



HAL
open science

La question des étrangers, enjeu du contrôle du territoire en Espagne

Célia Barbosa

► **To cite this version:**

Célia Barbosa. La question des étrangers, enjeu du contrôle du territoire en Espagne. Ritaine Évelyne (dir.). L'Europe du Sud face à l'immigration : politique de l'Étranger, Presses universitaires de France, pp.71-107, 2005, Sociologie d'aujourd'hui, 2-13-0550150. 10.3917/puf.ritai.2005.01.0071 . halshs-00284535

HAL Id: halshs-00284535

<https://shs.hal.science/halshs-00284535>

Submitted on 3 Jun 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

POLITIQUE DE L'ÉTRANGER :
L'EUROPE DU SUD FACE À L'IMMIGRATION

Sous la direction d'Évelyne RITAINE

*Ouvrage publié avec le soutien de Sciences Po Bordeaux et de la Mission Recherche (MiRE) du
ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*

LA QUESTION DES ÉTRANGERS, ENJEU DU CONTRÔLE DU TERRITOIRE EN ESPAGNE

Célia Barbosa

Menace, invasion, délinquance, péril terroriste, tels sont, sous le second gouvernement Aznar, les termes employés en Espagne pour stigmatiser l'immigration. Le gouvernement réitère les déclarations alarmistes, soulignant la capacité d'accueil limitée du pays et présentant l'immigration comme le plus grand des défis à relever pour le XXI^e siècle. Le choix fait par le gouvernement espagnol de mettre au premier plan l'immigration, lors du Conseil européen de Séville en juin 2002, atteste de l'importance accordée au sujet et des orientations restrictives prises en la matière.

L'Espagne, pays d'émigration devenu pays d'immigration : si ce constat est désormais trivial, les conditions dans lesquelles cette transformation s'est opérée demeurent moins connues. Encore tenue dans les années quatre-vingt, l'immigration a pris de l'ampleur dans les années quatre-vingt-dix pour atteindre à l'heure actuelle des taux en progression constante. Le nombre d'immigrés présents sur le territoire espagnol reste faible¹, au regard de pays européens ayant une plus longue tradition d'accueil. Cependant, de façon surprenante, la figure de l'immigré et le problème de l'immigration font désormais partie des thématiques essentielles débattues dans l'espace public espagnol. Tout au long des années quatre-vingt-dix, un discours porté par les acteurs associatifs et syndicaux, mettant en avant l'accueil de l'immigré, avait émergé au milieu d'une certaine indifférence des appareils politiques. Puis, d'une question débattue dans un cercle restreint d'experts, l'immigration est devenue, au travers de stratégies de politisation, un enjeu politique central².

Cette politisation de la question migratoire, et le glissement vers une interprétation plus restrictive qu'elle provoque, valident l'idée selon laquelle une plus grande ouverture du débat public produit tendanciellement des normes d'actions plus « dures » pour les immigrés³. Certains travaux insistent sur l'importance de la structuration du système politique dans le processus de politisation de l'immigration. Deux types de variables sont ainsi mises en avant, la structuration du système partisan et le type de système politique en place (unitaire ou fédéral). Dès lors, une forte fragmentation partisane, ou tout du moins l'existence de partis extrémistes, conduiraient à une plus forte propension à la politisation du débat. Ces partis

marginaux trouveraient ainsi dans le thème de l'immigration la possibilité d'élargir leur audience et d'accéder à l'arène politique. Le cas espagnol ne confirme pas cette idée dans la mesure où c'est précisément le parti au pouvoir qui a contribué à la politisation de la question. Le gouvernement est en effet le principal entrepreneur de la politisation et des changements normatifs.

Plus qu'à la fragmentation partisane, c'est peut-être alors à la nature du système politique qu'il convient de s'attacher. Dans la mesure où « le système fédéral multiplie le nombre d'arènes politiques où une polémique peut éclater. [...] Le fédéralisme et l'absence de coordination de la politique [deviendraient] alors les variables institutionnelles à l'origine de la politique envers les étrangers »⁴. Sans être un État fédéral au sens classique du terme, « l'État des autonomies », comme est désigné communément le système politique espagnol, se caractérise par une pluralité de centres de pouvoir. Il a ainsi la double particularité de multiplier les centres de pouvoir et de décision (chaque communauté autonome dispose d'un parlement et d'un gouvernement propres), tout en donnant la possibilité aux communautés autonomes d'interférer avec le niveau central (présence de députés et de groupes parlementaires autonomiques au sein du parlement espagnol). Mais les faits sont têtus, et si le rôle des communautés autonomes ne doit pas être négligé, il convient de rappeler une fois encore que le principal initiateur du processus de politisation est le gouvernement central.

La logique de politisation ne peut se comprendre sans la prise en compte de la segmentation politique et territoriale liée à l'histoire de l'Espagne. L'immigration a bien une fonction miroir⁵ en révélant les mécanismes et les processus sociopolitiques qui sont à l'œuvre dans la société espagnole. Les travaux de J. Linz ont insisté sur la variable territoriale comme élément central de la dynamique politique du système espagnol. Pour J. Linz, l'Espagne est le cas typique d'une construction nationale inachevée avec une construction étatique certes ancienne, mais jamais complètement légitimée : il faut donc considérer séparément les processus de construction de l'État et ceux de l'État-nation⁶. Si politique et territoire entretiennent des rapports complexes, l'irruption de l'immigration contribue à réactiver cette dialectique. L'immigration soulève deux types d'enjeux. Le premier a trait directement à la souveraineté étatique. Prérégative clé des États modernes, le contrôle du territoire, et donc de la frontière, se heurte à l'existence de « l'État des autonomies ». Ce compromis original, adopté lors de la transition démocratique, a permis la structuration d'un espace de compétition politique avec des règles du jeu et des enjeux territorialisés. Ce système d'articulation territoriale apparaît de plus en plus comme un compromis fragile dans la mesure où il n'a pas permis une pacification des relations infra et interterritoriales. L'analyse des débats autour de

l'immigration permet de corroborer une fois de plus la faiblesse de la légitimité de la construction étatique. La volonté du gouvernement central de mettre en œuvre une politique migratoire sur l'ensemble du territoire se heurte à la volonté des communautés autonomes de défendre leurs prérogatives. L'immigration est ainsi une occasion de plus pour que chacun cherche à définir ou à redéfinir les limites de « son » territoire. Par ailleurs, si la Constitution parle de « l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols », il convient de souligner à quel point l'idée même de nation espagnole a toujours posé problème⁷. Comment alors construire l'Autre, l'altérité, quand le « nous » est toujours en négociation et en discussion ? L'immigration fait émerger à nouveau la question de l'appartenance légitime à une communauté politique dont les contours n'ont jamais pu être délimités de manière consensuelle.

Dans un pays où la légitimité de la régulation étatique a toujours été contestée, l'immigration devient ainsi un instrument de la recomposition de la souveraineté territoriale et une opportunité de redéfinir l'identité nationale. En ce sens, la réflexion de A. Sayad « penser l'immigration, c'est penser l'État »⁸ trouve en Espagne un écho singulier. Le parti au pouvoir, en présentant l'immigration comme une menace, une perturbation de l'ordre social et politique, se donne par là même l'opportunité d'apparaître comme le garant de l'ordre public. La « remise en ordre » de l'immigration n'est qu'un préalable à une « remise en ordre » plus globale permettant une défense des prérogatives régaliennes pour mieux légitimer l'affirmation de la puissance étatique sur le territoire, tout le territoire.

La politisation de l'immigration en Espagne obéit ainsi à une logique singulière. On peut parler tout d'abord d'une logique de situation liée aux conditions dans lesquelles cette politisation émerge. La stratégie du Parti populaire (PP) de restaurer l'autorité de l'État tire profit d'un contexte favorable : sur le plan sociologique, les émeutes xénophobes d'El Ejido, sur le plan politique le fait que le PP dispose désormais de la majorité absolue. Cette logique de situation ne suffit pas à elle seule à expliquer le processus de politisation. Une logique structurelle est également à l'œuvre et tient à la nature même du fonctionnement du système politique espagnol. Dans ce système où coexistent différents niveaux de gouvernement, tous les types de questions peuvent devenir objets d'échanges et de concurrences politiques entre les différents territoires. La question migratoire n'échappe pas à cette tendance de fond. Ces deux dimensions, situationnelle et structurelle, permettent la compréhension de la mise à feu du processus de politisation (1). Au travers de cette politisation, le débat sur l'immigration évolue et entraîne une modification des normes d'action publique en la matière. Le travail politique du PP aboutit à la construction d'une norme sécuritaire, déclinée sous le vocable du

contrôle du territoire : contrôler l'immigration c'est avant tout réaffirmer l'autorité de l'État (2).

1 - Le scénario de la politisation de l'immigration

L'Espagne a longtemps pu se prévaloir d'une faible politisation de la question migratoire tant au niveau national que local. La faiblesse du nombre d'étrangers présents sur le territoire espagnol ainsi que la nouveauté du phénomène n'expliquent pas tout. Loin d'être la conséquence d'un consensus, il convenait plutôt de parler d'atonie partisane en la matière⁹. Ce constat n'est plus pertinent à l'heure actuelle et l'immigration s'est désormais inscrite de façon durable sur l'agenda politique espagnol : on peut parler d'irruption tant la question s'impose dans un laps de temps relativement court. L'aspect le plus visible de cette accélération est sans conteste la succession de normes législatives. Jusqu'à alors en effet, le corpus normatif en matière d'immigration était plus que succinct. Comme le rappelle le préambule de la loi de 1985, il fallait remonter au décret royal du 17 novembre 1852 pour trouver trace d'une norme en la matière. Un retour sur les principales lois régulant l'immigration permet de mieux appréhender cette accélération :

- La première loi date de juillet 1985, *Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*, et est plus connue sous le nom de *Ley de Extranjería* (loi 7/1985). Cette loi, votée sans réels débats, obéit à une logique européenne. Avant l'entrée de l'Espagne dans la Communauté Européenne, celle-ci se doit d'être en conformité avec les autres pays membres.
- En 1996 est adopté un nouveau règlement de la loi 7/1985. Ce nouveau règlement est traditionnellement considéré comme une tentative avortée de réformer la précédente loi. De fait, il modifie substantiellement le cadre de celle-ci en cherchant à en accentuer le volet d'intégration.
- En décembre 1999 est adoptée la *Ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (loi 4/2000). Elle entre en vigueur en février 2000. Cette loi, progressiste, insistant sur l'intégration des immigrés présentés comme sujets de droits, bénéficie du soutien de l'ensemble des acteurs sociaux. Elle est souvent qualifiée de « mort-née » en raison du refus du PP, alors au pouvoir, de la voter, et de son intention, aussitôt affichée, de la réformer.

