-économique se dégrader. La propension à la xénophobie augmente chez les personnes plus âgées, chez les qualifiées comme "matérialistes", chez les positionnées plutôt à droite de l'échelle d'orientation partisane, chez celles ayant fait moins d'études ou encore chez les personnes s'opposant à l'appartenance de leur pays à l'UE.

En outre, les Européens estiment que la "barque est pleine" : 45% disent qu'il y a trop d'étrangers et 40% qu'il y en a beaucoup. Accueillir chez soi une personne d'une autre nationalité ou d'une autre race est gênant pour plus de 80% d'Européens.

Cet état de l'opinion n'est pas une vraie surprise. Il semble même constituer une situation diachronique. Dans l'Europe des

<sup>27</sup> Cf., les nombreuses études de l'OCDE sur le sujet, comme celles citées à la note 7.

<sup>28</sup> Commission (1997).

<sup>29</sup> Bien qu'il soit difficile de faire de corrélations directes, les résultats électoraux des extrêmes droites (françaises, autrichiennes et en partie belges) durant ces dernières années peuvent trouver une certaine explication à ce taux important des gens se déclarant racistes. Signalons tout de même, comme il est dit dans le commentaire qui accompagne l'enquête Eurobaromètre, que nous sommes en présence des personnes xénophobes et pas véritablement racistes.

Douze, avant la chute du Mur de Berlin, un autre sondage des Eurobaromètres<sup>30</sup> nous indiquait les tendances suivantes : 14% des Européens avait une attitude de rejet en s'estimant gênés par la présence d'autres nationalités, races ou religions, tandis qu'un autre 18% souhaitait restreindre les droits des immigrés<sup>31</sup>.

Face à cette situation, amplifiée souvent par les médias, la question politique brûlante est la suivante : que faire pour dépasser l'obstacle d'une opinion publique hostile aux avancées des droits des étrangers, droits qui doivent rester compatibles avec les principes démocratiques de l'Europe ? Deux possibilités sont offertes à nous<sup>32</sup>.

La première consiste à laisser aux élites politico-administratives (par consensus et en collaboration avec les experts et le monde associatif) le soin de faire progresser la législation sur les immigrés. On a cru que ce "paternalisme" bienveillant des élites pourrait éviter d'exposer l'élaboration législative aux dangers des opinions xénophobes. Un Etat comme les Pays-Bas a longtemps fonctionné ainsi mais ce même pays a aussi montré, ce dernier temps, les limites de l'entreprise. La gestion "para-publique" de la question migratoire peut devenir un boomerang, à la fois pour les forces qui défendent la cause des immigrés et pour les étrangers eux-mêmes. L'UE, qui a un mode de fonctionnement et une production des normes assez analogue, est avertie. Procéder à une européanisation progressive et "progressiste" de l'immigration, sans contrôle démocratique, est bien risqué à terme.

La deuxième possibilité n'est guère plus sûre. En centralisant la gestion de l'immigration et en l'amenant sur l'espace public, nous observons très souvent la cristallisation partisane et des impasses considérables sur la question. L'exemple français est bien explicite

<sup>30</sup> Commission (1989).

<sup>31</sup> Pour ce qui est de l'opinion suisse, les fréquentes votations sur les thèmes des immigrés, des réfugiés ou des droits des étrangers montrent une situation que nous pouvons qualifier d'intermédiaire : ni trop des droits et d'ouverture véritable pour l'Autre, ni trop de fermeture des frontières. En somme, une tolérance conservatrice selon les besoins économiques.

<sup>32</sup> Ces possibilités théoriques correspondent à des pratiques étatiques concrètes. Cf., Giraudon (2000) mais aussi Favell (2000).

sur les blocages que peut amener la publicisation et la politisation du sujet de l'immigration. En grande partie, les fréquentes votations sur le thème en Suisse ne semblent pas, non plus, faire avancer les droits des étrangers<sup>33</sup>.

Pour que la politique de la protection des réfugiés et la consolidation des droits des immigrés soient dignes des Droits de l'Homme et de la construction européenne, elles ne peuvent pas toujours se faire par voie de décret et via des processus technocratiques. Les règles essentielles sur l'immigration doivent être approuvées seulement grâce au *débat démocratique* et l'argumentation politique transparente. Elles permettent ainsi la cohabitation sereine entre autochtones et étrangers. En revanche, la réalisation d'une telle entreprise est bien difficile<sup>34</sup>. Le courage politique est peu fréquent dans la classe politique et le débat politique est rarement guidé par des considérations et des échanges rationnels. Ce qu'il faut absolument souligner, dans le cas d'impossibilité de s'exprimer tant pour l'immigré que pour le "xénophobe", un résultat est assuré : la haine et la violence.

Evidemment, la lutte contre la "criminalisation" de l'immigré et le besoin de déconnecter le thème de l'immigration de la question de la sécurité, devenue un excellent marché pour le politique, s'imposent de plus en plus. Ici, le rôle et la responsabilité des médias sont immenses.

Quant au rôle de la société civile dans ce débat difficile sur l'immigration, il nous semble être plutôt en retrait. Les associations d'immigrés ne disposent pas des ressources politiques suffisantes

<sup>33</sup> Cependant, comme le signale Windisch (2000), la démocratie directe joue un important rôle de sappe de décompression sur la question de l'immigration.

<sup>34</sup> Il est possible de faire ici une analogie avec les idées émises par Machiavel (1972 : ch. IV) dans "Le Prince" : les empires construits sur des conquêtes rapides et faciles peuvent disparaître tout aussi vite qu'ils se sont apparus ; par contre, ceux qui se sont créés par un effort sérieux et profond peuvent rester en vie plus solidement et plus durablement. Alors, faut-il se jeter dans le feu du débat démocratique et de la dure pédagogie populaire afin de construire une politique migratoire digne de ce nom, quitte à risquer l'échec devant ce même peuple, resté insensible ?

pour interpeller le système et les associations caritatives<sup>35</sup> se consacrent surtout à gérer les méfaits sociaux générés par l'immigration. Les seules forces capables d'influencer les décisions sont les organisations autochtones proches des demandes des immigrés. Souvent très combatifs et volontaristes au niveau national, ces mouvements restent peu écoutés. Ils le seront encore moins au niveau européen, étant donné la forme "lobbyiste" de pression qui prévaut dans l'UE, cet artefact politique fermé<sup>36</sup>.

### *Le Même et l'Autre* <sup>37</sup>

Le premier élément à propos de l'interaction entre le Même (le "Nous" européen) et l'Autre (l'étranger, l'immigré, le réfugié), consiste à se frotter à la difficulté de définir le Même dans cette Europe en voie d'unification. En somme, se pose la question de l'identité<sup>38</sup> et de la citoyenneté<sup>39</sup> européennes : la socialisation européenne est à peine entamée et elle touche plus les élites que les peuples ; le passage vers un espace public commun ou un vouloir vivre collectif restent à réaliser ; la culture européenne est plutôt une cohabitation culturelle qu'un véritable métissage<sup>40</sup>. Sans identification européenne forte, sans citoyenneté "chaude", le Même est donc encore multiple : les citoyens de l'Union sont toujours les citoyens des pays membres. Par ailleurs, il n'est peut-être pas un hasard si le taux de la migration intra-communautaire

<sup>35</sup> Souvent proches des Eglises, ces associations dépassent le clivage qui déchire les fidèles : partisans d'ouverture et forces ethno-traditionalistes. Une certaine reprise des conflits inter-religieux n'aide pas à calmer les esprits.

<sup>36</sup> Voir Favell (2000).

<sup>37</sup> D'une manière générale, nous devons se poser la question si les différences entre le Nous et les Autres sont l'effet de la nature ou de la culture. Plusieurs pistes de réponse sont à considérer. Cf., à ce propos, le questionnement proposé par la revue MAUSS : Caille et Chaniel (2002).

<sup>38</sup> Voir à ce sujet les nombreux débats soulevés dans l'ouvrage dirigé par Castoryano (1998).

<sup>39</sup> A titre illustratif, cf. Deloye (1998); Magnette (1999).

<sup>40</sup> Consulter, sur le thème, Laplantine et Nouss (1997).

(travailleurs en provenance d'un pays membre et installés dans un autre pays de l'Union) ne dépasse pas 2%.

Une fois précisée cette nature du “Nous ” européen<sup>41</sup>, essayons de saisir ses relations avec l'Autre qui se trouve sur le sol européen (l'extra-communautaire et notamment l'étranger “ non occidental”). Différents modèles cohabitent : ethno-assimilationnistes ou civico-assimilationnistes et ethno-pluralistes ou civico-pluralistes<sup>42</sup>. Dans le bloc “ assimilationniste ”, nous trouvons des pays comme l'Allemagne et la Suisse (qui privilégient l'idée de la communauté culturelle et le droit du sang) ou la France (qui se réfère à l'universalisme<sup>43</sup> des Lumières et qui met en avant l'idée de la citoyenneté). Chez les “ pluralistes ”, nous trouvons les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui favorisent la cohabitation entre les diverses communautés culturelles et qui pratiquent un accès facile à la citoyenneté ou le droit du sol. Il est certain que le processus d'européanisation crée des osmose entre ces catégories mais, pour l'essentiel, l'interaction du Même avec l'Autre se déroule toujours au niveau national.

Bien évidemment, nous ne pouvons pas éviter la question normative, l'interrogation de fond : *quel est le modèle qui présente le plus grand nombre d'avantages pour la meilleure gestion des relations entre “ le Nous et les Autres ” ?* A priori, le type “ civico-pluraliste ” permet une cohabitation pacifiée et un respect mutuel entre la population autochtone et les diverses communautés ethniques minoritaires. Par ailleurs, il est tout à fait avéré que les pays “ pro-assimilationnistes ” subissent périodiquement de crises passionnelles graves (le cas du foulard a secoué non seulement la France mais aussi, à des degrés divers, l'Allemagne et la Suisse).

<sup>41</sup> Nous pouvons résumer cette situation avec Berque (1993 : 108) : l'identité est “ itinéraire”, elle est “ transidentité” ; cependant, ce parcours de l'identité reste bien compliqué et incertain, notamment pour le cas européen.

<sup>42</sup> Pour une définition de ces catégories, cf., Giugni et Passy (2002).

<sup>43</sup> On parle parfois de “ l'universalisme français ” : cela semble bien contradictoire, mais il ne faut pas rester sur les apparences. L'idée est d'appliquer les Droits de l'Homme d'une manière universelle, un peu comme le message des Eglises se veut œcuménique.

Cependant, nous tenons à nuancer cet embellissement du bloc “pluraliste”, tout comme nous voulons éviter à diaboliser les “assimilationnistes”. A cet effet, nous proposons deux arguments. Primo, si l’universalisme “à la française” n’est pas imposé par décret, mais accepté librement par les membres des communautés minoritaires, il peut amener vers une excellente intégration de l’Autre. Secundo, la forme multiculturaliste de l’intégration risque de valoriser excessivement l’identité des personnes au groupe et, par conséquent, de rigidifier les rapports inter-communautaires. Alors, la société se fragmente et d’une certaine manière on revivifie les frontières ethniques. Pour dépasser ce “paradoxe de l’intégration”, la meilleure solution reste la multiplication des identifications sociales<sup>44</sup>. L’excès du droit à la différence signifie le retour à la “peste communautaire”<sup>45</sup>.

Les propos de Kristeva (1988 : 78) peuvent nous servir de synthèse : “Ni la neutralisation dans un grand tout universel, ni le communautarisme à l’anglaise qui brise ‘l’esprit général’”. Derrida (2002 : 25) lui fait écho et imagine (via Adorno) l’Europe en construction : “comment cultiver la poéticité de l’idiome..., son chez-soi, son oikos, comment sauver la différence linguistique..., sans pour autant céder au nationalisme..., sans donner ces vieilles armes rouillées à la réactivité identitaire et toute la vieille idéologie souverainiste, communautariste et différentialiste ?”.

Il est également intéressant de connaître ce que les citoyens des pays de l’UE pensent sur les différents modèles exposés. Face à la problématique “assimilation (définie comme abandon par les minorités de leur propre culture) ou intégration (au sens d’abandonner les pratiques culturelles ou religieuses qui ne respecteraient pas les lois en place)”, les Européens sont assez partagés<sup>46</sup> : 25% se déclarent pour l’assimilation, 36% sont pro-intégration tandis que le rejet des deux modèles réunit 39% de

<sup>44</sup> Sur ces arguments, lire Ogay (2001).

<sup>45</sup> Nous pouvons renvoyer à l’article (bien représentatif de l’argumentation) de Kaltenbach et Kaltenbach (1993). Pour élargir le débat, nous pouvons se référer à d’autres articles du même numéro, dirigé par Audard (1993). Voir aussi Sahel (1991).

<sup>46</sup> Cf., Commission (1997).

l'opinion. Les ressortissants des pays scandinaves, du Royaume-Uni et des Pays-Bas sont bien pro-intégrationnistes, les Allemands et les Français se situent entre les deux modèles, les Belges ou les Autrichiens se rangent plutôt du côté de l'assimilation. Quant à l'Europe du Sud (Espagne, Italie, Grèce, Portugal), elle rejette fortement ou très fortement les deux conceptions. En effet, tous ces anciens pays d'émigration sont devenus récemment pays d'immigration : leurs habitants ne savent pas quelle politique privilégier face à l'Autre.

En dernier lieu, après cette question de l'intégration, une autre (politiquement encore plus difficile) s'impose : faut-il accorder les mêmes droits aux étrangers que ceux dont ils jouissent les nationaux ? Si l'égalité économique et des droits sociaux pour les travailleurs immigrés est généralement admise, du moins théoriquement<sup>47</sup>, l'attribution des droits politiques à l'Autre est très contestée, y compris au niveau local. Cette contestation vient non seulement de la population mais aussi des élites politiques. En effet, la "nationalisation de la démocratie" reste difficile à dépasser. Remarquons, par ailleurs, que le maximalisme idéologique sur l'intégration politique des immigrés n'est pas toujours politiquement payant, comme le démontre l'exemple suisse.

### *Une européanisation difficile*

Il ne fait pas l'ombre d'un doute que l'immigration constitue un défi majeur pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle. De quelle manière, l'édifice institutionnel de l'UE répond-il à ce "challenge" ? Autrement dit, quelle est la politique migratoire de l'Europe ? Dans un esprit d'impertinence provocante, nous aurions pu affirmer que la politique migratoire de l'UE n'existe pas ! En effet, plusieurs études et plusieurs traits tirés de la pratique quotidienne peuvent étayer à un tel propos. Les textes dans ce volume ainsi que les

<sup>47</sup> Ici, il est bien intéressant à renvoyer au débat sur l'allocation universelle : faut-il l'attribuer aux seuls citoyens ou s'agit-il l'octroyer à tous les habitants ? Cette discussion avait secoué certains milieux académiques et politiques au milieu des années '90. Cf., Ferry (1995) ; Van Parijs (1996).

conférences et travaux de notre Module ont également relevé plusieurs indices allant dans ce sens : l'existence d'un "droit mou"<sup>48</sup> ; les multiples décisions ad hoc nationales ou communautaires ; les régularisations conduites au niveau national concernant les clandestins ou les sans-papiers selon des règles, des critères et des fréquences irrégulières ; l'existence de nombreux programmes communautaires d'aide ou de recherche mais sans orientation politique claire et sans coordination générale<sup>49</sup>.

Certes, nous avons un début de collaboration-harmonisation, surtout dans le domaine du contrôle des frontières et de la lutte contre l'immigration clandestine. Cependant, même dans ce domaine, on fait tout ce qui est possible pour ne pas partager le "fardeau" des réfugiés<sup>50</sup>.

Nous sommes bien loin d'une politique commune. Le titre donné par Tandonnet (2001) à son ouvrage est bien significatif : "Le grand bazar ou l'Europe face à l'immigration". Il y a une certaine exagération dans ce jugement, au sens que toutes les politiques européennes en élaboration sont des "bazars" ! L'europanisation est un processus et une tendance permettant de créer de normes en synergie européenne, de prendre des décisions au niveau de l'UE, de concevoir de politiques publiques au plan européen. *L'europanisation n'est pas le fait de la nature, c'est une construction. Elle est plus ou moins facile selon le domaine et l'immigration n'est pas la plus apte à s'europaniser.*

Eventuellement, il est possible de se poser la question, à la fois naïve et violente : à qui la faute ? Nous pouvons attribuer cette situation cafouilleuse à la tactique de la Commission, comme cela est proposé par quelques auteurs<sup>51</sup>. Sans doute, le volontarisme de la Commission et son effort de pousser vers une harmonisation la plus

<sup>48</sup> Voir en particulier Carlier (2001).

<sup>49</sup> Dans ces conditions, même de programmes sérieux (cf. la programme "Odysseus" sur les politiques européennes en matière d'asile et des réfugiés) n'ont pas l'efficacité qu'ils méritent.

<sup>50</sup> On exporte aussi le fardeau vers les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), ce qui ne constitue pas la meilleure pédagogie pour ces nouveaux/futurs membres. Cf. Bouteillet-Paquet (2001).

<sup>51</sup> Cf. Ploquin (2002 : 9-10), ainsi que Tandonnet (2002 : 92 ss).

achevée possible face aux politiques nationales, ont eu un effet contre-productif. Cependant, nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec cette opinion. Si c'est vrai que la Commission a fait des erreurs tactiques, surtout par sa volonté d'instrumentaliser la politique migratoire pour affirmer son autorité, l'essentiel du problème provient du monde politique national, de cette classe politique dans les pays de l'UE qui a peur d'affronter une thématique électoralement délicate.

La conséquence finale de cette situation est la suivante : les politiques européennes sont en retrait par rapport aux principes décidés du Sommet de Tampéré en 1999. En outre, il est de moins en moins question de traiter l'immigration en partenariat avec les pays d'origine, seule perspective capable d'apporter une solution à long terme aux dysfonctionnements dus aux migrations internationales.

\*\*\*

Un but a accompagné notre raisonnement dans cette section: montrer qu'il n'y a pas de politique migratoire européenne propre mais plutôt un mélange issu de la politique migratoire des pays européens et des divers acteurs hétéroclites de l'Union, illustration du processus plus général de l'Europe en chantier ... Ce qui explique, à nos yeux, pourquoi les politiques migratoires sont si sensibles à la conjoncture politique interne, aux rapports de forces politiques en faveur des politiques restrictives envers les droits des non-communautaires. La "lepenisation" des esprits est grandement européanisée, bien relayée (volontairement ou involontairement) par la majorité des gouvernements en place.

Nous avons disserté ici, sans hypothèses préétablies, sur quelques thématiques de l'immigration en Europe. Quelle conclusion avons-nous à proposer ? Sans doute, nous vivons une époque où l'intolérance grignote les esprits. Peut-être, était-ce toujours le cas et tout simplement nous le percevons plus clairement de nos jours ? C'est bien possible. Reste, quand même, le fait que

le “Xenios Dias”<sup>52</sup> a des grandes difficultés dans cette Europe-ci. Reste aussi l’utopie<sup>53</sup> : à force de “transgresser” les frontières, *nous diminuons la différence entre la migration et la sédentarité, entre l’étranger et l’autochtone, entre l’immigré et le citoyen* et nous développons une conscience cosmopolite, au sens de Kant.

<sup>52</sup> Une des attributions de Jupiter a été d’aider l’étranger et de juger le bon accueil de l’hôte par les autochtones.

<sup>53</sup> Wimmer (2000 : 531-534).

## Bibliographie

AUDARD, Catherine (dir.) (1993), *Le respect. De l'estime à la différence : une question de limite*, Paris, Autrement, série Morales, no. 10.

BADE, J. Klaus (2002), *L'Europe en mouvement. La migration de la fin du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, Seuil.

BERQUE, Jacques (1993), "Identité", in Lucien SFEZ (dir.), *Dictionnaire critique de la communication*, Paris, PUF, tome I, pp. 87-108.

BLANC-CHALEARD, Marie-Claude (2001), *Histoire de l'immigration*, Paris, La Découverte.

BOLZMAN, Claudio (2001), "Quels droits citoyens ? Une typologie des modèles d'intégration des migrants aux sociétés de résidence", in Christiane PERREGAUX et ali. (dir.), *Intégrations et migrations. Regards pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan, pp. 159-183.

BOUTEILLET-PAQUET, Daphné (2001), *L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris, L'Harmattan.

BOUTEILLET-PAQUET, Daphné (2002), *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant.

BREUVART, Jean-Marie, DANVERS, Francis (1998), *Migrations, interculturalité et démocratie*, Paris, Presses Universitaires du Septentrion.

CAILLE, Alain, CHANIAL, Philippe (dir.) (2002), *Y a-t-il des valeurs naturelles ?*, revue MAUSS (no. 19), Paris, La Découverte.

CARLIER, Jean-Yves et ali. (2001), *Qu'est-ce qu'un réfugié ? Etude de jurisprudence comparée*, Bruxelles, Bruylant.

CAMUS, Jean-Yves (1998), *Extrémismes en Europe*, La Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube.

CASTORYANO, Riva (1998), *Quelle identité pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po.

CENTLIVRES, Pierre, GIROD, Isabelle (dir.) (2000), *Les défis migratoires*, Zurich, Seismo.

COMMISSION DES CE (1989), *Eurobaromètre. Numéro spécial sur le racisme et la xénophobie*, (sondage effectué entre octobre et novembre 1988).

COMMISSION DES CE (1997), *Eurobaromètre. Racisme et xénophobie en Europe*, no. 47.1, décembre 1997, (sondage effectué entre mars et avril 1997).

COOMANS, Géry (2002), "Europe, vers la fin de l'abondance démographique", *Confluences Méditerranée*, no. 42, été 2002, pp. 71-86.

COPPEL, Jonathan, DUMONT, Jean-Christophe, VISCO, Ignazio (2001), *Trends in Immigration and Economic Consequences*, Paris, OECD, Economic Department Working Papers no. 284.

DELOYE, Yves (1998), "De la citoyenneté stato-nationale à la citoyenneté européenne : quelques éléments de conceptualisation", *Revue Suisse de Science Politique*, 4 (4), 1998 (Winter).

DERRIDA, Jacques (2002), “La langue de l'étranger”, *Le Monde diplomatique*, janvier 2002, pp. 24-27.

DEWITTE, Philippe (dir.) (1999), *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

FALLACI, Oriana (2002), *La rage et l'orgueil*, Paris, Plon.

FAVELL, Adrien (2000), “L'Européanisation ou l'émergence d'un nouveau 'champ politique' : la cas de la politique d'immigration”, *Cultures et conflits*, no. 38-39, été-automne 2000, pp. 153-185.

FERRY, Jean-Marc (1995), *L'allocation universelle*, Paris, Cerf.

GASPARD, Françoise, KHOSROKHAVAR, Fahrhad (1995), *Le foulard et la République*, Paris, La Découverte.

GIANNI, Matteo (1995), “Multiculturalisme et démocratie : quelques implications pour la théorie de la citoyenneté”, *Revue suisse de science politique*, vol. 1, no. 4, hiver 1995, pp. 3-39.

GIUGNI, Marco, PASSY, Florence (2002), “Le champ politique de l'immigration en Europe. Opportunités, mobilisations et héritage de l'Etat national”, in Richard BALME, Didier CHABANET, Vincent WRIGHT (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 433-460.

GUIRAUDON, Virginie (2000), *Les politiques d'immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan.

HOLTZER, Gisèle (2000), “La désignation des populations issues de l'immigration dans le discours institutionnel européen : évolution des représentations (1970-1990)”, in Pierre, CENTILIVRES, Isabelle, GIROD (dir.), *Les défis migratoires*, Zurich, Seismo, pp. 46-52.

HUNTINGTON, Samuel (1997), *Le choc des civilisations*, Paris, O. Jacob.

IGNAZI, Piero, PERRINEAU, Pascal (2000), “L’extrême droite en Europe”, in Gérard GRUNBERG, Pascal, PERRINEAU, Colette YSMAL (dir.), *Le vote des Quinze. Les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Science Po, pp. 223-242.

KALTENBACH, Pierre-Patrick, KALTENBACH, Jeanne-Hélène (1993), “Faut-il respecter la différence?”, in Catherine AUDARD (dir.), *Le respect. De l’estime à la différence : une question de limite*, Paris, Autrement, série Morales, no. 10, pp. 162-173.

KRISTEVA, Julia (1988), *Contre la dépression nationale*, Paris, Textuel.

KYMLICKA, Will (2001), *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, Paris, La Découverte.

LAPLANTINE, François, NOUSS, Alexis (1997), *Le métissage*, Paris, Flammarion.

LE MONDE (2002), *L’immigration en Europe*, Le grand dossier, 9/10 juin 2002, pp. 13-20.

MACHIAVEL, Nicolas (1972), *Le Prince*, Paris, Livre de Poche.

MAGNETTE, Paul (1999), *La citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions*, Bruxelles, Editions de l’Université Libre de Bruxelles.

MARTINIELLO, Marco (2001), *La nouvelle Europe migratoire. Pour une politique proactive de l’immigration*, Bruxelles, Editions Labor.

MORICE, Alain (2002), “ Retour de l’ “immigré utile ” ”, *Manière de voir*, Dossier du Monde diplomatique no. 62, mars-avril 2002, pp. 43-46.

NEGRI, Antonio (2002), “Refonder la gauche italienne ”, *Le Monde diplomatique*, août 2002, p. 3.

OCDE (2001), *Perspectives de l’emploi*, Paris, OCDE, 2001 (ch. 5 : “ L’Emploi étranger : perspectives et enjeux pour les pays de l’OCDE ”, pp. 182-223).

OGAY, Tania (2001), “Comprendre les enjeux identitaires de l’intégration des migrants : l’apport de la psychologie sociale et interculturelle ”, in Christiane PERREGAUX et ali. (dir.), *Intégrations et migrations. Regards pluridisciplinaires*, Paris, L’Harmattan, pp. 211-237.

PERREGAUX, Christiane et ali. (dir.) (2001), *Intégrations et migrations. Regards pluridisciplinaires*, Paris, L’Harmattan.

PLOQUIN, Jean-Christophe (2002), “ Une Europe frileuse ”, *Confluences Méditerranée*, no. 42, pp. 9-12.

REA, Andrea (1997), *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles, Complexe.

REY, Micheline (1997), *Identités culturelles et interculturalité en Europe*, Genève, Centre Européen de la Culture et Actes Sud.

SAHEL, Claude (dir.) (1991), *La tolérance. Pour un humanisme hérétique*, Paris, Autrement, série Morales, no. 5.

SAINT-EXUPERY, Antoine de (1946), *Le Petit Prince*, Paris, Gallimard.

TANDONNET, Maxime (2001), *Le grand bazar ou l'Europe face à l'immigration*, Paris, L'Harmattan.

TANDONNET, Maxime (2002), "Les pays européens sortent difficilement du "chacun pour soi" ", *Confluences Méditerranée*, no. 42, été 2002, pp. 87-97.

VAN PARIJS, Philippe (1996), *Refonder la solidarité*, Paris, Cerf.

VITORINO, Antonio (2000), *Towards a Common Migration Policy for the European Union*, Conference on 'Migrations: Scenarios for the 21st Century', Rome.

VUILLEUMIER, Marc (1989), *Immigrés et réfugiés en Suisse. Aperçu historique*, Zurich, Pro Helvetia.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine (1999), *L'immigration en Europe*, Paris, La Documentation Française.

WIMMER, Adreas (2000), "Un nouveau regard sur le phénomène migratoire", in Pierre CENTLIVRES, Isabelle GIROD (dir.), *Les défis migratoires*, Zurich, Seismo, pp. 531-534.

WINDISCH, Uli (2000), *Immigration. Quelle intégration ? Quels droits politiques ?*, Lausanne, L'Age d'Homme.

WINDISCH, Uli (2002), *Suisse-Immigrés. Quarante ans de débats. 1960-2001*, Lausanne, L'Age d'Homme.

## L'européanisation des politiques publiques de migration<sup>54</sup>

Virginie Guiraudon

### Introduction

L'Europe et les migrations, le thème de votre module cette année est un sujet d'actualité puisque le prochain sommet des chefs d'Etat et de gouvernement européens qui se tiendra à Séville y sera consacré. Alors que des partis populistes ou d'extrême droite connaissent en ce printemps 2002 des succès électoraux importants (en France, aux Pays-Bas, et même au Royaume-Uni) et que d'autres participent déjà à des coalitions parlementaires (en Autriche, en Italie et au Danemark), les discours anti-immigration se multiplient relayés par une forte médiatisation des tentatives les plus spectaculaires de certains étrangers qui tentent d'arriver sur le sol européen. Le 20 mai 2002 à Londres, José María Aznar, dont le pays présidait l'Union européenne et Tony Blair, ont fait référence aux résultats des élections françaises et néerlandaises pour que le sommet européen de Séville soit consacrée à l'immigration. Après les 58 Chinois trouvés morts asphyxiés dans un camion à Douvres, après les attentats du 11 septembre aux Etats-Unis, c'est donc au tour du "populisme" d'être invoqué pour accélérer la mise en place d'une politique commune des migrations.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Ce texte reproduit la conférence introductive prononcée par l'auteure le 6 mai 2002.

<sup>55</sup> Le 11 septembre a permis de lier le terrorisme à divers domaines de politique publique y compris la politique migratoire. Tony Blair a aussitôt reparler d'une réforme restrictive du droit d'asile au Royaume-Uni, le gouvernement allemand a reporté *sine die* le débat parlementaire sur les propositions du ministre Otto Schilly pour une nouvelle loi d'immigration, la presse néerlandaise s'est demandé s'ils n'ont pas été trop accueillants envers leurs immigrés musulmans. Au niveau européen, certains Etats membres ont fait des propositions après le 11 septembre, les Allemands notamment ont proposé de créer un fichier européen de tous les citoyens non communautaires. Dans les décisions prises dans le cadre du

Les migrations en Europe sont également un thème approprié pour un module interdisciplinaire puisqu'il concerne toutes les sciences sociales : aussi bien les sociologues, démographes ou anthropologues qui étudient la dynamique des flux migratoires et l'adaptation des populations immigrées dans les différentes sphères de la société que les économistes qui s'intéressent à leur rôle dans le marché du travail et aux facteurs macroéconomiques qui façonnent en partie les flux ou les juristes et politistes qui s'attachent à analyser les lois qui régissent la gestion de l'immigration.

Nous nous concentrerons ici sur l'un des aspects de "l'eupéanisation" des politiques de migration : le transfert depuis 1985, date du premier accord de Schengen, de l'élaboration de ces politiques à des forums intergouvernementaux multilatéraux puis à l'Union européenne.

### **Que faut-il expliquer? Date, forme et contenu de la coopération européenne en matière migratoire**

Le traité d'Amsterdam entré en vigueur en mai 1999 consacre pour la première fois la compétence de la Communauté européenne en matière d'immigration et d'asile. Le Conseil européen lors du sommet d'octobre 1999 à Tampere a déclaré qu'il fallait "dans les domaines distincts, mais étroitement liés, de l'asile et des

---

troisième pilier (coopération intergouvernementale justice et affaires intérieures) pour lutter contre le terrorisme, on a remis en cause le droit d'asile de façon flagrante si bien que la Commission européenne a émis un document de travail en décembre 2002. Lors de sa présentation Antonio Vitorino, membre de la Commission chargé de la justice et des affaires intérieures, a déclaré: "la lutte contre le terrorisme nécessite une approche déterminée et ferme de la part de l'Union européenne. Toutefois, il est également de notre devoir de garantir que les valeurs mêmes sur lesquelles l'Union a été établie ne soient pas mises en cause. Le document de la Commission définit une approche qui contribuera à trouver le bon équilibre entre le renforcement de la sécurité nationale et le respect des principes établis de protection des réfugiés, ainsi que des obligations juridiques internationales." ([http://www.europa.eu.int/comm/dgs/justice\\_home/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_fr.htm))

migrations, élaborer une politique européenne commune.” Après le marché et la monnaie uniques, un nouveau grand chantier européen venait d’être lancé par ce geste politique fort. Selon les conclusions de Tampere, il devait renforcer le partenariat avec les pays d’origine, établir un régime d’asile commun, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers et la gestion des flux migratoires. A terme, il s’agit également de parvenir à un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d’admission et de séjour des ressortissants des pays tiers. Après l’abandon des monnaies nationales, symbole régalien par excellence, c’est une nouvelle fonction traditionnelle de l’Etat-nation qui est transféré au niveau communautaire.

Depuis le dix-neuvième siècle lorsque les Etats-nations européens ont monopolisé le contrôle du mouvement des personnes sur leur territoire au détriment des seigneuries et des municipalités, décider qui entre et séjourne sur son territoire est devenu emblématique de la souveraineté nationale, ce que le droit international consacre. Les conventions internationales relatives aux droits de l’homme de l’après-guerre ne circonscrivent cette prérogative nationale que dans certains cas très précis : pour accueillir les réfugiés (Convention de Genève), pour permettre aux étrangers une vie familiale normale (article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme) et pour empêcher que des étrangers soient reconduits dans des pays où ils risquent des traitements dégradants et inhumains (article 3 et principe de non-refoulement de la Convention de Genève). En d’autres termes, le transfert de la gestion des flux migratoires et de l’octroi de droits aux ressortissants des pays tiers au niveau communautaire est bien une nouveauté dans les relations internationales. Jusqu’alors, dans le cadre de la CEE, on avait permis la libre circulation des citoyens des Etats membres et non harmonisé les conditions d’entrée et de séjour et d’asile de l’ensemble des étrangers.

Il convient donc de s’interroger sur les facteurs qui expliquent le développement de la coopération intergouvernementale dans les années 1980 (voir encadré 1) et son institutionnalisation mais également tenter de comprendre sa forme et son contenu.

Encadré 1Quelques repères historiques...

1975 création du groupe *TREVI* en marge des traités (réunions informelles des ministres de l'Intérieur)

1985 signature de *l'accord de Schengen* (Allemagne, France, Bénélux) dans lequel trois articles sont consacrés à l'immigration (visas, asile, immigration illégale)

mise en place du *groupe ad hoc immigration* qui doit réfléchir à l'abolition des frontières intérieures dans la perspective du marché unique

1990 accord de Schengen II (traité de mise en œuvre) et signature de la Convention de Dublin pour déterminer le pays responsable de l'examen de la demande d'asile

1993 entrée en vigueur du traité de Maastricht qui crée un "troisième pilier" Justice et Affaires intérieures et institutionnalise dans le cadre de l'Union la coopération en matière d'immigration et d'asile

1997 signature du traité d'Amsterdam qui "communautarise" les politiques d'immigration et d'asile, intègre l'acquis Schengen au droit de l'Union européenne et oblige les pays candidats à s'y conformer

1999 Au sommet européen de Tampere, la création d'un espace de liberté de sécurité et de justice est à l'ordre du jour et les dirigeants européens font la mise en place d'une politique d'immigration et d'asile la priorité de l'intégration européenne

2002 Un nouveau sommet européen cette fois-ci à Séville est dédié à la lutte contre l'immigration clandestine

### *Un cadre qui reste intergouvernemental*

En effet, la forme de l'eupéanisation des politiques de migration, c'est à dire le cadre institutionnel qui a été consacré, les "règles du jeu" en somme, reste fortement intergouvernementale. Il convient ainsi de relativiser le degré de "communautarisation" des questions migratoires que représente le traité d'Amsterdam. Tout d'abord, jusqu'en 2004, la Commission n'est pas la seule institution autorisée à proposer des directives mais partage cette compétence avec les Etats membres qui en ont déjà fait largement usage, en particulier lorsqu'ils président l'Union. Ensuite, à la demande de l'Allemagne, le Conseil des ministres statue à l'unanimité. C'est aussi le cas des directives pour lutter contre les discriminations raciales (article 13 adopté à Amsterdam). Seule exception : la politique des visas où le vote à majorité qualifiée suffit. Le Parlement européen n'a qu'un rôle de consultation. La procédure de co-décision qui lui permettrait de peser sur la prise de décision ne pourra être adoptée qu'à la suite d'un vote unanime du Conseil et pas avant 2004.

En outre, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) peut désormais se prononcer sur les mesures prises dans le cadre du Titre IV du traité sur l'immigration et l'asile (articles 61 à 63), les Etats membres, et surtout la délégation française à Amsterdam, ont jugé bon de limiter son rôle. Tout d'abord, seules les juridictions nationales de dernière instance pourront demander à la CJCE de se prononcer dans une affaire relevant à leurs yeux du droit communautaire, alors que cette procédure du renvoi préjudiciel est à l'origine de nombreux recours et d'une partie importante de la jurisprudence. La CJCE n'a pas compétence pour juger des mesures nationales sur le franchissement des frontières prises pour maintenir l'ordre public ou préserver la sécurité intérieure. Sachant que ces deux raisons justifient nombre de mesures dans ce domaine, le rôle de la Cour s'en trouve amoindri. On peut néanmoins supposer au vu de leur attitude passée que les juges de la CJCE détermineront eux-mêmes les limites de leur droit de regard. Le cadre de prise de décision établi à Amsterdam

demeure ainsi plus “intergouvernemental” que véritablement “supranational”. Il semble contredire la volonté exprimée de réaliser une “politique commune”.

Il est aussi important de souligner que le cadre défini à Amsterdam ne concerne pas les quinze Etats membres. Le traité d'Amsterdam a consacré “l'Europe à la carte”. Le Royaume-Uni, l'Irlande du Nord et, par voie de conséquence, la République d'Irlande ne participent pas aux politiques d'immigration et d'asile communes, même si un “opt-in” au cas par cas est possible et si, par ailleurs, ils ont signé la Convention de Dublin sur l'examen des demandes d'asile. Le Danemark, n'est pas une île mais son électorat se prononce souvent contre les transferts de souveraineté à Bruxelles et les débats actuels sur la présence des immigrés (avec le passage d'une loi très restrictive qui répond aux attentes du parti du Peuple danois ne vont pas mettre fin à leur isolement. Membre de Schengen, il ne participe pas au Titre IV sur l'immigration et l'asile, nécessitant de ce fait des traités entre l'Union et le Danemark lorsque des mesures sont adoptées dans ce domaine. Sachant que l'Islande et la Norvège à cause de leur appartenance à l'Union douanière nordique et les pays candidats, eux, sont tenus d'incorporer l'intégralité de l'acquis Schengen et des mesures déjà prises dans le cadre de la coopération en matière de Justice et Affaires intérieures, il semble bien que ce domaine d'action publique illustre l'idée d'une Europe à plusieurs vitesses.

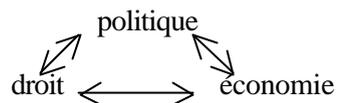
*Un contenu “sécuritaire” : contrôle en amont, fichiers policiers, mise en cause des demandeurs d'asile*

En effet, alors que le retour de la croissance, les besoins de main d'œuvre et le débat sur le déclin démographique a relancé la question de l'accueil de nouveaux migrants dans plusieurs pays européens, ce que la communication de la Commission de novembre 2000 souligne, le cadrage des discussions sur l'asile et les migrations au sein du Conseil des ministres continue de mettre l'accent sur le lien entre migration et criminalité, notamment les réseaux de passeurs et le trafic d'être humains. D'ailleurs, les

premières mesures adoptées après le traité d'Amsterdam sous présidence suédoise en juin 2001 incluent une décision cadre pour lutter contre ce trafic, une directive sur les sanctions contre les transporteurs et une autre contre les “ facilitateurs ” de l'immigration clandestine, à partir de propositions françaises. Par contre, les discussions sur le regroupement familial et les droits des familles des ressortissants des pays tiers n'ont guère avancées et celle sur la libre circulation des douze millions de résidents étrangers durablement installés dans l'Union est remise à plus tard.

Les mesures préconisées en matière migratoire sont connues sous le nom de “ contrôle à distance ” qui sont une réponse au dilemme unique auquel les pays européens sont confrontés depuis une vingtaine d'années. D'un côté, les gouvernements démocratiquement élus sont très sensibles aux attitudes des électeurs envers les étrangers, attitudes défiantes en période de restructuration économique alimentées par les médias et par les hommes politiques eux-mêmes, alors qu'ils se déchargent de toute responsabilité pour les problèmes sociaux causés par ces transformations. Cela les a conduit à tenir un discours ferme sur l'immigration. De l'autre, ces mêmes gouvernements cherchent à favoriser le commerce international, le tourisme et sont engagés, surtout en Europe, dans un processus d'intégration régionale. Enfin, les normes libérales de l'après-guerre garanties par les constitutions et interprétées par les plus hautes instances judiciaires imposent des limites au pouvoir discrétionnaire de l'État en matière d'entrée et de séjour des étrangers et en matière de droit d'asile. Comment concilier droits de l'homme, libre échange et tentations électorales populistes ?

