

«L'immigration choisie»

Dans de nombreux pays européens, la politique de migration est en pleine mutation. En règle générale, les gouvernements veulent mieux contrôler l'admission des immigrants, lutter contre les abus et s'engager activement pour l'encouragement de l'intégration des migrants provenant d'Etats tiers.

En France, une nouvelle loi sur l'immigration et l'intégration a été adoptée le 30 juin 2006. Elle est d'ailleurs le fruit du passage voulu «d'une immigration subie à une immigration choisie». Cette nouvelle donne fournit un éclairage contestable à l'ancienne politique d'immigration et d'admission, mais reflète simultanément la nouvelle tendance politique qui se dessine depuis quelques années dans toute l'Europe.

Il y a tout de même matière à qualifier positivement cette tendance qui met en évidence les acquis de l'expérience, dans le sens qu'elle démontre que la fermeture des frontières n'était ni réaliste ni souhaitable: on ne rejette plus par principe l'immigration, mais on veut la contrôler et mieux l'axer sur les besoins de l'économie française. Le gouvernement français encouragera l'immigration hautement qualifiée, comblera les lacunes du marché de l'emploi mais, en contrepartie, réduira les autorisations d'établissement, le regroupement familial en général et la régularisation des migrants clandestins provenant des Etats

tiers. En même temps, le gouvernement français accentuera le renvoi des immigrants indésirables et renforcera la lutte contre les abus.

Ces changements devraient faciliter la future intégration des nouveaux immigrants et des migrants qui se trouvent déjà sur le territoire. Par ailleurs, il est prévu d'assortir les mesures d'intégration d'un contrat d'intégration obligatoire. Celui-ci comprend l'acquisition de connaissances sociales et, selon les cas, un perfectionnement linguistique ou encore un bilan de compétences professionnelles qui deviennent une condition sine qua non pour l'octroi d'une autorisation d'établissement. Par ailleurs, pour les personnes fraîchement naturalisées, le gouvernement prévoit maintenant une cérémonie qui marque leur appartenance à la République française.

Un ingrédient parmi d'autres de la politique d'intégration

L'exemple français permet de saisir les tendances les plus importantes des débats actuels face à l'intégration des personnes issues de la migration. Bien sûr, il y a lieu de différencier les diverses orientations de la politique d'intégration. Dans les principes de base communs pour l'intégration des immigrants dans l'Union européenne, on met l'accent sur le fait que «l'intégration est un processus dynamique réciproque impliquant tous les migrants et toutes les autres personnes résidant déjà dans les Etats-membres».

Par conséquent, la politique d'intégration comporte de multiples mesures allant de l'ouverture des institutions dans le pays d'ac-

cueil à l'encouragement de l'égalité des chances ou à la participation des citoyens, de la politique de formation et de l'emploi à la politique d'admission – par exemple, en ce qui concerne le regroupement familial. Ces mesures touchent aussi bien les immigrés d'un côté que les autorités et la société d'accueil de l'autre, voire toutes les parties. Bien que les programmes d'intégration soient au centre des explications énoncées ci-après, ils ne représentent qu'un des aspects d'une vaste politique d'intégration. Par ailleurs, l'importance accordée à leur efficacité est relativisée dans des études comparatives. Toutefois, les mesures d'intégration spécifiques sont plus visibles et mieux négociables que d'autres facteurs déterminants du processus d'intégration. En même temps, la valeur de telles mesures peut justement être importante pour des groupes de migrants défavorisés.

Les programmes d'intégration ne constituent donc qu'un volet de la politique d'intégration. Cette politique se décline du reste, d'une part, à un niveau discursif et d'autre part à un niveau pratique, même si ces deux éléments prennent souvent des directions opposées. Ces dernières années ont clairement mis en évidence combien les discours sur l'intégration peuvent changer rapidement et combien l'opinion publique peut y réagir d'une manière sensible, puisque ces discours visent en premier lieu l'approbation de ces idées par la population. C'est évidemment un point très délicat dans un contexte politique explosif que personne ne peut ignorer. Parfois, la pratique concrète de l'intégration suit les discours officiels, mais parfois aussi une faille se produit inévitablement entre les deux. Par conséquent, les comparaisons faites au niveau international devraient toujours prendre en considération les éventuelles divergences entre le discours, la mise en pratique et le contexte national lorsqu'il s'agit d'évaluer l'efficacité d'une politique d'intégration. Voilà pourquoi on regardera, par exemple, avec scepticisme les propos généralisateurs vouant le multiculturalisme à l'échec sur la base de l'évolution survenue aux Pays-Bas.

