

Immigration: quelle politique?

Enrico Pugliese

Les premières arrivées significatives d'immigrés en Italie datent des années soixante-dix. Il s'agissait, au début, de deux grandes composantes de forte spécialisation et géographiquement localisées: d'une part l'immigration des employées de maison provenant d'une multitude de pays (Erythrée, Salvador, Cap-Vert et Philippines), concentrée dans les grandes zones métropolitaines du pays; d'autre part, le flux de travailleurs tunisiens vers la Sicile, où, initialement ils n'étaient occupés qu'à des activités de terrassement, et, par la suite, à la récolte de produits agricoles. Puis vont s'étendre aussi bien l'éventail des nationalités, que le nombre des régions italiennes concernées, et enfin, la gamme des emplois. Ainsi pénètrent, par vagues successives, des travailleurs provenant des pays de l'Europe de l'Est (déjà les Polonais et les Yougoslaves dès la fin des années soixante-dix, puis à la fin des années quatre-vingts les Albanais, les Roumains et d'autres), de l'Amérique latine (selon un flux continu et relativement modeste), de l'Asie (les Philippines toujours les plus nombreux, suivis, par phases successives, de Pakistanais, Indiens, Sri Lankais, dont de nombreux Tamouls, Chinois et Bengalais), et surtout de l'Afrique. La composante africaine, en particulier l'arabe devient immédiatement — et demeurera toujours — la plus consistante: aux Tunisiens se joignent successivement les Marocains, qui maintenant représentent le groupe le plus étendu, les Egyptiens, et, plus récemment, les Algériens, difficiles à évaluer numériquement du fait qu'ils sont arrivés après 1990, c'est-à-dire après l'institution de politiques de restriction à l'entrée. En ce qui concerne la dimension du phénomène, le degré de fiabilité des chiffres officiels a toujours été modeste. La source la plus autorisée relève des permis de séjour délivrés par les préfectures, qui, par définition n'enregistrent que les immigrés en situation régulière. La limite de cette source réside dans le fait que lui échappent évidemment tous les immigrés clandestins ou en

Hiver 1997-1998

situation irrégulière. Ces derniers ne constituent pas une composante stable, et leur incidence sur la structure de l'immigration varie selon les orientations de la politique gouvernementale et internationale en la matière, et en fonction des procédures d'intervention destinées à favoriser la régularisation. En Italie, la principale de ces mesures fut prise à l'occasion de la loi de 1990 (connue sous le nom de loi Martelli) qui permit la régularisation d'un nombre important d'immigrés jusqu'alors en situation irrégulière. La plus récente remonte à 1996, où un nombre également significatif parvint à régulariser sa situation, mais au terme d'un parcours plus compliqué qui, de toutes façons, excluait un certain quota de sans-papiers.

Actuellement, les immigrants étrangers présents en Italie, c'est-à-dire les étrangers en possession d'un permis de séjour en bonne et due forme, sont, selon le ministère de l'Intérieur, environ un million. Un peu plus de la moitié proviennent des pays du Tiers Monde.

Le groupe le plus significatif est représenté par les étrangers provenant de l'Europe de l'Est, dont le nombre a augmenté récemment, essentiellement à cause des réfugiés en provenance de l'ex-Yougoslavie. Les immigrants provenant de l'Afrique méditerranéenne sont environ 200.000 et environ 82% d'entre eux sont arrivés en Italie pour trouver du travail. Viennent ensuite par ordre d'importance numérique, les Asiatiques, avec une proportion de travailleurs équivalente à 68,4%. Enfin, ceux qui proviennent d'autres pays africains, plus de 100.000, sont caractérisés eux aussi par une part élevée de travailleurs (98%).

La présence des immigrants est répartie sur tout le territoire national, avec, bien entendu, une plus forte localisation dans certaines zones. Selon les statistiques officielles — qu'elles proviennent des relevés de l'Istat ou des services d'attribution de permis de séjour — une progressive concentration de la présence des travailleurs immigrants dans les régions du Centre-Nord se serait vérifiée. Il est probable que ce processus se soit effectivement produit, mais avec moins d'ampleur qu'on ne le pense. En effet, la composante irrégulière de l'immigration, celle qui est la plus précaire tant du point de vue du statut juridique que de celui des conditions de travail, tend à se concentrer dans les régions du Mezzogiorno. A cet égard, il faut souligner que les immigrants sont présents dans des régions comme celles du Centre-Nord, caractérisées par de faibles taux de chômage et par une certaine dynamique de la demande de travail, y compris dans le secteur industriel, aussi bien que dans les régions méridionales où des taux de chômage élevés s'accompagnent d'une faiblesse productive structurelle.

