

## LA NUEVA POLITICA DE INMIGRACION

Sabadell Universitat  
(Barcelone, 7-8 juillet 2004)

### QUELQUES REMARQUES SUR L'INTEGRATION DES IMMIGRES DANS LES VILLES TIREES DES ANALYSES COMPARATIVES EFFECTUEES A L'OCDE<sup>1</sup>

Jean-Pierre Garson<sup>2</sup>  
Chef de la Division des migrations internationales

#### Immigration, mutations sociales et économiques et développement urbain

Traiter de la dimension urbaine de l'intégration des immigrés dans les villes suppose, d'une part, de mieux comprendre les relations entre l'immigration et le développement urbain et, d'autre part, de connaître de manière détaillée la nature et le contenu des politiques mises en oeuvre dans les villes qui accueillent de nouveaux immigrés. Les mutations sociales et économiques des villes ont des conséquences pour les immigrés et leurs possibilités d'intégration. Mais, en même temps, l'immigration joue un rôle dans le développement urbain et sur l'infrastructure urbaine. Enfin, l'intégration des immigrés dans les zones urbaines renvoie à des mesures politiques, nationales et locales. .

Pour une meilleure compréhension des caractéristiques principales et des problèmes soulevés par l'intégration des immigrés dans les grands centres urbains, il faut d'abord prendre en considération le fait que la situation économique et sociale actuelle peut faciliter ou contrarier leur intégration. Par exemple, dans les pays traditionnels d'immigration en Europe (France, Belgique, Allemagne), les générations précédentes pouvaient plus aisément s'intégrer dans une population active en expansion avec une demande de travail élevée (en particulier pour les emplois faiblement qualifiés) alors que les mutations récentes ont fortement altéré l'étendue des choix offerts aux immigrés.

Les immigrés résidant dans les villes se trouvent ainsi à l'intersection d'au moins deux évolutions fondamentales. La restructuration économique (désindustrialisation et expansion des activités de services) modifie tout à la fois la structure et la nature des emplois. La restructuration peut accroître aussi

---

<sup>1</sup> Ces remarques sont pour l'essentiel tirées des résultats de l'étude sur les immigrés et leur intégration dans les villes, réalisée par l'OCDE en 1998 (*Immigrants, Integration and Cities, Exploring the Links*, OCDE, 1998), ainsi que des informations extraites du rapport annuel de l'OCDE *Tendances des migrations internationales*.

<sup>2</sup> Jean-Pierre Garson, Chef de la Division des migrations internationales, OCDE,  
jean-pierre.garson@oecd.org

l'appauvrissement de certaines catégories de la population, en particulier les immigrés peu qualifiés. Leur surreprésentation dans le secteur secondaire a souvent été à l'origine d'un chômage élevé dans leurs rangs.

A l'inverse, dans les nouveaux pays d'immigration, notamment en Europe du Sud, les opportunités d'emplois, et notamment d'emplois peu ou moyennement qualifiés, sont importantes, la demande de travail est encore relativement élevée (notamment dans l'agriculture, le bâtiment, les services domestiques et les services rendus aux entreprises) et les effectifs d'immigrés, malgré une accélération très forte au cours de la dernière décennie, se situent à des niveaux inférieurs à ceux atteints par les pays traditionnels d'immigration. Il existe donc au sein de l'OCDE des différences significatives entre les structures institutionnelles des pays ainsi que des différences importantes entre les villes elles-mêmes.

### **La concentration géographique des immigrés : une chance ou un obstacle à leur intégration?**

Les types de concentration des immigrés et des groupes ethniques se sont révélés dans les années récentes comme étant un problème important dans la plupart des pays de l'OCDE. Ce qui attire les immigrés dans les villes, ce sont l'emploi et les possibilités de logement au moment de leur arrivée, l'existence de communautés ethniques établies et la répartition des groupes linguistiques. Pour les immigrés récents, la tendance à se regrouper dans les villes est encore forte.

Un lien direct entre la "concentration géographique" ou la "répartition inégale" des immigrés et la "ségrégation" est loin d'être démontré. Une démarche plus appropriée pourrait consister à se demander tout d'abord, dans quelle mesure la ségrégation est-elle le résultat d'un libre choix, d'un choix contraint ou même de l'absence de choix ? Ensuite, à partir de quel seuil la ségrégation spatiale des immigrés devient-elle liée à l'absence de possibilités de s'intégrer dans la société ? La concentration de personnes appauvries peut être en soi un facteur qui réduit les perspectives déjà modestes des intéressés et interdit l'intégration et, d'autant plus, l'assimilation. En outre, des inquiétudes demeurent, quant à la possibilité de tensions et de conflits dans les zones où se trouvent en grand nombre des immigrés ou des groupes ethniques.

Toutefois, on peut dire qu'un certain niveau de concentration peut profiter aux immigrés. Le succès de certaines concentrations géographiques d'immigrés dans les villes - les enclaves ethniques - montre, dans plusieurs pays, que la ségrégation résidentielle ne conduit pas nécessairement à des possibilités d'intégration diminuées. Un certain degré de concentration dans l'espace peut, à un moment donné, élargir la base des systèmes d'aide "ethnique" et procurer des alternatives fondées sur les ressources des immigrés eux-mêmes. Dans plusieurs cas, cela pourrait en réalité contribuer à empêcher une situation de blocage de la mobilité.

Il est important d'admettre que les types d'installation des immigrés récemment arrivés peuvent changer avec le temps, ce qu'ont certainement expérimenté de nombreux groupes d'immigrés dans les pays de l'OCDE. Cet aspect longitudinal du problème est peut-être le plus important. Des migrants d'origine rurale deviennent membres de la classe ouvrière, des petits commerçants finissent par accéder à des classes plus aisées de la société urbaine. Dans quelques pays, l'Australie et les Etats-Unis en particulier, les schémas historiques d'installation des immigrés montrent qu'une concentration précoce est souvent suivie par la dispersion de la seconde génération et des suivantes, remplacées par de nouveaux immigrés.

