

## 1- Les politiques d'intégration.

### 2. Commandant (Terre) FASOLI Eric, France.

1. 15 mars 1999.
2. Division D
3. Mémoire d'étude dirigée.
4. La question de l'intégration débute avec celle de l'immigration et des perceptions de ces phénomènes par le migrant lui-même, mais surtout par le national du pays d'accueil. D'autres questions se greffent aux précédentes, qui sont autant de problématiques majeures pour notre société moderne : la cohabitation des cultures, la place des religions avec le bouleversement de leur hiérarchie en terme d'effectifs, dans un contexte de montée des fondamentalismes, la gestion du problème identitaire des nouvelles générations issues de l'immigration. Apparaissent toutes aussi fondamentales, la question du rôle de l'Etat dans la gestion des flux migratoires et la mise en œuvre de politiques d'intégration, dans le respect des conceptions traditionnelles du droit, et la question de la Nation, avec l'émergence d'un ordre supranational européen.
5. Mots clefs : intégration, immigration, politique d'intégration.



**COLLEGE INTERARMEES DE DEFENSE**

**6<sup>ème</sup> PROMOTION 1998 - 1999**

*étude dirigée*

**LES POLITIQUES DE L'INTEGRATION**

sous la direction de Jacqueline COSTA-LASCOUX



*Ellis Island* d'après l'encyclopédie Encarta

**Coordination : Commandant (Terre) Eric FASOLI**

**Groupe D4 - 18 février - 08 mars 1999**

" Si je diffère de toi, loin de te léser je t'augmente "

*Antoine de Saint - Exupéry*

" Une nation est donc une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore. Elle suppose un passé ; elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune.

*Ernest Renan*

## **PREAMBULE**

### **INTRODUCTION**

#### **Un sujet si sensible en France !**

La France, une terre d'accueil.

Assimilation - insertion - intégration : définitions et approche française.

Une conséquence directe sur la production législative.

#### **La question des données chiffrées**

Bien dénombrer pour mieux réguler.

Les limites du système Schengen.

#### **Les aspects sociaux**

Le risque d'un lien artificiel

Les choix budgétaires

#### **Une question identitaire**

Le risque " minoritaire ".

L'Etat-nation.

## **ANNEXES**

### **ANNEXE 1**

#### **CAUSES, ORIGINES, AMPLEUR, RYTHMES, ITINERAIRES ET NATURE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES**

Commandant Philippe Siscot (Belgique)

##### **Introduction**

Un contenu complexe

Une connaissance statistique incertaine

Evaluations

##### **Causes des migrations**

La migration forcée : une survie par l'exode

L'appel de la liberté

Les migrations économiques

Les migrations pour études

Les migrations familiales

Les migrations clandestines

### **La situation des migrations : point de vue de l'émigration**

L'affaiblissement et les nouvelles formes d'émigration dans les pays industrialisés

L'Europe occidentale

Prépondérance des pays du Sud dans l'alimentation de l'émigration mondiale

Autres pôles de départ

Reprise de l'émigration dans les pays ex-communistes d'Europe orientale

### **La situation des migrations : point de vue de l'immigration**

La focalisation de l'immigration dans les Etats les plus riches

Le 1<sup>er</sup> pôle : les Etats-Unis

Le 2<sup>ème</sup> pôle : l'Europe occidentale

Le 3<sup>ème</sup> pôle : le Canada et l'Australie

Les nouveaux pôles

le Japon et les nouveaux pays industriels d'Asie

Les Etats pétroliers du Moyen-Orient

Les terres d'accueil régionales

### **Les Nouvelles dynamiques**

#### **Conclusions**

## **ANNEXE 2**

### **LES POLITIQUES MIGRATOIRES EN EUROPE**

Commandant Fabrice Lacroze

#### **Avant 1974.**

En France.

En Allemagne.

Au Royaume-Uni.

Aux Pays-Bas.

#### **Après 1974.**

Des politiques de plus en plus restrictives.

Le durcissement des politiques nationales.

Vers une politique migratoire commune.

#### **Conclusion.**

Références bibliographiques

### **ANNEXE 3**

#### **COMPARAISONS EUROPEENNES DES POLITIQUES DE L'INTEGRATION.**

Chef de bataillon Olivier Barnay

#### **Complexité du problème.**

Le poids des mots.

Insertion, intégration, assimilation, immigré, etc.

Les différentes approches.

Le poids des opinions.

#### **ALLEMAGNE ET SUISSE**

#### **GRANDE-BRETAGNE ET SUEDE**

#### **Conclusion**

Références bibliographiques :

### **ANNEXE 4**

#### **MOYENS INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES DE L'INTEGRATION EN FRANCE**

Chef de bataillon Hervé Henry

#### **Rappels - Problématique**

1946 - 1990 : Les nouveaux immigrants

Définitions

Le modèle français d'intégration

Origine sociale et démographique :

Origine idéologique

L'approche française

Les leviers institutionnels de l'intégration

### **Les politiques d'intégration**

Chronologie des différentes lois relatives à la politique de l'intégration.

Droit de la nationalité en France

Comment est-on ou devient-on Français ?

PREMIER CAS : Attribution de la nationalité française par filiation.

DEUXIEME CAS : Attribution de la nationalité française par application du " *double jus soli* ".

TROISIEME CAS : Attribution de la nationalité française liée à la naissance sur le sol français et à la résidence en France.

QUATRIEME CAS : Acquisition de la nationalité française par naturalisation ou par déclaration

Acquisition de la nationalité française par naturalisation

Acquisition de la nationalité française par déclaration

1.L'aquisition par mariage

2.L'aquisition par réintégration

### **Les leviers institutionnels de l'intégration**

Accueil en France

La lutte contre les discriminations

La lutte contre les discriminations dans le monde du travail

La lutte contre les discriminations dans le domaine du logement

L'éducation et la formation

L'emploi

Politique du logement

La lutte contre l'immigration clandestine

### **Conclusion**

Références bibliographiques :

## **ANNEXE 5**

### **LES POLITIQUES DE LA NATIONALITE ET DE L'INTEGRATION EN AMERIQUE DU NORD.**

Lieutenant-colonel Gilles Lillo

#### **INTRODUCTION**

##### **I UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION FLUCTUANTE.**

- 1 - Les débats sur la nationalité.
- 2 - Vers l'instauration d'une politique de contrôle.
- 3 - La politique de triage 1924 1965.

##### **II LA POLITIQUE ACTUELLE D'ACQUISITION DE LA NATIONALITE.**

- 1 - La politique d'immigration des années 80.
- 2 - L'acquisition de la nationalité.

##### **III LES POLITIQUES DE L'INTEGRATION.**

- 1 - Les USA la nation aux 63 ethnies.
- 2 - Les politiques de l'intégration.
  - a - Le logement
  - b - L'école
  - c - La santé
  - d - L'aide publique
  - e - Les associations d'immigrants

#### **CONCLUSION**

## **ANNEXE 6**

### **DIVERSITE DU PHENOMENE DES MINORITES ET TYPOLOGIE DES MINORITES**

Chef de bataillon Didier Porte

#### **Définition**

#### **Classification**

Quantitatif

Géographique

Géopolitique

Institutionnel

### **Typologie**

Les minorités religieuses

Les minorités linguistiques

Les minorités nationales

Les minorités ethniques

Les minorités par contingence

Les minorités par essence

Diasporas

### **CONCLUSION**

### **ANNEXE 7**

#### **LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LE DROIT DES MINORITES.**

Commandant Magnus Westerlund (Suède)

**La Société des Nations**

**L'Organisation des Nations unies**

**L'UNESCO**

**L'OSCE**

**Le Conseil de l'Europe**

**Le Parlement européen**

### **ANNEXE 8**

#### **LE CONCEPT DE MINORITE : PERSPECTIVES POUR L'UNION EUROPEENNE**

Lieutenant-colonel Jorge Jalley ( Argentine)

**La complexité des faits**

**Tentative de définition**

**Historique**

## **Les perspectives de Maastricht ou les aléas d'un compromis**

Droits des minorités ou droits fondamentaux ?

AGENDA 2000 : Pour une Union plus forte et plus large

Le défi de l'élargissement

Démocratie et Etat de droit

Respect des minorités

Introduction à la Convention-cadre

Contenu de la Convention-cadre

Structure de la Convention-cadre

Suivi de la Convention-cadre

Commentaires sur les dispositions de la Convention-cadre

Préambule

## **Conclusion**

## **ANNEXE 9**

### **LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS**

Chef d'escadron Ivan Noailles

#### **I - Les dispositifs**

11 - La politique sociale

12 - La politique d'éducation

13 - La politique pénale

14 - La politique d'acquisition de la nationalité

15 - L'action médiatique

#### **II - Les acteurs**

#### **III - Les problèmes qui demeurent.**

31 - L'assimilation en partie en panne.

32 - Quelles limites au multiculturalisme.

## **ANNEXE 10**

## **CONFLIT DE CULTURES ET DE LOIS**

Chef d'escadron Ivan Noailles.

### **I - La République Française**

11 - Le citoyen universel.

12 - Le principe de laïcité, spécificité française.

### **II - L'Islam**

21 - Le dogme.

22 - Les problèmes de l'Islam.

Diversité et divisions

Rapport à la modernité

Fondamentalismes et Intégrismes

### **III - L'Islam en France**

31 - Des associations diverses et concurrentes.

32 - La conquête d'une légitimité.

33 - Le particularisme algérien.

34 - Cybermusulmans et paraboles.

### **IV - L'Islam et la Laïcité.**

41 - Le citoyen musulman, le statut personnel.

42 - La laïcisation progressive et les mariages mixtes.

43 - La "croissanade" contre un Etat laïc.

## **ANNEXE 11**

### **LES POLITIQUES DE SECURITE**

Chef d'escadron Noailles.

#### **I - Les menaces à la sécurité intérieure.**

11 - les violences urbaines.

12 - la délinquance d'appropriation.

13 - l'immigration illégale.

14 - les grands trafics.

15 - les terrorismes.

## **II - Les politiques de sécurité.**

21 - des règles spécifiques.

22 - les réponses nationales.

23 - la coopération européenne.

- la concertation politique :

- la concertation policière :

- les échanges d'informations :

## **III - Les problèmes non résolus.**

## **Préambule**

Ce mémoire rassemble les travaux des officiers du groupe D4 sur la question des politiques de l'intégration.

Les thèmes traités apparaissent sous forme d'annexes et sont précédés par une première partie qui reprend certains points, enrichis des précisions diverses apportées par la directrice d'étude et par les exposants eux-mêmes. Elle tente aussi de rendre compte des débats qui ont suivi.

Chacune de ces productions est marquée par la sensibilité de son rédacteur. On peut donc dire, comme il est d'usage, que ces écrits et l'angle d'approche choisi n'engagent que leur auteur. Mais on ne peut nier l'effort évident que chacun a produit pour rechercher neutralité et objectivité.

## introduction

Gérard Chaliand, au cours de sa conférence sur la *Guerre révolutionnaire*, prononcée devant le Collège interarmées de défense en décembre 1998, a estimé que " la xénophobie est spontanée. L'étranger est généralement partout bien accueilli dès lors qu'il n'est que de passage. Mais les problèmes d'exclusion apparaissent dès qu'il s'installe ". Cette réflexion, qui n'est qu'un constat, résume à elle seule la problématique de l'immigration et des politiques d'intégration qu'elle a suscitées.

Incontestablement, la question de l'intégration débute donc avec celle de l'immigration et des perceptions de ces phénomènes par le migrant lui-même, mais surtout par le national du pays d'accueil.

Mais le champ du sujet est encore plus vaste !

D'autres questions se greffent aux précédentes, qui sont autant de problématiques majeures pour notre société moderne : la cohabitation des cultures et le degré de tolérance mutuelle, la place des religions avec le bouleversement de leur hiérarchie en terme d'effectifs, le tout dans un contexte de montée des fondamentalismes, ou encore, la gestion du problème identitaire des deuxième et troisième générations issues de l'immigration, avec en toile de fond, les problèmes d'adaptation du système éducatif et du marché du travail.

Apparaissent toutes aussi fondamentales, la question du rôle de l'Etat dans la gestion des flux migratoires et la mise en œuvre de politiques d'intégration appropriées, dans le respect des conceptions nationales traditionnelles du droit, et la question de la Nation, concept qui connaît des évolutions en rapport avec l'émergence d'un ordre supranational européen.

Les questionnements peuvent ainsi se multiplier sans limite. Les réponses, en revanche, pour nombreuses qu'elles sont, ne sont que peu convaincantes. Reposant sur des principes politiques et philosophiques qui ne sont pas forcément partagés, leur efficacité apparaît rapidement limitée, une fois confrontée à la réalité. Mais par dessus tout, il semble utopique de vouloir présenter une réponse strictement nationale à un phénomène international. La réponse ne peut être univoque et ne semble efficace que si elle émane d'une réflexion entre les pays d'accueil et les pays d'origine des immigrés. C'est d'ailleurs un constat qui conserve toute sa pertinence lorsque l'on considère la relation " personnelle " entre l'immigré et son pays d'accueil : l'intégration est le résultat de la convergence de deux démarches, une construction commune qui ne souffre d'aucune passivité ou d'hégémonie de la part d'aucune des deux parties. C'est, du moins, une conception généralement partagée en France, objet principal de cette étude, et qui peut justifier une étude comparative à l'intérieur de l'Union européenne, et entre l'UE et les Etats-Unis.

La question de l'intégration mérite donc de larges développements. Leur nombre est ici volontairement limité aux aspects essentiels, à commencer par la sensibilité particulière de la France à ce problème. Les données chiffrées, pour évasives qu'elles sont, permettront de témoigner des coopérations qui se font jour au sein de l'Union européenne et d'aborder l'aspect social. Enfin, seront évoquées en dernier lieu, les incidences pour l'aspect qui apparaît comme majeur : la question identitaire et l'Etat-nation.

### **Un sujet si sensible en France !**

La place des étrangers en France est un sujet d'une grande sensibilité.

Il l'est parce qu'il mêle politique et idéologie. De ce point de vue, la France demeure un cas à part en raison d'une immigration d'un type particulier : le flux actuel est toujours important et sa persistance depuis de nombreuses années a fait de la France, à la faveur d'une législation volontariste sur la nationalité, l'un des pays où l'on compte le plus de personnes d'origine immigrée récente. Cette population est également beaucoup plus diversifiée que chez ses voisins européens.

### **La France, une terre d'accueil.**

La France est donc une terre d'accueil mais suivant une conception originale. Les grands pays d'immigration, les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, se sont bâtis sur les immigrants presque exclusivement, en construisant une nation *ex nihilo*. Leur histoire n'est que l'histoire de cette immigration et nie la part que les autochtones y tiennent. On a ainsi parlé de " double meurtre " : la rupture d'avec le pays d'origine pour l'immigré, et l'anéantissement des populations originelles comme les Aborigènes d'Australie ou les Amérindiens. Ces grands pays d'immigration sont donc plus des terres de conquête que des terres d'accueil.

La France a donc une conception différente de l'identité en raison de l'entrée progressive des immigrants dans la communauté. Alors que tous les pays d'Europe étaient des pays d'émigration à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, la France, confrontée à un grave déficit démographique, devient terre d'accueil. Il lui faut alors contrer son puissant voisin, l'Empire allemand, et enrôler dans ses armées le plus possible de nouveaux citoyens, naguère étrangers. C'est ce processus qui conduit également de nombreux ruraux à quitter leur campagne : c'est aussi une forme originale d'intégration, comme " moule " de la nation.

Plus tard, lors de la Première guerre mondiale, la présence d'un fort contingent colonial aura un impact marqué sur les notions de nation et d'intégration. C'est depuis ces prises de conscience que les débats sur l'immigration et l'intégration en France sont fondamentaux et toujours passionnés.

### **Assimilation - insertion - intégration : définitions et approche française.**

Il convient de distinguer ces trois termes en en précisant le contenu et les conceptions qui s'y rapportent.

L'assimilation signifie la suppression des particularismes ethniques et culturels. L'insertion, à l'inverse, prône la pérennisation de ces particularismes et la juxtaposition multiculturelle des minorités. L'intégration définit, au contraire, un processus dynamique d'adaptation des immigrés à l'intérieur du tissu social du pays d'accueil.

La France a longtemps vécu suivant une tradition d'assimilation dont la phase ultime est la naturalisation. Elle a donc mixé deux logiques : une logique juridique et une logique culturelle.

Mais cette conception a progressivement été abandonnée, sous la critique grandissante, en raison d'une connotation impérialiste trop marquée et d'une propension à effacer les autres cultures, héritage du passé colonial français. L'acception romaine de l'assimilation, impliquant l'égalité de traitement entre les individus quels qu'ils soient, avait laissé place à une conception prônant la dissolution du " corps étranger " dans le corps national.

Plus tard, l'angélisme du discours politique bercé par la vague " touche pas à mon pote " des années 1980, marqué par une sorte de " complexe " colonialiste, a contribué à développer l'idée d'une " société pluriculturelle ", respectueuse des pratiques culturelles des immigrés et des différences. La logique a été poussée à l'extrême, empêchant tout débat sur la question, et allant jusqu'à excuser juridiquement certaines pratiques telles que l'excision.

Aujourd'hui, contrairement à la Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis, la France privilégie un modèle spécifique d'intégration. Elle le définit suivant les termes du Haut conseil à l'intégration " non comme une sorte de voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais comme un processus spécifique : par ce processus, il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité ". Il s'agit bien là d'un processus bilatéral, d'une dynamique née de deux volontés convergentes décidées à bâtir quelque chose en commun.

### **Une conséquence directe sur la production législative.**

La passion qui anime les débats sur l'intégration a une influence directe et très marquée sur la législation française, en quantité et en qualité.

En France, toutes ces lois font débat, mais c'est également vrai en Belgique, alors que les Britanniques, plus pragmatiques, s'émeuvent peu quand la question de l'intégration - immigration est traitée. A un droit romain fondé sur l'écriture, pratiqué en France, ils opposent un droit oral, mais qui donne la priorité à l'action, même si celle-ci conduit à des mesures très vexatoires pour les nouveaux arrivants (par exemple un test de grossesse). On est bien loin alors de l'esprit *Habeas corpus* qui a fait la grandeur de l'Angleterre, pionnière des libertés.

Les Pays-Bas, quant à eux, affichent clairement la " préférence communautaire ", dont les relents de préférence nationale feraient blêmir la majorité de la classe politique française.

De leur côté, les Allemands disposent, depuis une quarantaine d'années, d'un fichier des étrangers, et d'un fichier d'aide sociale. Leur statut de " travailleurs invités " concerne encore des millions d'individus, parmi lesquels bon nombre d'européens voire de communautaires (des Italiens en particulier) dont la vocation est un retour à terme dans leur pays d'origine.

La France se singularise donc lorsqu'elle choisit de faire primer le statut étranger sur l'ordre public. C'est ainsi que la loi familiale du pays d'origine est appliquée pour les immigrés, en particulier en matière de polygamie ou de succession. Ce niveau de reconnaissance, sur le plan juridique, est bien plus poussé qu'une simple reconnaissance ethnique à la mode britannique. Il est vrai que cette législation a été établie à une époque où l'immigration et l'intégration concernaient surtout des étrangers assez proches culturellement des Français. Avec les immigrés actuels, dont la culture est moins souvent européenne, l'application continue, mais se trouve plus problématique et moins facilement acceptée par les nationaux. Comme explication à ces réticences nouvelles, on ne peut omettre d'évoquer, entre autres, l'exploitation affirmée par les islamistes d'une situation dans laquelle ils incitent leurs coreligionnaires à prendre, sans rien donner en échange. Cette particularité française pourrait d'ailleurs être remise en cause, comme d'autres, dans le cadre d'une harmonisation européenne. Les lois dites Pasqua ont déjà entraîné certains changements : le regroupement familial n'est pas remis en cause, mais la filiation a été redéfinie dans un sens correspondant à la culture européenne, alors qu'auparavant, la coutume africaine était largement admise. De même, la polygamie n'est plus acceptable, mais le statut de visiteur existe toujours et peut servir de palliatif. La France s'aligne ainsi sur des pratiques européennes uniformisées tout en respectant sa tradition d'un statut étranger fort. Il y a là, cependant, matière à paradoxe et à contestation de la part des nationaux.

### **La question des données chiffrées**

Lorsqu'on désire prendre en compte la question des politiques d'intégration, il apparaît nécessaire de disposer d'une base de données sur les flux de l'immigration.

### **Bien dénombrer pour mieux réguler.**

Il est clair qu'une politique destinée à faciliter l'intégration d'un groupe restreint d'individus, aux origines communes, ne peut s'adapter directement à un effectif beaucoup plus important et aux origines diversifiées. Mais vouloir cerner l'ampleur de la question, c'est déjà mettre en évidence le problème de l'uniformisation des statistiques, de la communauté des paramètres retenus et des méthodes de comptage, entre les différents pays concernés par l'arrivée d'immigrants.

Le problème a été en partie résolu grâce à l'existence du système d'observation des migrations internationales et du rapport annuel qui en est issu. Le bureau international du travail - BIT - apporte également sa contribution à cette tâche. Les pays adhérents lui fournissent des données, à la fois sur les politiques mises en œuvre, et sur les méthodes de comptage.

Les pays d'Europe ont tenté, avec un succès avéré, de mesurer les flux, mais également les concentrations et le rythme des migrations, à partir d'observations satellitaires. Ceci permet de déterminer des points de passage et de prévenir les risques d'une déstabilisation toujours possible pour une région, comme l'a illustré l'exemple du flux massif d'Albanais, en une dizaine de jours, à Brindisi en 1998.

Une autre solution consiste à essayer de réguler les flux dès leur source en effectuant une cartographie des " pays à risques ", à partir d'événements politiques générateurs d'émigration.

Plus classiquement, certains paramètres sont employés pour effectuer des dénombrements. On pense ainsi aux statistiques sur le logement ou sur le travail. Mais leurs limites apparaissent presque aussitôt lorsque sont évoquées les notions de clandestinité et de travail " au noir ". Le statut lui-même ne règle rien, tant il est facile d'en changer, en passant de touriste à clandestin, et de clandestin à réfugié !

Cependant, les accords de Schengen ont permis une harmonisation des critères de qualification du phénomène migratoire et contribuent, autant qu'il est possible, à la régulation des flux dans l'espace européen.

### **Les limites du système Schengen.**

La coopération est ainsi renforcée et devrait permettre d'aboutir à la mise en place d'un visa commun des " indésirables " grâce au système d'information Schengen - SIS -. Dans " l'espace Schengen ", les frontières sont supprimées, laissant place à un droit de suite et à une coopération policière renforcée. Une politique du droit d'asile complète le dispositif depuis l'accord de Dublin, et établit que la décision d'un pays membre, à l'égard d'une demande d'asile, vaut pour les autres pays signataires.

Il n'en demeure pas moins des pratiques locales et qui ne sont pas encore institutionnalisées au niveau européen, telles que les registres communaux d'immigration en Belgique, en Suède ou en Allemagne.

Dans cet ensemble, la France se singularise à plusieurs égards.

Contrairement à l'Allemagne, elle ne possède pas de fichier des étrangers. Il est donc plus facile d'y séjourner dans l'irrégularité, surtout si la famille comporte des enfants en âge d'être scolarisés, utilise les services de soins d'urgence ou détient des fiches de paie.

Les recensements réguliers de la population ne peuvent clarifier la situation de certains nationaux, et *a fortiori*, d'une partie des immigrés. La langue, l'absence de contrôle et d'obligation des déclarations, le choix de ne pas poser de questions relatives aux origines ethniques, sont autant d'entraves à une comptabilisation efficace et exhaustive, et à une qualification de la population.

Paradoxalement, le souci de prendre en compte toutes les catégories engendre, par une multiplication des lois, et donc des situations, une complexité du dénombrement qui rend, d'emblée, l'exercice vain. Et les " trafiquants " d'immigrés ne manquent pas

d'exploiter, à grand profit, les faiblesses de l'Administration. L'image, chère au cinéma et à la littérature, de l'émigrant partant librement, avec ses espoirs et son baluchon, vers un *eldorado*, a laissé place à un individu, objet de trafic, et " prisonnier " de filières organisées. Il s'agit toujours de payer son voyage, mais l'argent permet en plus, aujourd'hui, de trouver des documents officiels, au prix d'efforts financiers considérables pour l'émigrant. C'est un véritable " commerce " migratoire qui est en place et qui débouche, souvent, sur d'autres déviances auxquelles l'émigrant doit se soumettre : trafic de stupéfiants, prostitution, travail au " noir ", nouvelles formes d'esclavagisme...

