

**Le champ politique de l'immigration en Europe :  
Opportunités, mobilisations et héritage de l'Etat national**

Marco Giugni et Florence Passy

Département de science politique  
Université de Genève

A paraître dans L'action collective en Europe, publié par Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2000.

Décembre 1999

Texte : 47'629 mots (sans les tableaux et la bibliographie)

## **Le champ politique de l'immigration en Europe :**

### **Opportunités, mobilisations et héritage de l'Etat national**

#### **Introduction**

Le vendredi 11 juin 1999, deux jours avant l'élection du cinquième Parlement Européen à Strasbourg, Romano Prodi, le nouveau Président de la Commission Européenne et le leader du parti italien de centre-gauche, I Democratici, se présente devant les caméras de télévision pour encourager la participation des Italien(ne)s au processus démocratique européen. Pour convaincre de l'importance de cette élection, il déclare que l'Europe est en train de devenir un centre de pouvoir conséquent et, dans la foulée, il mentionne un nombre de domaines où l'Europe devient un acteur incontournable : la gestion de la guerre et de la paix, la création d'emplois, la lutte contre le chômage, les questions de santé et... le sport. Romano Prodi ne mentionne à aucun moment, l'immigration, alors qu'elle constitue, dans bien des pays membres de l'Union, un enjeu politique majeur. Bien que surprenant, nous aurions pu penser que cet oubli est accidentel, mais il n'en est rien. En fait, cet épisode montre à quel point les questions d'immigration sont reléguées au second plan dans la construction de l'Europe unie. Un tel oubli de la part du président de l'Union fraîchement élu n'est pas un hasard. Bien entendu, Prodi est italien, et l'immigration a traditionnellement été un enjeu marginal dans la politique italienne<sup>1</sup>. Cependant, l'immigration un enjeu qui au cours des dernières années a pris une importance croissante même en Italie, surtout depuis les vagues successives de réfugiés qui tentaient d'échapper à la situations chaotique – pour n'utiliser ici qu'un euphémisme – dans les Balkans (Pugliese 1996, Rellini 1992). Le silence de Prodi lors de son intervention télévisée est un signe éloquent de la place que tient cet enjeu dans l'Union Européenne d'aujourd'hui.

Il y a quelques années, Yasemin Soysal (1993) écrivit que l'immigration était un domaine politique mineur au sein de l'Union Européenne ; domaine peu formalisé et muni d'un nombre limité d'instruments politiques. A une époque où les Accords de Schengen n'étaient pas encore appliqués et le Traité de Maastricht était sur le point d'entrer en vigueur, la politique migratoire de l'Europe était à ses balbutiements et reposait essentiellement sur la volonté des Etats membres d'abandonner une partie de leur souveraineté en faveur d'une politique migratoire coordonnée. Et ce trente cinq ans après la signature du Traité de Rome (Article 3) qui coucha pour la première fois sur le papier la volonté des Etats membres d'établir le principe de la libre circulation des personnes. Aujourd'hui, la situation à quelque peu évolué, mais le jugement de Yasmin Soysal reste toujours d'actualité.

Dans cet article nous allons examiner où en est la politique communautaire en matière migratoire afin de cerner quelles sont les opportunités politiques qui sont offertes à l'action collective dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques par les institutions européennes. Nous soutenons la thèse, partagée d'ailleurs par d'autres auteurs, que l'Union Européenne aujourd'hui n'offre qu'un nombre limité d'opportunités politiques pour la mobilisation des acteurs de la société civile qui adressent leurs revendications à ses institutions. Seuls les acteurs fortement structurés et qui agissent par le biais d'actions de lobbying sont à même de saisir ces opportunités et d'avoir un impact. L'action collective au niveau européen est de ce fait (encore) faible et peu fréquente. Ceci est dû en partie à la faiblesse de la politique migratoire de l'Union Européenne, mais aussi, voire surtout, et ce sera là l'argument central de notre discussion, à la force de l'Etat national qui offre un cadre institutionnel et cognitif clef dans le domaine de l'immigration. Plus précisément, les régimes nationaux d'incorporation des migrants dans l'espace national contribuent à affaiblir la coordination politique et rendent particulièrement difficile la recherche de solutions communes aux problèmes posés par les migrations internationales<sup>2</sup>. La force de ces modèles

nationaux conduit à une politique migratoire au niveau européen (au sens d'une politique menée et mise en œuvre par l'Union Européenne) faiblement développée. Cette politique migratoire incertaine menée par l'Union Européenne a, par conséquent, peu d'impact sur les communautés politiques nationales. La faiblesse de la politique migratoire européenne, son impact quasi inexistant sur les Etats membres, la persistance et la force de l'Etat national, surtout en ce qui concerne la politique à l'égard des minorités ethniques (politique d'incorporation des migrants dans le pays d'accueil) explique en grande partie les variations internationales que l'on observe d'un espace national à l'autre, non seulement en matière de politiques migratoires, mais aussi en termes de mobilisations collectives et de structuration des débats publics sur ces enjeux politiques. Les modèles de citoyenneté, héritage de la construction de l'Etat national, sont à la fois responsables du faible développement des politiques migratoires au niveau européen et des fortes variations que l'on rencontre dans chaque espace national. Le poids de ces modèles a un impact direct sur l'action collective dans ce champ politique. D'un côté, l'absence d'une politique migratoire européenne limite drastiquement les opportunités politiques offertes aux acteurs de la société civile pour qu'ils puissent se mobiliser à ce niveau politico-institutionnel ; de l'autre, ils renforcent le poids de l'Etat national comme espace d'intervention politique pour les enjeux migratoires, ce qui pousse ces acteurs à se mobiliser au niveau national et non au niveau européen.

La littérature distingue généralement deux domaines de politiques migratoires : les politiques d'immigration qui régulent les flux de migrants qui entrent et sortent du territoire, et les politiques d'incorporation des migrants qui visent l'intégration et la non-discrimination des populations migrantes établies sur le territoire national (voir Hammar 1985, Schnapper 1992). Politiques d'immigration et politiques d'incorporation traitent des aspects fort distincts de la gestion des migrations internationales. Elles sont influencées par des facteurs différents et suivent des processus distincts. Les politiques d'immigration sont, non seulement affectées

par le jeu des acteurs nationaux qui sont détenteurs d'intérêts différents, mais aussi par des facteurs internationaux comme la provenance et l'amplitude des flux de migrants, la conjoncture économique, etc. D'autre part, cette politique est affectée par le comportement des autres Etats ; une politique restrictive dans un pays déplace les flux vers d'autres espaces nationaux et affecte ainsi les équilibres internes de cet Etat. En revanche, pour les politiques d'incorporation des migrants, le poids du national est déterminant, en particulier le poids des traditions culturelles nationales qui modèlent la citoyenneté. La citoyenneté définit non seulement qui est inclus dans l'espace et qui en est exclu, mais aussi comment on traite, et par conséquent comment on incorpore, les migrants au sein d'un espace national donné. En conséquence, notre argumentation, qui est centrée sur le poids des modèles de citoyenneté, touche essentiellement les politiques, discours et mobilisations collectives qui ont trait à l'incorporation des migrants.

L'illustration de notre thèse se fera en cinq étapes. Premièrement, nous nous pencherons brièvement sur les difficultés que l'Union a rencontré pour tenter d'élaborer une politique migratoire commune. Ensuite nous discuterons des (faibles) opportunités qu'offre le champ politique de l'immigration en Europe et des (rares) mobilisations qui ont été conduites à ce niveau institutionnel. Une discussion théorique des modèles de citoyenneté fera l'objet de la troisième partie de l'article pour déboucher sur deux illustrations empiriques du poids contraignants de ces modèles : l'action des acteurs institutionnels dans la définition des politiques à l'égard des migrants et la mobilisation des minorités ethniques dans trois contextes nationaux distincts.