### **La contribution des immigrés à la revitalisation des centres urbains**

Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'immigration vers les villes a contribué de façon positive, soit au maintien de la population urbaine, soit à la croissance générale. Du point de vue de l'espace occupé, les immigrés peuvent contribuer à freiner le processus d'abandon de certains quartiers en occupant les espaces délaissés par les classes moyennes. Ils peuvent revigorer les économies urbaines et contribuer au développement économique en réhabilitant les logements et en créant, surtout avec leurs propres capitaux,

de petites entreprises commerciales dans les vieux quartiers. De plus, les liens entre les immigrés et leur pays d'origine peuvent encourager et faciliter les investissements de la part d'entrepreneurs de ce pays dans le pays d'accueil, souvent dans des zones urbaines où résident des membres des mêmes groupes ethniques.

Cependant, devant les pressions fiscales de toute sorte, des débats surgissent inévitablement dans les villes sur l'impact des infrastructures nécessaires et le coût des services sociaux destinés aux immigrés. Ces débats sont importants à l'échelon national, mais ils sont particulièrement sensibles à l'échelon de la cité du fait de la concentration des immigrés dans quelques villes. Les questions les plus sensibles concernent la répartition des charges fiscales aux niveaux local et national des coûts sociaux liés au logement, à l'éducation, et à la santé des migrants et de leurs enfants. Il arrive dans certains cas que la coordination entre l'échelon national et les échelons locaux soit défaillante, ce qui conduit à créer des tensions entre les différents niveaux de décision et d'élaboration des politiques migratoires, y compris celles relatives à l'intégration des immigrés.

Un examen des politiques destinées à encourager l'intégration dans le contexte urbain montre que ces politiques varient largement selon les pays, nationalement, régionalement et localement, à un point tel qu'il est difficile d'identifier des tendances communes. L'évolution des politiques, notamment au niveau national, reflète souvent l'histoire et le rôle des migrations dans le pays. En outre, de nombreuses mesures, comme l'accès à la nationalité du pays d'accueil ou celles qui concernent le logement public, peuvent avoir des effets significatifs pour l'intégration.

Dans la plupart des pays, les instruments de politique générale, comme l'éducation ou l'apprentissage de la langue, jouent un rôle pour l'intégration, au niveau national. Les politiques locales sont cependant généralement plus innovatrices en ce qui concerne l'objectif d'intégration des immigrés car elles impliquent souvent de travailler en coopération avec les communautés d'immigrés. Toutefois, dans plusieurs cas, les politiques locales ne peuvent avoir qu'un succès limité pour atténuer les évolutions socio-économiques plus générales.

### **Quelques enseignements tirés de l'analyse comparée de plusieurs zones urbaines des pays de l'OCDE**

Suivant les pays (pays d'installation, pays européens traditionnels d'immigration, pays récents d'immigration), les spécialistes et les décideurs politiques n'identifient pas de la même manière les lieux où des mesures devraient être prises pour rendre plus efficaces les politiques d'intégration. La plupart des actions menées ne font pas l'objet d'une quantification précise ou d'une évaluation qualitative. Les indices de ségrégation, qui servent le plus souvent à établir une typologie de l'intégration des immigrés dans les villes, méritent d'être affinés. Il y a par ailleurs des actions prises au niveau local qui témoignent d'une grande innovation mais qui restent peu connues et peu valorisées au niveau régional ou national.

Il ressort cependant que la situation économique qui prévaut dans le pays d'accueil joue un rôle fondamental pour comprendre les différences de vitesse d'intégration et la diversification des itinéraires empruntés par les immigrés. Il n'y a pas d'homogénéité dans les communautés immigrées. D'une part, les comportements culturels des différentes nationalités ne sont pas les mêmes, et d'autre part, au sein d'une même communauté, plusieurs vagues migratoires peuvent coexister. Enfin et à l'évidence, les espaces communautaires fermés (géographiquement, socialement et économiquement) constituent plutôt des obstacles à l'intégration des immigrés. Dans beaucoup de villes ou de quartiers, la dégradation de la situation économique a freiné la mobilité professionnelle et résidentielle des immigrés et, dans certains cas, des phénomènes de désocialisation sont apparus avec parfois le risque d'exclusion sociale.

Parmi les mesures susceptibles d'améliorer l'intégration des immigrés dans les villes, figure tout d'abord l'encouragement au développement des transports, élément structurant le développement urbain et

facilitant les implantations nouvelles, élément créateur aussi de liens sociaux. D'autres mesures portent sur la nécessité d'accroître les créations d'emplois et de développer la présence des services publics dans les quartiers en difficulté. Enfin, il est important aussi d'associer non seulement les migrants, mais également l'ensemble des populations concernées ainsi que les autres acteurs clefs de la société (chefs d'entreprise, petits patrons de l'industrie et du commerce, responsables administratifs et sociaux locaux) à la définition des choix urbains et à la mise en oeuvre des politiques d'intégration.

La diversité des situations observées et l'imperfection des liens tissés entre le niveau national et le niveau local obligent à étudier de manière plus approfondie les questions d'intégration. Cette diversité rend encore plus difficile l'évaluation des politiques d'intégration des immigrés dans les villes. Toute tentative d'évaluation des politiques d'intégration devrait couvrir la dimension territoriale (villes ou quartiers considérés comme prioritaires), la dimension thématique (insertion professionnelle, lutte contre l'exclusion sociale, prévention de la délinquance), et enfin celle relative aux populations ou aux publics visés.