Intégration dans les discours ou intégration tout court?

Faisant abstraction de ce qui se passe au Danemark les *Pays-Bas* ont, en comparaison européenne, effectué le changement de cap le plus significatif dans le discours sur l'intégration. Aujourd'hui, le multiculturalisme «à la hollandaise» n'est plus guère «vanté», même dans les milieux de gauche. Au-delà de cette constatation, certaines interventions de la Ministre de l'intégration et libérale de droite Rita Verdonk semblent pour le moins insolites pour un Etat qui se veut libéral. Ainsi, en janvier 2006, il était par exemple question d'interdire l'usage d'autres langues que le néerlandais ou le port de la burka dans l'espace public. Finalement la politique pratiquée par Rita Verdonk a entraîné l'échec du gouvernement de Balkenende.

Déjà en 1998, par une loi sur «l'intégration de nouveaux venus», les Pays-Bas avaient introduit des cours de langue et d'enseignement civique obligatoires pour les migrants des Etats tiers. Le but de ces cours était et reste «la capacité d'être autonome». Ces cours sont gratuits et l'obligation d'y participer dans le contexte des droits et des devoirs semble être bien acceptée et même appréciée par les migrants. Les experts sont d'avis que cette obligation de suivre des cours permet d'atteindre tout particulièrement les femmes. Depuis avril 2006, les personnes désireuses d'immigrer aux Pays-Bas doivent se préparer dans leur pays d'origine et réussir un examen d'intégration qui coûte 350 euros. Sont libérés de cette obligation les immigrés venant des Etats-Unis d'Amérique, d'Australie et du Japon ainsi que les personnes en possession d'un contrat de travail.

Depuis l'introduction de la loi sur l'immigration en *Allemagne*, les nouveaux arrivants ne maîtrisant pas assez la langue allemande peuvent – comme aux Pays-Bas et en France – être contraints de suivre un cours de langue et d'intégration. Ceci peut être aussi demandé aux personnes résidant en Allemagne «qui ont particulièrement besoin d'être intégrées» ou qui revendiquent des prestations sociales. Quiconque viole cette obligation ou interrompt un cours, doit s'attendre à faire face à de sérieux problèmes au moment de la prolongation du permis de séjour; cela peut aussi entraîner une prolongation de la durée de séjour requise pour la naturalisation. En revanche, les nouveaux immigrés ont droit à un cours de langue financé par l'Etat. En 2005, les coûts se sont élevés à quelque 210 millions d'euros pour 200 000 participants. Les migrants qui sont déjà établis sur le territoire allemand peuvent également accéder à un tel cours. Toutefois, les ressortissants d'un Etat-membre de l'UE doivent par principe en assumer eux-mêmes les frais.

Convergences sur le plan européen

Bien que l'UE peine depuis longtemps à formuler une politique d'immigration pro-active et contraignante qui aille au-delà des mesures préventives mises en place par le biais des visas et des gardes-frontières, un rapprochement des politiques européennes en la matière a de toute évidence lieu. Même la Grande-Bretagne, qui autrefois faisait cavalier seul en matière de politique de migration et d'asile, converge de plus en plus vers les tendances continentales. Les programmes d'intégration qui sont mis en pratique au premier chef sur le plan local et régional restent certes

prioritairement l'affaire des Etats-membres, mais certaines tendances convergentes peuvent clairement être observées dans de nombreux pays.

■ Les gouvernements privilégient de plus en plus des mesures visibles qui demandent que les migrants s'investissent activement. De telles offres de base sont axées en premier lieu sur les nouveaux immigrants provenant d'Etats tiers et sur d'autres qui présentent des déficits d'intégration pouvant être anticipés, mais elles peuvent aussi s'adresser à des migrants qui engendrent des coûts sociaux.

■ Pratiquement partout, les mesures correspondantes sont déclarées obligatoires – tout au moins pour les groupes mentionnés (il existe deux exceptions: la Suisse et la Wallonie). A ce jour, les personnes concernées ont bien accepté cette obligation de participer.