## **La construction d'une politique migratoire européenne : coordination intergouvernementale plutôt qu'intégration<sup>3</sup>**

Dans les quinze dernières années, plusieurs pas ont été faits en vue d'améliorer la coordination et l'harmonisation des politiques migratoires des pays membres de l'Union Européenne. Ces efforts ont été guidés avant tout par une volonté économique. Accroître la liberté de mouvement à l'intérieur de l'Union Européenne était vue comme une condition nécessaire pour la création d'un marché économique commun. Ainsi, les institutions européennes tentent d'insuffler une volonté de coordination politique entre les Etats membres afin d'atteindre cet objectif qui était de créer le marché unique (Favell et Geddes 1999). L'approche intergouvernementale, permettant aux Etats de conserver toute leur souveraineté, a été amplement privilégiée dans cette quête de coordination politique. C'est seulement très récemment que l'Union Européenne a commencé à acquérir des compétences et un pouvoir décisionnel en matière d'immigration, changement, conduisant ainsi la politique migratoire vers approche intégrée, plutôt qu'intergouvernementale.

Trois initiatives ont été particulièrement importantes pour la formation d'une politique migratoire européenne : les Accords de Schengen, le Traité de Maastricht et, surtout, le Traité d'Amsterdam. Cependant, ces initiatives révèlent, d'un côté, la tension entre une approche intégrée et une approche intergouvernementale (Ugur 1995) et, de l'autre, à quel point aujourd'hui nous pouvons difficilement parler d'une politique migratoire européenne dans le sens d'une coordination politique intégrée et véritablement commune à tous les Etats membres de l'Union.

Les Accords de Schengen, signés le 14 Juin 1985 par la France, l'Allemagne et les pays du Benelux et leur Convention d'Application qui date de 1990, est une charte intergouvernementale externe à l'Union Européenne et non un accord communautaire. Le but de ses accords étaient d'éliminer les contrôles douaniers internes et d'intensifier les contrôles

aux frontières externes, un but qui représente assez bien l'ensemble du processus de coordination politiques au niveau européen en matière d'immigration. Cette démarche impliqua la recherche de solutions communes concernant les critères d'admission et la circulation des personnes au sein de l'espace Schengen, qui se traduit notamment par l'élaboration d'une politique commune en matière de visas et du traitement des demandes d'asile. Bien que ces accords étaient vus comme un « test » pour la mise en place d'une politique migratoire européenne (Convey et Kupiszewski 1995), ces accords qui ne sont entrés en vigueur qu'en 1995 ont été faits dans une optique purement intergouvernementale n'impliquant aucun transfert de pouvoir et de compétences vers l'Union Européenne. Cette démarche intergouvernementale a été poursuivie par de nombreuses autres initiatives mises sur pied par les Etats membres, comme l'élargissement des activités du groupe TREVI (en origine prévu pour coordonner l'action contre le terrorisme, le crime international et le trafic de drogue) aux questions d'immigration, la Convention sur les Frontières Externes, le Groupe Ad Hoc Immigration, la Convention de Dublin de 1990 et la Résolution de Londres de 1992.

Jusqu'au Traité de Maastricht, les institutions européennes et les Etats membres n'ont pas développé de doctrine pour élaborer une politique commune – encore moins communautaire – pour régler les questions migratoires. Chaque pays a tenté de résoudre ses problèmes migratoires en misant davantage sur des solutions intergouvernementales que sur le renforcement des pouvoirs de la Communauté (Callovi 1992). Le Traité de Maastricht, qui constitue par ailleurs un jalon fondamental du projet de construction d'une Europe Unie, ne modifia néanmoins pas fondamentalement cette situation. Ce traité, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1 novembre 1993, enrichit les droits communautaires d'une dimension sociale, culturelle et politique. Concernant le thème qui nous intéresse ici, l'Article K1 du traité définit pratiquement tous les enjeux migratoires - comme la politique d'asile, le contrôle et la régulation des frontières, la politique d'immigration et la politique à l'égard des migrants

résidents dans le pays membres de l'Union - comme étant un domaine d'intérêt commun. Toutefois, dans ce domaines la Commission Européenne et les Etats membres partagent le pouvoir d'initiative. Bien que les nouvelles directives imposaient certaines obligations aux Etats membres, tout ce qui a trait aux questions des migrations restait en dehors du droit communautaire, comme c'était déjà le cas dans l'Acte Unique Européen qui institutionnalisait la création du marché intérieur en 1986. Nonobstant un certain pouvoir décisionnel conféré à la Commission Européenne, l'idée de subsidiarité est conservée puisque le champ des migrations reste un pilier intergouvernemental dans le Traité de Maastricht. Autrement dit, l'immigration relève toujours des Etats, qui sont restés souverains et qui cherchent des solutions communes, et non communautaires (Convey et Kupiszewski 1995). L'introduction de la citoyenneté européenne suit la même logique, puisqu'elle est subordonnée à la possession de droits de citoyenneté dans un des Etats membres (Article 8).

Le pas le plus récent, et certainement le plus conséquent, vers une politique migratoire européenne a été fait le 2 octobre 1997 avec la signature du Traité d'Amsterdam. Ce traité, qui est entré en vigueur le 1 mai 1999, apporte trois nouveautés importantes dans le champ des migrations. Premièrement, les domaines que le Traité de Maastricht avait défini comme étant d'intérêt commun vont faire partie du droit communautaire et vont ainsi tomber sous la responsabilité des institutions européennes<sup>4</sup>. Deuxièmement, le Traité d'Amsterdam incorpore les accords conclus à Schengen (maintenant élargis à 13 pays<sup>5</sup>) ainsi que des actes additifs, tels que sa Convention d'Application. Les Accords de Schengen entrent ainsi dans le droit communautaire, ce qui contribue à la mise en place d'une politique de coordination intégrée en matière d'immigration. Troisièmement, le Parlement Européen et le Président de la Commission voient leur rôle se renforcer dans ce domaine. Il en va de même pour la Cour Européenne de Justice, ainsi que d'autres institutions de l'Union.

## **Le champ politique de l'immigration en Europe : opportunités et mobilisations**

En dépit des progrès qui ont été accomplis avec le Traité d'Amsterdam, la politique migratoire de l'Union Européenne reste à l'heure actuelle faible dans la mesure où l'accent est mis sur des pratiques intergouvernementales plutôt que sur des solutions intégrées sur le plan communautaire. Il ne faut pas oublier que les compétences et les responsabilités à l'égard des politiques migratoires sont loin d'être transférées au niveau européen. Tout d'abord, il va falloir attendre la ratification par les Etats membres de ce traité, puis attendre une période de cinq pour que l'ensemble de la politique soit transféré véritablement au domaine communautaire. Deuxièmement, l'Article 63 de la version consolidée du Traité instituant la Communauté Européenne stipule que les Etats membres peuvent à tout moment garder, ou introduire, des spécificités nationales dans le domaine de l'immigration et de l'incorporation des migrants dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec les traités et les accords internationaux. Ils conservent ainsi un large pan de leur souveraineté.

Une fois ce constat fait, quelles sont néanmoins les opportunités que les institutions européennes offrent actuellement aux acteurs qui ont des intérêts et des identités à défendre dans ce domaine politique? Comme certains auteurs l'ont souligné, le processus d'intégration européenne a produit des changements institutionnels significatifs qui ont créé un environnement favorable pour l'articulation de griefs au-delà des frontières nationales (Reising 1998), pourtant les opportunités de mobilisation dans le champ des migrations restent plutôt limités.

