

COLLOQUE DU CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE

**LES POLITIQUES D'IMMIGRATION ET
D'INTEGRATION EN FRANCE
ET EN GRANDE BRETAGNE**

LONDRES, 9 ET 10 OCTOBRE 2003

Introduction

Depuis quelque temps, les questions d'immigration et d'intégration attirent l'attention des médias et suscitent des débats politiques houleux des deux côtés de la Manche. Cet intérêt est exacerbé par les problèmes de sécurité consécutifs aux attaques terroristes du 11 septembre 2001. Pour éclaircir ces points et favoriser le dialogue sur ces aspects sensibles ainsi que sur les choix politiques, le Conseil franco-britannique a convié des spécialistes des deux pays à un séminaire de deux jours à Londres.

Michael Head, co-président du colloque, l'explique clairement dans son introduction, les pressions migratoires s'accroissent en Europe. Au Royaume-Uni, la question des demandeurs d'asile et des réfugiés donne lieu à un débat sur la place des minorités, et plus généralement sur les comportements racistes. La France, indique Jean Gaeremynck, l'autre co-président du colloque, a, elle aussi, une longue histoire d'immigration, mais ne regarde les choses en face que depuis peu. Des deux côtés de la Manche, le débat public évolue. Les discussions ne portent plus sur la recherche d'une « immigration zéro » : l'immigration est aujourd'hui un fait acquis. Il s'agit plutôt de savoir comment « gérer » les flux et intégrer ceux qui sont déjà dans le pays.

Comme le souligne d'emblée M. Gaeremynck, les définitions sont litigieuses. Dans l'esprit du grand public, « demande d'asile » et « immigration » sont deux notions liées, même si la motivation et la protection des personnes diffèrent radicalement selon la catégorie. Le terme « intégration » peut soit renvoyer à l'accueil initial des nouveaux arrivants, soit à leur adaptation à plus long terme dans la société hôte.

Pendant le séminaire, les participants confrontent les conceptions de l'intégration des deux pays. En Grande-Bretagne, le concept de multiculturalisme reconnaît les diverses communautés minoritaires selon leur appartenance religieuse, nationale ou ethnique et leur accorde un statut ou des droits spéciaux en fonction de cette classification. La législation anti-discrimination y repose donc sur une base conceptuelle. Dans la tradition française d'intégration, en revanche, les personnes d'origine étrangère sont reconnues en tant qu'individus, et non en tant que catégorie, et n'obtiennent en tant que telles ni statut ni droits spéciaux. Cependant, comme il ressort des discussions de ce séminaire, ces divergences de conception sont en train de s'estomper au niveau des applications pratiques, et les deux pays se retrouvent souvent confrontés aux mêmes problèmes.

1. Les schémas migratoires : histoire et statistiques

Dans sa présentation de l'histoire de l'immigration en Grande-Bretagne, Eleonore Kofman rappelle aux participants la longue tradition d'immigration sans restriction du pays, qui a culminé entre 1826 et 1905. Après-guerre, l'immigration a connu plusieurs phases : l'arrivée de travailleurs non qualifiés entre la fin des

années quarante et le début des années soixante, surtout depuis l'Europe de l'Est, les Caraïbes et l'Asie du Sud, puis les restrictions à l'entrée de main-d'œuvre et la multiplication des regroupements familiaux après les lois de 1971 et 1981, et enfin une phase plus récente, qui s'est amorcée dans les années quatre-vingt-dix, marquant une nouvelle ouverture du pays à l'immigration de main-d'œuvre, encadrée par la délivrance de permis de travail.

En particulier, le Professeur Kofman mentionne la loi de 2002 sur la nationalité, l'immigration et l'asile (*Nationality, Immigration and Asylum Act*), qui reconnaît que la Grande-Bretagne a besoin de l'immigration si elle veut améliorer sa compétitivité. Cette loi ouvre ainsi le pays aux migrants très qualifiés, par exemple en informatique, ainsi qu'aux travailleurs moins qualifiés. Ces derniers ne bénéficient pas du droit d'établissement et sont tributaires d'un système de quotas organisé en fonction des besoins de l'économie britannique. La population active nationale en est exclue. En revanche, les migrants très qualifiés ont le droit de s'installer dans le pays. En 2002, les octrois du droit d'établissement conditionnés par l'emploi ont augmenté de 30 %, pour atteindre près de 20 000.

Si le regroupement familial reste la principale motivation (46 %) de l'octroi du droit d'établissement en Grande-Bretagne en 2002, on observe une évolution évidente de la politique en la matière. La Grande-Bretagne se reconnaît aujourd'hui comme un pays d'immigration, mène une politique de gestion des flux migratoires et va chercher du côté du Canada et de l'Australie des modèles de recrutement de la main-d'œuvre.

Dans sa présentation, François Barry Delongchamps explique que la France se revendique aussi désormais comme un pays d'immigration. Des vagues d'immigrants s'y succèdent depuis plus d'un siècle et le pays a une tradition d'accueil des réfugiés politiques. Cependant, la nature de la migration a changé. La migration de travailleurs a pratiquement cessé. Aujourd'hui, moins de 5 % des immigrants en situation régulière viennent en France pour travailler. Entre 1997 et 2001, seulement 28 928 immigrants ont reçu un permis de travail à validité permanente, tandis que le Commissariat au Plan estime le besoin économique à environ 120 000 personnes par an. La grande majorité des immigrants qui entrent aujourd'hui sur le territoire français sont parents d'immigrés déjà installés. Avec 0,8 %, les demandeurs d'asile constituent une infime minorité du total des étrangers en situation régulière. En outre, pour les immigrants clandestins, les risques de renvoi sont minces.