- En janvier 2001 entre en vigueur la loi 8/2000, communément désignée comme étant la « contre-réforme » de la précédente. Le PP, toujours au pouvoir avec cette fois la majorité absolue (depuis les élections de mars 2000), adopte une nouvelle loi plus restrictive qui met l'accent sur la dimension de contrôle.
- En novembre 2003 est adoptée la loi 14/2003 de réforme de la loi 4/2000 et de la loi 8/2000. Cette loi vise à réajuster l'ensemble des normes légales en matière d'immigration, en insistant sur le volet répressif.

Cette succession de normes législatives, dans un laps de temps relativement court, n'est que la face la plus visible du processus de politisation. Pour le comprendre, il est nécessaire de revenir sur le contexte dans lequel s'opère cette politisation, trois facteurs pouvant ainsi être analytiquement distingués. Dans un premier temps, il convient de revenir sur les événements ayant permis la mise à feu du processus. À cette logique de situation, se superpose un contexte de rupture idéologique qui ne prend tout son sens qu'avec la prise en compte d'une logique structurelle de fragmentation politico-territoriale.

El Ejido ou la dramatisation de la rupture

El Ejido, crise de nature sociologique, révèle les dysfonctionnements d'une économie souterraine fondée sur le travail d'immigrés en situation irrégulière¹⁰. Cette simple lecture serait pourtant réductrice : elle négligerait ses implications politiques alors même que cet événement a lieu en pleine campagne électorale (élections législatives de mars 2000). Certes, les premiers affrontements politiques autour de l'immigration ont débuté dès la fin de l'année 1999, lors des tractations pour faire échouer l'adoption d'une nouvelle loi sur l'immigration. À cette occasion, les premiers clivages sont apparus entre formations politiques concurrentes. Néanmoins, El Ejido, par sa charge émotionnelle et symbolique, est sans nul doute le point de rupture véritable de l'atonie partisane qui dominait jusqu'alors : comme si une certaine innocence venait d'être perdue¹¹.

Le 5 février 2000, une Espagnole est tuée par un déséquilibré marocain dans une petite localité du sud-est de Almería, El Ejido. C'est le point de départ d'émeutes racistes d'une violence inouïe pendant près de trois jours. Une véritable « chasse aux Maures » s'organise : les logements d'immigrés sont brûlés, la mosquée détruite, les locaux des associations de soutien aux immigrés saccagés, les étrangers agressés¹². Tout cela sous le regard indifférent des forces de police pourtant appelées en renfort. Le bilan ne rend compte que partiellement des violences perpétrées¹³ tant le climat de peur rend difficile tout dépôt de plainte. Les répercussions sont aussi bien sociales que politiques. Localement, le dénouement de la crise

de El Ejido ne fait qu'entériner une logique d'action utilitariste déjà existante. Une seule nécessité fait loi : la flexibilité de la main-d'œuvre qui prévaut sur tous les autres critères. La main-d'œuvre traditionnelle, essentiellement marocaine, a montré ses capacités à militer, à se mobiliser et même à mener à bien des grèves. Elle n'est donc plus exploitable et flexible à volonté au sens où l'entendent les entrepreneurs locaux. Or ces deux critères ont été et restent essentiels dans leur réussite économique. Aussi, la main-d'œuvre maghrébine est-elle remplacée par des travailleurs de l'Europe de l'Est. El Ejido est-il pour autant un épiphénomène, celui d'une localité qui s'est enrichie grâce à l'économie souterraine ? Plus profondément, il révèle l'une des contradictions majeures à laquelle doit faire face le gouvernement : réguler l'immigration illégale, cause de tous les maux dans le discours politique, mais facteur non négligeable de réussite économique. Autrement dit, l'Espagne, comme la plupart des autres pays européens, est confrontée à un dilemme : comment concilier un discours politique très dur autour du contrôle des frontières avec les impératifs d'un système économique réclamant toujours plus de main-d'œuvre légale et illégale¹⁴ ?

L'idée que l'immigration est un sujet problématique commence à s'installer au sein de l'opinion publique : si le drame des *pateras* provoquait l'émotion, celui de El Ejido suscite la crainte et l'inquiétude. Parmi l'abondante littérature publiée à la suite de ces événements, des interprétations mettant en avant la différence culturelle comme facteur explicatif premier sont apparues. Dans cette veine, l'ouvrage le plus emblématique est celui de Mikel Azurmendi¹⁵. La thèse développée est celle d'une différence culturelle irréductible entre population maghrébine et espagnole invalidant non seulement tout processus d'intégration mais rejetant la faute sur les immigrés de leur impossibilité culturelle à s'intégrer¹⁶. Comme le souligne S. Gil Auráujo, « l'exploitation économique est redéfinie ainsi en conflit culturel »¹⁷. Ce discours de M. Azurmendi n'est pas un discours isolé. En tant que président, nommé par le gouvernement, du *Foro para la integración social de los inmigrantes*, il dispose d'une tribune propice à la publicité de ses propos ainsi qu'à leur prise en compte par le gouvernement. Cette « culturalisation » du débat, qui passe par une stigmatisation de la différence culturelle, soulève nombre de questions. D'une part, le prétexte culturel sert de critère de gestion de l'immigration désirée. Comme c'est déjà le cas dans la région de El Ejido, les immigrés marocains ont été supplantés par des immigrés provenant des pays de l'Est jugés plus « conformes » en terme de proximité culturelle. En somme, l'alibi culturaliste permet de développer une nouvelle xénophobie sans (trop de) complexes.

Par ricochet, stigmatiser l'identité de l'autre revient *in fine* à s'interroger sur la sienne propre. L'effet miroir est ici à double face. Pour des territoires où l'identité culturelle est un

leitmotiv du discours politique depuis la Transition, l'arrivée de l'étranger invite à *se* réfléchir et à réfléchir à son identité propre. Le cas de la Catalogne est à cet égard exemplaire. Répétant jusqu'à satiété que son trait saillant culturel majeur (et différenciateur) est la langue catalane, certaines personnalités catalanes se sont néanmoins émues récemment de leur possible perte d'identité, catholique, face à l'arrivée, toujours plus nombreux, de musulmans¹⁸. Le rejet de la différence culturelle permet d'englober et de mettre sur un même plan le rejet de toute forme de « multiculturalisme », défini par M. Azurmendi comme une « gangrène pour la société »¹⁹. Ce rejet du « multiculturalisme » est équivoque à double titre. D'une part, le terme est employé par M. Azurmendi dans une acception pour le moins contestable : « on appelle à l'heure actuelle multiculturalisme le fait qu'au sein d'un même État de droit coexistent une culture démocratique, comme la nôtre, avec une ou plusieurs autres non nécessairement démocratiques »²⁰. Par ailleurs, ce rejet du multiculturalisme est d'autant plus ambigu dans un pays où le pluralisme culturel est reconnu par la Constitution. Dans quelle mesure alors, cette attaque en règle n'est-elle pas une manière détournée de poser la question de l'héritage de la Constitution de 1978, à savoir l'existence d'une différenciation territoriale légitimée notamment par l'existence de différences culturelles entre les territoires de l'État espagnol ? Cette correspondance est réalisée par M. Azurmendi lui-même : « Je crois que le problème de l'immigration est très comparable à celui du Pays Basque où existe un processus de désintégration d'une société [...], le [problème] de l'immigration est similaire à celui de la désintégration de la société civile... »²¹. Pour autant, si le « multiculturalisme » est condamné, le pluralisme culturel insidieusement remis en cause, aucune réelle alternative n'est préconisée. Le débat sur l'identité nationale et sur un possible modèle national d'intégration est lui éludé.

Avec El Ejido, l'immigration s'inscrit désormais comme un problème et le système politique dans son ensemble se voit dans l'obligation de prendre position. Si la plupart des partis politiques oscillent entre condamnation des événements et demande d'une plus grande fermeté en matière de politique migratoire, la position du PP apparaît, elle, plus tranchée. Ses principaux leaders choisissent de faire de El Ejido le symbole de ce qu'il ne faut pas faire en matière de politique d'immigration. Les événements sont ainsi minimisés. Ou, plus précisément, on assiste à une double lecture : fait ponctuel dont la responsabilité incombe aux seuls immigrés trop nombreux, mais fait structurel en ce qu'il est présenté comme le révélateur d'une politique trop laxiste ayant montrée ses limites. El Ejido permet ainsi à certains membres du PP de poursuivre leur travail de disqualification et de délégitimation de la loi 4/2000 adoptée en décembre 1999. Le traitement de la crise de El Ejido et les réactions

qu'elle suscite n'ont fait que révéler au grand jour les dissensions internes qui existent au sein du PP sur la question.