L'absence d'une politique migratoire intégrée, cohérente et efficace restreint drastiquement les possibilités de voir émerger une arène politique qui permet l'articulation des intérêts collectifs en matière de migrations au niveau européen. Cette absence d'arène politique découle en partie du refus stratégique de la part de certains Etats membres de concéder une partie de leur souveraineté dans le domaine de la régulation des flux migratoires

par peur de perdre le contrôle sur les questions de sécurité intérieure, mais découle aussi d'une résistance culturelle des Etats qui ont des besoins et des objectifs parfois divergents en matière d'incorporation des migrants dans leur société. Pour ces raisons, à la fois stratégique et culturelle, les opportunités de mobilisations au niveau de l'Union Européenne sont faibles pour articuler des revendications politiques en matière migratoire. Il a récemment été souligné que les opportunités pour la mobilisation des migrants sont très limitées à cause du faible degré d'institutionnalisation des centres de pouvoirs décisionnels au niveau européen concernant les enjeux migratoires et que, par ailleurs, le peu d'opportunités existantes sont monopolisées par un nombre restreint d'acteurs faisant partie de l'élite politique (Favell et Geddes 1999). La faiblesse des institutions et de la politique de l'Union Européenne en matière migratoire rend particulièrement difficile la tâche de créer une arène politique européenne pour adresser ces enjeux. Sans un centre de pouvoir décisionnel bien défini et disposant de capacités de mise en œuvre, il y a peu d'espace et d'opportunités pour que les acteurs collectifs puissent articuler leurs revendications politiques (Guiraudon 1999, Tarrow 1998). De plus, nous ne devons pas oublier la difficulté de créer un espace public européen qui puisse véhiculer de façon adéquate les débats publics concernant les enjeux migratoires (Favell 1998a). La création d'un tel espace public est une tâche très difficile – voire impossible –, ne serait-ce que de part la pluralité des langues parlées dans les Etats membres.

Sur le plan analytique nous devons cependant distinguer entre l'eupéanisation des politiques migratoires et celle de l'action collective. S'il est vrai que des changements institutionnels au niveau des pouvoirs supranationaux influencent l'équilibre des forces au sein de l'Etat national et que ceci implique des changements dans la politique de l'action collective (Marks et McAdam 1996), il faut encore voir si les acteurs collectifs, et quels acteurs collectifs, sont en mesure de saisir les opportunités politiques là où elles existent sur le

plan supranational. Ceci est vrai par exemple dans le cas de la mobilisation régionale (Marks et al. 1996) et de l'action collective en matière de migration.

Sidney Tarrow (1998) admet que les institutions internationales encouragent la création de réseaux transnationaux de militants, mais que de véritables mouvements transnationaux n'apparaissent que dans la mesure où des identités collectives et des réseaux sociaux s'établissent à travers et au sein des sociétés, et dans la mesure où la mise en œuvre des politiques est transférée au niveau supranational, ce qui est loin d'être le cas dans le champ de l'immigration. Virginie Guiraudon (1999) a récemment voulu tester cet argument dans le cas des politiques migratoires et de l'Union Européenne. Ses conclusions indiquent effectivement que l'Union Européenne à l'heure actuelle n'offre qu'un ensemble limité d'incitations et d'opportunités pour l'action collective, surtout pour les migrants. Elles indiquent surtout que les structures des opportunités politiques de l'Union Européenne incitent un type particulier d'action, celle qui prend la forme de lobbying par les militants de groupes d'intérêt institutionnalisés comme par exemple les églises et les organisations non-gouvernementales internationales qui sont en mesure de fournir des conseils en tant qu'experts. Cette auteure rejoint ainsi Adrien Favell (1998a), qui a montré que les opportunités offertes au niveau de l'Union Européenne tendent à favoriser l'action de lobbying plutôt que des mobilisations collectives. La représentation des intérêts au sein de l'Union Européenne se caractérise d'ailleurs de manière générale par une monopolisation des formes d'action privilégiant les canaux bureaucratiques et technocratiques (Mazey et Richardson 1993 ; Aspinall et Greenwood 1997).

Ces structures d'opportunités favorisent évidemment les acteurs qui disposent des ressources – matérielles et symboliques – nécessaires pour pouvoir conduire ce type d'action. Parmi les plus démunis à cet égard nous retrouvons les groupes de migrants, qui n'ont, par conséquent, pas réussi jusqu'à présent à développer un agenda commun et à exercer une

certaine influence au niveau européen (Guiraudon 1999). Comme l'a montré Gaia Danese (1998) dans le cas des migrants en Italie et en Espagne, leur habilité à développer une stratégie européenne dépend du contexte national, ainsi que de leur capital en termes de compétences et de connaissances. En revanche, l'Union Européenne tend à favoriser les réseaux transnationaux préétablis et qui sont riches en ressources (Guiraudon 1999). Les groupes d'intérêt forts et bureaucratisés ainsi que les forces politiques qui veulent contrôler les flux migratoires et restreindre les droits des migrants seraient en quelque sorte les « gagnant » du (faible) processus d'intégration européenne. Par contre, les groupes de migrants, qui sont par d'ailleurs souvent divisés pour une série de raisons, ainsi que les organisations qui les défendent, dont les intérêts ne coïncident pas avec ceux de l'Union Européenne (du moins dans le domaine de la régulation des flux), seraient les « perdants » de ce processus. La politique où ces derniers peuvent éventuellement avoir davantage d'impact a trait à la lutte contre les discriminations, car elle touche d'autres groupes sociaux, tels que les femmes et les handicapées, et qu'il s'agit d'un thème important dans l'agenda politique à l'heure actuelle de l'Union Européenne.

Malgré l'indéniable marche vers une plus grande concentration du pouvoir dans les mains des institutions européennes, marche qui cependant est plus lente dans le champ migratoire que dans d'autres domaines politiques, il existe une série de contraintes qui font que le déplacement du lieu de l'action collective et de la mobilisation des mouvements sociaux concernant les enjeux de l'immigration, de la citoyenneté et des relations ethniques, est à un stade extrêmement précoce, contrairement à ce qu'ont postulé les auteurs « post-nationalistes » (Jacobson 1996 ; Soysal 1994, 1997)<sup>6</sup>. Ces auteurs ont notamment souligné que la base de légitimation des droits humains – donc aussi les droits des migrants – s'est déplacée, passant du niveau national au niveau transnational. Cependant si nous regardons certaines institutions concrètes nous sommes portés à nuancer ce diagnostic. Par exemple,

la Cour Européenne de Justice considère la nationalité comme critère pour la concession des droits. Plus en général, certains auteurs ont montré que les droits humains sont un principe constitutif des démocraties libérales (Joppke 1997), et que ce sont des changements dans la culture politique des démocraties libérales qui a amené une politique basée sur les droits qui, ensuite, s'est répercutée sur le plan international, et non l'inverse (Hollifield 1992).

Pour revenir aux contraintes posées à l'action collective au niveau européen, sans oublier les difficultés d'ordre géographique et logistique qu'implique le fait de rassembler un grand nombre de personnes en provenance de nations différentes, les contraintes les plus importantes ont peut-être leur origine au sein de l'Etat national. En effet, s'il est vrai que les institutions européennes favorisent certaines formes de pression politique, tel que le lobbying mené par des acteurs fortement institutionnalisés et qui sont organisés de façon à minimiser les contraintes géographiques et logistiques imposées par les institutions européennes, et que la mobilisation populaire n'arrive pas à dépasser, même ces acteurs politiques sont moins présents à Bruxelles que l'on pourrait s'y attendre. L'héritage de l'Etat national et de ses traditions à l'égard des modes d'inclusion et d'exclusion des immigrants jouent en fait un rôle décisif ici, notamment en créant le sentiment que ce contexte politique continue à avoir un impact même sur des questions qui débordent largement ses frontières. Dans la même veine, l'étude de Gaia Danese (1998) suggère que les migrants tendent à reproduire les modèles de citoyenneté de leurs pays d'accueil<sup>7</sup>. Nous poursuivrons cette ligne de raisonnement de façon plus détaillée dans les prochaines sections de cet article.