■ Les contrats d'intégration sont assortis de plus en plus fréquemment de sanctions administratives au cas où leurs clauses ne sont pas respectées. Ces sanctions vont d'amendes modestes jusqu'à des mesures relatives au statut du séjour et à la naturalisation, en passant par la réduction possible des prestations sociales.

■ Alors que l'Etat proposait jusqu'à maintenant le plus souvent des mesures d'intégration et des cours gratuits, les tendances les plus récentes provenant des Pays-Bas s'orientent vers une participation substantielle des migrants aux frais et vers l'alignement des cours sur la demande exprimée par le marché de l'emploi.

On ignore encore comment les deux derniers points pourront se concrétiser et quels effets ils auront sur la motivation des personnes issues de la migration. Les résultats des évaluations sur des mesures d'intégration existant déjà n'ont été intégrés que de manière très limitée dans la formulation de la politique en la matière. Cette situation est de toute évidence liée au fait que, dans la plupart des états, la formulation de ces mesures d'intégration se situe au cœur d'un conflit entre objectifs partiellement antagonistes.

D'une part, il est indéniable qu'il existe des efforts pour encourager de manière ciblée l'intégration économique des immigrants, là où le marché du travail est saturé ou lorsque l'intégration s'effectue par le biais de l'Etat social. En même temps, les pays d'accueil s'efforcent de promouvoir la cohésion sociale et l'acceptation réciproque dans un monde de plus en plus pluraliste. Voilà pourquoi l'accent n'est pas seulement mis sur les moyens susceptibles d'encourager l'intégration des étrangers, mais aussi sur les aspects symboliques de la langue, de la connaissance culturelle ou de la loyauté à l'égard du pays d'accueil (déclaration et cérémonies de naturalisation).

D'autre part, les programmes remplissent clairement une fonction de politique intérieure, en ce sens qu'ils doivent parvenir à faire accepter l'immigration par la population autochtone. Bien que l'on souligne la réciprocité du processus d'intégration, la politique part de l'idée que la population présuppose des déficits d'intégration, surtout chez les migrants présumés pauvres. Cette présomption se base sur l'idée – en partie fondée, en partie imaginaire – que les étrangers difficilement intégrables créent très peu de plus-value au sein du processus de production et ce bien qu'ils appartiennent probablement à une main-d'œuvre invisible tout à fait indispensable au bon fonctionnement de l'économie. C'est précisément pour cette catégorie de personnes que l'on voudrait empêcher tout établissement ou tout au moins éviter les migrations en chaînes – ce terme issu de la recherche devenant peu à peu une insulte. Cela légitime l'introduction de sanctions et d'obstacles importants pour l'accès à un séjour stable ou pour le regroupement familial, même si ces mesures tendent en réalité à empêcher l'intégration.

Dès que prédomine le seul souci de politique intérieure, il existe un danger que les programmes d'intégration deviennent des alibis ou qu'ils soient instrumentalisés pour exclure les étrangers. Certes, on ne doit pas purement et simplement faire fi des peurs exprimées par la population face à l'immigration. Mais il suffit d'un tout petit pas pour faire basculer cette précaution vers un renforcement involontaire des craintes existantes, ce qui peut engendrer un cercle vicieux de mesures contreproductives dont il sera de plus en plus difficile de s'extraire pour revenir à une politique plus factuelle, c'est-à-dire basée sur des faits établis. Si les milieux de la recherche insistent tant sur la nécessité d'évaluer l'efficacité des mesures et processus d'intégration, ce n'est pas parce qu'ils y trouvent un intérêt personnel, mais parce que la recherche de solutions constructives passe nécessairement par une argumentation empiriquement fondée dans des domaines politiques très sensibles.

Denise Efionayi-Mäder, sociologue et politologue diplômée (DESMAP), est co-directrice ad interim du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population FSM. La recherche (comparative) sur les politiques sociales et de santé publique en matière de migration fait partie de ses domaines de spécialisation.

Où se situe la Suisse?