M. Barry Delongchamps souligne que ce serait une erreur et une illusion d'essayer de fermer les frontières du pays pour parvenir à une immigration zéro. L'immigration existe, elle est nécessaire et utile, mais doit être maîtrisée. À cette fin, la France a entrepris d'alourdir les sanctions à l'encontre du travail clandestin et du trafic des êtres humains. Elle cherche aussi des idées en vue de constituer une base de données sur les étrangers, qui permettra par exemple de contrôler que ceux qui arrivent avec un visa d'étudiant quittent bien le pays à l'expiration de ce visa. À

cet égard, la France demande la constitution d'un groupe de travail européen chargé de normaliser la sélection des travailleurs et des étudiants, ainsi que les prestations que ces derniers reçoivent.

Les principaux points de la discussion

Un certain nombre de points ressortent des discussions de cette session. Le premier a trait à la difficulté de comparer les schémas migratoires dans ces deux pays, qui ne disposent pas des mêmes moyens de mesure et de contrôle. Certes, la France et la Grande-Bretagne peuvent raisonnablement comparer les flux d'immigrants en situation régulière au point d'entrée, grâce aux statistiques sur les délivrances de permis de travail ou de résidence, des visas ou encore sur les dépôts de demandes d'asile, ce qui exclut néanmoins les migrants intra-européens. En revanche, les flux d'immigrants clandestins ne peuvent être qu'estimés. Selon Alima Boumediene-Thiery, laisser entendre que la plupart des immigrants aujourd'hui ne viennent pas pour travailler peut induire en erreur : beaucoup travaillent, mais ne sont pas reconnus et sont souvent entrés dans le pays légalement, par exemple avec un visa touristique, puis y sont restés. Le Professeur Kofman avance un argument dans ce sens, et précise qu'il ne faut pas faire comme si le regroupement familial excluait le travail : d'ordinaire, les immigrés au titre du regroupement familial ne restent pas à la maison, mais entrent sur le marché du travail.

Les schémas d'évolution, une fois les migrants installés dans le pays, sont les plus difficiles à comparer. En France, les immigrés et leur descendance ont en effet tendance à « disparaître » des statistiques s'ils acquièrent la nationalité française ou sont nés avec. En Grande-Bretagne, en revanche, la politique se fonde moins sur une distinction entre les personnes nées à l'étranger ou dans le pays, et plus sur l'appartenance à une minorité.

Un deuxième point, soulevé par David Walker, porte sur les craintes suscitées dans le public par l'immigration, et particulièrement auprès des électeurs d'extrême droite. Selon M. Walker, il importe de s'intéresser à cette peur de perdre le contrôle ainsi que la confiance dans la capacité des pouvoirs publics à traiter le problème. Mais, demande Don Flynn, entre les craintes et le discours politique sur la maîtrise de l'immigration, où est la cause et où est l'effet ? Et de citer un sondage MORI sur les attitudes face aux questions de racisme et d'immigration en Grande-Bretagne pendant les années quatre-vingt-dix. Ce sondage montre que l'immigration n'est pas citée parmi les préoccupations principales de l'opinion britannique avant la fin de la décennie, ce qui correspond au moment où le gouvernement a commencé à vanter ses succès en la matière. Il souligne que l'anxiété du public ne constitue pas une variable indépendante à laquelle le gouvernement réagit, mais plutôt un phénomène monté en épingle par la rhétorique des hommes politiques et des médias. Mary Coussey affirme que le ton du débat politique peut également influencer sur les décisions des fonctionnaires chargés d'examiner les demandes d'asile, malgré tous les efforts d'objectivité que ces derniers peuvent déployer. Catherine de Wenden

ajoute qu'en raison du climat politique, les Français ont beaucoup de mal à exprimer la nécessité d'accueillir des travailleurs immigrés.

Un troisième point concerne l'équilibre à trouver entre la maîtrise de l'immigration et le respect des principes humanitaires et du droit international. Liz Fekete fait part d'une préoccupation particulière concernant le langage utilisé dans les discussions, axées sur les besoins de main-d'œuvre et les craintes de la population, et non sur les questions de justice et de droit international. Claude-Marie Valentin s'inquiète, lui, de la tendance à « criminaliser » les mouvements de population : c'est des filières criminelles qui organisent le trafic des êtres humains dont il faut avoir peur, et non de ceux qui le subissent. Il préfère le terme de « réguler » à celui de « maîtriser ». M. Barry Delongchamps remarque qu'il existe désormais un projet de directive destiné à protéger les victimes de ce trafic.

Pierre Joxe soulève la question de l'intégration. La France, rappelle-t-il, a derrière elle une longue histoire de migrations, qui a commencé avec les mouvements intérieurs de population provenant des régions pauvres de l'Hexagone, et qui s'est poursuivie avec l'arrivée de migrants venus de Belgique ou de Pologne pour travailler dans les mines. Néanmoins, aujourd'hui, les spécificités ethniques compliquent le processus. Pourquoi ai-je l'impression, demande-t-il, que les Britanniques ont moins de difficultés à intégrer les citoyens de pays lointains ? Il suggère que les expériences différentes de la décolonisation constituent une partie de l'explication : la Grande-Bretagne n'a rien connu de semblable à la guerre d'Algérie.

Alima Boumediene-Thiery acquiesce, soulignant que l'histoire coloniale française a été plus douloureuse et que, dans un sens, la guerre d'Algérie n'est pas encore terminée. L'islam, précise-t-elle, est une religion européenne. Nous sommes français, déclare-t-elle, et nous sommes musulmans. Le problème, c'est qu'ici, la différence culturelle alimente les peurs.