### **Héritage de l'Etat national et modèles de citoyenneté**

Dans le cas des politiques d'immigration, certes les Etats membres souhaitent conserver leur autonomie et leur souveraineté en la matière, ce qui explique une certaine variation dans ces politiques d'un Etat à l'autre à l'égard des conditions d'octroi des visas, du contrôle des

frontières, des permis de résidence ou encore des systèmes de régularisation (Convey and Kupiszewski 1995), néanmoins les résistances en vue de développer une politique coordonnée sont plus ténues qu'en matière de politiques d'incorporation des migrants. L'interdépendance des Etats dans ce domaine est importante, mais aussi le poids de la culture nationale est plus limité. On a vu, même si cette harmonisation a pris un temps extraordinaire et qu'elle n'est encore qu'à son balbutiement, qu'une certaine coordination est en train de s'établir entre les Etats membres suite au Traité d'Amsterdam. En revanche, en matière de politique à l'égard des migrants et de leur incorporation dans la société d'accueil aucune politique d'harmonisation n'est véritablement en train de prendre forme. Les Etats membres ne souhaitent pas, du moins à l'heure actuelle, une politique commune en la matière, et leurs politiques nationales sont soumises à des variations bien plus importantes que les politiques qui régulent les flux migratoires. Les traditions culturelles nationales expliquent pour une grande part ces variations et l'absence de politique commune à l'égard des minorités ethniques.

Les différences les plus marquées concernent donc la façon dont les Etats gèrent les rapports avec les minorités ethniques qui vivent dans le pays d'accueil, et c'est sur cette politique que nous allons porter notre attention. Des travaux comparatifs récents ont mis en évidence le rôle de la citoyenneté pour comprendre les modalités d'incorporation des migrants dans les pays d'accueil (Brubaker 1992; Castles 1995; Favell 1998b; Freeman 1995 ; Joppke 1999 ; Leca 1992 ; Safran 1997 ; Smith et Blanc 1996; Schnapper 1991 ; Soysal 1994). La longue histoire de la construction des Etats nations a façonné les conceptions de la citoyenneté actuellement en vigueur dans chaque espace national. L'Etat national est un instrument puissant de clôture sociale qui a défini, et définit toujours, qui appartient et qui est exclu de la communauté des nationaux. La définition formelle de la citoyenneté est donc le reflet de la compréhension de la notion de nation qui est enracinée dans l'expérience de la

construction de chaque espace national. La construction de l'Etat a défini la conception de la communauté nationale, en termes plutôt ethniques ou plutôt civiques, qui a ainsi structuré les règles formelles d'incorporation des migrants, basées sur le droit du sang ou le droit du sol (Brubaker 1992). Cette distinction a été vivement critiquée, souvent parce qu'elle impliquait un jugement normatif, mais aussi par la difficulté de classer les Etats sur ces deux idéaux-types. La réalité est en effet plus complexe et les Etats se situent généralement entre ces deux pôles de citoyenneté. Toutefois, nous reprenons cette distinction, car elle nous permet de saisir le degré d'ouverture de chaque Etat national face aux minorités ethniques. Les Etats où prévaut une définition ethnique de communauté nationale se caractérisent par un degré de fermeture envers leurs populations migrantes nettement plus important que dans les Etats où une définition politique et civique de communauté est formulée.

Outre le degré d'ouverture formelle envers les minorités ethniques, notre deuxième dimension pour cerner les modèles de citoyenneté à l'œuvre dans chaque espace national a trait à une dimension plus informelle de la citoyenneté, à savoir les obligations culturelles imposées par l'Etat aux populations migrantes et aux futurs citoyen(ne)s (Koopmans et Statham 1999). Nous distinguons deux situations opposées : les Etats qui demandent aux migrants de s'assimiler aux normes et aux valeurs du pays et les Etats qui reconnaissent les particularités culturelles et les identités spécifiques des minorités ethniques. Autrement dit, nous distinguons les Etats demandant une assimilation des migrants, des Etats qui respectent un certain degré de multiculturalisme au sein de leur espace national. Là encore, il s'agit d'une distinction analytique, les cas empiriques n'étant jamais si nettement définis.

Le croisement de la dimension formelle de l'acquisition de la citoyenneté – ethnique versus civique ou, plus exactement, fermeture versus ouverture – avec la dimension informelle déterminée par les obligations culturelles imposés par chaque Etat national – assimilation versus pluralité - nous offre une typologie qui, pour le contexte européen, nous

amène à distinguer trois modèles d'incorporation des migrants<sup>8</sup>. Le modèle ethno-assimilationniste, comme le terme l'indique, se caractérise par une définition formelle de citoyenneté en termes ethniques et demande aux migrants de s'assimiler aux normes et valeurs du pays d'accueil. Ce type de configuration est la plus difficile que peuvent rencontrer les migrants. Ils sont face à une communauté nationale fermée et, en même temps, ils sont tenus à s'adapter aux codes culturels de la société hôte, mettant ainsi au second plan leurs différences ethniques et culturelles. L'Allemagne, mais aussi la Suisse, sont les pays qui se conforment au mieux à ce type de modèle d'incorporation, ou plus exactement de non-incorporation, des migrants. A l'opposé, nous avons le modèle civico-pluraliste qui repose sur une conception civique et territoriale de la citoyenneté et qui impose peu d'obligations culturelles aux migrants pour qu'ils puissent appartenir à la communauté nationale. Contrairement au modèle ethno-assimilationniste, le modèle civico-pluraliste offre une situation nettement plus confortable pour les minorités ethniques qui ont un accès aisé à la citoyenneté et en même temps le droit à la différence leur est reconnu. L'Angleterre et les Pays-Bas sont les pays qui se rapprochent le plus de ce modèle de citoyenneté. Finalement, le modèle civico-assimilationniste constitue un cas intermédiaire. Il se caractérise par une définition civique de la citoyenneté et impose de fortes obligations aux migrants en leur demandant de se conformer aux us et coutumes en vigueur dans le pays. Le cas paradigmatique de ce type de gestion des minorités ethniques est certainement celui de la France. Alors qu'il est relativement facile de devenir français, le prix social et culturel qu'il faut payer pour ceci est l'abandon de sa propre identité ethnique et l'acceptation de l'idéal républicain de l'Etat.

Les modèles de citoyenneté à l'œuvre dans chaque espace national procurent des ressources culturelles et symboliques aux acteurs politiques présents dans l'espace public. Ces modèles culturels façonnent le répertoire d'habitudes, de compétences et de styles à partir

duquel les acteurs élaborent leurs stratégies d'action (Swidler 1986). Autrement dit, nous estimons que les stratégies d'action des acteurs, qu'ils soient institutionnels ou de la société civile, sont influencées par ces répertoires culturels. Premièrement, nous pensons que ces ressources sont essentielles aux décideurs politiques pour la formulation de politiques publiques à l'égard des minorités ethniques. Deuxièmement, ces ressources culturelles structurent dans une certaine mesure les débats publics dans chaque espace national. Finalement, ces modèles de citoyenneté contraignent l'action des acteurs de la société civile. Dans le cadre de cet article, nous examinerons uniquement le poids contraignant de ces ressources sur les acteurs institutionnels lors de l'élaboration des politiques à l'égard des migrants et sur les acteurs de la société civile, principalement les migrants.