Jusqu'alors cohabitaient deux tendances au sein du parti : l'une développait un discours axé sur l'intégration des immigrés, la seconde prônait le contrôle de l'accès au territoire. La coexistence de ces courants s'est rompue lors de l'adoption de la loi 4/2000. Pendant les dix-huit mois qu'ont duré les discussions pour faire aboutir la nouvelle loi, c'est le premier courant, plus favorable à l'intégration, qui a semblé l'emporter. Alors que la loi était sur le point d'être votée et faisait l'objet d'un fort consensus de la part d'acteurs tant politiques que sociaux, on a assisté à une volte-face du gouvernement qui a fait le choix de saborder le travail parlementaire, désavouant par la même occasion ses propres députés. Cette volte-face du PP reste difficile à analyser tant elle surprend par sa radicalité et par son caractère tardif²². Deux courants s'opposent : l'un, résolument contre la loi 4/2000, est porté par les ministres de l'Intérieur, de l'Économie et des Affaires étrangères, le second, favorable à la loi, s'incarne dans la figure du ministre des Affaires sociales. Si l'opposition demeure en fait relativement classique entre un ministère, celui de l'Intérieur, cherchant à maintenir ses prérogatives régaliennes en matière de contrôle du territoire et un ministère, celui des Affaires sociales, ayant une sensibilité plus forte sur la question de l'intégration des populations immigrées, elle révèle néanmoins l'existence d'un clivage au sein-même du parti. De véritables passes d'armes ont eu lieu entre les différents protagonistes. Pour ses défenseurs, cette loi est une loi d'intégration sociale, conforme aux libertés publiques telles qu'elles sont définies par la Constitution, et en adéquation avec les besoins économiques du pays. Pour les opposants, les points litigieux peuvent être ainsi résumés : la distinction entre immigrés légaux et illégaux n'est pas suffisamment marquée et le mécanisme de régularisation permanente est condamné. La loi, présentée jusqu'alors comme progressiste, en avance par rapport aux autres pays européens, devient ainsi une loi « irresponsable » qui éloigne l'Espagne de ses partenaires. Essayant de tirer profit des rouages complexes du parlement espagnol, le PP a présenté cent douze amendements, dans une dernière tentative de modifier la loi dans un sens plus restrictif. Ne disposant pas d'une majorité suffisante, et n'étant pas parvenu à convaincre ses partenaires *Convergència i Unió* (CiU) et *Coalición Canarias* (CC), les amendements du PP ont été rejetés et c'est la loi issue du travail réalisé en commission parlementaire qui a été finalement adoptée²³. Le consensus est rompu. Si le projet initial, après maints détours dans les arcanes parlementaires espagnoles, est finalement retenu, les conditions dans lesquelles le vote a lieu ôtent toute légitimité à la loi patiemment élaborée. La situation est sans précédent : le gouvernement se voit dans l'obligation

d'appliquer une loi contre laquelle il s'est battu, qu'il considère comme illégitime et le jour même de son adoption, déclare son intention de la réformer. Il s'agit bien là d'une victoire à la Pyrrhus et les membres du PP favorables à cette loi vont progressivement être mis ou se mettre à l'écart du parti²⁴. Deux mois plus tard, les événements de El Ejido éclatent et confirment l'orientation prise par le gouvernement. À cette date, l'immigration s'installe durablement sur l'agenda politique. Et pour la première fois en Espagne, l'immigration devient un thème majeur d'une campagne électorale.

Durant cette période électorale, on a assisté de la part des dirigeants du PP à une dramatisation à l'extrême de l'immigration : les immigrés « envahissent » le territoire, des « réseaux mafieux » se développent, etc. Ces arguments ont servi à justifier la nécessité de réaliser une contre-réforme²⁵. Le parti commence alors à se présenter comme le garant de l'ordre public. L'immigration, même si elle n'est pas, loin s'en faut, le seul thème de cette campagne électorale, a joué un rôle non négligeable dans le débat politique. La preuve supplémentaire de l'importance accordée à ce thème par le gouvernement est le choix fait par José María Aznar de tenir l'un des ses derniers meetings dans la province d'Almería, la province de El Ejido. Le PP sort gagnant des élections et obtient cette fois-ci la majorité absolue²⁶.

Le retour du refoulé : la restauration de l'autorité de l'État

Quand le PP arriva pour la première fois au pouvoir, en 1996, la fin de la transition fut enfin annoncée²⁷. Cette expression, loin d'être une simple formule de rhétorique journalistique, souligne la possible ouverture de l'agenda politique à des thèmes jugés jusque-là trop sensibles. La question de la nature démocratique du régime étant définitivement réglée, d'autres questions, sur la nature et la forme de l'État mis en place en 1978, peuvent à nouveau être abordées. L'ouverture de ce débat a lieu alors que le PP se trouve dans une position privilégiée. Au pouvoir depuis 1996, il dispose depuis mars 2000 d'une majorité absolue. Le parti peut ainsi renouer avec des thématiques qui lui sont chères puisqu'il est dans une conjoncture favorable pour les développer et les imposer.

L'arrivée au pouvoir du PP en mars 1996 s'était faite au terme d'un lent processus. La droite espagnole, dans l'opposition depuis l'avènement de la démocratie, sortait d'un long purgatoire et trouvait là l'occasion de prouver qu'elle pouvait se positionner comme parti de gouvernement. Pour le PP, la conquête du pouvoir passait par une conquête de la légitimité démocratique. La campagne électorale de 1996 se déroula dans un climat de fortes tensions. Le PSOE, usé par ses années au pouvoir et acculé par de nombreux scandales²⁸, agitait les

vieux fantômes de la guerre civile et du franquisme. Son principal partenaire lors de la dernière législature, le parti catalaniste, CiU, fortement malmené par le PP, ne s'était pas privé d'utiliser le même type d'argumentaire. C'est dans ce climat délétère que le PP gagna les élections. La véritable surprise résidait dans la faiblesse de cette victoire : sans majorité absolue, le parti était dans l'obligation de demander à CiU le même type d'appui que le parti offrait précédemment au PSOE et que le PP décriait si fort. Cette victoire de 1996 est-elle le symbole d'une modernisation réussie de son « offre idéologique » selon l'expression de J. R. Montero²⁹ ? Elle signifie en tout état de cause que le parti était enfin parvenu à se structurer autour d'un pôle de centre-droit et à sortir de ses querelles de leadership. Quatre ans plus tard, en 2000, la tonalité du débat a radicalement changé : le PP a gagné ses galons démocratiques et sa crédibilité en tant que parti de gouvernement. Cette victoire, avec cette fois-ci la majorité absolue, si elle a représenté une réussite indéniable pour le parti, a également marqué un tournant dans la vie politique espagnole : depuis près de sept ans en effet, aucune majorité stable n'était parvenue à s'imposer³⁰.

Ce constat de renouvellement idéologique doit néanmoins être relativisé tant on assiste aujourd'hui à un retour de certains thèmes classiques de la droite espagnole. Le dernier Congrès du parti, en janvier 2002, a illustré parfaitement ce changement de cap. Celui-ci a posé ouvertement des questions, jusqu'alors taboues, ayant trait à l'organisation du territoire et à la nature de l'État, et pour la première fois, un axe entier du Congrès a été consacré à l'idée de « patriotisme constitutionnel ». L'émergence de ce type de discours souligne à quel point la Transition est bel et bien achevée. Plusieurs idées fortes émergent. La Constitution est présentée comme un cadre ayant permis la résolution des problèmes chroniques dont souffrait l'Espagne. En conséquence, si la Constitution est bien une réussite, il n'apparaît pas opportun de vouloir la réformer. Une réflexion sur la nature de l'Espagne est également engagée. Il y est réaffirmé le fait que l'Espagne est une nation, même s'il est aussi rappelé qu'il s'agit d'une nation plurielle définie et organisée par la Constitution. Par l'expression « patriotisme constitutionnel », il s'agit en fait de permettre à tout Espagnol de se « sentir fier d'être un citoyen espagnol ». Par cette expression, le parti cherche à se dégager de toute accusation d'un retour à une forme de néonationalisme espagnol. Il porte en lui également une critique des nationalismes périphériques. Si le patriotisme est présenté comme une valeur rationnelle, ouverte, le nationalisme est rejeté en tant que porteur d'exclusion et liberticide. En somme, et comme le souligne J. Subirats³¹, pour le PP, « l'Espagne a cessé d'être un problème » ; le problème, s'il existe, viendrait de la non-acceptation des règles du jeu démocratique et constitutionnel par certains de ses adversaires politiques. On assiste ainsi à un retour de

thèmes jusqu'alors exclus du débat tant leur connotation était lourde de sens et renvoyait à une histoire encore trop sensible. Deux types de facteurs expliquent ce tabou : en premier lieu, la forte inhibition des élites centrales marquée par le refus d'aborder la question du nationalisme espagnol ; en second lieu, la structuration du système fondée sur la segmentation politico-territoriale. De fait, la nécessité du soutien des mouvements nationalistes pour mener à bien la Transition, puis pour gouverner (ainsi que l'impossibilité pour la droite de faire l'union avec les partis de même sensibilité au sein des communautés autonomes), n'a pas permis l'élaboration d'un corpus articulé sur cette question pourtant cruciale. Pour la droite espagnole, il était difficile, voire quasiment impossible, de faire l'unité sur les thèmes classiques de la nation et de la patrie³². Les mots de patrie et de nation sont tombés en désuétude et sont devenus l'apanage des communautés autonomes qui, *a contrario*, en usent et en abusent. Le terme de nation espagnole est proscrit, l'expression « État espagnol » étant préférée et s'imposant peu à peu.

Cette période est ainsi intéressante à plus d'un titre, car il semblerait qu'on assiste à un « retour du refoulé ». Le parti, conforté dans sa légitimité de gouvernant, est à même de se réapproprier ces thèmes majeurs pour la droite. Si durant les années post-transition, tout le dilemme de la droite espagnole a résidé dans cette question – comment parvenir à faire l'unité sur des thèmes marqués du sceau franquiste ? –, l'ambiguïté semble désormais avoir été levée. Certes, le vocabulaire choisi reste prudent et le parti continue à se définir comme centriste. Pour autant, toute la politique du PP s'attache désormais à rétablir la puissance étatique. Cette « restauration » des prérogatives clés de l'État se trouve affirmée dans des domaines divers : l'enseignement par exemple, ou la décision de mettre en place un « hommage » mensuel au drapeau espagnol. Ces décisions sont loin d'être anecdotiques même si l'axe majeur du gouvernement réside dans la « restauration de l'ordre public », appliquée simultanément au contrôle des frontières face à l'immigration, et à la lutte contre le terrorisme basque³³. En somme, avec l'immigration, cette réaffirmation de la puissance de l'État central trouve un terrain d'expérimentation de premier plan. Les choix politiques effectués en matière de politique d'immigration sont à analyser par rapport à cette volonté de renouer avec une forme de puissance étatique.