Ainsi, les vieilles nations européennes semblent culturellement dépassées par des pratiques qu'elles ne comprennent généralement que trop tard. Le système d'information Schengen est à peine opérationnel qu'il bute sur la question du patronyme et l'absence d'un état civil fiable dans de nombreux pays du Sud : le phénomène d'homonymie et l'usage d'alias, limité dans les cultures européennes et résolu par l'existence d'un prénom, devient un véritable casse-tête avec l'arrivée massive de Chinois (Tchang est le patronyme le plus répandu sur la planète !), d'Africains ou de Sri Lankais. Quand l'arme informatique et la rationalité sont neutralisées par les croyances et les pratiques ancestrales !

### **Les aspects sociaux**

On peut affirmer que ce qui définit l'immigré, c'est le travail. C'est également l'un des moyens les plus puissants pour faciliter l'intégration. Simple " objet " économique, ce travailleur vient vendre sa force de travail. C'est en dépassant cette relation strictement mercantile que peut prendre forme une dynamique de l'intégration.

### **Le risque d'un lien artificiel**

Mais le travail, surtout quand il fait défaut, peut également être nuisible pour le processus d'intégration. C'est l'un des facteurs qui peuvent expliquer le malaise des deuxième et troisième générations issues de l'immigration, et fortement touchées par le chômage. C'est également ce qui peut pousser à créer une autre forme de relation plus " artificielle " avec le pays d'accueil. Le fait, par exemple, d'être parent d'un enfant né dans ce pays, c'est le cas en France, facilite le maintien de la présence et justifie le versement de prestations. En plus d'être générateur de conflit avec les nationaux, c'est un facteur déstabilisant pour la cellule familiale de l'immigré dans laquelle des tensions parent - enfant peuvent naître, le parent ne devant son identité dans le pays d'accueil que par l'existence de son enfant.

Concernant l'approche sociale, il convient d'évoquer la question des budgets alloués.

### **Les choix budgétaires**

Seuls quelques principes, et en aucun cas des chiffres, sont évoqués ici.

Pour reprendre le cas britannique, ce pays a choisi d'afficher une politique à l'égard des immigrés en faisant référence explicitement à la question ethnique et à la lutte contre le racisme. C'est donc sous ce couvert que les actions gouvernementales

d'intégration sont menées, avec l'avantage de la transparence quant aux budgets qui y sont alloués.

La France, de ce point de vue, apparaît plus discrète. Mais cela n'est qu'une apparence.

Les budgets consentis sont considérables et sont répartis sous diverses rubriques (social, éducation, intégration, etc.). La tradition centralisatrice française fait que tous les ministères disposent d'un budget qui, sans être étiqueté " intégration ", s'y rapporte directement. C'est aussi ce jacobinisme qui fait que l'Etat ne délègue pas autant le traitement de cette question à des organisations non gouvernementales, associations, Eglises, que ne le font ses voisins Britanniques et Allemands.

### **Une question identitaire**

#### **Le risque " minoritaire ".**

La tentation minoritaire existe bel et bien en Europe. La France n'est pas épargnée qui connaît régulièrement certains soubresauts de la part des Basques, des Bretons, et, avec une fréquence plus soutenue, des Corses. Mais, nous l'avons vu, la France ne reconnaît qu'un lien individuel entre le citoyen et la nation : " la France est une République indivisible ".

Pourtant, le risque minoritaire existe, en particulier avec l'adoption de la Convention-cadre sur la protection des minorités, au niveau européen.

Cette convention pose problème, car elle se fonde sur une conception que la France, par tradition, ne partage pas. Elle fait la promotion d'un système communautariste en prônant la reconnaissance de minorités. Il faut comprendre que cette convention a directement été inspirée par le sort des minorités présentes dans les pays de l'ex-bloc communiste. Cette inspiration a été renforcée d'une forte influence anglo-saxonne, attachée à une communauté de communautés. Certains y voient aussi la volonté américaine d'entretenir un climat peu favorable à la cohésion nationale, à des fins économiques mais surtout hégémoniques.

Et il est vrai que la cohésion nationale peut en souffrir, ce que refuse la France. Il y a par ailleurs un risque que les minorités, ainsi reconnues et entretenues, se " sclérosent ", s'enferment sur leur identité propre, empêchant ainsi toute tentative d'intégration au sein d'une nation préexistante. On voit là autant de sources potentielles de revendications autonomistes ou indépendantistes. Ce qui, à l'origine, procède du respect d'un droit culturel, dérape vers le respect du droit à la minorité mâtiné d'une confusion entre droit des minorités et droits fondamentaux, et d'une mauvaise foi dans la précipitation à reconnaître ces groupes d'individus.

La première victime de telles actions, outre la minorité elle-même, c'est la nation.

#### **L'Etat-nation.**

Cette notion est finalement au centre du débat sur les politiques d'intégration. Ces dernières visent bien à une communion, dans le sens religieux du terme, c'est-à-dire à une foi commune.

Pour les Anglo-saxons, cette communion se fait entre différentes communautés. Les Allemands y accolent la notion de société, de collectivité. La France, quant à elle, privilégie le lien individuel en constituant une communauté de citoyens. L'allégeance prioritaire est celle du citoyen à la nation, et d'autres niveaux d'allégeance à des communautés secondaires ne sont pas reconnus.

L'Etat-nation, aujourd'hui, est présenté comme un être vacillant, attaqué de toutes parts, par les régionalismes ou par les instances supranationales dont l'UE est le plus bel exemple. Du point de vue du citoyen, le pouvoir de l'Etat semble dégradé, en partie en raison du discrédit porté à la classe politique. L'amalgame est rapide et contribue à remettre en cause toute forme d'autorité publique, le système de sécurité et le système éducatif. Cette idée, à laquelle il est si facile d'adhérer quand le chômage sévit et que les conditions économiques sont délicates, nuit gravement à la cohésion nationale. On imagine bien alors l'accueil qui peut être réservé à un étranger, et la vision de ce dernier d'un pays qui ne semble pas avoir de dessein. L'Etat-nation en est pourtant un à lui seul, car, forgé sur le passé, il est définitivement tourné vers l'avenir. Sans doute, le souvenir des épreuves communes, les traditions, la conscience d'une originalité historique font la nation : mais, si les membres du groupe y sont attachés, c'est moins par ce que ces croyances représentent du passé que par ce qu'elles préfigurent de l'avenir. Le " mythe fondateur ", même si, dans la bouche d'un jeune Africain français, " nos ancêtres les Gaulois " peut faire sourire, assure le lien entre passé et avenir grâce au partage des valeurs. L'Etat-nation, c'est continuer à être ce que l'on a été, à vivre selon la même foi que celle dont se sont inspirées les générations précédentes ; c'est donc, à travers une image d'un passé, la vision d'un destin. Pour André Malraux, " l'esprit donne l'idée d'une nation ; mais ce qui fait sa force sentimentale, c'est la communauté de rêve ". De ce rêve, le pouvoir, en l'incarnant, fait un projet, où hier n'est évoqué que comme fondement de ce que sera demain. Dans cette perspective, le pouvoir est l'instrument de l'hypothèque prise sur l'avenir. Et l'étranger désireux de partager cette aventure avec les nationaux est le bienvenu.

C'est à ce mélange d'héritage et d'ambition que la nation doit sa force. Bafoué, condamné ou dépassé, l'Etat-nation n'en demeure pas moins la plus ferme assise des pouvoirs politiques, même si, en raison de contraintes économiques toujours plus affirmées, le rêve a de plus en plus de mal à s'imposer.

Ce rêve n'en demeure pas moins attractif pour les immigrés.

**ANNEXES**

1. Causes, origines, ampleur, rythmes, itinéraires et nature des migrations internationales *par Philippe Siscot.*
1. Les politiques migratoires en Europe *par Fabrice Lacroze.*
1. Comparaisons européennes des politiques de l'intégration *par Olivier Barnay.*
1. Moyens institutionnels et politiques de l'intégration en France *par Hervé Henry.*
1. Les politiques de la nationalité et de l'intégration en Amérique du Nord.*par Gilles Lillo.*
1. Diversité du phénomène des minorités et typologie des minorités *par Didier Porte.*
1. Les organisations internationales et le droit des minorités *par Magnus Westerlund.*
1. Le concept de minorité : perspectives pour l'union européenne *par Jorge Jalley.*
1. La lutte contre les discriminations *par Ivan Noailles.*
1. Conflit de cultures et de lois *par Ivan Noailles.*
1. Les politiques de sécurité *par Ivan Noailles.*



*Immigrants arrivants à Ellis Island d'après l'encyclopédie Encarta*

## **ANNEXE 1**

### **Causes, origines, ampleur, rythmes, itinéraires et nature des migrations internationales**

***Commandant Philippe Siscot (Belgique)***

#### **Introduction**

L'objet de cette séance, avant d'aborder le problème proprement dit de l'intégration est de parler des mouvements et des politiques migratoires : les causes principales de migrations, un point de la situation des migrations après les " Trente Glorieuses " d'abord du point de vue de l'émigration, puis du point de vue de l'immigration.

Finalement, un mot des nouvelles dynamiques.

***Un contenu complexe***

La mobilité des personnes qui se déplacent d'un Etat à l'autre présente de multiples formes dans le monde actuel : type de migration, durée de la migration, statuts des immigrés.

### ***Une connaissance statistique incertaine***

L'analyse scientifique des flux et des soldes migratoires des populations émigrées/immigrées présente de réelles difficultés sur le plan statistique.

### ***Evaluations***

Les chiffres sur les migrations internationales sont souvent douteux et les statistiques avancées dans ce domaine doivent par conséquent être entendues comme des estimations.

### **Causes des migrations**

La question du " pourquoi migre-t-on ? " est fondamentale car les facteurs de départ et de motivations de la migration conditionnent en grande partie les modalités et le devenir des mouvements.

### **La migration forcée : une survie par l'exode**

" Partir ou mourir ". Encore aujourd'hui, pour de nombreuses populations, le dilemme est tragiquement simple. Quelques exemples : catastrophes naturelles, génocides, guerres ou guerres civiles.

Dans toutes ces situations, l'exigence de la survie l'emporte sur toute autre considération. La caractéristique commune est que les réfugiés sont à la recherche d'un pays d'accueil, d'un asile.

La décennie 1980-1990 a connu un accroissement de ces exodes de peuples entiers dans le Tiers Monde.

### **L'appel de la liberté**

Beaucoup de personnes préfèrent l'exil à la vie sous un régime autoritaire ou totalitaire. C'est le cas des nombreux " réfugiés politiques " : fuite de populations des pays communistes de l'Europe de l'Est, Europe du Sud : Portugal, franquisme en Espagne, régime des colonels en Grèce, dans le monde arabe (Irak, Syrie, Libye), Afrique orientale (Guinée), Amérique latine (Chili du général Pinochet, Argentine)

### **Les migrations économiques**

Les motivations économiques sont classiquement à la base des migrations, internes et internationales.

Par rapport aux deux premiers types analysés précédemment, ce sont des mouvements relativement continus, permanents même s'ils sont très sensibles à la conjoncture.

On peut dans ce cas distinguer :

- migration pour l'emploi : migration de travail

On peut définir ce type de migration comme l'ensemble des flux de population active qui alimentent les marchés nationaux de l'emploi ou qui y aboutissent. Les raisons de ces mouvements sont essentiellement économiques, mais il existe des interactions avec les facteurs politiques et sociologiques.

- circulation des capitaux, commerce

C'est le cas des migrations de commerçants, d'hommes d'affaires ou d'entrepreneurs. Ce type de mobilité est directement lié à la circulation des capitaux. Ceux-ci peuvent provenir des pays d'origine mais peuvent provenir d'autres points de l'espace migratoire (c'est le cas des diaspora libanaise, chinoise ou indienne).

### **Les migrations pour études**

Les migrations pour le savoir et la formation sont une forme importante et souvent mal connues de ces flux internationaux.

### **Les migrations familiales**

Si l'acte migratoire repose sur une démarche individuelle, il s'inscrit généralement dans une logique et une stratégie familiales. On distingue :

- la migration famille complète dans le cas où la famille accompagne le chef de ménage lors de son premier départ à l'étranger.
- le regroupement familial dans le cas où les membres de la famille rejoignent au bout d'un certain délai le chef de ménage émigré.

### **Les migrations clandestines**

Ces migrations englobent en fait plusieurs sortes de situation migratoires très différentes, notamment par rapport aux législations des pays concernés.

Le plus grave dans la migration clandestine est que le migrant se place dans une situation précaire.

A l'exception des organisations caritatives ou humanitaires dans les pays occidentaux, les clandestins ne peuvent disposer d'aucun recours, surtout pas auprès de l'administration ou des pouvoirs publics. Au contraire, ils sont à la merci de tous les exploiters de misère !

### **La situation des migrations : point de vue de l'émigration**

### **L'affaiblissement et les nouvelles formes d'émigration dans les pays industrialisés**

## ***L'Europe occidentale***

L'Europe a longtemps contribué au peuplement de pays appelés " neufs " : Amérique du Nord, Brésil, Argentine, Afrique du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande doivent l'essentiel de leur peuplement à cette immigration.

Cette fonction traditionnelle s'est fortement affaiblie pour des raisons démographiques, économiques et politiques depuis les " Trente Glorieuses " (pour rappel : 1945-1975).

Cette tendance ne signifie pas pour autant la disparition totale de toutes les formes d'émigration hors du continent.

## ***Prépondérance des pays du Sud dans l'alimentation de l'émigration mondiale***

On remarque que depuis les années 65-70, l'intensité des flux de départ s'y est constamment renforcée, qu'il s'agisse d'immigration légale ou clandestine.

Il existe trois zones de départ importantes : le Bassin Caraïbe, l'ensemble Maghreb - Moyen-Orient et l'Asie. La participation de l'Afrique subsaharienne et de l'Amérique du Sud étant plus limitées.

## ***Autres pôles de départ***

L'Afrique tropicale et centrale est affectée surtout par les mouvements de réfugiés suscités par les déstabilisations du continent et la gravité de la crise économique (l'Afrique du nord-est est la plus touchée).

Enfin, en Amérique du Sud, l'émigration internationale, fort mal connue, semble importante dans certains pays andins (Bolivie, Pérou) et au Brésil méridional, Paraguay et surtout Argentine.

## ***Reprise de l'émigration dans les pays ex-communistes d'Europe orientale***

Alors qu'elle a constitué l'un des pôles de départ les plus importants après la Seconde Guerre mondiale, l'Europe orientale a vu une nette diminution des départs à cause de la guerre froide et de la fermeture des pays, au cours des années 70.

La perestroïka, l'ouverture du rideau de fer, puis sa disparition (1989) ont signifié une reprise en masse des flux.

L'évolution migratoire de cette partie du monde est l'une des inconnues de la décennie actuelle.

## **La situation des migrations : point de vue de l'immigration**

## **La focalisation de l'immigration dans les Etats les plus riches**

### ***Le 1<sup>er</sup> pôle : les Etats-Unis***

Les Etats-Unis demeurent le premier pôle d'emploi et de fixation dans le monde avec 20 millions d'immigrés environ.

La puissance de l'attraction migratoire ressort de la richesse de cet Etat, de la puissance mondiale de son système économique et de l'attraction de ses " modèles " culturels.

L'immigration officielle y est sévèrement sélectionnée.

### ***Le 2<sup>ème</sup> pôle : l'Europe occidentale***

Globalement, l'Europe occidentale est devenue le second foyer mondial d'immigration. Elle groupe actuellement 20 millions d'étrangers dont 7 à 8 millions d'actifs.

Le renversement des courants migratoires s'est produit pendant la période d'expansion économique, les " Trente Glorieuses ".

### ***Le 3<sup>ème</sup> pôle : le Canada et l'Australie***

Le Canada et l'Australie ont connu une évolution relativement similaire à celle des Etats-Unis, sans être confrontés avec autant d'acuité aux problèmes de l'immigration clandestine.

Il faut noter que l'Australie reste sans doute le seul Etat au monde à se définir comme pays d'immigration et à compter sur elle pour assurer une part importante de sa croissance démographique future.

### ***Les nouveaux pôles***

#### le Japon et les nouveaux pays industriels d'Asie

Depuis la fin des années 80, le Japon reçoit des flux croissants d'immigrés en provenance de toute l'Asie (Chine, Philippines, Bangladesh, Pakistan) mais il vient aussi de la diaspora japonaise en Amérique du Sud.

Il s'agit principalement de migrations de travail, ce qui est une caractéristique de presque tous les nouveaux pays industriels d'Asie.

#### Les Etats pétroliers du Moyen-Orient

Depuis 1973-1974, les Etats pétroliers sont devenus d'importants pays d'immigration. Confrontés à des pénuries de main d'œuvre nationale, ils forment depuis 1988-1989 le troisième groupe mondial des pays d'emploi avec près de 6 à 7 millions d'étrangers dont une très forte proportion d'actifs.

Cette forme d'immigration est soumise aux aléas économiques (fluctuations du marché) et aux crises politiques (choc pétrolier 1982-1987, guerre du Golfe en 1990).

Cependant, de nombreux signes laissent à penser que cette forme d'immigration tend à devenir une donnée structurelle de l'économie et de la société dans ces pays pétroliers du Moyen-Orient.

### ***Les terres d'accueil régionales***

Il s'agit de pays du Sud ou du Tiers Monde qui reçoivent des réfugiés de pays amis ou voisins.

Par exemple, l'Iran et le Pakistan abritent respectivement 4 et 1,6 millions d'Afghans ; le Soudan, 700.000 Ethiopiens.

Dans la mesure où de nombreux réfugiés ne peuvent pas ou ne veulent pas repartir chez eux, ou ne sont pas acceptés dans les pays riches, la majorité de ces pays d'accueil sont devenus *de facto* des espaces fortement concernés par l'immigration.

### **Les Nouvelles dynamiques**

On peut citer:

- l'appel des économies occidentales et la mise en place d'un nouveau système migratoire, ce qui se traduit par une demande de main-d'œuvre qualifiée
- la révolution de l'information et interdépendance croissante de l'espace économique mondial
- la mondialisation de l'économie et la circulation des spécialistes, qui se traduisent par de grands chantiers internationaux et la circulation des cadres des firmes multinationales
- le drainage des élites professionnelles mondiales

### **Conclusions**

L'objet de cette présentation était d'élargir un peu l'horizon des problèmes de migration, en ne le limitant pas à quelques uns seulement de ses facteurs.

## **ANNEXE 2**

### **Les politiques migratoires en Europe**

#### ***Commandant Fabrice Lacroze***

La politique migratoire exprime la philosophie que chaque Etat se fait de son identité nationale et de son unité. Les risques d'éclatement en minorités séparées obligent

cependant à redéfinir le " contrat social " qui consolidera des sociétés traversées par des mouvements particularistes. La perspective de la construction d'espaces communautaires, comme l'Union européenne - UE -, accentue l'urgence et l'importance de ce débat de société.

### **Avant 1974.**

On ne reviendra pas ici sur l'appel à l'immigration que suscitent la reconstruction et le développement de l'Europe occidentale au cours des " Trente Glorieuses ". Mais il faut insister sur la généralisation de l'immigration dans presque tous les pays de l'Europe de l'Ouest et du Nord (exception faite de la Norvège et du Danemark).

Le phénomène touche l'Europe du Sud plus traditionnellement, au cours des années 75-90. Quatre Etats illustrent ce développement massif de l'immigration de 1945 à 1975 : La France, l'Allemagne fédérale, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

### **En France.**

La période qui s'ouvre à la Libération et qui se poursuit jusqu'à la suspension officielle de l'immigration de main-d'œuvre en juillet 1974 est d'une importance capitale pour comprendre la situation migratoire actuelle.

Par rapport à l'entre deux guerres, elle se caractérise par deux points nouveaux : le caractère massif du phénomène et l'importance que vont prendre les populations d'origine maghrébines et de religion musulmane.

La Seconde Guerre mondiale a joué un rôle important dans la redéfinition de la politique migratoire française. L'ordonnance du 02 novembre 1945, promulguée sous le général de Gaulle crée l'Office national d'immigration - ONI -, établissement public doté du monopole des opérations de recrutement à l'étranger et chargé d'exécuter la politique définie par le gouvernement dans ce domaine. L'impact démographique sera très net sur la croissance de la population française. De 1946 à 1980, il représente 30% de l'accroissement total.

Mais la justification économique de l'immigration va s'imposer rapidement et faire passer au second plan l'argument démographique. La France aborde une période charnière de son histoire économique qui lui permet de rejoindre le peloton de tête des puissances économiques. Les employeurs sont très attachés à la présence de cette main d'œuvre qui permet de répondre aux besoins du marché local ou régional de l'emploi dans certains secteurs d'activité. Le gouvernement y est également favorable et, loin de combattre l'immigration clandestine, s'en accommode fort bien. Cette conception explique la politique d'accords bilatéraux, passés entre 1963 et 1969, avec les pays d'origine pour garantir à la France l'arrivée constante de travailleurs étrangers et le laxisme dont fera preuve l'Etat vis-à-vis de l'immigration spontanée et même clandestine à cette époque.

Des années 1950 à 1973, la composante maghrébine occupe une importance croissante dans les flux d'entrées de travailleurs immigrés. La migration algérienne, phénomène ancien puisque antérieur à la Première Guerre mondiale, connaît une ampleur considérable durant la guerre d'Algérie et après l'indépendance. Le quota

annuel admis en France est ramené de 35000 à 25000 en 1973, année où l'Algérie suspend l'émigration de ses ressortissants vers la France. Parallèlement se développent les courants tunisiens, marocains, ainsi que les flux issus de l'Afrique noire.

Le caractère permanent de l'immigration, sa composition méditerranéenne à dominante maghrébine sont désormais bien établis. La part de la population originaire d'Europe (Belges, Italiens, Polonais), diminue : 79,1% en 1954, 60% en 1975 avec une redistribution au profit des Portugais. Le groupe maghrébin quant à lui, passe de 12,9% à 32,3%.

## **En Allemagne.**

L'Allemagne sort ruinée de la guerre. Elle est occupée par les armées alliées, amputée d'une partie de son territoire et coupée en deux Etats intégrés dans deux blocs antagonistes. Entre 1945 et 1961, date de la construction du mur de Berlin par la RDA qui cherche à stopper l'émigration de ses ressortissants vers l'Ouest : la RFA a accueilli plus de 10 millions de personnes d'origine allemande, dont 8 millions déplacées ou expulsées des pays de l'Est (Allemands des Sudètes en Tchécoslovaquie, Allemands de la Silésie devenue polonaise, descendants des vieilles communautés allemandes établies en Russie depuis Catherine II) et 2,5 millions de personnes originaires de RDA. La rapidité de la reconstruction nationale grâce à l'aide américaine facilite l'absorption économique de ces réfugiés.

Mais cet apport de main d'œuvre ne suffit pas à faire face aux besoins croissants de l'économie dans les années 50 et l'Allemagne se tourne vers les pays méditerranéens, signe avec eux des accords de main d'œuvre. La construction du mur de Berlin en 1961 accélère la tendance. L'objectif visé par cette politique d'accord bilatéraux et qui explique son aspect très contrôlé est d'organiser une immigration provisoire de main d'œuvre, basée sur le principe de la rotation par nationalités et le retour dans le pays d'origine. Cette volonté est fondée sur l'idée que l'Allemagne n'est pas et ne doit pas être un pays d'immigration et de fixation définitive de populations non allemandes. Le travailleur étranger est donc invité à venir travailler durant quelques années puis à repartir dans son pays d'origine.

L'immigration en RFA prend un caractère massif et spectaculaire. Le nombre des entrées passe de 50000 dans les années 50, à 300000 en 1960 et 700000 en 1965 ; il revient à 33000 pendant la récession de 1967, remonte à près d'1 million en 1970, pour revenir à 366000 en 1975. Le nombre des arrivées reste toujours très supérieur à celui des retours. De ce fait, la population de résidents étrangers augmente très rapidement : 680000 en 1961, 2,7 millions en 1971 et 4 millions en 1975. La composition nationale de ces populations s'est fortement modifiée, la part des ressortissants des pays de l'Europe méditerranéenne a baissé par rapport à celle des Turcs. Cette modification de la composition de la population contribuera à la révision de la politique migratoire allemande en 1974-1975.

## **Au Royaume-Uni.**

Tout en continuant à fonctionner comme société de départ, la Grande-Bretagne devient à son tour un pays d'emploi et d'immigration après la deuxième guerre

mondiale. Celle-ci a joué un rôle d'initiation à la migration car un grand nombre d'Antillais, d'Africains, et d'Asiatiques avaient été recrutés dans les troupes britanniques et dans la marine marchande. Si la majorité de ces hommes ont regagné leur pays d'origine après le conflit, ce mouvement lié à la guerre a ouvert aux populations du Commonwealth l'horizon migratoire de la Grande-Bretagne. Ce processus est comparable à celui qui est intervenu en France après le recrutement des travailleurs coloniaux pendant la Première Guerre mondiale.