Cette donnée, à moins de ne pas vouloir considérer que les taux de chômage sont excessifs, complique l'interprétation du rôle des immigrants sur le marché du travail italien, qui va bien au-delà de la dichotomie entre immigration d'offre et immigration de demande. En d'autres termes, il faut tenir compte des processus d'internationalisation avec segmentation simultanée du marché du travail, et des différences internes entre le nord et le sud du pays. En ce qui concerne le premier aspect, il

faut souligner que non seulement l'Italie, mais aussi tous les pays de l'Europe méridionale, y compris la Grèce et l'Espagne qui ont des taux élevés de chômage, sont concernés par l'immigration de travailleurs provenant de pays du Tiers-Monde.

Une certaine naïveté consiste à croire que les conditions de demande de travail qui avaient caractérisé les prétendues zones fortes de l'Europe pendant la période des grandes migrations intra-européennes des années du boom économique d'après-guerre, étaient identiques en Italie. A cette époque-là, le développement industriel avait drainé l'immigration et une continuelle expansion de la demande d'emploi stable de la part de la grande industrie s'était peu à peu affirmée. Comme l'ont montré les études classiques sur les migrations internationales de cette époque, les vagues successives d'immigrés finissaient par prendre les emplois laissés vacants par les travailleurs locaux ou par les immigrés des vagues précédentes. Cela, dans un cadre d'expansion d'une économie industrielle en voie de consolidation.

La situation a radicalement changé aujourd'hui. Tant dans les pays d'immigration traditionnelle que dans ceux d'immigration nouvelle, la situation professionnelle des immigrés se concentre de plus en plus dans le secteur tertiaire. La demande supplémentaire d'emplois stables dans le secteur industriel s'est progressivement réduite, jusque dans les pays fortement industrialisés. Les nouvelles caractéristiques de la demande d'emploi, un peu partout, sont représentées à la fois par une forte segmentation et une forte tertiarisation. De sorte que le modèle traditionnel des migrations industrielles n'est plus applicable: la réduction de la demande va de pair avec sa radicale transformation. La disponibilité des emplois à caractère temporaire et précaire a augmenté pour les travailleurs locaux comme pour les immigrés.

En ce sens on peut parler de segmentation. Et, en en tenant compte,, on peut également comprendre la coexistence du binôme immigration et chômage. Le phénomène enregistré dans les régions du Mezzogiorno italien trouve un écho dans de nombreux pays de la rive nord de la Méditerranée, parmi lesquels l'Espagne, par exemple. Il est particulièrement net dans les régions agricoles où la main d'œuvre immigrée joue un rôle de plus en plus significatif. L'explication du phénomène est très simple: les salaires offerts pour les travaux agricoles sont souvent inférieurs de moitié aux salaires contractuels, et les conditions de travail sont presque toujours caractérisées par une violation des normes de sécurité et de garantie; ce qui explique l'indisponibilité des chômeurs, celle des jeunes en particulier, et des chômeurs d'extraction urbaine, à postuler pour des travaux de ce type. Il faut bien se rappeler que, pour les immigrés, ces mêmes emplois offrent des salaires et des conditions en général de très loin supérieurs à ceux qu'ils obtiendraient dans leur pays d'origine.

D'un autre côté, la segmentation du marché du travail n'explique pas à elle seule la présence et l'emploi des immigrés. Par exemple, dans les régions les plus développées de la rive nord, on assiste à une réduction générale effective de l'offre d'emploi locale, liée également à des

facteurs de type démographique. Ce n'est pas un hasard si dans les régions de l'Italie du nord, où les taux de chômage sont plus faibles que ceux de la moyenne européenne, les immigrés parviennent même à trouver une situation dans le secteur industriel (dans le domaine de la petite et moyenne entreprise notamment). Là aussi, une certaine réticence des travailleurs locaux vis-à-vis des travaux les plus ingrats se rencontre fréquemment, mais en général il existe une demande de travail dynamique qui se voit satisfaite grâce, précisément, à la présence des immigrés.