Trois autres thèmes sont soulevés, dont celui du détournement de la procédure de demande d'asile par les migrants économiques. M. Barry Delongchamps explique que la procédure de demande d'asile est si longue qu'elle permet à certains d'en tirer parti. En effet, elle est aujourd'hui utilisée comme un moyen d'entrer dans le pays par des personnes qui sont en réalité des migrants économiques. Pierre Viaux ajoute qu'une partie du problème réside dans le fait que la nature des conflits évolue : les autorités ne peuvent jamais vraiment savoir qui est le persécuteur et qui est le persécuté dans le pays d'origine.

Mais, interroge le Professeur Kofman, est-ce le problème des demandeurs d'asile ou le nôtre ? Thierry Mariani ajoute que l'asile donne lieu à un nombre incroyable de demandes illégitimes : la majorité de ceux qui le sollicitent sont déboutés. Il se demande également s'il est réaliste de parler de maîtrise de l'immigration dans la mesure où le droit de séjour est accordé le plus souvent au titre du regroupement familial.

M. Barry Delongchamps indique que, s'il n'est pas toujours possible de dire qui est la victime et qui est le coupable, il importe d'appliquer le droit. Quelqu'un qui reste dans le pays après l'expiration d'un visa de court séjour commet un délit. Il précise que, contrairement à l'asile, l'immigration économique n'est pas un droit. La France est en train de réviser les dispositions applicables afin de reconnaître les persécutions n'émanant pas d'agents de l'État. Cependant, 85 % des demandes d'asile sont rejetées, à juste titre. Il explique que l'on observe des fraudes très répandues sur les certificats de mariage délivrés à l'étranger : jusqu'à 90 % d'entre eux sont faux. La France est en outre en train de passer à l'utilisation des données biométriques telles que les empreintes digitales sur les passeports et les visas.

Les participants abordent ensuite la nécessité constatée d'harmoniser les procédures et les règles au sein de l'Union européenne (UE). Pierre Viaux considère que les déséquilibres entre les pays sont à l'origine de certains flux. C'est par exemple ce qui s'est produit lors de l'ouverture du centre de Sangatte. Pierre Joxe insiste sur la fluidité et l'évolution rapide des mouvements migratoires. Il estime que l'idée de départ de Schengen était simpliste, car elle ne portait que sur les contrôles aux frontières. Les schémas migratoires actuels imposent d'adopter des approches différentes. André-Michel Ventre pense, lui aussi, que les schémas évoluent, mais que les principes restent les mêmes : la politique doit réagir aux changements. Aujourd'hui, la France rencontre un problème nouveau : celui de l'immigration clandestine chinoise, et s'est entendue avec la Chine pour essayer de l'endiguer.

Cette session se termine par la question de l'ouverture des marchés du travail français et britannique aux migrants économiques. Don Flynn suggère qu'il est temps de reconnaître que les migrants économiques ne cherchent pas à vivre des prestations sociales, mais sont au contraire des individus honnêtes qui ont élaboré un projet sérieux et économiquement rationnel. Khalid Hamdani affirme que les débats sur la politique relative à l'immigration des travailleurs et le recours aux quotas sont empreints d'hésitations d'ordre moral. Selon lui, le souci de ne pas priver les pays du « Sud » de main-d'œuvre qualifiée est exagéré, car les candidats en provenance de ces régions sont en surnombre là-bas.

Le Professeur Kofman observe que les Britanniques ont introduit un système de quotas en mai 2003, qui définit le nombre d'entrées pour les travailleurs qualifiés et moins qualifiés. M. Barry Delongchamps est sceptique quant à cette idée, parce qu'une fois le quota atteint, les autorités sont contraintes de refuser l'entrée à quelqu'un qui la mériterait.

M. Gaeremynck suggère que ceux qui se demandent si la France doit ouvrir davantage son marché du travail se fondent peut-être uniquement sur les chiffres officiels de l'immigration de main-d'œuvre. Il ajoute plus tard qu'avec un niveau élevé de chômage et d'extrême pauvreté, la France n'a pas les moyens d'accueillir tous ceux qui sont en quête d'une vie meilleure.

2. La maîtrise de l'immigration

Stéphane Fratacci introduit la session en évoquant trois aspects, qui doivent être replacés dans le contexte des efforts déployés pour trouver un équilibre entre accueil des immigrants et dissuasion des éléments délinquants. Tout d'abord, il précise que la France et la Grande-Bretagne travaillent toutes deux dans l'optique d'une gestion à long terme des flux migratoires. Selon l'INSEE, la France compte une population étrangère en situation régulière de 3,5 millions de personnes, et une population d'origine étrangère, regroupant plusieurs générations, de plus de 10 millions d'individus. Chaque année, la France délivre 200 000 premières cartes de résident, et accorde le droit d'établissement à 100 000 individus. Le deuxième point concerne l'impact économique de la migration, y compris pour le pays d'origine. Le troisième a trait aux demandes d'asile. Pourquoi les taux de refus sont-ils en hausse ? Les demandes sont-elles une réaction à un besoin économique ?

M. Fratacci souligne la nécessité d'une meilleure coopération, à la fois entre États membres de l'UE et avec les pays d'origine. Dans ces derniers, le développement économique constitue un facteur important. L'UE doit également élaborer des règles communes sur le traitement des mouvements secondaires de demandeurs au sein de l'Union. M. Fratacci veut aller plus loin que les dispositions de l'accord de Schengen, par exemple concernant les règles communes sur les visas, pour s'orienter vers une reconnaissance mutuelle des visas délivrés dans chacun des États membres. Il identifie quatre questions pertinentes pour cette session. Quels sont les objectifs et les justifications de la maîtrise de l'immigration ? Comment ajuster la migration de main-d'œuvre aux besoins ? Comment faire évoluer la relation avec les pays d'origine ? Quel est le lien entre immigration légale et clandestine ?