La nature juridique des liens unissant la Grande-Bretagne aux pays du Commonwealth a favorisé, dans un premier temps, l'immigration. Le " *Nationality Act* " de 1948 affirmait la totale liberté de circulation de tous les citoyens britanniques entre le Commonwealth et la métropole. La citoyenneté britannique de cette époque s'appliquait largement aux originaires du Commonwealth, qu'ils soient nés ou non en Grande-Bretagne. Elle leur conférait, outre la liberté de circulation, tous les droits civiques, professionnels et autres. L'indépendance des anciennes colonies développa un large mouvement vers la métropole, entretenu par la reprise économique de la période 1950-1960, alors que la fécondité de la population métropolitaine s'effondrait. Les immigrants reprirent les emplois abandonnés par les nationaux, dans les industries manufacturières (textile), les transports, les services domestiques, la santé. Localisés dans les grandes concentrations urbaines et industrielles du centre et du Sud de l'Angleterre, les immigrants venaient essentiellement du Nouveau Commonwealth, des " Indes occidentales " (pour les populations originaires des Antilles britanniques et de la Jamaïque), mais aussi du Pakistan et de l'Inde. En 1981, on estimait cette population à 2,2 millions de personnes dont 40% nées en Grande-Bretagne. Au recensement de 1991 elle s'élevait à 3 millions de personnes, soit 5,5% de la population totale.

Mais très tôt, le gouvernement britannique prit des mesures de plus en plus restrictives qui contingentèrent les permis de travail, l'entrée des familles et le séjour sur le territoire métropolitain. En 1983, on aboutissait à une citoyenneté à trois niveaux reposant sur le principe que les citoyens britanniques sont tous égaux mais que " certains " sont plus égaux que " d'autres ", en particulier les natifs de Grande-Bretagne et les immigrants blancs ou ceux établis de longue date.

## **Aux Pays-Bas.**

Longtemps pays d'immigration, les Pays-Bas ne comptaient que 53000 étrangers à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, et 104000 en 1950. Ce nombre a triplé en vingt-cinq ans : 316000 en 1975 pour atteindre 538000 en 1982, soit 3,8% de la population totale. Il y a eu en fait, trois vagues d'immigration dans ce pays.

La première est liée à la décolonisation des anciennes Indes néerlandaises. Au début des années 50, 300000 à 400000 personnes de nationalité néerlandaise sont venues ou revenues d'Indonésie aux Pays-Bas. A ces " pieds-noirs " néerlandais sont venus s'ajouter 12000 Moluquois, chrétiens, anciens soldats dans l'armée coloniale et partisans d'un Etat indépendant dans les Moluques du Sud. Actuellement, ils sont 45000 qui contribuent une minorité mal intégrée ;

La deuxième vague d'immigration est due à l'essor économique de l'après guerre. L'économie hollandaise se développe à un rythme très rapide, appuyée sur une

monnaie forte. Les Pays-Bas valorisent à l'intérieur du Marché commun leur longue tradition de commerçants aux portes de l'Europe rhénane. Cette expansion entraîne le développement d'une immigration méditerranéenne, d'abord européenne - espagnole et italienne - puis marocaine et turque. Le nombre de Marocains passe de 5800 en 1966 à 33000 en 1975 et 93000 en 1982 ; celui des Turcs de 8700 en 1966 à 62000 en 1975, 148000 en 1982 et 192000 en 1989 ;

La troisième vague est liée à l'indépendance du Surinam de l'ex-Guyane hollandaise. En 1975, on compte 200000 Surinamais et 40000 Antillais aux Pays-Bas. En 1979, l'imposition d'un visa réduit les flux d'entrée. Ces Caraïbéens sont constitués de deux groupes ethniques les Noirs (Créoles) et les Indiens (Hindoustanis). Une partie importante possède la nationalité néerlandaise, tous parlent le néerlandais; mais en tant que gens de couleur ils sont perçus socialement comme des étrangers.

### **Après 1974.**

A quelques exceptions près, tous les pays européens qui pratiquaient au cours des années 60 une politique d'ouverture à l'immigration, avec des modalités différentes selon les Etats, abandonnent cette attitude et ferment progressivement leurs frontières à l'arrivée de nouveaux immigrants. Il est courant d'expliquer ce renversement par le déclenchement de la crise économique de 1974 et surtout par la montée du chômage dans les pays d'emploi. La réalité est plus complexe.

### **Des politiques de plus en plus restrictives.**

La Grande-Bretagne a joué les précurseurs dans l'évolution des politiques migratoires européennes vers des dispositifs de plus en plus restrictifs.

Dès le début des années 60, les autorités de ce pays se sont inquiétées de la fixation des populations de couleur et font voter des lois visant à restreindre l'arrivée d'immigrants du Nouveau Commonwealth et leur accès à la citoyenneté britannique : *Commonwealth Immigration Act* (1962), *Commonwealth Immigration Act* (1968), remplacé par le *British Nationality Act* (1981).

En Europe continentale, le souci d'éviter la sédentarisation des travailleurs étrangers et le développement de tensions sociales et raciales transparaît dès 1965 dans la législation de plusieurs pays. Des politiques de contrôle des flux se mettent en place et l'on s'efforce de décourager la migration spontanée. En France, les premières tentatives de régulation des flux datent de 1968 où une circulaire introduit les premières restrictions dans la régularisation quasi automatique des étrangers arrivés sans contrat de travail. Les circulaires " Marcelin-Fontanet " (1972) marqueront un nouveau durcissement en matière de régularisation et de séjour. La Suède adopte également des mesures restrictives à l'égard de l'immigration économique, dès la fin des années 60.

L'infléchissement, le durcissement des politiques d'admission, s'accroissent avec la montée du chômage et le déclenchement de la crise économique après l'onde de choc de la revalorisation de produits pétroliers (1973). La RFA suspend l'immigration à la fin de 1973, la France et la Belgique en 1974, l'Autriche en 1975, le Luxembourg en 1978 et la Hollande en 1979. Les systèmes répressifs se durcissent vis-à-vis de

l'immigration clandestine ; mais parallèlement plusieurs pays effectuent des opérations exceptionnelles de régularisation afin d'apurer le passif : la Belgique en 1974, la France en 1973 et 1981-82, l'Espagne et l'Italie devenus à leur tour pays d'immigration procéderont aussi à cette opération : en 1985-86 et 1991 pour la première et en 1986 et 1989 pour la seconde.

A l'égard de l'immigration des familles ou de leur regroupement, les politiques varient selon les Etats mais aussi dans le temps. Certains pays oscillent entre les principes d'une politique humanitaire conforme au droit élémentaire de la personne humaine " les étrangers ont le droit de mener une vie familiale " déclare le Conseil d'Etat en 1978, ce qui comporte le droit de faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants mineurs et le souci d'éviter la constitution de ghettos ethniques. Les variations des politiques françaises et allemandes dans ce domaine sont révélatrices de cette ambiguïté permanente. L'immigration familiale en France suspendue en 1974, est de nouveau autorisée mais sous conditions préalables. Les procédures de contrôle s'alourdissent, l'ensemble débouchant sur le décret de décembre 1984 qui rend obligatoire la procédure d'introduction directe par l'ONI avec convocation de la famille dans le pays d'origine. L'administration française doit également s'assurer que le travailleur permanent déjà fixé en France dispose d'un emploi, d'un statut régulier, d'un logement décent et qu'il a les moyens de faire vivre correctement sa famille.

Les autorités allemandes, après avoir axé leur politique sur la venue temporaire de travailleurs, libéralisent à la fin des années 70 l'immigration des familles. Une réforme de la législation en 1975 accroît les prestations familiales pour les familles étrangères résidant en Allemagne. Mais l'entrée est interdite en 1981 aux enfants immigrés de plus de 15 ans et à ceux dont les parents ne résident pas en RFA. D'une manière générale, à la fin des années 80, les dispositifs d'immigration familiaux sont de plus en plus restrictifs.

Enfin, des politiques d'incitation au retour sont instaurées en France (loi Stoléru), au Pays-Bas, au début des années 80, en Belgique en 1985.

### **Le durcissement des politiques nationales.**

Soumis à la double pression du Sud et de l'Est, les Etats européens de l'Ouest éprouvent de grandes difficultés à définir des politiques migratoires cohérentes et équilibrées, tant dans le cadre national que communautaire. En effet, il existe une contradiction de fond entre la libéralisation de la circulation humaine et la crainte de devoir accueillir des masses de populations attirées par l'image de la prospérité économique, de la sécurité et de la protection de la personne humaine. L'attitude ambiguë de nombreux Etats, dont la France, vis-à-vis des réfugiés yougoslaves et algériens illustrent cette contradiction. En fait, de nombreux murs juridiques et réglementaires s'élaborent sur les flancs Sud et Est de l'Europe.

Face au défi de la mondialisation des flux migratoires, les Etats européens mettent en œuvre des dispositifs institutionnels de plus en plus restrictifs : en Grande-Bretagne en 1991, en Belgique, aux Pays-Bas, au Danemark, au Portugal en 1992, en Allemagne (réforme de la loi sur le droit d'asile) et en France (loi Joxe en 1989 et création du Haut Conseil à l'intégration), (loi Pasqua) en 1993. L'ensemble de ces

mesures (restriction du droit d'asile et du regroupement familial, lutte contre l'immigration clandestine), l'évolution des législations expriment cette convergence des politiques en Europe occidentale pour tenter de maîtriser l'ensemble des dynamiques migratoires à l'intérieur des espaces nationaux. Une des difficultés de cette entreprise provient de la dimension transnationale et des phénomènes, d'où la recherche d'une réponse globale, en l'occurrence, à ce problème.

### **Vers une politique migratoire commune.**

L'Union européenne ne possède pas actuellement de politique migratoire commune. L'admission des travailleurs étrangers et de leurs familles, le traitement de la demande d'asile, l'application du droit d'asile restent l'apanage et l'expression de la souveraineté nationale, et les situations sont très différentes d'un Etat à l'autre. Ainsi, sur le plan de l'asile pour l'année 1992, le nombre des demandeurs est-il 10 fois plus élevé en Allemagne qu'en France. L'accord de Schengen, signé en 1985, ratifié en 1990 est appliqué depuis 1995 par 7 Etats sur 12 (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Portugal et Pays-Bas). Il constitue une démarche importante vers l'harmonisation des politiques migratoires à l'égard des " pays tiers " avec la mise en place des frontières externes, la lutte contre l'immigration clandestine et l'établissement d'une liste commune des Etats soumis à visa. Les autres pays européens, à l'exception de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark souhaitent suivre le mouvement mais ne remplissent pas encore les conditions suffisantes en matière de contrôle de l'immigration (Italie et Grèce). La perception du " Schengenland " exprime fortement la volonté de séparer, d'isoler l'espace migratoire commun, le " dedans " (l'UE), et le " dehors ", c'est à dire les " pays tiers ". Ces reports illustrent les difficultés à mettre en place une politique commune qui aille au delà de l'harmonisation des dispositifs existants. L'UE ne dispose pas encore de l'outil juridique commun qui permettrait de gérer, dans le respect des personnes, la complexité du système migratoire qui s'est mis en place en Europe et qui confronte constamment les Etats et les collectivités territoriales à des situations difficiles (réfugiés, Albanais, Yougoslaves, Tziganes et autres migrants du Sud et de l'Est).

Si une certaine convergence se manifeste sur la question des flux, on reste par contre très éloigné d'un consensus sur le devenir des populations fixées sur place. La différence des histoires migratoires dans chacun des pays, la grande diversité culturelle des populations concernées (Indo-Pakistanaïses et Caraïbéens au Royaume-Uni, Balkaniques et Turcs en Allemagne, Maghrébins et Africains en France), les conceptions si différentes de l'identité nationale qui fondent les rapports entre l'Etat, la nation, le citoyen et l'étranger, laissent entrevoir les obstacles rencontrés par l'élaboration d'une politique commune en ce domaine. La question des immigrés des " pays tiers " et de leur intégration dans le tissu sociopolitique constitue dès à présent l'un des lieux où la souveraineté nationale résiste très fortement au processus même de l'intégration communautaire.

Cependant, une certaine évolution des mentalités se fait jour dans le système institutionnel de la communauté. Ainsi, par un vote massif, le Parlement européen s'est prononcé (18 novembre 1992) pour un contrôle plus efficace de l'immigration dans la CEE, pour une harmonisation des politiques du droit d'asile et pour la mise en place d'un observatoire européen des flux migratoires. Cette évolution déjà engagée par les différents processus de la construction européenne et tout

particulièrement par l'Acte unique se trouvera accéléré par la mise en application du traité de Maastricht. L'article K1 énumère en effet, parmi les domaines d'intérêt commun, la politique d'asile, les règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres, la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des " pays tiers ". Et selon l'article 8-A, " tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres ".

## **Conclusion.**

Au terme de ce rapide panorama, on peut dégager plusieurs conclusions.

- Le poids démographique croissant des populations extérieures au continent européen est sans aucun doute l'un des faits importants de l'évolution culturelle des trente dernières années.
- A une vision monolithique de l'immigration en Europe il faut opposer celle de la grande diversité ethnique et culturelle. En effet, chaque pays présente sur ce plan une équation qui lui est spécifique. Les marques, les signes de ces différences se lisent dans le paysage humain des rues et des quartiers à nette présence ethnique, dans les enseignes de boutiques, dans la circulation humaine, dans l'utilisation et la pratique de l'espace. Le quartier turc de Kreuzberg à Berlin, les quartiers maghrébins et turcs de Saint-Josse ou de Schaerbeek à Bruxelles, la " Casbah " de la Porte d'Aix à Marseille, la " Chinatown " du 13<sup>ème</sup> arrondissement de Paris sont les jalons emblématiques de cette nouvelle géographie ethnico-culturelle en Europe occidentale.
- Par leur ampleur, leur diversité et leur rapidité d'évolution, les migrations internationales sont difficiles à appréhender dans le cadre des politiques nationales.
- D'un espace de libre communication, le principe de Schengen est devenu un enjeu majeur en matière d'immigration. Il pose les bases d'une politique commune. Avec 15 millions d'étrangers dont 10 millions de non-européens, l'UE est en passe de supprimer ses frontières intérieures. Pour les uns, un espace de libertés se construit, pour les autres une forteresse risque de se dresser.

## **Références bibliographiques**

GILDAS ( Simon), *Géodynamique des migrations*,

## **Comparaisons européennes des politiques de l'intégration.**

***Chef de bataillon Olivier Barnay***

### **Complexité du problème.**

Aujourd'hui, la question des politiques de l'intégration est un problème central en Europe. Il est extrêmement sensible et déchaîne les passions. Il est partie entière de la crise identitaire générale dans les pays européens.

### ***Le poids des mots.***

Insertion, intégration, assimilation, immigré, etc.

Le sens donné aux mots revêt une importance fondamentale et est relativement différent selon les différents pays. Il résulte de l'histoire, de la culture, des contextes politiques, etc.

### ***Les différentes approches.***

- Coïncidence nationalité - citoyenneté : France - Grande-Bretagne - Suède.
- Problème de la nationalité exclusive (pas de reconnaissance de la double nationalité : Allemagne.)
- *Jus sanguinis* / *Jus soli* : droit du sang et droit du sol.
- Intégration collective et intégration individuelle.
- Droit à la différence (SOS racisme) et ses conséquences racistes dans les années 80 - droit à la ressemblance (MRAP).
- Réponses universalistes (France terre d'accueil) - réponses particularistes (Allemagne : *deutsches Volk* et les autres).
- Séparation des politiques migratoires et des politiques d'intégration ?
- Immigré considéré comme temporaire ou permanent.
- Conception des nationalismes français, allemand et anglo-saxon.

### ***Le poids des opinions.***

- L'immigré a longtemps été considéré comme un " objet " économique, qui pouvait donc être contrôlé, manipulé et dont on pouvait tirer profit.

L'immigration est désormais considérée comme un problème global, en relation avec la société dans son ensemble et non pas limitée à un certain nombre de dichotomies ou uniquement en rapport avec l'économie.

- Dans les années 60, les premiers contrôles en matière d'immigration ne furent pas seulement ou directement la réponse au ralentissement économique. Ils suivaient aussi le souci de " l'équilibre ethnique " et des tensions sociales qui environnent les immigrants installés. Ce fut l'apogée des arguments basés sur le " seuil de tolérance " (une généralisation scientifique développées par les sociologues de l'Université de Chicago des années 30 qui ont fixé à 10% le pourcentage au dessus duquel une minorité ethnique ou raciale provoquerait une réaction psychologique négative de la part des nationaux.)

- Dans les années 80, l'essentiel du discours sur l'intégration s'est porté vers les jeunes de la deuxième génération qui sont devenus un symbole du phénomène migratoire.

- Enfin, c'est depuis le début des années 90 que la problématique s'est étendue à la notion d'Etat-Nation européen dans son ensemble, la jeunesse immigrée n'étant plus la seule concernée, mais faisant partie d'une crise d'identité générale.

Pour étudier les politiques d'intégration en Europe, il faut distinguer les manières spécifiques dont les débats fonctionnent dans chaque contexte national. Etant donné les diversités historiques en Europe, et donc leurs différentes réponses au problème migratoire, une comparaison globale des différentes politiques est presque impossible.

## **ALLEMAGNE ET SUISSE**

Ces deux pays ont fonctionné selon l'hypothèse que les populations étrangères résidant sur leur sol étaient là temporairement. Ils avaient établi des politiques de recrutement bien organisées dans l'après guerre basées sur un système de rotation.

En RFA, cela a consisté dès 1955 à établir une série d'accords bilatéraux avec des pays de l'Europe du Sud et du bassin méditerranéen. Ce système de travailleur invité (*Gastarbeiter*) est venu remplacer la main d'œuvre industrielle fournie par les réfugiés de la RDA (12 millions).

En Suisse, le gouvernement a soutenu et encouragé un système de travailleurs saisonniers et frontaliers.

Dans les deux cas, la présence des étrangers était destinée à répondre aux besoins économiques des deux pays ; les travailleurs invités n'étaient pas légalement autorisés à faire partie de la population. Pour cette raison, même dans la situation actuelle où les travailleurs immigrés se sont installés de façon permanente dans ces pays, l'Allemagne et la Suisse ont refusé de reconnaître qu'ils étaient devenus des pays d'immigration. Les deux gouvernements ont été lents à instituer des politiques d'intégration en tant que telles, comptant sur les employeurs pour fournir les logements et les salaires suffisants pour vivre.

De plus, en dépit de la pléthore de catégories sociales et de distinctions relatives au statut juridique en Allemagne (*Gastarbeiter, Arbeitnehmer, Ausländer, Migranten, Asylanten*), les concepts de " communauté immigrée " et de " minorité ethnique " font particulièrement défaut. Fonctionnant selon le principe de *Jus sanguinis* (le droit du sang de l'article 116 de la Constitution), l'Allemagne a établi une distinction primordiale entre les Allemands (*Volksdeutsch*) et les autres.

Les migrations d'*Aussiedler* (Allemands d'Europe de l'Est) et d'*Übersiedler* de l'ex-RDA ont été soutenues par le gouvernement ouest-allemand grâce à des allocations de logement, des cours de langue et l'accès à la nationalité allemande. En revanche, il n'y a eu aucune reconnaissance d'un droit à la citoyenneté pour les personnes qui sont présentes en tant que travailleurs invités même s'ils vivent depuis trois générations dans le pays. Le gouvernement Kohl a même présenté des plans de rapatriement des immigrés extra-communautaires en 1982-1983.

En 1990, la coalition gouvernementale CDU-FDP s'est légèrement écartée du principe de *jus sanguinis* avec une nouvelle loi qui autorise la naturalisation de certains mineurs de la seconde et troisième génération sous certaines conditions. Il faut noter les mesures prises précédemment au Schleswig-Holstein et à Hambourg pour accorder le droit de vote aux élections municipales aux étrangers, et qui furent jugées inconstitutionnelles par la Haute Cour.

Le 27 septembre 1998, la victoire électorale du SPD et du chancelier Gerard Schröder annonce une intention de changement radical quant à la politique migratoire menée jusqu'à présent. Le Pacte de coalition rouge-vert préconise la réforme du droit de la nationalité : " *Notre politique d'intégration sera centrée sur la création d'un droit de la nationalité moderne.* "

Il s'agit sans aucun doute d'un changement historique qui révolutionne le droit et la notion même de la nationalité allemande : l'appartenance au pays ne serait donc plus déterminée par le seul *jus sanguinis*, comme c'est le cas depuis l'instauration de la loi sur la nationalité de 1913, mais également sur le *jus soli*. Le message implicite de cette réforme ne doit pas pour autant être sous-estimé, message qui, avec l'autorisation de la double nationalité, s'adresse aux ressortissants immigrés : " *vous faites partie de notre société, sans pour autant être obligés à renoncer complètement à vos racines* ". Ainsi cette loi pourrait se poser comme une base juridique et psychologique en vue d'une intégration réussie.

L'annonce de cet accord sur la double nationalité au sein de la coalition a également suscité craintes et réactions négatives, comme l'a constaté le quotidien le plus lu en Allemagne, *Bild Zeitung*. Ce journal populaire de tendance conservatrice a présenté à la une un titre en turc : " *Bienvenus, les nouveaux citoyens* ", en ajoutant en Allemand : " *Neuf cent mille turcs bientôt allemands ?* ". La réaction de la CDU-CSU a été extrêmement négative. Wolfgang Schlaübe s'en est fait le porte parole dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* : " la paix intérieure de l'Allemagne est compromise et le développement des partis d'extrême droite favorisé [...]. De cette manière, ni l'ouverture aux étrangers ni la tolérance de la population allemande ne sont amenées à évoluer, mais elles sont au contraire, mises en échec. La pression migratoire sera également renforcée. Cependant, une augmentation ultérieure du nombre d'étrangers [...] ne pourra pas non plus être acceptée ".

Quoi qu'il en soit, la situation politique allemande concernant l'immigration apparaît aujourd'hui très incertaine. Le gouvernement allemand est, somme toute, devant un choix simple : soit mettre en place une nouvelle politique, actuellement très impopulaire, en cherchant à la rendre acceptable par la majorité de la population, ou persévérer dans la ligne de la majorité précédente.

## **GRANDE-BRETAGNE ET SUEDE**

La Grande-Bretagne et la Suède se présentent comme diamétralement opposées à la situation de l'Allemagne et de la Suisse. Ce sont des pays qui n'ont ni poursuivi un système formalisé de recrutement des travailleurs ni une politique migratoire limitée directement à des considérations économiques. Ils ont favorisé l'octroi de titres de séjour permanents aux immigrés et ont généralement autorisé le regroupement familial.

La Suède a développé dès le début des années 60 une politique d'intégration en vue d'assurer l'égalité pour tous les habitants du pays. La Suède et la Grande-Bretagne ont entrepris des démarches pour préserver les différences ethniques de leurs populations immigrées. Les deux pays ont poursuivi des programmes d'admission relativement libéraux, accordant à de nombreux non-citoyens le droit de vote au niveau local, et même dans le cas de la Grande-Bretagne, aux élections nationales après une durée de résidence dans le pays de trois à cinq ans.

Cependant, aucun de ces deux pays n'a résolu la problématique qui a traditionnellement lié la nationalité à la citoyenneté dans les Etats-nations européens. La grande majorité des immigrés en Suède vient des pays scandinaves voisins, éludant ainsi les questions des différences culturelles qui ont fourni des arguments aux néo-racistes dans les autres pays d'Europe de l'Ouest.

De même, les politiques libérales britanniques de migration et d'accès aux droits civiques n'ont généralement été appliquées qu'aux immigrés du Commonwealth, appelés également les *patrials*. La loi sur l'immigration de 1971 a officiellement mis fin à la libre entrée des citoyens des anciennes colonies, leur demandant d'obtenir

des visas spéciaux. De plus, la loi sur la nationalité de 1981 a différencié les niveaux d'appartenance dans la société britannique, créant effectivement trois classes de citoyenneté qui ont établi le *jus sanguinis* comme la base de la nationalité.

- *British citizens* : liberté complète d'entrée et de séjour

- *British dependent territories citizens* : nationaux de Hong-Kong, Gibraltar et Malouines.

- *British overseas citizens* : catégorie résiduelle, non transmissible, regroupant certains détenteurs de passeports britanniques n'ayant aucune autre nationalité.

Enfin, la loi sur l'immigration de 1988 a renforcé cette révision, faisant de l'expulsion une option volontiers utilisable par les fonctionnaires de l'immigration.

Ainsi, de ce point de vue, le R-U et la Suède entrent pleinement dans la polémique selon laquelle elles soutiennent la démocratie tout en défendant l'intégrité nationale de leur identité.

## **Conclusion**

La France se situe quelque part entre les pôles allemands et britanniques.

Alors que la France avait une plus longue histoire de recrutement organisé de main d'œuvre coloniale que l'Allemagne, elle n'a jamais été capable de mettre en place un système de travailleurs-invités géré par l'Etat, ses employeurs préférant recruter eux-mêmes et directement les travailleurs ou employer des clandestins.