### **Traditions nationales et politiques à l'égard des minorités ethniques**

Pour illustrer le poids contraignant de ces contextes culturels, nous comparons les politiques à l'égard des migrants dans trois pays qui reposent sur un modèle de citoyenneté distinct : la Suisse et son modèle ethno-assimilationniste, l'Angleterre et son modèle civico-pluraliste et la France pour le modèle civico-assimilationniste. Cette comparaison nous permet à la fois de mettre en évidence la variation dans les politiques d'incorporation des migrants, mais aussi le poids contraignant de ces modèles culturels dans l'élaboration de telles politiques. Nous commencerons avec la Suisse qui, comme l'Allemagne, se caractérise par une certaine exclusion des populations migrantes de la communauté nationale et par une demande de conformité de ces populations aux codes culturels nationaux. La conception, ou la définition, des populations migrantes est toujours révélatrice du statut des migrants dans un espace national donné (Kastoryano 1996). En Suisse, comme en Allemagne, les migrants sont appelés les « étrangers ». Dans la langue allemande, l'exclusion de ces populations est encore plus évidente avec le terme « Ausländer ». Les migrants sont « aus » du « Land », il sont

autrement dit à l'extérieur de l'espace national. Les lois et toutes les normes édictées par l'Etat, ainsi que les offices chargées du traitement des populations migrantes utilisent exclusivement le terme « étranger » : la Loi sur l'établissement et le séjour des étrangers, l'Office des étrangers, la Commission fédérale des étrangers, etc. Plus qu'étrangers, la Suisse et l'Allemagne considèrent ces populations comme des « travailleurs étrangers » (Gastarbeiter) qui sont sur le territoire national de façon temporaire. Cette conception du rapport entre nationaux et migrants s'est traduite, d'une part, par une politique de régulation des flux bien établie et qui répond aux besoins de l'économie du pays<sup>9</sup> et, d'autre part, par une absence de politiques d'incorporation des migrants. Les migrants sont perçus comme des travailleurs temporaires, et leur intégration aux normes et institutions du pays se fait essentiellement par le biais du marché du travail. « Plus vous avez une bonne position sur le marché du travail, meilleure est votre intégration », telles étaient les propos révélateurs tenus par un fonctionnaire de l'office fédéral en charge de l'industrie et de l'économie (OFIAMT) pour parler de l'incorporation des migrants en Suisse (Soysal 1994). La Suisse n'a donc pas élaboré une politique volontariste pour gérer ses relations avec les étrangers, elle a laissé les forces du marché jouer leur rôle, du moins perçu comme tel, d'intégration des migrants. Cette conception a conduit la Suisse à ne pas développer de politiques spécifiques en vue d'incorporer les étrangers dans la société d'accueil. Bien qu'elle a mis sur pied dès 1970 une commission fédérale en vue de gérer les relations entre migrants et nationaux, cette commission a peu de moyens financiers et des compétences peu étendues. Au niveau cantonal, la situation est guère différente. Des offices cantonaux ont été mis sur pied, ainsi que des commissions consultatives, mais eu aussi sont chichement pourvus pour élaborer un véritable travail à l'égard des migrants. Il n'y a donc ni programmes spéciaux pour les étrangers, ni financements d'écoles de minorités ethniques, ni mise sur pied de politique de la

différence. A titre illustratif, en 1982, la Suisse dépensait 1.40\$ par étranger, alors que les Pays-Bas, proche du modèle civico-pluraliste, investissait 43\$ par migrant (Soysal 1994).

Si la Suisse, comme l'Allemagne, se caractérise par une absence de politique à l'égard des étrangers, l'Angleterre, comme les Pays-Bas, ont développé une politique volontariste à l'égard des migrants et qui repose sur l'inclusion des populations migrantes dans la communauté nationale et sur une politique d'expression de la différence. En Angleterre les migrants sont définis non pas comme des étrangers, mais comme des minorités ethniques ou raciales. Politiques publiques et offices étatiques en charge de la question de l'incorporation des migrants dans la société d'accueil portent tous le labelles « égalité raciale » ou « relations entre les races » (Race Relation Acts, Commission for Racial Equality, Race Equality Concil, etc.). Les migrants sont perçus comme des personnes qui vivent dans le pays, qui appartiennent à la communauté nationale et qui ne doivent pas être discriminées. La promotion de l'égalité des chances et le développement de bonnes relations entre minorités raciales et la population anglaise sont les deux principes sur lesquels s'est bâtie la politique à l'égard des minorités ethniques (ou raciales). L'Angleterre élabore dès 1971 une politique active pour endiguer les discriminations subies par les minorités ethniques. A cette date, elle couche sur le papier le concept de « good race relations » et cinq ans plus tard elle inscrit à son programme la lutte contre toutes formes de discrimination dont peuvent être victimes les minorités. A partir du milieu des années soixante-dix, de nombreux décrets dans des domaines aussi variés que l'éducation, le logement, la culture et l'emploi vont soutenir cette politique active en vue de faire tomber les obstacles pour l'incorporation des minorités dans la société d'accueil. Cette politique active se double d'une politique de la différence où les minorités ont le droit d'exprimer dans l'espace public leur identité ethnique. Les écolières musulmanes couvertes du voile islamique ne sont point refoulées des institutions publiques, de même, et c'est un exemple fréquemment cités pour illustrer cette politique de la différence

conduite par les autorités anglaises, les hommes sikhs ont le droit de porter le turban traditionnel, ainsi que leur épée, dans les corps armés en Angleterre (Kymlicka 1995). Les Pays-Bas suivent une politique comparable à celle de l'Angleterre où l'émancipation, la non-discrimination des minorités ethniques (etnische minderheden) et l'expression de la différence sont les principes clefs qui guident la politiques à l'égard des migrants.

Il en va tout autrement de la France. Le modèle civico-assimilationniste constitue encore une autre conception de la relation entre migrants et population autochtone. D'un côté, la définition politique et contractuelle de la citoyenneté permet une inclusion des migrants au sein de la communauté nationale, mais de l'autre, le rejet de tout particularisme engendre une volonté claire d'assimiler les populations migrantes aux normes et institutions françaises. Les migrants deviennent dans cet espace politique des « immigrés », des personnes qui sont incluses dans l'espace national et qui ne sont pas dans le pays temporairement, mais probablement pour y rester. Ce ne sont ni des « étrangers », comme dans le modèle ethno-assimilationniste, ni des « minorités ethniques » pouvant exprimer leurs différences culturelles. Le terme « immigré » est utilisé à la fois dans les textes de loi et dans l'intitulé des offices en charge de l'incorporation des migrants (Secrétaire d'Etat aux immigrés, Commission nationale pour le logement des immigrés, etc.). La France est en fait confrontée à un dilemme en termes d'incorporation des migrants. D'un côté, les politiques publiques doivent offrir le plein accès à la société d'accueil et respecter l'égalité des chances, mais, de l'autre, elles ne peuvent être construites sur le principe de la différence. En d'autres termes, l'Etat doit mettre sur pied des politiques d'aide aux immigrés afin qu'ils aient accès, et de la même manière que les nationaux, aux institutions françaises (école, sécurité sociale, etc.) et au marché du travail, mais il ne peut établir des politiques spécifiques pour les immigrés. Il ne peut donc pas, contrairement à l'Etat anglais et hollandais, bâtir une politique de non-discrimination pour une population spécifique. Une telle démarche constituerait une brèche

dans le rapport entre Etat et individu. Ce dilemme se traduit par l'élaboration de politiques d'aide aux migrants qui leur permet ensuite d'accéder au même titre que les nationaux aux institutions françaises. Comme la déclaré un responsable du Fonds d'action social (FAS) : la politique d'aide est élaboré « en vue d'exposer les immigrés au système de vie français et les aider dans leur transition vers les institutions françaises » (Soysal 1994). Ainsi, si la France inclus les immigrés dans sa communauté nationale, le modèle civico-assimilationniste ne leur offre pas de ressources culturelles pour légitimer l'expression de leur différence sur une base ethnique. Ils doivent par conséquent s'assimiler aux institutions et aux normes républicaines. Le port du foulard en France par les écolières musulmanes posent un tout autre problème qu'en Angleterre et aux Pays-Bas.