La réactivation des tensions territoriales

La volonté manifeste du PP de réaffirmer la puissance étatique, son choix de se présenter comme un parti de l'ordre et de la légalité ne peuvent que se heurter aux prétentions des communautés autonomes. Plus que l'étendue des compétences dont elles disposent, c'est

la permanente négociation de leur champ de compétences qui est caractéristique du système politique espagnol. Il s'ensuit un mode de relations dominées par le conflit. L'État défend son pré carré tandis que les communautés autonomes cherchent à accroître le leur. Loin de faire front commun, ces dernières sont elles-mêmes dans une logique de concurrence : les communautés autonomes ne disposent pas toutes des mêmes compétences, et les mieux loties, les communautés dites « historiques », cherchent à conserver leur spécificité. Tout sujet est ainsi potentiellement porteur de conflit puisqu'il s'agit à chaque fois de redéfinir les contours et les limites des compétences des uns et des autres.

Cette dynamique est d'autant mieux entretenue que le conflit, s'il est quasiment devenu routinier, n'est pas pour autant institutionnalisé. Le système partisan, souvent qualifié de bipartisme imparfait, est directement tributaire de l'absence de consolidation du système politico-territorial³⁴. Le mode privilégié de négociation reste celui des relations bilatérales, d'où la prégnance d'une culture du « pacte ». Le PP et le PSOE doivent ainsi tenir compte des partis politiques régionaux dont certains disposent d'une représentation nationale. Des jeux d'alliances complexes peuvent alors se nouer et tel soutien au niveau national aura ses répercussions au niveau local. Cette culture du « pacte », dont l'exemple le plus marquant est le soutien offert par CiU d'abord au PSOE, puis au PP, apparaît dans bien des cas comme du marchandage où prévaut une logique de « donnant-donnant ». Le binôme négociation/conflit est ainsi la caractéristique dominante des relations intergouvernementales.

Dans ce cadre, la politique migratoire n'est qu'une occasion supplémentaire de remettre en jeu les pouvoirs de chacun. Pour les communautés autonomes, il s'agit dans ce domaine comme dans d'autres, d'essayer de renforcer leur « autonomie » et d'accroître leur champ de compétence. La Catalogne et le Pays Basque tiennent, comme souvent, un rôle de leader en ce domaine. L'État détient de fait les prérogatives essentielles et exclusives en matière d'immigration (contrôle des flux, droit d'asile, octroi de la nationalité) et ce sont les délégations locales des ministères de la Justice et de l'Intérieur qui statuent sur les dossiers déposés par les immigrés. Néanmoins, les communautés autonomes disposent de compétences en matière d'affaires sociales, de santé, de logement, de travail, de culture et d'éducation. En règle générale, tout ce qui relève des politiques sociales est de leur ressort. Le premier point d'achoppement se situe ici : si le gouvernement prend les décisions globales, ce sont les communautés autonomes qui doivent gérer concrètement l'accueil des populations étrangères. La CiU a réitéré, sans succès, sa demande d'octroi de compétences en matière d'immigration lors des débats parlementaires en vue de l'adoption de la dernière loi (loi 14/2003). On retrouve cette revendication dans les programmes électoraux pour les

élections à la *Generalitat* de novembre 2003. Cette opposition à la politique gouvernementale passe également par des prises de positions symboliques, comme l'appel à la désobéissance civile en matière d'immigration³⁵ ou l'ouverture par certaines communautés d'*Oficina de orientación a los inmigrantes* à l'étranger³⁶. Dans les deux cas, ce qui se joue est bien la remise en cause de l'autorité de l'État aussi bien dans son monopole de la contrainte légale (l'obligation de recensement) que dans son monopole en matière d'affaires étrangères. Si les autres communautés autonomes ne vont pas aussi loin, toutes réclament une plus forte prise en considération de leurs besoins par l'État.

En 2001, la mise en œuvre du plan *GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España)* et du *Consejo Superior de Política de Inmigración* avait comme objectif explicite de permettre une meilleure coordination entre les différents échelons politico-administratifs (État, communautés autonomes et organisations locales). Peu sollicitées, peu écoutées, ces deux instances, loin d'avoir accru la participation des communautés autonomes à la politique migratoire, ont renforcé le sentiment de marginalisation de ces dernières. Le cas du *cupo*³⁷, c'est-à-dire le quota d'étrangers admis à entrer sur le territoire espagnol pour y travailler, est à cet égard exemplaire. Si la loi 4/2000 a ouvert la possibilité d'une participation des communautés autonomes dans la gestion des flux migratoires, leurs préconisations ont été ignorées par le gouvernement. Aussi certaines communautés autonomes³⁸ n'ont-elles pas hésité à montrer leur désaccord avec la politique menée, allant jusqu'à déposer un recours contre la loi 8/2000 devant le tribunal constitutionnel.

Cette dynamique du conflit est propre à la structure politico-institutionnelle espagnole. Elle trouve dans le domaine de l'immigration une occasion supplémentaire de se déployer. Ce domaine, tout comme d'autres, fait l'objet d'une concurrence en matière de limitation des sphères de pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement. L'immigration est pour le gouvernement central un des moyens d'asseoir l'autorité étatique. L'immigration est instrumentalisée par les communautés autonomes comme un moyen parmi d'autres d'affirmer leurs compétences. Dans ce double mouvement, la politisation de l'immigration se renouvelle sans cesse.

2 - Des interprétations concurrentes de l'immigration : vers un compromis utilitariste ?

Le nouveau contexte tant politique qu'idéologique éclaire l'évolution et la transformation de l'interprétation de la question migratoire. Il apparaît ainsi très clairement

que cette modification est liée au changement des rapports de force entre les différents acteurs en présence. Pour le PP, l'immigration est un moyen d'affirmer et de restaurer la puissance de l'État central. Cette volonté se trouve en contradiction avec les intérêts des communautés autonomes. Il y a là des traductions politiques concurrentielles, qui utilisent deux types d'interprétations : celui de l'intégration, celui de la forteresse. Ces deux interprétations ont chacune leur pendant normatif. La première trouve son point d'aboutissement dans une loi mort-née, la loi 4/2000. Elle correspond à une forte mobilisation des milieux sociaux dont les revendications sont relayées par un entrepreneur politique, la CiU. Les lois ultérieures constituent la mise en application de la seconde. Le PP reprend l'initiative et le contrôle en matière de politique d'immigration. L'expertise des acteurs sociaux est niée, les autres partis sont relégués au second plan. Cependant, après la défaite du PP aux élections de mars 2004 et l'accession au pouvoir d'un gouvernement socialiste, une voie de compromis semble se dessiner par un recours politique au répertoire utilitariste.

De l'intégration : la médiation associative et le leadership catalan

La loi 4/2000 est le point d'orgue d'un long travail de mobilisation destiné à modifier le cadre législatif fixé en 1985. Cette première loi sur l'immigration, *Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*, plus connue sous le nom de *Ley de Extranjería* (loi 7/1985) fut adoptée dans un contexte spécifique, celui de la prochaine intégration de l'Espagne au sein de l'Europe. La politique migratoire était alors largement tributaire des référents imposés par l'Europe tout en cherchant dans le même temps à respecter certaines valeurs issues de la Transition démocratique³⁹. Tout en affirmant dans son préambule que son objectif était l'intégration des immigrants, la loi mettait l'accent sur le contrôle des flux et établissait des critères restrictifs quant à l'installation des immigrants sur le sol espagnol⁴⁰. Il n'existait pas, à ce moment précis, de concurrence entre les partis politiques sur le thème migratoire et sur la manière dont il convenait de l'aborder. Les normes d'action en matière d'immigration étaient alignées sur les normes européennes dominantes, hésitaient entre intégration et contrôle, mais ne faisaient l'objet d'aucun débat dans l'espace politique. La loi a été perçue comme inachevée, incomplète, d'aucuns parlant même de « contre-modèle migratoire »⁴¹. En dépit de tentatives de réformes plus ou moins abouties⁴², l'ensemble de la politique migratoire de cette période est resté marqué par cette tension entre contrôle des frontières et intégration. Comme le souligne M. Pajares en jouant sur le mot d'*extranjería*, difficilement traduisible en français : « nous ne [disposons] pas en définitive de politique

d'immigration et, fondamentalement, la politique qui a été menée [est] resté celle d'*extranjería* »⁴³. Durant toute cette première période, la question migratoire fit donc l'objet d'un traitement politique sans être pour autant un enjeu politique.

Une *advocacy coalition*⁴⁴ émergea peu à peu et tenta de lever l'ambiguïté en cherchant à faire prévaloir une interprétation en terme d'intégration et non de contrôle. Cette mobilisation fut assez précoce et si, à l'origine, elle ne concernait que l'Église catholique et le syndicat *Comisiones Obreras*, elle allait peu à peu s'étendre. Ce pôle « pro-immigration » a joué un rôle déterminant dans le processus conduisant à l'adoption d'une nouvelle loi en décembre 1999. L'Église, hostile à la première loi⁴⁵, a joué en ce domaine un rôle de précurseur, développant même une véritable capacité d'expertise en la matière⁴⁶. À partir de 1991, le secteur associatif dans son ensemble devint déterminant et s'imposa comme un acteur de premier ordre. Le rôle de ces associations est multidimensionnel : elles développent des programmes d'aide sociale en faveur des immigrés, deviennent des relais efficaces et quasi obligés entre immigrés et administration (notamment lors des procédures de régularisation menées en 1986 et 1991), et développent une véritable expertise. La mise en place en 1995 d'un *Foro para la integración social de los inmigrantes* apparut comme l'aboutissement de ce travail de mobilisation. Cet organe consultatif, où sont présentes les différentes administrations publiques (nationales, autonomiques et locales), les organisations syndicales et patronales, les ONG, les associations d'immigrés, a notamment pour objectifs de formuler des propositions pour l'intégration des immigrés⁴⁷. Tout ce travail de mobilisation a cherché à lever l'ambiguïté de la politique migratoire espagnole en orientant celle-ci vers un volet plus intégrationniste. Les associations ont donc une place qui leur est reconnue en tant que producteurs d'étude et d'expertise et occupent désormais un rôle clé de médiation politique. Absentes lors des premiers débats législatifs sur l'immigration, elles sont consultées lors des discussions de 1990, lors de la réforme du règlement en 1996⁴⁸ et leur rôle est fondamental dans l'adoption d'une nouvelle norme légale en 1999. Un parti, la CiU, joue un rôle essentiel dans le passage des revendications du forum vers l'arène politique.