Encadré 2 : le “ trilemme migratoire ”



Comment rejeter les immigrés “indésirables” dans un cadre juridique contraignant tout en laissant biens et touristes circuler sans entraves ? Une réponse à ce dilemme consiste à opérer des contrôles à des points situés en amont de l’entrée sur le territoire, qui fonctionnent comme une série d’écluses. La politique des visas et les sanctions contre les transporteurs font ainsi des consulats et des aéroports de départ les premières frontières à franchir. Cela veut dire qu’il y aura moins de contrôles à la frontière elle-même (l’aéroport d’arrivée par exemple) et surtout les personnes hors du territoire ne peuvent avoir accès au système de droit, à la procédure d’asile ou à l’aide juridique. Il n’est pas toujours possible de faire appel lorsqu’un visa est refusé et encore moins évident d’avoir une procédure de recours en cas de refus d’embarquement. Il faut souligner que ces politiques figuraient dans l’accord de Schengen et ont fait l’objet de législation européenne après Amsterdam (cf. *inter alia* le règlement du conseil 539/2001 du 15 mars 2001 établissant la liste des pays soumis à visas et la directive 2001/51 sur les transporteurs).

### **Comment expliquer le moment, la forme et le contenu de la coopération européenne ?**

*Intergouvernementalisme et néofonctionnalisme : quelles preuves empiriques ?*

Les théories dominantes de l’intégration européenne livrent deux récits contrastés susceptibles de rendre compte de la communautarisation progressive des politiques migratoires. Pour les néo-fonctionnalistes, la coopération dans un domaine de politique publique s’explique par les effets de la mise en place de politiques antérieures dans d’autres domaines : c’est le phénomène du “spillover” (logique d’engrenage). Dans cette perspective, on considère que la réalisation du marché unique et d’un espace de libre circulation exigeait l’abolition des frontières intérieures et donc le renforcement harmonisé des contrôles aux frontières

extérieures communes. Cette version ne résiste pas à l'analyse empirique. Tout d'abord, la mise en place de la coopération en matière de frontières extérieures et d'immigration précède la réalisation du grand marché de 1992. Elle ne peut être envisagée comme la conséquence de développements antérieurs. De plus, l'hypothèse néofonctionnaliste suppose que ceux qui participent à la coopération en matière migratoire seront les Etats membres de la Communauté européenne que prennent part au marché unique et à la libre circulation. Or, comme nous l'avons précédemment rappelé, certains Etats membres n'ont pas souhaité participer à Schengen ou au Troisième pilier, en particulier le Royaume-Uni qui pourtant était depuis l'ère thatchérienne le plus fervent défenseur du marché unique. Il n'y a donc pas d'impératif fonctionnel qui ferait de tout membre du marché unique de façon mécanique un membre des instances de coopération en matière migratoire.

Plus avant, la coopération européenne visant à empêcher les arrivées de demandeurs d'asile ou de migrants "indésirables" n'épouse en aucune les frontières de l'Union européenne. Une multitude de processus multilatéraux existent en parallèle tels que les CIG (*Consultations Intergouvernementales sur l'asile, les réfugiés et les politiques migratoires*), le Club de Vienne (ministres de la Justice et de l'Intérieur de la Suisse, de l'Italie, de l'Autriche, de l'Allemagne, et de la France) ou le CAHID (*Comité ad hoc d'experts des documents d'identité et de la circulation des personnes*). D'autres ont vu le jour dans les années 1990 à l'initiative de l'Allemagne pour collaborer avec les PECO (Groupe de Vienne, processus de Budapest, initiative d'Europe centrale). Il existe aussi des groupes de travail au sein du Conseil de l'Europe (le CAHAR), de l'OCDE, de l'OSCE et des Nations-Unies et une activité accrue d'organisations internationales aussi diverses qu'Interpol et l'IOM (Organisation Internationale des Migrations) qui s'intéressent au trafic d'êtres humains ou aux passeurs. Les Etats européens continuent également de signer des accords bilatéraux de réadmission des étrangers en situation irrégulière avec les pays d'origine et de transit. L'Union européenne est loin d'être le seul forum de coopération et le seul cadre institutionnel légitime.

Si un membre du Secrétariat du Conseil des ministres siège parfois dans ces autres instances, la Commission n'est pas présente.

Les tenants de l'intergouvernementalisme conçoivent différemment le moteur de l'intégration européenne. Pour eux, les Etats sont à l'origine de la dynamique des transferts de souveraineté au niveau communautaire. Quant ces derniers, et en particulier les plus importants, font face à un problème commun, ils ont intérêt à coopérer de façon à réduire les "coûts de transaction" et à mettre en place des mécanismes qui permettent de s'assurer que les autres Etats respectent leurs engagements. Ainsi, dans notre cas, le problème commun serait celui de l'arrivée massive de demandeurs d'asile et de migrants dans différents pays qui aurait motivé la mise en place de politiques communes pour empêcher les entrées ou "partager le fardeau". Là encore, le raisonnement n'est pas convaincant. Tout d'abord l'augmentation des flux migratoires n'a lieu qu'en 1992-3 (voir encadré 3 et 4 à la fin de l'article) et concerne essentiellement l'Allemagne. Elle suit et non précède les accords de Schengen et Dublin et ce n'est pas un problème "commun". Les règles du jeu établies par le traité de Maastricht qui privilégient les décisions à l'unanimité et les règles non contraignantes ("soft law") sont aussi surprenantes. L'Allemagne qui a insisté sur ce cadre intergouvernemental ne peut espérer alors obtenir des engagements de ses partenaires qui seront respectés ni même des politiques de "partage du fardeau" votées par tous.

Il faut donc émettre d'autres hypothèses pour comprendre pourquoi au milieu des années 1980 la coopération en matière de migrations s'est développé et a pris une forme intergouvernementale et un contenu sécuritaire.

*" L'Europe échappatoire " : la coopération comme source d'autonomisation des fonctionnaires chargés du contrôle migratoire*

Pour comprendre la façon dont s'est développée la coopération intergouvernementale sur l'immigration et l'asile, il faut se rappeler qu'elle a commencé dans les années 1980 à un moment où les pays qui avaient recruté des travailleurs étrangers ou des ressortissants de

leurs anciennes colonies voulaient restreindre les flux migratoires. Dans ce climat hostile à l'immigration sur fond de restructuration économique et de chômage avec la montée des discours xénophobes, les gouvernements n'avaient cependant pas pu empêcher le regroupement familial ou la venue de réfugiés. Les hautes juridictions administratives françaises et constitutionnelles allemandes s'étaient prononcées en ce sens à la fin des années 1970. Les organismes chargés de l'intégration et les associations de défense des droits des étrangers avaient en partie réussi à consolider le statut des résidents étrangers. Pour les fonctionnaires responsables de la gestion des flux migratoires, les forums de coopération intergouvernementale pouvaient constituer un échappatoire aux contraintes nationales qui pesaient sur leur action, notamment les normes constitutionnelles qui limitaient leur pouvoir discrétionnaire et les conflits interministériels. Dans ces forums intergouvernementaux à caractère secret imitant le modèle du club de Trevi sur les problèmes liés au terrorisme ou au trafic de drogue, ils gagnaient en autonomie.

La première opportunité pour développer l'activité transgouvernementale en matière migratoire se présenta en 1985 avec la signature de l'accord de Schengen entre le Bénélux, la France et l'Allemagne. Alors que celui-ci ne contenait que trois articles assez vagues sur l'immigration, de nombreux groupes de travail visant à négocier les modalités de mise en oeuvre de Schengen furent consacrés à l'immigration, aux frontières et à l'asile. Alors que les dirigeants politiques se désintéressaient de Schengen, de nombreux conflits interministériels entre Intérieur et Affaires étrangères se soldèrent par la main mise des fonctionnaires de l'Intérieur sur le processus des négociations. Ces derniers purent ainsi définir l'immigration comme exigeant des solutions policières et évincer les autres points de vue. L'accord de mise en oeuvre de 1990 en témoigne : il met l'accent sur des mesures telles que la constitution d'une base de données (le Système Information Schengen) où sont inscrits les étrangers inadmissibles dans l'espace Schengen, solution technique où les policiers pouvaient revendiquer une expertise plus légitimement que les fonctionnaires des Affaires étrangères. Comme ce sont les ministres des Affaires étrangères qui

négoçient les traités, les diplomates prirent leur revanche sur les policiers en 1997 à Amsterdam avec l'incorporation de l'acquis Schengen dans le cadre communautaire : 3000 pages de documents en grande partie secrets, un véritable casse-tête.

Avec l'accord Schengen de 1990, les solutions étaient trouvées, encore fallait-il identifier le problème qu'elles étaient censées résoudre. Les flux d'étrangers non-communautaires, légaux ou illégaux, étaient stables et plutôt faibles en 1985-6 quand les premiers groupes de travail européens furent mis en place. C'est 1989 et l'effondrement du bloc soviétique qui va servir de point d'orgue à l'activité transgouvernementale en matière d'immigration et d'asile. Tout d'abord, les prédictions, qui s'avéreront fausses, de "hordes" venues de l'Est puis l'arrivée massive, elle bien réelle, de réfugiés de l'ex-Yugoslavie en 1992-1993 et, enfin, la vision de l'ex-Union soviétique comme plaque tournante des mafias et de l'immigration clandestine justifient au fil des années 1990 *a posteriori* les mesures de renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne. Avec la fin de la Guerre Froide, les forces de sécurité cherchent à identifier de nouvelles menaces à caractère transnational et l'immigration en fait partie dans les textes officiels qui associent le phénomène à la criminalité. Pour des raisons différentes (souci électoral pour les uns et objectifs commerciaux pour les autres), ce discours n'a pas été remis en cause par les hommes politiques ou les médias.

En bref, l'existence de clubs de sécurité intergouvernementaux et l'ouverture des négociations de Schengen ont offert un cadre décisionnel dans les années 1980 aux fonctionnaires chargés des politiques de contrôle migratoire. La fin de la Guerre froide a ensuite pérennisé leurs activités transnationales en leur procurant un cadre cognitif pour défendre leurs positions. C'est à la faveur de ces opportunités que l'on peut comprendre la forme et le contenu de la communautarisation progressive des politiques migratoires. Il aurait pu en être autrement si la conjoncture économique avait été meilleure et avait mobilisé comme c'est le cas actuellement les entreprises en mal de personnel. Il est désormais plus difficile de redéfinir et de réorienter la politique communautaire en matière d'immigration pour en faire une politique de marché du travail et

non de fermeture des frontières maintenant que des groupes de fonctionnaires ont investi l'espace européen et y défendent leurs intérêts et leur point de vue.

En réalité, les représentants des Etats membres, en particulier la France et l'Allemagne, se méfient des institutions européennes qui, par le passé, soit se sont prononcées pour une politique généreuse envers les ressortissants des pays tiers comme le Parlement et certaines directions générales de la Commission (la DG "Emploi et Affaires sociales" notamment), soit ont étendu des droits de libre circulation à ces citoyens hors-UE leur permettant de résider, de travailler ou d'obtenir des prestations sociales dans un Etat de l'Union. La CJCE, en effet, par une série de jugements a accordé des droits dérivés de libre circulation non seulement aux familles des citoyens européens mais également aux citoyens de pays ayant conclu un accord d'association avec la CEE, notamment la Turquie en 1964 et les pays du Maghreb, et enfin aux employés de entreprises de service communautaires se déplaçant dans un autre pays de l'Union. Ainsi, il semble que les autorités nationales responsables de la gestion des flux migratoires, les ministères de l'Intérieur et de la Justice, sans être parvenus à conserver le monopole d'élaboration des politiques d'immigration, se sont prémunis contre des points de vue institutionnels différents du leur.

### **Bilan provisoire des effets des politiques européennes**

#### *Des politiques encore peu harmonisées et peu solidaires*

Le souhait exprimé à Tampere d'élaborer une politique européenne commune implique d'harmoniser les procédures d'asile, la notion de réfugié et les lois sur l'entrée et le séjour mais aussi une certaine solidarité des Etats membres en cas de crise humanitaire par exemple comme ce fut le cas en ex-Yougoslavie. Or, pour le moment, il semble que le chacun pour soi domine et les différences d'appréciation nationales perdurent.

Les pays européens n'ont pas les mêmes intérêts en matière d'immigration et d'asile, en particulier à cause de leur histoire

coloniale ou de recrutement de main d'œuvre ou de leur situation géopolitique. Ces différences n'étaient pas si importantes quant il s'agissait simplement d'échanger des informations, d'élaborer un programme commun ou d'adopter des décisions légalement non contraignantes.<sup>56</sup> Elles resurgissent dès qu'il est question de véritable harmonisation. Il semble également que si les objectifs des ministères de l'Intérieur semblent convergents, il reste des cultures légales différentes qui reprennent le dessus lors des négociations. Cela retarde la communautarisation des politiques ou favorise l'adoption de textes très vagues

Au niveau opérationnel, il semble que les divergences subsistent : Dans le cas du visa commun pour entrer dans l'Union, un rapport adopté par le Conseil des ministres responsables en mai 2001 constate de fortes disparités d'un consulat à l'autre sur l'octroi de ces visas. Il y a aussi une base de données commune (le SIS) où sont inscrits les étrangers à qui on ne doit pas délivrer de visa Schengen mais, là encore, il n'y a pas d'harmonisation des critères d'inscription dans le système. Ainsi, le Conseil d'Etat français a dû se prononcer le 9 juin 1999 dans une affaire où une personne s'était vu refuser un visa pour la France car l'Allemagne l'avait inscrite dans le SIS à la suite de l'échec de sa procédure d'asile dans ce pays alors qu'en France ce n'est pas une raison légitime pour être inadmissible.

Les politiques de migration européennes sont aussi peu solidaires. L'Europe du "chacun pour soi" est illustrée par le destin de la politique d'asile et en particulier la Convention de Dublin. Signée en 1990, elle vise à déterminer quel Etat signataire est responsable pour examiner une demande d'asile. L'objectif affiché était d'empêcher les demandes d'asile multiples ("asylum shopping") tout en évitant que les demandeurs soient ballottés d'un pays à l'autre (phénomène dit de "refugees in orbit"). La convention reste fondée sur le principe selon lequel on essaie de renvoyer les demandeurs d'asile vers un autre pays où ils sont

<sup>56</sup> Il convient de rappeler qu'il y a en fait peu d'instruments communs légalement contraignants déjà en vigueur. Il a fallu dix ans pour l'entrée en vigueur de Schengen et sept ans pour la Convention de Dublin sur les demandes d'asile.

d'abord passés. Ce système se fonde sur une notion développée dans le cadre européen (Schengen, les résolutions de Londres de 1992), celle de "pays tiers sûr", c'est-à-dire un pays d'origine ou de transit où les droits de l'Homme sont respectés et où on peut reconduire des ressortissants étrangers. Les données actuelles sur la mise en oeuvre de la Convention suggère qu'il y a peu de demandes de transfert et seulement 55% aboutissent, parce que le temps ou les preuves manquent. Dublin est le contraire d'une politique solidaire, par exemple une politique où les pays européens se répartissent les réfugiés en cas d'arrivée massive. L'Allemagne qui a reçu le plus grand nombre de Bosniaques appelle ainsi de ses vœux le "burden-sharing" (partage du fardeau) sans succès si ce n'est la création d'un fonds européen pour les réfugiés, qui annonce au moins une solidarité financière dans la gestion des crises. On peut aussi noter que Dublin est entré en vigueur alors qu'il existe encore des différences importantes d'un pays à l'autre quant à l'accès au statut de réfugié. La Chambre des Lords anglais a évoqué le problème à propos de ressortissants algériens qui devaient être reconduits en France et en Allemagne. Dans ces deux pays, les Algériens ont peu de chances d'obtenir le statut de réfugié s'ils sont victimes de forces non-gouvernementales alors que ce n'est pas le cas en Angleterre.

### *Des effets pervers non assumés*

A-t-on procédé à une évaluation de ces politiques ? Là encore, la réponse est non. Ni au niveau national ni au niveau européen. Pourtant, le renforcement des contrôles qui n'agit pas sur les causes migratoires affecte la façon dont les candidats à l'immigration arrivent sur le territoire des pays européens. C'est le cas en particulier des demandeurs d'asile qui sont bien en mal dans leurs Etats d'origine d'obtenir un visa, si tant est qu'il y ait des consulats pour les obtenir, ou de monter dans un avion étant donné les contrôles effectués par les compagnies sur place. Ils devront avoir recours au "business de l'immigration". Les politiques actuelles de contrôle migratoire qui ont, par effet pervers quoique prévisible, donné du travail aux passeurs, font augmenter les prix et les

dangers de la migration vers l'Ouest. La politique de contrôle à distance des Etats européens avec le système des visas, la coopération avec les Etats d'origine et de transit, les sanctions contre les transporteurs, qui visaient en particulier les demandeurs d'asile arrivant par voie aérienne, ont forcé les demandeurs d'asile à avoir recours à des passeurs empruntant des voies terrestres ou maritimes. Les directives en passe d'être adoptées pour lutter contre les entrées clandestines visent essentiellement à renforcer les dispositifs existants, alors que ces mesures contribuent à criminaliser le processus migratoire. Plus avant, elles ne peuvent agir sur les causes de la migration et sous-estiment le coût que les migrants sont prêts à payer, quitte à emprunter aux usuriers locaux. Comme l'a montré une enquête financée par la Commission européenne, les candidats à l'asile ne choisissent pas toujours dans quel pays elles seront amenées contrairement à ce que sous-entend le terme d' "asylum shopping" pour lequel le fichier d'empreintes des demandeurs d'asile européen EURODAC a été créé.

Il faut rappeler que, même lorsqu'il s'agit d'immigration légale, il n'y a pas d'harmonisation des statistiques nationales sur les mouvements migratoires et les données nationales sont parcellaires. Il n'y a évidemment pas de données fiables sur le nombre de ressortissants étrangers en situation irrégulière dans les pays de l'Union même si circulent des estimations pas toujours récentes et des chiffres "confidentiels" sur les entrées irrégulières. La notion de ressortissant en situation irrégulière en elle-même n'est pas la même d'un pays à l'autre et ne recouvrent pas les mêmes réalités.

L'absence d'évaluation des politiques existantes et le manque de données sur les flux sont significatifs. Ils laissent à penser que, sans ces politiques, il y aurait une progression géométrique des flux migratoires. En outre, cela permettrait de mettre à jour non seulement les effets pervers précédemment évoqués mais aussi le fait que les pays de l'Union veulent imposer aux pays candidats d'Europe centrale et orientale des normes de contrôle qu'eux mêmes n'appliquent pas et dont il n'est pas avéré qu'elles sont efficaces au vu des objectifs affichés.

### *Les politiques de migration comme enjeu de l'élargissement*

Tous ceux qui participent au processus d'adhésion à l'Union européenne observent que les questions relatives aux frontières extérieures ont pris une importance considérable dans les négociations qui achoppaient auparavant plutôt sur d'autres questions comme la Politique Agricole Commune. Dix pour cent de l'ensemble des fonds du programme PHARE destiné à aider les pays candidats (130,7 millions d'Euros en 2000) est dédié à la Justice et aux Affaires intérieures dont la moitié pour améliorer le contrôle aux frontières, en particulier à l'Est de la Pologne. Le traité d'Amsterdam est sans équivoque: les pays candidats doivent se conformer à l'acquis Schengen et toutes les mesures afférentes à sa mise en oeuvre dont le renforcement du contrôle aux frontières pour empêcher l'immigration illégale et la politique des visas qui comprend une liste publiée au printemps 2000 de pays nécessitant un visa pour entrer dans l'Union.

Des voix s'élèvent dans les pays candidats pour dénoncer la rigidité de l'Union sur ces questions alors que certains pays de l'Union ne participent pas à Schengen, d'autres comme l'Italie et la Grèce ont mis sept ans pour satisfaire aux exigences de l'accord et enfin les Etats de l'espace Schengen ne l'appliquent pas toujours à la lettre. La défiance des Etats de l'Union quant à la capacité des pays candidats à servir de "cordon sanitaire" contre les migrants indésirables n'est pas plus grande que celle des Etats candidats qui y voient un autre prétexte pour différer l'élargissement *sine die*. Les Etats membres sont obsédés par la traite des êtres humains, les flux potentiels de demandeurs d'asile transitant par l'ex-URSS, ou la corruption qui règne aux frontières orientales de l'Europe de l'Est. Les pays candidats rétorquent que, si leurs gardes frontières sont corruptibles, c'est parce que l'Union exige qu'ils n'aient pas de déficit public important et donc ils ne peuvent augmenter les salaires des garde frontières. L'Allemagne et l'Autriche souhaitent une période de transition de 5 ou 7 ans après l'adhésion pour permettre la libre circulation des citoyens des PECO. Les prévisions laissent à penser que leur nombre ne sera très élevé même dans ces pays et qu'il s'agira plutôt d'une main d'œuvre jeune et qualifiée.

### **Conclusion**

Au total, la politique en train de se dessiner au niveau européen est essentiellement une politique de contrôle migratoire et de restriction du droit d'asile. Elle apparaît en cela en décalage avec les appels récents à une politique plus nuancée qui permettrait l'arrivée de nouveaux travailleurs étrangers, comme c'est le cas désormais en Allemagne et comme le souhaite la division Population des Nations-Unies. Elle contredit d'ailleurs d'autres politiques européennes comme celle menée par Pascal Lamy, commissaire chargé du commerce, et négociée dans le cadre du GATS (General Agreement on Trade in Services) et qui vise à permettre aux employés d'entreprises de services de se déplacer sans se soucier des lois d'entrée et de séjour. Il conviendra d'observer si les exigences de la compétitivité mondiale et autres intérêts économiques pourront à terme diminuer le caractère sécuritaire des politiques européennes d'immigration.

## Annexes

Encadré 3. Solde migratoire en Europe, en milliers (1980-1997)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Belgique	23.7	17.5	13.8	14.8	18.8	20.8	23.0
Danemark	2.6	3.4	5.0	6.8	4.6	10.1	11.6
Finlande	1.1	1.3	1.5	1.8	1.8	1.6	1.5
Allemagne	246.5	86.5	-110.9	-148.5	-211.8	33.3	131.7
Islande	0.1	0.1	0.2	0.2	0.0	0.0	0.1
Italie	88.3	91.5	100.1	98.3	86.9	73.7	68.6
Luxembourg	1.4	0.4	-0.3	0.0	0.5	0.8	1.9
Pays-Bas	56.2	25.4	12.8	8.4	10.3	22.0	29.2
Norvège	4.5	5.9	6.8	5.1	5.2	7.4	8.1
Portugal	-	-	-	-	-	-	-
Suède	13.6	6.6	5.2	4.9	11.5	13.9	18.6
Suisse	6.8	16.3	12.1	-3.4	3.0	5.1	14.0
Royaume-Uni	28.0	24.0	32.0	45.0	45.0	56.0	49.0

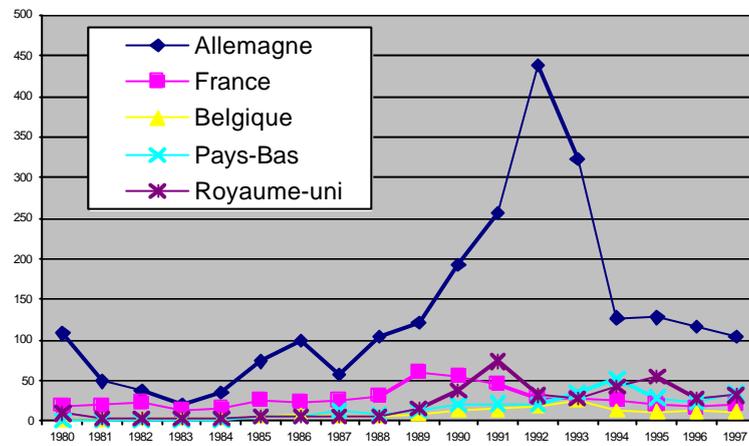
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Belgique	23.9	19.5	26.1	33.8	38.3	34.6	31.2
Danemark	7.1	2.8	4.4	8.2	11.5	11.8	11.2
Finlande	1.6	2.1	3.3	5.6	12.1	8.9	10.9
Allemagne	139.3	289.5	332.5	376.0	423.0	593.3	279.8
Islande	0.5	1.0	0.0	0.1	0.7	-0.4	0.0
Italie	99.1	80.6	75.4	89.6	64.6	65.5	-
Luxembourg	2.4	3.0	2.8	4.0	4.2	4.3	4.3

g							
Pays-Bas	40.0	36.9	43.9	60.7	63.0	60.3	65.4
Norvège	15.2	13.7	7.8	5.9	7.7	9.1	11.8
Portugal	-	-	-	-	-	-	8.8
Suède	25.5	32.7	45.8	37.0	28.9	26.3	40.0
Suisse	17.7	20.3	22.9	41.8	43.4	31.7	32.8
Royaume- Uni	33.0	33.0	63.0	65.0	48.0	22.4	32.0

	1994	1995	1996	1997	Net Total (dates shows)
Belgique	33.4	20.0	29.9	-	423.1
Danemark	11.2	27.9	18.5	-	158.7
Finlande	6.1	5.8	4.5	6.5	78.0
Allemagne	152. 5	225.3	148.2	-21.8	2964.4
Islande	-	-	0.6	-	3.2
Italie	-	26.6	-	-	1108.8
Luxembourg	4.0	4.6	3.6	3.8	45.7
g					
Pays-Bas	45.7	45.3	54.6	54.8	734.9
Norvège	8.3	7.5	7.2	12.0	149.2
Portugal	-	-	3.4	-	12.2
Suède	59.0	20.7	14.8	17.9	422.9
Suisse	27.5	20.4	6.6	-	319.0
Royaume- Uni	51.0	80.0	85.0	94.0	885.4

Source : SOPEMI

Encadré 4. Les demandes d'asile, en milliers (1980-1997)



Source : HCRNU

## L'Europe migratoire<sup>57</sup>

Catherine Wihtol de Wenden

Sur 370 millions de personnes vivant en Europe, près de 15 millions de ressortissants d'Etats tiers résident sur le territoire européen, avec une croissance sensible de leur nombre au cours des années 1990. Mais à peine 5 millions de ressortissants communautaires sont installés dans un autre Etat membre que le leur, malgré la liberté de circulation, d'installation et de travail dont ils sont bénéficiaires.

Si, dans l'Union européenne, on évalue aujourd'hui le nombre d'étrangers à vingt millions, la perception est autre car elle est plus sensible à la visibilité de la présence qu'aux statistiques. Confusion entre les termes (étrangers, immigrés, populations issues de l'immigration), entre les flux (les entrants et les sortants) et les stocks (les populations installées), et surtout quant au comparatisme entre pays européens soupçonnés de produire des "modèles" migratoires (d'intégration, de multiculturalisme, de communautarisme, voire d'assimilationnisme ou d'apartheid), ou d'être à la source de conceptions opposées de la nationalité (droit du sol/ droit du sang). La sensibilité croissante des opinions publiques nationales ajoute à la difficulté du débat, quand les politiques d'entrée et d'asile sont décidées, pour l'essentiel, à l'échelon européen. Le paradoxe européen des politiques migratoires est tout entier contenu dans la marche vers l'europanisation et la diversité des contextes nationaux.

### Quelques chiffres

Les étrangers sont inégalement répartis dans les pays européens. Si l'Allemagne, avec 7,3 millions d'étrangers résidents au 31 Décembre 1998 et 8,9% d'étrangers dans sa population totale est,

<sup>57</sup> Ce texte reproduit la conférence prononcée par l'auteure le 7 mai 2002.

de loin, le premier pays d'immigration en Europe, elle est suivie par la France ( 3,3 millions d'étrangers, soit 5,6% des habitants et 4,3 millions d'immigrés au recensement de 1999, soit 7% de sa population totale), puis par le Royaume Uni (2,2 millions d'étrangers, 3,8% de sa population totale), la Suisse (1,3 million d'étrangers, 18% de sa population totale), l'Italie (un million d'étrangers, 2,1% de la population totale et la Grèce (un million d'étrangers, 10% de la population totale).

Un peu au-dessous du million figurent la Belgique (892 000 étrangers, 8,7% de la population totale), l'Autriche (737 000, 10% de la population totale), les Pays-Bas (662 000 étrangers, 9,6% de la population née à l'étranger, car les natifs du Suriname ont souvent la nationalité néerlandaise) et la Suède (500 000 étrangers pour 8,8 millions d'habitants).

Puis, entre 100 et 250 000 étrangers, on trouve le Danemark (256 000 étrangers, 4,9% de la population totale), le Portugal (178 000 étrangers, 1,7% de la population totale), la Norvège (165 000 étrangers, 3,7% de la population totale), le Luxembourg (160 000 étrangers, mais 30 % de la population totale), l'Irlande (110 000 étrangers, 3% de la population totale) et la Finlande (85 000 étrangers, 1,6% de la population totale).

La présence des étrangers en Europe de l'Est se situe dans cette dernière catégorie : République tchèque (230 000 étrangers, 2,3% de la population totale), Hongrie (77 400 étrangers), Roumanie (55 000 étrangers), Pologne (44 000 étrangers, 0,1% de la population totale), Bulgarie (40 000 étrangers, 0,5% de la population totale).

Les chiffres varient selon les pays, mais la proportion d'étrangers n'est pas toujours liée à leur poids numérique : ainsi le Luxembourg compte-t-il 30% d'étrangers, suivi par la Suisse (18%), alors que des pays comme l'Espagne et l'Italie, anciens pays d'émigration devenus pays d'immigration, ne comptent que 2% d'étrangers. Certains pays qui comptent peu d'étrangers, comme les pays d'Europe centrale et orientale, voient en revanche transiter des migrants venus d'ailleurs qui ne s'installent que pour une courte durée, tout en étant eux-mêmes devenus des pays de départ.

De plus, chaque pays a un peu "ses" étrangers, fruits de l'héritage colonial, de liens historiques privilégiés et souvent

bilatéraux ou de la proximité géographique avec des pays touchés par la mobilité, formant ainsi des “couples migratoires” (Allemagne/Turquie, Royaume Uni/pays du Commonwealth, France/Maghreb) Certaines nationalités sont ainsi concentrées dans un seul pays d'accueil : 97% des Algériens en Europe vivent en France, il en va de même des 2/3 des Tunisiens et des Portugais et de 50% des Marocains ; de son côté, l'Allemagne compte 68% des Polonais immigrés en Europe, 80% des Grecs, 72% des Turcs et 68% des ex-Yougoslaves ; le Royaume Uni accueille l'essentiel des immigrés d'Irlande et du Commonwealth. D'autres vivent en diaspora, répartis dans plusieurs pays européens, même s'ils ne se définissent pas comme tels : il en va ainsi des Turcs, les plus nombreux en Europe (plus de deux millions), suivis des Marocains (1,5 million), des ex-Yougoslaves (un million) et des Italiens (600 000), sans compter ceux qui ont acquis la nationalité du pays d'accueil. Les groupes les plus nombreux sont souvent structurés à l'échelon transnational grâce à un maillage associatif très dense.

60% des étrangers installés en Europe ont plus de dix ans de séjour et, dans la plupart des pays européens, ces 60% ne proviennent que de quatre ou cinq pays de départ, même si l'on s'achemine vers une diversification des pays d'émigration et des types de migrants et si une dizaine de pays européens d'accueil seulement concentrent la presque totalité des immigrés.

Le terme de diaspora, du grec *spiro*, je sème, jadis réservé aux communautés juives hors de la Palestine, est entré depuis quelques années dans le vocabulaire des sciences sociales. Il sert à décrire un état de dispersion qui se transforme en mode d'exister et qui vise à créer de l'extérieur des réseaux transnationaux tendant à effacer parfois les frontières des Etats et à définir les appartenances. Ainsi, la diaspora chinoise est évaluée à 30 à 50 millions de personnes dans le monde, dont environ 300 000 en France. La diaspora grecque compte 600 000 personnes en Europe de l'Ouest, 500 000 environ à l'Est et autour de la mer noire et plusieurs millions dans le monde. 6 millions d'Afghans se sont réfugiés au Pakistan, en Iran et l'exil se poursuit en Europe et aux Etats-Unis.

Enfin, on connaît mal la mobilité intra-européenne (cinq millions d'Européens sont installés dans un autre pays que le leur), qui est la plus élevée au Luxembourg, suivi de l'Irlande, de la Belgique, du Portugal, de l'Espagne et de la Grèce. En Europe de l'Ouest, on constate que, depuis une vingtaine d'années, la part des étrangers originaires de pays tiers a augmenté et que certaines nationalités ont gagné en importance (migrants originaires des pays d'Europe centrale et orientale en Allemagne, Marocains en France, ex-Yougoslaves aux Pays-Bas), tandis que des nationalités nouvelles s'affirment dans le paysage migratoire : Pakistanais, Vietnamiens, Sri-Lankais, Chinois. Quant aux flux de l'Est, le groupe le plus important est celui des Polonais. En Europe de l'Est, les migrations ethniques (620 000 Aussiedler venus de l'ex-URSS, et de Roumanie sont venus en Allemagne, soit deux millions de personnes comptabilisées comme Allemandes, depuis 1989, 300'000 Bulgares d'origine turque sont retournés en Turquie, la Finlande a connu des retours de Finnois de l'ex-URSS et les migrations de voisinage (Roumains en Hongrie, Tchèques en Slovaquie, Ukrainiens en Pologne ou en Bulgarie) compensent la faible mondialisation des migrations dans cette zone.

Au nombre de 8 à 12 millions en Europe, les Roms sont surtout présents en Europe centrale et orientale, notamment en Slovaquie (un demi million pour 5 millions d'habitants), en Roumanie (deux millions, le plus grand réservoir dans le monde), en Hongrie, en Bulgarie et aussi en Espagne. D'origine indienne (d'après les racines linguistiques communes qui ont été établies), ils ont quitté la région il y a plus de mille ans, passant à travers la Perse. Pendant plusieurs siècles ils ont vécu dans l'empire byzantin et sont allés vers le Nord vers 1 300 (Europe centrale et orientale, Allemagne, France, Italie, Espagne et Portugal au XIVème siècle). Au XVème siècle, ils ont gagné l'Angleterre. Au XVIIème siècle, le Portugal les a déportés vers le Brésil et ses colonies africaines. Au XIXème siècle, une grande migration commencée à la fin du XVIIIème siècle se poursuit en Europe de l'Est et vers les Etats-Unis. Une partie d'entre eux sont devenus sédentaires, tant en Europe de l'Est qu'aux Etats-Unis.

### **L'Europe, un continent d'immigration :**

Au cours des années 1980 et 1990, l'Europe est devenue explicitement un continent d'immigration, mais celle-ci tarde à être légitime dans l'histoire des Etats : interrogation sur les identités nationales, obsession du risque migratoire vécu comme un défi, idée répandue selon laquelle "les clandestins gênent l'intégration de ceux qui sont là". Faut-il rappeler que, durant la décennie précédente (années 1970), la plupart des pays européens partageaient l'impression que l'ère des grandes migrations internationales était terminée : suspension des flux de main d'œuvre étrangère salariée, en 1973 et 1974 selon les pays, lancement du thème de la nouvelle division internationale du travail et des politiques de retour en Allemagne, aux Pays-Bas et en France, qui n'auront que peu d'effet.

Depuis les années 1980, des tendances nouvelles ont bouleversé en profondeur les mouvements migratoires en Europe :

- la mondialisation des échanges d'hommes, de biens et de capitaux qui a eu pour effet l'accélération de la mobilité et l'élargissement du nombre de pays et des catégories de personnes concernées par la migration. La multiplication des réseaux économiques, médiatiques et culturels a développé l'envie d'Europe et les imaginaires migratoires dans des régions jusque-là peu concernées et auprès de populations jusqu'alors sédentaires. De nouveaux pôles migratoires apparaissent en Europe de l'Est depuis la chute du mur de Berlin et en Asie, qui génèrent mais aussi peuvent attirer des flux. La demande d'asile explose durant les années 1980, pour se réduire ensuite, du fait de la déstabilisation de pays du Tiers Monde à la fois pauvres et peu démocratiques (d'où l'apparition de la figure sociale du "faux demandeur d'asile) et de crises politiques très graves en Europe (problème kurde, affaire yougoslave). Il en résulte une diversification des nationalités et des types de migrations : émergence de pays de départ qui n'ont aucun lien antérieur avec les pays de destination, fin du bilatéralisme des flux inspiré du modèle colonial, variété des migrants aux origines

sociales et aux projets très divers : regroupement familial (la majorité des entrées), migration matrimoniale, demande d'asile, exode des cerveaux et de classes moyennes instruites, de femmes ou d'enfants isolés, de travailleurs qualifiés, de saisonniers, d'étudiants, de touristes, de clandestins, avec une multiplication des canaux empruntés ;

- le passage de pays d'émigration à des pays d'immigration en Europe du Sud et de l'Est (Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Pologne, Hongrie, Russie), allant parfois jusqu'à estomper la distinction entre les deux, certains pays étant devenus à la fois pays d'installation (ou de transit) et de départ. Il en va ainsi pour nombre de pays de l'Europe de l'Est. Cet élargissement de l'espace migratoire de référence accentue les variations selon l'ampleur, la structure et l'ancienneté des vagues migratoires dans les différents pays : le pourcentage de la population étrangère dans la population totale varie ainsi entre 25% (Luxembourg 30%, Suisse 18%) et 2,5% (Royaume Uni 3,5%, Espagne, Italie, Finlande 2%). On observe cependant une certaine régionalisation des flux (chaque pays européen ayant un peu "ses étrangers" car les frontières et les flux sont le fruit de son histoire et de sa géographie) et une absence de causalité directe entre la densité de population, la pauvreté, la démographie dans les pays de départ et la migration elle-même : pour émigrer il faut qu'existent des réseaux. Le cas des ex-républiques du sud de l'ex-URSS en fournit l'illustration car la mobilité à des fins d'installation ailleurs y demeure faible alors que les régions urbaines, formées et à faible potentiel démographique du nord-ouest de l'ancien bloc soviétique ont été plus touchées par la migration externe ;

- la persistance d'une pression migratoire vers l'Europe, à cause des déséquilibres économiques, démographiques, culturels, politiques qui subsistent au-delà des frontières externes de l'Europe, à l'Est et surtout au Sud où la Méditerranée fait un peu figure de Rio Grande, comme entre les Etats-Unis et le Mexique. A ces écarts pour lesquels la fermeture des frontières se conjugue avec la libéralisation des échanges et le développement de réseaux transnationaux de nature économique, médiatique et culturelle, s'ajoute l'absence d'alternative véritable à la migration : ni le libre

échange international, ni le développement des régions d'origine, ni les mesures dissuasives de contrôle des flux n'offrent, pour le candidat au départ, une solution à court terme. La persistance de l'immigration clandestine, la poursuite du regroupement familial (plus de la moitié des entrées annuelles en France), le maintien d'un volet de migrants à forte mobilité (saisonniers, cadres, techniciens, étudiants et stagiaires) suggèrent une certaine autonomie des flux par rapport aux politiques dissuasives de maîtrise des frontières (visas instaurés en 1986, contrôle accru du regroupement familial, restrictions du droit d'asile). Dans le même temps, les pays d'immigration européens veulent arrêter la migration d'établissement sur leur territoire tout en souhaitant, souvent dans le non-dit, une immigration temporaire répondant à la structure du marché du travail et tout en ignorant quels seront leurs besoins dans le long terme. Du côté des immigrés, on observe, au contraire, une consolidation de leur permanence dans le pays d'accueil et relativement peu de retours définitifs tandis que la mobilité se développe avec une migration qui cherche plutôt à "partir pour rester" chez soi au pays, comme durant les années de croissance là où les frontières sont plus ouvertes comme à l'Est (migrations pendulaires). Les politiques européennes qui s'ouvrent à plusieurs pays de l'Est (pays dits de Visegrad exemptés de visas : Pologne, Hongrie, république tchèque, puis Slovaquie et Estonie, enfin suppression des visas Schengen pour tous les PECO exceptée la Roumanie depuis Décembre 2000) tout en renforçant leur fermeture vis-à-vis des pays du sud accentuent encore ce clivage et font échouer, au sud, un espace d'intégration régionale autour de la Méditerranée. On en revient à la problématique initiale des migrations des années de croissance. De plus, malgré la rhétorique anti-immigrés de beaucoup de débats politiques, la dépendance des pays européens à l'égard de l'immigration a des chances de s'accroître, compte tenu de la structure démographique de la plupart des sociétés industrielles (diminution des naissances et augmentation de la population âgée) ;

- la dimension européenne, de son côté, en définissant le cadre des politiques de maîtrise des flux (qui s'exercent plus à l'échelon intergouvernemental qu'à celui des décisions

communautaires) et en circonscrivant les pays concernés à l'Europe des quinze est de plus en plus présente dans les décisions mises en œuvre : jeu des divergences et des convergences entre les politiques publiques des Etats, solidarité institutionnelle entre les pays signataires des accords de Schengen, superposition de plusieurs espaces normatifs de référence. De fait, l'harmonisation des politiques européennes de migration peut être porteuse de risques, sinon d'équivoques : restriction des droits fondamentaux comme l'asile politique du fait de la recevabilité de la demande dans un seul pays ou de l'aggravation de l'écart, quant aux droits, entre Européens et extra-Européens, détournement des accords de Schengen de leur finalité initiale qui consistait à rendre plus libre la circulation interne alors qu'ils aboutissent surtout à protéger les Etats contre les migrations externes, renforcement des contrôles et élargissement du champ pénal. Mais elle est aussi porteuse de chances (réaffirmer des droits fondamentaux, motiver les décisions, adopter des positions communes, faire progresser la citoyenneté européenne) ou d'inconnues (dilution de la souveraineté, perte de pertinence de la notion de frontières et de territoires) politiquement sensibles. Des décalages en découlent entre les souverainetés étatiques et l'Europe en construction : ainsi, les plus fervents défenseurs de l'immigration "zéro" sont-ils hostiles à l'europanisation de la police des frontières, par fidélité à la symbolique de la souveraineté. Enfin, des obstacles plus structurels subsistent à l'europanisation : dépendance des politiques nationales de contrôle à l'égard d'une opinion publique habitée par le syndrome de l'invasion alors que la décision se fait à l'échelon européen, divergence d'interprétation du droit d'asile selon les pays d'accueil en fonction de leurs diplomaties et de leurs voisins, diversité des codes de la nationalité. Alors que la cohérence du système repose désormais sur la nouvelle frontière statutaire entre Européens et non Européens, chaque pays définit qui est Européen et comment on le devient en fonction de son passé (colonial ou non), de sa tradition (droit du sol/ droit du sang) et de ses relations de voisinage.