Dans sa présentation, Martin Donnelly évoque la persistance de fortes pressions migratoires dans le monde entier, qui devraient selon lui s'accroître. Il décrit le rôle des filières criminelles, et précise qu'à l'échelle mondiale, les migrations donnent lieu à des activités illégales nettement plus lucratives que le trafic de stupéfiants. Les trafiquants disposent de réseaux bien plus sophistiqués que les États, et peuvent réagir plus promptement à toute révision des règles. Il explique que dans le Tiers Monde, un chauffeur de taxi est capable de donner le prix d'un voyage vers l'Occident. En outre, le système de l'asile est faussé par les individus qui détruisent leurs papiers officiels sur les conseils de leurs passeurs : deux-tiers des demandeurs ne sont aujourd'hui pas en mesure de produire leurs papiers officiels. Il est donc très difficile de les renvoyer chez eux.

Il souligne ensuite l'importance de la coopération transfrontière. La différence entre membres et non-membres de Schengen est en train de s'estomper, car la Grande-Bretagne essaie de coopérer dans les domaines tels que le renseignement, ainsi que les reconduites dans le pays d'origine ou les ré-admissions dans un pays tiers. Les Britanniques font campagne pour le recours aux données biométriques. Selon M. Donnelly, la coopération franco-britannique est particulièrement efficace depuis l'ouverture du tunnel sous la Manche. Il cite pour exemple la fermeture du centre de

Sangatte, ainsi que les contrôles conjoints aux frontières à Calais, Douvres, Waterloo, etc.

Il conclut en affirmant qu'il faut que la population perçoive la politique migratoire comme juste, en raison de son caractère politiquement sensible. La population a besoin de croire que les frontières peuvent être gardées et que la politique est crédible. La Grande-Bretagne est particulièrement fière de son système de permis de travail, grâce auquel les employeurs peuvent recruter librement. Il explique que les demandes peuvent être traitées en 24 heures, ou du moins en quelques jours.

Les principaux points de la discussion

M. Gaeremynck résume les trois principales questions soulevées lors des entretiens de la matinée. La première a trait au principe humanitaire en jeu dans le débat sur l'immigration et l'asile. Ces concepts ne concernent pas des flux d'objets, mais bien d'êtres humains. La France et la Grande-Bretagne sont toutes deux dépositaires d'une longue tradition d'attachement aux droits de l'homme. Pierre Joxe souligne les considérations éthiques qui doivent intervenir lorsque l'on cherche à appliquer la législation à un sujet aussi délicat. Un nombre considérable de personnes aspirent à venir à l'Ouest avec en tête des préoccupations radicalement différentes de celles des habitants des quelques pays riches. M. Joxe souhaite insister sur ce qu'il en coûte aux migrants sur le plan humain, qu'il s'agisse des insultes dans les centres de détention ou des morts tragiques qui peuvent survenir lors des transits.

À ce sujet, Liz Fekete a le sentiment que le débat se déroule entre quatre parties, et non deux : les Français et les Britanniques, mais aussi les ONG et les décideurs. Elle s'inquiète néanmoins de constater que chaque partie ne perçoit des autres qu'une caricature, ce qui est grave. Elle insiste pour que soit intégrée une perspective humanitaire et que soit employé un vocabulaire moins déshumanisant.

Martin Donnelly et Stéphane Fratacci répondent que leurs pays respectifs s'efforcent de régler de manière aussi efficace et équitable que possible les problèmes complexes tels que les demandes d'asile, qui concernent un grand nombre de personnes. Ils s'accordent à dire que la question du renvoi des clandestins dans leur pays d'origine constitue le sujet le plus sensible. Les deux pays recherchent une solution auprès d'un pays tiers au cas où le pays d'origine est considéré comme dangereux.

Pierre Viaux indique que la France s'emploie à résorber les dossiers en retard, afin de pouvoir répondre plus efficacement aux demandes d'asile. Le nombre des décisions rendues est ainsi passé de 40 000 en 2001 à 60 000 en 2003. Le taux d'acceptation a légèrement diminué (de 17 % en 2001 à 15 % en 2003) et le temps d'attente est également moindre. Il précise que si ce délai décroît, le nombre de demandes en fera autant, puisque la plupart des personnes qui déposent des demandes injustifiées cherchent avant tout à gagner du temps. Cette année déjà, la réduction du délai de décision a induit une légère baisse du nombre de demandes.

Le deuxième thème abordé est la nécessité de travailler en collaboration avec les pays d'origine, en partie pour décourager les migrations. Pierre Joxe met en lumière la difficulté qu'il y a à satisfaire des objectifs éthiques et sociaux. Les pays du Tiers Monde avancent qu'il n'est pas légitime d'accepter un grand nombre de médecins algériens ou de consultants en informatique indiens, et parallèlement de rejeter les paysans. La seule véritable solution consiste à tempérer le désir de migrer de ces populations par la promotion de la croissance économique, de la démocratie et du respect de la dignité humaine. Les lois ne suffiront pas à réguler les migrations.

Elsbeth Guild mentionne la perception qu'a Romano Prodi de la sécurité, s'appuyant sur l'idée que le mécanisme le plus important sur ce plan est l'élargissement de l'Union européenne, qui exporte les notions d'État de droit et de droits de l'homme. Mais qu'a-t-on à offrir aux pays qui se trouvent aux frontières de l'Union, et qui n'en seront jamais membres ? Alima Boumediene-Thiery assure qu'on ne pourra pas influencer sur les flux migratoires tant qu'un effort plus appuyé ne sera pas déployé pour favoriser le développement économique dans ces régions du Tiers Monde. L'immigration ne peut être analysée seulement sous l'angle des mesures répressives.