De plus, alors qu'au début elle comptait sur les employeurs pour fournir le logement et les services pour les travailleurs en principe temporaires, le gouvernement a, par la suite, répondu à l'augmentation de bidonvilles permanents dans les banlieues de ses grandes villes par la construction de logements sociaux (HLM) et par l'établissement de divers services en faveur des immigrés.

Par ailleurs, contrairement à l'Allemagne (qui refuse pratiquement de reconnaître les communautés immigrées permanentes) et à l'Angleterre et la Suède (qui favorisent activement les différences ethniques), la France a maintenu une approche assimilationniste dans ses politiques d'intégration. Les politiques migratoires et les politiques d'intégration françaises se sont situées entre une approche de *jus soli* et de *jus sanguinis*, oscillant constamment entre une migration permanente et temporaire, entre une non-reconnaissance et une sur-reconnaissance des minorités ethniques.

## **Références bibliographiques :**

Costa-Lascoux (Jacqueline), Weil (Patrick), *Logiques d'Etat et immigrations*, édition Kimé, Paris, 1992.

Silverstein (Paul, A), " Les Politiques migratoires et les politiques d'intégration dans une perspective européenne ", in *Revue bimestrielle du Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales*, Vol. 8, n° 43, janvier - février 1996.

Deponti (Luisa), " Politique d'immigration et droit de la nationalité en Allemagne ", in *Revue bimestrielle du Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales*, Vol. 11, n° 61, janvier - février 1999.

*De nouvelles lois sur l'immigration en Europe*, in *Revue bimestrielle du Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales*, Vol. 10, n° 57, mai - juin 1998.

## **ANNEXE 4**

### **MOYENS INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES DE L'INTEGRATION EN FRANCE**

*Chef de bataillon Hervé Henry*

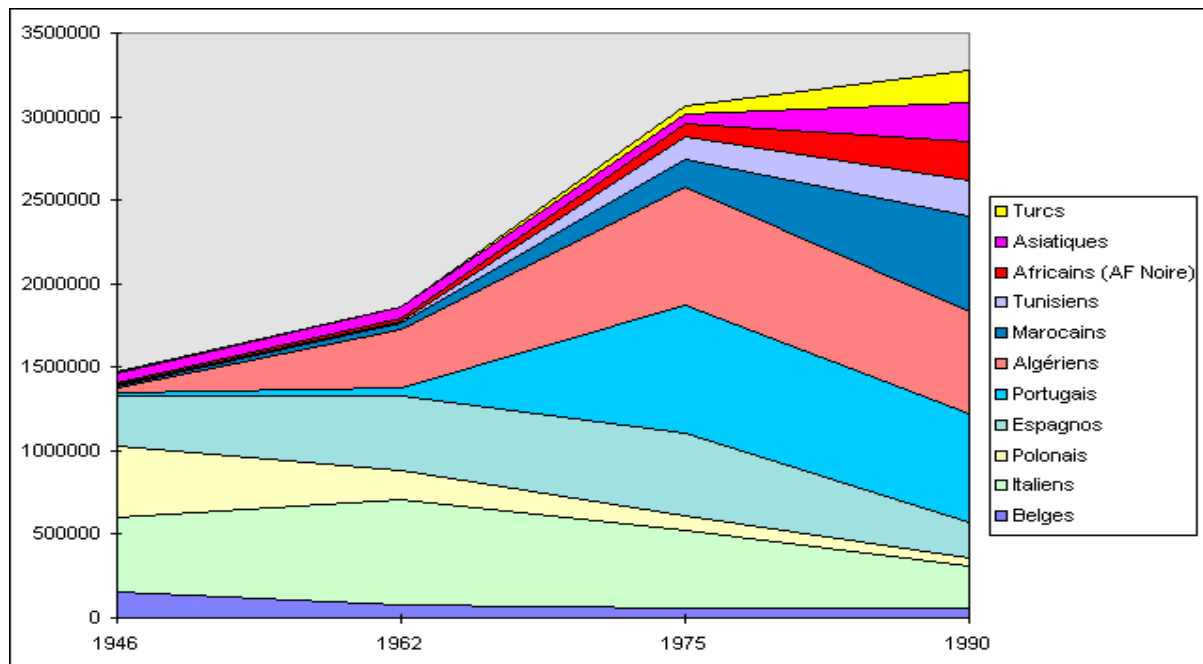
#### **Rappels - Problématique**

L'annexe 1 sur les mouvements migratoire dans le monde et en Europe a mis en évidence les causes historiques de ces mouvements ainsi que les grandes tendances actuelles.

Rappelons quelques données pour notre pays, afin de " planter " le décor.

En cette fin de siècle, l'Europe est un continent d'accueil pour les immigrés. Ils sont aujourd'hui près de 20 millions.

Pour la France, ils représentent environ 7% de la population.



1946 - 1990 : Les nouveaux immigrants

Le schéma précédent montre que, bien que l'accueil de familles de travailleurs étrangers soit une vieille tradition française, c'est surtout à partir du début des années 1960 que l'immigration familiale a pris de l'importance.

Cette immigration familiale est durable. Dans leur très grande majorité, les personnes entrées en France par la voie du regroupement familial, bénéficiant d'une autorisation permanente, s'installent de manière définitive dans notre pays.

Par voie de conséquence, on note que la structure démographique de cette population s'en trouve modifiée dans le sens d'un accroissement constant du nombre et de la proportion de femmes et d'enfants.

L'évolution de cette situation générale des immigrés en France impose la mise en œuvre d'une politique d'intégration. Toutefois pour bien en saisir les tenants et aboutissements, il importe d'identifier au préalable quelques-uns des obstacles inhérents à cette situation :

- Différences religieuses entraînant des pratiques difficilement adaptables à notre société moderne : abattage rituel - fête de l'Aïd El Kébir
- Différences culturelles fondamentales : polygamie - excision.

## Définitions

Avant d'étudier les politiques de l'intégration et les divers moyens institutionnels il convient de lever l'ambiguïté sémantique entre les termes suivants : insertion,

intégration et assimilation. Nous définirons aussi le concept de droit du sol qui, comme nous le verrons par la suite, représente le fondement de la politique d'intégration française.

**Insertion** : à l'honneur dans les années 1980, l'insertion désigne des mesures partielles, respectueuses des particularismes culturels.

**Intégration** : la définition donnée par le Haut Conseil à l'Intégration est la suivante :

L'intégration est un processus spécifique permettant la participation active à la vie de la société nationale d'éléments variés et différents, dans une égalité de droits et d'obligations ; quelle que soit son origine, chacun a " la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant ".

En d'autres termes, l'intégration vise à absorber chaque individu dans la société d'accueil par le brassage de l'école, de l'emploi, du mariage, etc. Aujourd'hui, le terme est souvent employé avec le même sens qu'assimilation. Il s'en distingue cependant en ne mettant pas l'accent sur l'homogénéisation culturelle.

**Assimilation** : la politique d'assimilation vise à inclure les étrangers dans une République universaliste fondée sur l'émancipation individuelle.

**Droit du sol** : différents critères - le lieu de naissance (droit du sol), le lien du sang (droit du sang), la résidence, la situation matrimoniale - sont utilisés par les Etats pour définir la nationalité. En France, il n'est pas nécessaire de se référer à une origine ethnique pour devenir citoyen. Est français celui qui est né en France

## **Le modèle français d'intégration**

Le modèle français de gestion de la diversité ethnique et culturelle peut être qualifié d'assimilationniste. Il a principalement une origine sociale et démographique et une origine idéologique.

### ***Origine sociale et démographique :***

L'immigration de masse, qui rappelle le, commence au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle en raison de la baisse de la natalité, rend concrète dès cette période la question de l'intégration.

La conjoncture économique déterminant les comportements, l'intégration de ces émigrés s'effectue relativement bien malgré des difficultés plus grandes pour les Polonais, sans doute à cause de la barrière de la langue.

La réussite du " creuset français " est indéniable à cette époque.

L'école, d'abord et surtout, l'usine ou la mine, le syndicat, et plus tard pour les enfants devenus français le service militaire, ont permis à des milliers d'immigrés et à leurs enfants de devenir des Français.

### ***Origine idéologique***

Dans la tradition jacobine et républicaine française, la question de la diversité culturelle, ethnique et religieuse tend à être évacuée. Tous les individus sont censés avoir les mêmes droits et les mêmes devoirs quelles que soient leur origine ethnique ou raciale, leur confession et leurs pratiques religieuses. Ils sont égaux entre eux et devant la loi. Les éventuels particularismes et identités communautaires des individus relèvent exclusivement de leur vie privée.

### ***L'approche française***

Immigrés et minorités nationales sont supposés se fondre dans la société majoritaire, devenir invisibles à la faveur d'un processus unilatéral d'adaptation culturelle.

L'immigré et le membre d'une minorité nationale sont donc censés abandonner leurs caractéristiques et leur identité culturelle, ou au moins les préserver dans la discrétion de la vie privée.

### **Les leviers institutionnels de l'intégration**

Avec la reconnaissance du caractère permanent des populations immigrées en France, conséquence de l'augmentation du regroupement familial et de la baisse des retours volontaires dans les années 1960-1970, la question de l'intégration de ces populations nécessite la mise en œuvre d'une politique d'intégration.

### **Les politiques d'intégration**

L'Etat met en œuvre différentes politiques visant à faciliter et à accélérer la transition culturelle et identitaire :

- Politique d'accès à la nationalité, et partant, à la citoyenneté, respectant le concept de droit du sol. La loi précise que : l'appartenance à la nationalité française est exclusive et indivisible. Elle ne reconnaît que des Français et des étrangers . La notion de " Français d'origine étrangère " n'a pas d'existence légale.
- Politique sociale : dans tous les domaines (emploi, logement, santé, etc.) la politique sociale est en principe mise en œuvre sans tenir compte des origines culturelles, ethniques ou raciales.
- Politique d'éducation : l'école est l'institution fondamentale de l'intégration. L'instruction dispensée est la même pour tous, aucun traitement préférentiel n'est accordé en fonction de l'appartenance à un groupe particulier. Les programmes scolaires sont les mêmes pour tous.

### **Chronologie des différentes lois relatives à la politique de l'intégration.**

- **19 octobre 1945** : le Code de la nationalité définit les conditions juridiques d'accès à la nationalité française.
- **2 novembre 1945** : ordonnance relative aux conditions d'entrée des étrangers en France.
- **1946** : création de l'Office National d'Immigration (ONI).
- **22 mars 1957** : le traité de Rome prévoit la libre circulation des personnes dans la CEE.

- **juillet 1974** : Valéry Giscard d'Estaing décrète " l'immigration zéro ". Fermeture des frontières.
- **19 avril 1976** : décret organisant les regroupements familiaux en France.
- **1980** : la loi Bonnet rend plus stricte les conditions d'entrée sur le territoire.
- **17 juillet 1984** : une carte de séjour de dix ans, à renouvellement automatique, est accordée de plein droit à certaines catégories d'étrangers.
- **14 juin 1985** : les accords de Schengen prévoient la libre circulation des personnes et des biens entre la France, l'Allemagne et le Bénélux, ainsi qu'une coopération policière et judiciaire.
- **9 septembre 1986** : loi Pasqua soumettant l'entrée d'un étranger en France à la justification de moyens d'existence suffisants. En outre cette loi redéfinit la notion de regroupement familial en limitant la notion de famille sous son acceptation française ( conjoint, enfants et dans certains cas particuliers ascendants)
- **22 juillet 1993** : réforme du Code de la nationalité.
- **20 octobre 1997** : le traité d'Amsterdam pose les bases d'un espace judiciaire et policier commun dans l'Union européenne.
- **1998** : lois Chevènement et Guigou " simplifiant " l'acquisition de la nationalité et l'accès aux titres de séjour. Opérations de régularisation " partielle " des sans-papiers par le gouvernement Jospin.

### Droit de la nationalité en France

La politique d'intégration est le complément absolument indispensable de la maîtrise des flux migratoires

Historiquement, le droit de la nationalité française repose sur deux grands principes directeurs :

- Le "*jus sanguinis*" (droit du sang), en vertu duquel la nationalité française est attribuée à une personne déterminée, qui la transmet par le sang à ses descendants. Pour prouver que l'on peut détenir la nationalité française par le " sang ", il faut démontrer d'une part la nationalité française de l'ancêtre, et d'autre part, le lien de filiation avec lui. C'est une preuve difficile à établir.
- Le "*jus soli*" (droit du sol), principe selon lequel la naissance sur le sol français permet l'acquisition de notre nationalité, sous certaines conditions. Le " double jus solis ", soit la naissance de deux générations (père et fils par exemple) sur le sol français, attribue de plein droit la nationalité française. C'est le moyen le plus facile de prouver la nationalité française d'une personne.

Aujourd'hui, avec les modifications apportées par la dernière loi n°98-170 du 16 mars 1998, entrée en vigueur le 1er septembre 1998, le droit de la nationalité française demeure l'un des plus " larges " des droits européens, c'est à dire celui qui offre le plus de possibilités d'acquisition ou de perte.

A tout moment, la nationalité française peut s'acquérir à la suite d'événements personnels (mariage avec un français par exemple) ou d'une décision des autorités françaises (naturalisation). Mais la nationalité française peut aussi se perdre par acte volontaire, ou par omission de faire les démarches nécessaires à sa conservation.

## ***Comment est-on ou devient-on Français ?***

### PREMIER CAS : Attribution de la nationalité française par filiation.

C'est le "*jus sanguinis*", droit du sang. Il appartient toutefois à l'intéressé qui se prévaut de la nationalité française par filiation de rapporter la preuve de la nationalité française de l'un de ses parents. La preuve de la nationalité française du parent peut se rapporter, soit par filiation (ce qui oblige à prouver la nationalité française de la génération précédente), soit par double "*jus soli*" (naissance en France d'un parent étranger, né lui-même sur le sol français), soit par acquisition volontaire.

- La preuve de la filiation légitime peut se rapporter à l'aide, soit de l'acte de naissance en copie intégrale de l'intéressé, soit de l'extrait d'acte de naissance de l'intéressé et de l'acte de mariage des parents, antérieur à sa date de naissance, soit du livret de famille des parents de l'intéressé.
- La filiation naturelle se prouve par la mention de la reconnaissance de l'intéressé par le parent français. Cette mention figure en marge de la copie intégrale de l'acte de naissance, ou elle peut être prouvée par la production de l'acte de reconnaissance lui-même.
- Enfin, la filiation adoptive ne produit d'effet en matière de nationalité française que si l'adoption est plénière. La preuve de cette adoption se rapporte par la production, soit du jugement d'adoption plénière, soit du nouvel acte de naissance de l'intéressé sur lequel ne figurera que la filiation à l'égard de l'adoptant français.

La preuve de la nationalité française par filiation sous-entend également de vérifier que l'intéressé n'a pas perdu la nationalité française d'origine depuis sa naissance, d'une manière quelconque, par répudiation, déclaration, décret, acquisition volontaire d'une autre nationalité.

### DEUXIEME CAS : Attribution de la nationalité française par application du "*double jus soli*".

Est français à la naissance l'enfant né en France dont l'un des parents au moins y est également né. Ce mode d'attribution est aussi le moyen de preuve de la nationalité française le plus simple et le plus efficace à rapporter. Il suffit en effet à l'intéressé de produire son acte de naissance en copie intégrale, mentionnant le lieu de naissance des parents, l'acte de naissance de l'un de ses parents, et le livret de famille de ses parents, délivré en France.

Il conviendra cependant de vérifier la filiation entre l'intéressé et le parent né en France.

### TROISIEME CAS : Attribution de la nationalité française liée à la naissance sur le sol français et à la résidence en France.

Avec la loi n°98-170 du 16 mars 1998 qui modifie les dispositions du code civil dans sa rédaction du 22 juillet 1993, le droit d'acquérir la nationalité française par la naissance et la résidence en France, au moment de la majorité, fait de nouveau l'objet d'une modification importante : la manifestation de la volonté est supprimée.

- Principe : l'acquisition de la nationalité française ne nécessite pas de formalité particulière : selon l'article, 21-7 du code civil l'enfant né en France de parents étrangers acquiert automatiquement la nationalité française à sa majorité.
- Conditions :
  - il doit résider en France au moment de sa majorité
  - il doit justifier d'une résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans ;
  - aucune condamnation pénale, aucun arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence ne doivent lui être opposables.
- Options :
  - il peut décliner sa qualité de Français dans les six mois qui précède sa majorité ou dans les douze mois qui la suivent ;
  - il peut à partir de l'âge de seize ans réclamer la nationalité française par déclaration s'il justifie des mêmes conditions de résidence décrites précédemment (article 21-11).

#### QUATRIEME CAS : Acquisition de la nationalité française par naturalisation ou par déclaration

##### *Acquisition de la nationalité française par naturalisation*

Lié en règle générale à la résidence sur le territoire français, cette disposition nécessite un minimum de cinq années de résidence continue en France pour prétendre à l'acquisition de la nationalité française par naturalisation, sauf pour les ressortissants d'un pays dont le français est la langue officielle ou l'une des langues officielles, et qui ont le français comme langue maternelle ou qui peuvent justifier d'avoir suivi une scolarisation dans un établissement enseignant en français.

##### *Acquisition de la nationalité française par déclaration*

###### 1.L'aquisition par mariage

Elle est ouverte à tout étranger marié depuis plus d'une année à une personne de nationalité française. Ce délai est supprimé lorsque naît, avant ou après le mariage, un enfant dont la filiation est établie à l'égard des deux conjoints.

###### 2.L'aquisition par réintégration

Elle est ouverte aux personnes qui, ont perdu leur nationalité en raison du mariage avec un étranger ou de l'acquisition par mesure individuelle d'une nationalité étrangère. Ces personnes peuvent, sous certaines conditions, être réintégrées par déclaration, souscrite en France ou à l'étranger.

L'intéressé, lors du dépôt de sa demande au consulat, doit prouver qu'il était bien français au moment de la perte de sa nationalité française, et démontrer qu'il a conservé avec la France des liens manifestes d'ordre familial, culturel ou économique.

Sont formellement exclues de ce cas de réintégration les personnes ayant perdu la nationalité française par l'effet de l'accession à l'indépendance des anciens territoires français, ou par décret de perte pris à la diligence de l'Etat français (libération des liens d'allégeance), ou encore du fait d'une déclaration de perte souscrite postérieurement au mariage avec un étranger.

### **Les leviers institutionnels de l'intégration**

Outre l'acquisition de la nationalité, les leviers institutionnels de l'intégration sont :

- La politique d'accueil en France
- La lutte contre les discriminations
- L'éducation et la formation
- L'emploi
- La politique de logement et d'aménagement du territoire
- La vie associative et syndicale
- La protection sociale
- La lutte contre l'immigration clandestine

### ***Accueil en France***

Accueillir, c'est d'abord organiser concrètement l'arrivée de celui qui a été autorisé à résider en France. Accueillir, c'est préparer éventuellement la venue de celui qui va arriver plus tard dans le cadre du regroupement familial par exemple. C'est aussi, pour celui qui représente le pays d'accueil, expliquer les droits et les devoirs, les règles de vie commune. C'est enfin se préoccuper des besoins du nouvel arrivant de façon à faciliter son installation.

L'accueil personnalisé repose aujourd'hui sur l'Etat (les préfets élaborent des plans départementaux d'accueil pour coordonner l'action des différents partenaires publics et associatifs), l'ONI et le FAS, les travailleurs sociaux intervenant pour orienter les primo-arrivants qui, le cas échéant, peuvent bénéficier d'un crédit d'apprentissage du Français.

Dans chaque département, un lieu unique d'accueil, dit " plate-forme " d'accueil devrait être créé avec des locaux adaptés aux rencontres collectives ou personnalisées, dans lequel interviendront de façon coordonnée les personnels formés à ce rôle : auditeurs sociaux, interprètes, agents publics, travailleurs sociaux, représentants du monde associatif.

### ***La lutte contre les discriminations***

La lutte contre les discriminations, dans toutes ses dimensions, est un des axes fort de la politique d'intégration.

Au niveau associatif, plusieurs mouvements se sont constitués pour agir dans cette lutte.

Il s'agit, pour ne citer que les plus importants, de la LICRA, le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié, la Fondation agir contre l'exclusion et la Ligue des droits de l'homme.

Une des actions de ces associations consiste à engager des actions en justice en cas de discriminations raciales, ethniques ou religieuses.

Au niveau étatique, deux dimensions particulièrement importantes pour l'intégration doivent être mentionnées : la lutte contre les discriminations dans le monde du travail et dans l'accès au logement.

#### La lutte contre les discriminations dans le monde du travail

Si tout dans la situation de l'emploi des étrangers (dont le taux de chômage est trois fois supérieur à la moyenne des " nationaux ") ne s'explique pas, fort heureusement, par l'existence de comportements racistes, il n'en demeure pas moins que les discriminations à l'embauche constituent, de fait, un frein à l'intégration, en renforçant la marginalisation des populations immigrées.

En dehors d'un certain nombre de professions dont l'exercice est interdit, en droit, aux étrangers, le refus d'embauche au prétexte de discrimination raciale ou ethnique est passible de sanctions pénales.

#### La lutte contre les discriminations dans le domaine du logement

Il s'agit d'une application forte du principe d'égalité, dans la mesure où le logement, avec l'emploi, est un facteur déterminant d'intégration et où les discriminations sont réelles.

La CILPI (Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées) est chargée de traiter de toutes les infractions relatives au droit du logement.

#### ***L'éducation et la formation***

L'école joue un rôle capital dans le processus d'intégration des immigrés.

Elle offre à tous :

Une égalité de chance ( scolarité obligatoire)

*Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation :*

- *Tout enfant a droit à une formation scolaire qui, complétant l'action de sa famille, concourt à son éducation.*

- *Cette formation scolaire est obligatoire entre six et seize ans.*
- *Pour favoriser l'égalité des chances, des dispositions appropriées rendent possible l'accès de chacun, en fonction de ses aptitudes, aux différents types ou niveaux de la formation scolaire.*
- *Ces dispositions assurent la gratuité de l'enseignement durant la période scolaire obligatoire.*
- *L'Etat garantit le respect de la personnalité de l'enfant et de l'action éducative des familles.*

Elle prévoit des mesures favorisant l'intégration des enfants d'immigrés :

- Amélioration des conditions d'insertion (classes d'accueil pour les enfants étrangers non francophones)
- Maintien de l'identité culturelle d'origine (enseignement des langues et de la culture d'origine - ELCO - )
- Lutte contre l'échec scolaire.

Autre domaine lié à l'éducation et à la formation, la lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage du français.

En effet, la formation linguistique favorise également l'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration. La maîtrise de la langue française constitue un facteur déterminant de l'intégration sociale et professionnelle des personnes étrangères qui résident de façon régulière sur notre territoire.

Les actions menées en ce domaine mettent en jeu plusieurs institutions :

- Une mission interministérielle placée auprès du ministère chargé du travail et des affaires sociales, le groupe permanent de lutte contre l'illettrisme (G.P.L.I.), qui anime l'action de l'Etat dans ce domaine, en particulier à travers une cinquantaine de centres de ressources régionaux ou départementaux.
- Le ministère de l'emploi et de la solidarité et son programme IRILL (Insertion, Réinsertion, Lutte contre l'Illettrisme).
- Le FAS (fonds d'action sociale) qui consacre un budget annuel (180 millions de francs) aux formations linguistiques des publics adultes, qui comprennent :
  - la formation de base vise à l'insertion sociale et professionnelle. Reposant sur l'acquisition de savoirs de base, elle concerne toute personne immigrée qui souhaite ainsi développer son autonomie sociale et mener à bien un projet personnel, mais aussi les étrangers arrivant dans le cadre du regroupement familial ;
  - la formation linguistique à visée professionnelle, destinée aux demandeurs d'emploi de faible niveau de qualification.

## ***L'emploi***

Dans ce domaine, outre les mesures de lutte contre la discrimination déjà citées précédemment, l'intégration des immigrés repose sur :

- L'égalité des droits attachés au travail.
- Egalité de couverture sociale.
- Possibilité de prise de fonctions au sein des syndicats, des délégués du personnel et des comités d'entreprise.
- Participation aux élections des salariés au conseil des Prud'hommes

Certaines mesures spécifiques sont mises en œuvre pour faciliter l'intégration dans le monde du travail :

- Rédaction des contrats de travail dans la langue naturelle du travailleur immigré.
- Reconnaissance de certaines équivalences pour les diplômes.