L'ensemble de ces transformations, survenues pour la plupart depuis moins de vingt ans, contribue à définir la nature des

questionnements sur les flux migratoires dans une Europe elle-même en mutation.

### **L'eupéanisation des politiques migratoires**

#### *L'espace migratoire européen :*

La construction de l'espace migratoire européen s'est effectuée en plusieurs étapes :

a) de 1957 (signature du traité de Rome) à 1968 : mise en place progressive de la liberté de circulation des travailleurs et des mesures qui la garantissent :

- .droit à l'égalité de traitement avec les nationaux
- .droit au séjour des travailleurs communautaires et de leurs familles indépendamment de la possession d'une carte de séjour
- .droit de demeurer dans le pays d'accueil et d'y rester après la période d'activité.

b)1985

.adoption de l'Acte Unique européen par les pays membres de la C.E.E. qui définit un espace communautaire européen sans frontière grâce à la liberté de circulation des personnes et non plus seulement des travailleurs.

.signature des accords de Schengen (n'en font pas partie encore aujourd'hui le Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark) qui ont pour objet de réaliser le laboratoire pour l'Acte Unique. Ses principaux instruments sont :

- l'adoption d'un visa unique de moins de trois mois, obligatoire pour les non communautaires qui veulent pénétrer et circuler en touristes dans l'espace Schengen
- la liberté de circulation à l'intérieur des frontières européennes pour les Européens et les détenteurs (non communautaires) d'un visa Schengen et le renforcement des frontières extérieures de l'Union grâce à l'adhésion progressive au système Schengen des nouveaux entrants et des pays qui ont demandé une réserve pour sa

mise en application (Italie, Grèce), et à la solidarité des pays européens dans les contrôles externes menés par les pays situés sur les frontières extérieures de l'Europe. Des accords de réadmission sont signés à partir de 1991 avec les pays non communautaires riverains ou voisins de l'Union européenne.

- l'adoption d'un système informatisé de contrôle, le SIS (système d'information Schengen) pour la mise en ligne des données nationales sur les "indésirables" (clandestins, déboutés du droit d'asile), obligeant tous les Etats européens à leur refuser le droit au séjour et à les expulser.

c) En 1990, les accords de Dublin définissent à l'échelon de l'Europe des Quinze une politique d'asile commune, assortie d'un dispositif de filtrage renforcé : notion de pays sûr, d'où on ne peut pas demander l'asile (mais cette mesure n'a pas de valeur contraignante), de demande manifestement infondée, de sanctions contre les transporteurs, solidarité entre pays européens dans le contrôle à l'entrée, un demandeur d'asile débouté ne pouvant, sauf exception, demander l'asile dans un autre pays de l'Union (pour éviter les demandes d'asile multiples et "en orbite"). Le CIREA (Centre d'Information, de discussion et d'échange sur l'asile) permet la solidarité dans le contrôle. Entre 1995 et 1997, seront définis des critères communs pour déterminer la qualité de réfugié. En 1998, un "papier" autrichien propose une politique d'asile autonome par rapport à la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951, jugée inadaptée au profil des nouveaux demandeurs. Le protocole Aznar spécifie qu'il n'est désormais plus possible de demander l'asile en Europe quand on est originaire d'un pays de l'Union européenne (1997).

d) De 1990 à 1994, pour les étrangers, des règles communes sont définies à l'échelon européen pour lutter contre le séjour illégal (1990), harmoniser les règles du regroupement familial et définir une "préférence européenne" à l'emploi (1994).

e) En 1992, le traité de Maastricht fait de la liberté de circulation, d'installation et de travail l'un des attributs essentiels de

la citoyenneté européenne (définie en son article 8) et distingue ainsi les Européens communautaires des non communautaires. La maîtrise des frontières et la politique de l'asile font partie du troisième pilier, c'est-à-dire du domaine des décisions intergouvernementales (Justice et affaires intérieures).

La citoyenneté européenne :

Définie dans l'article 8 du traité de Maastricht de 1992 comme un élément de l'Union politique pour les Européens de l'Union, celle-ci comprend la liberté de circulation, d'installation et de travail à l'intérieur du territoire européen, le droit de vote et l'éligibilité aux élections locales et au Parlement européen, y compris pour les ressortissants européens résidant dans un autre pays que le leur, la protection diplomatique par un autre pays européen quand son propre Etat n'est pas représenté dans un pays tiers, le droit de recourir au médiateur, de faire une pétition et de recourir à la Cour de Justice de l'Union européenne contre son propre Etat.

f) En 1997, le traité d'Amsterdam intègre "l'acquis Schengen" dans le traité de l'Union européenne et prévoit de faire passer l'asile et l'immigration du troisième pilier intergouvernemental au premier pilier communautaire. Mis en œuvre à partir de 1999 pendant une période transitoire de cinq ans, ce dispositif, s'il est accepté par les Etats-membres à l'unanimité, impliquera que les décisions seront prises par les instances communautaires, avec obligation, pour les Etats membres, de les mettre en œuvre.. La Commission proposera une législation européenne soumise à la majorité qualifiée ayant force de loi.. Mais il s'agit, malgré la perspective d'un mécanisme de co-décision où devraient progressivement disparaître les législations nationales relatives à l'entrée et à l'asile et être harmonisés des domaines traitant du séjour comme le regroupement familial et le statut des résidents non communautaires par rapport à celui des résidents communautaires, d'une communautarisation à géométrie variable dont ne font pas partie le Royaume Uni,

l'Irlande et le Danemark, empreinte d'une idéologie sécuritaire et restrictive.

g) En 1999, le sommet de Tampere définit une politique d'immigration commune à partir d'une évaluation des besoins économiques et démographiques de l'Union européenne et de la situation des pays d'origine, et abandonne l'objectif de "l'immigration zéro". Cette évolution est interprétée comme une reprise de l'immigration de main d'œuvre légale, tout en reconnaissant le système de "préférence européenne", faute d'autre organisme régulateur du marché de l'emploi à l'échelon européen (ambiguïté sur la question des quotas, les Etats membres continuant à "faire leur marché" de main d'œuvre, qualifiée ou non, sur la scène internationale de façon individuelle).

h) En 2000 :

.Adoption en décembre 2000 d'une convention Eurodac sur l'asile pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière à partir d'une base de données informatiques. L'accès à l'information est ouvert à chaque Etat membre de l'Union Européenne.

.Création, en Septembre 2000, d'un Fonds européen pour les réfugiés, le FRE, pour cinq ans, chargé de l'accueil, de l'intégration et de l'aide au retour des réfugiés

.Le traité de Nice (Décembre 2000) prévoit que les Etats membres passent, à partir de 2004, à la majorité qualifiée pour les décisions concernant l'immigration et l'asile. Le Conseil européen de Nice adopte la Charte des Droits Fondamentaux. Sa rédaction a associé des représentants de la société civile aux personnalités sollicitées par les Etats. Bien que ce texte n'ait pas de valeur juridique contraignante, il présente l'intérêt de réaffirmer les principes citoyens de l'Union européenne : démocratie, libertés, droits sociaux, égalité des sexes, non discrimination, droit d'asile. S'agit-il d'un plus petit dénominateur commun ou de nouvelles avancées ?

Malgré le bouillonnement institutionnel qui entoure la mise œuvre progressive d'une européanisation des politiques migratoires, un certain décalage subsiste entre la frilosité des politiques, partagées entre la concertation européenne et l'exercice des souverainetés nationales et inspirées par le contrôle des frontières plus que par l'harmonisation des droits (droit de la nationalité, interprétation du droit d'asile, accès aux droits sociaux), et la réalité des flux migratoires, attirés par les besoins migratoires de l'Europe et la quête des droits de l'Homme. La complexité du système européen renforce le registre du contrôle (coopération européenne renforcée, adoption de l'acquis communautaire par les Etats candidats à l'Union), tout en faisant peu progresser l'harmonisation des politiques européennes, à cause du système de veto opposé par les Etats. Enfin, la superposition de plusieurs espaces normatifs de référence (Conseil de l'Europe, Parlement européen, Cour européenne des Droits de l'Homme, Cour de Justice de l'Union européenne) et l'existence de sous systèmes partiellement intégrés à l'Union (marché nordique du travail incluant la Norvège, inclusion du Danemark dans Schengen bien qu'il ne participe pas au système communautaire de contrôle des frontières, alors que la Norvège et l'Islande, extérieures à l'Union européenne, font partie du système Schengen) alourdit les mécanismes de décision.

Cependant, sans toutefois l'avouer à leurs opinions publiques, les Etats européens ont abandonné la philosophie exclusive du contrôle des frontières, pour s'orienter vers l'entr'ouverture de celles-ci. Quelques idées ont peu à peu fait leur chemin :

- la confiance réciproque des Etats dans le contrôle des frontières et la solidarité dans le traitement des clandestins et des déboutés du droit d'asile
- l'alignement progressif du droit des étrangers sur celui des nationaux, fondé sur la résidence et le droit de vivre en famille et non plus sur le travail
- le principe du droit de vote local comme corollaire de la citoyenneté de résidence
- l'organisation de relations privilégiées entre l'Europe et ses voisins, riverains de la Méditerranée

- l'ouverture à l'Est, assortie de la suppression des visas Schengen (à l'exception de la Roumanie).

### *De Maastricht à Amsterdam, puis à Nice*

De Maastricht à Amsterdam, des questions nouvelles sont posées : transferts de souveraineté avec le passage du “troisième pilier” (intergouvernemental) au premier (communautaire), effectivité de l'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile, fin des politiques nationales dans ce domaine et, par là même, du contrôle des citoyens sur les décisions, statut des résidents non communautaires.

#### a) Avant Amsterdam

Dans le traité de Maastricht du 7 Février 1992, l'asile et l'immigration font partie du “troisième pilier” relatif aux affaires intérieures et de justice. Les décisions sont prises à l'unanimité par le Conseil des Ministres avec l'accord de tous les Etats qui conservent ainsi l'exercice de leur souveraineté. C'est “l'acquis communautaire”, qui correspond généralement au plus petit dénominateur commun des lois nationales : régime des visas, principe de l'opposabilité de l'emploi national à l'emploi étranger, modalités d'accès au statut de résident de longue durée, lutte contre l'immigration et le travail clandestins. Une seule convention, celle de Dublin, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1997, est venue ajouter un caractère juridiquement contraignant aux dispositions relatives à l'asile.

<p>On définit par “acquis communautaire” l'ensemble du dispositif européen, établi notamment depuis les accords de Schengen et de Dublin, incluant la signature et l'application des accords de Schengen, de Maastricht et d'Amsterdam, relatif au contrôle des frontières externes de l'Union, à la libre circulation interne des Européens et aux accords de réadmission.</p>
---

A l'échelon européen, la suppression des frontières intérieures est la seule ambition de la Commission qui ait été mentionnée de façon ouverte. S'y ajoute un socle de règles minimales communes dans les domaines du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, des politiques d'immigration à l'égard des pays tiers, de la lutte contre la drogue, la criminalité internationale et le terrorisme. Cette approche sécuritaire, concrétisée par les accords de Schengen et le système des visas aboutit à un déplacement des frontières : si les frontières intérieures s'estompent pour les Européens, elles se renforcent à l'intérieur des Etats entre les Européens et les non-Européens. Une banque de données informatisées - le système SIS (Système d'Information Schengen) - vient compléter le dispositif. Des accords de réadmission signés avec les pays tiers et qui font de ceux-ci les garde-frontières du système Schengen, viennent parachever celui-ci avec pour objectif de lutter contre l'immigration clandestine. Ces pays s'engagent à reprendre les personnes venues de ces pays ou ayant transité par eux avant de franchir les frontières de l'Union

Cette stratégie de dissuasion concourt à une diminution des entrées. Mais on ne peut empêcher ici et là l'esquisse d'une Europe "à la carte" : non participation ou réserves de certains pays à la mise en application totale (Royaume-Uni, Irlande) ou partielle (Danemark) des accords de Schengen, marché nordique du travail entre des pays de l'Union (Danemark, Suède, Finlande) et des pays non membres (Norvège, Islande).

L' "Europe à la carte".

Le Royaume Uni et la république d'Irlande ne participent pas à la politique commune d'immigration et d'asile, bien qu'ils aient signé la Convention de Dublin sur l'examen des demandes d'asile. Quant au Danemark, membre de Schengen, il n'a pas souhaité être partie prenante des délibérations du Titre IV du traité d'Amsterdam sur l'immigration et l'asile, bien qu'il participe à la politique commune des visas. L'Islande et la Norvège, qui appartiennent à l'Union douanière nordique sont en revanche tenus d'adopter l'intégralité de l'acquis Schengen et de la coopération en matière de Justice et d'Affaires intérieures.

De plus, des lacunes subsistent même si les résolutions, accords et traités couvrent la plupart des objectifs : omission de certaines catégories professionnelles et manque de souplesse à l'égard des solutions humanitaires. Le cadre existe, mais chacun des Etats reste maître de son application (lutte contre l'immigration et le travail clandestins). Les Etats européens demeurent réticents à l'idée d'abandonner leur souveraineté au profit d'un contrôle européen des frontières.

b) Après Amsterdam :

Le traité d'Amsterdam, signé le 2 Octobre 1997 par les quinze pays de l'Union a pour objectif de renforcer le processus dans le domaine du "troisième pilier". La perspective d'une politique migratoire européenne commune supposerait le passage de cette question au "premier pilier" (communautarisation de ce domaine de souveraineté).

Dans un premier temps, asile et immigration sont soumis à des dispositions d'applicabilité communautaire et obligatoires pour les Etats qui doivent les introduire dans leur droit interne. Cependant, à titre transitoire, la règle de l'unanimité reste en vigueur pendant au moins cinq ans. Ce n'est que dans un second temps que s'appliquera la règle de la majorité qualifiée, le Conseil des Ministres européens prenant des décisions qui pourraient être imposées aux Etats, ce qui correspond à un abandon de souveraineté. Mais tous les Etats doivent, au préalable, donner leur accord à l'unanimité pour passer à cette phase de co-décision communautaire.

Cette évolution, radicale à terme, du processus de décision, marque-t-elle la fin de l'exercice de la souveraineté dans ce domaine et ainsi la fin d'un débat démocratique et d'une législation nationale sur l'entrée et le séjour ? Quelle sera l'efficacité d'un dispositif décidé par une instance et appliqué par une autre quand les Etats devront le mettre en œuvre contre leur gré et avec une expérience du terrain dont Bruxelles est dépourvue ?

Plus largement, est-ce la fin des politiques nationales d'immigration ? On peut néanmoins escompter un atout essentiel à cette évolution : celui de dépassionner un débat encombré par l'excessive politisation du problème quand la décision se fera toute entière à Bruxelles. Des questions nouvelles vont se poser, comme celle de l'opportunité ou non de l'ouverture des frontières (sommet de Tampere d'Octobre 1999 et rapports des Nations Unies et du BIT sur le vieillissement des populations européennes et le manque de main d'œuvre), le recours à des quotas de main d'œuvre, l'harmonisation du statut des ressortissants des pays tiers. Une prise de conscience s'impose pour constater qu'il n'y a plus de réponse nationale effective et qu'une politique souterraine par peur des effets d'opinion est porteuse d'effets pervers.

## **Politiques des Etats**

### *Politiques d'entrée*

Ce qui frappe, c'est la diversité des situations migratoires dans les pays européens du fait de l'histoire (ancienneté ou non de la migration, passé colonial ou non), de la géographie (insularité ou frontières terrestres, voisinage ou non avec des pays de l'Union), des philosophies relatives à la citoyenneté, à l'identité, à l'intégration (tendances assimilationnistes ou communautaristes), du droit de la nationalité (droit du sol/droit du sang).

De fait, l'Europe a à la fois une vieille tradition d'émigration (vers les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, l'Amérique latine, l'Afrique, l'Asie, d'Est en Ouest de l'Europe), de réfugiés (échanges de populations, demandeurs d'asile, "retournés" ethniquement apparentés) et une pression migratoire qui se maintient malgré la suspension de 1974 : depuis les années 1990, les flux se dirigeant vers l'Europe sont supérieurs à ceux allant vers les Etats-Unis (900 000 en 1992 vers l'Europe des Douze contre 750 000 vers les Etats-Unis, 200 000 vers le Canada, 80 000 vers l'Australie ; 1 300 000 vers l'Europe des Quinze en 1996 contre

915 000 vers les Etats-Unis, 216 000 vers le Canada et 85 800 vers l'Australie).

Partout, on constate cependant un tassement des entrées légales, dû en partie à l'adoption de législations dissuasives par les pays européens depuis 1990 (France : lois de 1993, 1997 et 1998 ; Allemagne : loi de 1990 sur l'entrée et le séjour, de 1993 sur l'asile et de 1999 sur la nationalité ; Royaume Uni : loi sur l'asile de 1996 et Livre Blanc sur l'immigration de 1998 ; Italie : loi de 1990 sur l'entrée et le séjour, suivie de plusieurs régularisations comme en Espagne, Portugal et Grèce ; Autriche : loi de 1997). Autre point commun entre les pays européens : le droit au séjour est aujourd'hui davantage lié à la durée du séjour antérieur qu'au travail, ce qui n'était pas le cas durant les décennies 1960 et 1970. Mais des divergences subsistent entre pays européens quant à la durée des titres de séjour, à l'interprétation du droit d'asile, à la lutte contre l'immigration clandestine, à l'accès à la nationalité du pays d'accueil, à l'appartenance ou non à l'espace Schengen. L'asile en Europe est marqué par une crise aiguë depuis 1992 par suite des restrictions de l'accès au statut de réfugié et par une inégale répartition des demandeurs entre pays européens (l'Allemagne a reçu les trois-quarts d'entre eux depuis 1945).

Partout en Europe, la migration de masse est considérée comme une exception historique, au séjour provisoire, avec vocation éventuelle au retour, malgré la sédentarisation du plus grand nombre. Les politiques d'entrée s'inspirent de cette réticence à reconnaître la légitimité de la présence étrangère : pressions de l'opinion publique, manifestations de xénophobie, crainte endémique d'une invasion venue du Sud et de l'Est. Ainsi, presque tous les pays d'immigration européens, qui ont suspendu leurs entrées de main d'œuvre salariée en 1973 (Allemagne) et 1974 (précédés par le Royaume Uni en 1962), ont modifié leurs législations dans un sens restrictif et les ont mises à l'heure européenne à la fin des années 1980 et au cours des années 1990, tandis que les nouveaux pays d'accueil se sont dotés de politiques migratoires à la même période (Italie, Espagne, Portugal, Grèce). Le contrôle s'est renforcé non seulement à l'entrée (système des visas, mis en œuvre à partir de 1986 en application des accords de

Schengen de 1985, sanctions contre les transporteurs de passagers, Système d'Information Schengen -SIS- contre les clandestins récidivistes tentant de franchir à plusieurs reprises les frontières de la "forteresse Europe"), mais aussi, à distance (accords de réadmission en vertu desquels les Etats non européens frontaliers de l'Europe des Quinze s'engagent à reprendre sur leur territoire les clandestins dont on a pu établir qu'ils étaient leurs ressortissants ou qu'ils avaient transité par chez eux).

Si les procédures sont harmonisées à l'entrée ou en passe de l'être (les pays de l'Est candidats à l'Union européenne doivent adopter l'ensemble du dispositif européen de contrôle des entrées, assorti d'engagements relatifs à l'asile et aux droits de l'homme), les dispositions relatives au séjour restent du ressort de la souveraineté des Etats. Elles sont à la source de grandes disparités entre les pays d'accueil : durée des titres de séjour variables (un an, trois ans, cinq ans, dix ans...), admission au travail immédiatement après l'entrée ou à la suite d'un temps de présence défini, accès variable aux droits sociaux, diversité de l'interprétation de la Convention de Genève relative à l'asile, du traitement social des demandeurs en cours de procédure - avec ou non droit au travail - et variété des formes d'asile territorial d'un Etat à l'autre, pluralité des définitions du regroupement familial (quant aux ayants droits) et des codes de la nationalité donnant accès à l'acquisition de celle du pays d'accueil. Tous ces éléments viennent s'ajouter à l'attraction diverse et sélective du marché du travail, des salaires, de l'Etat-providence, des niches d'emploi sectorielles ou de l'installation, préalable ou non, de réseaux familiaux sur place dans chaque pays d'accueil.

Quelques convergences cependant peuvent être observées, concernant les flux d'entrée : après la poussée migratoire des années 1980, son tassement, à partir de 1992-1993, puis la reprise de l'immigration à partir de 1997-1998 dans la plupart des pays européens (France, Norvège, Pays-Bas, Suède, Autriche, Espagne, Italie, Belgique, Hongrie, Danemark, Luxembourg), les pays européens ont répondu sous la forme de modifications fréquentes des lois en vigueur. Partout, on observe la mise en place de nouvelles législations au tournant des années 1990 sur l'entrée, le

séjour et la nationalité. En France, une abondante législation a suivi l'alternance des majorités tout au long des années 1980-2000. Les dernières en date sont les lois de 1998 (loi "Chevènement" sur l'entrée, le séjour et l'asile, dite loi RESEDA, et loi "Guigou" sur la réforme du droit de la nationalité). Au Royaume Uni, une loi de 1981 a réformé la nationalité, suivie d'une loi sur l'asile de 1996 et d'une nouvelle législation sur l'entrée et le séjour mise en vigueur en 1999. En Allemagne, suite à de nombreux débats sur l'asile, une nouvelle loi a été adoptée en 1993, avec pour effet de réduire de moitié le nombre des demandeurs et la réforme de la nationalité introduisant davantage de droit du sol dans ce pays de droit du sang a été adoptée, après encore bien des débats, en 1999. La législation sur l'entrée et le séjour a été modifiée en 1990. En Italie, une nouvelle loi de Mars 1998 sur l'entrée et le séjour, établit des quotas annuels d'entrants, assortie d'une sévérité accrue à l'égard de l'immigration clandestine, d'un dispositif relatif à l'intégration et a été suivie d'une nouvelle régularisation en 1999. Au Portugal, la nouvelle loi du 8 Août 1998 permet la mise en œuvre du dispositif de Schengen (avec sept types de visas) et d'une politique d'intégration. En Espagne, la nouvelle loi du 1<sup>er</sup> février 2000 renforce le contrôle aux frontières, les sanctions contre les trafics de main d'œuvre, une politique d'intégration, un dispositif de lutte contre le racisme et les discriminations et une régularisation des sans papiers au bout de deux ans de séjour. Au Danemark, une loi de Juin 1998 définit la politique d'intégration. En Suède et en Grèce, de nouveaux codes de la nationalité ont été votés en 1999, introduisant davantage de droit du sol. D'autres législations se multiplient à l'Est concernant l'entrée et le séjour (République tchèque janvier 2000, Pologne 2000, Hongrie 1994, Slovaquie 1995, Bulgarie 1998 et 2000, Roumanie ordonnance de 1999). Cette convergence dans la diversité inclut le recours aux régularisations, y compris en France (circulaire Chevènement de 1997) : Italie quatre régularisations (1986, 1990, 1995, 1998), Espagne (1991, 1996, 2000), Portugal (1993, 1996), Grèce (1997), Belgique (2000). D'autres pays, comme l'Allemagne, se constituent un "matelas" de clandestins avec les déboutés du droit d'asile, mais la régularisation n'y est pas envisagée.

Malgré les spécificités dues à l'histoire et à la géographie de chacun des pays européens qui ont, un peu "leurs étrangers", les politiques d'admission tendent vers la convergence :

- partout en Europe, le contrôle des frontières reste considéré comme une priorité et le principe de la suspension des flux migratoires pour les salariés est maintenu, à l'exception des Européens, même s'il est aujourd'hui contesté pour des raisons à la fois économiques et démographiques (pénuries de main d'œuvre) et éthiques (immigration clandestine, atteintes aux droits de l'Homme). Le régime de l'opposabilité de l'emploi s'applique systématiquement à tous les non Européens qui cherchent à entrer sur le marché du travail. L'immigration familiale reste la principale source d'entrée, suivie de la demande d'asile, des étudiants et des entrants qualifiés échappant à l'opposabilité.

- le droit de résidence est désormais lié davantage à la durée du séjour antérieur qu'au travail. Il en va de même des dispositifs de régularisation des sans papiers qui mettent davantage l'accent (notamment en France) sur les liens familiaux que sur la possession d'un contrat de travail. Il s'agit là d'une évolution importante vers la citoyenneté de résidence, dans un contexte où se dessine la revendication d'une égalisation des droits entre résidents européens et non européens.

Mais de nombreuses divergences subsistent :

- quant au droit d'entrée pour les demandeurs d'asile, compte tenu des interprétations de la Convention de Genève selon les Etats européens où entrent en jeu des considérations de politique étrangère

- quant au droit au séjour, faute d'harmonisation de la durée des titres, de l'accès aux droits sociaux ou au travail dans le cadre des procédures de regroupement familial

- les instruments de lutte contre l'immigration clandestine diffèrent également : sanctions contre les employeurs, contre les transporteurs, régularisations non coordonnées dans le temps d'un pays à l'autre des clandestins, quotas de main d'œuvre pratiqués ici et non là, pratiques des visas

- la marche à l'eupéanisation est entravée par la forte dépendance de chacun des Etats à l'égard de son opinion publique, ce qui les entraîne à poursuivre des politiques d'immigration spécifiques définies par une législation nationale portant sur tout ce qui échappe à l'entrée (séjour, conditions de l'asile et accueil, nationalité et citoyenneté, intégration).

Mais la convergence domine, aussi bien dans les points forts (politiques d'entrée) que dans les points faibles (sanctions contre les employeurs, immigration clandestine, reconductions à la frontière, réticences à appliquer des quotas tout en pratiquant de façon souterraine des exceptions pour certaines catégories d'emplois). La transparence réciproque et la concertation sont nécessaires pour une meilleure coordination des politiques nationales d'immigration. Seuls l'asile et le regroupement familial ont été retenus dans la proposition de directive européenne de 2001 (Vitorino) pour faire l'objet d'une harmonisation débouchant sur la première législation européenne sur l'immigration d'ici l'été 2001. Les disparités entre les systèmes nationaux finissent par créer des distorsions et une absence d'effectivité des politiques migratoires.

### Les politiques de régularisation des sans papiers

Bien que les manifestations des sans papiers s'inscrivent de longue date dans une tradition de mobilisation héritée des grèves de la faim des années 1970, notamment en France (contre la circulaire Marcellin-Fontanet de 1972 qui supprimait les possibilités de régularisations, puis en 1980 avec les Turcs de la confection), ce sont les nouveaux pays d'immigration (Italie, Espagne, Portugal et Grèce) qui régularisent, le plus souvent dans l'urgence, pour dégonfler le "matelas" de clandestins et donner ainsi des gages de bonne gestion des flux migratoires aux pays du nord. Ainsi, l'Italie (1986, 1990, 1995, 1998), y a procédé abondamment (par groupes de 250 000 régularisations), suivie de l'Espagne (1991, 1996, 2000), du Portugal (1993, 1996) et de la Grèce. Mais d'autres pays européens y ont eu recours aussi : la France (1981 et 1997) et la Belgique (2000), même si l'immigration clandestine y est parfois un tabou (Allemagne).

En France, lors de la première régularisation de 1981, sur 150 000 demandes, 142 000 dossiers furent régularisés selon des critères prenant en compte la stabilité dans le travail et la durée d'installation en France, car l'immigré était encore essentiellement considéré comme un travailleur. La plupart des régularisés appartenaient aux nationalités qui avaient le plus contribué aux vagues migratoires antérieures à 1974. En 1981 et 1997, aucune régularisation officielle n'a eu lieu. Le 22 juin 1997, la circulaire du Ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement prévoit de légaliser notamment les sans papiers ayant des liens familiaux en France. Sur les 150 000 demandes de régularisation, 90 000 sans papiers ont obtenu un carte de séjour d'un an renouvelable, mais 60 000 d'entre eux, souvent installés de longue date en France, sont restés clandestins faute de répondre aux critères exigés : ce n'est plus le lien de travail mais le lien familial qui constitue désormais la pierre angulaire de l'édifice. Les régularisés appartiennent à des nationalités beaucoup plus variées, la majorité ont une vie familiale avec de jeunes enfants, sont plus âgés et incluent davantage de femmes qu'en 1981.

### *Réfugiés et demandeurs d'asile*

La question des réfugiés a commencé à se poser au milieu des années 1970, quand les pays européens ont fermé leurs frontières aux migrants économiques et quand les crises du Tiers Monde (Afrique, Amérique centrale et Asie) ont produit des flux croissants de demandeurs d'asile. A l'est, la montée des nationalismes, suite à l'éclatement du bloc soviétique a contribué à en élargir la liste, parfois au sein même de ces pays (Russie, Ukraine), l'ex-Yougoslavie en offrant l'exemple le plus criant. Au sud, l'émergence de mouvements extrémistes à caractère religieux ou ethnique a mis en marche des cohortes de plus en plus importantes de demandeurs d'asile. Depuis les années 1990, cette question n'a cessé d'interpeller les politiques publiques : accords de Schengen (1985, limités aux signataires) et de Dublin (15 juin 1990, à l'échelon de l'Union européenne), modification de l'article 16 de la Loi Fondamentale en Allemagne (16 mai 1993), réforme constitutionnelle en France pour mettre en œuvre les dispositions européennes (25 novembre 1993), incorporation de la politique de l'asile dans les législations des pays européens relatives à l'entrée et au séjour, celle-ci devenant parfois un instrument parmi d'autres de la maîtrise des flux migratoires.

Une nouvelle figure du demandeur d'asile se profile : à l'individu, candidat au départ car il est physiquement et personnellement menacé en raison de ses idées politiques et fort éloigné socialement du migrant économique (la Convention de Genève de 1951, qui définit le droit d'asile, a été adoptée dans un contexte de guerre froide où le dissident d'Europe de l'est constituait le profil type du réfugié), tend à succéder aujourd'hui le demandeur d'asile collectif, quand il s'agit d'un groupe de population en danger pour des raisons ethniques, religieuses, ou même sexuelles, qui partage souvent avec le migrant économique la pauvreté et l'injustice sociale et pour lequel l'établissement de menaces personnelles est parfois difficile à établir. Les improvisations auxquelles ont donné lieu ces situations nouvelles constituent souvent autant de précarisations du droit d'asile (asile

territorial, humanitaire, protection temporaire) et s'inscrivent de plus en plus dans un cadre européen (une proposition autrichienne dissociant le régime européen de l'asile de celui de la Convention de Genève, jugée inadaptée, avait été formulée en 1998). Le droit d'asile en Europe, en crise depuis plus de dix ans, est menacé par une double dérive, sécuritaire et humanitaire, risquant de confiner à l'arbitraire et de s'éloigner de la philosophie universaliste des droits de l'homme.

La crise de l'asile politique a atteint son sommet en 1992 quand, en un mois, plus de 800 000 demandes d'asile ont été enregistrées dans les Etats signataires de la Convention de Genève. En Allemagne, les chiffres ont atteint leur apogée à cette date (438 000 en 1992), avant de décroître rapidement, suite à la réforme de 1993 (127 000 en 1994). Cette évolution de la demande s'explique aussi par une plus grande mobilité des populations, due à des moyens de transport plus accessibles et à des pays d'accueil qui se font plus proches à cause des media. Ainsi, jusqu'en 1973 en Europe, les réfugiés étaient surtout européens et l'attention était portée en priorité à l'accueil et au statut de réfugié. Depuis, le souci de la maîtrise des flux de demandeurs l'a emporté, le petit nombre de ceux qui obtiennent le statut servant de dissuasion à l'égard des éventuels candidats. Pourtant, des pays ravagés par des guerres civiles violentes ne génèrent pas automatiquement un flux de demandeurs d'asile vers l'Europe, car pour s'installer, il faut des filières, une connaissance des procédures, de l'argent : là encore, ceux qui partent vers les pays riches sont rarement les plus démunis.

Si l'Europe est beaucoup moins touchée que les pays du Tiers Monde, producteurs mais aussi récepteurs de flux de demandeurs d'asile, elle est aussi très inégalement confrontée à ceux-ci. Les pays européens sont, du fait de leur passé colonial pour certains, de leur situation géopolitique pour d'autres, de leur tradition en matière d'asile pour d'autres encore, diversement confrontés au phénomène des réfugiés. S'y ajoutent de sensibles différences juridiques sur l'interprétation du droit d'asile et sur les critères donnant droit au statut, ce qui rend difficile le traitement de la question à l'échelle communautaire. Ainsi, depuis 1945,

l'Allemagne de l'Ouest a accueilli à elle seule près de la moitié de l'ensemble de demandeurs d'asile qui frappaient aux portes de l'Europe occidentale du fait de son droit d'asile constitutionnel (article 16.2 de la Loi Fondamentale du 23 Mai 1949, modifié par la loi de 1993). Dans certains pays, comme en France depuis la loi Reseda de 1998, plusieurs statuts peuvent coexister, l'asile conventionnel (celui de la Convention de Genève), l'asile territorial (pour une durée limitée et de façon discrétionnaire) et l'asile constitutionnel (pour les " combattants " de la liberté). Les réponses peuvent aussi varier pour un même requérant en fonction des liens diplomatiques avec tel pays ou région du monde du pays auquel il s'adresse : ainsi les réfugiés de l'ex-Yougoslavie , les Algériens, les Tamouls ont pu avoir une réponse différente selon le pays d'accueil, faute d'une politique étrangère commune entre Européens. Les institutions européens en appellent à une coordination des politiques, pour lutter contre leurs effets pervers (demandeurs d'asile en orbite, demandes d'asile multiples), de même que les pays européens les plus concernés (Allemagne, Autriche, favorables à un " partage du fardeau ").

La convergence de vues pour une politique plus restrictive est à l'ordre du jour et se discute souvent dans le secret. Ainsi, les millions d'ex Yougoslaves victimes de la guerre civile, qui n'ont pas été persécutés personnellement n'ont généralement pas pu se prévaloir de la protection issue des instruments d'harmonisation européens et de l'interprétation de la Convention de Genève. Aussi, apparaît une nouvelle catégorie de personnes, vivant dans un no man's land juridique : ceux qui ne peuvent obtenir le statut de réfugié mais qui ne peuvent pas être expulsés, pour raisons humanitaires ; ceux qui fuient l'arbitraire, la pauvreté, l'injustice sociale et pour lesquels la preuve de menaces personnelles exercées par l'Etat à leur encontre est parfois impossible, car ce n'est pas l'Etat qui est en cause, hormis son incapacité à assurer la sécurité de ses ressortissants, mais plutôt une partie de la société civile.

La Convention de Dublin (1990) entendait éviter la multiplication de deux types de situations : le cas des demandes d'asile multiples, successives ou simultanées, présentées par un même étranger dans plusieurs Etats et le cas des demandeurs "sur orbite", renvoyés d'un pays à l'autre, d'un aéroport à l'autre, pour lequel aucun Etat ne se reconnaissait compétent et qui ne parvenait pas à obtenir le statut de réfugié. Mais elle réaffirme la primauté de la Convention de Genève (28 Juillet 1951), modifiée par le Protocole de New York du 31 Janvier 1967 (extension de la zone d'application géographique de la Convention) et rappelle que l'examen des demandes d'asile et le statut de réfugié demeurent du ressort du droit national de chacun des Etats. Les Conventions de Schengen et de Dublin prévoient qu'un demandeur d'asile ne pourra déposer sa demande qu'auprès d'un seul pays de l'Union européenne, la décision de ce pays valant pour les autres. Des notions plus restrictives ont ensuite gagné du terrain dans les débats européens : notion de pays sûr (pays d'origine ou pays de premier asile d'où on ne peut demander l'asile, remplacée depuis 1993 par "pays où en règle générale il n'existe pas de risque sérieux de persécution"), notion de demande manifestement infondée (Conférence de Londres de décembre 1993), sanctions aux compagnies aériennes transportant des illégaux même s'ils sont potentiellement demandeurs d'asile, procédures accélérées de traitement des demandes (réforme de l'OFPRA, en France, en 1989 avec introduction de la dactyloscopie et réforme du droit d'asile en Allemagne en 1993).

Les réponses des pays d'accueil à cette situation inédite sont variables selon les pays, qui rechignent souvent à reconnaître la situation des pays de départ comme définitive, de peur de cautionner ainsi la victoire contestée d'un groupe ou d'une ethnie. D'où l'apparition de réfugiés humanitaires, au séjour temporaire, le développement de l'asile territorial au gré des Etats d'accueil, l'assignation dans des camps, la délivrance de visas de transit vers d'autres destinations, la création de zones internationales dans les

aéroports : autant de dispositifs aussi provisoires que discrétionnaires, dépendants d'opinions publiques nationales, alors que la politique d'asile se veut européenne. Une certaine déréglementation se fait jour par rapport au système de Genève, menacé par une lame de fond faisant des demandeurs d'asile une population de plus en plus vulnérable. Les chiffres d'obtention du statut de réfugié dans les divers pays européens le montrent (entre 5 et 10% des demandeurs en première instance), tout comme l'encombrement des instances de recours (90 % des cas, quand elles existent). Ces grandes tendances à la baisse du taux de reconnaissance du statut et du développement de l'asile temporaire s'inscrivent dans un autre contexte, difficile à concilier avec l'europanisation : la disparité des procédures et des instances de délivrance du statut, l'absence d'harmonisation des critères à l'échelon européen et la difficulté d'homogénéiser des procédures souvent juridictionnelles, donc indépendantes. Faut-il alors réformer le droit d'asile ? Modifier la Convention de Genève ? Ou bien réaffirmer les principes énoncés par celle-ci ?

### *Le “ Vivre ensemble ”*

Il constitue, malgré des philosophies différentes relatives à l'intégration, l'objectif poursuivi par tous les pays européens, mais il est fonction d'une très grande disparité de situations.

Disparité quant au volume et à la concentration des nationalités entre les pays d'accueil : 60% des ressortissants étrangers vivent dans seulement 4 ou 5 pays. Certaines nationalités ne vivent que dans un seul pays comme 97% des Algériens ou la presque totalité des Irlandais et des ressortissants du Commonwealth au Royaume Uni. 60% des étrangers installés ont plus de dix ans de séjour. On trouve alors des implantations de types diasporique et d'autres qui se trouvent dans une relation bilatérale avec leur pays d'accueil, situation souvent héritée d'un passé colonial (Indo-Pakistanaïens au Royaume Uni, Maghrébins en France, Turcs en Allemagne)

Le droit de la nationalité est tout aussi partagé entre pays de droit du sol (Royaume Uni, Irlande), de droit du sang (Allemagne,

Autriche, Danemark, Finlande, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suisse) ou mixtes, avec souvent prééminence du droit du sang (Belgique, Italie, Espagne, Portugal, France). Sous l'effet des migrations, presque tous les pays européens ont modifié leur législation au tournant des années 1990 (France : lois de 1993 et de 1998, Allemagne : loi de 1999, Royaume Uni : loi de 1981, Espagne loi de 1990)

Quant à l'intégration, il n'y a pas de "modèle" plutôt assimilationniste ou plutôt communautariste, tant l'histoire (anciens et nouveaux pays d'accueil), les conceptions du lien social, les populations en présence, l'importance des situations locales pèsent lourdement sur les modalités du vivre ensemble. Partout, l'intégration progresse, malgré le chômage et les discriminations et en dépit de discours empruntés au registre de l'imaginaire, du sécuritaire et du stratégique. Mais les instruments privilégiés de l'intégration diffèrent selon les pays d'accueil. En France, la politique de la Ville est à l'origine d'une gestion territorialisée de l'intégration, mise en place à partir de 1990 sur des critères de zonage géographique et socio-économique. Au Royaume Uni, la politique de lutte contre les discriminations (mise en œuvre par la Commission pour l'égalité raciale, créée en 1976) a pris une avance institutionnelle sur le terrain de l'égalité des chances. En Allemagne, l'intégration est décentralisée par les länder et effective surtout par le travail et l'habitat. Dans les nouveaux pays d'accueil (Italie, Espagne, Portugal) les associations jouent un très grand rôle dans les politiques locales d'accueil et d'insertion. En Europe du Nord, le droit de vote local pour tous les étrangers, reconnu dès 1975 en Suède et au tournant des années 1980 aux Pays-Bas, Norvège et Danemark. Mais les pays européens doivent aussi faire face à une immigration plus mobile, installée dans la mobilité, qui n'aspire pas nécessairement à l'installation, organisée en réseaux migratoires qui parfois concurrencent les Etats dans la possibilité de franchir les frontières et de proposer des structures d'accueil qui ne sont pas toujours intégrationnistes.