Les acteurs politiques sont imprégnés des ressources culturelles qui proviennent en partie des modèles de citoyenneté en vigueur dans chaque espace national. Les variations des politiques publiques (élaborées principalement par les acteurs institutionnels) entre la Suisse, l'Angleterre et la France est éloquent. Ces ressources culturelles et symboliques permettent d'articuler certains types de politiques publiques plutôt que d'autres. Il est évident que des facteurs autres que les facteurs culturels interviennent dans la définition des politiques publiques, prétendre le contraire serait tomber dans un réductionnisme et déterminisme aveugle. Cependant, il est intéressant de relever que, dans le cas de l'Angleterre et de la France, qui sont deux pays qui connaissent l'alternance politique, contrairement à la Suisse qui est gouvernée par une coalition relativement stable, l'alternance gauche/droite, travailliste/conservateur affecte modestement la nature des politiques publiques dans chacun de ces deux pays. Comme l'a montré Patrick Weil (1991) pour la France et Christian Joppke (1996) pour l'Angleterre, la politique d'incorporation fait l'objet d'un important consensus dans ces deux pays. Les acteurs institutionnels, quelle que soit leur couleur politique,

apportent des réponses en matière d'incorporation des migrants qui sont sensiblement les mêmes et sont fortement imprégnés des modèles de citoyenneté nationaux.

### **Traditions nationales, revendications politiques et mobilisations collectives**

Si les modèles de citoyenneté nourrissent l'action des acteurs institutionnels, ils façonnent également les revendications des acteurs de la société civile. Dans la dernière partie de ce chapitre, nous examinerons essentiellement l'impact des modèles de citoyenneté sur la mobilisation des migrants. Plus particulièrement, nous émettons l'hypothèse qu'en fonction du modèle de citoyenneté, la présence des migrants dans l'espace public, ainsi que le contenu de leurs revendications politiques varient fortement. Nous aimerions illustrer nos propos par le biais de quelques résultats tirés d'une recherche qui est actuellement en cours. Il s'agit d'une recherche internationale portant sur les mobilisations collectives dans le domaine des relations ethniques, de l'immigration et de la citoyenneté. Nous avons élaboré un échantillon systématique de revendications politiques formulées dans l'espace public (public claims) à partir du dépouillement d'un quotidien dans cinq pays<sup>10</sup>. Ces revendications politiques sont de trois types : des décisions politiques, des actes de parole (prises de position publiques) et des mobilisations collectives. Nous avons enregistré un certain nombre d'informations pour chaque revendication collective : l'acteur qui a produit l'événement, la forme de l'action et son but ou contenu. En ce qui concerne ce dernier aspect, nous avons collecté les revendications politiques qui impliquent des demandes, des critiques ou des propositions sur les thèmes de l'immigration, de l'intégration des migrants, de la xénophobie et de l'antiracisme. La période couverte par les données va de 1990 à 1994. Dans le cadre de cet article, nous allons porté notre attention spécifiquement sur le cas de la France et de la Suisse, en faisant cependant quelques références aux cas de l'Angleterre.

Nous l'avons vu précédemment, en fonction des modèles de citoyenneté présents dans chaque espace national, la perception des migrants par les nationaux changent drastiquement ; pour certains ce sont des étrangers, pour d'autres des immigrants, ou encore des minorités ethniques. La définition des populations migrantes ne colportent pas seulement des mythes et des symboles qui stigmatisent certains groupes sociaux, mais elle définit aussi une structure de relations sociales qui légitime certain type de participation politique et en délégitime d'autres (Koopmans et Statham 1999). Dans un modèle ethno-assimilationniste, où le migrant est un étranger qui n'est pas censé s'établir définitivement sur le territoire, il est non seulement exclus de la communauté nationale, mais il a également peu de légitimité pour intervenir collectivement dans l'espace public national. A l'inverse, dans un pays de tradition civico-pluraliste, les minorités ethniques sont incluses dans la communauté nationale et sont légitimées à intervenir dans l'espace public. Dans le cas du modèle civico-assimilationniste, la situation est ambiguë. D'un côté, les immigrants appartiennent à la communauté nationale ce qui leur permet d'être présents dans l'espace public au même titre que les nationaux ; de l'autre, l'assimilation qui leur est demandé par le pays d'accueil ne leur permet que difficilement de se mobiliser dans l'espace public sur la base de leurs différences ethniques. Dans ce cas, nous nous attendons à une mobilisation certes plus importantes que dans les pays où le modèle ethno-assimilationniste est présent, mais nettement inférieure que dans les pays civico-pluralistes.

Nos données confirment une telle hypothèse. La présence des migrants dans l'espace public suisse est très limitée. Sur l'ensemble des revendications collectives qui ont trait à l'immigration et les relations ethniques en Suisse, seul 4,6% ont été articulées par les populations migrantes. Un pourcentage équivalent à été mis en évidence dans le cas de l'Allemagne (Koopmans et Statham 1999). En revanche, en Angleterre les minorités ethniques sont nettement plus actives dans l'espace public. Environ vingt pour cent des

revendications touchant le champ des migrations et des relations ethniques ont été articulées par les migrants eux-mêmes (Koopmans et Statham 1999, Statham 1999). La France représente effectivement un cas intermédiaire, puisque 12,6% des revendications ayant trait au domaine que nous étudions ont été avancées par les immigrés. Il n'est donc pas facile pour les immigrés en France de se présenter dans l'espace public en mobilisant leurs identités ethniques, contrairement aux minorités vivant en Angleterre.

Outre la présence des migrants dans l'espace public, les modèles de citoyenneté affectent également le contenu de leurs revendications. Si nous examinons de plus près le cas de la Suisse, les étrangers sont en fait plus actifs de ce que nous venons de le dire. Cependant, seul 4,5% de leurs revendications sont adressées aux autorités politiques de leur pays d'accueil. Les trois quart de leurs revendications politiques sont liés à la situation de leur pays d'origine. Les Turcs, les Kurdes, les Ex-Yougoslaves, les Albanais et les Tibétains font partie des étrangers les plus actifs en Suisse, mais la majorité de leurs mobilisations collectives ont comme cible leurs pays d'origine et non les autorités suisses (voir tableau 1). Ce résultat vient renforcer le constat que nous avons avancé plus haut que la Suisse, malgré une population étrangère qui est supérieure à 20%, ne légitime pas cette population comme acteur politique à part entière. Les étrangers sont autant exclus de la communauté nationale qu'ils sont exclus de son espace public, ce qui, par conséquent, les encouragent à conserver un lien privilégié avec leur pays d'origine. En Angleterre, en revanche, les minorités ethniques articulent la majorité de leurs revendications sur le plan de la politique de leur pays hôte et très peu de revendications touchent leur pays d'origine. Cette différence s'explique moins au regard de la provenance des migrants que des modèles de citoyenneté. Les Indiens, mais surtout les Pakistanais, les Bangladeshi et les Afghans viennent de pays où les conflits sont saillants et ils n'auraient pas moins de raisons que les populations ayant immigrées en Suisse de défier les autorités de leur pays d'origine. Les minorités ethniques revendiquent donc auprès des

autorités de leur pays d'accueil et articulent des griefs qui ont trait principalement à la politique d'incorporation des migrants. Ils demandent une politique active de promotion du droit à la différence et une politique de non discrimination. En d'autres termes, ils articulent des demandes qui résonnent avec le cadre culturel dominant de leur pays d'accueil. Le cas de la France n'est pas si distinct de celui de l'Angleterre. Tout d'abord, comme le montre le tableau 1, les immigrants adressent leurs revendications principalement au pays qui les a accueilli. Très peu de griefs sont orientés vers leurs pays d'origine. Pourtant, la forte population algérienne, tunisienne, mais aussi de l'Afrique subsaharienne a vécu au début des années quatre-vingt-dix, et vit encore, des conflits qui pourraient susciter la mobilisation de leur population établie en France, mais il n'en est rien. Les immigrants s'adressent donc en premier lieu aux autorités françaises, principalement pour leur demander une meilleure incorporation dans la société d'accueil. Contrairement au cas anglais, leurs revendications ont trait à une demande d'un meilleur accès aux institutions françaises.