Sous la pression de cette mobilisation, la question de la réforme de la loi de 1985, considérée par ces acteurs comme une loi policière et rétrograde, fut inscrite sur l'agenda politique. La CiU devint le principal protagoniste dans l'impulsion de la réforme. Son rôle prépondérant peut être examiné sous différents angles. Le poids de l'immigration sur le territoire catalan peut ainsi expliquer le possible intérêt du parti pour la question. La Catalogne est en effet un des premiers pôles d'attraction migratoire et le pourcentage

d'immigrés y est supérieur à la moyenne nationale. Certes, mais c'est une caractéristique que la Catalogne partage avec d'autres territoires, notamment la communauté autonome de Madrid. La piste la plus féconde pour expliquer le rôle joué par la CiU tient à la mobilisation et au travail de sensibilisation précoces exercés par le tissu associatif catalan. De fait, la Catalogne possède une caractéristique singulière : nombre d'associations ont commencé à exister d'abord sur le sol catalan pour, par la suite, se développer sur l'ensemble du territoire espagnol⁴⁹. Cette singularité explique peut-être dans une certaine mesure pourquoi le débat fut plus précoce en Catalogne que sur le reste du territoire espagnol. Le premier programme d'action en matière d'immigration (*Plan interdepartamental de Immigració*) adopté en 1993 en Catalogne, porte la marque de cette médiation associative⁵⁰. Le secteur associatif, en ce qui concerne la question migratoire, en Catalogne tout comme sur l'ensemble du territoire espagnol, est un entrepreneur politique. En somme, la Catalogne, puis l'ensemble du territoire espagnol, ont connu le même processus mais avec un décalage temporel. Ce décalage permet à la CiU, au moment où la pression des associations commence à être forte, d'avoir une connaissance plus approfondie sur la question que le reste de ses partenaires politiques. Profitant de l'expérience acquise sur son propre territoire, le parti peut alors se positionner en entrepreneur politique de l'immigration.

Lorsque la réforme de la loi est décidée, les associations et CiU se retrouvent tout naturellement en première ligne. Dès décembre 1997, CiU annonce son intention de déposer un projet de réforme pour donner plus de droits aux étrangers⁵¹. Les conditions d'élaboration de la loi diffèrent ainsi très nettement de celles ayant prévalu en 1985. Certes, tout comme en 1985, l'objectif recherché est le consensus, mais les associations sont désormais auditionnées et amenées à présenter des amendements voire des contre-propositions, le *Foro para la integración social de los inmigrantes* étant également consulté. L'implication des associations est forte, et leur rôle de partenaire à part entière dans l'élaboration de la politique publique migratoire est consolidé. On assiste ainsi à une véritable inflexion de la politique migratoire allant dans le sens d'une plus grande reconnaissance des droits des immigrés, désormais reconnus comme de véritables sujets de droit. Les principales innovations de la loi sont dans le domaine social (éducation, santé, logement) : tous les immigrés, en situation régulière ou non, peuvent bénéficier des services sociaux à la seule condition d'être recensés dans une ville espagnole. Par ailleurs, une procédure de régularisation « automatique » est prévue⁵² et le regroupement familial est rendu plus aisé. Enfin, le droit de vote (actif et passif) aux élections municipales leur est accordé. Contrairement à la première loi, celle-ci s'attache à tout ce qui

est relatif aux droits et devoirs des immigrés, laissant au second plan ce qui est de l'ordre du contrôle des flux. Entre contrôle et intégration, cette loi tranche en faveur de l'intégration.

Le fait que cette interprétation soit notamment défendue par un parti catalan, n'est pas anodine. La Catalogne s'enorgueillit d'avoir une tradition d'accueil des étrangers et de disposer d'un modèle d'intégration. Sans revenir sur une étude approfondie des migrations internes⁵³, il convient de rappeler que l'actuelle grille de lecture de la question migratoire en Catalogne est largement tributaire de l'interprétation élaborée pour cette première forme d'immigration. Du *Murciano*, au *Xarnego*, pour arriver au *Moro* (respectivement les Murciens, les Andalous et les Maures, ces trois termes ayant une forte connotation péjorative), l'histoire et le traitement de l'immigration en Catalogne s'inscriraient dans la continuité. La Catalogne se targue d'être un « creuset » dont le modèle d'intégration s'articule autour de la résidence et de la langue. En vertu de ces deux principes, est Catalan celui qui vit en Catalogne et parle catalan. Ce territoire dispose donc déjà d'un corpus interprétatif en matière d'immigration. Ces ressources cognitives font largement défaut à l'Espagne. Comment élaborer un discours sur l'intégration quand l'idée même de nation pose question ? Au contraire, dans des territoires comme la Catalogne ou le Pays Basque, où sont à l'œuvre des processus de construction nationalitaire, la question de l'identité nationale est un thème largement débattu. Aussi, en Catalogne, tout comme au Pays Basque, existe un discours sur l'intégration. Ce discours porte en lui une logique de différenciation : au sein de leur territoire l'intégration est possible et légitime un transfert de compétences plus important en matière d'immigration. Il comporte également un second niveau de légitimation : pour le Pays Basque, ce discours sur l'intégration des nouveaux immigrés permet de rompre avec une image de nationalisme fermé et exclusif.

Aboutissement d'un long travail de mobilisation, la loi 4/2000 a connu cependant un destin paradoxal. À peine adoptée, elle souffre d'un déficit de légitimité. Un an plus tard, elle est remplacée par une loi de tonalité radicalement différente. Le discours de l'intégration y est battu en brèche par un discours prônant la restauration de l'autorité de l'État sur son territoire.

De la forteresse : le contrôle de l'État sur le territoire

L'année 2000 constitue un tournant décisif en matière d'immigration. Entamé en 1999 lors des débats pour la loi 4/2000, confirmé par le traitement de la crise de El Ejido, le virage opéré par le PP en matière d'immigration est entériné avec sa réélection. Le gouvernement a désormais toute latitude pour mettre en œuvre la politique de son choix, n'étant plus dans l'obligation de composer avec le soutien des partis nationalistes. Dès son investiture, le

Premier ministre, J. M. Aznar, présente le contrôle de l'immigration et le contrôle du territoire comme les axes majeurs de sa politique. Le nouveau contexte permet ainsi au gouvernement d'infléchir la politique migratoire dans un sens plus restrictif.

La mainmise gouvernementale passe notamment par des innovations institutionnelles. Ainsi dès mai 2000, un nouveau poste est créé, celui de délégué du gouvernement à l'immigration, qui a rang de secrétariat d'État et est placé sous la tutelle directe du ministère de l'Intérieur⁵⁴. Dans la foulée, le programme *GRECO* est adopté. Critiqué aussi bien par les partis politiques que par les syndicats et les associations, cet organe est perçu comme un simple outil au service du gouvernement⁵⁵. Quant au *Foro para la integración social de los inmigrantes*, protagoniste de premier plan tout au long des années quatre-vingt-dix, il est réduit à un rôle de figuration lors des discussions de la loi 8/2000. Après avoir renoncé à le supprimer, le PP s'est contenté de le réformer en profondeur lui ôtant sa légitimité et sa représentativité⁵⁶. Le mode d'élaboration de la loi éclaire également la nouvelle ligne d'action du gouvernement. Les conditions dans lesquelles le texte est adopté s'opposent presque point à point à celles ayant prévalu pour le texte précédent. L'élaboration de la loi est confiée à la Délégation nouvellement créée, et se trouve par conséquent sous le contrôle direct du ministère de l'Intérieur. La discussion sur le projet est réduite, le débat parlementaire étant tronqué par le choix fait de la procédure d'urgence⁵⁷. Aucun acteur social n'est consulté et l'activité du *Foro* est paralysée. Le processus est mené tambour battant, et, en l'espace de six mois, la contre-réforme est adoptée.

Ecarté de l'arène politique par le PP, le secteur associatif n'en demeure pas moins très actif. Partenaires à part entière des processus de régularisation⁵⁸, les associations et syndicats ont jugé sévèrement les conditions dans lesquelles les régularisations ont eu lieu et ont soutenu les occupations d'églises menées par les sans-papiers⁵⁹. Le terrain institutionnel n'est pas abandonné pour autant. Un recours auprès du *Defensor del Pueblo* a ainsi été déposé⁶⁰, et on assiste à tous les échelons (municipaux, régionaux et nationaux) à une multiplication de procédures juridiques cherchant à faire invalider une procédure, un acte administratif, une réglementation, etc. Cette utilisation des rouages juridiques a d'ailleurs déjà porté ses fruits puisqu'en avril 2002, suite à un recours contentieux déposé par une trentaine d'associations auprès du *Tribunal supremo*, onze points du Règlement de la loi 8/2000 ont été jugés non conformes, déclenchant par là même l'adoption d'une quatrième loi sur l'immigration⁶¹.