La question est de savoir combien de temps prendra le développement économique. Claude-Marie Valentin observe que le développement est un processus long, qui ne se superpose pas au désir immédiat de migrer. Il rappelle également que les migrants ne sont pas les plus pauvres parmi les pauvres, qui, eux, restent confinés dans les zones rurales, mais les élites. François Gauthier répond que la France renforce son aide au développement, qui devrait bientôt atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB. Elle envisage également de mettre à profit les compétences des diverses diasporas pour favoriser le développement dans les pays d'origine.

Le troisième point étudié porte sur la mise en place des moyens économiques et juridiques de migrer. Catherine de Wenden souligne que le débat n'est pas statique. Nous avons aujourd'hui conscience que l'immigration relève d'une politique publique de long terme, qui doit prendre en compte les besoins économiques et démographiques. Le problème est que les flux migratoires évoluent très rapidement. Plus les frontières sont ouvertes, plus les populations sont mobiles, surtout du côté des frontières orientales de l'Europe. *A contrario*, plus elles sont fermées, plus les gens se fixent. Mme de Wenden demande pourquoi l'opinion publique refuse un débat plus franc sur l'ouverture du marché du travail.

Jonathan Portes relève, ces cinq dernières années, un revirement dans le discours politique et dans les mesures relatives à l'ouverture à l'immigration légale de main-d'œuvre en Grande-Bretagne. Il demande si les Français sont prêts à adopter une position aussi audacieuse, c'est-à-dire à reconnaître la nécessité de cette immigration de travailleurs, et les avantages que celle-ci lui procurera. Stéphane Fratacci répond que la France est ouverte au regroupement familial (qui peut induire, à terme, un accès au marché du travail), ainsi qu'à l'entrée d'étudiants.

Jean Gaeremynck estime que le terme de « migrant économique » n'est pas approprié. Dans les pays du Nord, le parfum de l'air est différent : il sent la liberté. Ce ne sont pas seulement des raisons économiques qui poussent les migrants à partir, mais la dignité humaine.

Un dernier sujet est traité, celui des frontières et de l'harmonisation des contrôles. David Walker se demande s'il est encore justifié d'essayer de contrôler les frontières. Il estime que les points de contrôle de l'immigration sont désormais l'accès à la sécurité sociale, à la santé, à l'emploi, etc. Danièle Joly veut casser le mythe selon lequel les demandeurs d'asile choisissent tel ou tel pays pour pouvoir tirer profit de son système de protection sociale. Des recherches indiquent que ce ne sont pas les conditions de vie dans le pays de destination qui motivent les migrants, mais plutôt les réseaux de connaissances qui leur permettront de survivre. Elle craint que la politique publique se fasse l'écho de ces malentendus. Stéphane Fratacci explique qu'en aspirant à une harmonisation des règles européennes, le gouvernement français ne cherche pas un moyen de dissuasion, mais un dispositif qui permette de traiter les individus de manière égale.

3. Les problèmes d'intégration

Michael Head ouvre cette dernière session en posant une question simple : qu'entend-on exactement par « intégration » ? Est-ce l'assimilation, en d'autres termes, l'absorption d'une culture par une autre ? Ou est-ce la reconnaissance du besoin d'une société multiculturelle qui tolère les différences ?

Introduisant la perspective britannique, Danièle Joly met en lumière le passé qui sous-tend la politique multiculturelle de la Grande-Bretagne, que la France appelle communautarisme. Elle identifie quatre facteurs qui ont participé à l'émergence de cette politique : les droits de vote et de citoyenneté accordés aux immigrants du *Commonwealth* en Grande-Bretagne ; la concentration des immigrants dans certaines villes industrielles, qui constituent alors des pans courtisés de l'électorat ; l'autonomie accordée par les Britanniques à leurs colonies ; et la multiplicité des nations représentées au Royaume-Uni. En d'autres termes, la notion de groupes représentatifs n'est pas récente. Elle a ensuite été renforcée par une succession de lois strictes contre la discrimination, notamment la *Race Relations Act* de 1976, amendée en 2000, et la création de la *Commission for Racial Equality* (Commission pour l'égalité raciale). Mme Joly estime que ce sont les Britanniques qui disposent du corpus législatif ayant trait aux relations interraciales le plus complet de l'Union européenne.

Ensuite, le Professeur Joly aborde la critique qu'opposent fréquemment les observateurs français à la politique multiculturelle britannique : les communautés se renferment-elles sur elles-mêmes ? Non, affirme-t-elle, bien au contraire. Les minorités ethniques, par exemple, votent plus que les autres catégories de la

population. Le communautarisme, tel qu'il existe en Grande-Bretagne, n'est pas synonyme de repli sur soi. Elle ajoute néanmoins que la politique britannique n'est pas exempte de tensions et de contradictions : elle fait naître des attentes immenses dans l'esprit des groupes minoritaires, auxquelles elle ne peut pas toujours répondre, et qui parfois se traduisent par ce que les sociologues appellent une « frustration relative ». À l'heure actuelle, les jeunes musulmans constituent le groupe qui souffre le plus en Grande-Bretagne. En outre, certaines catégories de nouveaux arrivants, particulièrement des demandeurs d'asile, ne sont pas intégrés : ils sont traités séparément et se retrouvent donc marginalisés. Des hommes politiques irresponsables veulent donner le sentiment que ces personnes ne sont pas à leur place, ce qui est inquiétant.