En conclusion, on peut affirmer que les immigrés sont encore relativement peu nombreux en Italie et, en tout cas, beaucoup moins nombreux que dans d'autres pays européens développés. Toutefois, ils concourent à satisfaire une demande de travail supplémentaire, tant dans le domaine de la production que dans celui des services, apportant par là une contribution significative à l'économie locale. Des entreprises de tout secteur et de toutes dimensions ont largement bénéficié de cet afflux de main-d'oeuvre bon marché, et, d'une manière générale, l'économie entière du pays a tiré profit de la présence d'une population qui a relevé les taux d'activité et d'emploi, et qui pèse de façon très modeste sur le système de sécurité sociale et sur les services d'aide sociale. Toutefois, la présence des immigrés en Italie, au lieu d'être présentée comme une ressource, est perçue comme un problème: les moyens de communication de masse tendent à exagérer la réalité de cette présence et à mettre l'accent sur les aspects les plus voyants et les plus négatifs.

Les réactions de la société et la représentation des immigrés

L'attitude envers les immigrés semble s'être modifiée durant ces dernières années. A l'esprit d'ouverture et à la bienveillance qui avaient caractérisé la société italienne des années quatre-vingts a succédé une attitude de fermeture, et parfois même d'intolérance.

Pour comprendre les réactions les plus récentes de la société italienne, il faut se référer d'une part aux changements survenus dans l'immigration (extension du phénomène et sa modification qualitative), de l'autre aux processus qui ont influé sur l'imaginaire collectif. En ce qui concerne le premier aspect, il faut prendre en compte les conditions de vie des immigrés, les processus de marginalisation (ou de sortie de la marginalité) et le rôle que joue, dans tout cela, la politique migratoire. En ce qui concerne le second aspect des choses, la représentation de l'immigré dans l'imaginaire collectif, il est nécessaire d'analyser les procédés à travers lesquels cette nouvelle image se construit.

Si un rôle décisif est joué par les moyens de communication de masse, il ne faut pas oublier pour autant le rôle significatif que jouent les

institutions et les forces politiques. Déjà dans les années quatre-vingts, Laura Balbo et Luigi Manconi avaient souligné le rôle des “*entrepreneurs politiques du racisme*”, qui sont capables de jouer sur les sentiments, les peurs et les formes d’intolérance diffus dans la société pour structurer leur propre espace politique. La médiocre connaissance de la situation des immigrés et la possibilité de construire des images déformées et excessives aide l’action de ces entrepreneurs; la crainte de “l’invasion” et la nécessité de l’endiguer étant un de leurs thèmes favoris. C’est pourquoi la question de la dimension quantitative du phénomène est si importante. Ce n’est pas un hasard si elle est démesurément gonflée dans les milieux qui expriment leurs réticences à l’égard des immigrés.

L’exagération est due également à la méconnaissance et à la notable visibilité des immigrés. Cela renvoie non seulement aux raisons de cette phénomène, mais aussi à l’image de l’immigré qui a fini par prévaloir dans la société italienne. Il faut rappeler que tous les immigrés ne sont pas visibles de la même façon, et que leur degré de visibilité est lié à leurs conditions de vie et de travail dont nous avons parlé à propos du marché du travail et des modèles migratoires. Dans la plupart des cas, ce degré de visibilité est directement proportionnel à la précarité de la situation professionnelle. Que l’on songe, par exemple, aux marchands ambulants, réguliers ou non, qui exercent leur activité dans des lieux très fréquentés comme les grandes villes ou les banlieues. Ceux-là — les plus visibles sur le territoire national — ont fini par être confondus avec tous les autres comme s’il n’y avait qu’eux. Et pourtant cette activité, sûrement importante, ne concerne que la composante islamique et africaine de l’immigration, voire seulement une partie de celle-ci.