### ***Politique du logement***

Pour favoriser l'intégration un certain nombre de mesures sont prises en faveur du logement des immigrés :

- La loi du juillet 1972 relative aux offres de logement discriminatoires qui précise les conditions d'accès au logement
- La loi Vivien (1970) sur la résorption de l'habitat insalubre
- Le plan quinquennal pour les foyers prévu dans la convention Etat - UESL (Union économique et sociale pour le logement) relative au 1 % patronal.
- La gestion des foyers de travailleurs immigrés : SONACOTRA ( 1957)

Il convient de rajouter à ces dispositions les mesures prises en faveur du mieux vivre en ville :

- Les zones d'éducation prioritaire.
- Les projets de quartier.
- Les actions en faveur des banlieues dont le " plan banlieues " présenté en 1996 par le Premier ministre Alain Juppé (plan centré sur l'emploi et les aides aux entreprises).

### ***La lutte contre l'immigration clandestine***

Ayant pour but de réguler l'immigration et de permettre une intégration des immigrés en situation régulière, cette lutte vise à assurer :

- La maîtrise des flux par une harmonisation du contrôle aux frontières dans le cadre de l'Europe de Schengen ainsi que par des recensements et des enquêtes administratives.
- La répression du travail clandestin.
- L'expulsion des étrangers en situation irrégulière.

## **Conclusion**

L'arsenal législatif dans le domaine de l'intégration est très important. Un grand nombre de mesures existent tant au niveau gouvernemental qu'au niveau des diverses associations en faveur de l'intégration des immigrés.

Il n'en reste pas moins qu'une certaine incompatibilité culturelle subsiste dont l'affaire du foulard islamique et le récent procès sur l'excision sont l'illustration. De plus, force est de constater que les beurs et les enfants d'immigrés d'Afrique noire présentent un taux de délinquance nettement supérieur à la moyenne de la population.

Si, indéniablement, les moyens institutionnels et la politique d'intégration constituent un élément de réponse, ils n'en demeurent pas moins insuffisants.

### **Références bibliographiques :**

Consulat français à Genève.

Déclaration du ministre Martine Aubry

Martiniello (Marco ), *Sortir des ghettos culturels*.

Rapports du Haut conseil à l'intégration :

. mars 1992 : Liens culturels et intégration,

. juin 1995 : Conditions juridiques et culturelles de l'intégration.

Gastaut (Yvan), *Des trente Glorieuses à la crise des banlieues*.

Winock (Michel), *L'intégration fonctionne-t-elle encore ?*

## **ANNEXE 5**

### **Les politiques de la nationalité et de l'intégration en Amérique du Nord.**

***Lieutenant-colonel Gilles Lillo***

**Avertissement N°1**: Compte tenu du déséquilibre des sources d'information disponibles sur le sujet, l'essentiel de cette analyse portera sur les Etats-Unis. Le Canada sera mentionné chaque fois qu'aura été trouvée une information spécifique sur le point étudié.

**Avertissement N°2:** Cette étude a été réalisée essentiellement par synthèse de l'ouvrage " les Etats-Unis et leurs immigrants ", de Sophie Body-Gendrot, dans les études de *La Documentation Française*, en 1991.

## **INTRODUCTION**

Le thème de l'immigration en Amérique du Nord ne peut assurément pas être comparé à son équivalent européen. En effet, il faut considérer que la nation américaine est une création constituée en dehors de toute matrice organique, historique et culturelle. Son acte fondateur commence le 4 juillet 1776, par la Déclaration d'Indépendance pour les Etats-Unis. Dans ce contexte, l'immigration qui est une immigration de peuplement apparaît comme un fondateur interne de la nation et comme concomitant à sa formation. De fait, les politiques migratoires dans ce pays ont varié en fonction de sa courte histoire. Nous verrons ainsi à travers une première partie comment ces politiques ont pu évoluer en reflétant les soucis du moment.

Dans un deuxième temps, nous ferons le point actuel de la politique de la nationalité avant de voir les acteurs de l'intégration dans une troisième partie.

### **I UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION FLUCTUANTE.**

Dès le départ, il faut considérer l'immigrant américain de la deuxième génération (arrivés après la déclaration d'indépendance) comme un citoyen " trait d'union " (irlando-américain, italo-américain, etc.). Tout en s'intégrant à la société américaine en dépit des éventuels mouvements de rejets à son encontre, il a conservé son appartenance à une communauté " ethnique " comme une forme de protection aux discriminations et comme une matrice offrant le cadre d'une organisation sociale, économique idéologique et culturelle.

Contrairement à l'idée reçue d'une Amérique ouverte, l'histoire de l'immigration est marquée dès l'origine par l'incertitude que ses constituants avaient sur le problème :

- Doit-elle offrir un refuge pour le genre humain selon Thomas Paine.
- Convient-il de laisser les gens venir sans recourir à l'expédient d'une invitation prodiguée avec d'extraordinaires encouragements selon Thomas Jefferson.

Certains des Pères fondateurs expriment même de véritables craintes :

- George Washington craignant que les immigrants ne conservent leur langue, leurs habitudes et leurs valeurs,
- Jefferson ne cessera de redouter que l'influence des étrangers sur le corps politique américain n'en fausse la direction et ne le transforme en une masse hétérogène, incohérente et désordonnée.

C'est ainsi qu'on peut distinguer très schématiquement plusieurs périodes dans la définition des politiques migratoires jusqu'à nos jours.

### **1 - Les débats sur la nationalité.**

Certains avancent ainsi que pour éviter que des monarchistes favorables à la couronne d'Angleterre ne fassent revenir la jeune république en son giron, il était impératif que tout nouvel arrivant abandonne sa nationalité d'origine pour prétendre à la nationalité américaine. Le débat sur la nationalité n'a cessé dès lors d'être évoqué. Ainsi, en 1790 une première loi sur la naturalisation et l'immigration fut votée et imposait d'avoir résidé au moins 2 ans sur le territoire des Etats-Unis et avoir renoncé à sa nationalité d'origine pour être naturalisé. L'accès à certaines fonctions sélectives était aussi restreintes aux nouveaux immigrants.

Malgré cette défiance originelle, les besoins de ce jeune et immense pays étaient tellement énormes en terme de main d'œuvre, que les frontières des Etats-Unis restèrent traditionnellement perméables aux nouveaux arrivants.

Cependant, le nombre sans cesse croissant d'immigrants pauvres, catholiques et asiatiques assez éloignés du modèle WASP va alimenter les craintes des populations installées depuis plusieurs générations. Des partis tels que le *Know-nothing* ou *America First* développent des idées xénophobes et s'organisent en groupes de pression pour tenter d'influencer le Congrès. Celui-ci refuse cependant de s'engager dans ce débat, en conformité avec l'idée du laissez-faire. Se développe à cette occasion le concept de la " société automatique " selon laquelle il existe une dynamique sociale capable d'assurer sa propre régulation sans l'intervention de l'Etat. Cependant avec le développement de politiques migratoires d'Etats à Etats trop différentes, la Cour Suprême décide solennellement en 1875 que le traitement de l'immigration relèverait désormais du seul département du Commerce (circulation de personnes).

## **2 - Vers l'instauration d'une politique de contrôle.**

C'est en 1882 qu'est adopté le premier statut relatif à l'immigration afin de tenter d'uniformiser les règles relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire des Etats-Unis. Des commissions parlementaires chargées des questions juridiques et sanitaires sont créées.

En 1891 c'est l'*Immigration and Naturalization Service* (INS) qui est institué. Il a pour vocation de faire appliquer les lois nationales relatives aux étrangers.

Peu à peu, avec la fin de la conquête de l'Ouest, les crises économiques qui se succèdent de façon cycliques entre 1870 et 1900, les émeutes ouvrières qui impliquent des immigrants issus pour les 4/5 de pays non WASP les principes d'accueil vont commencer à subir des restrictions importantes. Ainsi, d'après la Cour Suprême, l'Etat a le devoir de sélectionner et de refuser ceux qui ne peuvent faire partie de la famille américaine. c'est ainsi qu'en 1884, elle considérera que la clause relative à la citoyenneté contenue dans le 14<sup>ème</sup> amendement voté en 1866 ne confère pas la citoyenneté à un Indien né dans une tribu, même s'il l'a quittée pour vivre parmi les Blancs et même s'il a servi dans la milice.

De même en 1884 est votée la première loi d'exclusion raciale concernant les Chinois (*Chinese Exclusion Act*). Les Japonais allaient faire les frais d'une loi similaire à leur encontre en 1907.

Puis au cours des années 20, se fut au tour des analphabètes, des handicapés, des anarchistes, des prostituées, des pauvres ou des malades (3000 personnes refoulées se seraient suicidées à Ellis Island). Finalement une politique de quota d'immigration est instaurée en 1929, autorisant l'arrivée de seulement 150 000 personnes dont 43% réservés aux seuls Britanniques!

### **3 - La politique de triage 1924 1965.**

Avec l'explosion de la Seconde guerre mondiale, une véritable chasse aux sorcières est lancée contre les Japonais, les communistes et tous les indésirables. On assiste alors à des procès aberrants, bannissant du territoire des Etats-Unis des citoyens ou des résidents pour des faits commis 15 ou 20 ans plus tôt et considérés comme légaux à cette époque.

Cependant, au moment de la grande dépression, et surtout du *New Deal* de Roosevelt avec le programme du TVA, un besoin de main d'œuvre à bon marché est apparu. En 1942, les efforts de guerre s'intensifiant, le programme Bracero (journalier agricole) est organisé. Il permet de faire venir des travailleurs mexicains dans le cadre d'un strict contrôle qui prendra parfois un caractère spectaculaire comme l'opération *WETBACK* de 1954 qui expulsera 1,3 million de travailleurs clandestins latino-américains.

La sélection par l'origine nationale " pour conserver au mieux l'équilibre culturel et social du pays " est maintenue au travers de la loi McCarran-Walter de 1952. Ce n'est qu'en 1965 qu'un nouveau système est mis en place en substitution à l'origine nationale : l'amendement Johnson-Kennedy prévoit 7 catégories de visas d'immigration permettant d'établir de subtiles distinctions parmi les postulants. En 1990 cette loi était toujours en vigueur.

Elle fut cependant rapidement surnommée la loi des frères et sœurs car elle a permis par le truchement du regroupement familial de faire immigrer 138000 personnes essentiellement asiatiques en 1979, alors qu'on n'en attendait pas plus de 45000 essentiellement d'origine européenne.

## **II LA POLITIQUE ACTUELLE D'ACQUISITION DE LA NATIONALITE.**

### **1 - La politique d'immigration des années 80.**

La loi McCarran de 1952 s'avérant insuffisante pour traiter le problème de l'immigration clandestine, l'*Immigration and Reform Control Act* (IRCA) propose en 1986 de nouvelles dispositions comprenant notamment une amnistie pour les sans-papiers (2,5 M de personnes travaillant dans l'agriculture sont ainsi concernées), une politique répressive pour les employeurs de main d'œuvre irrégulière et un contrôle plus efficace des frontières avec le Mexique. Cette loi offre enfin aux Cubains et aux Haïtiens arrivés sur le sol américain avant 1982, un statut de résident permanent et la naturalisation par étapes.

Afin de mettre en place une politique d'accueil des réfugiés plus cohérentes, les Etats-Unis étant signataires de la Convention de Genève du 25 juillet 1951, la loi de 1990 prévoit notamment :

- L'aménagement de lieux d'accueil dans 7 grandes agglomérations,
- La création au sein de l'INS d'agents spécialisés sur le statut des réfugiés,
- La création d'un centre de documentation centralisant les informations sur la réalité de la situation politique des pays d'où proviennent les réfugiés.

Au début du siècle, 70 000 réfugiés étaient admis aux Etats-Unis, ils sont 210 000 en 1980 et environ 75 000 en 1986.

## **2 - L'acquisition de la nationalité.**

En 1991, il existe 3 façons de devenir Américain :

- Par le sol : toute personne née sur le territoire est américaine y compris les enfants de clandestins (d'où le filtre sur les femmes enceintes aux frontières).
- Par le sang : Est américaine, toute personne née à l'étranger de deux parents américains. Quand il n'y a qu'un seul parent, il faudra alors prouver cinq ans de résidence sur le territoire dont au moins deux après l'âge de 14ans.
- Par la naturalisation : Seule la durée de résidence compte 5ans ou 3ans si on est marié à un Américain. La personne naturalisée jouit de tous les droits (sauf celui d'être élu Président) dès lors qu'il a prêté serment d'allégeance sur un texte sacré. Ce serment requiert : *" le renoncement absolu et entier et l'abjuration de toute allégeance et fidélité à l'Etat ou à la souveraineté "* dont le candidat était citoyen ou sujet.

Il existe 5 différences essentielles entre les nationaux et les résidents légaux :

- Ils ne disposent pas du droit de vote
- Ils ne peuvent être jurés.
- Certains emplois administratifs leur sont interdits.
- Le regroupement familial n'est pas aisé même s'il reste toujours possible.
- Il peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement (exceptionnel).

Le taux de naturalisation est d'environ 4,9% par an (1,6% en France, 12% au Canada). 3 facteurs apparaissent comme déterminants dans le choix de la naturalisation : le niveau d'instruction, la proximité géographique du pays d'origine et le caractère politique de l'émigration.

## **III LES POLITIQUES DE L'INTEGRATION.**

En matière d'immigration, il importe de prendre en compte que, si c'est à Washington que sont arrêtées les directives, les définitions et les classifications de la politique migratoire américaine, ce sont les corps intermédiaires (Etats et communes essentiellement) qui les mettent en œuvre. Compte tenu de l'extrême diversité de

ces derniers, on comprend que les formes prises par l'intégration des nouveaux arrivants peuvent varier d'un Etat à un autre de façon spectaculaire, voire au sein d'un même Etat d'une commune à une autre.

D'autre part, si l'on veut comprendre la problématique de l'intégration aux Etats-Unis, il faut s'arrêter un instant sur la notion d'ethnie.

## **1 - Les USA la nation aux 63 ethnies.**

Tous les 10 ans, un recensement national est entrepris aux Etats-Unis. Le dernier date de 1990. Parmi les questions posées aux résidents américains, s'en trouve une qui consiste à demander à chacun de s'identifier à une ethnie. Ainsi la population se classe-t-elle un peu artificiellement en 5 catégories : Blanc, Noir, Amérindien, Asiatique, Hispanique.

Or cette classification tend à devenir de plus en plus artificielle de par la tendance croissante aux mélanges ethniques. Ainsi, près de 70% des Américains d'origine européenne déclarent avoir choisi un conjoint en dehors de leur groupe ethnique. Les 2/3 des Catholiques et 52% des Juifs se marient en dehors de leur groupe d'origine. Quant aux mariages interraciaux, ils sont de plus en plus fréquents : 70% des Amérindiens, 40% environ des Hispaniques et des Asiatiques trouvent un conjoint en dehors de leur groupe.

D'après les premiers résultats d'une étude récente, un fidèle portrait de l'Amérique moderne nécessiterait l'emploi de 63 catégories ethno-raciales pour rendre compte de toutes les permutations ethniques existantes.

Aux Etats-Unis, l'ethnicité ne se définit pas seulement comme l'appartenance à tel ou tel groupe. C'est plutôt une forme d'identité réinventée au fur et à mesure des générations qui se l'accaparent. A l'inverse de la notion de minorité qui renvoie à la notion de mineur et de discriminé, l'ethnicité se comprend comme une conception dynamique et interactive de l'appartenance à un groupe socioculturel. Malcolm X résume cette différence par la phrase pleine d'amertume : " A peine sortis du bateau...tout ce qui vient de l'Europe, tous ces machins aux yeux bleus, ils sont déjà Américains. Ce n'est pas d'être né ici qui vous rend Américain, on n'a pas besoin de lois sur les droits civiques pour faire d'un Polak un Américain ".

C'est donc avec la communauté noire que la discrimination trouve ses racines les plus lointaines et il faut le dire, les plus vivaces. Dans les années 60, l'*Affirmative action* de Kennedy puis Johnson a été mis en place afin de créer une situation de discrimination positive et d'ouvrir, parfois par la force, nombre d'institutions (écoles, administrations, transports) rétives aux Noirs. C'est à partir de cette époque que des quotas ont été établis et une politique d'action préférentielle en direction des minorités entreprise.

Cette politique a eu des conséquences ambiguës. L'abus de la politique des quotas pour l'accès aux grandes universités mettant en cause le sacro saint principe de l'ascension sociale par le mérite personnel s'est traduit par la croissance des procès intentés par toutes les personnes lésées par un tel système. De plus, la discrimination positive a introduit de fait une démarche classificatrice qui s'exprime

on l'a vu par les recensements et qui a fini d'achever le mythe du *melting pot*. Enfin, un activisme renaissant d'associations à caractère plus ou moins ouvertement raciste qui tentent de limiter l'immigration tiers mondiste (*English only, Fair*) est une autre conséquence de *l'affirmative action*. Cette politique fait d'ailleurs l'objet de nouveaux débats aux Etats-Unis actuellement, afin d'en limiter le caractère discriminant.

Quoi qu'il en soit, chaque Etat continue d'avoir la charge de mener une politique d'intégration en fonction de son passé, de ses finances et du poids des lobbies locaux, le fédéralisme ne s'exprimant la plupart du temps que par des directives et des financements de plus en plus exceptionnels (*welfare State*).

## **2 - Les politiques de l'intégration.**

L'intégration s'exprime par le biais des éléments suivants:

### **a - Le logement**

En la matière une seule règle prévaut : celle du marché. Donc officiellement, il n'y a pas de politique sociale du logement, tant au niveau fédéral que des Etats. Le logement subventionné ne représente ainsi aux USA que 2% du parc immobilier (en France 1/6 des ménages vivent en HLM). Un programme fédéral, *Fair Housing*, voté dans les années 60, a tenté de lutter contre la ségrégation raciale des logements mais sans grands succès face à l'inertie voire la mauvaise volonté de nombreuses communes. En fait, ce sont les associations ethniques qui prennent l'essentiel du logement social à leur charge mais en n'attribuant ces logements uniquement aux membres de leur ethnie, renforçant le plus souvent les phénomènes de concentration urbaine puis de ghettos avec tous les conflits interraciaux qui vont avec.

### **b - L'école**

L'éducation est du ressort des districts locaux avec l'aide des Etats et parfois de l'Etat fédéral. Les USA consacrent 5,5% du PNB (7,7% en France) à l'éducation. Depuis les mesures célèbres luttant contre la ségrégation dans les années 50, de nombreux problèmes subsistent. Ainsi, les classes moyennes n'ont toujours pas accepté le programme *Head Start* qui ouvre gratuitement les maternelles aux enfants des classes pauvres alors qu'elles-mêmes ne peuvent se les payer. De plus, le problème du bilinguisme se pose avec acuité et l'on voit des communautés ethniques s'organiser pour pouvoir avoir un poids suffisant dans les conseils d'administration de l'école publique sur ce problème. Là encore, le caractère de différenciation ethnique sort renforcé de ce type de rapport au sein de la population.

### **c - La santé**

Le Ministère de la santé n'existe que depuis les années 80 et a surtout une vocation de surveillance sanitaire. Il existe deux principaux programmes d'aides aux personnes défavorisées :

- le *Medicare* à la charge de l'Etat fédéral au profit de personnes âgées de plus de 65 ans et des handicapés.

- le *Medicaid* pour les personnes vivant sous le seuil de pauvreté, à la charge des Etats, lesquels se déchargent sur les comtés. Ce programme dépend donc de la richesse de la localité. Les étrangers en situation régulière peuvent bénéficier de ce service, dont la qualité reste tout de même relative.

#### **d - L'aide publique**

C'est au cours de la Grande Dépression que le *Welfare State* a été mis en place. Mais dans l'esprit de nombreux Américains, il n'avait pour vocation que de permettre à la population de passer un cap difficile. De fait, avec la prospérité revenue, les subventions fédérales ont été réduites pratiquement à leur simple expression excepté du *Social Security Act* qui assure une protection pour la vieillesse et du *Welfare* versé aux veuves élevant des enfants et aux mères célibataires. Cette dernière allocation varie par exemple d'un Etat à un autre : 87\$ dans le Mississippi contre 416\$ en Californie. Pour lutter contre l'assistance que génère de telles aides, les Républicains ont peu à peu transformé le *Welfare* en *Workfare*, l'attribution d'une aide étant soumise à l'obligation d'effectuer un travail.

Les plus récentes lois relatives à l'immigration ont très explicitement écarté de l'aide publique (*Medicaid*, allocations familiales, coupons alimentaires, etc.) les résidents temporaires et les récents amnistiés. Près de 45 types d'allocations (logement, 3ème âge) excluent les immigrants de fraîche date. Dans ce cas, ce sont souvent des associations privées qui prennent le relais.

#### **e - Les associations d'immigrants**

De nombreux immigrants ont compris que toute tentative de réussite au sein de la société américaine implique de s'organiser et de mettre en place une véritable politique d'entraide.

Il existe aussi de grandes associations bénévoles à vocation philanthropiques comme l'église catholique, la fédération des organisations philanthropiques juives, l'*American Friends Committee* d'origine *quaker*. Elles apportent une aide matérielle et juridique importante en guidant les nouveaux arrivés dans le dédale de l'administration américaine.

### **CONCLUSION**

Comme on le voit, l'immigration a toujours été au cœur du débat de la politique américaine. Celle-ci tantôt mythifiée à travers le *melting pot*, tantôt diabolisée par les explosions récurrentes de violence raciste, fait partie intégrante de la civilisation américaine. Mais en ne sachant pas sortir d'une logique de différenciation ethnique, le modèle américain risque de pâtir de ce que certains nomment déjà l'éclatement sociologique de la nation américaine.

En fait, c'est probablement de l'économie que dépendra la solidité sociale des Etats-Unis à venir : " Surtout l'économie continuera-t-elle à intégrer une majorité d'individus sans renforcer les inégalités et accroître la proportion d'exclus ? Car les Etats-Unis ont des atouts certains pour intégrer les nouveaux venus. Les Américains ont une grande expérience en matière d'immigration : leur histoire n'est faite que de cela. Et

leur tradition de pluralisme religieux a accru leur tolérance aux différences de valeurs. Ce qui est évident, c'est que les Etats-Unis n'ont pas fini de s'inventer un nouveau visage, et que celui-ci est beaucoup plus coloré que celui qui prévalait avant les années 60".

Alors " USA terre des ethnies ou terre de *melting pot* ? Société de ségrégation et de cultures antagonistes ou bien d'un inédit et extraordinaire mélange entre les peuples ? Depuis le début du siècle, les Américains n'ont pas vraiment choisi. " A l'aube du millénaire nouveau, l'avenir de la plus grande puissance mondiale tient aussi à la réponse qu'elle sera en mesure de fournir à cette question.

## ANNEXE 6

### Diversité du phénomène des minorités et typologie des minorités

#### *Chef de bataillon Didier Porte*

Il est difficile d'être parfaitement exhaustif lorsqu'on évoque toutes les contradictions liées au phénomène des minorités.

Il est possible d'évoquer des raisons religieuses, la politique internationale et les intérêts économiques, mais ce ne sont pas les causes profondes et essentielles.

#### Définition

Quelques définitions de termes sont nécessaires pour clarifier la situation. Les minorités en tant que *communauté*. Une communauté est un groupe fondé sur des facteurs spontanés d'unification, comme la parenté, le langage, la culture. Ces facteurs échappent au contrôle des membres du groupe, unis par une sorte d'affinité plutôt que par une décision volontaire. Plus cette communauté est grande, plus ses activités sont nombreuses et variées et plus ses contradictions internes sont importantes. À l'échelle d'une famille, on parle de querelles domestiques, à celle de la tribu, de rivalités familiales, au niveau de la nation, de concurrence, exploitation, lutte des classes. À l'échelle du continent, les conflits peuvent déboucher sur une guerre mondiale. Mais, il ne faut jamais perdre de vue, qu'en cas de danger commun, les communautés s'unissent pour faire front.

À l'opposé, une société est une organisation d'individus ayant pour but de poursuivre un intérêt commun. Elle n'existe que par l'action délibérée de ses membres (cas des associations, des sociétés économiques).

La notion anglo-saxonne affecte à la nation l'idée d'une communauté de communautés. C'est un ensemble qui est issu d'un processus historique de fusion, résultat d'actes artificiels de traités, de conclusion de conquêtes. La vie commune et

partagée au cours du temps confère une communauté de langue, de coutumes, de mode de vie. Le ciment de la nation passe par l'acceptation par chaque individu à l'adhésion pour le présent et l'avenir à un objectif commun. Sans cet objectif commun, la cohésion disparaît ou s'estompe. Lorsque au sein d'une nation, une communauté souligne ses différences et exprime des velléités d'indépendance, cette communauté commence à évoluer vers une minorité.

Cependant, la notion latine de la nationalité telle qu'on la pratique en France est une relation entre l'individu et l'Etat-nation. La conception anglo-saxonne a pour but d'imposer son modèle et de favoriser les sociétés multiculturelles qui engendrent plus la division que la constitution d'Etats grands et forts.