Jean-Philippe Moinet introduit la perspective française. Il explique que la politique d'intégration sera plus généreuse si elle s'accompagne de mesures de régulation crédibles. Le principal défi consiste à surmonter la « fracture sociale » et à limiter la violence, de sorte que la diversité culturelle devienne un facteur de progrès et un rempart contre l'extrémisme.

Il décrit ensuite les travaux du Haut Conseil à l'Intégration concernant l'instauration d'un contrat d'intégration à l'arrivée des immigrés en France. Ce dernier en est, aujourd'hui, à la phase expérimentale. Aux termes de ce contrat, les nouveaux arrivants reçoivent une formation linguistique et civique, afin qu'ils se familiarisent avec la constitution, la laïcité et le droit.

Les principaux points de la discussion

Au cours des débats, un certain nombre de thèmes émergent. L'un d'entre eux concerne, une fois de plus, un problème terminologique. La France parle d'immigrés quand la Grande-Bretagne parle de minorités ethniques. Jonathan Portes souligne, néanmoins, que les deux concepts ne se recouvrent pas. En Grande-Bretagne, la moitié des immigrés sont blancs, tandis que la moitié des minorités ethniques sont nées sur le sol britannique. La politique britannique relative au marché du travail, par exemple, s'intéresse aux minorités ethniques et non aux immigrés. Jean Gaeremynck souligne qu'en France, la situation est inversée : la politique publique est orientée vers les immigrés et ne s'adresse jamais aux minorités ethniques.

Se pose alors la question cruciale de savoir comment venir en aide aux personnes étrangères, immigrées ou appartenant à une minorité ethnique. La politique britannique favorise clairement les minorités. M. Gaeremynck explique que la France dispose, elle aussi, de programmes destinés à aider les habitants des régions défavorisées, mais qui s'appuient uniquement sur les concepts de territoires ou de zones. Étant donné sa tradition et ses principes républicains, la France ne pourrait jamais se targuer de politiques visant des minorités ethniques. Stéphane Fratacci ajoute que la discrimination positive n'est pas encore à l'ordre du jour en France,

mais qu'il existe plusieurs moyens de lutter contre la discrimination et de veiller à l'égalité de traitement.

Jean-Philippe Moinet est d'accord sur ce point, mais précise qu'en France, la formulation des politiques restera fondée sur des critères territoriaux. Ainsi, les grandes écoles recruteront un certain nombre d'élèves dans les zones d'éducation prioritaire, mais ne feront intervenir aucun quota d'origine. Claude-Valentin Marie souligne que, même si la France ne fait pas porter ses évaluations sur les différents groupes ethniques, il existe néanmoins des moyens de se faire une idée du désavantage que ces personnes peuvent subir, notamment les données sur l'emploi, qui précisent la nationalité d'un individu et celle de ses parents.

Alima Boumediene-Thiery remarque que les Britanniques ont su introduire les minorités ethniques dans les institutions publiques telles que la police, et ont officiellement dévoilé des pratiques discriminantes dans ces institutions. La France, elle, n'y est pas parvenue. Ainsi, ni l'Assemblée nationale ni le Sénat ne compte d'élus d'origine étrangère, affirme-t-elle. Khalid Hamdani explique que si la politique française d'intégration a échoué par le passé, c'est qu'elle ne visait pas la bonne cible, à savoir les enfants, et non les parents. Cette réflexion a sous-tendu la création du nouveau contrat d'intégration civique, donnant aux nouveaux arrivants les moyens de se faire leur place en France.

Quels mécanismes favorisent l'intégration ? Don Flynn constate à regret que la discussion est trop axée sur les instruments administratifs, alors que l'intégration doit venir de la société civile informelle, et non des agents de la fonction publique. Habib Rahman ajoute que les institutions qui ont été mises en place au Royaume-Uni dans le but de lutter contre la discrimination résultent d'un long combat des mouvements antiracistes ou de défense des droits civiques, et qu'elles n'ont pas été créées *ex nihilo* par l'État. Sheila Rogers souligne que la *Commission for Racial Equality* a de très larges attributions : éliminer la discrimination, veiller à l'égalité et promouvoir les bonnes relations entre les personnes d'origine différente. Cette *Commission* s'est fixé un programme de travail ambitieux pour faire avancer les questions d'asile et d'immigration.

Plusieurs participants britanniques mentionnent les inconvénients de la politique multiculturelle de leur pays. En effet, cette dernière catalogue les individus, crée un groupe aux intérêts bien ancrés, risque de négliger une communauté en voulant en favoriser une autre et peut aboutir à la formation de ghettos.

Jonathan Portes et Eleonore Kofman invoquent la complexité du problème. M. Portes remarque que, ces dernières années, les émeutes qui ont eu lieu en Grande-Bretagne ne se sont pas déroulées dans les villes où vivent les nouveaux immigrés, mais dans celles dont la population est majoritairement née sur le sol britannique, comme à Bradford. En revanche, Londres, dont le quart de la population est née à l'étranger, n'a connu aucune émeute. Il est également trompeur de dire que les musulmans dans leur ensemble sont défavorisés. Les musulmans

originaires d'Inde et du Proche-Orient s'en sortent bien, contrairement à ceux du Bangladesh. Jeannette Bougrab insiste sur le fait que les femmes sont souvent laissées pour compte de la politique d'immigration, alors que ce sont elles qui sont le plus gravement menacées : elles risquent notamment le mariage forcé ou l'excision.

Est-il possible de parler de « culture commune », demande François Cheng. Selon lui, les aspects pratiques de la culture, tels les us et coutumes – et la République française n'empêche personne de respecter sa propre culture – se distinguent d'un niveau de culture plus élevé, créatif, pour lequel l'utilisation d'une même langue, le français, suppose la connaissance de la culture française quelle que soit l'origine de tel ou tel créateur. Robert Berkeley préfère le concept de « valeurs communes » à celui de « culture commune », reprenant par exemple un respect commun des droits de l'homme.