Malgré la marche vers une certaine convergence des droits des résidents (la distinction résidents/non résidents se substitue peu à peu à celle différenciant les Européens des non Européens, qui elle-

même remplaçait l'opposition entre nationaux et étrangers), l'harmonisation des politiques de séjour tarde, du fait de la résistance des souverainetés nationales dans des domaines aussi emblématiques pour leur identité que le droit de la nationalité (même si l'équilibre droit du sol/ droit du sang s'esquisse peu à peu) et de l'importance des politiques locales dans la mise œuvre de l'intégration au quotidien (du fait du principe de subsidiarité). L'intégration en Europe est donc loin d'emprunter les voies de l'eupéanisation, malgré un consensus mou sur l'objectif du " vivre ensemble ".

Le principe de subsidiarité, consacré par le traité de Maastricht, inspiré du système fédéral allemand de compétences entre l'Etat et les Länder, est destiné à rendre l'Europe plus proche des identités locales et nationales qui la constituent. L'intervention de l'Union se limite, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, aux points sur lesquels les objectifs de l'action engagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres (article 3b du Titre II du Traité). Ainsi, elle ne doit pas régenter la vie des citoyens, ne doit intervenir que dans les domaines d'intérêt commun, valoriser la diversité et respecter les spécificités des Etats, des régions et des professions, mais discrètement, confier la mise en œuvre des actions aux collectivités locales et aux administrations nationales pour rester proche, transparente et accessible aux citoyens. Ce principe s'impose au Conseil, au Parlement et à la Commission qui examinent les textes et décident du bien-fondé d'une intervention communautaire.

Deux modèles prévalent :

- le modèle post-colonial (France, Royaume Uni, Pays-Bas et, à un moindre degré, Espagne et Portugal),
- le modèle fonctionnel des " gastarbeiter " (Allemagne, Suisse, Luxembourg) auxquels se rattachent aujourd'hui l'Italie et la Grèce, avec un décalage dans le temps et une absorption a posteriori d'une immigration clandestine qui s'est auto-recrutée.

Aujourd'hui, ces deux modèles connaissent une certaine convergence de fait et cohabitent avec la superposition de plusieurs profils migratoires, comme en France. Trois instruments privilégiés sous-tendent les politiques d'intégration :

- . le droit de la nationalité, plus ou moins "absorbant" selon que les pays d'accueil font une place plus ou moins large au droit du sol et à la durée de résidence pour l'acquisition de la nationalité,
- . la situation du marché du travail, instrument-clé de l'intégration et de la socialisation par la communauté d'expérience et le militantisme syndical,
- . les politiques d'égalité des chances : politique de la Ville (école, logement), politique de lutte contre les discriminations raciales, promotion de la citoyenneté participative grâce au développement de la vie associative et du droit de vote local.

#### a) Le droit de la nationalité

Il a été récemment modifié dans la plupart des pays européens, alors qu'il était parfois resté inchangé pendant trente à quarante ans. Il s'agit d'un enjeu hautement politisé car il constitue le noyau dur de l'identité qui échappe à la convergence des politiques européennes : les longs débats qui ont abouti à la réforme des codes de la nationalité en France (1993 et 1998) et en Allemagne (1999) le montrent aisément, bien que la citoyenneté européenne, qui énonce les droits des Européens en les différenciant des non-Européens dépende de la définition que chaque pays a de ses nationaux. On observe néanmoins une tendance à l'équilibre entre droit du sol et du droit du sang dans les pays qui ont pris en compte le facteur migratoire dans leurs réformes de la nationalité depuis les années 1980, car le lien entre présence d'une immigration installée et ouverture du droit de la nationalité est récent en Europe, beaucoup de pays européens ayant une philosophie de l'accès à la nationalité (France, Allemagne, Royaume Uni) bien avant leur devenir de pays d'immigration. De plus, les phénomènes de double nationalité se développent chez les non-Européens, du fait de liens coloniaux et de l'ancienneté de la résidence : celle-ci peut être de

fait ou de droit, selon qu'existent ou non des accords bilatéraux relatifs à celle-ci, avec l'éventuel développement d'un potentiel électoral dans les pays d'accueil et de départ., comme cela existe entre les Etats-Unis et le Mexique. Parmi les plus récentes réformes du code de la nationalité, citons :

- l'Allemagne, où le nouveau code est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> Janvier 2000 en vertu de la loi de 1999 qui fait une plus large place au droit du sol pour les résidents nés en Allemagne et qui y ont résidé durablement

- la Grèce, où un nouveau code a été adopté le 30 Mai 1999

- la Suède où le dispositif adopté en 1999 a introduit davantage de droit du sol dans ce pays de droit du sang

- la France où, suite à la loi de 1993 qui restreignait l'accès à la nationalité pour certaines catégories d'étrangers nés en France et y ayant durablement résidé, la loi de 1998 a marqué un retour à l'automatisme de l'acquisition de la nationalité française pour les jeunes nés en France de parents étrangers.

En Allemagne, le bilan de l'accès à la nationalité allemande est maigre : 85% des parents étrangers ne souhaitent pas que leurs enfants aient accès à la nationalité. Trois millions d'adultes remplissent les conditions de séjour pour devenir allemands mais n'ont pas fait la demande. Des facilités sont accordées à certaines catégories d'étrangers, comme les informaticiens (cinq ans de séjour maximum).

Les Aussiedler constituent une catégorie particulière. Le terme est appliqué aux émigrants d'origine allemande (par la langue et la culture) qui s'étaient installés dans les régions d'Europe de l'Est (la "grande Russie" de Catherine II, la Pologne, la Roumanie et la Hongrie). Plus communément appelés "Allemands de la Volga", ils ont quitté les principautés allemandes (Souabe, Hesse, Bavière) il y a longtemps (entre 250 et 850 ans), non pas comme Allemands mais comme ressortissants de ces principautés. Ils n'avaient jamais eu la nationalité allemande auparavant. Celle-ci leur a été accordée en vertu du droit de la nationalité, initialement défini en Allemagne par le droit du sang. Pourtant la question des Aussiedler est récente : elle est apparue à la fin des années 1980 au moment de la chute du mur de Berlin. Plus de deux millions d'entre eux ont rejoint l'Allemagne à ce titre et ont acquis la nationalité allemande. Deux autres millions environ sont encore à l'Est, notamment dans les "rayons allemands" du Kazakhstan, de la Sibérie et de la Volga. Définis comme des "Allemands ethniques", installés à l'extérieur des frontières orientales de l'Allemagne depuis parfois plusieurs siècles, ils ont été 2,3 millions à retourner en Allemagne depuis 1990, pour les deux tiers au titre du regroupement familial. Des restrictions ont été introduites quant aux conditions requises pour entrer et bénéficier de la nationalité allemande : limitation de la requête aux seuls ressortissants de l'ex-URSS, entrées fixées à 100 000 Aussiedler par an, obligation d'avoir été enregistré comme Allemands sur leur passeport soviétique avant 1991, nécessité de satisfaire à des tests de langue allemande avant d'entrer, tentative de fixer sur place, en Russie et au Kazakhstan, les Allemands ethniques ou se revendiquant comme tels dans les "rayons allemands" où ils bénéficient de politiques d'aide au développement. Depuis 2000, les Aussiedler doivent signer une convention avec un moniteur d'intégration et s'engager à apprendre l'allemand. Des plans individuels d'intégration ont été mis en place.

Au Royaume Uni, l'originalité de la nationalité réside dans l'émergence progressive de la citoyenneté du Royaume Uni, où les

sujets sont devenus citoyens. Au fur et à mesure que le pays se défait de son empire et traite ses sujets comme étrangers, la citoyenneté se réduit progressivement à la naissance et à la résidence au Royaume Uni. Plusieurs étapes marquent cette évolution :

- La loi de 1948 définit six catégories de citoyenneté :
  - .les citoyens du Royaume Uni et des colonies (droit du sol)
  - .les citoyens des pays indépendants du Commonwealth
  - .les citoyens britanniques d'Irlande (par enregistrement après douze mois de résidence au Royaume Uni)
  - .les sujets britanniques dans les dominions indépendants n'ayant pas de loi sur la citoyenneté
  - .les personnes sous protection britannique
  - .les étrangers

Une distinction est effectuée entre le Royaume Uni et le nouveau Commonwealth (Inde, Pakistan.....) et entre le Royaume Uni et l'ancien Commonwealth (Canada, Australie, Nouvelle Zélande).

- La loi de 1961 ("Commonwealth Immigrants Act") établit une dissociation entre la citoyenneté et le droit d'entrer sur le sol britannique.

- La loi sur l'immigration de 1971 restreint les droits des citoyens du Commonwealth entre :

- .les "patrials" (personnes nées de souche britannique, c'est-à-dire "les blancs")
- .les "non patrials" (populations sans ascendance britannique : gens "de couleur").

Les pays où les "patrials" sont nombreux sont l'ancien Commonwealth (Australie, Canada, Nouvelle Zélande). Ils ont le droit d'entrer au Royaume Uni.

Les autres, du "nouveau Commonwealth" (Inde, Pakistan, Populations du Sud-est asiatique, Afro-caraïbéens) sont soumis à une réglementation de plus en plus sévère.

- La loi sur la nationalité de 1981 établit trois catégories d'étrangers. La "patrialty" est remplacée par la citoyenneté :
  - .la citoyenneté britannique (à l'exclusion des colonies)
  - .la citoyenneté des britanniques de l'étranger ("British Overseas citizens")
  - .la citoyenneté des territoires sous tutelle britannique ("British Dependant Territories Citizens").

Cette évolution s'est accompagnée de l'abandon partiel du jus soli : pour être citoyen britannique de naissance, il faut être né d'un citoyen britannique ou d'un résident permanent. Sinon, la citoyenneté peut être acquise à la majorité, sous réserve d'installation durable au Royaume Uni (dix ans) ou de naturalisation de l'un des parents. Les citoyens du Commonwealth bénéficient de tous les droits de citoyenneté, notamment du droit de vote et de l'éligibilité locaux et nationaux.

Dans beaucoup de pays européens, la sédentarisation de l'immigration s'est accompagnée d'une dissociation entre la nationalité, définie comme un droit et la citoyenneté, définie de plus en plus comme la participation concrète aux affaires de la cité (même si beaucoup de nos voisins définissent comme "citizenship" ce que nous entendons par la nationalité). La citoyenneté, hier indissociable de la nationalité, évolue, sous l'influence de l'immigration, d'allégeances moins exclusives à l'Etat nation au profit d'appartenances multiples et d'une conception plus instrumentale, plus moderne aussi de son contenu.

Par la revendication du droit de vote local pour tous les étrangers, les associations de défense des droits des étrangers, dès le milieu des années 1970, avaient suggéré de susciter une meilleure représentation des étrangers et une participation de ceux-ci aux affaires de la cité grâce au droit de vote et à l'éligibilité locale de tous les résidents, quelle que soit leur nationalité. Des pays nordiques comme la Suède (1976), le Danemark (1981), les Pays Bas (1985) ont très tôt mis en œuvre le droit de vote local pour tous les étrangers et modifié leurs constitutions. Des débats politiques ont eu lieu sur ce thème en Belgique, en France et en Allemagne,

tandis que le Royaume Uni accordait déjà l'intégralité des droits politiques, locaux et nationaux, à tous ses ressortissants du Commonwealth. Même si le projet d'accorder le droit de vote local à tous les étrangers a été reporté sine die en France, en Allemagne et en Belgique (une proposition de loi avait été faite dans ce sens en Italie en 1997), le débat s'est poursuivi et l'obstacle constitutionnel a été levé par le droit de vote et l'éligibilité des résidents européens aux élections locales, en application de l'article 8 du Traité de Maastricht. Certains craignent toutefois que la reconnaissance aux seuls Européens des droits politiques ne risque de retarder encore le débat pour les non communautaires.

#### Les politiques d'intégration

Même si le terme ne fait pas l'unanimité, tous les pays européens ont pour objectif de faciliter celle-ci, mais avec des modalités diverses : lutte contre les discriminations par le droit au Royaume Uni (création de la "Commission for racial Equality" en 1976) et politique de gestion communautaire des groupes, malgré une remise en cause du modèle multiculturaliste et une progression des incidents raciaux (6 359 en 1986 et 11 000 en 1995), intégration par le travail et le système scolaire en Allemagne, tout en maintenant la culture des principales nationalités en présence. Malgré cet objectif, cette politique d'ouverture est fortement remise en cause par les faibles capacités d'apprentissage de l'Allemand chez les enfants d'immigrés. Quant à l'emploi, il se caractérise par un fossé entre les "perdants" et les gagnants". Ainsi, le taux de chômage est de 42% chez les Turcs à Berlin et de 25% chez les Italiens où l'échec scolaire est très élevé. Il monte à 80% chez les Aussiedler. En revanche les Grecs et les Espagnols ont disparu des statistiques par intermariage et par un taux de chômage très faible. Depuis 1991, les Juifs soviétiques peuvent venir s'installer en Allemagne : hautement diplômés (à 70%) ils s'insèrent facilement sur le marché du travail. Une disproportion se creuse entre l'Est et l'Ouest quant à la présence étrangère (2% d'étrangers dans l'ex-RDA).

En France, l'intégration a surtout été mise en œuvre grâce à la politique de la Ville, caractérisée par le traitement social territorialisé des phénomènes d'exclusion. De 1984 à 1990, quatre organismes sont créés qui forment l'armature de la politique de la Ville :

- le Comité interministériel des Villes (1984)
- la délégation interministérielle à la Ville (DIV, 1988)
- le Haut Conseil à l'Intégration (1990)
- le Conseil National des Populations Immigrées (1990).

La question du logement est l'autre option mise en avant :

- DSQ (contrats de développement social des Quartiers)
- Loi d'Orientation pour la Ville
- Création, en 1990, d'un Ministère de la Ville.

A partir de 1995, la politique de la Ville passe par un traitement économique, déjà initié par Michel Rocard en 1991 avec les " zones pilotes pour l'intégration " :

- Plan "Juppé ", annoncé comme un "plan Marshall" avec la création de zones de franchise attractives pour l'implantation d'entreprises et créatrices potentielles de lien social

- Pacte de relance pour la Ville (1996) : 30 milliards de francs.

En 1998, le dispositif identifie 1 400 quartiers classés, 700 communes, 200 contrats de ville, 13 grands projets urbains, 13 bénéficiaires d'un dispositif européen (PIC urbain).

En Espagne, la loi du 11 janvier 2000 inscrit à son programme la politique d'intégration. Il en va de même en Italie avec la loi de Mars 1998 (loi Turco-Napolitano), au Portugal avec la loi du 8 Août 1998, au Danemark avec la loi sur les politiques locales de Juin 1998. En Europe du Sud, la prise en compte récente de la nécessité de mettre en œuvre une politique d'intégration, hier assumée essentiellement par les associations caritatives témoigne de leur identification à des pays d'immigration durable.

## **Prospective**

Alors qu'il y a vingt-cinq ans, beaucoup de décideurs pensaient que l'ère des grandes migrations de masse était révolue, que les immigrés rentreraient chez eux, que la main d'œuvre nationale, frappée par le chômage, viendrait se substituer à ceux-ci, et que l'heure était à la suspension des flux de travailleurs salariés, aucune de ces prévisions, sauf la dernière, devenue peut-être anachronique d'ailleurs, ne s'est vérifiée.

### *Poursuite de la pression migratoire*

La pression migratoire, sans être massive, s'est poursuivie, malgré la fermeture des frontières, survenue en 1974 dans la plupart des pays européens de l'Ouest, empruntant les voies du regroupement familial (déjà amorcé auparavant), de l'asile, de la clandestinité, des déplacements pendulaires, se jouant parfois des frontières devenues, pour certains, une ressource.

Au Sud, l'explosion de la demande d'asile, qui a touché tous les continents depuis les années 1980 (Asie du sud-est, Amérique latine, Afrique, Europe balkanique, Proche et Moyen-Orient), a affecté l'Europe, mais loin derrière les pays du Tiers-Monde, producteurs et récepteurs de ces déplacements forcés. Ainsi, l'Allemagne, premier pays d'accueil car elle a accueilli les trois-quarts de demandeurs d'asile de l'Europe, a-t-elle modifié son droit d'asile en 1993, de même que ses voisins européens ont adapté leurs dispositifs (France, Royaume Uni), au risque de créer des formes d'asile (territorial, temporaire) au rabais et de grossir les troupes de déboutés du droit d'asile, sans papiers en puissance, parfois ni régularisables, ni expulsables, candidats au travail clandestin.

A l'Est, la chute du mur de Berlin a, depuis 1989, mis sur les routes de nouveaux types de migrants : frontaliers, saisonniers, pendulaires, migrants "à la valise", "hommes-navette", effectuant des allers-retours avec leurs pays d'origine et cherchant parfois à partir pour rester chez eux dans de meilleures conditions. Dès 1991,

les pays d'Europe centrale et orientale sont devenus un espace migratoire et ont commencé à bénéficier de la suppression des visas de court séjour (accords de Visegrad de 1991), en échange des conventions de réadmission (par lesquels ils s'engagent à reprendre sur leur territoire les clandestins ayant franchi les frontières de l'Union Européenne) et de leur apprentissage de l'élargissement (selon les conditions définies à Copenhague en 1993). Beaucoup de pays de départ sont aussi des pays de transit (Pologne, Russie) et d'accueil pour d'autres migrants, venus de plus à l'est qu'eux, définissant ainsi les contours d'une migration régionalisée, tandis que la naissance de nouveaux Etats ou l'affirmation des identités nationales ont conduit à un désenchevêtrement des groupes ethniques et des nationalités (Hongrie/Roumanie, ex-Yougoslavie, Ukraine /Russie, *Aussiedler* des PECO et de Russie/Allemagne). L'immigration clandestine s'y est développée, tout comme les trafics de tous genres pour voyageurs au plus long cours venus d'Afrique, du Proche Orient ou d'Asie. L'une des incertitudes des pays de l'Ouest concerne leur capacité à maîtriser les flux migratoires, le long des nouvelles frontières extérieures de l'Europe, car le développement des migrations de transit favorise celui de l'immigration irrégulière et le travail clandestin, en Russie et dans les Balkans notamment, du fait des mesures restrictives à la circulation qui frappent les pays non bénéficiaires des accords de Visegrad. Sur les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale, neuf d'entre eux n'ont plus besoin de visa pour entrer dans l'espace Schengen, le dernier bénéficiaire en date étant la Bulgarie, depuis décembre 2000. Seule la Roumanie y est encore assujettie. Même si l'invasion annoncée par les alarmistes ne s'est pas produite, la nouvelle frontière de Schengen (qui fragilise la coopération régionale entre pays de l'Est) permet de tirer le meilleur parti de la frontière, tout en essayant de ne pas se faire piéger par le "système d'information Schengen". Cette nouvelle frontière qui devrait s'appliquer aux nouveaux membres dès leur adhésion, peut aussi casser des échanges régionaux (entre la Pologne, l'Ukraine et la Biélorussie ou entre la Hongrie et la Roumanie) ou provoquer une émigration définitive à l'Ouest de ceux qui demeurent détenteurs de visas.

A l'Ouest, l'eupéanisation progressive du contrôle des entrées (accords de Schengen de 1985 et de Dublin de 1990) a eu pour effet de renforcer les contrôles à distance (système des visas européens unifiés 1986, solidarité dans la reconnaissance du refus de l'asile à quelqu'un qui a été débouté par un autre Etat signataire en 1990, liste commune de pays dits " sûrs " adoptée par plusieurs pays de l'Union) et de faire des pays riverains de la "forteresse Europe " des garde-frontières de celle-ci en échange d'accords de coopération et de co-développement. Mais l'espace de liberté, de sécurité et de justice, défini par le traité d'Amsterdam en 1997, faute d'harmonisation absolue des politiques et des pratiques, compte de nombreuses porosités, car chaque pays a son histoire (coloniale ou préférentielle avec telle zone de départ), sa géographie (frontières terrestres ou insularité), ses voisins (considérés comme candidats ou non au départ). Des " zones grises " s'y développent notamment dans les anciens pays de départ devenus pays d'accueil de l'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce), qui se sont dotés à la hâte de politiques migratoires, où des " niches " d'emploi attirent les nouveaux venus et qui tentent, avec leur diffusion télévisuelle et la circulation des marchandises occidentales, ceux qui rêvent de l'eldorado. Les régularisations récurrentes auxquelles ils ont procédé depuis la fin des années 1980 attestent de leur difficulté à maîtriser le phénomène.

De l'autre côté de la Méditerranée, les propositions de substitution de la circulation des hommes par la circulation des biens (accords de Barcelone, 1995), sur le modèle des accords américano-mexicains de libre échange (ALENA) sont de peu d'effet, car la circulation des biens induit souvent celle des hommes et met sur la route les laissés-pour-compte de la nouvelle compétitivité avec les pays européens, libérant des masses rurales vers les grands villes, puis pour l'émigration. Toujours à court terme (c'est-à-dire celui des politiques migratoires), l'équation migration et co-développement est fautive car le temps des migrations ne coïncide pas avec les stratégies de développement et de coopération: plus il y a de migrations et plus il y a de développement (transferts de fonds, modernisation des modes de

vie), de même que plus il y a de développement, plus il y a de migrations, du fait des changements de l'équilibre socio-économique. Pour le candidat au départ, nourri d'imaginaire, l'anticipation d'un éventuel développement de sa région à long terme passe souvent après la tentation migratoire, même périlleuse ou mortelle. Plus au Sud encore, sous l'effet de la mondialisation, les pauvres ont connaissance de la richesse du Nord et savent que si elle ne vient pas à eux, c'est eux qui s'efforceront d'aller à elle, même si ce sont rarement les plus pauvres qui partent, mais plutôt les réseaux migratoires qui les mettent en mouvement. Plus fondamentalement, la fermeture alimente la clandestinité et favorise l'établissement, alors que l'ouverture permet la fluidité et la circulation des flux migratoires.

Malgré les incertitudes, un frémissement se fait jour autour de l'ouverture des frontières : abandon de l'objectif d'immigration "zéro", lors du sommet européen de Tampere (septembre 1999), pratique ouvertement proclamée des quotas de cerveaux (le chancelier SCHRÖDER annonce le recours à 20 000 informaticiens indiens en Juin 2000) et de main d'œuvre (Espagne, Italie, Portugal), tandis que l'Autriche continue à les appliquer de longue date. Des drames, comme celui de Douvres en Juin 2000 montrent l'hypocrisie des politiques de fermeture qui alimentent, du fait de la prohibition, les filières mafieuses et un marché du travail proche de l'esclavage moderne, car il faut rembourser le voyage et les faux papiers plusieurs années durant (filières chinoises). De son côté, le patronat suggère la reprise des quotas pour pallier les pénuries de main d'œuvre.

### *Manque de main d'œuvre et vieillissement de la population*

Plus fondamentalement, l'alarme est tirée en Mars 2000 par le rapport des démographes des Nations Unies sur les migrations de remplacement, suivi par les rapports du BIT et de l'OCDE sur le manque de main d'œuvre. Constatant que l'évolution démographique probable des pays développés, notamment européens, conduira, dans la plupart d'entre eux, à un excédent des

décès sur les naissances, ainsi qu'à un vieillissement accentué, les démographes des Nations Unies ont fait plusieurs scénarios sur le volume des migrations de remplacement nécessaires pour combler les déficits et rééquilibrer la pyramide des âges à l'horizon 2050. Trois objectifs ont été définis : empêcher une diminution de la population totale, maintenir l'effectif de la population d'âge actif (15-64 ans) et maintenir le rapport entre la population d'âge actif et les personnes âgées de soixante-cinq ans et plus. Pour atteindre le premier objectif, l'Union européenne devrait accueillir 47 millions d'immigrés, pour le second, 77 millions, pour le troisième, 700 millions... Extravagant, diront certains, mais prévisible : comme le rapportait Umberto ECO dans un colloque organisé à l'UNESCO en Juin 2000 par l'Académie Universelle des Cultures : si l'Italie continue à décroître démographiquement, dans un siècle, il n'y aura plus d'Italiens. Qui sera là à notre place ? En Europe, 30 pays sur 39 sont concernés par le vieillissement accéléré, la population aura diminué de plus de 30 % en Estonie et Bulgarie en 2050, de 28 % en Italie, de 11% en Allemagne, de 4% au Royaume Uni, la France connaissant une augmentation légère. D'ici 2050, l'Europe perdrait 60% de sa population actuelle. Pour éviter le vieillissement et maintenir le ratio des classes d'âge d'ici à 2050, la France aurait besoin de 94 millions d'immigrés, l'Italie 120 millions, l'Allemagne 188 millions, la Russie 257 millions... Quant à la population active, il faudrait étendre l'âge actif à 74 ans en France, 77 ans en Allemagne et en Italie. Il ne s'agit là, bien sûr, comme le rappelle l'un des auteurs du rapport (Joseph GRINBLAT), que de scénarios et la migration de remplacement ne peut être qu'une solution partielle au déclin de la population totale et de la population d'âge actif. Mais qu'importe : deux discours s'affrontent, l'un offensif (reprise des flux migratoires, ouverture des frontières comme objectif à long terme), l'autre défensif (fermeture par crainte des conséquences pour "l'intégration").

Pour ceux qui craignent l'invasion, faut-il souligner que les entrées ne sont ni une conquête, ni un déferlement, qu'elles restent modérées (l'immense majorité de la population est stable), que ce ne sont pas les plus pauvres qui partent, comme dans le passé, mais les classes moyennes, les diplômés, des femmes isolées, de jeunes

mineurs, mus par l'imaginaire migratoire, attirés moins par des pays que par des métropoles économiques et culturelles du système monde. Peut-être même faudra-t-il accepter l'idée, pourtant difficilement soutenable, que la reprise de l'emploi s'accompagnera d'un volant d'exclus, ce qui obligera à rouvrir l'immigration. Enfin, il est d'autant plus difficile d'assigner à résidence toute une partie du globe qu'à la différence du passé, ce sont moins les facteurs d'expulsion ("push") qui poussent les migrants hors de chez eux (démographie, d'ailleurs en baisse, y compris en Afrique, et pauvreté) que les facteurs d'attraction ("pull"), c'est-à-dire l'image de l'eldorado occidental : salaires, "niches" d'emploi, minima sociaux, liberté culturelle, politique, sexuelle... Quant au pillage des cerveaux, on constate souvent que les pays de départ manquent moins de cerveaux que de possibilités structurelles de les employer.

### *" Homo mobilis "*

Des formes de migrations nouvelles se profilent, assez éloignées de l'immigration de masse des "oiseaux de passage" (selon les termes de l'économiste Michael PIORRE), travailleurs essentiellement manuels et masculins, qui partaient pour rester ensuite chez eux, dans de meilleures conditions. Ces flux ont été suspendus en 1973 et 1974, selon les pays européens et le regroupement familial, largement amorcé déjà, s'est ensuite poursuivi comme principale source d'entrées : alors que, dans les années de croissance l'ouverture des frontières était un facteur de mobilité, dans les années de crise, la fermeture de celles-ci a plutôt favorisé l'installation durable, voire définitive, des immigrés. Les années 1980-1990 ont aussi été celles de l'explosion du nombre des demandeurs d'asile vers l'Europe, plus encore que vers l'Amérique du Nord, du fait de la succession de crises politiques dans le Tiers Monde, en Méditerranée et dans les Balkans (Amérique latine, Asie du Sud-Est, Afrique sub-saharienne, Algérie, Turquie, ex-Yougoslavie), même si les pays du Tiers Monde accueillent eux-mêmes les trois-quarts de ces exils forcés. Des pays d'émigration

traditionnels, comme ceux de l'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) ou de l'Est (Pologne) sont devenus des terres d'immigration ou de transit pour des migrations "en chaîne" de nouveaux arrivants. La généralisation de l'accès aux passeports, la facilitation des moyens de transport et leur moindre coût ont facilité, à l'Est, des formes de migrations nouvelles. La féminisation, la tertiarisation, le rajeunissement des entrants (qui comptent de plus en plus de mineurs isolés) font partie de cette nouvelle mobilité, même si la majorité de la population mondiale reste stable : la pression migratoire, sans être massive, se poursuit et change de formes.

Quelques traits différencient fortement les nouveaux flux des anciens. Tout d'abord, les "couples migratoires", hérités de l'histoire coloniale ou de relations privilégiées entre pays de départ et pays d'accueil (France/Maghreb, Allemagne/Turquie et Balkans, Royaume-Uni / Commonwealth) ont perdu de leur force et on assiste à une diversification croissante des zones de départ, à destination de pays sans lien apparent avec les nouveaux venus. De plus, on se dirige moins vers des pays que vers des régions ou de grandes métropoles, entraînés dans la mouvance de la mondialisation. Enfin et surtout, le facteur "pull", d'attraction est aujourd'hui beaucoup plus fort que le facteur "push" (d'expulsion) : c'est moins la pression démographique (d'ailleurs en baisse dans beaucoup de pays du Tiers monde) ajoutée à la pauvreté qui crée la pression migratoire mais plutôt l'imaginaire migratoire qui se nourrit de tous les bénéfices visibles, à la télévision ou sur les marchés locaux (électro-ménager, appareils électroniques) ou encore par leur renommée (le "welfare", les politiques sociales). Les réseaux transnationaux sont une condition nécessaire à la mobilité et se développent, par delà la fermeture des frontières ou se nourrissent, légalement et illégalement de celles-ci : pour certains, la frontière peut même être une ressource. La mondialisation contribue à installer dans la mobilité des populations variées (brain drain, diplômés, classes moyennes, travailleurs saisonniers) tournées vers un mieux-être qui n'est plus seulement économique, mais aussi social, culturel, politique, religieux, sexuel... La libéralisation de la circulation ne constitue par pour eux

une alternative à la circulation migratoire : bien au contraire, elle l'alimente et ,dans ces nouvelles mobilités, la migration accompagne le développement, en fait partie intégrante : plus il y a de développement, même limité, plus il y a de migrations et plus il y a de migrations, plus il y a de développement, dans le court terme.

### *Vers un droit à la mobilité ?*

Face à ce décalage entre les mécanismes européens de maîtrise des flux migratoires et les réalités qui se dessinent, des effets pervers s'amplifient sans que des solutions soient clairement annoncées par les pays d'accueil. La communautarisation des décisions européennes est-elle un instrument plus performant que les politiques étatiques pour y répondre ? Va-t-on vers un risque de blocage des négociations européennes ? Vers un abandon (ou un retour) à la souveraineté étatique ? Vers une privatisation des politiques publiques par le recours à des opérateurs privés ? Ou vers une délocalisation des centres de décision ? Quelles solutions vont être adoptées à court terme pour répondre aux besoins de main d'œuvre ? Régularisations par pays (avec des risques de "porosité" d'un pays à l'autre) ? Quotas ? Partage du fardeau pour les demandeurs d'asile ? Reprise des migrations par secteurs d'activité grâce à une politique plus diversifiée des visas et dans une perspective de pré-adhésion ? Pour l'Europe (et il en va de même pour l'Amérique du Nord), l'enjeu consiste à trouver un compromis entre la satisfaction des besoins de main d'œuvre, les perspectives démographiques et le respect des engagements internationaux (Droits de l'Homme, engagements au dialogue et au co-développement avec les pays de départ, prévention contre le pillage des cerveaux).

En attendant, des réseaux mafieux fleurissent, qui empruntent toutes les voies possibles, de la demande d'asile à la mise sous tutelle par des immigrés plus anciens, puisqu'il est désormais possible (et permis) de sortir, ce qui n'était pas le cas dans le Portugal d'avant 1974 ou les pays de l'Est d'avant 1989, mais qu'il devient de plus en plus difficile d'entrer. Le droit à la mobilité, la

démocratisation des frontières font partie des droits émergents. L'immigration clandestine entretient, elle aussi, une relation complexe avec les frontières car elle est autant le fruit de la fermeture que de l'ouverture de celles-ci. Une économie liée au voyage anticipe ce droit à la mobilité : paysans roumains qui migrant pour une "saison", préfigurant la libre circulation intra-européenne à leur profit, Chinois de régions bien circonscrites qui entretiennent ou fabriquent des réseaux de départ et d'accueil, étudiants entre les deux rives, cherchant de plus en plus une double insertion positive, ici et "là-bas". Parfois, l'Europe n'est qu'une destination provisoire, dans l'attente d'une seconde migration vers des pays plus riches ou plus convoités (Etats-Unis, Canada). Dans le meilleur des cas, la mise en route peut être aussi une mise à son compte, car l'impossibilité d'être salarié incite à créer son propre marché. Dans le pire des cas, c'est l'engrenage de l'esclavage pour rembourser les dettes contractées. Parfois, ces nouveaux résidents acquièrent une certaine légitimité, fondée sur les droits de l'Homme et la durée de la résidence. Dans les intervalles, on assiste parfois à une multiplication de solutions au rabais, bricolées de façon diverse et souvent discrétionnaire : statuts provisoires, séjours à titre humanitaire, contrats de sous-traitance, asile temporaire, maintien de personnes dans une situation précaire, ni régularisables, ni expulsables.

### **Conclusion**

Au cours des années 1980 et 1990, l'Europe est devenue explicitement un continent d'immigration, mais celle-ci tarde à être légitime dans l'histoire des Etats : interrogations sur les identités nationales, obsession du risque migratoire vécu comme un défi, idée répandue selon laquelle "les clandestins gênent l'intégration de ceux qui sont là". Des tendances nouvelles ont bouleversé en profondeur les mouvements migratoires en Europe depuis 1980 : la mondialisation des échanges, qui a eu pour effet l'accélération de la mobilité et l'élargissement du nombre des pays et des catégories de personnes concernées par la migration, le passage de pays

d'émigration à des pays d'immigration en Europe du Sud et de l'Est, la persistance d'une pression migratoire vers l'Europe, la dimension européenne, de plus en plus présente dans les décisions mises en œuvre. Malgré cette marche vers l'eupéanisation des politiques d'entrée, la diversité subsiste dans les situations et les politiques nationales des pays européens, sous la pression de l'opinion publique quant au séjour, au droit de la nationalité, à l'interprétation du droit d'asile, aux philosophies et à la mise en œuvre de l'intégration. Au tournant du siècle, des interrogations se font jour sur le bien fondé de la fermeture des frontières, porteuse d'effets pervers et en décalage par rapport aux besoins économiques et démographiques de l'Europe et à l'aspiration à la mobilité de ceux qui, animés par "un désir d'Europe", tentent, à leurs risques et périls, d'y pénétrer coûte que coûte.

De son côté, l'immigration contribue à la définition de la citoyenneté et de l'identité européennes, l'une et l'autre en recherche de leur contenu : introduction de valeurs nouvelles comme le multiculturalisme, la citoyenneté plurielle, fondée sur la résidence, la multiplicité des allégeances, de droits nouveaux comme la dissociation de la citoyenneté d'avec la nationalité, notamment à l'échelon local, la lutte contre les discriminations, les droits des minorités, la prise en compte des droits de ceux qui n'en ont pas, la réinvention de la laïcité et de l'image de l' "Autre" face à l'Islam. L'immigration joue enfin un rôle dans la construction d'un "nous" collectif européen, culturel et symbolique qui, loin d'être un produit fini, est un projet perpétuellement recomposé.

## Glossaire

Accords de réadmission : accords signés entre un pays de l'Union européenne et un pays extra-communautaire, en vertu duquel celui-ci s'engage à reprendre sur son territoire les clandestins ayant soit transité par son territoire, soit quitté celui-ci dont ils sont originaires, identifiés comme tels par le pays d'accueil signataire.

Acquis communautaire : ensemble des dispositions définies par les accords de Schengen et les traités européens (Maastricht, Amsterdam, Nice), relatives au contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, à la libre circulation interne des Européens et aux accords de réadmission que les Etats candidats à l'Union doivent signer et appliquer en gage de solidarité entre pays européens dans la maîtrise de l'immigration et de l'asile.

Asile conventionnel : droit d'asile, tel que défini par la Convention de Genève de 1951, donnant droit au statut de réfugié politique..

Asile territorial temporaire : asile accordé pour une durée limitée à une personne qui ne répond pas aux critères d'obtention du statut de réfugié (notamment parce qu'elle vient d'un pays où ce n'est pas l'Etat qui est l'auteur de la persécution).

CIREA : Centre d'Information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile, créé en 1992 à l'échelon des ministères de l'Intérieur des pays membres de l'Union européenne

CIREFI : Centre d'Information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration, créé en 1992 à l'échelon des ministères de l'Intérieur des pays membres de l'Union européenne.

Pays de premier asile : premier pays auquel le demandeur d'asile fait appel pour obtenir une protection

Pays d'origine sûr : pays considéré comme ne portant pas atteinte aux droits de l'homme, d'où l'on ne peut pas demander l'asile.

SIS : Système d'Information Schengen organisant un échange de données informatisées sur l'immigration clandestine et le passage illégal des frontières entre les membres de l'espace Schengen.

## Adresses utiles

CERI : Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (Fondation Nationale des Sciences Politiques), 56 rue Jacob 75006 PARIS, tel: 01 58 71 70 00 ; fax : 01 58 71 70 90. Dans ce laboratoire de Science politique, plusieurs chercheurs travaillent sur les phénomènes migratoires, notamment : John CROWLEY, Riva KASTORYANO, Anne de TINGUY et Catherine WIHTOL de WENDEN.

CEPIC : Centre des Politiques de l'Immigration, de l'Intégration et de la Citoyenneté (Dir. : Patrick WEIL), au sein du Centre d'Histoire sociale du XXème siècle. 9, rue Mahler 75004 PARIS. Le CEPIC organise un cycle de séminaire annuel sur l'histoire de l'immigration au XXème siècle et des colloques internationaux.

URMIS : Unité de recherche Migrations et Sociétés, Université Paris VII, Place Jussieu 75005 PARIS (Dir. : Maryse TRIPIER). Ce laboratoire de Sociologie est entièrement consacré à l'étude des migrations.

CADIS (Centre d'Analyse et d'Intervention Sociale), Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Maison des Sciences de l'Homme 54 Bd Raspail 75006 PARIS (Dir. : Michel WIEVIORKA). Ce laboratoire de Sociologie, consacré en partie à l'analyse des migrations, des violences urbaines et des discriminations, comporte aussi une antenne à Bordeaux (Dir. : François DUBET)

MIGRINTER : Laboratoire de Géographie des Migrations Internationales (CNRS) Département de Géographie, 95 rue du Recteur Pineau, 86 000 POITIERS. Cette équipe publie la Revue Européenne des Migrations internationales (REMI).

D'autres centres, comme l'IREMAM (Institut de recherche et d'Etude du Monde Arabe et Musulman, 3-5-7 Avenue Pasteur 13100 Aix-en-Provence), la Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme à Aix-en-Provence (Dir. : Robert ILBERT), et d'autres équipes universitaires à caractère pluridisciplinaire ou tournées vers la sociologie des religions travaillent en partie sur les migrations.

- Institutions , organismes de documentation, de formation et d'étude :

ADRI (Agence pour le Développement des Relations Interculturelles), Groupe d'intérêt Public doté d'un centre de documentation, de pôles de formation et organisant des colloques, tourné vers la valorisation de la recherche. (Dir. : Luc GRUSON, 4 rue René Villermé 75011 PARIS). L'ADRI héberge la revue Hommes et Migrations (Dir. : Philippe DE WITTE)

CIEMI : Centre d'Information et d'Etude des Migrations Internationales (Dir. : Lorenzo PRENCIPE) 46 rue de Montreuil 75011 PARIS. Le CIEMI comprend un centre de documentation et édite la revue Migrations Société (Dir. : Philippe FARINE)

Direction de la Population et des Migrations 10-16 rue Brancion 75015 PARIS (Dir. : Jean GAEREMINCK). Centre de documentation et publication de rapports annuels sur l'immigration, la présence étrangère en France et la nationalité.

OFPRA (Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides, Ministère des Affaires étrangères), 45 rue Maximilien Robespierre, 94 Fontenay-sous-Bois

HCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés), France 9 rue Kepler 75016 PARIS

HCR Genève (siège), Case postale 2500, CH 1211 Genève 2 Suisse. Le Centre de Documentation et de Recherche participe à la publication de Refugee Survey Quarterly (Oxford University Press)

et le HCR publie Les Réfugiés dans le monde (édition en plusieurs langues) tous les deux ans.

OIM (Office International des Migrations), Genève. Cet organisme mène et est à l'initiative de recherches quantitatives et qualitatives et de colloques sur les tendances récentes des mouvements migratoires dans plusieurs régions du monde.