À ce débat social fait écho un débat politique. Les débats parlementaires, même écourtés, ont laissé apparaître quelques clivages entre les différents partis politiques. Pour la

plupart des partis des communautés autonomes ainsi que pour *Izquierda Unida*, l'opposition est frontale. Les partis catalan et canarien (CiU et CC) ont un jeu plus complexe qui doit s'analyser à l'aune des logiques politico-territoriales⁶². Le PP a constamment réitéré sa volonté de faire aboutir son projet avec le maximum de consensus. Dans ce sens, il a fait preuve d'une grande transparence, donnant à connaître et diffusant largement ses différents avant-projets. Pour autant, cette volonté s'est trouvée contredite par la rapidité et les modalités de la procédure. La position du PSOE a été plus ambiguë. Tout en étant favorable à une reconnaissance des droits politiques et sociaux pour l'ensemble des immigrés (en situation régulière ou irrégulière), il n'a pas adopté une position de refus complet du nouveau projet. PP et PSOE ont ainsi essayé de signer un « pacte sur l'immigration » sans pour autant y parvenir. De même, lors de l'adoption du Règlement de la loi⁶³, des essais de conciliation ont été tentés. La décision du PSOE de déposer un recours d'inconstitutionnalité⁶⁴ pouvait laisser croire à la fin de toute tentative de rapprochement entre les deux partis. L'accord signé en octobre 2003 dans le but de parvenir à une quatrième loi sur l'immigration montre paradoxalement qu'il n'en est rien et qu'en ce domaine PP et PSOE peuvent trouver un terrain d'entente.

La contre-réforme adoptée, le gouvernement peut désormais affirmer ses priorités en matière d'immigration. Trois répertoires discursifs, évoquant tous la restauration de l'autorité de l'État, sont mis en avant pour justifier la réforme : la nécessaire mise en conformité avec la norme européenne, le renforcement du combat envers les « mafias », la lutte contre « l'effet d'appel ». La nécessité de répondre aux impératifs européens en matière de contrôle de l'immigration est en effet régulièrement invoquée, l'Europe devenant ainsi un prétexte commode pour légitimer les choix politiques effectués. La lutte contre les mafias s'impose également comme une priorité du gouvernement. L'immigration illégale générerait un trafic, qui serait organisé comme une véritable mafia. Certains soulignent que, des mafias organisant le passage des immigrés clandestins à la criminalisation des immigrés, il n'y a qu'un pas qu'il peut être aisé de franchir. Le dernier répertoire, celui aux connotations symboliques les plus fortes, « l'effet d'appel », met en scène le fantasme d'une invasion massive de la part des immigrés. Ce répertoire, sans nul doute le plus utilisé, n'est pas sans réactiver une mémoire ambiguë autour des Maures. Changer la loi, c'est alors mieux contrôler les frontières, donc mieux contrôler le territoire et, en dernière instance, réaffirmer (ou restaurer) l'autorité de l'État. Cette rhétorique de l'invasion trouve d'autant plus d'écho dans l'opinion publique qu'elle semble être en phase avec la mise en scène médiatique : des *pateras* échouant sur la côte espagnole à une cadence de plus en plus élevée, de longues files

d'attentes d'immigrés illégaux demandant leur régularisation, des ONG débordées par l'afflux des personnes étrangères, les émeutes de El Ejido⁶⁵. Ce discours se développe en somme au moment où l'immigration illégale n'est plus tout à fait souterraine et tue. Il frappe d'autant plus les esprits. L'axe central de la loi 8/2000 peut donc être ainsi résumé : mieux contrôler les flux, pour mieux contrôler le territoire⁶⁶.

Cette obsession du contrôle du territoire n'est pas tout à fait nouvelle. Deux actes forts avaient en effet marqué la première arrivée au pouvoir du PP : l'expulsion en juillet 1996 (soit quelques mois après son arrivée au pouvoir) de clandestins dans des avions militaires⁶⁷ et l'adoption en mai 1999 du *Plan Sur* ou *Frontera Sur*. Il s'agissait, selon les déclarations du ministre de l'Intérieur de l'époque, J. Mayor Oreja, de transformer le détroit de Gibraltar en une « porte blindée » pour rendre impossible toute immigration illégale. Qui plus est, cette volonté de contrôler le territoire est présente tant au niveau externe qu'interne : il s'agit tout autant de construire une forteresse contre les Autres, les étrangers, que d'établir des fondations solides à l'intérieur même du territoire national. Le contrôle du territoire obéit ainsi à une double logique : logique de contrôle de l'accès au territoire et logique de régulation interne de celui-ci.

Ce contrôle, interne, du territoire s'articule autour de trois dimensions : la violence politique, la violence urbaine et la délinquance au sens générique du terme⁶⁸. Tout discours politique autour du maintien, du renforcement ou du rétablissement de l'ordre public passe nécessairement par une analyse de ces trois dimensions. La violence politique est une constante dans la trajectoire sociopolitique espagnole et demeure encore prégnante aujourd'hui. Elle est désormais concentrée sur un problème précis, le Pays Basque, et se décline de deux manières, celle du terrorisme et celle de la *Kale Borroka*, phénomène original de violence urbaine prenant la forme d'un harcèlement régulier des forces de sécurité par des groupes de jeunes liés à ETA. Loin d'avoir pris fin avec l'avènement de la démocratie, le « problème basque » demeure présent de manière récurrente sur l'agenda politique espagnol. Le PP n'a jamais caché sa volonté d'en finir avec ce problème et a toujours prôné une ligne de conduite fondée sur la fermeté. Lors de son arrivée au pouvoir, le manque de majorité absolue ne lui a pas permis de développer avec toute la latitude d'action possible sa politique⁶⁹. Pour son deuxième mandat, J. M. Aznar a très clairement indiqué que les défis les plus importants à relever pour son gouvernement étaient l'immigration, le terrorisme et la situation au Pays Basque. L'action du gouvernement contre le terrorisme basque s'est appuyée sur deux axes essentiels : la mise au point d'un « pacte antiterroriste » et l'adoption d'une nouvelle loi sur les partis qui vise un objectif explicitement formulé,

l'illégalisation de Batasuna⁷⁰. Peu à peu, on a assisté à une sorte de contamination de cette logique antiterroriste à d'autres secteurs de l'action publique, aboutissant parfois à des amalgames entre terrorisme et nationalisme, terrorisme et immigration. Les déclarations des principaux dirigeants du PP mêlent ces différents niveaux, contribuant ainsi à les mettre sur un même plan. Pour le PP, en somme, la question basque constitue une sorte de laboratoire d'expérimentation en matière d'ordre public et elle est la première étape de sa stratégie de renforcement des prérogatives de l'État central.

De l'association discursive sécurité publique / terrorisme, on va peu à peu glisser à celle de sécurité publique / immigration. La possibilité d'une invasion d'immigrés sur le territoire national a largement été mise en scène par le PP, notamment lors de son utilisation incantatoire de « l'effet d'appel ». Elle lui a permis de poser la nécessité d'un contrôle des frontières et de lutter contre les réseaux criminels des passeurs. L'immigré n'est alors pas une « menace » en soi : il convient avant tout de l'empêcher d'entrer sur le territoire, et la responsabilité pénale est rejetée sur les organisations et les personnes leur permettant de franchir la frontière. Malgré tous les efforts menés par le gouvernement pour « blinder » la frontière et durcir la norme légale, le nombre d'immigrés augmente cependant inexorablement et acquiert une visibilité de plus en plus forte. S'il est difficile de rendre les frontières étanches, s'il est désormais impossible de nier l'importance de l'immigration au sein du territoire, il convient de reconsidérer la place qu'occupent ces immigrés au sein du territoire espagnol. En effet, le discours sécuritaire⁷¹, construit à l'origine, pour faire face à une problématique territoriale singulière, celle de la question basque, conditionne désormais la plupart des domaines de la vie publique. Les dernières dispositions législatives prises par le gouvernement confirment cette tendance. Qui plus est, le soutien du PSOE à la dernière loi sur l'immigration préfigure bien de la possible institutionnalisation⁷² de cette interprétation sécuritaire.

C'est la figure même de l'immigré qui est alors mise en cause, l'immigré comme possible menace pour la société espagnole et comme facteur de désordre public. Si jusqu'alors il n'était qu'une simple victime des passeurs ou un irrégulier, il devient un possible délinquant. Cette corrélation se construit en plusieurs étapes. La première mesure allant dans le sens d'une criminalisation des immigrés est l'adoption en octobre 2001 de « l'Opération Ludeco ». Cette opération est, selon les termes de la circulaire de la Direction générale de police, « un dispositif spécifique contre la délinquance des Équatoriens et Colombiens » considérés comme ayant un plus « fort potentiel délinquant »⁷³. Cette initiative est symptomatique d'un climat où la question de l'insécurité et de la délinquance est

fortement médiatisée, avec une mise en adéquation croissante entre immigration et délinquance, la hausse de la délinquance étant expliquée par l'augmentation du nombre des immigrés. Le gouvernement et le ministère de l'Intérieur ont largement contribué à diffuser cette idée⁷⁴. L'insécurité est désormais perçue, dans les sondages, comme l'un des problèmes principaux du pays, suivi de près par l'immigration⁷⁵. Devenue une priorité gouvernementale, un « Plan de lutte contre la délinquance » est présenté par le gouvernement en septembre 2002. Ce plan est formalisé un an plus tard dans une loi au titre pour le moins ambigu : « Loi organique 11/2003, du 29 septembre, de mesures concrètes en matière de sécurité urbaine, de violence domestique et d'intégration sociale des étrangers ».

Victime, Irrégulier, Délinquant, à ces figures de l'immigré se surajoute une dernière dimension, religieuse : le Musulman. On assiste ainsi à un repli frileux de l'Espagne sur son plus petit dénominateur commun : la religion catholique. Les flux migratoires mettraient en scène un « retour des Maures » mettant en péril l'héritage catholique du pays. Sur l'ensemble du territoire espagnol des incidents portant sur l'ouverture de mosquées, la scolarisation d'enfants musulmans ou même l'existence de commerces *hallal*, ont éclaté. La Catalogne, elle-même, n'a pas échappé à ces tensions et pour la première fois la pérennité et la viabilité de son modèle d'intégration sont remises en cause⁷⁶.