Alors que les discussions se multiplient sur les différences entre les politiques adoptées de part et d'autre de la Manche, existe-t-il une politique d'intégration vers laquelle convergeraient la France et la Grande-Bretagne ? Le Professeur Kofman évoque les récentes propositions britanniques relatives à la citoyenneté, qui cherchent à répondre aux inquiétudes que soulèvent le repli communautaire et le manque de maîtrise de la langue anglaise chez certaines minorités ethniques. Ce progrès va dans la même direction que le nouveau contrat d'intégration français.

Danièle Joly observe que les deux pays partagent au moins une préoccupation : la discrimination. Tous deux souhaitent trouver les moyens d'y remédier et les renforcer. La France et la Grande-Bretagne acceptent désormais le droit à la différence, ce qui, dans l'Hexagone, est de plus en plus manifeste à l'échelon local.

Claude-Valentin Marie explique que la France s'emploie également à créer un organe indépendant qui veillera à l'égalité, dont il espère qu'il saura tirer parti de l'expérience de la *Commission for Racial Equality* britannique. Jean-Philippe Moinet affirme qu'assurer une progression au mérite pour les personnes d'origine immigrée ne va pas à l'encontre des valeurs républicaines. En revanche, certains principes républicains sont bafoués, et il faut remédier à cela. M. Marie ajoute que la politique emprunte une terminologie différente de chaque côté de la Manche : en Grande-Bretagne, on lutte contre la discrimination, en France, on se bat pour l'égalité. Il estime néanmoins que les objectifs et principes sous-jacents ne sont pas si éloignés.

Au final, le séminaire se révèle particulièrement utile, car il fait la lumière sur la manière dont la France et la Grande-Bretagne relèvent des défis analogues, qu'il s'agisse de répondre aux pressions migratoires nouvelles et croissantes ou de gérer la diversité. Les deux voisins se reconnaissent aujourd'hui comme des pays d'immigration, et ne cherchent plus à atteindre « l'immigration zéro ». « La maîtrise de l'immigration » constitue un concept et un objectif politique commun aux deux.

Néanmoins, tous deux n'affichent pas la même volonté d'ouvrir explicitement leur marché du travail aux immigrés.

Longtemps, les deux pays n'ont pas utilisé les mêmes outils pour gérer la diversité, en raison d'une histoire et de traditions différentes de part et d'autre de la Manche. On oppose souvent la politique multiculturelle britannique, le communautarisme, à la politique d'intégration française. Toutefois, comme on le perçoit lors des discussions de la deuxième journée de séminaire, leurs intérêts convergent de plus en plus en termes d'objectifs, notamment sur la nécessité de lutter contre la discrimination et de reconnaître le droit à la diversité culturelle. Bien que la terminologie et les concepts employés pour s'y référer risquent de rester assez différents, certains instruments mis en œuvre pour parvenir à ces fins et pour protéger ces principes commencent de converger.

Conclusions

Pour conclure, M. Head souhaite attirer l'attention des participants sur trois points précis qui sont apparus au cours de ces deux jours de séminaire. Il rappelle, tout d'abord, la complexité des questions d'immigration et d'intégration, et les dangers que comporte une analyse simpliste. Il note, en particulier, qu'au Royaume-Uni, il peut être trompeur et inapproprié d'appliquer les structures des relations interraciales aux nouveaux groupes d'arrivants.

Le deuxième point concerne le vif intérêt dont témoignent les Britanniques à l'égard de l'expérience française, notamment pour la politique de formation à l'arrivée et le nouveau contrat d'intégration. Les Britanniques peuvent s'inspirer de cet exemple, explique-t-il, et se demander s'ils ont suffisamment développé d'outils de formation et d'assistance destinés aux nouveaux arrivants. Il souligne l'intérêt que porte la Grande-Bretagne à la proposition française d'une nouvelle entité chargée de l'égalité, et note que cet organe est à l'étude à l'heure où les Britanniques eux-mêmes engagent une consultation afin de déterminer s'ils doivent fusionner les deux entités de lutte contre la discrimination (raciale et contre les femmes) en une seule. Il ajoute qu'en même temps, les Britanniques doivent se demander s'ils ne sont pas trop interventionnistes dans ce domaine, car cela risquerait d'étouffer les initiatives locales.

Enfin, M. Head insiste sur le fait que, bien que les deux pays semblent hériter d'approches très différentes sur le sujet, ces différences portent désormais plus sur la forme que sur le fond. Compte tenu du nombre croissant de directives européennes sur le sujet, ces différences s'atténueront sans doute avec le temps.

Dans sa conclusion, M. Gaeremynck revient sur les points communs entre la France et la Grande-Bretagne. Dans ces deux pays, il est impossible de mener une action publique sans égards pour les principes en jeu. L'immigration ne traite pas de flux d'objets, mais d'êtres humains, et la question des droits de l'homme occupe une

place fondamentale dans les deux pays. Chacun doit également expliquer à l'opinion publique les objectifs de sa politique migratoire. La France et la Grande-Bretagne sont des démocraties, et elles doivent faire face aux craintes suscitées par l'immigration. Toutes deux ont également besoin de coopérer avec les pays d'origine des immigrés et de comparer les stratégies adoptées à leur propos.