Cela vaut de la même façon pour les travailleurs de l’agriculture. Il s’agit en général d’une main-d’œuvre précaire, extrêmement mobile puisque obligée de se déplacer d’une région à une autre en fonction des opportunités de travail. L’absence de domicile fixe est une condition inhérente à ces travailleurs et les installations trouvées de temps à autre n’autorisent pas de conditions de vie décentes. Et, même si l’immigré n’en est nullement responsable, cela, à coup sûr, ne sert pas son image.

La visibilité a des implications encore plus complexes qui renvoient à la question de la criminalité et de la déviance: thèmes qui ont été au centre de l’attention de la grande presse et de l’initiative politique elle-même dans les années quatre-vingt-dix. Ici la visibilité doit être comprise en termes plus généraux. Il ne s’agit pas seulement de ce qui est directement observable par les gens, comme dans les cas examinés jusqu’ici, mais surtout de ce que les médias, la télévision, les journaux mettent en évidence.

L’image des immigrés présentée par les médias au fil des ans s’est sensiblement dégradée. Le problème de la prostitution, par exemple, retient de plus en plus fréquemment l’attention des journaux et de la télévision, parfois sur un ton morbide. L’implication des immigrés dans des épisodes criminels est toujours soulignée avec force, alors qu’on ne

prête aucune attention significative à leurs conditions de vie. Enfin, l'on fait de plus en plus nettement la distinction entre "bon" et "mauvais" immigré — ce dernier étant presque toujours identifié au clandestin. Le plus grave, c'est que ces comportements sont de plus en plus répandus parmi les hommes politiques et les leaders d'opinion (à droite mais aussi à gauche).

Les politiques

Ce n'est que récemment que l'Italie a commencé à développer une politique migratoire. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, les politiques concernant les immigrés consistaient, en substance, en mesures de police touchant des ressortissants étrangers. En fait, le texte de référence était le Texte unique de police de 1931, et la seule matière effectivement réglée concernait les permis de séjour. Non pas que des mesures limitées et spécifiques n'aient été prises, mais il manquait, jusqu'en 1986, une loi de base relative à l'immigration. La chose, par ailleurs, était très compréhensible en Italie où, par immigrés, l'on entendait "étrangers", car jusqu'au milieu des années soixante-dix, on considérait comme improbable que des étrangers puissent décider de s'installer définitivement (ou temporairement) pour un travail: c'est-à-dire devenir immigrés, dans toute l'acception du terme.

La première loi significative en la matière fut la loi de 1986. Du point de vue social, elle apparaît très progressiste puisqu'elle entendait établir un statut d'égalité entre travailleur étranger et travailleur italien. Malheureusement cette volonté d'égalité ne concernait que les travailleurs réguliers ou ceux qui étaient en mesure de régulariser leur situation. Le nombre, modeste, de ces derniers finit par rendre vaines ces intentions progressistes.

Quelques années après fut promulguée la loi de 1990, dite loi Martelli, du nom du vice-président du Conseil de l'époque, délégué en matière d'immigration. Cette loi, bien qu'étant la plus connue, et celle à laquelle on se réfère le plus souvent, revêt un caractère fondamentalement plus limité que la loi de 1986 qui peut être considérée comme une loi-cadre. Si elle introduisait certains dispositifs nouveaux d'intégration comme, par exemple, des structures d'accueil, mises en place par les régions, elle apportait aussi de sensibles restrictions à la législation précédente.

En 1997, avec l'arrivée au pouvoir du courant progressiste de l'Ulivo, une nouvelle loi est acceptée par tous les partis de la coalition. Cette loi, qui prend son nom de deux ministres (Napolitano et Turco), respectivement ministre de l'Intérieur et ministre des Affaires sociales, est assez paradoxale: sur le plan des droits sociaux accordés aux immigrés, elle est incontestablement progressiste; en revanche, en ce qui concerne les conditions d'obtention du permis de séjour et les risques d'expulsion, elle se révèle très répressive. Le système des contrôles

auquel sont soumis les immigrés est devenu beaucoup plus sévère que dans le passé. Ainsi, par exemple, les risques de perte de droit au permis de séjour sont très élevés. Quant à ceux qui actuellement sont sans-papiers, ils se retrouvent exposés aux nouvelles formes de contrôle et de répression, sans avoir la possibilité de jouir d'aucun des droits prévus par la loi.