L'immigré a été construit comme une figure visible et identifiable de l'insécurité, cette dernière devenant le cheval de bataille de l'ensemble des partis politiques avec des amalgames plus ou moins forts opérés avec l'immigration. La loi 14/2003 réformant les normes sur l'immigration, présentée comme un « réajustement », comme un « plan d'action contre les activités illicites, au sein d'un programme de sécurité plus global »⁷⁷, entérine cette conception. Comme le soulignent J. De Lucas et F. Torres, « devant un phénomène complexe et négatif comme l'insécurité, la tentation populiste d'offrir des solutions faciles à des problèmes complexes est difficile à surmonter »⁷⁸. La politique menée par le PP n'est en effet pas exempte de certaines dérives néopopulistes⁷⁹. Loin d'être une simple manifestation de l'épidémie sécuritaire régnant à l'heure actuelle, ce glissement vers une interprétation sécuritaire du phénomène de l'immigration revêt en Espagne un sens politique spécifique. La volonté du PP de restaurer l'autorité étatique, par le contrôle politique du territoire, apparaît comme banalisée par l'accentuation, dans l'interprétation sécuritaire, de la défense de l'ordre public.

Vers une conception utilitariste comme compromis politique ?

La défaite électorale du PP aux élections législatives du 14 mars 2004, et le choc des attentats de Madrid survenus trois jours auparavant, viennent redistribuer les cartes, sur la question migratoire aussi. Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement socialiste de J.L. Rodriguez Zapatero se saisit de cette question en annonçant d'emblée une réforme de la loi à l'horizon 2005. Mais, dans l'immédiat, c'est la norme adoptée sous le gouvernement précédent que l'exécutif socialiste doit mettre en pratique, par la rédaction du règlement d'application de la dernière loi. À cette occasion, un net changement de ton est perceptible sur la question migratoire. Le nouveau gouvernement s'engage « à ne plus concevoir l'immigration comme un problème, mais comme quelque chose de positif pour la société ». En ce sens, le Secrétariat d'État à l'immigration, confié à C. Rumi, n'est plus rattaché au ministère de l'Intérieur mais retourne à celui du Travail et des Affaires Sociales⁸⁰.

Dans le même temps, le gouvernement socialiste semble résolu à obtenir un consensus politique large sur la question de l'immigration. Cette volonté se ressent dans les relations du gouvernement avec trois types d'acteurs. À l'échelle partisane, le gouvernement socialiste poursuit la stratégie de « pactes » qui était déjà, sur la question migratoire, celle du PP. Les organisations d'intérêt (représentations patronales et syndicales) sont étroitement associées au processus de décision. Enfin, le secteur associatif semble retrouver sa capacité de proposition. Ainsi le ministre du Travail, J. Caldera, a-t-il pu annoncer, à l'automne 2004, un accord de régularisation des clandestins ayant un emploi avec les organisations d'entrepreneurs (CEOE), les syndicats (UGT, CCOO), après une intense consultation de tous les acteurs sociaux : « C'est la première fois qu'un processus de légalisation se fait strictement sur la situation du marché du travail. Il s'agit de rendre légal ce qui est réel »⁸¹.

Cette recherche de consensus semble cependant passer par l'accentuation implicite de la thématique utilitariste, déjà présente dans la pratique des quotas, qui réduit l'immigration à une ressource économique et démographique. Le secteur associatif demeure d'ailleurs vigilant sur cette lecture utilitariste, qui, interprétée de façon trop étroite, pourrait à terme menacer les valeurs fondatrices des politiques d'intégration des immigrés.

Autant d'indices qui peuvent donner à penser que le gouvernement socialiste tente de neutraliser la charge politique de la question migratoire pour revenir au traitement apaisé d'une question collective : une telle amorce de dépolitisation de l'enjeu migratoire ne se comprend sans doute que dans le contexte traumatique des événements de mars 2004 et des tensions internationales. Une interprétation utilitariste parviendra-t-elle à effacer la forte empreinte sécuritaire des années précédentes ?

- ¹ En 2001, l'Espagne comptait 2,74 % d'étrangers sur sa population totale. Entre décembre 2000 et décembre 2001, on a observé une augmentation de 23,82 % du nombre d'étrangers en situation régulière. Géographiquement, cinq provinces concentrent 55,41 % d'étrangers. Il s'agit, dans l'ordre décroissant, de la province de Madrid, suivie de celle de Barcelone, Málaga, Alicante et Las Palmas (*Anuario Estadístico de extranjería 2001*, Ministerio del Interior, 2002). Les deux nationalités (hors UE) les plus représentées parmi la population étrangère sont les Marocains (199 782 en 2000, 234 937 en 2001), suivis des Équatoriens (30 878 en 2000, 84 699 en 2001) (*Anuario de migraciones*, Ministerio de Trabajo y asuntos sociales, 2002). En 2004, on estime la présence immigrée légale (1,6 million) à 4 % de la population totale, alors qu'entre 800 000 et un million de personnes seraient en situation irrégulière (Ministerio del Interior).
- ² Ce chapitre s'appuie sur une opération de recherche menée au CERVIL sous la direction d'E. Ritaine, intitulée « Enjeux migratoires en Europe du Sud », avec le soutien du CNRS, programme « L'identité européenne en questions » et du CCRDT Région Aquitaine, 1999-2002. Dans le cadre de cette recherche, des entretiens ont été réalisés auprès de responsables du Tiers-secteur catholique et laïc (syndicats, associations religieuses, associations d'immigrés), de responsables politiques et de chercheurs. Ces entretiens ont eu lieu à Madrid, Barcelone et Gironne. L'auteur tient à remercier pour leurs remarques : Béatrice Hibou, Evelyne Ritaine, Xabier Itçaina.
- ³ V. Guiraudon, *Les politiques d'immigration en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- ⁴ V. Guiraudon, 2000, *op. cit.*, p. 134-137.
- ⁵ A. Sayad, *La double absence : des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Le Seuil, 1999.
- ⁶ J. Linz, « State building and nation building », *European Review*, 1(4), 1993, p. 355-369. J. Linz, « Early State-building and late peripheral nationalisms against the State: the case of Spain », dans S. N. Eisenstadt, S. Rokkan, *Building States and Nations*, vol II, Londres, Sage Publications, 1973, p. 32-116.
- ⁷ « La question nationale a une profonde répercussion sur l'ensemble de la dynamique sociale et culturelle de l'Espagne. Dans une perspective historique, on peut interpréter ce problème comme l'une des constantes structurelles présente dans la plupart des crises du pays », F. Hernández, « El nacionalismo catalán », dans F. Hernández, F. Mercade, *Estructuras sociales y cuestión nacional en España*, Madrid, Ariel Sociología, 1986, p. 69-90, citation p. 69.
- ⁸ A. Sayad, « Immigration et pensée d'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 129, septembre 1999, p. 5-14, citation p. 6.
- ⁹ H. Peres, « Le trouble de la sentinelle : politiques et images de l'immigration en Espagne démocratique », dans E. Ritaine (dir.), *Le territoire au miroir de l'itinéraire*, Bordeaux, Cahiers du CERVIL, Rapport de recherche n° 4, 1998, p. 33-65.
- ¹⁰ Érigé municipalité en 1987, El Ejido doit son essor au développement de l'agriculture intensive sous serre. Cette localité est ainsi l'une des zones ayant la plus forte superficie cultivée et la plus forte productivité dans la province d'Almería. Ce développement économique, la ville le doit en grande partie à l'arrivée massive d'immigrés à partir des années quatre-vingt-dix. En moins de cinq ans, leur nombre a doublé mais il reste difficile de les comptabiliser tant l'immigration illégale est forte. S'ils sont la condition même de la réussite économique de la ville et de ce type d'agriculture en règle générale, les immigrés n'en demeurent pas moins rejetés et subissent une ségrégation tant spatiale que sociale. Les pouvoirs publics n'ont rien fait pour enrayer cette logique et sont parfois accusés d'avoir favorisé le processus.
- ¹¹ El Ejido n'est pourtant pas le premier incident xénophobe qu'ait connu l'Espagne. Les rapports annuels de SOS Racisme, les enquêtes d'opinion, ont toujours pointé le faible degré d'acceptation des populations étrangères et d'un groupe social en particulier : les Maghrébins, ou pour reprendre la terminologie espagnole, lourde de sens, les Maures. Cette hostilité aux étrangers était perçue néanmoins comme résiduelle et cette intolérance apparaissait alors comme le résultat d'une minorité non représentative de la population espagnole et sans écho électoral, l'extrême droite espagnole demeurant inexistante.
- ¹² Pour un récit circonstancié – et édifiant – des événements on peut se reporter à : Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado Español, *El Ejido. Informe de los ataques racistas de febrero de 2000*, SOS Racisme, février 2001, ainsi qu'au récit qu'en fait un des protagonistes, Cristóbal Cervantes, membre de l'association *Almería Acoge*, C. Cervantes, « El Ejido : informe en vivo », *La Factoria*, 11, février-mai 2000. On peut également consulter : Forum civique européen, *El Ejido, terre de non-droit*, 2000, www.collectifs.net
- ¹³ Même si les estimations divergent, on peut néanmoins donner quelques chiffres : 42 blessés, 62 voitures brûlées, 35 commerces saccagés, 2 mosquées détruites, 500 personnes sans toit, 3 000 personnes déplacées et un total de 1 033 plaintes restées pour la plupart sans suite, E. Martín, « El Ejido, dos años después. Realidad, silencios y enseñanzas », dans J. De Lucas, F. Torres (ed.), *Inmigrantes : ¿Cómo lo tenemos ? Algunos desafíos y propuestas*, Madrid, Ediciones Talasa, 2002, p. 74-97.