La politique d'intégration européenne est un immense chantier de construction avec des projets intéressants et naturellement aussi quelques excroissances. Aujourd'hui encore, on ne dispose guère d'études comparatives qui examineraient à la loupe les discours politiques ainsi que la mise en pratique et l'impact des interventions. Voilà pourquoi il est si difficile de situer la Suisse, d'autant qu'elle ne constitue pas une unité en ce qui concerne la réalisation des mesures de politique intégrative sur un plan local. Pour ce qui est de la politique générale en matière de migration, on constate qu'actuellement plusieurs Etats européens s'orientent dans une voie où la Suisse s'est déjà engagée depuis longtemps. Sans toutefois aller aussi loin que le Danemark ou les Pays-Bas, qui appliquent une politique des plus restrictives, la Suisse érige d'importantes barrières à l'établissement, au regroupement familial et à la naturalisation. Pour les mesures d'intégration, le fédéralisme met certaines limites à un volontarisme prononcé, et il en émerge occasionnellement des pistes innovatrices et pragmatiques.

Actuellement, les conventions d'intégration obligatoires portant sur des cours linguistiques et sociaux deviennent la règle dans toute l'Europe. Dans le modèle néerlandais, la variante obligatoire pour tous les nouveaux arrivés dans le pays a manifestement fait ses preuves. La Suisse, s'inspirant du «modèle» allemand, ne prescrira toutefois ces cours qu'à certains groupes-cible à déterminer plus précisément. Mais le modèle allemand confère aux nouveaux arrivants le droit à des mesures encourageant l'intégration, ce qui implique que ces cours soient proposés sur tout le territoire. Dans les deux cas, il faut attendre pour savoir quel rôle jouera dans ces conventions la marge d'appréciation des autorités.

En Suisse, une approche coordonnée entre la Confédération et les cantons s'impose. Il conviendra qu'elle se fonde sur des concepts clairs, évite des inégalités de traitement d'une région à l'autre et n'engendre pas une importante bureaucratie. En outre, il faudrait que les exigences posées aux migrants soient en relation avec l'offre et la qualité des cours proposés, ce qui implique que l'on dispose des ressources nécessaires à long terme. On relèvera en tant que point positif que notre pays ne prévoit pas uniquement des sanctions, mais aussi un système de récompenses en cas d'intégration réussie (obtention d'une autorisation d'établissement au bout de cinq ans au lieu de dix ans). En principe, il y a peu à objecter aux conventions basées sur des conditions raisonnables et transparentes.

Cependant – en Suisse comme ailleurs – l'obligation de participation sélective, par exemple, combinée à un autofinancement intégral, à l'orientation sur les résultats et assortie à des sanctions (comme la privation du droit de séjour) suscite de nombreuses questions. N'y a-t-il pas ici un danger de marginaliser et de stigmatiser encore plus les catégories d'immigrés les plus vulnérables qui ne pourront guère faire valoir de prétentions et pour lesquels, de fait, un soutien à l'intégration serait

Obwohl die Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen in der EU primär Sache der einzelnen Mitgliedstaaten bleibt, lassen sich neuerdings einige klar konvergierende Trends beobachten. Dazu gehört die Einführung von Integrationsvereinbarungen, die Neuzuwandernden gewisse Verpflichtungen auferlegen (etwa zur Teilnahme an Sprachkursen), dabei staatliche Sanktionsmöglichkeiten vorsehen und auf eine grössere Sichtbarkeit integrationsfördernder Massnahmen abzielen. Entsprechende Vorstösse verfolgen einerseits tatsächlich integrative Absichten, sind andererseits aber auch bestrebt, innenpolitische Signale zu setzen und die Zulassung oder Niederlassung jener Migrantinnen und Migranten zu beschränken, bei denen ein Integrationsdefizit antizipiert wird. Wie dieses politische Spannungsfeld jeweils konkret in die Umsetzung der Massnahmen einfließen und sich auf die Integrationsprozesse von Zugewanderten längerfristig auswirken wird, bleibt in den meisten Fällen noch abzuwarten.

plus indiqué? Ou, formulé de manière pointue et s'appliquant spécifiquement aux conditions de notre pays: il ne serait certainement pas dans l'intérêt de la Suisse de faire du système binaire d'admission existant un régime d'intégration à deux vitesses.

Dans cet esprit, il y aura lieu de suivre les recommandations du rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales qui demande davantage de cohérence dans la formulation de la politique de migration. Plutôt que de répondre ponctuellement aux exigences souvent contradictoires d'une politique symbolique, il s'agirait de définir des objectifs clairs qui traversent les champs politiques spécifiques et divers niveaux administratifs.