Conseil de l'Europe, Strasbourg. Plusieurs groupes de travail pluriannuels traitent comparativement des aspects juridiques et culturels de l'immigration dans l'Europe élargie, en vue de la formulation de recommandations.

OCDE, 2 rue André Pascal 75116 PARIS. Le SOPEMI (Système d'Observation permanente des migrations) publie annuellement son rapport, Tendances des migrations internationales. Celui-ci comporte une analyse détaillée des flux et des politiques migratoires dans 34 pays, avec les évolutions de la législation et de la présence étrangère. Resp. : Jean-Pierre GARSON.

Commission européenne. Représentation en France : 288 Bd Saint Germain 75007 PARIS ; tél. : 01 40 63 38 00

GELD (Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations), 9-11 rue Georges Pitard 75015 PARIS (Dir. : Claude-Valentin MARIE). Ce groupe, créé en 1999, a réalisé plusieurs études sur divers lieux et formes de discriminations en France et recueille les appels téléphoniques du numéro vert 114 dénonçant les discriminations personnelles dont les plaignants ont été victimes.

FAS (Fonds d'Action Sociale) 209 rue de Bercy 75012 PARIS. Cet organisme qui finance des études sur le phénomène migratoire, comporte aussi un centre de documentation (resp : Laurence MAYEUR).

- Associations :

GISTI, Groupe d'Information et de Soutien aux Travailleurs immigrés 3, Villa Marcès, 75011 PARIS. Tél. : 01 43 14 84 84. Le GISTI publie la revue Plein Droit (Dir. : Nathalie FERRE).

SSAE (Service Social d'Aide aux Emigrants), 58 A rue du Dessous des Berges 75013 PARIS. Cet organisme publie la revue Accueillir, qui rend compte entre autres de travaux d'enquêtes réalisés par le SSAE.

Secours catholique, 106 rue du Bac 75006 PARIS. Publication de la revue Messages.

SOS Racisme 28 rue des Petites Ecuries 75010 PARIS. Tél. : 01 53 24 67 67. Prés. : Malek BOUTIH

Association Forum Réfugiés BP 1054 69612 Villeurbanne. Publication du Journal de Forum Réfugiés (Dir. : Olivier BRACHET).

France Terre d'Asile : 2 rue Hégésippe Moreau 75018 PARIS. Tél. : 01 44 90 03 03

CIMADE : 176 rue de Grenelle 75007 PARIS. Tél. : 01 44 18 60 50

MRAP : 43 boulevard Magenta 75010 PARIS. Tél. : 01 53 38 99 99

## **SIGLES**

BIT : Bureau International du travail

CEI : Communauté des Etats Indépendants

CRE : Commission for Racial Equality, créée au Royaume Uni pour lutter contre les discriminations en 1976

DPM : Direction de la Population et des Migrations

DSQ : Développement Social des Quartiers

FAS : Fonds d'Action Sociale

HCI : Haut Conseil à l'Intégration

HCR : Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies

OFPRA : Office Français de protection des Réfugiés et Apatrides

OMI : Office des Migrations Internationales (France)

OIM : Office international des Migrations (Genève)

PECO : Pays d'Europe Centrale et Orientale

SIS : Système d'Information Schengen

## Quelle démocratie pour les sociétés multiculturelles ? la politique de la reconnaissance et la question de l'immigration<sup>58</sup>

Matteo Gianni

Au cours des dernières années, après une longue période de désintérêt, la problématique du multiculturalisme a connu un regain d'intérêt certain, pour devenir un des thèmes prédominants du débat politique dans les pays démocratiques. Ce débat est fondamentalement axé autour d'une prémisse implicite : le multiculturalisme constitue un 'problème' de taille, que les systèmes démocratiques sont appelés à résoudre (voire à gérer de manière satisfaisante) sous peine de sombrer dans l'instabilité politique, le communautarisation de l'espace public et la fragmentation sociale. Ce n'est donc pas surprenant de constater que, depuis quelques années, plusieurs auteurs ont avancé que, de par la fin de la guerre froide et la (présumée) fin de l'histoire, les conflits multiculturels représentent désormais un des défis les plus importants pour le fonctionnement et la légitimité des démocraties libérales<sup>59</sup>. Dans une certaine mesure, une telle crainte peut paraître excessive. En effet, la question de la gestion politique des différences culturelles ne constitue-t-elle pas un problème récurrent pour le fonctionnement des régimes libéraux et démocratiques ? Le libéralisme (au sens philosophique) n'est-il pas le modèle qui, depuis Locke, a montré sa supériorité par rapport à ses concurrents en tant que mécanisme de gestion des différences économiques,

<sup>58</sup> Ce texte reprend et développe la conférence prononcée par l'auteur le 8 mai 2002.

<sup>59</sup> Voir par exemple Kymlicka (1995, 1995b), Taylor (1994), Huntington (1993), Schlesinger (1992), Touraine (1997) et Sartori (1999) et Wieviorka et al. (1996).

sociales et culturelles parmi les membres d'une même communauté étatique ? Les systèmes libéraux ont dans la gestion et l'accommodation des différences culturelles un pilier fondamental de leur projet normatif. Par l'octroi de droits individuels universels et la promotion de l'égalité d'opportunité, ils ont généralement réussi à transformer des sociétés culturellement différenciées en sociétés politiquement et socialement bien ordonnées. Ceci sans compter les stratégies d'ingénierie institutionnelle, comme le fédéralisme, 'consociationnalisme' ou 'pillarisation', aptes à permettre l'intégration politique (ou l'accommodation) de sociétés culturellement fragmentées ou segmentées<sup>60</sup>. Ainsi, pour les théoriciens d'inspiration libérale (ou pluraliste), la diversité inhérente à tout système libéral n'est généralement pas considérée comme un danger ou un élément aberrant, mais plutôt comme l'expression authentique, donc politiquement positive, d'une société libre et juste<sup>61</sup>. L'optimisme de cette vision doit cependant être nuancé. Pour les libéraux, si d'un côté il existe des différences culturelles raisonnables, acceptables et légitimes, de l'autre il en existe aussi qui sont présumées potentiellement déraisonnables, donc dangereuses pour la stabilité et l'ordre démocratiques. En matière de multiculturalisme, la connotation change de signe : le conflit potentiel entre acteurs défendant une identité culturelle (et pas de 'simples' intérêts) est davantage perçu comme intrinsèquement destructeur, comme une menace qu'il est nécessaire de désamorcer<sup>62</sup>. Ainsi, par rapport au multiculturalisme, la doctrine libérale se heurte, partiellement, à un paradoxe: d'un côté, pour la majorité des théoriciens libéraux, la question du multiculturalisme paraît, au fond, un faux problème, dont la résolution n'implique pas de modification des principes libéraux, mais l'application stricte des principes existants (tels que droits individuels, laïcité, séparation entre sphère publique et sphère privée, etc.). De l'autre, non seulement la question revient constamment dans l'agenda politique des systèmes démocratiques, mais ce sont précisément les

<sup>60</sup> Lijphart (1977).

<sup>61</sup> Voir Dahl (1989), Raz (1994), Rawls (1993).

<sup>62</sup> Voir Taylor (1994) et Sartori (1999).

procédures libérales qui font l'objet de contestations par les groupes qui demandent la reconnaissance de leur spécificité culturelle.

### **La problématique du multiculturalisme : enjeux**

Quel est donc le problème ? Pourquoi le multiculturalisme représenterait-il aux yeux des théoriciens libéraux un enjeu si important pour la stabilité des démocraties libérales si, effectivement, les modalités traditionnelles du libéralisme politique étaient en mesure de permettre une gestion équilibrée de ce type de conflits ? Cette question est centrale, car, comme le résume de manière efficace Mehta, “ *something about the inclusionary pretensions of liberal theory and the exclusionary effects of liberal practices needs to be explained* ”<sup>63</sup>. Par ailleurs, cette réflexion est d'autant plus nécessaire que le multiculturalisme, en tant que phénomène social et politique, est loin de constituer une nouveauté. Toute l'histoire de la construction démocratique se fonde sur la lutte entre des groupes porteurs d'identités, de valeurs et d'allégeances culturelles différentes et conflictuelles<sup>64</sup>. L'autonomie et la force des Etats nationaux ont été souvent obtenues au prix d'une normalisation culturelle à travers laquelle ils ont limité et géré les différences internes ainsi que les mouvements sécessionnistes. Par ailleurs, à partir des années '60, la capacité de mobilisation ainsi que la visibilité sociale et politique de groupes revendiquant la prise en considération de leurs identités et intérêts dans la sphère publique s'est accrue considérablement<sup>65</sup>. La floraison de mouvements sociaux ayant comme objectif l'émancipation individuelle et la politisation des identités culturelles illustre bien cette tendance. Ainsi, comme le note justement Phillips, l'importance du multiculturalisme ‘récent’ en tant que phénomène social et politique “ *cannot be understood just in terms of an absolute or growing difference. [...] It reflects a shift*

<sup>63</sup> Mehta (1990 : 427).

<sup>64</sup> Calhoun (1995: 216).

<sup>65</sup> Gitlin (1995), Melucci (1996) et Walzer (1994).

*in political culture and claims, where people who may be significantly less different than in some point in the past come to assert a stronger sense of themselves and their identities*"<sup>66</sup>. Ce réveil identitaire est particulièrement visible dans le contexte nord-américain. Des groupes, tels que les afro-américains ou les femmes, dont les membres ont lutté pendant des décennies pour la reconnaissance de leur égalité et l'obtention d'une intégration politique réelle (et pas seulement formelle), revendiquent désormais la reconnaissance publique de leur spécificité sociale et de leur authenticité culturelle.

Ce n'est donc pas tellement en tant que nouvelle réalité sociale que le multiculturalisme représente un enjeu central pour les régimes démocratiques. C'est plutôt en vertu des implications politiques et normatives qu'il soulève. En effet, les revendications et demandes formulées par les membres de groupes culturels aux autorités publiques révèlent un changement important au niveau de la symbolique et de la pratique de l'intégration démocratique: le principe du traitement égalitaire et universaliste pour tous, aboutissant à la devise 'tout le monde doit être traité de la même manière, indépendamment de sa race, ethnie, sexe ou religion', est de plus en plus remis en cause par l'idée selon laquelle la prise en compte des différences culturelles, sociales, religieuses ou autres est nécessaire afin de traiter tout groupe culturel de manière équitable. Les tensions inhérentes au multiculturalisme, donc, ne découlent pas seulement de l'accommodation institutionnelle des divers groupes culturels présents dans un Etat donné, mais aussi - et surtout - des conséquences politiques et sociales du fait *d'être culturellement différent* dans le cadre d'une communauté politique donnée. C'est précisément cette condition de différence culturelle qui, de par les effets sociaux et politiques qu'elle engendre, est à la base des conflits multiculturels, à savoir les tensions provoquées par les demandes de reconnaissance publique de la part d'individus et de groupes qui s'estiment discriminés au sein d'un certain système politique à cause de leur race, ethnie, appartenance et/ou identité culturelle.

<sup>66</sup> Phillips (1995:12)

Il y a de bonnes raisons de croire que le sentiment de discrimination ou de marginalisation dénoncé par les membres des groupes culturels repose sur quelque chose de plus qu'un simple sentiment subjectif. En effet, il existe une vaste littérature montrant que, d'un point de vue empirique, l'idée d'une citoyenneté universelle, parfaitement égalitaire et neutre, aveugle par rapport aux différences, constitue plus une fiction qu'une réalité. Par exemple, plusieurs analyses ont démontré que les institutions politiques libérales sont loin d'être neutres à l'égard de la religion, du sexe, des orientations sexuelles, de la race et de l'ethnie des citoyens<sup>67</sup>; qu'il existe différents degrés de citoyenneté au sein d'un même système politique et des types différents de citoyenneté entre les systèmes politiques, ceci malgré le fait que ces régimes proclament des valeurs libérales et démocratiques pratiquement identiques<sup>68</sup>; ou encore que les membres de certains groupes culturels n'ont pas les mêmes chances d'être représentés dans les institutions politiques que ceux de groupes culturellement majoritaires<sup>69</sup>. Au fond, donc, ces recherches montrent que la citoyenneté est une ressource politique inégalement distribuée au sein d'une communauté politique donnée, et que le fait d'être 'culturellement différent' joue un rôle important dans la production de cette inégalité. De plus, ces analyses indiquent que les revendications particularistes de certains groupes ne découlent pas uniquement de leur volonté d'affirmer la valeur de leur identité. Parfois, leur particularisme est construit par les processus de catégorisation inhérents aux représentations que les membres de la majorité culturelle se font des minorités. Leur définition au travers de catégories culturelles, sociales et politiques particulières, souvent connotées négativement et parfois stigmatisées, contribue à construire et perpétuer l'altérité au sein des sociétés multiculturelles. Ainsi, dans ces cas, le particularisme n'est pas nécessairement un choix des membres des groupes minoritaires, mais le produit d'une attribution sociale externe. A ce titre,

<sup>67</sup> Par exemple, Minow (1990), Young (1990), Kymlicka (1995), Connolly (1995), Parekh (2000).

<sup>68</sup> Zincone (1989; 1992).

<sup>69</sup> Phillips (1995), Guinier (1994) et Young (2000).

concepts tels que *'ascriptive humiliation'* ou *'political invisibility'*<sup>70</sup> ont été conçus pour désigner la condition de certains membres de groupes culturels dans les espaces publics des démocraties libérales.

Quelque soit l'opinion à l'égard de ces phénomènes, un constat s'impose : les dynamiques sociales et politiques inhérentes aux sociétés multiculturelles appellent un examen critique du sens ainsi que des modalités d'institutionnalisation de bon nombre des principes du projet démocratique. Des catégories telles que citoyenneté, représentation politique, participation, égalité d'opportunité, intégration politique, communauté politique, laïcité ou encore justice sont touchés de plein fouet par les implications sous-jacentes aux tensions au sein des sociétés multiculturelles. Ceci, bien entendu, ne signifie pas qu'elles doivent être nécessairement amendées ou abandonnées mais plutôt, que le projet de définir un modèle de démocratie pour les sociétés multiculturelles exige de (re)penser leur légitimité et leur traduction institutionnelle. C'est en vertu de cette tâche que, comme l'écrit Will Kymlicka, la recherche de solutions au 'problème' du multiculturalisme "*is perhaps the greatest challenge facing democracies today*"<sup>71</sup>. Si cette diagnose est de plus en plus admise, il en va autrement en ce qui concerne les solutions à introduire pour contrecarrer ce défi. Si la notion de multiculturalisme renvoie implicitement à l'idée d'un conflit (au sens large) possible entre les divers acteurs sociaux, les désaccords sont grands par rapport à la détermination et à la justification des principes normatifs et les modalités politiques susceptibles de contribuer à les désamorcer.

Un aspect important explique ces désaccords : la discussion en matière de multiculturalisme est fortement parasitée par des questions terminologiques. Ceci est dû au fait que le concept de multiculturalisme est employé pour désigner des phénomènes ou des positions normatives fort différentes. Selon les acceptions les plus souvent utilisées, le terme 'multiculturalisme' exprime un état sociologique, une position normative, un certain type d'organisation

<sup>70</sup> Voir Lukes (1996 : 46) et Galeotti (1993).

<sup>71</sup> Kymlicka (1995a: 1).

institutionnelle, un certain type de politiques publiques<sup>72</sup> ou encore un enjeu politique. Par ailleurs, le concept de multiculturalisme comporte deux faces, l'une descriptive, l'autre normative. La tension entre ces sens rend le concept ambigu et peu opératoire en l'absence d'une définition précise. Le fait d'adopter l'une ou l'autre de ces acceptions implique des questionnements différents du multiculturalisme et diverses approches analytiques. En particulier, différentes définitions du multiculturalisme aboutissent à différentes conceptualisations du 'problème' représenté par ce dernier et des relations entre multiculturalisme et démocratie. Par exemple, plusieurs auteurs estiment que la vision universaliste qui sous-tend une bonne partie de l'interprétation (et de la codification) de ces principes constitutifs de l'ordre libéral est inadéquate pour répondre au défi du multiculturalisme<sup>73</sup>. Des formes de reconnaissance publique des spécificités culturelles sont donc nécessaires pour élargir le processus de démocratisation. D'autres, par contre, estiment qu'au sein de l'espace public les citoyens (quelque soit leur religion ou culture) doivent être en mesure de transcender leur identité culturelle ainsi que leur conceptions du bien, ceci afin de pouvoir se conformer aux règles du jeu démocratique. Dans cette perspective, les identités culturelles doivent rester du ressort de la sphère privée des citoyens et donc ne pas faire l'objet d'une reconnaissance politique, ceci afin de préserver la paix sociale et l'égalité de traitement. Les théoriciens libéraux invoquent aussi un argument de prudence politique contre toute forme de reconnaissance publique des identités culturelles, à savoir que si les institutions commencent à reconnaître des formes de différences culturelles (par exemple, des groupes religieux, ethniques, etc.) elles peuvent enclencher une spirale de demandes

<sup>72</sup> Kymlicka (1995) parle de *multiculturalism policies* en tant que "range of policies at various levels which have been adopted - or at least proposed - in order to accommodate the ethnocultural identities and practices of immigrant groups. Some of these involve government legislation, either at the federal, state, or local level; others have arisen within various public and private institutions, such as schools or businesses".

<sup>73</sup> Voir par exemple Parekh (2000), Kymlicka (1991 ; 1995), Young (1990), Taylor (1994), Gianni (2003).

de reconnaissance qui peuvent mettre en cause la stabilité du système politique. Autrement dit, la reconnaissance publique de certains groupes constituerait un précédent qui rendrait difficile la négation de la reconnaissance à d'autres groupes. Enfin, il se pose le problème de comment répondre aux demandes de certains groupes culturels de pouvoir accomplir des pratiques culturelles qui sont peu compatibles avec les principes libéraux et démocratiques (tels que les mutilations génitales pour les fillettes ou les pratiques autoritaires allant à l'encontre de la liberté et l'autonomie des individus). Dans ces cas – disent les opposants à la politique de la reconnaissance – leur acceptation minerait la stabilité des systèmes démocratiques, en transformant l'espace public en une composition anarchique de *tribus* dont l'action est vouée principalement à leur propre bien-être et développement. Difficile, dans une telle situation, de construire un projet collectif fondé sur l'idée d'une société socialement et politiquement intégrée. Il est facile d'imaginer que ces deux conceptions se fondent sur une construction du 'problème' du multiculturalisme et des visions de la démocratie fort différentes.

Dans le cadre de cet article, notre objectif est de proposer une grille de lecture analytique susceptible de nous permettre de cerner quelques-unes des implications soulevées par le multiculturalisme sur le développement du projet démocratique. Plus particulièrement, nous approcherons les relations entre multiculturalisme et démocratie à la lumière du concept de *reconnaissance*. Depuis plus d'une décennie, plusieurs auteurs ont avancé l'idée qu'une politique de la reconnaissance est nécessaire pour gérer les tensions entre multiculturalisme et démocratie. Cela dit, s'il existe un consensus grandissant autour de cette idée, il en va autrement en ce qui concerne la justification normative de la politique de la reconnaissance et les modalités de son institutionnalisation<sup>74</sup>. Malgré ces désaccords théoriques, il n'en

<sup>74</sup> Comme le résume de manière efficace Lukes (1995 : 10), "*the struggle for recognition [...] is, in part, a struggle over what recognition is*". Pour une présentation des querelles théoriques à ce sujet, voir aussi Gianni (2003). Il est aussi important de souligner que, après une période de domination des théoriciens multiculturalistes (tels que Young ou Kymlicka), on assiste depuis peu à un retour

demeure pas moins que la problématique de la reconnaissance acquiert – directement ou indirectement - de plus en plus de visibilité et d'importance dans les débats publics. Pensons, par exemple, aux débats sur l'intégration des immigrés en Suisse, aux modalités de combattre l'exclusion ou la rupture des liens sociaux en France, à la reconnaissance institutionnelle des Inouïtes au Canada ou encore, dans l'ensemble des démocraties occidentales, à la lutte contre le racisme. Bien qu'engageant des catégories conceptuelles différentes (notamment intégration, exclusion et reconnaissance), tous ces problématiques rentrent dans un questionnement plus large portant sur les mécanismes de reconnaissance institutionnelle et sociale susceptible de permettre le renforcement du lien social, de la citoyenneté et, finalement, de la démocratie.

Réduite à l'os, la structure argumentative justifiant l'exigence de penser à un réaménagement normatif et institutionnel des régimes démocratiques peut être présentée ainsi : (a) les régimes démocratiques contemporains sont confrontés au 'fait' sociologique du multiculturalisme; (b) ce dernier se caractérise par la présence, au sein d'un Etat donné, de groupes culturellement différents, donc soit (i) porteurs actifs d'identités et de valeurs culturelles perçues et revendiquées comme méritant une reconnaissance publique; soit (ii) porteurs passifs d'identités qui leur sont imposées par attribution sociale par les membres d'autres groupes; (c) la dynamique sociale et politique, induite par la confrontation entre ces groupes et les institutions politiques, est intrinsèquement conflictuelle. Pour gérer de tels conflits, qui (d) affectent directement le fonctionnement et la légitimité des institutions politiques libérales, (e) le modèle de citoyenneté libérale, fondé sur le principe d'universalité et sur l'idée de neutralité institutionnelle, ne semble plus être, à lui seul, en mesure de proposer des solutions satisfaisantes. Il doit ainsi être reconsidéré dans ses prémisses théoriques et ses incarnations institutionnelles. Plus particulièrement, il s'agit de montrer l'utilité politique et la force normative d'un modèle de citoyenneté qui, tout

---

en force des théoriciens prônant le retour à une conception strictement libérale de la gestion des différences culturelles (Sartori, 2000 ; Barry 2000).

en étant fondé sur les principes de liberté et d'égalité, est ouvert à des formes de reconnaissance des différences culturelles<sup>75</sup>.

Au cours des dernières années, une large littérature a été consacrée à la question de la gestion étatique des dynamiques multiculturelles. Une des orientations normatives qui en découle est fondée sur l'idée que les Etats libéraux-démocratiques doivent prédisposer des modalités de reconnaissance des spécificités culturelles des groupes minoritaires afin de promouvoir – entre autre - l'intégration sociale et politique de ces derniers<sup>76</sup>. Bien que cette réflexion ait été essentiellement menée sur un plan théorico-normatif, les enjeux institutionnels de ce qu'on appelle la politique de la reconnaissance ont été progressivement éclaircis. En termes politiques, on qualifie de multiculturaliste un système politique qui a institutionnalisé des politiques publiques de gestion et de promotion des différences culturelles. Autrement dit, un système politiquement multiculturel reconnaît l'existence des minorités culturelles et prédispose des modalités politiques de gestion des dynamiques qui en découlent. Des systèmes politiques tels que le Canada, l'Australie, les Pays-Bas ou l'Angleterre rentrent dans cette catégorie. Cette institutionnalisation peut prendre différentes formes, telles que la reconnaissance de droits minoritaires, la mise en place de procédures de consultation avec les groupes culturels, la codécision, quotas de représentation, la mise en place de commission d'experts, etc<sup>77</sup>.

A notre sens, avant d'être un concept politique, le multiculturalisme constitue une caractérisation sociologique. Dans cette optique, il peut être défini comme étant un état de société caractérisé par la présence, sur un territoire étatique donné, de groupes culturels différents et interagissant de manière significative. Ainsi conçu "*multiculturalism is not by definition good or bad*"<sup>78</sup>; la notion exprime l'idée de l'existence, au sein de la société civile, d'entités sociales culturellement *différenciées*,

<sup>75</sup> Pour un développement de cette grille analytique, voir Gianni (2003).

<sup>76</sup> Voir, entre autres, Kymlicka (1991 ; 1995 ; 1995a) ; Taylor (1994), Young (1990), Parekh (2000).

<sup>77</sup> Voir Levy (1997) et Kymlicka (1995).

<sup>78</sup> Gutmann (1993:172).

chacune d'elles se reconnaissant dans une identité particulière qui constitue, pour un temps, un référent significatif. C'est précisément cette diversité identitaire que les institutions politiques sont appelées à gérer afin de préserver une unité et une stabilité sociale minimale. En effet, ces groupes demandent – selon des modalités et par rapport à des enjeux fort différents – d'avoir la possibilité de préserver (totalement ou en partie) leur identité culturelle et donc les valeurs et les pratiques qu'y sont rattachés. Les conflits de reconnaissance entre minorités culturelles et autorités publiques émanent essentiellement de ces revendications<sup>79</sup>. C'est par rapport à ce type de dynamiques que le multiculturalisme, de phénomène sociologique, devient un phénomène politique. La dimension politique se situe au niveau des mécanismes de régulation introduits par l'Etat pour gérer ou accommoder les relations entre les différents groupes culturels. Ainsi, l'approche politique de la problématique du multiculturalisme vise à considérer, d'une part, les conditions sociales multiculturelles et, de l'autre, les principes politiques (et normatifs) censés proposer un certain aménagement des revendications des acteurs sociaux (groupes ou individus) qui *vivent* ces conditions. En effet, une société multiculturelle n'est pas en elle-même *nécessairement* conflictuelle du point de vue politique. Pour qu'elle le soit, il faut que des acteurs politisent les enjeux multiculturels, en adressant aux institutions politiques des revendications aptes à modifier le type de distribution de biens culturels ou identitaires mise en œuvre par le système politique. Il existe en effet une multitude de revendications politiques émanant des minorités culturelles, certaines touchant la dimension de la redistribution, d'autres de nature symbolique ou légale, et d'autres

<sup>79</sup> Pizzorno (1993: 195-200) propose une typologie des conflits. Aussi, classe-t-il ces derniers en trois catégories: (1) les conflits de *reconnaissance*, dans lesquels une entité sociale entre en conflit avec d'autres pour faire reconnaître sa propre identité; (2) les conflits d'*intérêts* (ou distributifs), dans lesquels l'objectif des acteurs sociaux est de conquérir des positions de pouvoir relatif ou des biens à l'intérieur d'un système donné; (3) les conflits *idéologiques*, axés autour de la lutte entre des acteurs qui se prétendent porteurs d'une vision universaliste de la société et de l'organisation politique. Par rapport à la notion de reconnaissance, voir aussi Honneth (1995), Taylor (1994) et Gianni (2003).

encore destinées à augmenter leur visibilité et représentation politique. Toutes ces revendications questionnent directement la nature de la citoyenneté, donc le contenu du lien qui unit les individus à l'Etat.

### **Une dimension centrale du multiculturalisme : l'immigration**

Kymlicka et Norman (1994) distinguent trois catégories d'acteurs sociaux revendiquant reconnaissance de leur identité. Il s'agit des (a) immigrants et des groupes religieux, demandant des *droits multiculturels*; des (b) groupes socialement désavantagés, réclamant des *droits spéciaux de représentation*; ainsi que (c) des minorités nationales, revendiquant des *droits d'auto-gouvernement*. Nous nous limiterons ici à considérer la problématique des immigrés. Dans le contexte européen, en effet, la question de l'immigration représente l'élément prépondérant de la problématique du multiculturalisme. Les tensions et les craintes engendrées par les flux migratoires jouent un rôle central dans la perception du 'problème'. Pensons par exemple aux thèmes de la gestion de la politique migratoire, de la définition ainsi que de la mise en pratique des politiques d'intégration, de la politique d'asile, de la montée croissante de partis et mouvements de la droite populiste et xénophobe qui font de la lutte au multiculturalisme le plus mobilisateur de leurs thèmes<sup>80</sup>, de la protection des frontières face à l'arrivée massive d'immigrés clandestins, des effets engendrés par les immigrés sur le marché du travail ou – *last but not least* - des demandes de reconnaissance publique de leur spécificités culturelles avancées par les membres des communautés d'immigrés (comme la bien connue *Affaire des foulards* qui a eu un large retentissement en France à la fin des années '90, ou les demandes de la minorité hispanique aux Etats-Unis concernant l'introduction du bilinguisme).

Par rapport aux minorités nationales et aux groupes socialement désavantagés (tels que femmes, homosexuels, handicapés, etc.), la

<sup>80</sup> Voir Gibson (2002).

situation des groupes d'immigrés se différencie en vertu de deux aspects significatifs : premièrement, contrairement aux minorités territoriales, les groupes d'origine immigré ne sont pas territorialisés dans un endroit spécifique. S'il est vrai que les Etats démocratiques ont depuis longtemps institué des mécanismes de gestion des minorités culturelles territorialisées, il en va autrement en ce qui concerne les minorités non-territorialisées, notamment les groupes ethniques d'origine immigrée. Pour ces derniers, en effet, des institutions tels que le fédéralisme, l'autonomie régionale ou les quotas de représentation territoriale ne constituent pas des modalités d'accommodation pertinentes<sup>81</sup>. Deuxièmement, et contrairement aux membres des groupes désavantagés, les immigrés ne disposent pas nécessairement du statut de citoyen. En ce sens, ils ne bénéficient pas de la totalité des ressources politiques et juridiques (sans parler des ressources de nature économiques) qui pourraient leur être nécessaires pour accomplir une pleine trajectoire d'intégration et à traduire politiquement leur revendications en matière de reconnaissance. Même si ayant droit à des prestations très similaires à celle des citoyens, les résidents étrangers permanents ne disposent pas de la totalité des droits (le plus souvent, la différence se fait par rapport aux droits politiques). Leur accès éventuel à ce statut implique un acte de reconnaissance positive de la part des institutions politiques. Par cette reconnaissance (ou par le déni de reconnaissance), les institutions évaluent le degré de solidarité ou le sentiment d'allégeance qui est censé unir le requérant à la citoyenneté à sa nouvelle communauté. Cependant, il existe aussi des groupes dont les membres, tout en possédant le statut de citoyenneté, revendiquent la reconnaissance publique de leur identité culturelle. Selon les situations, ces individus n'estiment pas être totalement intégrés dans la communauté sociale et politique ou n'entendent pas s'intégrer davantage malgré le fait que, formellement, ils en font partie.

La spécificité et l'intérêt de la question des immigrés résident, à notre sens, dans le fait qu'elle est structurée autour de l'analyse des implications de *deux moments de reconnaissance*. D'un point de

<sup>81</sup> Voir Phillips (1995)

vue analytique, en effet, il est possible de distinguer deux niveaux par rapport auxquels la question de la reconnaissance caractérise les relations entre les migrants et les autorités politiques (ceci sans parler de la société civile). Ces deux niveaux permettent de distinguer deux formes générales d'enjeux de reconnaissance, que nous appellerons (a) enjeu portant sur la reconnaissance *d'accès* à la communauté politique et (b) enjeu portant sur *les modalités d'intégration* au sein de la communauté politique<sup>82</sup>. Ces deux enjeux soulèvent des interrogations politiques et normatives fort différentes, même si dans le discours public ils sont souvent confondus.

### **Reconnaissance *d'accès* et reconnaissance *d'intégration***

La reconnaissance *d'accès* correspond à l'ensemble des modalités que les institutions politiques mettent en œuvre pour déterminer qui a le droit d'accéder à la communauté politique et/ou au territoire de l'Etat. Il s'agit de formes de reconnaissance visant essentiellement la régulation des flux migratoires. L'Etat choisit qui a le droit d'entrer sur son territoire et les modalités juridiques organisant son séjour. Ce type de reconnaissance structure les frontières de la communauté politique et nationale (dans le cas des naturalisations) ainsi que la taille et l'hétérogénéité de la société civile (dans le cas des résidents étrangers, temporaires ou stabilisés, des requérants d'asile ou des réfugiés politiques statutaires). En ce sens, la transposition politique des critères de reconnaissance *d'accès* permet de préserver les frontières de la communauté nationale, donc de délimiter le 'dedans' du 'dehors'. Pour ce faire, par exemple, tout système politique prévoit un certain nombre de critères présidant à l'attribution de la citoyenneté, du statut de résident permanent ou de résident temporaire : pensons au sang, au sol, ou à l'expression de la volonté pour le premier cas; à la profession ou à des raisons humanitaires pour le deuxième. Mais il

<sup>82</sup> Cette distinction s'inspire en partie de la distinction entre *immigrant* et *immigration policies* (Hammar, 1985).

y a désormais d'autres facteurs qui rentrent en jeu. Par exemple, la provenance géographique et culturelle des individus. Le présupposé selon lequel les immigrés doivent être intégrables (donc culturellement proches), pour ne pas remettre en cause l'ordre social, a entraîné la limitation de l'immigration en provenance de cultures perçues comme étant difficilement assimilables<sup>83</sup>. En ce sens, l'attribution de la citoyenneté exprime la reconnaissance étatique à travers le caractère intégrable des nouveaux membres. Considérée dans cette optique, la citoyenneté n'est pas seulement l'équivalent d'un 'ticket' donnant accès à la communauté politique et à l'espace public, mais surtout un certificat prouvant l'adhésion ou l'assimilation des nouveaux membres aux valeurs et pratiques culturelles de la communauté nationale. Cette construction sociale, politique et légale des *différents* peut prendre des formes diverses. Au niveau des variables culturelles orientant les logiques étatiques, un aspect important réside dans le lien entre citoyenneté et nationalité. Historiquement, l'appartenance à la communauté nationale a été conçue comme une dimension constitutive de la citoyenneté. L'octroi du statut de citoyen ne confère pas que la possibilité d'accès à la communauté politique, mais aussi (et surtout) à la communauté nationale. Ainsi, le modèle de l'Etat-nation se fonde sur la congruence entre deux types d'identités: l'identité culturelle (appartenance à la nation) et l'identité politique - dans le sens de soumission à un Etat légitime. Comme le dit Leca "à l'échelon de l'individu citoyen de l'Etat-nation, la citoyenneté et la nationalité se superposent 'normalement' c'est à dire aussi 'normativement', et de se fait deviennent des concepts interchangeable: la nationalité est conférée à l'individu par les lois de l'Etat et emporte pour conséquence le statut de citoyen"<sup>84</sup>. Il est important de remarquer que, malgré cette superposition normative, il n'est pas équivalent de dire : "la nationalité confère la

<sup>83</sup> Le modèle des 'Trois cercles' du gouvernement suisse était à ce sujet emblématique. Il impliquait que la possibilité d'un individu de devenir citoyen suisse dépende fortement de son lieu de naissance, de son ethnie et de sa culture. La commission fédérale contre le racisme l'ayant qualifié de raciste, il a été modifié en un modèle en deux cercles.

<sup>84</sup> Leca (1991: 482).

citoyenneté ” ou “ la citoyenneté confère la nationalité ”. Ces deux possibilités expriment des logiques fort différentes d'accès à la communauté nationale et politique. A ce titre, on oppose couramment deux conceptions idéal-typiques de la nation: la conception civique inspirée du modèle républicain français et la conception ethnique qui découle du modèle organiciste allemand<sup>85</sup>. Le modèle français se fonde sur une vision civique de la nation, donc sur le principe d'adhésion volontaire aux valeurs qui fondent la république. Comme l'affirme Renan, la nation est un “*plébiscite de tous les jours*”. Le modèle allemand, par contre, se base sur une vision ethnique de la nation. Cette dernière est composée par celles et ceux qui ont une affiliation de sang, donc qui sont issus du même lignage ethnique. Ces deux conceptions de la nation impliquent deux types différents de relation normative entre citoyenneté et nationalité. La première donne une priorité à la citoyenneté sur la nation. Cette dernière est volontairement construite; elle est le produit d'un engagement politique. La deuxième, par contre, subordonne le politique à l'ethnique. La citoyenneté politique n'est que l'émanation d'une allégeance communautaire (ou ethnique) préalable. Bien qu'intéressants d'un point de vue heuristique, ces deux modèles sont bien trop généraux pour représenter de manière fiable la réalité empirique. Cependant, ils constituent des prismes analytiques féconds pour interpréter le caractère plus au moins restrictif des politiques d'immigration ou des politiques de la nationalité dans les différents pays<sup>86</sup>. Par exemple, le modèle français est, en principe, plus ouvert à l'intégration des différences culturelles que le modèle allemand. La distinction entre *jus sanguinis* et *jus solis* en tant que principe déterminant l'obtention de la citoyenneté, représente une bonne illustration de cette différence.

Quel que soit le modèle culturel orientant les politiques de naturalisation, il n'en demeure pas moins que la citoyenneté constitue une délimitation claire entre les intégrés et les non

<sup>85</sup> Il existe une large littérature sur ce sujet. A titre indicatif, voir Schnapper (1991), Brubaker (1992), Soysal (1994), Tamir (1993), Joppke (1996).

<sup>86</sup> Voir Brubaker (1992).

intégrés dans la communauté politique. Certes, il existe de grandes différences au niveau du potentiel d'assimilation inhérent aux politiques d'accès à la citoyenneté mises en œuvre par les différents Etats. Les degrés d'assimilation requis pour accomplir ce que l'on considère une trajectoire d'intégration réussie peuvent varier de manière considérable. En Suisse, par exemple, bien qu'une politique d'intégration au niveau fédéral ait été récemment introduite, les réminiscences du modèle assimilationniste demeurent fortes, tandis qu'aux Pays-Bas, les demandes en termes d'acculturation sont bien plus faibles<sup>87</sup>. D'autres Etats, comme par exemple le Royaume-Uni, l'Australie, la Suède ou le Canada, ont fortement développé une politique d'intégration, en faisant de la gestion du multiculturalisme un pilier central de leur action publique. Il existe différentes variables qui déterminent la possibilité des acteurs d'accomplir (ou non) une trajectoire d'intégration. Une variable politique centrale est représentée par l'action de l'Etat, qui peut soit adopter des dispositions permettant la consolidation et l'organisation des groupes culturels, soit *laisser-faire*, dans le sens de laisser décider aux groupes les modalités de leur organisation, soit procéder à la limitation de la structure des opportunités politiques dont disposent les groupes pour agir publiquement<sup>88</sup>.

D'un point de vue normatif, la question centrale sous-jacente aux politiques de reconnaissance d'accès est: qu'est-ce qui attribue à un étranger le droit de devenir résident ou citoyen d'un Etat ? Il existe différentes manières de répondre à cette question. Elles se situent sur un *continuum* idéal qui va de la protection stricte de la communauté nationale et de ses caractéristiques culturelles jusqu'au droit de mouvement des individus, donc au dépassement de l'idée de communauté nationale en tant que critère de détermination du "dedans" et du "dehors". Présenté de manière sommaire, ce continuum s'articule entre deux positions antithétiques, notamment

<sup>87</sup> Pour une discussion récente de l'assimilation, voir Brubaker (2000).

<sup>88</sup> Pour un exemple d'application de l'approche de la structure des opportunités politiques aux communautés immigrées en France et en Suisse, voir Ireland (1994).

la position nationaliste radicale<sup>89</sup> et la théorie des ‘frontières ouvertes’<sup>90</sup>. Ces perspectives sont structurées autour de critères différents légitimant l’accès des immigrés dans le territoire étatique. Dans le premier cas, le critère prépondérant est la défense de la communauté nationale face aux menaces du métissage culturel, tandis que pour la deuxième perspective le critère fondamental est la préservation de la liberté de mouvement des individus. Il est aisé d’imaginer que, transposées dans des politiques publiques, ces conceptions donneraient lieu à des politiques d’immigration et de naturalisation très différentes au niveau de leur caractère restrictif ou ouvert. De manière plus générale, ce qu’il est important de souligner c’est le fait que ces perspectives normatives se fondent implicitement sur l’idée que la question de l’intégration politique va de pair avec la question relative à l’obtention de la citoyenneté<sup>91</sup>. En d’autres termes, l’accès à la communauté nationale et politique, donc l’obtention de la citoyenneté, est considéré comme l’aboutissement du processus d’intégration (ou d’assimilation) des immigrés dans leur nouvelle patrie.

Le caractère simplificateur du lien entre citoyenneté et intégration est mis en évidence par un certain nombre de phénomènes sociologiques. Par exemple, la sédentarisation des populations immigrées remet en cause le caractère univoque de la

<sup>89</sup> Pour Scruton (1990: 310) “the real price of community is sanctity, intolerance, exclusion, and a sense that life’s meaning depends upon obedience, and also on vigilance against the enemy”.

<sup>90</sup> Carens estime que “*borders should generally be open and people should normally be free to leave their country of origin and settle in another, subject only to the sort of constraints that bind current citizens in their new country*” (Carens, 1987: 259). Pour différentes manières d’aborder les enjeux inhérents à la liberté de mouvement, voir Barry et Goodin (1992).

<sup>91</sup> Dans son commentaire à l’essai de Taylor (1994), Habermas (1994: 137 ss) écrit que “from the perspective of the recipient society, the problem of immigration raises the question of the legitimate conditions of entry”, ce qui implique la possibilité de “focus on the act of naturalization, with which every state controls the expansion of the political community defined by the rights of citizenship”.

distinction entre citoyens et non citoyens<sup>92</sup> ; la problématique des requérants d'asile - politiquement sensible dans l'ensemble des pays démocratiques - pose le problème d'individus qui ne recherchent pas une appartenance culturelle ou politique, mais un lieu sûr pour y vivre. La possibilité même d'avoir une double nationalité rend la fiction du lien nécessaire entre citoyenneté et nationalité sociologiquement contre intuitive. De plus, les enjeux relatifs à la préservation des traditions culturelles, à la perte de certaines prérogatives de la souveraineté nationale (comme dans le cas d'adhésion à des institutions supranationales) ou à l'affirmation d'identités régionales soulèvent de grands débats politiques dans presque l'ensemble des démocraties occidentales. Et ceci même si les individus composant les groupes se mobilisant pour promouvoir ou défendre leur identité possèdent le plus souvent de la citoyenneté de l'Etat dans lequel ils œuvrent.