Une des caractéristiques des nations est de découvrir des communautés *gigognes*. À l'origine, chaque communauté pouvait subsister indépendamment des autres sur de vastes territoires. Mais, depuis 10 à 20000 ans, il n'en est plus ainsi, et l'ensemble des communautés qui constituent la nation n'existent plus séparément. Elles se chevauchent parfois, donnant naissance à de nombreux sous-ensembles, et à des relations complexes. Pour compliquer, certains de ces sous-ensembles peuvent être extérieurs à la nation (cas des Basques, ou de l'ensemble religieux chrétien). Cette appartenance complexe à de vastes réseaux de groupes humains explique les cas de conscience qu'éprouvent certains Etats qui connaissent des conflits minoritaires et qui sont confrontés à des contradictions fondamentales.

Le terme de minorité s'emploie de nos jours dans un sens restreint, et est souvent affublé du terme *nationale*, pour préciser une catégorie particulière de communauté qui se distingue, par des traits importants, de la collectivité prédominante d'une nation.

Les conditions historiques de formation d'une minorité sont variées, mais dans tous les cas c'est le droit du plus fort qui a joué. Les revendications minoritaires diffèrent : certaines considèrent qu'elles forment une nation différente de celle à laquelle elles appartiennent, et aspirent à plus d'autonomie voire à l'indépendance totale (minorités centrifuges) ; d'autres, au contraire, souhaitent se fondre dans la nation et réclament l'assimilation, la citoyenneté (minorités centripètes, cas des Mexicains des Etats-Unis) ; enfin, d'autres ne font porter leurs revendications que sur quelques points précis, en général culturel (maintien de la langue, d'une région).

## **Classification**

Plusieurs critères peuvent être utilisés pour classer les minorités.

### **Quantitatif**

Ce critère met en jeu l'infériorité numérique. D'après la déclaration universelle des droits de l'homme, il n'y a pas de seuil minoritaire au-delà duquel la minorité existe, un seul homme suffit, par sa différence, à constituer une minorité.

### **Géographique**

Il est possible de déterminer huit classes géographiques pour représenter une minorité.

1. Elle constitue la plus grande partie de la population d'une région déterminée : Catalans en Catalogne.
1. Elle constitue la majorité de la population d'une région : Corses.
1. Elle ne constitue qu'une faible partie de la population d'une région déterminée.
1. Une partie de ses membres sont fixés dans un endroit déterminé, les autres sont dispersés dans le reste du territoire (diaspora nationale).
1. Elle est établie dans plusieurs zones déterminées d'un pays, mais sans diaspora nationale : Juifs d'Afrique du Nord.
1. Elle est disséminée sur la totalité d'un territoire national : les Tsiganes.
1. Elle est disséminée sur une partie du territoire.
1. Elle s'est répartie à travers plusieurs Etats.

## **Géopolitique**

Le sort d'une minorité ne dépend pas seulement de son nombre ou de sa situation géographique, il est aussi conditionné par des facteurs géopolitiques. Suivant la zone régionale mondiale, une minorité ne souffre pas des mêmes maux. Il existe des endroits dans le monde, où la liberté d'expression et d'action des minorités n'est pas garantie et où les génocides sont à craindre. La situation des Juifs d'Irak ne se compare pas à celle des Juifs du Maroc.

Neuf zones régionales se distinguent, à l'intérieur desquelles les problèmes de minorités doivent être traités de manière différente :

1. ensemble des pays développés
1. ex-Union soviétique
1. Chine
1. sub-continent indien
1. Asie du sud-est
1. Îles du Pacifique
1. Proche-Orient, Maghreb
1. Afrique noire

## 1. Amérique centrale et Amérique du sud

### **Institutionnel**

Une minorité ne peut se définir qu'à l'intérieur d'un Etat, dont la nature et les institutions interviennent sur le plan de ses relations avec les communautés minoritaires. On distingue deux catégories d'Etat :

1. Un Etat national, expression d'un groupe dominant. Une minorité lutte pour préserver son caractère distinctif et son droit à la différence, voire son droit à l'existence.
1. Un Etat national *neutre*, quant aux différences culturelles, religieuses, linguistiques. Dans ce cas, une minorité n'est pas en réel conflit avec l'Etat. Ainsi, il n'existe pas de minorité religieuse en France, car d'un point de vue strictement légal, toutes les religions sont traitées de la même manière.

### **Typologie**

On distingue environ 7500 minorités, encadrées dans de nouvelles frontières étatiques représentant 185 Etats.

### **Les minorités religieuses**

Ce sont évidemment a priori les plus faciles à définir (en Inde : les musulmans ; au Liban : les chrétiens ; au Nicaragua : les bouddhistes ; en Russie : les juifs, les mennonites ; en Allemagne et en Lettonie : les témoins de Jéhovah.)

### **Les minorités linguistiques**

Il s'agit de groupes parlant une langue différente de celle de la majorité (les Galiciens en Espagne, les Polonais en Biélorussie, les Kabyles en Algérie).

### **Les minorités nationales**

Le terme de minorité nationale définit une collectivité vivant au sein d'un autre Etat, dont L'Etat éponyme et dont les membres ont le sentiment d'appartenir à une nation qui n'est pas la nation support de l'Etat. Les minorités nationales se sentent étrangères dans l'Etat où elles vivent et leur aspiration profonde est la sécession, soit pour constituer un Etat propre, soit pour rejoindre un Etat " homo ethnique ". Elles se contenteraient temporairement de l'autonomie.

### **Les minorités ethniques**

Ce sont des groupes d'individus liés par un complexe de caractères communs : anthropiques, linguistiques, politico-historiques, etc., dont l'association constitue un système propre, une culture.

### **Les minorités par contingence**

Il s'agit de groupes qui sont devenus minoritaires du fait des hasards de l'histoire, le plus souvent par un déplacement de frontières consécutif à une guerre ou à un partage de territoire (exemple : les minorités des Hongrois de Transylvanie (2 millions), et de Slovaquie (500 000)).

## **Les minorités par essence**

Ces sont des groupes, qui vivent traditionnellement en situation minoritaire et se sont eux-mêmes toujours reconnus comme minoritaires (les Russes du Kazakhstan, les Allemands de Transylvanie, les Serbes en territoire Croate).

## **Diasporas**

La situation de diaspora, au sens propre, correspond au cas où une grande partie d'un peuple vit un état de dispersion et est présente presque dans tous les pays. Les migrants économiques résultent d'exodes et d'exil plus ou moins volontaires dus aux guerres et persécutions. (par exemple les Juifs, Rom (Tsigane), Arabes, Arméniens, Chinois, Irlandais, etc.)

Le terme est utilisé historiquement pour les Grecs et les Juifs. Les critères qui définissent une diaspora sont :

- une dispersion sur l'ensemble des continents de la planète, qui ne se limite pas à des relations bilatérales ;
- un attachement fort à la terre d'origine, même lorsqu'elle est mythique ;
- une très forte organisation interne ;
- des liens économiques forts au sein même de la diaspora ;
- des liens culturels, linguistiques et religieux forts qui assurent la cohésion et la fierté vis-à-vis de ses origines ;
- une recherche permanente pour s'intégrer et respecter un devoir d'excellence.

Les Juifs en France ont manifesté au cours des siècles cette volonté d'intégration absolue pour accéder à l'assimilation. Ils n'hésitent pas à prendre part à la vie politique et à défendre les intérêts de la nation. Cette assimilation a été soulignée lors de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale où le taux de déportation juive en France a atteint 25 % de leur communauté, quand aux Pays-Bas, ce taux atteignait les 80 %. Ce chiffre montre que la population française, en grande majorité, s'est engagée pour préserver et protéger cette communauté, par sursaut humanitaire, certes, mais aussi par prise en compte d'une réelle assimilation. Cependant, dans les diasporas, il n'existe pas d'individus complètement inféodés au pouvoir local, et l'intérêt communautaire prime en fin de compte.

## **CONCLUSION**

Les répartitions de populations caractérisées par la présence de minorités sont généralement, a priori, source de richesses et de diversités, mais elles sont aussi potentiellement dangereuses et il n'est jamais prudent pour un Etat de les traiter par le mépris ou de se désintéresser de leur sort.

### LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LE DROIT DES MINORITES.

*Commandant Magnus Westerlund (Suède)*

#### La Société des Nations

C'est après la Grande guerre, qu'ont eu lieu les premières discussions sur la question des minorités.

Pourtant, l'influence de l'organisation qui a existé entre les deux Guerres mondiales a été plutôt réduite. Le discours sur les minorités n'a guère avancé : incapacité théorique à saisir le problème dans son ensemble et inefficacité pratique à résoudre cette question si délicate, alors que la planète se trouve étreinte par des soulèvements minoritaires.

Le régime minoritaire de la SDN consistait en quatre principes fondamentaux : l'égalité de tous devant la loi et la prohibition de la discrimination sous toutes ses formes ; la reconnaissance de certains droits spéciaux, dont celui de la langue ; la reconnaissance des droits fondamentaux de l'homme ; le droit de pétition et de plainte à la Société des Nations.

Des facteurs d'ordre politique, juridique, national et international ont contribué à affecter lourdement un régime de protection des minorités. On peut en privilégier cinq, compte tenu des faits et des circonstances politiques dans lesquelles ces instruments furent élaborés et agréés :

- l'absence de volonté politique de la part des Etats d'exécuter de bonne foi les instruments diplomatiques internationaux.
- les traités sur les minorités ont été imposés à certains Etats seulement, dans la logique vainqueur/vaincu.
- jaloux de leur souveraineté nationale, les Etats percevaient au contraire ces prescriptions comme une ingérence inadmissible dans leurs affaires intérieures.
- rien d'important n'est dit sur les devoirs des minorités envers leurs Etats.
- l'introduction de la dimension géopolitique par les Etats dans leurs considérations a souvent détourné les revendications minoritaires de leurs objectifs humanitaires au profit d'une politique expansionniste.

#### L'Organisation des Nations unies

La Charte des Nations unies n'avait pas abordé la question des minorités. En 1947, l'ONU constate que le régime régissant les minorités de la SDN était devenu caduc et propose, à la place, une nouvelle problématique universelle et individualiste des droits de l'homme et des personnes appartenant à des minorités.

L'accent est mis plutôt sur les notions de non-discrimination et d'égalité. La discrimination est définie comme un acte ou un comportement déniait à certains individus l'égalité de traitement avec d'autres individus parce qu'ils appartiennent à des groupes sociaux particuliers. En conséquence, " la prévention des mesures discriminatoires est la prévention de toute action déniait à des individus ou à des groupes de personnes l'égalité de traitement qu'ils peuvent souhaiter ".

Bien que son travail reste inachevé et en deçà de la contribution de la SDN, l'ONU a cherché depuis sa création, à promouvoir et à protéger les droits des minorités par la construction d'une Déclaration universelle. Mais les discussions amorcées dès 1945, n'ont abouti que 47 ans plus tard, le 18 décembre 1992 à l'élaboration d'un instrument international - de caractère déclaratoire - de protection des minorités.

## **L'UNESCO**

La Déclaration sur la race et les préjugés raciaux, adopté par acclamation le 27 novembre 1978, stipule :

- Tous les individus et tous les groupes ont le droit d'être différents, de se concevoir et d'être perçus comme tels.
- L'identité d'origine n'affecte en rien la faculté pour les êtres humains de vivre différemment, ni les différences fondées sur la diversité des cultures, du milieu et de l'histoire, ni le droit de maintenir l'identité culturelle.
- Tous les peuples du monde sont dotés des mêmes facultés leur permettant d'atteindre la plénitude de développement intellectuel, technique, social, économique, culturel et politique.
- Toute théorie faisant état de la supériorité ou de l'infériorité intrinsèque de groupes raciaux ou ethniques qui donnerait aux uns le droit de dominer ou d'éliminer les autres, inférieurs présumés, ou fondant des jugements de valeur sur une différence raciale, est sans fondement scientifique, et contraire aux principes moraux et éthiques de l'humanité.

## **L'OSCE**

Les questions concernant les droits des minorités sont au centre des délibérations de l'OSCE.

La dimension humaine de l'OSCE, appelée naguère " troisième corbeille ", relative, entre autres, au respect des droits de l'homme et des minorités nationales, ne cesse de prendre de l'ampleur. Elle revêt de plus en plus d'importance pour finir par occuper désormais la première place au sein de cette institution, avec une attention spéciale portée aux problèmes communautaires et aux conflits interethniques.

## **Le Conseil de l'Europe**

La contribution du Conseil de l'Europe sur le problème minoritaire est d'une importance capitale.

La question des minorités est en effet l'une des inquiétudes principales qui occupent l'esprit de cette organisation où l'on s'interroge sur la signification, la portée et la manière de traduire dans le faits l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en spécifiant et élargissant les droits des minorités et leur reconnaissance :

- La jouissance des droits et des libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Depuis, sous l'impulsion des événements, plusieurs initiatives ont été entreprises pour élaborer de nouveaux instruments de protection des minorités.

### **Le Parlement européen**

Bien que de portée juridique moindre, l'apport du Parlement européen, organe dépourvu de pouvoir législatif, n'en est pas moins significatif.

Le plupart de résolutions sur un droit européen des minorités ont été refusées.

## **ANNEXE 8**

### **Le concept de minorité : perspectives pour l'union européenne**

*Lieutenant-colonel Jorge Jalley ( Argentine)*

#### **La complexité des faits**

Les 200.000 Aborigènes d'Australie luttent pour reconquérir leurs droits territoriaux par les voies du droit international, de même que d'autres minorités comme les Basques espagnols, les Corses, les Irlandais de l'Ulster, les Kanaks de Nouvelle Calédonie, les Kurdes d'Iran, d'Irak, de Turquie et de Syrie.

Il faudrait beaucoup de temps pour énoncer toutes les contradictions qui surgissent lorsqu'on évoque le problème des minorités. Certaines surgissent comme du néant dans l'histoire, et on ne comprend pas toujours très bien les raisons pour lesquelles elles ont été combattues et même anéanties.

On peut invoquer des raisons religieuses, la politique internationale, les intérêts économiques ; mais ce ne sont là que des conditions des circonstances, et non des causes profondes, essentielles. Nous sommes plus à l'aise sur le terrain des minorités historiques.

### **Tentative de définition**

Le terme de " minorité " s'emploie dans un sens restreint, accompagné souvent de l'épithète " nationale " pour désigner une catégorie particulière de communauté qui diffère par des traits importants de la collectivité prédominante d'une nation.

Les revendications minoritaires sont toutes aussi variées. Certaines minorités aspirent à l'autonomie ou à l'indépendance totale. D'autres, au contraire se fondent dans la nation qui les contient et réclament l'assimilation, la citoyenneté. D'autres encore ne font porter leurs revendications que sur quelques points précis, en général culturels : elles réclament le maintien d'une langue ou d'une religion; par exemple.

On peut dire qu'une minorité est un sous ensemble historique inclus dans un ensemble plus vaste qui forme un Etat, et qui entretient avec celui-ci des relations dynamiques.

### **Historique**

Les problèmes relatifs aux minorités ethniques, linguistiques, et religieuses internationales sont du ressort du Conseil économique et social des Nations Unies, et plus spécialement de la Commission des droits de l'homme, sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités.

Depuis 1947, la sous-commission a publié plusieurs travaux et documents sur la question et mis au point divers textes.

En Europe, la situation des minorités nationales a été examinée dans le cadre du Conseil de l'Europe à diverses occasions sur une période de plus de quarante ans. Dès les toutes premières années de son existence (1949), l'Assemblée parlementaire avait reconnu, dans un rapport de la commission des questions juridiques et administratives, l'importance du " problème d'une protection plus étendue des droits des minorités nationales ". En 1961, l'Assemblée préconisait d'inclure un article dans un protocole additionnel en vue de garantir aux minorités nationales certains droits non couverts par la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Cette dernière se limite en effet à mentionner " l'appartenance à une minorité nationale " dans la clause de non-discrimination prévue à l'article 14. Le libellé du projet d'article concernant la protection des minorités nationales proposé dans la Recommandation 285 (1961) était le suivant :

" Les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, et dans les limites assignées par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et

de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix ou de professer et de pratiquer leur propre religion ".

### **Les perspectives de Maastricht ou les aléas d'un compromis**

" Les zones de lumières l'emportent nettement sur les zones d'ombre ", déclarait Jacques Delors au Parlement européen. L'innovation essentielle de Maastricht réside, en vérité, dans la notion de " citoyenneté européenne ", lien unique d'un faisceau de droit et d'obligations.

En juin 1991, le Conseil européen de Luxembourg rappelait " l'importance de l'institution d'une citoyenneté de l'Union comme l'élément essentiel de la construction européenne ", une citoyenneté qui vient s'ajouter aux citoyennetés nationales.

Cette citoyenneté voit sa force symbolique accentuée par le Protocole sur la cohésion économique et sociale et par le Protocole contre les discriminations et la xénophobie, qui ont été élaborés en décembre 1991.

Les Etats démocratiques sont désormais condamnés à être exemplaires dans la garantie des droits des personnes et des libertés démocratiques au risque d'un conflit Nord-Sud interne à l'Europe et d'un éclatement en minorités séparées.

### **Droits des minorités ou droits fondamentaux ?**

Pour dépasser l'alternative " logique des minorités ou logique de l'égalité " qui historiquement a divisé les pays anglo-saxons et les pays du Continent, le Centre interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'Homme de l'Université de Fribourg, en Suisse, a accompli un remarquable travail sur le concept de " droits culturels ".

Partant du constat d'un sous développement de la catégorie de droits culturels dans les droits de l'Homme, l'institut de Fribourg démontre la nécessité de qualifier les droits culturels de droits universels, indivisibles et justiciables.

Les réticences à l'égard du concept de " droits culturels des minorités " sont désormais largement exprimées : " La protection des minorités est une approche relative et contingente, alors que la définition de droits de l'Homme est par nature générale et globale ". Quant à la différenciation entre les droits individuels et les droits collectifs, elle est jugée impropre.

" D'une part, le sujet de droit a, en soi, une amplitude sociale et la dignité touche à la fois l'individu et différents types de communautés. Par ailleurs, le caractère collectif concerne non pas le sujet de droit mais l'exercice des droits : les droits s'exercent seuls et/ou en commun ".

Ainsi, une philosophie nouvelle apparaît, qui donne consistance au contenu des droits culturels, quelles que soient les origines ou les appartenances de leur titulaires. L'Etat devient le garant du droit international.

Un ordre normatif, qui est aussi opératoire, apparaît clairement : " Si l'universalité des droits culturels est la priorité logique, la protection des minorités représente la

priorité chronologique du fait de l'urgence des situations (prévention de conflits potentiels) ".

Au-delà de la qualité des réflexions de quelques intellectuels sur la définition des droits culturels, on voit le rôle clé d'une organisation internationale comme le Conseil de l'Europe, instance susceptible de concilier des points de vue opposés et de proposer des réformes pour des sociétés plus démocratiques, moins dominatrices et moins repliées sur leurs privilèges.

## **AGENDA 2000 : Pour une Union plus forte et plus large**

### ***Le défi de l'élargissement***

La deuxième partie de la communication " Agenda 2000 " constitue le " document d'ensemble " demandé à la Commission par le Conseil européen de Madrid.

Il vise à expliquer la manière dont la Commission a examiné les différentes demandes d'adhésion.

Il tire les principales conclusions et recommandation des avis, et il présente les vues de la Commission sur le lancement du processus des négociations d'adhésion.

Ces conclusions et recommandations se fondent sur les critères définis lors du Conseil européen de Copenhague en juin 1993, qui a précisé que :

" L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, le droit de l'homme, le respect des minorités et leur protection, etc.

La commission a étudié comment différents droits et libertés, comme la liberté d'expression, sont exercés en observant, par exemple, le rôle des partis politiques, des organisations non gouvernementales et des médias.

### ***Démocratie et Etat de droit***

Les pays souhaitant devenir membres de l'Union européenne ne sont pas censés simplement adhérer aux principes de la démocratie et de l'Etat de droit, mais ils doivent véritablement les mettre en pratique au quotidien.

### ***Respect des minorités***

Nombre de pays candidats ont des populations minoritaires, dont l'intégration satisfaisante dans la société est une condition de la stabilité démocratique. Les minorités représentent 44% de la population en Lettonie (où vivent 34% de Russes), 38% en Estonie (30% de Russes), 20% en Lituanie (9% de Russes, 7% de Polonais), 18% en Slovaquie (11% de Hongrois, 5% de Tsiganes) et 13% en Roumanie (8% de Hongrois, 4% de Tsiganes).

Un certain nombre de textes régissant la protection des minorités nationales ont été adoptés par le Conseil de l'Europe, notamment la convention-cadre pour la

protection des minorités nationales et la recommandation 1201 adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1993. Cette recommandation, bien que n'étant pas contraignante, plaide en faveur de la reconnaissance des droits collectifs, tandis que la convention-cadre sauvegarde les droits individuels des personnes appartenant à des minorités.

## **Introduction à la Convention-cadre**

Le 10 novembre 1994, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Cette dernière a été ouverte à la signature le 1er février 1995 et est entrée en vigueur le 1er février 1998.

Son adoption découle directement de la mission confiée au Comité des Ministres par les chefs d'Etat et de gouvernement réunis lors du Sommet de Vienne des 8 et 9 octobre 1993, à savoir :

" rédiger à bref délai une Convention-cadre précisant les principes que les Etat contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Cet instrument serait ouvert également à la signature des Etats non membres ".

## **Contenu de la Convention-cadre**

De par sa nature même, une Convention-cadre diffère d'une convention " normale ". Si, d'une part, on se trouve bien en présence d'une convention au sens où il s'agit d'un instrument juridiquement contraignant au regard du droit international, le terme " cadre " indique que les principes inscrits dans cet instrument ne sont pas directement applicables en droit interne, mais qu'il revient à chaque Etat membre d'en assurer la mise en œuvre par le biais de sa législation nationale et de politiques gouvernementales appropriées. Cette nature spécifique apparaît clairement dans le titre II de la Convention-cadre qui contient principalement des dispositions présentant la forme de lignes directrices.

## **Structure de la Convention-cadre**

1. Outre son préambule, la Convention-cadre comprend cinq titres.
2. Les dispositions du titre I contiennent les énoncés généraux de certains principes fondamentaux pouvant servir à préciser les autres dispositions de fond de la Convention-cadre.
3. Le titre II contient une série de principes spécifiques.
4. Le titre III contient diverses dispositions concernant l'interprétation et l'application de la Convention-cadre.
5. Le titre IV contient des dispositions sur la surveillance de la mise en œuvre de la Convention-cadre.

6. Enfin, le titre V contient les clauses finales qui s'inspirent du modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe.

Le Titre II constitue l'essentiel du dispositif de la Convention-cadre, puisqu'y figurent les dispositions énonçant des principes plus spécifiques, couvrant un large éventail de questions.

C'est ainsi que les parties contractantes s'engagent notamment :

- à lutter contre toute discrimination ;
- à promouvoir une égalité pleine et effective entre les minorités nationales et la majorité ;
- à promouvoir les conditions propres à conserver et développer la culture des minorités nationales et à préserver leur religion, leur langue et leurs traditions ;
- à assurer les libertés de réunion pacifique, d'association, d'expression, de pensée, de conscience et de religion des minorités nationales ;
- à assurer aux minorités l'accès aux médias et leur utilisation ;
- dans le domaine des libertés linguistiques :
- à permettre l'utilisation de la langue minoritaire en privé comme en public ainsi que devant les autorités administratives ;
- à reconnaître le droit d'utiliser son nom exprimé dans la langue minoritaire ;
- à reconnaître le droit de présenter dans la langue minoritaire des informations de caractère privé ;
- à s'efforcer de présenter les indications topographiques dans la langue minoritaire ;
- en matière d'éducation :
- à assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales ont la possibilité d'apprendre leur langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue ;
- à reconnaître aux minorités nationales le droit de créer des établissements d'enseignement et de formation ;
- à ne pas entraver les contacts par delà les frontières ;
- à encourager la coopération transfrontalière et internationale ;
- à favoriser la participation des minorités nationales à la vie économique, culturelle et sociale ;
- à favoriser la participation des minorités nationales aux affaires publiques ;
- à interdire toute assimilation forcée.

### ***Suivi de la Convention-cadre***

L'évaluation de la mise en œuvre effective de cette Convention-cadre par les Parties contractantes est assurée par le Comité des Ministres, assisté à cette fin par un comité consultatif.

### ***Commentaires sur les dispositions de la Convention-cadre***

#### Préambule

Le préambule explique les raisons pour lesquelles la Convention-cadre a été élaborée et expose certaines préoccupations fondamentales de ses auteurs. Ses premiers mots indiquent clairement que la Convention-cadre peut être signée et ratifiée par des Etats non membres du Conseil de l'Europe (voir les articles 27 et 29).

Le préambule fait référence au but statutaire du Conseil de l'Europe ainsi qu'à l'un des moyens d'atteindre ce but : la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il fait également référence à la Déclaration adoptée à Vienne par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, document qui a jeté les bases de la Convention-cadre. Le texte du préambule s'en inspire en fait, pour le choix des engagements prévus aux titres I et II de la Convention-cadre.