Ils partagent en outre la volonté de percevoir l'immigration de manière positive, notamment parce qu'une migration de main-d'œuvre est nécessaire. M. Gaeremynck remarque cependant que ce sujet fait apparaître une différence : la politique britannique est plus intelligible ; la France dispose d'une politique dans ce domaine, mais qui est plus discrète. Cela s'explique en partie par la grande différence entre les situations du marché du travail français et britannique, particulièrement en ce qui concerne le taux de chômage, très élevé dans l'Hexagone. Pourtant, même dans ce pays, les entreprises ont du mal à recruter. Néanmoins, les besoins du marché du travail font que ces deux pays se rejoignent sur un élément : le choc démographique à venir, auquel ils doivent tous deux se préparer.

Le principal défi, explique M. Gaeremynck, leur est également commun : ils doivent apporter une réponse à la gestion de la diversité. Les Français ne parlent pas volontiers de « diversité ethnique », reconnaît-il, mais la France et la Grande-Bretagne sont ouvertes au monde et les immigrés viennent du monde entier pour s'y installer. Il existe des différences manifestes dans la terminologie qu'utilisent les deux pays lorsqu'ils traitent de cette diversité. Les Britanniques parlent de « minorités ethniques », pas les Français. Pourtant, ils partent d'hypothèses analogues en ce qui concerne la politique territoriale. La France doit nuancer sa politique à cet égard, et c'est ce à quoi le gouvernement travaille actuellement. D'autres divergences concernent le traitement de la religion, et le problème des femmes, auquel les Français semblent être plus sensibilisés que les Britanniques.

Participants français

Co-Président :

Jean Gaeremynck

Conseiller d'État

Directeur de la Population et des Migrations

Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité

Françoise Barret-Ducrocq

Secrétaire générale de l'Académie universelle des cultures

François Barry Delongchamps

Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France

Ministère des Affaires étrangères

Jean-René Bernard

Vice-Président de la Section française du Conseil franco-britannique

Membre du Conseil de la Politique monétaire de la Banque de France

Sylvie Blumenkrantz

Sous-directeur de la Section française du Conseil franco-britannique

Jeannette Bougrab

Maître de conférences à Paris I

Membre du Haut Conseil à l'Intégration

Alima Boumediene-Thiery

Députée européenne

François Cheng

de l'Académie française

Membre du Haut Conseil à l'Intégration

Christiane Ducastelle

Conseiller pour les Affaires sociales à l'Ambassade de France à Londres

Stéphane Fratacci

Directeur des Libertés publiques et des Affaires juridiques

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

François Gauthier

Conseiller technique au Cabinet du Premier ministre

Hugues Ghenassia de Ferran

Attaché auprès de l'Ambassade de France à Londres

Khalid Hamdani

Consultant en ressources humaines

Membre du Haut Conseil à l'Intégration

Pierre Joxe

Ancien Ministre

Membre du Conseil constitutionnel

Jean-Marie Le Breton

Secrétaire général de la Section française du Conseil franco-britannique

Thierry Mariani

Député du Vaucluse

Claude-Valentin Marie

Directeur du Groupe d'Étude et de Lutte contre les Discriminations (GIP-GELD)

Jean-Philippe Moinet

Secrétaire général du Haut Conseil à l'Intégration

André-Michel Ventre

Directeur central adjoint de la police aux frontières

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

Pierre Viaux

Directeur de l'Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRO)

Jacques Viot

Président de la Section française du Conseil franco-britannique

Catherine de Wenden

Directeur de recherche, CNRS

Participants britanniques

Co-Président :

Michael Head
Chair of ECRI

Robert Berkeley
Senior Research and Policy Analyst
Runnymede Trust

Matt Cavanagh
Special Advisor to David Blunkett

Michael Collyer
Research Fellow
Sussex Centre for Migration Research,
University of Sussex

Mary Cousey
Independent Immigration Race Monitor

Martin Donnelly
Senior Director of Policy
Immigration and Nationality Directorate
Home Office

Liz Fekete
Deputy Director,
Institute of Race Relations

Don Flynn
Policy Officer
Joint Council for the Welfare of
Immigrants

Elsbeth Guild
Professor of European Immigration Law
University of Nijmegen
Partner, Kingsley Napley, London

Professor Danièle Joly
Director, Centre for Research in Ethnic
Relations, University of Warwick

Ann Kenrick
Secretary-General, Franco-British Council

Jonathan King
Assistant Director
International Policy Directorate, Home
Office

Catriona Laing
International Policy Directorate, Home
Office

Professor Eleonore Kofman
Department of International Studies
Nottingham Trent University

Zoe Lovett
Community Cohesion Unit, Home Office

Juliet Manzini
Assistant to Secretary-General
Franco-British Council

Ian Naysmith
Race Equality Unit, Home Office

Jonathan Portes
Deputy Director, Work and Welfare
Strategy
Department for Work and Pensions

Sophie Pedder
Paris Correspondent, The Economist

Habib Rahman
Chief Executive
Joint Council for the Welfare of
Immigrants

Lord Radice
Chairman, Franco-British Council

Sheila Rogers
Head of Communities Policy and
Partnerships
Commission for Racial Equality

Dr Anja Rudiger
Executive Co-ordinator
European Monitoring Centre on Racism
and Xenophobia (EUMC)

John Scampion CBE
Office of the Immigration Services
Commissioner

David Walker
Journalist and broadcaster

Le Conseil franco-britannique est né, au moment de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne, d'une initiative commune du Président Georges Pompidou et du Premier ministre Edward Heath.

Son objet est de contribuer à une meilleure compréhension entre les deux pays par le moyen de rencontres de personnalités ou de spécialistes, notamment dans les domaines de la culture, de la science, de l'art, de la politique et des entreprises.

CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE
Section française

66, rue de Bellechasse, 75007 Paris

Téléphone : 01 42 75 79 83 - Télécopie : 01 42 75 79 87

Mél. : conseilfrancobritannique@wanadoo.fr