C'est précisément l'optimisme concernant les vertus intégratives du statut formel de citoyenneté qui est remis en cause par le deuxième enjeu de la reconnaissance, notamment la reconnaissance *d'intégration*. Plusieurs auteurs ont montré que le lien entre intégration politique et citoyenneté est loin d'aller de soi. Giovanna Zincone fait pertinemment remarquer que “ *les modernisations démocratiques ne peuvent pas être conçues comme des simples passages du ‘dehors’ au ‘dedans’, donc comme étant un lent processus d’inclusion de catégories qui, auparavant, étaient exclues. Le ‘dehors’ est continuellement reconstruit : par des phénomènes de marginalisation interne (les nouveaux pauvres en droits), par des phénomènes d’immigration externe (les nouveaux non citoyens), ainsi que par des phénomènes d’inclusion imparfaite ou inachevée (les vieux pauvres en droits). Pour ceux qui disposent de la citoyenneté, la configuration et l’architecture des droits se modifient à la suite de toute nouvelle entrée, résistance ou*

<sup>92</sup> La notion de nouvelle citoyenneté postule que le principe de résidence est plus déterminant que le principe de nationalité en ce qui concerne l'obtention des droits politiques. Ainsi, les tenants de cette conception de la citoyenneté affirment le droit de étrangers résidents à participer aux délibérations politiques. Ce système est appliqué, surtout au niveau local, dans différents Etats européens (par exemple les Pays-Bas et certains cantons suisses).

*expulsion* ”<sup>93</sup>. Ceci va de pair avec la thèse défendue par les théoriciens multiculturalistes, efficacement résumée par Iris Young : bien que “*citizenship rights have been formally extended to all groups in liberal capitalist societies, some groups still find themselves treated as second-class citizens. Social movements of oppressed and excluded groups have recently asked why extension of equal citizenship rights has not led to social justice and equality* ”<sup>94</sup>. Ainsi, l’idée d’une citoyenneté *effectivement* (et pas seulement *formellement*) égalitaire pour tous représenterait une fiction, car les membres de certains groupes demeurent marginalisés en dépit de l’octroi de la citoyenneté. Plusieurs voix se sont donc levées pour dénoncer les valeurs fausement universalistes prônées par les institutions libérales-démocratiques, dont les appels aux principes universels aboutissent au résultat de stigmatiser, réduire au silence et marginaliser les identités minoritaires<sup>95</sup>. Ainsi, pour tenter de mieux réaliser les principes d’égalité et de liberté, des politiques visant une meilleure intégration des membres appartenant à des minorités culturelles *au sein* de la communauté des citoyens sont nécessaires. En d’autres termes, pour qu’une véritable intégration sociale et politique soit possible, il est nécessaire que certains individus culturellement marginalisés fassent l’objet de politiques

<sup>93</sup> Zincone (1992: 9-10) [traduction personnelle de l’italien].

<sup>94</sup> Young (1989: 259). Dans le même sens, pour Kymlicka et Norman (1994: 370s.), “it has become clear that many groups – black, women, Aboriginal peoples, ethnic and religious minorities, gays and lesbians – still feel excluded from the ‘common culture’, despite possessing the common rights of citizenship. Members of these groups feel excluded not only because of their socioeconomic status but also because of their sociocultural identity – their ‘difference’ ”. Selon Leca (1996: 234) il existe des groupes qui “sont nouveaux par les identités qu’ils construisent et les intérêts qu’ils expriment. Tout comme les autres, ils sont orientés vers le pouvoir, la reconnaissance et la distribution des ressources, mais ils remettent en cause la frontière entre le public et le privé, le politique et le social et substituent à l’‘interest-group politics’, sorte de ‘trade-off’ entre intérêts, une ‘politique de l’identité’ fondée sur l’affirmation de ‘minorités’ et ‘piliers culturels’ ”.

<sup>95</sup> Voir par exemple Khosrokhavar (1996), Connolly (1995), Mouffe (1994) et Young (1990).

d'intégration même après l'obtention du statut de citoyen. Ces politiques d'intégration, de lutte contre l'exclusion ou des discriminations positives présupposent des formes de reconnaissance publique des particularités culturelles de certaines minorités. Ceci revient à remettre en cause l'idée selon laquelle l'octroi de droits individuels et généraux pour tous n'est pas nécessairement suffisant pour garantir l'intégration sociale et politique d'acteurs différemment situés par rapport à la distribution des ressources matérielles, symboliques et cognitives dans une communauté donnée<sup>96</sup>. Contrairement à la perspective de la reconnaissance d'accès, le problème qui concerne la reconnaissance d'intégration n'est pas celui de l'élargissement des frontières de la communauté politique ou nationale, mais celui de repérer des modalités politiques adéquates afin de parvenir à une communauté intégrée, solidaire, juste, donc démocratique, malgré l'existence d'identités culturelles différentes (et parfois antagonistes). Si la première forme de reconnaissance se base sur une acquisition d'égalité (passage du 'outsider-différent' à l' 'insider-commun'), la deuxième exprime l'exigence de prendre en compte les différences culturelles qui marquent les citoyens eux-mêmes afin d'aboutir à une meilleure égalité entre eux. Seule la reconnaissance publique du fait qu'il existe des phénomènes de discrimination et de marginalisation structurels, donc que la citoyenneté constitue une ressource sociale et politique inégalement distribuée, peut donner lieu à des politiques visant une meilleure intégration politique des membres des groupes défavorisés. Pour le dire avec Marx, l'objectif visé est celui de l'égalité réelle (et pas seulement formelle) des droits de citoyenneté.

Comme pour la reconnaissance d'accès, il existe différents arguments normatifs censés défendre l'idée de reconnaissance d'intégration. Présenté de manière très schématique, il existe des positions selon lesquelles la politique de la reconnaissance constitue

<sup>96</sup> Certains auteurs vont encore plus loin. A leur sens, la citoyenneté libérale ne représente pas la solution au problème de l'intégration politique, mais fait partie du problème lui-même. Pour Young, par exemple, "rights and rules that are universally formulated and thus blind to differences of race, culture, gender, age, or disability, perpetuate rather than undermine oppression" (1989: 267).

une intervention temporaire et compensatoire afin de réduire des situations persistantes d'inégalité structurelle. Les quotas de représentation électorales de certains groupes défavorisés, l'*affirmative action* ou la *reverse discrimination* sont des exemples d'une telle conception<sup>97</sup>. D'autres estiment que la préservation des différences culturelles n'est pas un objectif en soi, mais que leur politisation représente un pas nécessaire pour aboutir à une société plus juste. Dans une perspective plus exigeante, le traitement différencié de certaines minorités culturelles (surtout ethniques) constitue un droit fondamental<sup>98</sup>, car il représente un moyen pour réaliser le principe d'autonomie sous-jacent au modèle libéral<sup>99</sup>. Ces deux positions, dont la différence est de degré plutôt que de substance, prônent des modèles de reconnaissances ayant un objectif universaliste. C'est l'égalité qui est en jeu, ainsi que la possibilité d'accomplir des choix autonomes (donc libres) au sein d'une tradition culturelle donnée. Par contre, les auteurs s'inscrivant dans l'approche postmoderne proposent des arguments plus radicaux, fondés sur la remise en question de toute catégorie (présumée) universelle au fondement de l'activité politique ou institutionnelle. Cette dernière, éminemment contextuelle et particulière à une réalité donnée, est constituée par une *narration* basée sur des jeux de langage déterminés par le pouvoir des acteurs en présence<sup>100</sup>. Les agents sociaux étant constitués par un ensemble de positions subjectives qui ne peuvent jamais être totalement fixées en un système de différences stable et déterminé. Il en découle que tout droit à prétention universelle représente un facteur de domination et d'aliénation de la subjectivité, étant donné qu'il comporte une tentative d'homogénéisation de la fluidité identitaire

<sup>97</sup> Young (1990; 2000) et Phillips (1995).

<sup>98</sup> " We are interested in differential treatment, though, not simply as a temporary 'catch up' policy, like reverse discrimination, but something deeper which is guaranteed in the basic structure of multicultural societies " (Rickard, 1994:144).

<sup>99</sup> " Liberals can and should accept a wide range of group-differentiated rights for national minorities and ethnic groups, without sacrificing their core commitments to individual freedom and social equality " (Kymlicka, 1995:126).

<sup>100</sup> Voir par exemple Connolly (1991), Flax (1995) et Mouffe (1994).

de tout acteur. Pour les tenants d'une position maximaliste, la reconnaissance d'intégration doit servir à briser la domination de la subjectivité pratiquée par l'imposition de catégories universalistes. En ce sens, une véritable égalité ne peut être atteinte que par la reconnaissance préalable de la spécificité identitaire de chaque acteur social.

A notre sens, la distinction entre les deux enjeux de reconnaissance ouvre des pistes analytiques fécondes. D'un côté, elle permet de structurer la réflexion concernant les relations entre la problématique des phénomènes migratoires et celle de la réactualisation du projet démocratique. Malgré le fait qu'elles fassent continuellement l'objet d'amalgames, les questions de l'accès au territoire ou à la communauté politique et celle de l'intégration politique et sociale des membres des minorités culturelles ayant un statut de citoyen ou de résidant permanent ne sont pas équivalentes. Elles soulèvent des questions morales et politiques certes fondamentales, mais différentes. De l'autre, la référence à l'enjeu de la reconnaissance d'intégration permet de déplacer le débat à un autre niveau de celui qui est habituellement discuté, notamment la problématique des naturalisations, des quotas d'immigration et du blocage toujours plus hermétique des frontières européennes face aux immigrés provenant des pays pauvres. La problématique de la reconnaissance d'intégration montre que l'analyse des relations entre immigration et démocratie ne peut pas être réduite à la question de l'accès des immigrés à la citoyenneté, entendue comme stade final de leur trajectoire d'intégration. D'un côté, les problèmes d'intégration peuvent demeurer même si les individus bénéficient du statut de citoyens ; de l'autre, on peut facilement imaginer qu'il existe des immigrés qui, tout en n'étant pas formellement des citoyens, ils ne ressentent aucun problème d'intégration culturelle dans le pays où ils résident. Ceci signifie que les effets sociaux et politiques engendrés par le fait d'être culturellement différent peuvent se manifester même en bénéficiant de la citoyenneté. Cet aspect a été sous-estimé par les théoriciens politiques libéraux et républicains, et la distinction analytique proposée ici permet de nuancer l'optimisme de leur projet de gestion du multiculturalisme.

### Enjeux de la reconnaissance : l'exemple Suisse

L'exemple du cas Suisse peut aider à mieux comprendre les implications de la distinction entre reconnaissance d'accès et reconnaissance d'intégration. Selon la caractérisation qui est le plus souvent proposée, aussi bien par des chercheurs suisses qu'étrangers, la société suisse est *sociologiquement* multiculturelle, en étant *originellement* constituée par quatre communautés linguistiques et deux communautés confessionnelles. Il est aussi généralement admis que, malgré le fait que le système politique suisse soit bâti sur le pluralisme et la diversité<sup>101</sup>, il a néanmoins engendré une très grande stabilité et harmonie politique. En ce sens, il constitue pour certains l'exemple paradigmatique d'intégration multiculturelle réussie<sup>102</sup>. Fédéralisme et démocratie directe sont considérés comme étant les arrangements institutionnels par le biais desquels le multiculturalisme du système suisse a pu être géré<sup>103</sup>, même si des incompréhensions et – parfois des tensions – entre les minorités ethno-linguistiques peuvent se manifester<sup>104</sup>. En particulier, le fédéralisme a permis de concilier la dimension démocratique de l'auto-gouvernement des cantons avec la préservation d'une intégration étatique minimale au niveau de la confédération. Par l'application du principe de subsidiarité, cet arrangement institutionnel a donc préservé, en partie, le pouvoir d'autodétermination des minorités culturelles territorialisées<sup>105</sup>. Bien que partiellement fondée, cette caractérisation n'est plus en mesure de capturer la complexité sociologique et politique du

<sup>101</sup> Centlivres (1991: 9).

<sup>102</sup> Voir par exemple Deutsch (1976).

<sup>103</sup> Linder (1994).

<sup>104</sup> Par exemple en matière de politique étrangère. Voir Kriesi et al. (1996) et Kriesi (1999). Pour ce dernier (1999 : 17-18), l'unité de la fédération suisse se fonde en partie sur l'*ignorance mutuelle* entre les groupes ethno-linguistiques.

<sup>105</sup> L'exigence de la double majorité du peuple et des cantons pour les modifications constitutionnelles illustre bien le souci de préserver le pouvoir politique des cantons.

multiculturalisme en Suisse. En effet, un autre type de multiculturalisme, dépassant largement la question des minorités ethno-linguistiques, est en train de voir le jour en Suisse. Il se reflète dans la présence massive de résidents étrangers (d'immigrés et de requérants d'asile)<sup>106</sup> et dans l'existence de groupes (tels que les minorités religieuses, les femmes, les minorités de genre, les porteurs d'handicap, etc.) qui revendiquent des formes de reconnaissance publique de leurs particularités culturelles. La société helvétique est donc confrontée à une transformation des dynamiques multiculturelles: elle est passé d'une société multiculturelle composée de minorités ayant une base territoriale à une société multiculturelle dans laquelle la référence territoriale est de plus en plus secondaire. En termes politiques, on est passé de la phase d'accommodation des minorités ethno-linguistiques à la phase de gestion des dynamiques sociales et politiques enclenchées par une plus grande visibilité publique et une mobilisation de la part d'un éventail plus large de minorités culturelles.

Sur la base de cette donnée, la caractérisation de la Suisse en tant qu'exemple paradigmatique de gestion du multiculturalisme nous semble être de plus en plus critiquable. Et ceci pas uniquement par rapport au constat sociologique, mais aussi – et surtout – en termes de gestion publique des différences culturelles. En effet, plusieurs observations empiriques portent à croire que les institutions politiques helvétiques rencontrent des difficultés à s'adapter à cette nouvelle donnée sociologique. Premièrement, on constate – jusqu'à très récemment<sup>107</sup> – l'absence d'une véritable politique d'intégration à l'égard des étrangers résidants, phénomène qui semble corroborer l'idée que la gestion institutionnelle du multiculturalisme 'importé' n'a jamais été une véritable priorité politique<sup>108</sup>. Historiquement, la

<sup>106</sup> En décembre 2001, selon les données de l'Office Fédéral des Etrangers (OFE), 1'419'095 étrangers vivaient en Suisse, ce qui correspond au 19.7% de la population. En comparaison avec les autres pays européens, la Suisse affiche un des taux d'étrangers vivant sur le territoire les plus élevés, à savoir le deuxième rang après le Luxembourg (Haug, 1995).

<sup>107</sup> Voir l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 13 septembre 2000.

<sup>108</sup> Par rapport au multiculturalisme, l'Etat suisse a poursuivi principalement

tâche de s'intégrer à la société suisse a toujours été fondamentalement dévolue aux immigrés-mêmes, et c'est accomplie par le biais de leur insertion dans le tissu social et économique (professionnel). En termes plus théoriques, les modalités d'intégration ont été principalement conçues comme relevant de la sphère privée des individus (ou semi-privée si on considère le milieu associatif), ce qui a abouti à un désengagement des autorités publiques en matière d'intégration. Deuxièmement, en ce qui concerne l'accès des étrangers à la communauté politique, on constate la persistance de réminiscences du modèle assimilationniste en tant qu'étape nécessaire au 'devenir suisse' – et ceci malgré le fait que le terme d'assimilation ait été progressivement banni du discours public. Plusieurs travaux ont mis en évidence le fait que le modèle suisse d'incorporation à la citoyenneté est très restrictif et que la structure d'opportunités politiques offerte aux immigrés reste très faible, même si ceci peut varier en fonction des contextes cantonaux et communaux<sup>109</sup>. Cet aspect est du reste éclairant, car une des institutions-clé du système suisse, à savoir la politique de concertation et de négociation, a profité relativement peu aux étrangers. Troisièmement, malgré une gestion des flux migratoires (y compris des flux de réfugiés) de plus en plus restrictive à l'égard des ressortissants des pays non-industrialisés, les autorités n'ont pas été en mesure de contrecarrer les tensions xénophobes qui traversent la société civile et une partie des forces politiques<sup>110</sup>.

Il ressort donc assez clairement que les institutions politiques suisses se caractérisent par un manque d'engagement direct dans des stratégies d'intégration pilotées par le 'haut'. Et ceci tout particulièrement en ce qui concerne les minorités culturelles non-territorialisées. Ce constat est du reste cohérent par rapport aux caractéristiques structurelles de l'Etat suisse, notamment en tant

---

deux objectifs : par le fédéralisme, la stabilisation des relations entre communautés territoriales ; par la régulation des flux d'immigration, le contrôle et les modalités d'accès à la société suisse.

<sup>109</sup> Voir Ireland (1994) et Soysal (1994).

<sup>110</sup> Voir Altermatt et Kriesi (1995).

qu'Etat faible<sup>111</sup>. Il n'en demeure pas moins que, s'il est vrai que le système politique suisse a acquis une solide expérience dans la gestion des minorités territoriales, il demeure très réticent quand il s'agit de définir des politiques pour d'autres types de minorités<sup>112</sup>. Cela peut du reste paraître paradoxal : le système politique qui a su contrôler les tensions multiculturelles par un dosage institutionnel de quotas de représentation des minorités semble être incapable de déterminer des politiques publiques d'intégration ciblées en fonction des spécificités des groupes culturels. Dans un espace public et institutionnel fortement structuré par l'exigence de garantir la protection et la reconnaissance des minorités ethno-linguistiques, les revendications formulées en termes culturels ou identitaires par les membres d'autres minorités sont généralement taxées de non pertinentes parce que relevant de la sphère privée ou parce que contraires au principe de neutralité publique des institutions (ou de laïcité). Il existe donc une crainte – fortement répandue en Suisse (aussi bien au niveau des institutions que dans la société civile) – selon laquelle la politisation des enjeux identitaires et culturels de la part des minorités non-territoriales (et tout particulièrement d'origine immigrée) constitue une menace pour la stabilité et le fonctionnement du système politique et des équilibres culturels au sein de la société<sup>113</sup>. Ainsi, l'intérêt du cas suisse réside dans le fait que la capacité d'institutions politiques forgées pour gérer les rapports entre minorités territoriales à

<sup>111</sup> Badie et Birnbaum (1979).

<sup>112</sup> Par exemple, selon Linder (1994 : 35-36) “to integrate foreigners in the same way as the native minority groups of the past will be more difficult for Swiss society. It will take more effort than simple peaceful coexistence. Contrary to the past, it will mean the integration of non-European cultural patterns, values, religious beliefs and mentalities. Switzerland has less space and less uncommitted resources than larger countries have to devote to such a multicultural experiment”.

<sup>113</sup> En 1999, dans le rapport *L'intégration des migrantes et des migrants en Suisse* de la Commission fédérale des étrangers (CFE), on peut lire que “la Commission recommande de ne pas utiliser les notions d'assimilation et de multiculturalisme. [...] Le multiculturalisme cache, en outre, le risque incontournable d'une exclusion et d'une marginalisation systématiques” (p. 12). La même idée est contenue dans Windisch (2000 : 23-27).

proposer des solutions politiques appropriées face aux conflits de reconnaissance enclenchés par des minorités non-territoriales ne semble pas aller de soi. Certes, il est aisé de comprendre, par exemple, que pour la gestion politique de ce deuxième type de dynamiques multiculturelles, les institutions du fédéralisme et de la démocratie directe ne constituent pas une solution politique appropriée<sup>114</sup>. Mais ceci est-il suffisant pour expliquer la réticence par laquelle les autorités suisses interviennent dans la gestion du multiculturalisme ? A notre sens, les difficultés rencontrées par les institutions dans ce domaine peuvent être en partie interprétées comme découlant de leur succès dans la gestion du multiculturalisme originaire. En d'autres termes, c'est la force du référentiel dominant de gestion du multiculturalisme qui entraîne la difficulté des institutions politiques à s'adapter aux nouveaux enjeux du multiculturalisme helvétique<sup>115</sup>.

Ce qui est intéressant de remarquer c'est qu'en Suisse, par rapport aux minorités originaires, d'innombrables formes de reconnaissance collectives ont été institutionnalisées. Les quotas de représentation sont omniprésents, tant au niveau des procédures formelles qu'informelles<sup>116</sup>. Pensons par exemple aux différents critères d'élection des conseillers fédéraux (quotas religieux, territoriaux, etc.) ou encore à la double majorité (peuple et cantons) requise pour les modifications constitutionnelles. Pourtant, par rapport aux minorités non-territoriales, toute forme de reconnaissance publique collective est pratiquement absente au niveau des procédures institutionnelles formelles. Autrement dit, en Suisse la philosophie publique d'intégration<sup>117</sup> des différences culturelles non-territorialisées est fondamentalement axée sur vision volontariste et individualiste des candidat(e)s à l'intégration. D'un côté, et contrairement à d'autres états libéraux, elle se traduit par la prépondérance presque totale des droits individuels sur les droits

<sup>114</sup> Par ailleurs, c'est au travers des instruments de démocratie directe que les enjeux liés aux immigrations et à la politique d'asile ont été politisés. D'un point de vue théorique, voir Phillips (1995).

<sup>115</sup> Sur le concept de référentiel, voir Müller (1990).

<sup>116</sup> Je dois l'idée selon laquelle la Suisse est le 'pays de quotas' à Lea Sgier.

<sup>117</sup> Sur le concept de 'philosophie d'intégration' voir Favell (1998).

collectifs<sup>118</sup> ; de l'autre, elle implique une forte tendance à la privatisation des modalités, des ressources et des objectifs de l'intégration. Le bien public représenté par l'intégration est donc visé par des attitudes relevant de la sphère privée. C'est de cette manière que la question de l'intégration de l'étranger a généralement été abordée en Suisse. Contrairement à la politique de contrôle des flux migratoires (donc d'*accès* au territoire), le processus d'intégration des étrangers en Suisse n'a jamais été piloté 'par le haut'. Il a été fondamentalement dévolu aux étrangers eux-mêmes, avec le concours – subsidiarité oblige – des instances cantonales et communales.

Ce qu'il est important de remarquer c'est que la politisation constante de la présence des étrangers (immigrés et/ou requérants d'asile) est une des caractéristiques structurelles, de pair avec les enjeux de politique étrangère, de ce qu'on peut appeler la politique identitaire en Suisse. Les innombrables discussions concernant le fait de savoir si la 'barque est pleine', si le seuil de tolérance a été atteint, ou s'il est finalement possible d'intégrer les immigrés 'culturellement distants' peuvent être interprétées comme un mécanisme de renforcement et/ou de protection de l'identité suisse (qui est déjà, en soi, fragile)<sup>119</sup>. Ces débats ont directement influencé

<sup>118</sup> Pour une opérationnalisation empirique de droits individuels et collectifs en Suisse, voir Giugni et Passy (2002). Il est important de préciser que, étant donnée la complexité du modèle fédéraliste suisse (et en particulier l'étendue du principe de subsidiarité), il est réducteur de ne considérer que le niveau fédéral pour reconstituer la philosophie d'intégration des minorités culturelles incarnée et exprimée par les autorités helvétiques. En effet, si les autorités fédérales détiennent le pouvoir de régulation des flux migratoires (*immigration policy*), l'organisation fédéraliste (et notamment le principe de subsidiarité) implique que la gestion de la politique d'intégration (*immigrant policy*) s'opère au niveau communal et cantonal (Soysal, 1994). Au cours des années '90, la question de l'intégration des immigrés a émergé principalement au niveau local, et surtout dans les grandes villes (où elle a donné lieu à des débats souvent très politisés). La multiplication de *Leitbilder* dans plusieurs grandes villes de la Suisse alémanique en est le signe le plus voyant.

<sup>119</sup> A titre d'illustration, dans le rapport à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la pénétration étrangère du 29 juin 1967, le CF écrit que "[...] si la pénétration étrangère pose manifestement un problème à notre pays, ce n'est pas en soi parce qu'un grand nombre d'étrangers y séjournent. Au contraire, des

la définition et la mise en œuvre des politiques à l'égard des étrangers et des requérants d'asile <sup>120</sup>. Le modèle des trois cercles proposé par le Conseil fédéral en 1991 (et depuis modifié par un modèle basé sur deux cercles) illustre de manière claire l'importance que les caractéristiques culturelles des immigrés potentiels jouent dans la définition de la politique d'immigration. Dans le rapport suisse à l'altérité, l'étranger n'est plus tellement (comme dans les années '60 et '70) le ressortissant européen, mais plutôt celui qui provient d'une culture autre, éloignée, comme par exemple les musulmans. Les mécanismes principaux qui ont été employés par les autorités pour tenter de contrôler les tensions identitaires ont été ceux de la gestion des flux migratoires et des procédures d'accès à la citoyenneté. Par la gestion des flux, les autorités ont pu contrôler l'accès et la permanence des étrangers en Suisse; par les procédures d'obtention de la citoyenneté (la naturalisation), elles ont déterminé les standards culturels, économiques et sociaux de l'intégration. L'absence d'une politique

---

influences plus au moins positives ou négatives peuvent s'exercer en l'occurrence selon la provenance de ces étrangers et [...] de leur aptitude à s'assimiler. En d'autres termes : il faut distinguer entre étrangers dont la présence contribue fortement à aggraver la pénétration étrangère et ceux qui n'exercent plus guère ou plus du tout d'influence à cet égard". Plus récemment, dans une publication de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) de 1995, il est écrit que "si tout un chacun pouvait, en recourant à la contrainte et à des moyens arbitraires, obtenir, pour lui ou pour autrui, le droit de séjourner sur le territoire helvétique, la procédure d'asile, menée à grands frais, n'aurait plus de sens et, en peu de temps, toute vie communautaire paisible deviendrait pratiquement impossible en Suisse" (10-11). Dans le même registre, selon Hadorn, directeur suppléant de l'ODR en 1995, "ce n'est pas tant le nombre des requérants d'asile qui est à l'origine des problèmes, mais bien plutôt leur culture et leur couleur de peau différentes. Seule l'élaboration d'une loi qui définisse d'une manière claire et nette les droits et les obligations de même que les prétentions de cette catégorie de personnes peut dissiper ces inquiétudes" (dans *Asylon*, 1995, 1: 3). Pour une présentation des enjeux marquants de la politique d'asile en Suisse, voir Parini et Gianni (2002).

<sup>120</sup> Voir à ce sujet le rapport du projet Histoire de la politique d'immigration, d'intégration et d'asile en Suisse de 1945 à nos jours", PNR 39 (en cours d'évaluation pour publication).

d'intégration est un corollaire de la politique de gestion des flux. La non-intégration est en effet une condition cruciale pour que les travailleurs étrangers (jusqu'aux années '80) et les requérants d'asile (de nos jours) rentrent effectivement chez eux. La réticence des autorités helvétiques à admettre le regroupement familial ainsi que le statut de saisonnier corroborent l'idée que des formes de précarisation sociale et politique ont été 'entretenues' pour éviter la sédentarisation des immigrés. Pour celles et ceux qui restent en Suisse, une étape ultérieure est nécessaire pour réaliser pleinement leur trajectoire d'intégration. Il s'agit de la politique de naturalisation, qui est en Suisse est très restrictive<sup>121</sup> car fondée sur une vision assimilationniste du rapport à la différence<sup>122</sup>. La démarche assimilationniste inhérente au modèle d'incorporation suisse participe de la logique d'obliger les étrangers d'accomplir leur trajectoire d'intégration *avant* de pouvoir faire partie de la communauté nationale. L'octroi des droits de citoyenneté est donc le couronnement de l'aboutissement du processus d'intégration. Cette conception, qui a longtemps inspiré la philosophie d'intégration en Suisse, contribue à perpétuer les frontières symboliques entre ceux qui sont intégrés (les citoyens) et ceux qui ne le sont pas (les étrangers). C'est pour cette raison que la problématique de l'intégration en Suisse est presque exclusivement structurée autour de la question des immigrés<sup>123</sup>. Or, à notre sens, ce cadre cognitif empêche de voir et d'appréhender pleinement les implications politiques et normatives soulevées par d'autres dynamiques inhérentes au multiculturalisme suisse. Il s'agit des demandes de reconnaissance formulées par des groupes culturels ou identitaires qui transcendent la distinction entre les 'formellement intégrés' (les citoyens suisses) et les 'non formellement intégrés' (les étrangers résidents).

<sup>121</sup> Le taux de naturalisation annuel est de l'ordre de 1%.

<sup>122</sup> Voir Giugni et Passy (2002). Les particularités cantonales font que les conditions d'assimilation culturelle demandées aux individus désirant se naturaliser peuvent varier de manière substantielle. Le cas d'Emmen a contribué à rendre manifeste la différenciation des procédures de naturalisation au niveau cantonal et communal.

<sup>123</sup> Voir par exemple Windisch (2000).

L'exemple des musulmans est à ce titre particulièrement significatif. Premièrement parce qu'au cours des dernières années, la question de l'intégration des immigrés 'culturellement distants' a acquis une place de plus en plus importante dans le débat public et scientifique<sup>124</sup>. Deuxièmement, parce que la problématique de l'intégration des musulmans ne peut pas être appréhendée uniquement à la lumière de l'opposition entre 'suisses' et 'étrangers', donc comme un problème d'intégration au sens traditionnel 'd'acquisition de la citoyenneté'. Et ceci pour une raison très simple : les *leaders* des associations musulmanes – donc celles et ceux qui articulent auprès des autorités les demandes de reconnaissance – sont très généralement des citoyen(ne)s suisses. Ainsi, l'enjeu fondamental qui est soulevé par leurs revendications n'est pas tant celui des modalités d'accès à la citoyenneté (bien que, comme le cas d'Emmen l'a montré, cet aspect demeure important), mais plutôt celui de la redéfinition des conceptions imaginaires et formelles de la citoyenneté qui structurent la gestion politique de la différence culturelle. En d'autres termes, l'intérêt du cas des musulmans réside, à nos yeux, dans le fait qu'il implique un changement majeur dans la manière par laquelle l'intégration a été perçue et construite en Suisse : il ne s'agit plus d'une conception de l'intégration *par* la citoyenneté, mais des modalités susceptibles de renforcer l'intégration *au sein* de la communauté de citoyen(ne)s. C'est donc en termes de reconnaissance d'intégration que se pose la question des musulmans.

Depuis quelques années, on constate la sortie progressive de la communauté musulmane Suisse de son silence et de son invisibilité politique. De plus en plus, en effet, les associations musulmanes formulent – par des modalités très différentes - des demandes de reconnaissance de leur particularités culturelles aux autorités publiques<sup>125</sup>. Ces demandes émanent généralement de 'problèmes'

<sup>124</sup> Je suis d'accord avec Ossipow (1995 : 289) que "la pratique réelle ou supposée de l'Islam apparaît comme un des exemples flagrants de distance culturelle. La présence musulmane représente ainsi une figure extrême de l'altérité".

<sup>125</sup> Cette question concerne le statut accordé à cette communauté dans le cadre des institutions cantonales. Par exemple, au sein du système éducatif, au niveau

auxquels les musulmans (spécialement les croyants) sont confrontés lorsqu'il s'agit de vivre conformément aux préceptes (ou à une interprétation donnée de ces derniers) de l'Islam. Ainsi, différentes questions ont fait leur entrée dans le débat public (principalement au niveau cantonal), comme la problématique des cimetières et des modalités d'enterrement des défunts, le droit d'exprimer la foi musulmane par le port du foulard islamique<sup>126</sup>, la possibilité d'abattre les animaux selon le rite musulman, ou encore les demandes de reconnaissance des associations musulmanes en tant qu'organisations de droit public ou en tant qu'associations d'utilité publique, ceci au même titre que les principales églises chrétiennes ainsi que, dans certains cantons, des communautés juives. Le fait que, bien que désormais constituant la deuxième religion en Suisse, la minorité musulmane (composée par différentes communautés) n'a fait l'objet de pratiquement aucune forme de reconnaissance publique formelle soulève des interrogations importantes en ce qui concerne la nature intrinsèque de son processus d'intégration<sup>127</sup>, si par intégration on entend le fait que des individus puissent se considérer comme étant un membre à part entière de l'organisation sociale et politique dans laquelle il est inséré.

---

des subventions publiques, etc. Est-ce que les organisations musulmanes jouissent du statut d'utilité publique, comme par exemple les Eglises chrétiennes ? En mai 1997, la communauté juive de Berne et de Bienne est formellement reconnue : le rabbin sera donc payé par l'Etat, au même titre de pasteurs et de curés (Le Temps, 9/7/97). Avant Berne, trois cantons avaient déjà reconnu officiellement la communauté israélite, notamment Bâle-Ville, Saint-Gall et Fribourg. Les implications sont d'ordre économique, fiscal, d'accès aux locaux scolaires, aux aumôneries. La reconnaissance publique se fonde, en général, sur une appréciation de l'utilité et de l'importance sociale d'une communauté donnée.

<sup>126</sup> A notre connaissance, des 'affaires du foulards' se sont produites dans les cantons de Genève, Neuchâtel et Argovie. En juin 1999, le tribunal administratif de Neuchâtel a tranché en faveur d'une élève voilée et contre l'interdiction prononcée par la commission scolaire de la Chaux-de-Fonds de porter le foulards en classe. Ceci est du reste admis dans le canton de Genève.

<sup>127</sup> Selon Al Ashmawi (2001 : 30), " aucune modification des lois suisses n'a été faite eu égard à la présence musulmane dans le pays".

De manière générale, les conflits de reconnaissance opposant les leaders des associations musulmanes et les autorités cantonales et communales portent principalement sur les possibilités légales qui sont offertes aux musulmans de vivre conformément à leurs pratiques et traditions. En d'autres termes, les enjeux qui opposent les musulmans aux autorités sont principalement formulés en termes de droits. Mais il serait faux de considérer que les revendications des musulmans visent principalement l'octroi de droits différenciés, donc une pleine reconnaissance publique de leurs pratiques et valeurs culturelles. Les conflits qui opposent les musulmans aux autorités portent plus sur *l'interprétation* des droits *existants* que sur la proposition de *nouveaux* droits. En effet, la plupart des demandes adressées par les musulmans aux autorités ne portent pas sur la reconnaissance substantielle et institutionnelle de la culture musulmane, ce qui impliquerait que les musulmans demanderaient des droits culturels susceptibles de la préserver, de la valoriser et de la reproduire<sup>128</sup>. Ce n'est pas tellement le contenu formel des droits qui est objet de conflit, mais plutôt les interprétations que les autorités ont de ces derniers. Ainsi, le conflit porte en large partie sur l'adaptation et l'interprétation des lois suisses dans un sens qui permette de trouver des solutions acceptables aux revendications articulées par les membres des associations musulmanes. Plus spécifiquement, la querelle porte essentiellement sur les droits civils, et donc sur les limites aux libertés civiles posées par les autorités suisses. Comme il a été démontré par le cas des noirs américains, en termes de politique de la reconnaissance, la lutte autour des droits civils n'est de loin pas anodine. En effet, le fait que l'interprétation de droits se voulant de nature universaliste soit modifiée par la prise en considération de la culture d'une partie des sujets de droits entraîne une forme de reconnaissance de la différence, même s'il s'agit une forme de reconnaissance minimale. Si on considère cette vision 'minimaliste' de la reconnaissance publique des différences culturelles, alors il apparaît que les conflits qui opposent les groupes musulmans aux

<sup>128</sup> Cette conception de la politique de la reconnaissance émane principalement de Taylor (1994). Pour une critique, voir Gianni (2002a).

autorités suisses peuvent rentrer dans la catégorie des conflits de reconnaissance<sup>129</sup>. En d'autres termes, ils portent sur les modalités par lesquelles l'Etat prend en compte (ou refuse de prendre en compte) les caractéristiques culturelles des groupes.

La position de fermeture, adoptée par différentes autorités cantonales à l'égard des demandes de reconnaissance avancées par les musulmans, montre que les autorités suisses ont de la peine à se positionner par rapport aux enjeux posés par les nouvelles formes de multiculturalisme<sup>130</sup>. La force des cadres cognitifs, formels et symboliques qui ont caractérisé la gestion du multiculturalisme originaire de la Suisse et la problématique de l'accès des étrangers à la citoyenneté, joue un rôle prépondérant dans la difficulté montrée par les autorités à explorer de nouvelles manières d'aborder les enjeux posés par les minorités non-territorialisées. Traduite dans des pratiques institutionnelles concrètes, la construction formelle et symbolique de la citoyenneté suisse pose des limites importantes aux demandes de reconnaissance formulées par ces minorités. En quelque sorte, la gestion politique des différences culturelles en Suisse est opérée de manière plutôt défensive, donc sur la base d'une attitude plus vouée à reproduire les contenus des conceptions de l'intégration et de la citoyenneté que vouée à les adapter face aux enjeux posés par les nouvelles dynamiques identitaires.

### **Eléments conclusifs : reconnaissance et démocratie**

Cet exemple montre que, au-delà des querelles théoriques, il est certain que les deux enjeux de la reconnaissance discutés plus haut ainsi que les positions normatives susceptibles de leur apporter des réponses constituent des aspects qu'il est nécessaire d'aborder pour définir et traduire politiquement un modèle de démocratie multiculturelle effective et équitable. En effet, la problématique de la reconnaissance est intimement liée à celle de la démocratie. Ronald Beiner pose en ce sens la bonne question : *“what draws a*

<sup>129</sup> Pour un développement de ce concept, voir Gianni (2003).

<sup>130</sup> Pour une présentation du cas genevois, voir Gianni(2002).

*body of citizens together into a coherent and stably organized political community, and keeps that allegiance durable”* <sup>131</sup>. Pour les tenants de la politique de la reconnaissance, dans les sociétés marquées par des conflits multiculturels, cette allégeance ne peut pas être obtenue en évacuant la problématique des différences culturelles du débat public ou de l’ordre juridique. Autrement dit, la position libérale, selon laquelle les identités culturelles constituent une menace pour la stabilité et l’universalité des institutions démocratiques, n’est pas en mesure de fonder une telle allégeance envers les valeurs et les institutions démocratiques. Certes, cette conception de la gestion du multiculturalisme est séduisante, mais se heurte à des problèmes de taille, ce qui rend la distinction entre sphère publique et sphère privée est de moins en moins pertinente d’un point de vue analytique et normatif. D’innombrables recherches empiriques et théoriques ont montré que l’imbrication entre le public et le privé est bien plus complexe que ce que la théorie normative est prête à admettre, et que le fait de reléguer la culture dans le privé peut entraîner et reproduire des phénomènes de marginalisation et d’exclusion des catégories sociales déjà fragiles (le cas des femmes a été en ce sens emblématique)<sup>132</sup>. Reléguées dans la sphère privée, ces trajectoires de marginalisation ou de stigmatisation sociale ont des répercussions importantes sur l’effectivité de la jouissance des ressources de citoyenneté de la part des individus qu’en sont affectés. Ce type de repli dans le privé est incompatible avec un projet de démocratie délibérative ou participative.

Mais il y a une autre raison, plus fondamentale, de remettre en cause le corollaire du principe de séparation entre sphère privée et sphère publique, notamment le principe de neutralité de l’État à l’égard de toute religion ou autre doctrine morale compréhensive<sup>133</sup> - ou de ce qu’en France on appelle laïcité. Il s’agit du fait que, d’un point de vue sociologique, aucun système politique n’est et ne peut être totalement neutre par rapport à des valeurs morales ou

<sup>131</sup> Beiner (1995: 1)

<sup>132</sup> Voir Okin (1989) et Pateman (1989).

<sup>133</sup> Pour une illustration de la conception ‘neutraliste’ du libéralisme, voir Rawls (1993).

culturelles. Par exemple, en perpétuant par le système d'éducation une langue et un certain type de vision de la société ; en codifiant légalement des jours collectifs de congé sur la base (le plus souvent) de festivités religieuses ; ou en adoptant des lois sur des enjeux très connotés d'un point de vue moral (tels qu'avortement, mariage, euthanasie, etc.), l'Etat ne peut pas agir de manière neutre. Inévitablement, ses actes, règles et décisions sont inspirés des valeurs culturelles et morales caractéristiques d'une société particulière. En soi, il n'y a rien de surprenant ni de dérangeant en ceci. Le problème politique et moral à l'égard des immigrés surgit quand, au nom d'une prétendue égalité de traitement, le principe de neutralité est avancé pour systématiquement rejeter toute forme de reconnaissance de leurs revendications identitaires tandis que les membres de la majorité culturelle continuent de jouir d'une neutralité publique taillé sur leurs exigences et valeurs. A notre sens, une telle situation remet en cause le principe d'égalité qui fonde l'idéal démocratique, ce qui implique l'exigence d'introduire – dans certains cas – des formes de traitement différencié afin de tenter de rétablir l'effectivité de l'égalité d'opportunité et de la liberté pour les différents membres de groupes culturels. En ce sens, le fait de donner aux communautés d'immigrés la possibilité de bénéficier de certaines formes de protection publique afin que les individus puissent préserver une partie de leurs traditions culturelles constitue un choix politique qui participerait du projet d'élargir la conception démocratique de la liberté et de l'égalité<sup>134</sup>.