### Tableau 1

L'action collective des migrants est ainsi fortement imprégnée des ressources culturelles disponibles et les migrants tendent à reproduire les modèles de citoyenneté de leurs pays d'accueil. Les traditions nationales contraignent fortement l'action, non seulement des acteurs institutionnels, mais aussi l'action des migrants. L'Etat national constitue encore aujourd'hui, et en dépit des thèses postnationalistes avancées par de nombreux auteurs (Jacobson 1996, Soysal 1994), le référent majeur dans le domaine migratoire. A tel point, que sur l'ensemble des revendications qui ont trait à ce champ politique, la quasi totalité de ces revendications sont adressées et se réfèrent au niveau des Etats nations, et ce quelque soit le pays étudié (tableau 2)<sup>11</sup>. En revanche, que ce soit le niveau supranational ou européen, même

dans le cas des pays qui sont membres de l'Union Européenne, peu de revendications politiques touchent ce niveau politico-institutionnel.

## Tableau 2

### **Conclusion**

A la lumière de ce que nous avons dit jusqu'à présent sur les opportunités politiques au niveau européen et sur l'impact des modèles nationaux de citoyenneté, est-il possible de conclure (1) qu'il existe un champ politique migratoire en Europe et (2) qu'il a une tendance à l'eupéanisation des mobilisations collectives dans le domaine migratoire ? Pour pouvoir répondre à ces deux questions, il est peut-être utile de préciser ce que l'on entend par « eupéanisation des mobilisations collectives ». A cet effet, Doug Imig et Sidney Tarrow (1995) ont distingué les sources, les processus et les enjeux de l'eupéanisation. En ce qui concerne les mobilisations qui dépassent le cadre de Etat national, nous devons encore distinguer trois processus distincts : l'internationalisation, lorsque des contestations ont lieu en même temps dans différents pays mais qui ont pour cible les autorités nationales ; la transnationalisation, lorsque la contestation dépasse les frontières nationales dû à la présence de mouvements de différents pays mobilisés dans une contexte national donné ; la supranationalisation, lorsque la contestation articulent des revendications qui sont adressées à un centre de pouvoir, ou à des institutions, qui se situent à un niveau supérieur de celui de l'Etat national (Union Européenne, ONU, etc.). A nouveau, il s'agit d'une distinction analytique ; souvent ces trois processus apparaissent de façon conjointe. Dans le cadre de cet article, nous nous sommes intéressés à l'eupéanisation de l'action collective, autrement dit au processus de supranationalisation, où le centre de pouvoir est l'Union Européenne.

En ce qui concerne la première question, nous avons montré comment, malgré l'intensification des efforts qui ont été fournis au cours des quinze dernières années, nous sommes encore loin d'une véritable politique migratoire au niveau de l'Union Européenne ; politique qui soit intégrée, cohérente et efficace. Seul le Traité d'Amsterdam a jeté les bases essentielles pour l'élaboration d'une politique communautaire, dépassant la logique de coopération intergouvernementale pour atteindre la logique de coordination intégrée. La faiblesse de la politique migratoire européenne va de pair avec la faiblesse des opportunités politiques que l'Union Européenne offre à l'action collective. Les opportunités limitées qui existent actuellement favorisent la mobilisation d'acteurs forts, qui sont hautement institutionnalisés et qui privilégient des formes d'actions conventionnelles, tels que le lobbying. Les mobilisations populaires n'ont que peu d'espace au sein de l'Union. Certes, les opportunités ne leur sont pas favorables étant donné leurs structures organisationnelles, mais aussi de part les formes d'action qu'elles utilisent et qui se heurtent à des contraintes géographiques et logistiques importantes.

Il existe donc bien un champ politique en matière de migrations en Europe qui, par ailleurs, est en train de se développer depuis quelques années et qui va certainement se renforcer dans l'avenir. Cependant, la politique européenne dans le champ migratoire est encore dans ses phases initiales et nous avons de bonnes raisons de penser qu'il se substituera difficilement à la politique migratoire menée par les Etats nationaux, du moins dans le court et moyen terme. Ce difficile passage des politiques nationales à une politique communautaire est dû en grande partie à la forte empreinte des modèles de citoyenneté. D'une manière générale, le lourd héritage de la construction de l'Etat national freine le processus d'intégration européenne en pesant sur les identités collectives et en attribuant une valeur fondamentale à la notion de souveraineté. En ce qui concerne l'immigration et les relations ethniques en particulier, les modèles de citoyenneté, qui sont l'expression de l'Etat national, canalisent les

débats publics et influencent les choix des acteurs collectifs, y compris ceux des décideurs politiques. Le poids de ces modèles de citoyenneté permet de comprendre les variations internationales importantes que l'on observe aujourd'hui dans le domaine des migrations, même si le processus d'intégration européenne a indéniablement provoqué certaines convergences.

## Références

- Aspinall, Mark et Justin Greenwood (éds.) 1997. Collective Action in the European Union. London: Routledge.
- Brubaker, Rogers 1992. Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Callovi, Giuseppe 1992. "Regulation of Immigration in 1993: Pieces of the European Community Jig-Saw Puzzle." International Migration Review 26: 353-372.
- Castles, Stephen 1995. "How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity." New Community 21: 293-308.
- Convey, Andrew et Marek Kupiszewski 1995. "Keeping Up with Schengen: Migration and Policy in the European Union." International Migration Review 29: 939-963.
- Danese, Gaia 1998. "Transnational Collective Action in Europe: The Case of Migrants in Italy and Spain." Journal of Ethnic and Migration Studies 24: 715-733.
- Favell, Adrian 1998a. "The Europeanization of Immigration Politics." European Integration online Papers 2 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-010a.htm>).
- Favell, Adrian 1998b. Philosophies of Integration. Houndmills/Basingstoke: McMillan.
- Favell, Adrian et Andrew Geddes 1999. European Integration, Immigration and the Nation State: The Institutionalization of Transnational Political Action? Paper for the 27<sup>th</sup> ECPR Joint Session. Mannheim, 26-31 March.
- Freeman, Gary P. 1995. "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States." International Migration Review 29: 881-902.
- Guiraudon, Virginie 1999. "Weak Weapons of the Weak? Transnational Mobilization around Migration in the European Union." San Giacomo Charitable Foundation Working Paper 99.7. The Institute for European Studies, Cornell University.
- Hollifield, James F. 1992. "Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community." International Migration Review 26: 568-595.
- Imig, Doug et Sidney Tarrow 1999. "The Europeanization of Social Movements? A New Approach to Transnational Contention." Dans Social Movements in a Globalizing World, publié par Donatella della Porta, Dieter Rucht et Hanspeter Kriesi. Londres: McMillan.
- Jacobson, David 1996. Rights across Borders. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Joppke, Christian 1996. "Multiculturalism and Immigration: A Comparison of the United States, Germany, and Great Britain." Theory and Society 25: 440-500.
- Joppke, Christian 1997. "Asylum and State Sovereignty: A Comparison of the United States, Germany, and Britain." Comparative Political Studies 30: 259-298.