Le préambule reconnaît d'une façon non exhaustive trois autres sources d'inspiration du contenu de la Convention-cadre : la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), ainsi que les instruments des Nations Unies et de la CSCE qui contiennent des engagements relatifs à la protection des minorités nationales.

Le préambule reflète les préoccupations du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres face à la mise en danger de l'existence des minorités nationales et s'inspire de l'article 1, paragraphe 1, de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques des Nations Unies (Résolution 47/135 adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1992).

Etant donné que la Convention-cadre est également ouverte aux Etats non membres du Conseil de l'Europe et afin d'assurer une approche plus complète, il a été décidé d'inclure certains principes dont découlent des droits et libertés déjà garantis dans la CEDH ou dans ses protocoles additionnels.

La référence aux conventions et déclarations des Nations Unies rappelle les travaux réalisés au niveau mondial, par exemple dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 27) et dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Cependant, cette référence ne s'étend à aucune définition d'une minorité nationale qui pourrait être contenue dans ces textes.

La référence aux engagements pris dans ce domaine au sein de la CSCE reflète le désir exprimé dans l'annexe II de la Déclaration de Vienne de voir le Conseil de l'Europe s'employer à traduire aussi largement que possible ces engagements politiques dans des instruments juridiques. Le document de Copenhague, en particulier, a fourni des orientations utiles pour la rédaction de la Convention-cadre.

L'avant-dernier paragraphe du préambule précise l'objectif principal de la Convention-cadre : assurer la protection effective des minorités nationales et des droits des personnes appartenant à ces dernières. Il souligne également que cette

protection devrait être assurée conformément au principe de la prééminence du droit et dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale.

L'objet du dernier paragraphe est d'indiquer que les dispositions contenues dans la présente Convention-cadre ne sont pas directement applicables. Il ne vise pas le droit et la pratique des Parties en matière de réception des traités internationaux dans l'ordre juridique interne.

La Bulgarie n'a pas encore signé cette convention-cadre ; la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie comptent parmi les pays qui ne l'ont pas encore ratifiée.

En Roumanie, la minorité hongroise est représentée au Parlement par vingt-cinq députés et onze sénateurs, et au gouvernement, par deux ministres. Cette minorité est également représentée dans les collectivités locales et jouit du droit à l'enseignement en hongrois dans les écoles primaires et secondaires et du droit de s'exprimer en hongrois dans ses rapports avec l'administration et la justice.

En Slovaquie, cependant, où de tels droits sont en principe reconnus, la minorité hongroise connaît un certain nombre de problèmes dans l'exercice de ses droits. A la suite de l'adoption de la loi sur la langue nationale et en l'absence de législation sur l'usage des langues minoritaires, l'exercice de plusieurs des droits de la minorité hongroise a été remis en question.

Certaines évolutions récentes, comme la réduction de subventions culturelles et des changements dans les subdivisions administratives du pays, sont sources de préoccupation.

Les non-citoyens représentent 28 % de la population en Lettonie et 25% en Estonie. Rien n'indique que ces minorités font l'objet d'une discrimination, mis à part les problèmes d'accès à certaines professions en Lettonie. Cependant, dans ces deux pays, la naturalisation des non-citoyens se fait à un rythme lent, qui devrait s'accélérer afin de garantir l'intégration des minorités de non-citoyens dans la société.

Si l'on excepte la situation de la minorité tzigane, qui est préoccupante dans un certain nombre de pays candidats, l'intégration des minorités dans la société est en général satisfaisante.

Les problèmes des minorités, s'ils ne sont pas résolus, pourraient nuire à la stabilité démocratique ou entraîner des litiges avec les pays voisins. Il est, par conséquent, dans l'intérêt de l'Union et des pays candidats que des progrès satisfaisants en matière d'intégration des minorités soient réalisés avant le terme du processus d'adhésion, en mettant à profit toutes les occasions qui se présentent dans ce contexte.

## **Conclusion**

Même si des progrès restent à faire dans plusieurs pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne, pour l'exercice effectif de la démocratie et la protection des minorités, un seul Etat candidat - la Slovaquie - ne remplit pas les conditions politiques fixées par le Conseil européen de Copenhague.

## **ANNEXE 9**

### **LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS**

#### ***Chef d'escadron Ivan Noailles***

Les manifestations discriminatoires définies par le rapport de la commission d'enquête du Parlement Européen en décembre 1985 sont :

- des attitudes discriminatoires dans les régions à forte immigration ;
- des sentiments xénophobes ;
- une attitude de méfiance, d'intolérance, d'hostilité agressive.

Elles s'exercent de manière structurée, lors de campagnes, ou informelle au quotidien (refus de fournir un bien ou un service, licenciement ou refus d'embauche, discrimination raciale).

La lutte contre les discriminations s'exerce par des dispositifs et des acteurs multiples, mais elle se heurte à des problèmes liés à une transformation des conditions de l'assimilation " à la française " ainsi qu'aux assauts parfois outranciers des tenants du multiculturalisme et de leurs opposants nationalistes.

#### **I - Les dispositifs**

Les leviers institutionnels de l'intégration sont la politique sociale, la politique d'éducation, l'emploi, la politique pénale, la politique de séjour des étrangers et d'acquisition de la nationalité, accompagnées par une action médiatique soutenue et orientée.

#### **11 - La politique sociale**

Elle concerne l'accueil, la couverture sociale et médicale, le logement, l'emploi.

La politique du logement a entraîné des mesures en faveur de l'habitat (SONACOTRA en 1957 ou la loi Vivien de 1970), des conditions d'accès au logement ( loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972, contre les offres de logement discriminatoires).

Les mesures en faveur de l'emploi ont favorisé l'égalité des droits attachés au travail (élimination de la ségrégation, rédaction des contrats de travail dans la langue

étrangère, élection des salariés au conseil des Prud'hommes, prise de fonction dans les syndicats, les délégués du personnel, les comités d'entreprise, obtention des cartes de travail, égalité de la couverture sociale).

Une certaine forme de " discrimination positive " apparaît, d'une manière plus souple et feutrée que " l'*affirmative action* " aux Etats-Unis. Elle vise à inciter à l'embauche et à la création d'entreprises des jeunes issus de l'immigration, en particulier dans les quartiers sensibles, par la création de zones franches, par les contrats locaux de sécurité (CLS) et les contrats de ville dans leur volet emploi d'agent locaux de médiation sociale (ALMS) mais aussi par le choix des volontaires du service national pour la gendarmerie et des adjoints de sécurité pour la police.

## **12 - La politique d'éducation**

Le principe est celui de l'égalité quelle que soit la nationalité de l'élève. Des classes d'accueil, de types et d'appellations diverses, sont prévues pour accueillir les jeunes étrangers ne maîtrisant pas le français.

Un enseignement dans la langue et sur la culture d'origine (ELCO) existe et concerne environ 12% des jeunes étrangers scolarisés, mais demeure controversé en raison de la qualification, de la représentativité et de la déontologie de certains des " enseignants " en ELCO.

La lutte contre l'illétrisme concerne les adultes.

La promotion d'initiatives culturelles, en particulier de concerts et d'œuvres théâtrales ou cinématographiques, est assurée par le FAS et les FRAC au profit de particuliers ou d'associations d'immigrés.

## **13 - La politique pénale**

Les principes d'action de la politique pénale résident en une certaine fermeté contre les auteurs de discriminations, par action ou par abstention, et par une certaine compréhension pour les étrangers en situation irrégulière, dès lors qu'ils peuvent arguer de leur bonne foi et de leur méconnaissance des textes. Ce deuxième volet a été traité depuis 20 ans avec des variations importantes en fonction de l'intérêt immédiat des gouvernants de l'heure.

La lutte contre la discrimination permet les poursuites en cas de diffamation, provocation ou injures, la sanction des actes discriminatoires, de sanctionner le refus de fournir un bien ou un service, le licenciement ou refus d'embauche. Les autorités administratives ont le pouvoir de dissoudre des groupements ou des associations et d'interdire certaines publications.

Ces actions trouvent leur fondement dans la loi du 29 juillet 1881 modifiée en 1990 (loi Gayssot-Rocard) relative aux publications à caractère discriminatoire, dans le code pénal de 1994 (articles 225-1 et suivants) et dans des circulaires d'application du Ministère de la Justice, la dernière datée du 16 juillet 1998.

Une politique de coopération européenne se met progressivement en place, en particulier par " l'Action Commune " du 15 juillet 1996 du Conseil de l'Union Européenne, sous la pression du calendrier imposé par les accords de Schengen et d'Amsterdam afin d'harmoniser les politiques des Etats de l'UE.

## **14 - La politique d'acquisition de la nationalité**

La France pratique désormais le droit du sol intégral, à savoir l'acquisition automatique de la nationalité française à l'âge de 18 ans pour un étranger né en France et justifiant d'une présence continue suffisante. Cette disposition unique en Europe s'ajoute aux multiples possibilités antérieurement offertes et maintenues. La régularisation des situations irrégulières s'effectue en outre épisodiquement lorsque la situation médiatique se détériore et que le climat politique le permet.

## **15 - L'action médiatique**

Cette action est l'indispensable complément moderne des politiques citées précédemment. Elle permet aux politiques, aux associations et aux intellectuels de faire passer des messages simples, généralement appuyés par des tons martiaux ou larmoyants qui touchent les sentiments plutôt que la raison.

### **II - Les acteurs**

Les acteurs de ces politiques sont l'Etat, d'une manière centralisée et déconcentrée, les collectivités territoriales, les associations, les intellectuels et les médias.

L'Etat intervient d'une manière centralisée par les plans ou mesures mis en œuvre par les ministères, d'une manière déconcentrée par les instructions aux préfets et aux parquets ainsi que par les plans départementaux de sécurité (PDS) et les contrats locaux de sécurité (CLS), qui contiennent des mesures indirectement liées aux immigrés, ou de la politique du mieux vivre en ville ( les zones d'éducation prioritaire, les actions banlieues 89).

Les collectivités territoriales sont impliquées au premier plan dans les CLS et les nouveaux contrats de ville, ainsi que par des politiques locales adaptées aux impératifs locaux (participation aux conseils municipaux, structures intermédiaires communautaires).

Les associations, antiracistes, caritatives, culturelles et confessionnelles se sont développées depuis 1981, en partie à cause de la réforme de la loi de 1901, permettant aux étrangers de créer des associations.

Les intellectuels français, qui occupent une place spécifique dans l'espace politique, et les médias mènent des actions de fond se traduisant par des travaux de synthèse sur les dynamiques de l'intégration et de l'exclusion, ou des actions ponctuelles souvent anarchiques et mal informées.

### **III - Les problèmes qui demeurent.**

De nombreux problèmes demeurent, l'assimilation " à la française " est en partie en panne et la transition d'une société relativement homogène à une société pluriculturelle demande des bornes intelligibles par chacun.

### **31 - L'assimilation en partie en panne.**

La société actuelle est fondée sur le relativisme et le matérialisme, ce qui génère une crise d'identité. Ce relativisme se traduit par la recherche de l'égalitarisme, dérive de l'égalité, qui détermine que chacun a les mêmes droits au développement personnel, culturel et matériel, quelles que soient ses capacités, sa volonté, ses travaux. La valorisation de l'individu libre de ces choix, qu'ils s'insèrent harmonieusement au sein de la société ou qu'ils accélèrent sa désagrégation (" l'anomie " de Durkheim et " la société des seuls " d'Alfred Sauvy).

Ce relativisme induit un rejet d'une approche objective de l'histoire de la France et de la notion traditionnelle de patrie. Le slogan en vogue est ancien " *ubi bene, ibi patria* " (où je suis bien ; là est ma patrie), sans lien charnel ou historique à la terre sur laquelle on vit et qui est le résultat du travail des générations passées.

L'histoire est présentée d'une manière déstructurée, sans lien chronologique entre les périodes et sans montrer la continuité et la progression de l'édification d'une Nation. La France doit rougir de son passé, royaliste, antisémite, colonial, vichyste, et de son présent. Cette dérive ne peut permettre l'apparition chez des étrangers d'un sentiment de fierté de vouloir appartenir à cette Nation, ce lien spirituel se délitant en un simple lien économique.

Comme l'indiquent Slimane Zeghidour (*Le voile et la bannière*, hachette, 1988) " comment le jeune beur pourrait-il chérir le pays, dont le cinéma, le théâtre, la littérature, la presse et les controverses instruisent à longueur d'année le procès ? " ou Michel Serres s'adressant aux journalistes (*Le Monde*, 21 01 1992) : " si vous pouviez, je ne dis pas tous les jours, ce serait trop demander, mais de temps en temps dire un peu de bien de la France ".

Un amalgame volontaire est fait entre racisme, xénophobie et hétérophobie. Le racisme est peut présent en France, au contraire de l'hétérophobie, très développée et de son corollaire appliqué aux étrangers, la xénophobie. L'hétérophobie est la peur du changement, de l'extérieur, de la nouveauté, caractéristiques du refus d'évolution et de la défense des différents corporatistes enracinés dans la société actuelle comme le montrent les échecs des tentatives de réforme tentés par des gouvernements successifs.

L'impact de la crise du chômage, comme par le passé (fin du XIX<sup>ème</sup> siècle : les Vêpres marseillaises, et 1932 : loi Salengro de préférence nationale pour l'emploi) exacerbe les tensions entre nationaux et étrangers.

Certains messages sont tabous, le seuil de tolérance, les quotas d'immigration, et se combinent à un discours politique hypocrite sur une immigration dite " 0 " depuis les années 80, alors que les citoyens constatent qu'elle se poursuit.

L'échec des moteurs traditionnels de l'assimilation, l'entreprise et la religion pour les adultes, l'école et l'armée pour les jeunes dits de " deuxième génération " se combine à leur remplacement partiel par l'action des associations.

La xénophobie montante chez certains français, dont une forte proportion d'immigrés récents, et le repli identitaire de certains étrangers contiennent en germe pour les décennies futures un risque de fracture entre une jeune génération métissée et des retraités repliés sur le souvenir d'une société homogène passée.

### **32 - Quelles limites au multiculturalisme.**

Ces limites doivent être fixées pour marquer la différence entre les faits et les idéologies.

Le pluriculturalisme culturel est effectif dans la société française, particulièrement dans les villes, avec un brassage jusqu'au niveau des familles, tant par l'origine des personnes que par leurs références.

Toutefois une idéologie tant à faire dériver ces faits en un objectif incontournable selon deux logiques : une approche économique, le multiculturalisme est source d'échanges de richesse et de dynamisme, une approche politico-morale, le multiculturalisme est l'aboutissement de l'égalité et de la fraternité, de surcroît la valorisation des minorités est un devoir moral en réaction aux " crimes des occidentaux ", l'esclavage, la colonisation, l'évangélisation forcée, la négation des cultures indigènes.

La dérive flagrante des " 3 sans " est sémantique. Les étrangers en situation irrégulière, pour des motifs très divers allant de la complexité administrative relative aux titres de séjour, à l'entrée clandestine sur le territoire, sont devenus des " sans-papiers ", rejoignant ainsi dans l'imaginaire collectif deux catégories d'exclus, les sans-emploi et les sans-domicile, qui eux sont en situation régulière. La république sociale se devant de pallier ces manques, en découle logiquement l'exigence du travail, du logement et des papiers pour tous, ce qui représente la négation du droit de l'Etat français de déterminer de manière souveraine qui elle autorise à séjourner sur son territoire.

Ces droits toujours mis en exergue transforment ainsi des " déviants " souvent involontaires, en situation irrégulière par méconnaissance des textes, en déviants volontaires, qui revendiquent et qui exigent, voire en déviants confirmés, par l'amplification des médias qui donnent une légitimité artificielle au mouvements.

Ces dérives entraînent un " retour du bâton ", en fournissant des arguments aux extrémistes anti-immigration et en montrant au public des revendications des immigrés jugées outrancières par la majorité des citoyens.

Ce retour est sensible dans le cas du " droit à la différence " revendiqué par SOS-Racisme au milieu des années 80. Cette notion a connue trois époques contradictoires :

- l'égalité par le refus des différences culturelles, lors des luttes anticoloniales des années 60 à 80 sous idéologie socialo-marxiste,
- l'égalité par le " droit à la différence " des années 80 au années 90,
- le retour au refus de la valorisation des différences, dès lors que les partis nationalistes ont récupéré cette notion à leur profit pour exiger le respect de leur différence culturelle, tradition contre immigration et mondialisme, comme cela a été démontré par messieurs Memmi et P.A. Taguieff.

Les difficultés de l'intégration sont une réaction face aux immigrants. Cette réaction dépend de l'histoire, de la situation économique, de nouveaux accords (par exemple des accords de Schengen), de la conception de la citoyenneté et des intérêts politiques.

Les principaux obstacles de la politique d'intégration sont en effet l'absence de maîtrise des flux migratoires, la concentration d'immigrés dans certaines régions et villes, et la cohabitation avec des cultures. Les différences sur l'existence éventuelle d'une pluralité religieuse sont ainsi un des principaux points d'achoppement.

## **ANNEXE 10**

### **Conflit de cultures et de lois**

#### ***Chef d'escadron Ivan Noailles.***

Les conflits de culture et de lois vont être étudiés à travers les problèmes entre le concept de laïcité et la deuxième religion en France en nombre de pratiquants, l'Islam.

#### **I - La République Française**

##### **11 - Le citoyen universel.**

La République ne reconnaît par sa Constitution que le citoyen, sans distinction de sexe, de race, d'origine, de religion et l'étranger, tout en leur accordant certains droits communs, à l'exclusion notable du droit de vote, d'éligibilité et d'accès à la fonction publique pour les non-ressortissants de la CEE, et en les obligeant au respect des mêmes devoirs fondamentaux.

Ces principes sont affirmés par la devise de la Nation, " Liberté, Egalité, Fraternité ".

Toutefois, si les règles de droit pénal et administratif s'appliquent sans distinction aux administrés français et étrangers, les règles de droit civil diffèrent. Le statut

personnel est reconnu par la loi française pour les étrangers, qui peuvent se référer pour leurs relations intrafamiliales et intracommunautaires aux règles de droit civil en vigueur dans leur pays d'origine. Il s'agit en fait d'un privilège d'extraterritorialité, qui n'est limité que par le principe de trouble ou de risque de trouble à l'ordre public, apprécié par les juges administratifs.

## **12 - Le principe de laïcité, spécificité française.**

La laïcité est le fondement du modèle républicain français (contenu dans l'article premier de la Constitution de 1958), qui s'est incarné dans la fin du régime concordataire en 1905.

La laïcité se définit comme la neutralité de l'Etat par rapport aux religions, et réciproquement. La laïcité garantit la liberté des citoyens et la liberté de leur culte ou confession religieuse. Elle repose sur les deux piliers de la liberté de conscience et de l'égalité de tous devant la loi.

La République "*assure la liberté de conscience [...] garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées dans l'intérêt de l'ordre public*" (loi du 9 déc. 1905).

Un compromis a été péniblement trouvé entre les églises et l'Etat : pas de financement de l'Etat ni des collectivités territoriales pour les associations culturelles, aucune ingérence de l'Etat dans le fonctionnement et la gestion des églises et des écoles confessionnelles, sauf trouble patent à l'ordre public.

Un ensemble de lois et de décisions jurisprudentielles existe :

- la loi FERRY (relative à l'obligation scolaire) du 28 mars 1882,
- la loi FERRY (relative à la gratuité scolaire) du 30 oct. 1886,
- la loi de 1901 relative aux associations à but non lucratif (modifiée en 1982),
- la loi du 9 déc. 1905 relative aux associations culturelles.

Le Vatican met en avant la liberté de la pratique religieuse comme la principale valeur des droits de l'homme.

L'absence de contrainte et le choix personnel de sa religion, ont été transformés en droits (sous la stimulation du Vatican), et sont devenus une exigence juridique dans un Etat de droit.

Les jeunes générations n'ont pas facilement accès aux trois fondements de la religion qui sont un texte, une pratique et la personnalité de son fondateur.

La fin du communisme a replacé la religion au centre de la nation. L'Europe voudra certainement inscrire cela dans ses principes constitutionnels, avec inscription dans le droit, surveillance des comportements sociétaux et liberté de changement de religion (la réciprocité est demandée entre les religions).

## **II - L'Islam**

L'Islam est une religion du livre, comme le judaïsme, le christianisme et le culte zoroastrien. Il s'appuie sur le Coran, la Bible et les Évangiles. Il reconnaît les autres religions du livre, avec des sensibilités diverses.

Il se veut une religion de science, de connaissance, de pardon, de justice et de paix. Il se définit comme la religion du " juste milieu ". Il s'élève par principe contre toutes les formes de ségrégation et de discrimination, même si ces principes sont souvent battus en brèche.

## 21 - Le dogme.

L'Islam est fondé sur le Coran, complété de la tradition (*Sunna*,) ensemble de *Hadith* qui se matérialisent en principes jurisprudentiels. Il préconise pour tout bon musulman le respect des cinq piliers de l'Islam, la profession de foi, les prières quotidiennes et du vendredi, l'aumône légale, le jeun du mois lunaire du Ramadan, le pèlerinage à la Mecque et sur les autres lieux saints.

L'Islam préconise le volontarisme. Il n'y a pas le culte de la souffrance : le musulman a le devoir d'être heureux. Du IX<sup>ème</sup> au XIII<sup>ème</sup> siècles, la civilisation a été incarnée par les royaumes musulmans et Byzance. La " Renaissance " en Europe a partiellement bénéficié de la présence des musulmans en Espagne, et des contacts entre les lettrés des deux sphères d'influence, musulmane et chrétienne.

Mais la décadence progressive, initialisée au XIII<sup>ème</sup> par la fin de la réflexion théologique signifiée par Ibn Tamiyya et finalisée par la colonisation et les protectorats du début du siècle, puis le sous-développement consécutif à la décolonisation, expliquent la situation dans laquelle sont plongés les musulmans. Ils semblent accablés par le poids de leur défaite historique et l'ampleur du défi à relever dans tous les domaines. Toutefois le renouveau de l'Islam a démarré au XIX<sup>ème</sup> siècle par la *Nahda*, amplifiée aujourd'hui par la *Da'wa*, l'appel au prêche et au prosélytisme sans relâche.

Le Coran demande que les musulmans protègent les " gens du livre ". Un musulman peut essayer de convaincre " par une démarche de persuasion [...] par une belle exhortation ". Dans le monde arabe, qui ne doit pas être confondu avec le monde musulman plus étendu, il y a (encore) des chrétiens (la moitié de la population libanaise, des Égyptiens, des Iraniens, des Irakiens, des Syriens). Des problèmes subsistent, tels les agressions régulières de Coptes égyptiens par des Islamistes.

Dans le monde musulman, la préoccupation n'est pas l'individu mais la préservation du groupe. Pour les musulmans, l'individu valorisé peut mener à un individualisme forcené qui peut se retourner contre le groupe. Des réticences face à la démocratie (pluralisme, libertés de la presse et d'expression) s'expriment dans certains pays musulmans. Les droits de l'homme en terre musulmane ont été adaptés pour tenir compte de la moins forte prépondérance de l'individu au bénéfice du groupe.

Le devoir du *Djihad*, très mal traduit par " guerre sainte " terme inexistant dans le Coran mais plutôt par " lutte pour l'amélioration " se décline en *Djihad* majeur, qui est un combat spirituel intérieur, en *Djihad* mineur, qui est le combat contre les infidèles pour la progression de l'Islam. À ce dernier titre, le monde est divisé en *Dar El Islam*,

terre où l'islam est majoritaire et où la *Charia* est appliquée au moins partiellement, le *Dar Al Adah* (terre de contrat) ou *Dar El Suhl* (terre de conciliation) où l'islam est minoritaire mais reconnu, enfin le *Dar El Harb*, terre de la guerre et espace à conquérir. L'Europe est classée dans la deuxième zone par les modérés, dans la troisième par les intégristes.

## **22 - Les problèmes de l'islam.**

Ils tiennent à ses divisions internes, ainsi qu'aux fondamentalismes et aux intégrismes.

### ***Diversité et divisions***

Elles sont tant dogmatiques entre les Sunnites et les multiples tendances des Chiites, que politiques et culturelles entre les zones arabophones, persophones, turcophones et asiatiques.

### ***Rapport à la modernité***

L'islam offre parfois la vision de manifestation de peur face au changement, face à la modernité

Toute opération de changement se heurte à la résistance des hommes qui ont un profond besoin de sécurité et de stabilité, ce qu'offre la tradition (où l'on puise les éléments de l'identité). La modernité est un changement profond, et elle pose problème car ne touche pas la majorité de la population. Le volet culturel, face à cette modernité, est primordial. C'est en enjeu d'identité. Les composantes militaires, économiques, sociales cachent souvent la composante culturelle. Or le modèle culturel américain est actuellement dominant, et représente pour beaucoup la caricature de la modernité, facile à dénigrer en raison de ses excès.