En termes normatifs, le défi du multiculturalisme par rapport aux démocraties libérales porte sur les modalités institutionnelles aptes à réaliser les principes de liberté et d'égalité pour tous dans un contexte marqué par des tensions culturelles. L'étude des implications théoriques et politiques que le multiculturalisme entraîne sur la citoyenneté représente une étape nécessaire pour pouvoir imaginer des modalités alternatives de gestion politique des différences culturelles. Au fond, ce qui est en jeu c'est la légitimité des institutions démocratiques et représentatives. La démocratie représentative est bâtie sur l'idée que tout citoyen et toute citoyenne

<sup>134</sup> Voir Kymlicka (1995).

disposent des mêmes droits et possibilités d'être politiquement entendus et représentés, donc de participer à la détermination des valeurs collectives qui devraient être politiquement réalisées. Or, nous avons de bonnes raisons de croire que, en partie à cause de la différence culturelle des immigrés et de leur manque de reconnaissance, cet idéal normatif est loin d'être réalisé empiriquement, ce qui soulève le problème du caractère égalitaire de la citoyenneté. Dans cette optique, le multiculturalisme est un 'révélateur' parmi d'autres du désarroi qui caractérise les institutions représentatives<sup>135</sup>. Une partie de ce désarroi réside dans le fait que la citoyenneté libérale, telle que couramment comprise, ne paraît plus suffisante pour pouvoir assurer une intégration politique effective au sein de sociétés culturellement divisées. La gestion du multiculturalisme implique une refonte des modalités censées réaliser les principes normatifs sous-tendant les régimes démocratiques. Sur ce constat, bon nombre d'auteurs semble être d'accord<sup>136</sup>. Néanmoins, d'un point de vue théorique, la détermination des principes et des modalités politiques susceptibles de fonder cette démocratie multiculturelle est loin d'avoir aboutie. L'exigence d'imagination théorique semble être d'autant plus nécessaire que les théories contemporaines de la démocratie et de la citoyenneté paraissent inadaptées, lorsqu'il s'agit de fonder d'un point de vue normatif des pratiques institutionnelles durables (et légitimes), destinées à réguler les dynamiques sociales et politiques inhérentes au multiculturalisme. Concevoir un modèle de démocratie multiculturelle consiste à réfléchir aux modalités théoriques et politiques permettant de repérer un principe politique unitaire dans le cadre d'une réalité sociale complexe, hétérogène. Autrement dit, il s'agit de concevoir des modalités aptes à concilier l'hétérogénéité sociale avec les exigences de l'idéal démocratique. Autrement dit, il s'agit de concilier le principe politique unitaire représenté par la citoyenneté avec des formes de reconnaissance institutionnelles des différences culturelles susceptibles de rendre

<sup>135</sup> Zolo (1992).

<sup>136</sup> Pour Parekh (1994 :199), " no discussion of the definition and measurement of democracy today can be satisfactory unless it is grounded in and informed by a full appreciation of the inescapable reality of cultural pluralism ".

effective la réalisation de l'égalité démocratique. Ces deux dimensions constituent la colonne vertébrale de ce que, dans des travaux précédents, nous avons appelé citoyenneté *différenciée*. L'idée centrale – que nous ne pourrions qu'esquisser ici – est que la reconnaissance de la spécificité identitaire des groupes culturels n'implique pas nécessairement une rupture avec les principes universels sous-tendant le libéralisme. Au contraire, c'est précisément en vertu des principes universels d'égalité des chances et de liberté que la reconnaissance publique des identités culturelles peut être défendue d'un point de vue normatif. En d'autres termes, telle que nous la prônons ici, l'idée d'une citoyenneté *différenciée* ne vise pas le dépassement de l'universalisme libéral, mais plutôt une autre manière de le traduire politiquement. A notre sens, la reconnaissance de *certaines* différences culturelles permet d'atteindre une meilleure approximation des idéaux libéraux de liberté et d'égalité, car elle fournit aux membres des groupes culturels les ressources nécessaires pour envisager une véritable intégration dans l'espace démocratique. En d'autres termes, les membres de groupes qui sont désavantagés dans le système politique en vertu de leur différence culturelle (qu'elle soit réelle ou présumée) devraient bénéficier de la reconnaissance publique de leur situation afin qu'ils aient une meilleure possibilité de participer en tant qu'égaux à la délibération politique.

## Bibliographie

AL ASHMAWI, Fawzia (2001). *La condition des musulmans en Suisse*. Genève : Cera Editions.

ANDERSON, Benedict (1982). *Imagined Communities*. London : Verso.

ALTERMATT, Urs.& KRIESI, Hanspeter. (1995). *Rechtsextremismus in der Schweiz. Organisationen und Radikalisierung in den 1980er und 1990er Jahren*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.

BADIE, Bertrand et BIRNBAUM, Pierre. (1979). *Sociologie de l'État*. Paris: Grasset.

BARRY, Brian (2000). *Culture & Equality*. Cambridge: Polity Press.

BARRY, Brian et GOODIN, Robert (eds) (1992). *Free Movement*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

BASSET, Jean-Claude (1999). "Aux sources de l'anti-islamisme en Suisse", *Tangram*, 7 : 24-28.

BEINER, Ronald (ed.) (1995). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press.

BRUBAKER, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

BRUBAKER, Rogers (2000). "The return of assimilation ? Changing perspectives on immigration and its sequels in France,

Germany, and the United States”, *Ethnic and Racial Studies*, 24, 4, 2001, 531-548.

BURKHALTER, Sarah (1999). *La question du cimetière musulman en Suisse*. Genève : Cera Editions.

CALHOUN, Craig (1995). *Critical Social Theory*. Cambridge (Mass.): Blackwell.

CARENS, Joseph (1987). “Aliens and Citizens: The Case for Open Borders”, *Review of Politics*, 49, 3: 251-273.

CARENS, Joseph et WILLIAMS, Melissa (1996). “Muslim Minorities in Liberal Democracies: The Politics of Misrecognition”, in Bauböck, Reiner et al. (eds). *The Challenge of Diversity*. Aldershot : Avebury, 157-186.

CENTLIVRES, Pierre et al. (1991), *Une seconde nature. Pluralisme, naturalisation et identité en Suisse romande et au Tessin*. Lausanne: L'Age d'Homme.

CONNOLLY, William (1995). *The Ethos of Pluralization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

CONNOLLY, William (1991). *Identity \ Difference. Democratic Negotiations of Political Paradox*. Ithaca: Cornell University Press.

DAHL, Robert (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

DEUTSCH, Karl (1976). *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*. Bern : Haupt.

FAVELL, Adrian (1998). *Philosophies of Integration*. London : MacMillan.

FLAX, Jane (1995). "Race/Gender and the Ethics of Difference", *Political Theory*, 23, 3: 500-510.

GALEOTTI, Anna-Elisabetta (1993). "Citizenship and Equality. The Place for Toleration", *Political Theory* 21, 4: 585-605.

GIANNI, Matteo (2003). *Multiculturalisme et intégration politique: la citoyenneté entre reconnaissance de la différence et reconnaissance de l'égalité*. Paris. L'Harmattan, à paraître.

GIANNI, Matteo (2002). "L'intégration comme enjeu culturel à Genève : le cas de la minorité musulmane", PNR 39.

GIANNI, Matteo (2002a). "Multiculturalism : Political, not Metaphysical", papier présenté dans le cadre du *Toronto Chapter of The Conference for the Study of Political Thought*, Université de Toronto, décembre 2002.

GIBSON, Rachel (2002). *The growth of anti-immigration parties in Western Europe*. Lewiston : Edwin Mellen Press.

GITLIN, (1995). *The Twilight of Common Dreams*. New York: Metropolitan Books.

GIUGNI, Marco et PASSY, Florence (2002). *Droits, participation et exclusion : la gestion politique de la différence ethnique*, Genève, Département de Science politique, papier non publié.

GUTMANN, Amy (1993). "The Challenge of Multiculturalism in Political Ethics", *Philosophy & Public Affairs* 22, 3: 171-206.

HABERMAS, Jürgen (1994). "Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State", in Taylor, C. (edited by Amy Gutmann). *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, 107-148.

HAMMAR, Thomas (1985). *European Immigration Policy : a comparative study*. Cambridge: Cambridge University Press.

HAUG, Werner (1995). *La Suisse: Terre d'immigration, société multiculturelle*. Berne: Office fédéral de statistique.

HONNETH, Axel (1995). *The Struggle for Recognition*. Cambridge : Polity Press.

HUNTINGTON, Samuel (1993). "The Clash of Civilizations ? ", *Foreign Affairs*, 72, 3: 22-49.

IRELAND, Patrick (1994). *The Policy Challenge of Ethnic Diversity*. Cambridge : Harvard University Press.

JOPPKE, Christian (1996) "Multiculturalism and immigration: A comparison of the United States, Germany, and Great Britain ", *Theory and Society*, 25, 4: 449-500.

KNÜSEL, René. (1994). *Plurilinguisme et enjeux politiques*. Lausanne : Payot.

KHOSROKHAVAR, Farhad (1996). "L'universel abstrait, le politique et la construction de l'islamisme comme forme d'altérité ", in Wiewiorka, M. (ed). *Op. cit.*, 113-151.

KRIESI, Hanspeter (1999). „Introduction: State Formation and Nation-Building in the Swiss Case“, in KRIESI, H et al. (eds) *Nation and National Identity*. Chur/Zürich: Verlag Ruediger, 13-28.

KRIESI, H., WERNLI, B., SCIARINI, P. et GIANNI, M. (1996). *Le clivage linguistique : problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berne : Office fédéral de la statistique.

KYMLICKA, Will (1991). *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Clarendon Press.

KYMLICKA, Will (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University.

KYMLICKA, Will (ed) (1995a). *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press.

KYMLICKA, Will et Norman, Wayne (1994). "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", *Ethics* 104, 2: 352-381.

LECA, Jean (1996). "La démocratie à l'épreuve des pluralismes", *Revue Française de Science Politique*, 46, 2: 225-279.

LECA, Jean (1991). "La citoyenneté entre la nation et la société civile", in Colas, D., Emeri C. et Zylberberg, J. (eds). *Citoyenneté et nationalité: perspectives en France et au Québec*. Paris: PUF, 479-505.

LEVY, Jacob (1997). "Classifying Cultural Rights", in Shapiro, I. et Kymlicka, W. (eds). *Ethnicity and Group Rights. Nomos XXXIX*. New York: New York University Press., 22-66.

LIJPHART, Arend (1977). *Democracy in plural societies : a comparative exploration*. New Haven: Yale University Press.

LINDER, Wolf (1994). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London: MacMillan.

LUKES, Steven (1996). "Humiliation and the Politics of Identity", *Social Research*, 64, 1: 36-51.

LUKES, Steven (1995). *Toleration and the Realities of Symbolic Politics*. Papier présenté dans le cadre du colloque "On Toleration" organisé par l'UNESCO, Siène, Avril 1995.

MELUCCI, Alberto (1996). *Challenging Codes*. Cambridge: Cambridge University Press.

METHA, Uday (1990). "Liberal Strategies of Exclusion", *Politics & Society*, 18, 4: 427-454.

MINOW, Martha (1990). *Making all the Difference*. Ithaca: Cornell University Press.

MOUFFE, Chantale (1994). *Le politique et ses enjeux*. Paris: La Découverte.

MÜLLER, Pierre (1990). *Les politiques publiques*. Paris : PUF.

OKIN, Susan (1989). *Justice, Gender, and the Family*. New York: Basic Books.

OSSIPOW, Laurence (1995). "Relations interculturelles et Etats-Nations: l'exemple de la Suisse", in Honnegger, Claudia et al. (dir), *Sociétés en constructions: identités, conflits, différences*, Zürich: Seismo, pp. 289-299.

PAREKH, Bhikhu (2000). *Rethinking Multiculturalism*. London : MacMillan.

PAREKH, Bhikhu (1994). "Cultural Diversity and Liberal Democracy", in Beetham, D. (ed). *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage, 199-221.

PATEMAN, Carole (1988). *The Sexual Contract*. Cambridge: Polity Press.

PHILLIPS, Anne (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.

PIZZORNO, Alessandro (1993). *Le radici della politica assoluta*. Milano: Feltrinelli.

PARINI, Lorena et GIANNI, Matteo (2002). “La politique d’asile de 1950 à nos jours”. Rapport pour le PNR 39, non publié.

RAWLS, John (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

RAZ, Joseph (1994). “Multiculturalism”, *Dissent*, winter: 67-79.

RICKARD, Maurice (1994). “Liberalism, multiculturalism, and minority protection”, *Social Theory and Practice*, 20, 2: 143-170.

SARTORI, Giovanni (2000). *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei*. Milano : Rizzoli.

SCHLESINGER, Arthur (1992). *The Disuniting of America*. New York: Norton.

SCHNAPPER, Dominique (1991). *La France de l’intégration*. Paris : Gallimard.

SCRUTON, Roger (1990). “In Defense of The Nation”, in *The Philosopher On Dover Beach*. Manchester: Carcanet, 299-337.

SOYSAL, Jasemyn (1994). *The Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.

TAMIR, Yael (1993). *Liberal Nationalism*. Princeton : Princeton University Press.

TAYLOR, Charles et al. (1994) (edited by Amy Gutmann). *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.

TOURAINE, Alain (1997). *Pourrons-nous vivre ensemble ?*. Paris: Fayard.

WALZER, Michael (1994). "Multiculturalism and Individualism", *Dissent*, spring: 185-191.

WIEVIORKA, Michel (ed) (1996). *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*. Paris: La Découverte.

WINDISCH, Uli (2000). *Immigration. Quelle intégration ? Quels droits politiques ?*. Lausanne: L'Age d'Homme.

YOUNG, Iris Marion (1989). "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", *Ethics*, 99: 250-274.

YOUNG, Iris Marion (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

YOUNG, Iris Marion (1997). "Unruly Categories : A Critique of Nancy Fraser's Dual Systems Theory", *New Left Review*, 222: 147-160.

ZINCONI, Giovanna (1989). "Due vie alla cittadinanza: il modello societario e il modello statalista", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 19, 2: 223-265.

ZINCONI, Giovanna (1992). *Da sudditi a cittadini*. Bologna: Il Mulino.

ZOLO, Danilo (1992). *Il principato democratico*. Milano: Feltrinelli.

## Les débats sur l'immigration : compte-rendu des travaux des ateliers et synthèse<sup>137</sup>

Silvio Guindani

Lors du Module interdisciplinaire de l'IEUG, en parallèle avec les conférences, quatre ateliers de travail ont été organisés dont les thèmes étaient les suivants<sup>138</sup>:

- Le processus d'eupéanisation des politiques migratoires et le partage des compétences entre l'UE et les Etats Membres.
- Visions – intégrations de l'Autre.
- Les faits divers de l'immigration : sécurité, xénophobie, opinion publique.
- La Suisse, l'Europe et les politiques migratoires.

Par ailleurs, les semaines précédant le Module, les participants<sup>139</sup> aux ateliers ont suivi quatre séances préparatoires (une par atelier). Ces réunions ont été organisées, dans le cadre du Colloque de diplôme de l'Institut européen, sur la base des quatre thèmes retenus. Le but de ces séances préparatoires a été de délimiter quelque peu la thématique choisie, de formuler une série de questions et d'émettre des hypothèses en vue de la réalisation des travaux des ateliers. Nombreuses études traitant les questions

<sup>137</sup> Ce texte doit beaucoup à la collaboration des étudiants qui ont participé au Module. Nous tenons à remercier particulièrement Mme Cristina TANGO et M. Roman BOLLIGER (Atelier I), M. Olivier EJDERYAN (Atelier II), Mme Anne MARRILLET (Atelier III), Mme Chiara BARBERIS (Atelier IV).

<sup>138</sup> Voir aussi le programme du Module, annexe III.

<sup>139</sup> Une dizaine d'étudiants par groupe (voir la liste des participants, annexe II).

d'immigration et l'Europe ont été mises à disposition des différents groupes<sup>140</sup>.

Bien évidemment, les travaux des ateliers n'ont pas permis de développer toutes les questions posées pendant les séances préparatoires. Le thème général proposé aux participants était vaste et complexe, les problématiques soulevées par les groupes étaient nombreuses et pas toujours systématisées, le temps mis à leur disposition bien limité. Néanmoins, nous pouvons affirmer que, malgré les difficultés évoqués, les travaux des ateliers ont abouti à des discussions intéressantes et ils ont surtout permis de *créer une dynamique interactive* entre étudiants, animateurs des groupes et enseignants de l'Institut.

Dans l'esprit que nous venons d'exposer, le présent travail ne prétend pas à la "vérité" scientifique. *Sa valeur réside dans l'échange*. Il vise donc à rapporter l'effort collectif effectué<sup>141</sup> qui a permis de se sensibiliser à la thématique de l'immigration en Europe. Le rapporteur et les étudiants qui ont collaboré à cette entreprise souhaitent simplement exposer la richesse des débats et de l'interactivité pédagogique. Pour ce faire, dans les sections suivantes, nous procédons comme suit : dans un premier temps, nous résumons le travail des séances préparatoires aux ateliers ; puis, nous faisons part des discussions et réflexions échangées dans les ateliers ; enfin, nous construisons une brève synthèse des débats pour l'ensemble des travaux des groupes.

### **Atelier No I : le processus d'eupéanisation des politiques migratoires et le partage des compétences entre l'UE et les Etats Membres**

#### *La séance préparatoire*

<sup>140</sup> Voir, à ce propos, la liste des contributions lues par les participants selon l'Atelier, annexe I.

<sup>141</sup> Les résultats des travaux des ateliers reposent sur des notes prises par les étudiants au sein de leur groupe. Ces éléments n'étaient pas toujours exhaustives et leur richesse pouvait varier d'un thème à l'autre et d'un groupe à l'autre.

Pendant la séance préparatoire de cet Atelier, trois axes de questionnements ont été sélectionnés et discutés par les participants.

#### A) Politique d'immigration de l'Union, politiques migratoires nationales

Tout d'abord, il s'agissait d'examiner quels sont (ou doivent être) les éléments et les composants d'une politique d'immigration européenne commune : le contrôle du flux migratoire et des frontières extérieures, le thème de la sécurité, une base informatisée commune pour les polices, la politique des visas, la politique d'examen des requérants d'asile, la péréquation des coûts et la "répartition du fardeau" entre pays, ... Par ailleurs, il fallait aussi s'interroger sur la philosophie de "l'immigration-zéro" qui préside la majorité des pratiques actuelles : est-elle adaptée aux réalités et est-elle efficace ?

Une autre question fondamentale concernait le passage, pour la politique migratoire, du Troisième vers le Premier Pilier. En ce sens, il a été proposé de prendre en considération les différentes structures institutionnelles nationales déjà en place, les traditions "d'ouverture ou de fermeture" du pays, les liens particuliers avec certains pays tiers (anciennes colonies). En définitive, la question de base a été la suivante : y aura-t-il un mélange entre politiques nationales (débochant à une simple harmonisation) ou assisterons-nous à une véritable européanisation des politiques migratoires ?

Enfin, en liaison avec ce débat sur la communautarisation, se posait la problématique des prérogatives étatiques, de la structure étatique (centralisée ou fédérale), de la politique sur l'acquisition de nationalité (droit du sang ou du sol) et de la thématique de la souveraineté (partagée ou exclusive). Puis, le groupe s'interrogeait sur les inconvénients majeurs pour les Etats nationaux dans ce domaine de plus en plus difficile à gérer mais aussi sur les gains à espérer. Il fallait également évaluer les effets sur les institutions de l'UE.

## B) Droits des étrangers et des réfugiés

Il était surtout question d'apprécier les différents modèles en place ainsi que les facteurs qui influent d'une manière substantielle sur la situation actuelle des droits des étrangers, des migrants et des réfugiés au sein de l'Union et des pays membres. Les étudiants ont avancé plusieurs interrogations importantes pour la discussion : Quel modèle national permettrait la meilleure protection possible pour les étrangers déjà installés ? Faut-il chercher ce modèle, dans l'UE (France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas) ou en dehors (USA, Canada, Australie) ? Serait-il nécessaire de porter le thème de l'immigration sur l'espace public ou faudrait-il laisser sa gestion entre les mains des spécialistes, des experts, des commissions ? Les normes internationales ou européennes influencent-elles d'une manière substantielle les droits des immigrés ? Les associations de défense des étrangers et les ONG spécialisées dans ce domaine, jouent-elles un rôle significatif de pression ?

Une autre problématique essentielle concernait la politique d'asile : ce droit est-il appliqué d'une manière correcte dans les pays de l'UE ? L'UE serait-elle capable de changer le droit " mou " actuel (tributaire des Etats) mais aussi générer un nouveau droit d'asile adapté aux réalités d'aujourd'hui ?

## C) Quelles applications pour les Pays de l'Europe Centrale et orientale (PECO) ?

Tout en étant conscient que l'essentiel du flux migratoire vient du Sud (selon une conjonction des facteurs " pull " et " push "), le groupe a centré ici l'attention à la problématique de la migration telle qu'elle se présente à l'Est. Dans cette perspective, deux questions sont parues importantes :

- L'application du droit d'asile dans les PECO, selon les vœux de l'UE, n'est-elle pas une sorte de filtre pour protéger l'UE et une possibilité pour se décharger du fardeau ?
- La demande de reprendre l'acquis communautaire n'est-elle pas hypocrite et anti-pédagogique chez les partenaires de l'Est

européen, le moment où les pays membres s'octroient des "opting-out" et des applications différenciées ?

### *L'atelier*

Le groupe a analysé la problématique des politiques migratoires à partir de deux volets principaux.

#### Les éléments d'une politique migratoire

Il est important de souligner que les relations externes de l'Union Européenne avec les pays d'émigration sont nombreuses et que la politique d'immigration se révèle précisément un élément majeur de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne (deuxième pilier des compétences de l'UE). D'autre part, la politique d'immigration est aussi étroitement liée à la coopération intergouvernementale entre les Etats membres en matière de coopération policière et judiciaire (troisième pilier). Nous pouvons ainsi affirmer qu'il existe des liens étroits entre, d'un côté, la politique d'immigration et de l'autre, le deuxième et le troisième pilier de l'UE.

En ce qui concerne les *migrations intra-communautaires*, le groupe observe l'existence d'un certain décalage entre une très grande libéralisation juridique (libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes) et une moindre mobilité réelle des personnes, due essentiellement à une grande rigidité du marché. L'exemple suivant a été donné : l'employeur d'un pays n'a pas d'intérêt de faire venir une main d'œuvre des autres Etats de l'UE étant donné l'égalité des droits entre citoyens européens. En outre, des discriminations subsistent : le droit d'établissement, par exemple, est accordé à condition d'avoir un travail sur place ; les non-nationaux n'accèdent pas à de postes clés de l'administration ou à d'autres postes qui mettraient la "souveraineté" nationale en jeu.

Pour ce qui est des *pays en voie d'adhésion*, en particulier les pays de l'Est européen (Pologne, Hongrie, République tchèque,

Slovaquie, Lituanie, Lettonie, Estonie et Slovénie), il a été constaté la mise en place des mesures encourageantes comme l'abrogation des visas d'entrée ainsi que l'établissement d'un cadre légal de discrimination favorable. A mentionner aussi le fait que l' "European Agreements" facilite l'immigration pour ce qui concerne les travailleurs saisonniers et les personnes qualifiées. Dans la réalité, une grande migration venant de l'Est n'a jamais été envisagée : existence des périodes transitoires (7 ans), clauses de sauvegarde plus rigides qui limitent la libéralisation, décalage entre les exigences politiques et les besoins économiques et sociaux.

Les participants ont subdivisé *les pays non susceptibles à une adhésion rapide* en trois catégories : les Balkans, la Turquie et les ex-républiques de l'URSS. Du point de vue juridique la situation n'est pas uniforme, dans le sens que certains pays ont encore besoin de visas, d'autres pas. Il existe cependant une discrimination quant aux barrières physiques (entrée dans le territoire). On n'assiste donc pas à une véritable libéralisation vis-à-vis de ces pays, ce qui engendre un phénomène d'immigration clandestine.

Il est aussi certain que les Etats membres décident eux-mêmes, dans une large mesure, quel type d'immigration veulent et combien d'immigrants peuvent accepter chez eux. Le nombre d'immigrants dans un pays correspond dans la plupart des cas aux besoins du marché du travail du pays concerné et ce constat est aussi partiellement valable pour les immigrants clandestins. Bien que plus nombreux, les immigrants sont en principe mieux acceptés que les requérants d'asile. Cela dit, les Etats européens sont liés par des conventions internationales et ne peuvent pas simplement refuser l'entrée aux requérants d'asile.

#### La politique migratoire commune

Il est reconnu que des règles communes en matière d'immigration et de contrôle des frontières extérieures produiraient plus de clarté, plus de transparence, une meilleure efficacité, de moindres coûts pour chaque Etat membre, mais aussi un avantage indéniable pour les institutions communautaires et le processus

d'intégration. Toutefois, comment expliquer l'extrême faiblesse d'une *politique migratoire commune* ? Les raisons suivantes ont été avancées au cours de la discussion entre étudiants :

- Le souci de garder les prérogatives nationales et la souveraineté du pays ainsi que les réticences de la société civile ;
- Les positions géopolitiques différentes ainsi que les divers liens culturels ou historiques des Etats membres influencent le cours des politiques migratoires ;
- La peur que les grands pays membres de l'UE tendent à imposer leurs politiques migratoires ;
- La crainte que la différence des politiques entre les Etats membres pourrait amener à une très grande complexité de la politique migratoire commune et en définitive à une inefficacité de celle-ci ;
- Les nuances entre les différents Etats membres à l'égard à la notion de nationalité et de citoyenneté.

Si l'on veut établir un *bilan entre obstacles et réalisations* en matière de politique d'immigration, il est possible de mentionner, en ce qui concerne les *réalisations*, la mise en place de l'eupéanisation des conditions d'entrée, l'harmonisation des visas, l'acquis de Schengen et Dublin ainsi qu'une certaine communautarisation... En effet, le Traité d'Amsterdam transfère du IIIe au Ier pilier les contrôles frontaliers, le droit d'asile, la coopération judiciaire en matière civile.

En ce qui concerne les *obstacles* il est à constater que les réticences de la société civile vis-à-vis des politiques migratoires conduisent à une non-eupéanisation de tout ce qui relève des conditions de séjour (diversité des titres de séjour entre les Etats membres). A relever aussi les interprétations différentes de la Convention de Genève qui laisse à chaque Etat membre le soin de mettre en place la procédure qui permettra de reconnaître la qualité de réfugié. Enfin, il a été fait mention de la diversité des régimes territoriaux et humanitaires hors la Convention de Genève.

Pour conclure, le groupe affirme qu'en définitive il n'y a pas de politique migratoire commune, ni des véritables politiques nationales ; *la situation actuelle est celle d'une politique*

*harmonisée plutôt que communautarisée.* Les textes officiels sont contraignants et respectent les pouvoirs des Etats membres en laissant une grande liberté aux jurisprudences nationales. Les Etats semblent coordonner leurs politiques migratoires sans céder leur souveraineté. Il a été souligné le fait que chaque Etat a ses intérêts particuliers en fonction de sa situation géopolitique, de sa spécificité historique et culturelle, de sa tradition politique, de sa politique d'acquisition de la nationalité. Par ailleurs, les participants n'ont pas pu s'empêcher de s'interroger sur le manque de volonté politique des Etats concernés.

## **Atelier No II : Visions et intégrations de l'Autre**

### *La séance préparatoire*

Au sein de cet Atelier, trois axes de questionnements ont été privilégiés par les étudiants.

#### A) Education et socialisation

Il s'est agi de savoir quel est le rôle de l'éducation et de la socialisation (dans la famille, à l'école, au travail, à l'armée, dans une perspective d'acceptation et d'intégration de l'Autre, avec sa langue, sa religion, sa culture, son statut social. Dans ce registre, il convient de réfléchir à l'image de l'Autre et du Même (éléments d'union et de désunion). Il est aussi important de s'arrêter sur la perception (préjugés et stéréotypes) de l'étranger/immigré ou encore sur le passage de la logique "mono-" à celle "multi-" culturelle afin d'atteindre un enrichissement mutuel.

#### B) Assimilation et intégration

Comprendre quel modèle choisir pour mieux gérer les relations entre la culture autochtone et la (les) cultures des immigrés (acculturation, assimilation, insertion, intégration) semblait être un défi majeur pour le groupe. Le problème à résoudre consistait

d'accepter l'Autre sans lui enlever sa culture et faire en sorte que l'Autre puisse intégrer le mieux possible son nouveau milieu. Deux modèles ont été discutés : celui "communautariste" (adaptation aux règles de la communauté autochtone en refoulant l'identité d'origine) ou "libéral" (cohabitation des sous-cultures avec des risques considérables de produire une société éclatée).

### C) Identités en mouvement

A travers la thématique des migrations se posaient des nombreuses questions sur le changement de l'identité dans les pays membres et dans l'UE dans son ensemble. Il s'agissait d'abord de voir comment les flux migratoires, au même temps que les processus de mondialisation et d'européanisation, pouvaient influencer la culture dominante des sociétés européennes.

Les participants ont aussi voulu savoir comment concevoir la multi-appartenance et le multi-culturalisme de l'Europe face aux migrations et aux diverses manières de vivre, de croire, de sentir. La culture et l'identité sont-elles négociables ? Dans ce cadre, quelles sont les valeurs négociables (et quelles ne le sont pas) lors de l'échange culturel au sein des systèmes démocratiques européens ?

### *L'atelier*

Les trois axes définis lors de la réunion préparatoire ont été réinterprétés pendant le travail du groupe. Dans un premier temps, les étudiants ont cherché de comprendre ce qui faisait qu'un migrant est perçu comme "Autre" et comment il pouvait être accepté par la population d'accueil. L'équipe s'est aussi interrogée sur les modalités d'interaction entre migrants et autochtones et, enfin, sur l'évolution dans le temps de ces interactions (évolution de l'altérité versus partage de l'identité). La perception de l'Autre était donc aussi traitée dans une perspective d'acceptation, de reconnaissance réciproque.

### Education et socialisation

Le groupe a défini des *critères objectifs* (couleur de la peau, la langue, l'habillement) et *subjectifs* (tout autre élément qui ne s'affiche pas de manière visible au premier regard) dans la perception de l'Autre. Malgré l'altérité qui peut caractériser les deux types de populations, on assiste quand même à un processus de socialisation, à une intégration des migrants dans la population d'accueil. Par intégration, les participants entendent le fait que le groupe est reconnu comme ayant une place dans la société. Cette acceptation est par ailleurs facilitée par l'éducation, les voyages, le tourisme et le métissage.

Les pratiques culturelles de l'immigrant dans le pays d'accueil peuvent se faire de manière ouverte ou fermée (sur la place publique ou à son domicile et dans les lieux de culte) ; certaines pratiques peuvent en effet heurter la population autochtone, influencer négativement la perception et donc conditionner la socialisation. Il convient ainsi de distinguer *l'espace public de l'espace privé*. Dans le premier, les différences avec l'Autre s'estompent, sans pour autant disparaître. L'espace privé permet par contre à l'immigré de vivre pleinement sa culture d'origine, de se retrouver en quelque sorte. La perception des différences peut donc varier selon ces lieux.

Un élément important dans la vision de l'Autre est aussi la manière dont les nouveaux venus vivent leurs différences à l'intérieur des sociétés d'accueil, en particulier dans leur *répartition spatiale* : les migrants se regroupent-ils au sein de quartiers multiculturels ou monoculturels ? En fonction de leur répartition spatiale, la perception des immigrants de la part des autochtones ne sera pas la même. Les quartiers monoculturels peuvent servir à préserver la communauté d'origine des contacts avec la société d'accueil, mais également servir d'antichambre à une entrée dans cette société, en permettant à l'individu nouvellement arrivé de trouver un emploi, de s'installer grâce aux réseaux d'entraide communautaire.

*L'école* peut aussi être perçue comme un des lieux de l'interculturalité, puisqu'elle met en contact les enfants des indigènes et des immigrés, et favorise ainsi la reconnaissance de l'Autre. Mais, aux yeux des participants à l'atelier, son rôle est plus ambigu dans la mesure où, tout en mettant les jeunes en contact, elle a aussi pour but d'inculquer les valeurs et les outils d'interaction sociale de la société d'accueil. Il convient également à ce titre de distinguer l'école comme lieu qui est sans conteste un lieu de contact, de l'école comme institution qui cherche à intégrer l'Autre mais qui dans les faits tend à reproduire les structures de la société d'accueil, sans intégrer les changements ou en les intégrant très lentement.

#### Assimilation et intégration

De quelle manière se fait l'*interaction* entre le migrant et la société d'accueil ? Selon les étudiants, cela dépend des sociétés d'accueil et du groupe migrant, mais aussi d'une multitude d'autres facteurs comme la conjoncture économique, la situation politique dans le pays d'accueil, l'existence d'une identité nationale plus ou moins forte. Ce contact se double d'une relation de pouvoir, généralement au profit de la société d'accueil.

Souvent, lorsqu'il s'agit pour le migrant de faire connaître sa différence, cela s'effectue par le biais d'un *processus de marchandisation*. Ses pratiques culturelles sont alors transformées en biens ou en services pour pouvoir être offerts aux autochtones. La marchandisation est définie par le groupe avant tout comme la mise en support d'une pratique culturelle pour pouvoir la transmettre à des individus qui ne la vivent pas ; elle n'est pas forcément quelque chose de "négatif". Les éléments culturels les plus soumis à cette marchandisation sont certainement la musique et la gastronomie. Ce phénomène peut également être facilité par la pratique du tourisme, lorsque les autochtones se rendent dans le pays de l'immigré et voient des pratiques culturelles qu'ils ne comprennent pas chez eux, remplacées dans leur contexte.

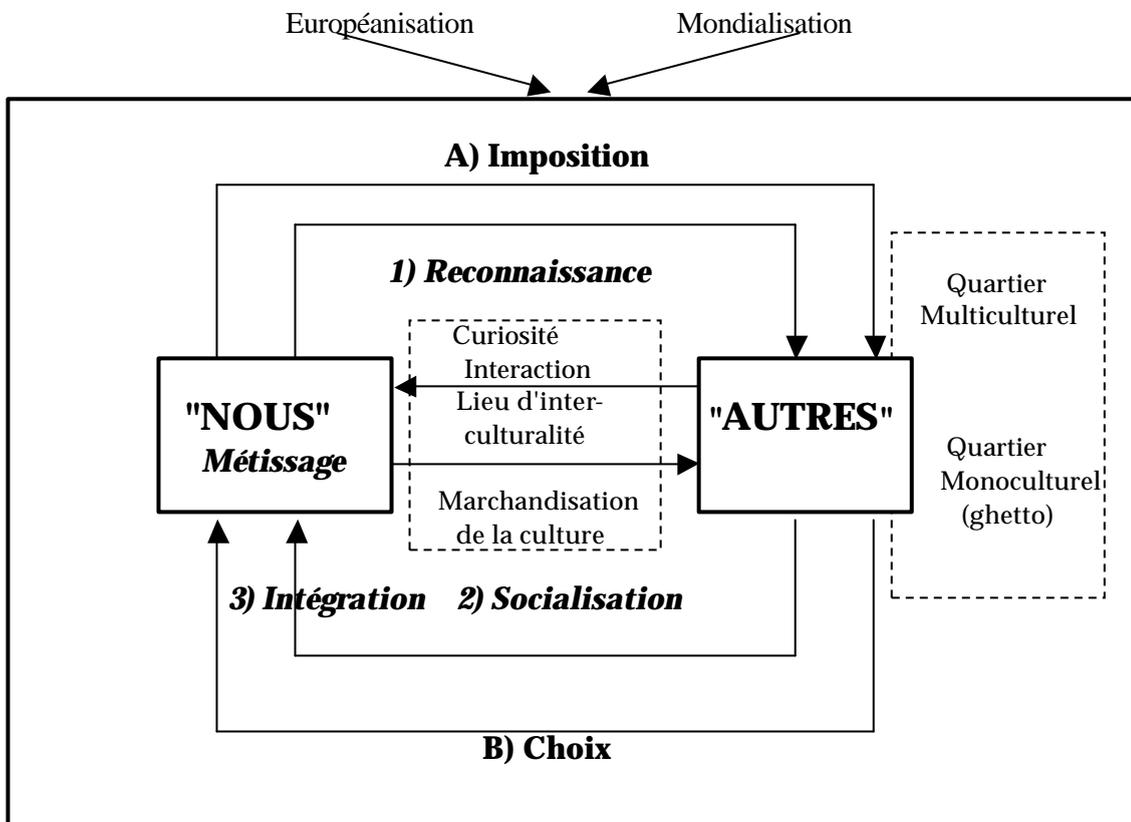
### Identités en mouvement

Les membres de l'atelier se gardent de considérer les cultures comme quelque chose de figé. Les interactions sont parfois plus importantes qu'il ne paraît et, au cours des générations, les différences s'estompent car l'Autre est de plus en plus intégré, mais aussi parce que certaines de ses pratiques peuvent se transmettre à la culture d'accueil. De plus, il ne faut pas oublier que la *culture est plurielle*. L'immigré (comme l'autochtone) a une identité culturelle qui peut être nationale, ethnique ou religieuse, mais il a également une identité qui peut être liée à son statut social, à son genre, à son âge.

Dans ce contexte, la *mondialisation* et l'émergence de la *culture de masse* ont une certaine influence, et peuvent favoriser les rapprochements entre immigrants et autochtones selon d'autres critères et en dépit des différences de nationalité, d'ethnie, de religion. En effet, la culture de masse, liée à la société de consommation et des loisirs, possède un fort pouvoir d'intégration à la société globale. Elle atténue les différences et, parallèlement au processus de mondialisation de l'économie, elle contribue à uniformiser la culture au niveau planétaire. Les intervenants mentionnent aussi le fait que l'Internet possède les mêmes potentialités en tant que vecteur d'une culture qui peut être de type homogène (culture technique, monde informatisé) mais aussi diversifiée quand la curiosité pousse l'internaute à s'intéresser aux cultures d'autrui.

Enfin, d'après le groupe, le *processus d'intégration européenne* a aussi contribué à estomper les différences internes (le "Nous " national devient le "Nous " européen) mais ce phénomène peut aussi avoir un impact négatif sur la vision de l'Autre, de l'extracommunautaire, notamment en consolidant l'idée d'une Europe forteresse.

Le graphique suivant résume bien les travaux de cet Atelier II :



Divers commentaires ont été apportés par les participants sur ce schéma. La société d'accueil ("Nous") peut *imposer* (A) sa culture, ses modes de vie, son système de valeurs, sa vision du monde aux immigrés ("Autres") ; ces derniers opèrent un *choix* (B) dans le but de s'intégrer ou non dans le pays d'accueil. Le fait de résider dans un quartier monoculturel (ghetto) ou multiculturel peut sans autre déterminer le choix de la population immigrée. Une autre voie possible est celle qu'implique une *reconnaissance* des spécificités culturelles, des modes de vie, du système de valeurs de la société d'accueil de la part de l'immigré (phase 1). Cette option peut favoriser la *socialisation* de la population immigrée (phase 2), son *intégration* graduelle dans le pays d'accueil (phase 3) et donc le *métissage* des deux populations.

Parallèlement, une série d'interactions peuvent avoir lieu entre les deux populations par le biais d'une curiosité réciproque, d'une envie de se découvrir mutuellement, d'un intérêt partagé à établir des contacts. Certains lieux et situations peuvent faciliter ce processus (quartiers multiculturels, école, lieux de culte, associations d'immigrés, destinations des vacances). La marchandisation de la culture (musique, films, gastronomie, ...) peut aussi contribuer à rapprocher les groupes sociaux. Les processus d'eupéanisation et de mondialisation de la société contribuent aussi, positivement ou négativement, à influencer le degré d'intégration des deux catégories de la population.

### **Atelier No III : Les faits divers de l'immigration : sécurité, xénophobie, opinion publique**

#### *La séance préparatoire*

Pendant la séance préparatoire, les étudiants de cet Atelier ont mis en avant trois dimensions.

A) Médias, forces politiques, groupes socio-économiques et immigration

Il s'agissait avant tout de savoir quel est le rôle et l'importance des médias par rapport au phénomène de l'immigration : quelle image de l'Autre véhiculent les médias et quel est leur impact sur l'opinion publique ? Il était aussi intéressant de pouvoir s'interroger sur les liens qui existent entre partis politiques, groupements associatifs, médias et opinion publique, ainsi que de savoir dans quelle mesure ces acteurs jouent un rôle par rapport au rejet ou à l'acceptation de l'Autre. Ces questions pouvaient être illustrées par l'exemple de la récente campagne présidentielle en France (printemps 2002).