- Joppke, Christian 1999. Resilient Nation States. Oxford: Oxford University Press.
- Kastoryano, Riva 1996. La France, l'Allemagne et leurs immigrés. Paris: Armand Colin.
- Koopmans, Ruud et Paul Statham 1999 (à paraître). "Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, and the Collective Claims making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany." American Journal of Sociology 105: 652-96.
- Kymlicka, Will 1995. Multicultural Citizenship. Oxford: Clarendon Press.
- Leca, Jean 1992. "Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations." Dans Logiques d'Etats et d'immigrations, publié par Jacqueline Costa-Lascoux et Patrick Weil. Paris: Kimé.
- Marks, Gary et Doug McAdam 1996. "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union." West European Politics 19: 249-278.
- Mazey, Sonia et Jeremy Richardson (éds.) 1993. Lobbying in the European Community. Oxford: Oxford University Press.
- Piguet, Etienne 1999.**
- Pugliese, Enrico 1996. "Italy Between Emigration and immigration and the Problems of Citizenship." Dans Citizenship, Nationality and Migration in Europe, publié par David Cesarini et Mary Fulbrook: Londres: Routledge.
- Reising, Uwe K.H. 1998. "Domestic and Supranational Political Opportunities: European Protest in Selected Countries 1980-1995. European Integration online Papers 2 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-005a.htm>).
- Rellini, Giampiero 1992. "Les étrangers en Italie: une politique à l'épreuve des faits." Dans Logiques d'Etats et immigrations, publié par Jacuqline Costa-Lascoux et Patrick Weil. Paris: Kimé.
- Rucht, Dieter 1997. "Limits to Mobilization: Environmental Policy for the European Union." In Transnational social movements and global politics, publié par Jackie Smith, Charles Chatfield et Ron Pagnucco. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Safran, William 1997. "Citizenship and Nationality in Democratic Systems: Approaches to Defining and Acquiring Membership in the Political Community." International Political Science Review 18: 313-335.
- Schnapper, Dominique 1991. La France des immigrés. Sociologie de la nation en 1990. Paris Gallimard.
- Schnapper, Dominique 1992. L'Europe des immigrés. Paris : François Bourin.
- Smith, David M. et Maurice Blanc 1996. "Citizenship, Nationality and Ethnic Minorities in Three European Nations." International Journal of Urban and Regional Research 20: 66-82.

Soysal, Yasemin Nuhoglu 1993. "Immigration and the Emerging European Polity." In Making Policy in Europe, publié par Svein S. Andersen et Kjell A. Eliassen, 171-186. London: Sage.

Soysal, Yasemin Nuhoglu 1994. Limits of Citizenship. Chicago: University of Chicago Press.

Soysal, Yasemin Nuhoglu 1997. "Changing Parameters of Citizenship and Claims-Making: Organized Islam in European Public Spheres." Theory and Society 26: 509-527.

Statham, Paul 1999 (à paraître). "The Political mobilization of Minorities in Britain: Outcomes, Side-Effects and Negative Feedbacks of Race Relations." Journal of Ethnic and Migration Studies 25(4).

Swidler, Ann 1986. "Culture in Action: Symbols and Strategies." American Sociological Review 51: 273-286.

Tarrow, Sidney 1998. Power in Movement. (2<sup>ème</sup> édition). Cambridge: Cambridge University Press.

Ugur, Mehmet 1995. "Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the 'Insider'-'Outsider' Divide in the European Union." International Migration Review 29: 964-999.

Weil, Patrick 1991. La France et ses étrangers. Paris: Gallimard.

Tableau 1:  
Le contenu des revendications politiques des migrants  
en Suisse et en France, 1990-1994

	France	Suisse
Politique d'immigration	18.5	16.2
Politique à l'égard des migrants	51.2	7.7
Antiracisme	19.6	7.0
Politique à l'égard du pays d'origine	10.8	69.0
Total	100%	100%
N	260	142

Tableau 2:

Le niveau administratif touché par les revendications politiques sur les thèmes de l'immigration et des relations ethniques en Suisse et en France, 1990-1994

	<b>France</b>	<b>Suisse</b>
Supranational	0.7	2.2
Européen	5.0	3.9
Pays d'origine des migrants	0.1	3.8
Etats étrangers (autres)	0.2	-
Bilatéral	0.2	-
Etat national	93.9	90.1
Total	100%	100%
N	1723	922

NOTE : Les actions non-verbales sont exclues.

## Notes

---

<sup>1</sup> Nous parlons ici de migrations internationales. Les problèmes d'immigration interne, du Sud au Nord de l'Italie, ont souvent occupé une place d'honneur sur l'agenda politique du pays après la deuxième guerre mondiale.

<sup>2</sup> Nous utilisons le terme de « migrants » pour qualifier les personnes qui immigreront (ou ont immigré) dans un pays, quelles aient actuellement ou non la nationalité du pays d'accueil. Par exemple, nous prenons en compte dans ce qualificatif les populations de Maghreb qui ont immigré en France, mais qui ont, du moins à partir de la deuxième génération, la nationalité française. Tout terme est connoté, comme nous le verrons ultérieurement, même celui de migrants qui est utilisé dans le contexte nord-américain, toutefois nous l'utilisons dans sa conception générique.

<sup>3</sup> Nous remercions Céline Kaltenrieder pour nous avoir aidés à récolter et systématiser les informations concernant la politique migratoire de l'Union Européenne.

<sup>4</sup> En fait, pour être plus précis, ce passage au droit communautaire se fera entièrement après une période de cinq ans suite à l'entrée en vigueur du traité. Pendant cette période de cinq ans, la coopération intergouvernementale sera conservée sur plusieurs aspects de la politique migratoire. Il convient de relever que l'Angleterre et l'Irlande sont exemptés des mesures de ce traité, ce qui est souligné une fois de plus la difficulté de créer une politique intégrée dans le domaine migratoire.

<sup>5</sup> L'Angleterre et l'Irlande, une fois encore, ne font pas partie de ces Accords.

<sup>6</sup> Par ailleurs ces difficultés ne concernent pas uniquement le champ de l'immigration. Dieter Rucht (1997), par exemple, a mis en exergue les problèmes inhérents de mobilisation et d'articulation des intérêts des mouvements sociaux au niveau des institutions européennes.

<sup>7</sup> Gary Marks et Doug McAdam (1996) ont un argument semblable pour les syndicats.

<sup>8</sup> Le quatrième modèle de citoyenneté, le modèle ethno-pluraliste, repose à la fois sur une définition ethnique de la communauté nationale (ius sanguinis) et reconnaît la différence culturelle. L'Afrique du Sud sous l'Apartheid est un exemple extrême de ce modèle. Il s'agit toutefois d'un modèle moins répandu que les trois autres et qui probablement n'existe pas actuellement en Europe. Pour cette raison, nous l'écartons de notre discussion.

<sup>9</sup> La politique de régulation des flux de la Suisse reflète clairement sa conception des migrants. Elle a mis sur pied une politique des quotas par nationalité, mais aussi par rapport aux possibilités d'insertion économique des migrants. La Suisse a élaborés des permis de travail et de résidence temporaire, dont le statut de saisonnier est certainement le meilleur exemple. Cette politique engendre une très forte rotation des populations migrantes dans le pays bien plus forte que dans les autres pays européens (Piguet 1999).

<sup>10</sup> Le projet MERCI (Mobilization on Ethnic Relations, Citizenship and Immigration) comprend les pays suivants: La France et la Suisse (étude menée par Marco Giugni et Florence Passy), l'Allemagne (Ruud Koopmans), la Grande Bretagne (Paul Statham) et les Pays-Bas (Thom Duyvené de Wit).

<sup>11</sup> Ruud Koopmans et Paul Statham (1999) ont mis en évidence le même processus dans le cas de l'Allemagne et de l'Angleterre.