L'islamisme est alors une sorte de bouclier culturel qui permet de résister aux rapports de forces culturels. Mais le travers fâcheux et dramatique peut alors être le mythe de l'identité pure, le modèle de l'islam originel, de Médine (premier modèle d'organisation sociale après l'exode de la Mecque). Le mythe de l'identité pure est le plus dangereux.

### ***Fondamentalismes et Intégrismes***

Les fondamentalismes sont observés dans des sociétés en crise, en proie à des évolutions trop rapides, des déplacements de populations, des hétérogénéités culturelles, sociales, et politiques. La religion est souvent un habillage pour exprimer son malaise. Ils sont caractérisés par un attachement scrupuleux, en toutes circonstances, à la tradition religieuse (plus aux pratiques qu'aux croyances). Le rituel écrit est durci, et utilise la coutume. Les règles morales font pression sur le pouvoir politique pour qu'il suive ce fondamentalisme. Il s'agit d'une obéissance à la lettre plutôt que sur l'interprétation. Toute interrogation est suspecte, en matière de religion comme de morale pratique.

Le fondamentalisme est un choix, celui d'une tradition seule valable, avec mépris et éventuellement volonté de détruire les autres traditions. Le fondamentalisme se croit investi de cette mission. Le rapport à Dieu permet de bloquer cette fidélité à une et une seule tradition.

L'islamisme et l'intégrisme, désignent aujourd'hui les mouvements extrémistes qui se présentent au nom de la religion musulmane. Dans l'islamisme, il y a islam et dans l'intégrisme, il y a intègre.

Les mots ne sont pas neutres et légitiment ces mouvements extrémistes. Conscient ou inconscient, ce phénomène de légitimation peut discréditer l'Islam. Ce phénomène intégriste n'est pas propre à une région. Il affecte à des degrés divers l'ensemble du monde musulman. Il ne caractérise pas essentiellement l'Islam chiite (10% des 1 milliards de musulmans), malgré l'Iran.

L'islamisme est l'expression politique du désespoir. Frustration, ressentiment politique comme les autres malaises trouvent un exutoire dans la religion. La propagande manipule les masses selon deux mythes, celui du paradis perdu et celui des lendemains qui chantent. La situation internationale alimente ce désespoir. L'échec du mouvement national arabe a été marqué par la guerre des 6 jours et la fin du nationalisme arabe dans sa forme moderne, la fin du " Nassérisme " et du " panarabisme ". L'islamisme s'est alors présenté comme alternative aux aspirations nationales et à la dignité. La voie islamiste de la violence est l'ultime avatar de l'alternative choisie. La Tchétchénie, la Bosnie, le Kosovo, l'Irak, sont utilisés par les islamistes comme thème de propagande : ces confrontations illustrent le complot judéo-chrétien contre le monde musulman. La tonalité anti-occidentale est forte. L'Occident a donc subi et subira le terrorisme islamique.

L'islamisme est porteur d'un projet politique totalitaire qui apparaît dans les discours et dans les actes. Dans les discours des leaders pakistanais, égyptiens, algériens, la démocratie et les droits de l'homme sont occidentaux et sont le moyen utilisé pour aliéner le monde musulman, continuer de le dominer et de l'exploiter. En outre, les stratégies de développement économique, collectivistes ou libérales, ont abouti à des échecs. Les raisons sont internes et internationales. Qu'elles aient été d'inspiration collectiviste ou libérale, toutes les récentes stratégies de développement du monde musulman ont abouti à l'échec. Les pays musulmans ne se sont pas développés. La défaillance de l'Etat est de plus en plus flagrante dans ses missions primordiales. Ce vide de l'Etat est comblé par les islamistes qui mettent en place un maillage toujours plus serré, et offre la voie radicale et extrémiste à un peuple en détresse donc aisément manipulable.

La prise de pouvoir par les islamistes serait grave de l'autre côté de cette mer étroite qu'est la Méditerranée. Chaque fois que des problèmes ont surgi en Méditerranée, l'Europe en a été affectée. L'Europe ne peut se permettre une déstabilisation au sud de la Méditerranée.

### **III - L'Islam en France**

Les français connaissent l'Islam à travers certains comportements extrémistes ( terrorisme, Algérie, guerre des croisades, affaire du foulard...). L'opinion publique

peut donc avoir une vision déformée de l'islam. Il y a d'autre part amalgame entre les réactions face à la pauvreté ou à certains régimes politiques et l'islam. L'islam a introduit une dimension nouvelle dans l'Etat français peuplé très majoritairement de chrétiens. Les musulmans demandent l'égalité avec les autres citoyens, ils sont prêts en grande majorité à se soumettre à l'Etat. Ils veulent être reconnus officiellement comme les autres " communautés ", et avoir des représentants auprès de l'Etat.

### **31 - Des associations diverses et concurrentes.**

L'islam transplanté souffre du manque d'instance de réflexion et de représentation. Il y a en effet un problème d'interlocuteur chez les sunnites (la multiplication des associations entraîne des divisions, le recteur de la mosquée de Paris n'est pas reconnu par nombre de musulmans).

Il y a aussi un problème de formation et de décalage avec l'islam français (4% des imams en France sont de nationalité française, il y a donc dépendance extérieure). Au plan local, il y a luttes de pouvoir entre associations rivales. Des désaccords internes entre communautés d'origine (Algériens, marocains, Tunisiens, turcs, Sri-lankais) empêchent la nomination de représentants. L'islam en France est le reflet de l'islam dans le monde actuel, il n'est pas surprenant qu'aucune organisation ait pu fédérer les tendances pour aboutir à une représentation nationale unique.

Le Conseil de Réflexion sur l'islam en France (CORIF), proche de la Mosquée de Paris (dirigée par la " famille " Boubakeur) se heurte à la l'Union des Organisations Islamistes en France (UIOF) et à l'Université du Château Bouteloin à Saint-Léger du Fougeret, financés par l'Arabie Saoudite.

La Charte des musulmans de France, établie en 1995 par des modérés sous l'égide de Dalil Boubakeur, est battue en brèche par les allégeances étrangères (désignation des imams, les financements d'associations et de lieux de culte...).

### **32 - La conquête d'une légitimité.**

En pays démocratique, il importe de gagner la légitimité. En politique, la légitimité passe par la représentativité électorale. Il faut donc aux musulmans une représentation populaire et si possible une majorité électorale. C'est ce que l'on peut appeler la quête de la légitimité démocratique. Le travail est avancé en France, en particulier dans la région parisienne, le Nord et la Seine-Maritime. L'objectif est de s'implanter dans les conseils municipaux. Les musulmans français demanderont bientôt l'inclusion de droits spécifiques de l'islam dans le code civil et le code pénal au nom de ses principes.

La FASTI (Fédération des Associations de Soutien aux Travailleurs Immigrés) est devenue une sorte de tribune de revendication et de conseil juridique pour permettre aux immigrés, puis rapidement en fait aux musulmans, de tirer le meilleur profit des possibilités offertes par les lois et règlements français. Grâce à cette assistance juridique gratuite, les devoirs des immigrés sont rapidement oubliés et les droits prennent des proportions démesurées. L'ambition est la création de " lieux musulmans ".

Les difficultés économiques sont maintenant le ferment de l'islamisme. Les succès initiaux de l'islamisme se remportent dans les zones urbaines défavorisées. Là se regroupent les déçus d'une industrialisation à laquelle ils n'ont pu prendre part. Ils peuvent comparer leur sort réel à celui dont ils ont rêvé. La reconquête des musulmans en cours d'intégration a été favorisée par l'isolation des immigrés et des "exclus" dans les ghettos que constituent certaines banlieues des grandes villes. Le désœuvrement, la pauvreté et le besoin de retrouver une forme de fierté conduisent les abandonnés de notre monde à se nourrir des discours populistes, et valorisants pour eux-mêmes, que leurs tiennent les islamistes.

Relayés par des réseaux financiers fluides et diffus, les islamistes peuvent même avoir des actions de soutien pécuniaire au profit de cas sociaux avérés, rarement sans contrepartie. Ainsi des " subventions au foulard " sont versées dans diverses régions. En revanche, la réputation d'aide sociale et financière des musulmans permet de faire accepter l'action islamiste par ses cibles; d'autant plus qu'avec la maturation du système les islamistes utilisent des méthodes nettement plus progressives que celles utilisées en France à la fin des années 80.

Les irrégularités de gestion et la corruption dans la vie publique sont aussi des faiblesses. Elles font naître chez le citoyen une désaffection envers la vie publique et ouvrent la voie au populisme, et à l'islamisme.

### **33 - Le particularisme algérien.**

Les communautés sont relativement déséquilibrées, les immigrés issus du Maghreb et particulièrement de l'Algérie étant les plus importants, en nombre et en influence culturelle. Les musulmans d'Afrique subsaharienne augmentant régulièrement, de même que la communauté turque, très fermée et conquérante, qui se concentre dans le Nord et l'Est, ainsi que dans les régions d'exploitations forestières.

Mais les ressortissants algériens ou les français d'origine algérienne, tout en étant parfois les mieux intégrés, en particulier certains Kabyles, subissent plusieurs handicaps :

- le choc toujours actuel de la guerre d'Algérie et des blessures mutuelles,
- le dénigrement subi par la communauté Harki depuis son arrivée en métropole,
- le ressentiment des rapatriés d'Algérie (" pieds-noirs "), transmis aux générations nées en métropole,
- les querelles entre Kabyles et Arabes,
- les querelles entre descendants de Harkis et de partisans du FLN,
- les conséquences humaines et psychologiques des affrontements entre le FIS, les GIA et les forces armées algériennes, en particulier en raison du rôle ambigu de la Direction du renseignement et de la sécurité (DRS). L'assassinat des moines de Tibérihine était un geste politique, lié à la présence nationale française et en réponse à la victoire du GIGN sur le commando terroriste de décembre 1994. Les islamistes estiment que l'Algérie sera indépendante quand toute trace de l'influence culturelle française aura disparu.

Les réconciliations franco-britannique et franco-allemande inciteraient à l'optimisme sur le moyen terme, si n'existaient deux différences fondamentales :

- les frictions au quotidien du fait de l'immigration et des problèmes d'insécurité,
- la différence d'échelle dans la volonté d'enterrer le ressentiment, l'attitude des gouvernements algérien envenimant régulièrement les relations,
- la différence de civilisation et d'influence religieuse qui fige en dernier lieu le conflit sur des positions irrationnelles.

### **34 - Cybermusulmans et paraboles.**

Des associations utilisent l'Internet pour diffuser la connaissance de l'Islam (Hypercoran en arabe et français) mais aussi pour faire preuve d'un prosélytisme agressif (site Algorithmes à Paris). Elles relaient également des messages en provenance de l'étranger, complétant ainsi l'action des paraboles de réception, très nombreuses dans les banlieues, et la diffusion de prêches sur cassettes vidéos.

Des demandes ont été adressées au CSA pour créer une chaîne arabophone sur le réseau du câble, mais sans succès pour l'instant. Toutefois, le gouvernement laisse s'exprimer en arabe ou en persan les opinions les plus diverses sur des stations de radio émettant sur le territoire national.

Comme au nom de la liberté, il n'y a plus de réelle protection de la langue nationale, Radio France a ouvert ses ondes à Radio Orient qui diffuse des émissions en arabe qui ne sont compréhensibles que pour les arabisants. Des émissions sont nettement subversives à certains moments. La diffusion de la prière sur les ondes donne de surcroît des armes aux islamistes auprès des musulmans.

### **IV - L'Islam et la Laïcité.**

La reconnaissance de la différence existe, mais reste essentiellement privée. Les lois de 1901 puis de 1905 régissent les associations et les congrégations, mais ces particularismes religieux et de droit privé sont les seuls pris en compte, à l'exclusion de toute considération culturelle. La loi de 1901 sur les associations a permis la création de la " Fraternité Algérienne en France " .

### **41 - Le citoyen musulman, le statut personnel.**

Le dialogue laïc catholique est bouleversé par l'irruption musulmane en France. Sans parler des extrémistes de tous bords, une relecture de l'histoire est nécessaire. " La laïcité c'est la neutralité de l'Etat " (Ernest Renan), pas une laïcité militante, autre forme d'extrémisme. Pour la laïcité, l'appartenance à la communauté nationale dépasse l'appartenance religieuse. Mais il n'y a pas de laïcité dans l'islam. L'islam est mêlé aux mondes politiques, juridiques, culturels... Le monde politique français ne peut pas complètement s'abstraire de la sphère religieuse. La notion de neutralité a donc volé en éclat; elle n'a pas tenu dans la durée.

Cependant, les musulmans français vivent bien leur religion. En France (4,5 millions de musulmans, 2<sup>ème</sup> religion du pays), les musulmans se sentent libres de pratiquer leur religion mais il est toujours très difficile d'édifier une véritable mosquée (uniquement 6 pour 3000 lieux de culte).

L'Islam peut s'affronter à la laïcité. La revendication d'un statut personnel étendu à l'application de la *Charia* au plan pénal est récurrente. Toutefois, deux aspects caractéristiques de l'Islam représentent un frein :

- comme les christianismes, et au contraire du judaïsme, l'Islam est prosélyte,
- à la différence de l'enseignement fondamental chrétien, il n'y a pas de séparation entre la mosquée et l'Etat, même si les modérés sont prêts à l'accepter.

La loi n'est pas toujours appliquée au niveau des collectivités locales en ce qui concerne les droits et devoirs des musulmans.

## **42 - La laïcisation progressive et les mariages mixtes.**

La religion musulmane en France présente certaines caractéristiques :

- une grande diversité est constatée dans la pratique religieuse, mais le Ramadan et les fêtes sont des pratiques largement suivies ;
- elle est pour certains un moyen d'affirmation identitaire ;
- seulement 10% de la population musulmane déclare prier le vendredi ;
- 3000 lieux de culte ont été créés en 30 ans (salles diverses, foyers, locaux d'usines, appartements ).

Il existe des signes encourageants d'ouverture, mais encore beaucoup de méfiance de part et d'autre.

Les mariages mixtes permettent à nombre de jeunes filles issues d'une famille musulmane de mieux s'intégrer à la société française et de s'émanciper, en évitant de subir les contraintes imposées par les tenants d'un Islam rigoureusement orthodoxe.

L'abattage rituel et le sacrifice de *l'Aid El Kebir* ne bénéficient pas d'un dispositif permanent d'abattage mais seulement de solutions de fortune souvent irrégulières et malsaines (un décret exige un organisme agréé, mais sans désignation d'une instance reconnue).

Cet état provoque chez les chrétiens ou les athées des réactions de réticence ou d'exclusion. De surcroît, il y a de la part de certaines populations musulmanes des pratiques contraires aux règles fondamentales de la société française. Ainsi l'excision est parfois pratiquée chez certaines ethnies africaines (tout en n'étant pas une pratique réclamée du Coran). Il peut y avoir mariage forcé des filles, enfermement des femmes au foyer, répudiation des épouses (convention franco-marocaine du 10/04/81) et aussi un repli sur soi et le développement d'un communautarisme local avec un autoritarisme des chefs de quartier et des dérives mafieuses (logement, papiers, travail, ...).

### **43 - La "croissanade" contre un Etat laïc.**

Au premier chef, l'Europe est une base pour préparer et entretenir la lutte dans les pays musulmans. Le Royaume-Uni est une plaque tournante politique et financière (Tabligh). Les Pays-Bas et la Belgique (Gand, Anvers, Bruxelles) sont des bases de transit, essentiellement pour les armes et la drogue, et de logistique. Bruxelles est la " capitale " de l'Islam européen, les démarches auprès des instances de l'UE permettant d'obtenir des aides pécuniaires pour les associations et les pays d'origine. L'Italie et l'Espagne, proches du Maghreb et de l'Albanie, sont des pays d'entrée et de transit.

En ce qui concerne la France, république laïque, les islamistes lancent deux types d'action. Le premier type est une action de reconquête des fidèles qui tentent de s'intégrer dans le monde non musulman où ils vivent. Cette action s'accompagne de conversions de nationaux d'origine européenne à l'Islam (terroristes de Roubaix). Les propagandistes de l'islamisme passent par le biais de l'Islam. Ils sollicitent la coopération des bonnes âmes non musulmanes et se présentent sous un jour favorable. Les islamistes, appuyés sur ces " nouveaux idiots utiles ", se servent de la presse pour revendiquer les droits des immigrés au nom du droit à la différence.

La révolution iranienne et les affrontements en Algérie ont eu un impact sur les masses musulmanes. Cet impact a induit une peur des religieux, ou une réaction de soutien envers eux suivant les individus. Les islamistes se sont servis du libéralisme des démocraties pour s'implanter et attiser les insatisfactions existantes en période de crise économique. Les communautés musulmanes sont toutes touchées, à des degrés divers, par la propagande obscurantiste. Certains attendent de voir qui des terroristes (effectifs ou potentiels) ou du gouvernement aura le dernier mot et pour se ranger du côté du plus fort. D'autant plus qu'une victoire d'un gouvernement libéral contre les islamistes n'obérerait en rien la liberté de culte ultérieure des musulmans modérés, et ceux-ci le savent bien.

La méconnaissance de ce qu'est réellement l'Islam fait que peu de gens sont armés, même parmi les musulmans, pour lutter contre les islamistes en s'appuyant sur les réalités de l'Islam. Les atouts des islamistes sont donc le manque de méfiance de l'Etat et de la population. Il s'y rajoute une méconnaissance du sujet de débat que constitue la religion musulmane, et ceci tant de la part des responsables de l'Etat que de la part des musulmans modestes. Une dernière source de faiblesse est que les reproches adressés au régime laïc incriminé ne sont pas sans fondement.

Une adaptation est nécessaire. Les libertés publiques doivent pouvoir s'appliquer à l'Islam en faisant respecter le cadre juridique et en réduisant la dépendance vis-à-vis de l'extérieur, en trouvant des interlocuteurs aux pouvoirs publics aptes à déterminer quelle doit être la nature des financements à mettre en œuvre. Une instance culturelle de niveau national, impliquée également dans le développement culturel afin de faire connaître les cultures arabe, dans sa diversité, kabyle, perse et turque, pourrait interpréter la tradition dans le contexte français, en exploitant la Charte déjà établie. L'intégration des musulmans est possible au sein d'un Etat non-laïc et multi-confessionnel, qui existe dans les faits mais pas dans la loi, les credos et les discours politiques.

### LES POLITIQUES DE SECURITE

#### *Chef d'escadron Noailles.*

Les politiques de sécurité s'articulent en un volet national et un volet de coopération, essentiellement européenne, en réponse à des menaces multiples, liées à l'immigration de manière non exclusive.

#### **I - Les menaces à la sécurité intérieure.**

Ces menaces sont diverses et résultent de l'immigration par la participation des jeunes mineurs ou adultes, immigrés ou issus de l'immigration, qui n'en ont pas l'exclusivité.

#### **11 - les violences urbaines.**

Elles se manifestent par des comportements asociaux, une volonté de transgression et de jeu avec les forces de l'ordre, des troubles à l'ordre public, pouvant aller jusqu'à une sanctuarisation de quartiers.

#### **12 - la délinquance d'appropriation.**

Elle comprend les vols, le recel et la revente qui font vivre l'économie de certains quartiers, les agressions physiques, le *deal* de drogue, la part de mineurs, peu nombreux mais multirécidivants, étant en progression.

#### **13 - l'immigration illégale.**

L'emploi des clandestins et le travail clandestin, la constitution de " ghettos ", les manipulations et troubles à l'ordre public, les mariages blancs, et les comportements criminogènes induits par l'inadaptation ou la précarité sont la manifestation directe de l'immigration illégale.

#### **14 - les grands trafics.**

Les immigrés sont également impliqués ou organisent les trafics de drogue, de contrefaçons, d'êtres humains, et d'armes. En raison de leur mobilité, de la facilitation des accès, des contacts conservés dans les pays d'origine, leur importance est grande dans ces secteurs.

## **15 - les terrorismes.**

Le terrorisme international, et le terrorisme religieux subversif se manifestent en France ou contre les intérêts français à l'étranger, d'une manière facilitée par les réseaux et les sanctuaires établis sur le territoire par certains étrangers ou français d'origine étrangère. Le terrorisme dit de " minorités ", n'existe pas pour l'instant mais pourrait apparaître dans le futur, en fonction de l'évolution des populations en France.

## **II - Les politiques de sécurité.**

Elles s'articulent sur les actions de renseignement, de police immergée, de police judiciaire, voire d'action militaire (GIGN, VIGIPIRATE).

## **21 - des règles spécifiques.**

Des règles spécifiques s'appliquent dans le domaine du terrorisme et du trafic de drogue. Elles concernent le code pénal, le code de procédure pénale, et font intervenir des enquêtes centralisées.

## **22 - les réponses nationales.**

Les réponses nationales s'effectuent de manière coordonnée au niveau du :

- 1er ministre, par le Conseil de la sécurité intérieure, le Conseil national de sécurité, la lutte contre l'immigration illégale et l'emploi des clandestins,
- ministre de l'intérieur, par le CILAT, la PAF et autres services non spécialisés,
- ministre de la défense, par la gendarmerie et les armées dans le cadre de plans particuliers.

## **23 - la coopération européenne.**

La coopération s'effectue de trois manières, plus ou moins formalisées.

### ***- la concertation politique :***

Elle est matérialisée par le Traité de l'Union Européenne (III<sup>ème</sup> pilier), les Accords de Schengen, et au sein du G7 / P8, par les Accords de Lomé et l'aide aux pays d'émigration pour fixer leur main d'œuvre, enfin au sein du Club de Vienne.

La convention de Schengen prévoit, pour les pays membres, une politique d'harmonisation des contrôles, matérialisée par :

- un renforcement des contrôles aux frontières extérieures des l'Union Européenne ;
- une meilleure organisation de la coopération entre les systèmes judiciaires, les polices et les services administratifs européens (encore embryonnaire) ;
- une harmonisation progressive des politiques d'accès et de circulation des étrangers, et notamment de celle relative aux visas ainsi dans l'application du droit d'asile.

### **- la concertation policière :**

Elle ajoute aux instances européennes citées ci-dessus Europol, les centres de coopération policière et douanière (CCPD), le groupe de lutte contre le terrorisme international, l'échange d'officiers de liaison, la représentation à Quantico, la participation au Club de Berne.

### **- les échanges d'informations :**

Ils complètent les dispositifs précédents et se basent sur l'OIPC, le CSIS Schengen et le SIRENE, et également l'OTAN (utilisation des matériels et des bases).

### **III - Les problèmes non résolus.**

En dépit du volontarisme affiché, de nombreux problèmes demeurent non résolus.

La lutte contre l'immigration illégale ne peut répondre à l'attraction irrésistible des pays européens " riches ", socialement et médicalement développés, dont l'image est partout retransmise par le biais de vidéogrammes, de paraboles de réception TV, ou par la publicité faite par les migrants rentrés au pays.

Ce facteur est amplifié par la porosité des espaces, par la contraction des distances avec la multiplication des flux de transport, en nombre et en rapidité, la multiplication des " points d'entrée ", routiers et maritimes, l'ouverture des frontières intérieures de l'Espace Schengen, et bientôt de celles de l'UE dans son ensemble.

A cela s'ajoute la pression de lobbies. Les exploitants agricoles, les entreprises de BTP, de confection et de services de proximité (livreurs, intérimaires, personnel de maison...) exploitent la flexibilité de l'emploi de clandestins, non soumis au droit du travail. Ces pressions visent également à limiter les aides aux pays possédant des secteurs de production concurrentiels (agriculture, textile), ce qui augmente d'autant l'émigration.

Ces politiques se heurtent aussi à des réseaux organisés à partir des pays de départ et dans les pays d'accueil pour faire pénétrer les clandestins, tout en les utilisant parfois comme " fourmis " pour transporter de la drogue ou des contrefaçons.

Les déstabilisateurs professionnels utilisent les immigrés légaux ou illégaux comme un outil de pression sociale, ce nouveau prolétariat renouvelant les " troupes " décimées par l'élévation du niveau de vie et la fin des illusions communistes.

De surcroît, la difficulté du contrôle des illégaux est flagrante dès lors que l'on étudie en détail la législation relative aux contrôles et vérifications d'identité, les législations de 1945 relatives aux étrangers et aux mineurs. La difficulté de l'identification est liée à l'absence de données fiables relatives aux noms patronymiques, à la date de naissance de certains étrangers, alors que les fichiers informatiques n'acceptent qu'un nombre de données limité, et aux délais de rétention très limités pour effectuer les démarches de vérification. Enfin, s'ajoute la difficulté de l'expulsion, retardée par des procédures contraignantes, lourdes et régulièrement battue en brèche par les associations et les intellectuels, ainsi que par la réticence de certains pays d'origine.