#### B) Sécurité et immigration

Il fallait aussi se poser la question de l'existence d'une corrélation entre sécurité et immigration ou s'il y avait une tendance à "criminaliser" les étrangers : en somme, comment légitimer et construire une politique sécuritaire ? Il s'agissait encore de se demander s'il existe une alternative aux fermetures des frontières.

#### C) Symbolisme et appartenance

Dans le domaine de la perception des populations immigrées, le symbolisme, qu'il soit national, religieux, ethnique ou lié à une civilisation, revêt une importance fondamentale. A ce propos, le groupe a posé une série de questions : Quels sont les signes et les symboles majeurs, liés au phénomène de l'immigration ? Quelle est le degré de "récupération" des symboles par les médias, les forces politiques ou les groupes socio-économiques ? Quel impact observe-t-on auprès de la société d'accueil : rejet, acceptation, image folklorique ? Peut-on illustrer ces questions par l'exemple du "foulard" en France ou en Allemagne ?

### *L'atelier*

L'équipe a choisi de traiter le problème de l'immigration à travers la scène publique : que se passe-t-il lorsque l'on porte le débat de l'immigration sur la place publique ? Il faut noter par ailleurs que l'essence du débat public en matière d'immigration est constituée par une sorte de triptyque que l'on retrouve dans les axes de réflexion, à savoir : les médias, les citoyens et les réactions de la classe politique par le biais de ses représentants.

### Médias, forces politiques, groupes socio-économiques et immigration

Selon les membres de l'atelier, la *hausse démographique* dans plusieurs pays européens est en grande partie liée à la présence des immigrés. L'immigration permet donc le renouvellement des générations dans une Europe qui connaît des gros problèmes de vieillissement. Cependant, les médias ne mettent pas en exergue le fait que l'immigration favorise la croissance démographique en permettant, notamment, de combler le déficit croissant de la population européenne.

Par ailleurs, le groupe soulève l'existence d'un grand paradoxe en ce qui concerne les médias ; d'un côté on trouve une forme "*d'angélisme*", c'est-à-dire un caractère bien pensant et "politiquement correct" du traitement de l'immigration par les médias. A ce sujet, les étudiants ont évoqué la présentation assez voilée des faits et l'utilisation d'un langage dit "codé" ("incivilités", "jeunes difficiles", ...). Exemple : on admet le pluralisme culturel, on montre de bons exemples en reconnaissant la richesse du multiculturalisme. On délivre, en réalité, une image toute faite qui consiste à masquer une partie de la vérité.

D'autre part, le groupe évoque l'approche "*populiste*" opérée par les médias, notamment le fait d'insister sur les aspects qui font problème, la manière de favoriser le spectaculaire et la multiplication de l'information. Les médias jouent parfois un rôle important par rapport au rejet de l'Autre ; en effet, en véhiculant

certaines images, ils contribuent à stigmatiser les groupes sociaux issus de l'immigration (reportages dans les banlieues, voitures qui brûlent, ...).

Ce thème englobe tous les médias mais plus largement tous les acteurs de la vie politique et publique. Ces acteurs adoptent, d'une part, une approche de type pédagogique (connaissance de la culture et mœurs des populations immigrées) et, de l'autre, diffusent une série de stéréotypes (corrélation entre faits divers - délinquance - immigration). Un exemple significatif est celui des dernières élections présidentielles françaises avec une véritable mise en scène du problème de *l'insécurité*. En outre, les discours des acteurs politiques sont systématiquement repris par les médias qui réinterprètent les faits (Virginie Guiraudon utilise, à ce propos, le terme de "loupe déformante").

Si autrefois on parlait de "seuil de tolérance atteint" et l'on disait que "la barque est pleine", les jeunes d'aujourd'hui, surtout grâce à l'école, sont plus accoutumés à côtoyer les immigrés que leurs parents et grands-parents. Cependant, il existe une peur latente, une image plutôt négative de l'Autre depuis les années 60 -70, les deux crises pétrolières, l'aggravation du chômage et la fin du plein emploi. L'étranger est parfois perçu comme celui qui "s'approprie des richesses nationales". A ce propos, les accords de Schengen donnent à la plupart des Européens un sentiment de sécurité.

Le groupe tient à souligner que les médias sont très souvent tiraillés entre le respect de la *déontologie* et la *logique économique*, c'est-à-dire le développement d'un thème porteur qui fait vendre. Le problème de l'immigration touche de près le citoyen du fait qu'il s'agit d'un événement de proximité, qui soulève souvent de l'intérêt, voir des passions. Dans ce domaine, la logique économique des médias prime parfois sur le respect de la déontologie.

### Sécurité et immigration

Il a fallu se poser les questions s'il existe véritablement un lien entre sécurité et immigration ou s'il s'agissait d'un amalgame ayant comme tendance à criminaliser l'immigrant. Ce dernier se retrouve

souvent dans un ghetto, ses conditions de vie sont difficiles, il vit une forme de *marginalisation sociale*. Cette perception peut déboucher sur une impression négative de la part de la société d'accueil et sur l'amalgame entre criminalité et immigration. Il est vrai que le problème de la clandestinité légitime la mise en place d'une politique stricte, mais on assiste souvent à une déconnexion entre politique sécuritaire et politique d'intégration du clandestin.

Afin d'éviter une immigration massive en Europe, *l'aide au développement*, ciblée aux pays traditionnels d'émigration, constitue pour les participants la solution à long terme. Par ailleurs, cela est proposé par certains projets comme par le programme "PHARE" pour les PECO ou "Euromed" pour les pays du Sud Méditerranéen. La création de places de travail dans ces pays constituerait une solution très intéressante pour tout le monde.

### Symbolisme et appartenance

Les *symboles religieux* tel le turban ou le foulard troublent parfois une partie de la population dans le sens qu'en général, la société d'accueil rejette ce qui lui paraît incompatible avec ses valeurs. Le foulard, qui symbolise la religion islamique, touche au principe de la laïcité et constitue donc un signe qui montre, aux yeux de la population, le fait que la personne ne veut pas s'intégrer dans la société d'accueil. Les jeunes générations adoptent par contre un langage universel qui favorise la compréhension de l'Autre ; la musique ethno, par exemple, est bien acceptée et partagée (musique Raï, style latino, ...).

Il ne fait pas de doute pour les participants que les médias et les milieux politiques peuvent exercer une *forte influence* sur la population. Ces influences sont importantes. Elles peuvent favoriser soit l'interculturalisme et la compréhension réciproque, soit, par contre, marginaliser encore plus les immigrants. En règle générale, le groupe estime que les médias ont une prédisposition à souligner les aspects négatifs. Un exemple : l'accent est mis sur la question du port du foulard à l'école parce qu'il "perturbe" la société d'accueil et vise le statut des femmes. Par contre, une image positive

véhiculée par les médias concerne la vedette du foot, Zinedine Zidane. Cette image à été utilisée par les médias afin de montrer la bonne intégration des immigrés (Blanc, Black et Beur).

#### **Atelier No IV : La Suisse, l'Europe et la question de l'immigration**

##### *La séance préparatoire*

En tant qu'Institut Européen en Suisse, comparer la politique suisse de la migration<sup>142</sup> avec celle de l'UE (ou encore discuter de son eurocompatibilité) ne pouvait qu'être un des buts de notre Module interdisciplinaire. Finalement, comme pour les autres Ateliers, trois axes de questionnements ont été sélectionnés et discutés par les étudiants du groupe.

##### A) Logiques économiques et respect des droits humains et démocratiques

Il s'agissait de s'interroger sur les impératifs et les besoins économiques de l'immigration en Suisse en tenant compte des particularités culturelles et des droits humains à respecter au sein d'un régime démocratique. Ce questionnement général a dû être examiné sous plusieurs angles, à savoir :

- Quel est l'immigré type "acceptable" du point de vue socioprofessionnel en Suisse (immigration ciblée, qualifiée) ?

<sup>142</sup> La thématique a été étudiée en profondeur en Suisse par un Programme National de Recherche (PNR 39 : Migrations et relations interculturelles). Un ouvrage reflétera les résultats des travaux entrepris : *Les migrations et la Suisse*, Zurich, Seismo, 2003. Nous profitons de l'occasion pour nous référer à un ouvrage plus spécifique sur l'intégration des jeunes issus de l'immigration : *Secondos*, Zurich, Seismo, 2002, élaboré par des animateurs de cet atelier (Claudio Bolzman, Rosita Fibbi ainsi que Marie Vial). Il est aussi utile de faire référence aux divers travaux et aux nombreuses activités du Forum suisse pour l'étude des migrations (FSM) qui constitue, depuis quelques années déjà, un observatoire avisé sur la thématique que nous traitons.

- Quelle est l'image et la perception des différentes catégories de la population immigrée (les économiquement actifs, les sans emplois, les requérants d'asile, ...) par les autochtones ?
- Est-ce que les travailleurs étrangers qualifiés sont-ils mieux intégrés dans le tissu social ?

Dans le cadre de cette approche, il était également question d'évaluer l'apport de la démocratie directe sur les questions de l'immigration. Il fallait notamment savoir si les fréquentes votations contribuent à publiciser le débat sans le passionner ou le rigidifier. Les résultats effectifs de votations constituent-ils des avancées ou des reculs pour le droit des étrangers en Suisse ? En extension par rapport à cette thématique, d'autres interrogations s'imposaient : faut-il reformer la politique de la naturalisation du pays et pourquoi ? faut-il octroyer des droits politiques aux étrangers (droit de vote ou d'éligibilité aux différents niveaux) ?

#### B) La culture nationale suisse face à l'Autre

Une discussion devait s'efforcer de situer le cas suisse dans le débat : " assimilation, intégration ou multiculturalisme " ? En ce sens, il a fallu prendre également en considération que la Suisse est elle-même à identités multiples (géographiques, linguistiques, religieuses, ...). En outre, il s'agissait d'examiner l'importance des divers agents de socialisation, comme l'école ou la famille, dans la création des identités multiples et mobiles. Enfin, toutes ces interrogations devaient aller de pair avec des réflexions plus générales sur le rôle des médias, de la communication et de la société de consommation dans un contexte mondial d'uniformisation culturelle.

#### C) La Suisse et l'eupéanisation des politiques migratoires

A part la comparaison générale du modèle suisse avec les autres types d'immigration dans les pays européens, il fallait examiner les

effets de l'eupéanisation progressive de la politique migratoire en Suisse. En effet, cette dernière ne peut pas faire abstraction des "acquis Schengen", de l'harmonisation européenne dans la politique d'asile, de la collaboration de plus en plus poussée entre services étatiques compétents.

La comparaison Suisse - UE devait nous amener à poser la question suivante : quels sont les acteurs décisionnels pertinents dans le domaine de l'immigration (les experts, les universitaires, les administrations, les réseaux associatifs ou syndicaux, les représentants cantonaux ou régionaux, ...)?

### *L'atelier*

#### La politique suisse en matière d'immigration

D'après le groupe, il était avant tout important d'établir une différence entre les *politiques d'immigration* (contrôle, permis, thématique de l'expulsion, etc...) et les *politiques sur l'immigrant* (droits sociaux des immigrants résidents, accès à l'éducation et à la santé, etc...). Le fait à souligner c'était que ces deux politiques ne vont pas forcément de pair et qu'un pays très ouvert n'est pas forcément très habile dans sa politique d'intégration.

Les participants ont rappelé que selon l'Office fédéral de la statistique, 1,039 million d'étrangers exerçaient une activité professionnelle en Suisse à la fin du mois de juin 2001, soit 7,6% de plus qu'un an auparavant<sup>143</sup>. Cela signifie qu'un quart du volume de travail est accompli par les étrangers. La *population active étrangère* en Suisse se révèle proportionnellement plus importante que dans les pays traditionnels d'immigration (USA ou Canada).

Cependant, la Suisse ne se reconnaît pas comme un pays d'immigration traditionnel, contrairement à des pays comme les USA ou l'Australie, où l'immigration fait partie des mythes fondateurs. La perception de "l'étranger" est tout autre. Aux USA,

<sup>143</sup> Communiqué de presse de l'OFS : no 009/2002 0351-0200-90 du 31 janvier 2002.

l'étranger est perçu facilement comme un "futur citoyen américain"; en Suisse, par contre, l'étranger est le "*travailleur qui repartira*". Le groupe a constaté, par contre, une grande sédentarisation des migrants dans le pays d'accueil depuis que ceux-ci ont accès à la protection sociale. La mobilité des immigrés s'est en grande partie stabilisée avec, comme conséquence, une participation importante des étrangers à la croissance démographique du pays, surtout au fur et à mesure que la population étrangère se féminise.

Des études montrent que le *salaire* d'un suisse est souvent plus élevé que celui d'un étranger travaillant en Suisse : alors que 6% de Suisses sont au-dessous du salaire minimum, le taux est double pour les étrangers travaillant dans notre pays. Il convient à ajouter aussi que, en Suisse, "*l'égalité de fait*" de l'immigré est beaucoup plus importante que "*l'égalité de droit*" tandis qu'en France, la culture républicaine est tout à fait assimilatrice (droit du sol). Cependant, dans ce pays, on constate un certain déficit d'intégration socio-économique de la population maghrébine.

Une autre caractéristique de la population immigrée en Suisse est liée à sa *provenance*. Aux alentours des années soixante, la grande majorité des étrangers en Suisse étaient des ressortissants des pays frontaliers, en particulier de l'Italie ; dans un deuxième temps, l'immigration est venue d'Espagne et du Portugal et enfin, depuis 1990, de l'ex-Yougoslavie. Les étudiants tenaient aussi à préciser que de nombreux étrangers sont nés en Suisse (env. 250'000) ou vivent en Suisse depuis plus de quinze ans.

Une particularité de la Suisse résidait longtemps dans le fait que la politique d'intégration des immigrés était principalement laissée aux cantons et aux communes. Il a fallu attendre le lendemain de la Première Guerre Mondiale pour permettre l'organisation d'une police fédérale des étrangers et 1931 pour la mise en œuvre de la *Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers* qui confère une large compétence à la Confédération. Cette loi se caractérise fortement par l'introduction des notions de contrôle et de quotas afin d'endiguer les risques de "surpopulation" (Ueberfremdung). Elle introduit aussi la théorie du seuil de tolérance : la politique des trois cercles (vers 1991) puis celle des

deux cercles (vers 1998) et la politique dite “de rotation” (facile d’entrer, difficile de rester).

Un autre point a semblé important aux yeux de l’équipe. L’actuelle loi fédérale sur le séjour et l’établissement des étrangers sera remplacée par une loi largement inspirée par l’Union Européenne. La votation du 21 mai 2000 concernant l’accord bilatéral sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l’UE a clarifié la situation dans ce domaine, puisque celui-ci fait l’objet d’une réglementation exhaustive dans l’accord. La nouvelle loi sera presque exclusivement applicable aux étrangers non-ressortissants d’un Etat de l’UE ou de l’AELE et elle prendra principalement en compte la logique économique de la politique d’immigration. Reste une question fondamentale : dans ce contexte, quelle sera la place de la logique humanitaire ?

Il semble aussi important de souligner le fait qu’une grande partie de la politique publique en matière d’immigration *échappe au contrôle démocratique*. En effet, elle est surtout liée à la dynamique des administrations cantonale ou fédérale, qui ont une grande marge de manœuvre dans ce domaine. Cependant, on assiste parfois à un retour violent du débat par le biais de la démocratie directe et les initiatives “xénophobes” qui ont jalonné l’histoire de la politique suisse.

Quant à la problématique, “quelle *intégration* pour les étrangers en Suisse ?”, la réalité a montré que de nombreux immigrés passent du permis A ou B au permis C (Italiens, Espagnols ou Portugais). Il semblerait que ce processus de prolongation de séjour jusqu’à l’établissement définitif ne soit pas aussi évident pour les ressortissants de l’ex-Yougoslavie.

### **Internationalisation de la politique migratoire**

Le groupe a souligné que la révision de la Loi fédérale sur le séjour et l’établissement des étrangers en cours est dépendante du *contexte international*. La Suisse ne peut plus rester en dehors de cette réalité. Le standard minimum prévu par la loi est un juste

compromis entre les impératifs économiques et l'idée que l'on se fait de la "surpopulation" (seuil de tolérance).

Pour les participants, la situation actuelle est caractérisée par la *mondialisation des flux*. En effet, on ne se déplace plus seulement dans le pays le plus proche. Dans une perspective identitaire, il est possible d'émettre l'alternative suivante : soit la mondialisation des flux va renforcer les clivages identitaires entre la société d'accueil et la population hôte, soit elle va plutôt gommer ces clivages ("citoyen du monde", "village global"). Les étudiants ont aussi mentionné l'importance accrue de la circulation des cadres (professions supérieures) et l'attraction grandissante des grandes métropoles.

En matière de politique d'immigration, la Suisse est aussi confrontée à :

- la pression accrue des organisations internationales (le BIT, par exemple) ;
- la pression accrue des ONG pour la défense des étrangers ;
- la problématique des cultures "nationales" (le problème des minorités, l'échec de l'Etat-Nation, la montée des populismes et des craintes sécuritaires).

A ce propos l'atelier a émis l'idée que, sur le plan national, il existe une différence d'attitude face à l'immigration entre la *Suisse romande* et la *Suisse allemande*. La Suisse allemande semble beaucoup plus radicale face à l'étranger. Tout en refusant l'explication du clivage linguistique, le groupe pense que la Suisse romande est influencée par l'expérience française (républicanisme, tradition citoyenne) tandis que la Suisse allemande aurait construit son "identité cognitive" à partir de l'influence allemande (*Vollgeist*, la nation ethnique, ...).

Les moyens mis en œuvre pour faciliter la *cohésion nationale* en matière de politique migratoire constituent aujourd'hui des freins et des obstacles face aux valeurs du monde moderne comme, par exemple, la libre circulation, la mobilité, le sentiment d'appartenance à un groupe (plutôt qu'à une race ou à une nationalité). Il en résulte des tensions très fortes entre plusieurs antithèses (national versus mondial; enracinement versus mobilité ; etc...). La Suisse ne doit donc plus simplement viser à l'équilibre de

la balance migratoire mais chercher à intégrer les immigrés dans le respect du contexte international. Cette réalité est aussi clairement économique puisqu'il s'agit aujourd'hui d'être compétitif sur le marché mondial.

Les participants de cet atelier ont proposé un certain nombre de conclusions. Selon eux, il existe effectivement en Suisse une “*culture nationale*” liée à la politique migratoire. Le “modèle” n'est cependant pas clairement défini. S'agit-il d'intégration, d'assimilation, de multiculturalisme? Il est notamment possible d'observer une tendance de plus en plus forte à “moduler” la politique nationale en matière de migration en fonction du contexte international.

Sur l'impact de la *mondialisation* dans le domaine de politique migratoire suisse, la variable socio-économique semble souvent plus importante que l'appartenance nationale. Mais il faut nuancer : les cadres des grandes multinationales implantées à Genève ne s'intègrent pas toujours à leur environnement local. Ceci est valable pour un certain type d'immigration, c'est-à-dire l'immigration des élites et l'immigration dite “utile”.

Selon le groupe, la politique d'accueil en Suisse se définit surtout en fonction du marché du travail. La *logique économique* s'impose sur la logique humanitaire. Mais la logique “économique” possède aussi des effets pervers comme, par exemple, l'échec de l'idée de rotation de la main-d'œuvre étrangère dans les différents secteurs d'activité. Il en découle une augmentation des coûts de prise en charge lorsque cette population - en surnombre dans les branches traditionnelles comme le bâtiment, la restauration, l'hôtellerie ou l'agriculture - est victime de la conjoncture et doit se mettre au chômage. Cette absence de positions claires et d'une vraie politique migratoire sont en partie responsables de la résurgence sporadique d'initiatives xénophobes.

### **Pour une synthèse des débats**

Plusieurs éléments sont au cœur de la problématique développée par les quatre ateliers :

- La politique d'immigration des Etats membres, de l'Union Européenne ainsi que de la Suisse.
- La position des médias, des acteurs politiques et de la société civile dans son ensemble en matière d'immigration.
- Le rôle de l'éducation et de la socialisation face au phénomène de l'immigration.
- Les processus d'assimilation et d'intégration des populations immigrées.
- La problématique identitaire, le symbolisme lié à l'immigration et, en définitive, la vision de l'Autre.

Tous ces éléments sont en constante interaction et se conditionnent mutuellement : le rôle de l'éducation, des médias et des acteurs politiques, par exemple, peuvent influencer positivement ou négativement la vision que l'autochtone se fait des immigrés. Cette vision de l'Autre -positive ou négative- aura un impact sur les politiques d'immigration dans le sens d'un durcissement ou d'une ouverture de celles-ci. En effet, ces politiques se conforment souvent aux "humeurs" de la population, en matière d'immigration. Si la conjoncture économique est mauvaise et/ou si la population étrangère est en surnombre dans le pays d'accueil, on observe fréquemment une forme de rejet de la part de la population autochtone et par conséquent un durcissement de la politique d'immigration.

C'est effectivement le cas de la politique suisse que, sous l'influence des nombreuses pressions d'une partie de la population à l'occasion des votations sur l'immigration (en particulier les initiatives anti-étrangères des années soixante), a dû introduire les notions de contrôle, des quotas et, plus tard, du seuil de tolérance. La logique économique de la politique migratoire suisse a, au gré des conjonctures économiques, fortement conditionné la venue des travailleurs. "On a voulu faire venir des bras mais on a eu des hommes". Ce constat de l'écrivain suisse Max Frisch met le doigt sur la contradiction fondamentale de la politique suisse en matière d'immigration.

L'identité individuelle et/ou collective joue aussi un rôle déterminant par rapport à l'acceptation ou au refus de l'Autre. En

général, plus l'identité d'une personne ou d'une collectivité est ouverte au changement et à l'innovation, plus le phénomène de l'immigration est accepté et plus les possibilités d'intégration des immigrants dans la société d'accueil sont grandes. En revanche, une identité défensive et réactionnelle (par exemple, une certaine forme d'identité nationale exacerbée) ne favorise pas nécessairement l'acceptation et l'intégration de l'immigré. Il est aussi important de mentionner le fait que la position des médias et des acteurs politiques face au phénomène de l'immigration ainsi que le rôle de l'éducation, peuvent contribuer à cristalliser l'identité (la figer dans le temps) ou, à l'inverse, à favoriser son évolution dans le sens de l'ouverture et de l'acceptation de l'Autre.

Un des traits communs des politiques migratoires est aussi lié à la problématique de la différence culturelle (ou distanciation culturelle) entre les pays d'origine des immigrants et le pays d'immigration. La politique migratoire suisse, on l'a vu, a fonctionné pendant une période sur la base du principe des trois cercles. Le premier concernait les ressortissants des pays membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange, c'est-à-dire tous les pays de l'Europe occidentale. Le deuxième cercle intéressait les personnes qui pouvaient venir travailler en Suisse si leur présence était nécessaire à l'économie : Américains, Canadiens, Australiens, Néo-Zélandais, Japonais, bref les pays membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Le troisième cercle concernait tous les autres... Cette division en trois cercles est aussi une division culturelle ; les personnes venant des pays du monde occidental, proches de la culture dominante du pays d'accueil par leurs modes de vie et leurs systèmes des valeurs, étaient favorisés. Les autres, notamment les immigrés provenant des pays en voie de développement, où la religion, les coutumes et les modes de vie diffèrent considérablement du pays d'accueil, étaient plutôt pénalisés.

Ce rôle de la culture et de l'identité dans le domaine de l'immigration se manifeste aussi au niveau européen étant donné que, au fur et à mesure que le processus d'intégration avance, le "Nous" national devient un "Nous" européen. La culture et

l'identité nationale font place graduellement à une prise de conscience et une solidarité européenne face aux pressions de l'immigration extra communautaire. Peut-on parler d'une forme d'identité européenne qui se manifeste surtout quand la cohésion culturelle interne est menacée ? Les migrations intra-communautaires, finalement assez faibles comme on le sait, ne posent quasiment plus de problèmes. L'immigration, en provenance des pays de l'Est candidats à l'adhésion, n'est pas farouchement contestée ; malgré la peur d'une trop forte pression migratoire en provenance de l'Est, avec l'avancement du dossier de l'élargissement, une forme de consentement (culturel) commence à se dégager auprès de la population européenne. Restent les autres pays qui se retrouvent en dehors de la sphère (culturelle) européenne mais aussi les Balkans, la Turquie et les Républiques de l'ex-URSS.

Si le problème de l'immigration entraîne des réactions culturelles et identitaires parfois véhémentes, il provoque aussi des fortes craintes liées à la sécurité auprès d'une partie non négligeable de la population. L'amalgame, entre criminalité et immigration, mais plus souvent entre criminalité et demandeurs d'asiles est chose courante. L'initiative de l'Union Démocratique du Centre contre les "abus dans la politique d'asile en Suisse", rejetée le 24 novembre 2002 par seulement 4212 voix d'écart<sup>144</sup>, mais acceptée par la majorité des cantons<sup>145</sup>, en est la preuve. Ce résultat montre encore une fois les craintes de la population face au problème de l'immigration et des requérants d'asile en particulier. Les leitmotivs des partisans de l'initiative étaient liés avant tout à la criminalité et au trafic de drogue mais aussi aux coûts engendrés par les requérants et, en définitive, au "ras-le-bol" face à la politique fédérale en matière d'asile (jugée trop laxiste). Plusieurs commentaires "à chaud", après l'annonce des résultats, exigeaient

<sup>144</sup> Voir *Le Temps* du vendredi 20 décembre 2002, p. 11. Il a fallu un second décomptage, dans un grand nombre des cantons, pour confirmer le rejet de l'initiative au niveau du peuple (note de l'éditeur).

<sup>145</sup> Pour être accepté, ce type de votation exige la double majorité du peuple et des cantons.

un changement de cap, un réel durcissement de la politique du Conseil Fédéral en matière de droit d'asile.

On l'a dit, la culture et l'identité ne sont pas des éléments figés et immobiles ; ils évoluent, bien après les changements socio-économiques et politiques, mais ils évoluent. L'appartenance nationale, ethnique, religieuse ou politique d'une population se relativise ; avec l'émergence du "village global", de la mondialisation de la culture, par le biais des médias et de la mobilité spatiale, d'autres appartenances identitaires apparaissent et des affinités se créent : entre jeunes générations, en fonction du genre, du statut social, d'une idéologie commune. Ces identités dépassent les frontières nationales et continentales, rapprochent les populations sans se soucier de la couleur de la peau, de la langue, de l'appartenance ethnique ou confessionnelle. Sans pour autant gommer la richesse de la diversité culturelle des sociétés continentales, nationales ou régionales, ce processus pourra sans doute contribuer à atténuer la méfiance et les préjugés entre des populations qui doivent coexister et progresser ensemble.

Une reconnaissance réciproque des spécificités culturelles, des modes de vie, des systèmes de valeurs, permettrait l'interconnaissance, l'apprentissage de l'Autre, la socialisation et le métissage des populations. Cette dynamique devrait découler d'une curiosité et d'un intérêt partagé afin d'établir des contacts tout en évitant l'imposition et la contrainte.

## ANNEXE I

## Eléments bibliographiques (établis par Maximos Aligisakis)

Cette bibliographie a été utilisée par les étudiants pour la préparation du Module interdisciplinaire et durant les travaux des Ateliers. Dans chaque atelier, nous trouvons des textes spécifiques sur le thème choisi mais aussi des ouvrages plus généraux (ou dans d'autres domaines) afin de mieux construire le débat interdisciplinaire<sup>146</sup>.

### Lectures Atelier 1

#### **Quelle européanisation de la gestion des migrations ? Le partage des compétences entre les pays -membres et l'UE**

Jean-Yves CARLIER et ali., *Qu'est-ce qu'un réfugié ? Etude de jurisprudence comparée*, Bruxelles, Bruylant, 2001 (en particulier le Rapport général, pp. 729-782).

Daphné BOUTEILLET-PAQUET, *L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, 2001 (notamment la troisième partie, pp. 263-366).

Virginie GUIRAUDON, *Les politiques d'immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, 2000 (notamment les chapitres 3, 4 et 7).

<sup>146</sup> Pour l'ensemble des participants du Module interdisciplinaire, certaines revues ont été proposées : *Hommes et migrations*, *Cultures et Conflits*, *Pouvoirs*, *Revue suisse de science politique*.

OECD, *Migration Policies and EU Enlargement. The Case of Central and Eastern Europe*, Paris, 2001 (contributions de L. Barros et de G. Biffl, pp. 119-130 et 155-168).

Antonio VITORINO, *Towards a Common Migration Policy for the European Union*, Conference on 'Migrations: Scenarios for the 21<sup>st</sup> Century', 2000.

Philippe DEWITTE (dir.), *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999 (contribution de F. Julien-Laferrière, pp. 366-374).

Pierre CENTLIVRES, Isabelle GIROD (dir.), *Les défis migratoires*, Zurich, Seismo, 2000 (contribution de S. Cortembert, pp. 25-35).

Jens VEDSTED-HANSEN, *Europe's response to the arrival of asylum seekers : refugee protection and immigration control*, UNHCR, Geneva, Centre for Documentation and Research, Working Paper No. 6, 1999.

Colleen THOUENZ, *Towards a common European migration and asylum policy ?*, UNHCR, Geneva, Centre for Documentation and Research, Working Paper No. 27, 2000.

## **Lectures Atelier 2**

### **Visions - intégrations de l'Autre**

Claudio BOLZMAN, *Sociologie de l'exil*, Seismo, Zürich, 1999.

Matteo GIANNI, "Multiculturalisme et démocratie : quelques implications pour la théorie de la citoyenneté", *Revue suisse de science politique*, vol. 1, no. 4, hiver 1995, pp. 3-39.

Christiane PERREGAUX et ali., *Intégrations et migrations. Regards pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan, 2001 (contributions de Ch. Perregaux, T. Ogay, M. Rey, pp. 317-335, 211-237, 239-265).

Jean-Marie BREUVART, Francis DANVERS, *Migrations, interculturalité et démocratie*, Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 1998 (contributions de P. Wallez, M. Blanc et J.-M. Breuvart, P. Morchain, pp. 135-149, 13-33, 155-171, 57-86).

Philippe DEWITTE (dir.), *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999 (contributions de J. Roman, C. Wihtol de Wenden, J. Costa-Lascoux, J.-P. Garson et C. Thoreau, pp. 377-384, 232-237, 328-340, 15-31).

Pierre CENTLIVRES, Isabelle GIROD (dir.), *Les défis migratoires*, Zurich, Seismo, 2000 (contributions de B. Etemad, L. Ossipow, F. Mallol et K. Bouderbali, J. Ferrari, M. Hovanessian, S. Chevalier, pp. 134-141, 472-480, 166-172, 379-384, 307-313, 422-429).

### **Lectures Atelier 3**

#### **Les faits divers de l'immigration : sécurité, xénophobie, opinion publique**

Jonathan COPPEL, Jean-Christophe DUMONT, Ignazio VISCO, *Trends in Immigration and Economic Consequences*, Paris, OECD, Economic Department Working Papers no. 284, 2001.

Catherine WIHTOL DE WENDEN, *L'immigration en Europe*, Paris, La Documentation Française, 1999 (notamment, pp.19-59 ; 65-87 ; 114-127)

Philippe DEWITTE (dir.), *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999 (contributions de Ph. Dewitte, P.-A. Taguieff, Ph. Bataille, H. Rey, M. Wieviorka, D.

Lapeyronnie, C. Wihtol de Wenden, pp. 5-12, 407-417, 285-293, 274-278, 418-425, 252-259, 391-396).

Pierre CENTLIVRES, Isabelle GIROD (dir.), *Les défis migratoires*, Zurich, Seismo, 2000 (contributions de B. Majza et A. Hammouche, pp. 53-64 et 217-223).

Virginie GUIRAUDON, *Les politiques d'immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, 2000 (notamment les chapitres 5 et 8).

OECD, *Migration Policies and EU Enlargement. The Case of Central and Eastern Europe*, Paris, 2001 (contributions de M. Landesmann et de l'OECD Secretariat, pp. 101-116 et 33-50).

Didier BIGO, "Sécurité et immigration : vers une gouvernabilité par inquiétude", *Cultures et conflits*, no. 31-32, automne-hiver 1998, pp. 13-38.

Monica DEN BOER, "Crime et immigration dans l'Union Européenne", *Cultures et conflits*, no. 31-32, automne-hiver 1998, pp. 101-123.

Yves GASTAUT, *L'immigration et l'opinion publique en France sous la Ve République*, Paris, Seuil, 2000 (notamment le chapitre 'La laïcité en question, l'affaire du foulard depuis 1989', pp. 570-594).

Nikola TIETZE, "La croix, le foulard et l'identité allemande", *Critique Internationale*, no 7, avril, 2000, pp. 79-100.

Françoise GASPARD, Fahrhad KHOSROKHAVAR, *Le foulard et la République*, Paris, La Découverte, 1995 (notamment le premier chapitre).

**Lectures Atelier 4**  
**La Suisse, l'Europe et les politiques migratoires**

Uli WINDISCH, *Immigration. Quelle intégration ? Quels droits politiques ?*, Lausanne, L'Age d'Homme, 2000.

Adrien FAVELL, "L'Européanisation ou l'émergence d'un nouveau 'champ politique' : la cas de la politique d'immigration", *Cultures et conflits*, no. 38-39, été-automne 2000, pp. 153-185.

Christiane PERREGAUX et ali., *Intégrations et migrations. Regards pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan, 2001 (contributions de C. Bolzman et M. Mboup, pp. 159-183 et 113-140).

Philippe DEWITTE (dir.), *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999 (contribution de J. Cohen, pp. 32-42).

Pierre CENTLIVRES, Isabelle GIROD (dir.), *Les défis migratoires*, Zurich, Seismo, 2000 (contributions de A. De Coulon et Y. Flückiger, D. Efonayi et E. Piguët, Ch. Perregaux, M. Rey, R. Fibbi et S. Cattacin, J.-B. Racine et M. Marengo, A. Moine, A. Alaimo, D. Schnapper, pp. 109-119, 120-133, 589-495, 505-513, 142-149, 349-357, 323-332, 211-216, 12-21).

Matthew GIBNEY, *The State of Asylum: Democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe*, UNHCR, Geneva, Centre for Documentation and Research, Working Paper No. 50, 2001.

Niklaus STEINER, *Arguing about Asylum: the Complexity of Refugee Debates in Europe*, UNHCR, Geneva, Centre for Documentation and Research, Working Paper No. 48, 2001.

George SHELDON, "Foreign Labor Employment in Switzerland: Less Is Not More", *Revue Suisse de Science Politique*, 7/1, 2001, pp. 104-112.

Serge WEYGOLD et ali., "La politique d'admission de la main-d'œuvre étrangère : désirabilité, acceptabilité, intégrabilité", *Swiss Journal of Sociology*, 27 (1), 2001, pp. 117-129.

Emmanuelle DARDENNE, "Immigration et asile : de nouvelles compétences pour la Communauté ?", in M. Telo et P. Magnette, *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Editions Complexe, 1998, pp. 163-182.

Virginie GUIRAUDON, "Seeking New Venues : The Europeanization of Migration-Related Policies", *Revue Suisse de Science Politique*, 7/3, 2001, pp. 100-120.

Marco MARTINIELLO, *La nouvelle Europe migratoire. Pour une politique proactive de l'immigration*, Bruxelles, Editions Labor, 2001.

## Annexe II

### Liste des participants aux ateliers du module

#### **Atelier 1 : Quelle européanisation de la gestion des migrations ? Le partage des compétences entre les pays-membres et l'UE**

Anani AGUIGAH, Anahit AVETISSIAN, Roman BOLLIGER, Marcel DEDIU, Diana GRAZYTE, Evis JANI, André KLUCZNIK, Nicole LAMBERT GRAVIER, Irena SHABOYAN, Cristina Ilaria TANGO.

#### **Atelier 2 : Visions - intégrations de l'Autre**

Akima BENSOUNA, Darie CONSTANTINESCU, Olivier EJDERYAN, Abdelkarim HARJANE, Catherine HIRTZ, Jeffrey HOYLAND, Margarita KALINOVA, El Hadj Malick KANE, Khatuna MZARELUA, Meleye SECK.

#### **Atelier 3 : Les faits divers de l'immigration : sécurité, xénophobie, opinion publique**

Amal AMYN, Mohamed CHARFI, Inci DE BOCCARD, Anne MARRILLET, Béatrice MAUCONDUIT, Irina MENVEDEVA, Carlos NIETO, Virginie PIRENS, Simona RADULICA, Javier TORTOSA, Irina VLASOVA.

#### **Atelier 4 : La Suisse, l'Europe et les politiques migratoires**

Chiara BARBERIS, Rachel BERRY, Marlène BESSON, Marylène BOREL, Delphine CALONNE, Samir COLOMB, Samy JOST, Amandine LACHARME, Edgar REBOLLAR, Lucile SCHEIDEGGER.

## ANNEXE III

Programme du module d'enseignement  
interdisciplinaire  
(6 - 8 mai 2002)

**Première journée : lundi 6 mai 2002**

Matin :

10h15 -10h45 : Accueil et Introduction au Module par le Prof. Philippe Braillard, Directeur de l'Institut Européen de l'Université de Genève

10h45 -12h00 : Conférence introductive par Virginie Guiraudon, Chargée de recherche, Centre de Recherches Administratives Politiques et Sociales à Lille, CNRS:

*L'eupéanisation des politiques publiques de migration*

Après-midi :

14h00 - 17h00 : Travail dans les Ateliers  
Salles de l'IEUG (rez-de-chaussée et 1er étage ; atelier I: Uni-Bastions salle B 110)

1) *Quelles limites pour l'eupéanisation de la gestion des migrations ? Le partage des compétences entre les pays-membres et l'UE*

Animateur : Prof. Nicolas Levrat, Faculté de Droit et IEUG

2) *Visions - intégrations de l'Autre*

Animateurs : Bertrand Levy, maître d'enseignement et de recherche, Faculté des Sciences Economiques et Sociales et IEUG et

Silvio Guindani, responsable des études, IEUG

3) *Les faits divers de l'immigration : sécurité, xénophobie, opinion publique*

Animateurs : Prof. Antoine Maurice, Université de Neuchâtel et IEUG et

François Saint-Ouen, secrétaire de la Fondation pour l'Economie et le Développement durable des Régions d'Europe

4) *La Suisse, l'Europe et les politiques migratoires*

Animateur : Claudio Bolzman, Institut d'Etudes Sociales, Genève

## **Deuxième journée : mardi 7 mai 2002**

Matin

9h00 -12h00 : Travail dans les Ateliers (suite)  
Salles de l'IEUG (rez-de-chaussée et 1er étage)

1) *Quelles limites pour l'eupéanisation de la gestion des migrations ? Le partage des compétences entre les pays-membres et l'UE*

Animateur : René Schwok, maître d'enseignement et de recherche, Faculté des Sciences Economiques et Sociales et IEUG

2) *Visions - intégrations de l'Autre*

Animateur : Silvio Guindani, responsable des études, IEUG

3) *Les faits divers de l'immigration : sécurité, xénophobie, opinion publique*

Animateur : François Saint-Ouen, secrétaire de la Fondation pour l'Economie et le Développement durable des Régions d'Europe

4) *La Suisse, l'Europe et les politiques migratoires*  
Animatrice : Rosita Fibbi, Forum suisse pour l'étude des migrations, Neuchâtel

12h00 -14h00 : Repas avec les participants (Café Papon)

Après-midi : Présidence Prof. Jenaro Talens, Faculté des Lettres et IEUG

14h00 -15h15 : Catherine Wihtol de Wenden, Directrice de recherche, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales à Paris, CNRS:

*L'Européanisation des politiques migratoires et le rôle de la société civile*

15h15 -15h30 : pause

15h30 -16h45 : Prof. Jean-Yves Carlier, Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain:

*Le droit européen face à la question de l'autre*

### **Troisième journée : mercredi 8 mai 2002**

Matin : Présidence Prof. Nicolas Levrat, Faculté de Droit et IEUG

9h00 -10h15 : Prof. Uli Windish, Faculté des Sciences Economiques

*La société européenne face à l'Autre : xénophobie ou ouverture ?*

10h15 -10h30 : pause

10h30 -11h45 : Matteo Gianni, maître-assistant de Science Politique à l'Université de Genève :

*Quelle démocratie dans une société multiculturelle ?*

Après-midi : Présidence Prof. Victoria Curzon-Price, Faculté des Sciences Economiques et Sociales et IEUG

14h00 -15h15 : Jean-Pierre Garson, Chef de l'unité des migrations internationales, OCDE :

*Les migrations en Europe du point de vue économique*

15h15 -15h30 : pause

15h30 -17h15 : Mise en commun du travail des Ateliers et Table Ronde : Rapports des ateliers, débats et synthèse