-
- ¹⁴ Sur la position de certains milieux économiques, on peut consulter : Círculo de Empresarios, *El fenómeno de la inmigración. Aportación a un debate*, Madrid, Documentos Círculo, décembre 2001.
- ¹⁵ M. Azurmendi, *Estampas de El Ejido*, Madrid, Taurus, 2001. On peut revenir sur la trajectoire, pour le moins singulière, de ce professeur d'anthropologie à l'université du Pays Basque, fondateur du *Foro Ermua*, ex-militant d'ETA. Il affirme s'être exilé quelques temps aux États-Unis en raison des menaces dont il avait été l'objet au Pays Basque. Il est désormais un virulent détracteur de toute forme de nationalisme. En 2001, il a été nommé par le gouvernement de J. M. Aznar président du *Foro para la integración social de los inmigrantes*.
- ¹⁶ M. Azurmendi se livre ainsi à une analyse des traits culturels marocains pour expliquer leur impossibilité à s'intégrer. Les Marocains, par exemple ne disposeraient pas d'une culture du travail mais d'une culture du loisir dévalorisant l'effort, M. Azurmendi, 2001, *op. cit.*
- ¹⁷ S. Gil Araújo, « Políticas públicas como tecnologías de gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración », dans C. Clavijo, M. Aguirre (ed.), *Políticas sociales y estado de bienestar en España. Informe 2002*, Madrid, Fundación hogar del empleo, 2002, p. 147-190, citation p. 179.
- ¹⁸ En février 2001, les déclarations de Marta Ferrusola (l'épouse de Jordi Pujol), et de Heribert Barrera, leader historique du parti nationaliste catalan ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya*) ont révélé l'existence d'une inquiétude, voire d'une hostilité vis-à-vis de l'immigration. Si le second a tenu des propos ouvertement xénophobes et affirmé son soutien à J. Haider, les déclarations de Marta Ferrusola adoptaient une tonalité distincte. Celle-ci a ainsi fait part de sa crainte que face à l'augmentation du nombre de mosquées, celles-ci pourraient un jour dépasser en nombre les églises et par conséquent provoquer une menace pour l'identité catholique catalane. Ces craintes ont reçu un certain écho au sein de la société catalane et ont même été relayées par d'autres personnalités. Tout un discours autour de la religion musulmane comme handicap culturel, comme facteur d'une trop grande distance culturelle émerge alors, discours en résonance avec le débat ayant lieu dans la société espagnole dans son ensemble.
- ¹⁹ Suite à cette déclaration, en février 2002, *Izquierda Unida* et le PSOE ont demandé la démission de M. Azurmendi, *El País*, 19 février 2002.
- ²⁰ M. Azurmendi, « Democracia y Cultura », *El País*, 23 février 2002. Cf. également *El País*, 19 février 2002 et la réponse donnée par Joaquín Arango dans « De qué hablamos cuando hablamos de multiculturalismo ? », *El País*, 23 mars 2002.
- ²¹ Commission spéciale sur l'immigration et *Extranjería* devant le Sénat, Comparution du professeur M. Azurmendi, 18 février 2002.
- ²² Ce changement serait à mettre au compte du propre chef du gouvernement, José María Aznar. Cf. V. Perez-Díaz, B. Alvarez-Miranda, C. Gonzalez-Enriquez, *España ante la inmigración*, Madrid, Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales, 8, 2001.
- ²³ La loi votée est une loi organique. Les lois organiques sont relatives à la mise en œuvre des dispositions concernant les droits fondamentaux et les libertés publiques, les statuts d'autonomie, le régime électoral et les droits définis dans l'article 20 de la Constitution. Ces lois exigent une majorité absolue lors du vote final sur l'ensemble du texte. Si le PP pouvait faire adopter ses amendements au Sénat où il dispose de la majorité absolue, il avait besoin des voix de CiU et de *Coalición Canarias* à l'Assemblée. Sans le soutien de ces derniers, et en vertu d'une curiosité du règlement parlementaire, c'est donc automatiquement le premier projet, sans les modifications du Sénat, qui est adopté.
- ²⁴ Le parcours de trois figures symbolisant la défense de la loi 4/2000 illustre assez bien quel secteur du PP est parvenu à imposer ses vues. Le ministre du Travail et des Affaires sociales, Manuel Pimentel, a démissionné et n'a pas brigué de nouveau mandat. La Secrétaire d'État aux Affaires sociales (Amália Gómez) a également démissionné. Le représentant du PP au Parlement à la commission sur l'immigration, Diego Jordano, n'est pas présent lui non plus sur les listes électorales pour les élections de mars 2000.
- ²⁵ Cette expression a été pour la première fois utilisée par J. Mayor Oreja, ministre de l'Intérieur, et va connaître un certain succès pour désigner la loi adoptée en décembre 2000 (loi 8/2000).
- ²⁶ Il est néanmoins difficile d'évaluer l'impact spécifique de la variable migratoire dans les résultats électoraux obtenus par le PP. Il obtient de bons résultats et progresse dans des régions où la question migratoire est sensible, comme c'est notamment le cas en Andalousie et dans les Canaries. En Andalousie, le PP obtient en effet l'un de ses meilleurs scores (28 sièges) dans un des fiefs traditionnels du PSOE, et sur la seule localité de El Ejido, il passe de 46 à 64 % des voix. Ces bons résultats interviennent dans des régions où la pression migratoire est forte et où le personnel politique local a pris des positions tranchées sur la question, en affirmant d'une part son opposition à la nouvelle loi et en adoptant un discours très dur sur l'immigration. On peut néanmoins noter la faiblesse des scores de l'extrême droite. Ainsi, la coalition d'extrême droite *Plataforma España 2000* obtient un score plus que médiocre, 9 769 voix soit un pourcentage de 0,04. Le discours de cette

- coalition de petits partis d'extrême droite reste centré autour de l'unité de l'Espagne, de la lutte contre l'Union européenne et contre la globalisation. L'immigration n'est pas considérée comme un thème mobilisateur et aucune exploitation ne semble avoir été réalisée autour des conflits racistes et xénophobes qui se sont produits.
- ²⁷ On peut noter qu'il existe un débat sur les temporalités de la transition. Pour certains, la transition prend fin avec les premières élections démocratiques de 1977, pour d'autres avec la tentative de coup d'État en 1981 ou à l'arrivée des socialistes au pouvoir en 1982. D'aucuns, au Pays Basque, considèrent que la transition n'est pas achevée. Pour une approche plus approfondie de ces débats, on peut se référer à F. Campuzano, *L'élite franquiste et la sortie de la dictature*, Paris, L'Harmattan, 1997, W. Genieys, *Les élites espagnoles face à l'État : changements de régimes politiques et dynamiques centre-périphérie*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- ²⁸ V. Perez-Diaz, *La démocratie espagnole vingt ans après*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1996.
- ²⁹ J. R. Montero, « Los fracasos políticos y electorales de la derecha española : Alianza Popular, 1976-1987 », dans J. F. Tezanos, R. Cotarelo, A. De Blas, *La transición democrática española*, Madrid, Editorial Sistema, 1993, p. 495-542, citation p. 496
- ³⁰ Lors de la dernière législature du PSOE entre 1993-1996, la gauche a gouverné avec l'appui de CiU ; à partir de 1996 et jusqu'en 2000, CiU toujours en position de charnière, a donné ses voix cette fois-ci au PP.
- ³¹ J. Subirats, « Patriotismo de partido », *El País*, 16 décembre 2001.
- ³² R. Cotarelo, « El sistema de partidos », dans J. F. Tezanos, R. Cotarelo, A. De Blas, 1993, *op. cit.*, p. 347-388.
- ³³ Régulièrement présentée comme étant l'une des priorités du gouvernement, la politique menée dépasse le simple cadre d'une lutte contre le terrorisme. Sous le couvert d'un rétablissement de la légalité, une offensive judiciaire est menée contre une partie du monde culturel basque. Il est peut-être symptomatique à cet égard que désormais il soit fait référence de façon récurrente au *problème basque* ou à la *situation basque* plus qu'au terrorisme sans que l'on sache très bien ce que recouvrent ces expressions (la situation politique ? sociale ? culturelle ?).
- ³⁴ P. Román, « Partidos políticos y sistema de partidos », dans P. Román (coord.), *Sistema político español*, Madrid, Mac Graw-Hill, 1995, p. 183-200. A. Padró-Solanet, « Political Parties in Spain: a Review of Literature since the Democratic Transition », *European Journal of Political Research*, 29, juin 1996, p. 451-475.
- ³⁵ Au Pays Basque et en Catalogne, certaines municipalités ont ainsi refusé de communiquer au ministère de l'Intérieur, les données recensant les étrangers sur leur territoire. Il s'agit d'une obligation prévue par la loi 14/2003.
- ³⁶ La Catalogne dispose désormais de trois bureaux à l'étranger (Pologne, Maroc et Colombie). Cette initiative a suscité la désapprobation du gouvernement qui a décidé de présenter un recours.
- ³⁷ Cette technique du *cupo* fonctionne depuis 1993. Elle est souvent dénoncée pour son manque de souplesse et de réalisme (insuffisances des chiffres retenus) et comme une machine à fabriquer des illégaux.
- ³⁸ Andalousie, Castilla La Mancha, Asturies, Pays Basque, Baléares, Extrémadure, Navarre et Aragon.
- ³⁹ H. Peres, 1998, art. cit., et H. Peres, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à la découverte de l'immigration », *Pôle Sud*, 11, 1999, p. 8-23.
- ⁴⁰ Sans revenir dans le détail sur l'ensemble du corpus de la loi, il convient cependant de rappeler que celle-ci fixe des entraves à l'installation du travailleur immigré sur le sol espagnol : l'obtention d'un permis de séjour s'avère délicate, la régularisation tout autant, et l'acquisition de la nationalité espagnole ne s'effectue qu'au prix de longues procédures administratives. Par ailleurs, une clause de préférence nationale est accordée à tout demandeur d'emploi espagnol. On est loin du préambule de la loi qui prétend « reconnaître aux étrangers la plus grande quote-part de droits et libertés dont l'exercice est quasiment comparable à ceux des citoyens espagnols ».
- ⁴¹ Respectivement, M. Paz Corredera-Garcia, L. Diez Cano, « L'Espagne, nouveau pays d'immigration », dans J. Costa-Lascoux, P. Weil (dir.), *Logiques d'États et migrations*, Paris, Kimé, 1992, p. 195-215, et A. Izquierda Escribano, « El Ejido y el cambio de modelo migratorio », *El País*, 18 mars 2000.
- ⁴² En décembre 1994, un « Plan pour l'intégration sociale des immigrés » est approuvé par le Conseil des ministres. Une réforme du règlement de la loi est adoptée en 1996, même si elle est considérée comme une avancée notable en faveur de l'intégration des immigrés, elle ne lève pas entièrement l'ambiguïté entre intégration et contrôle.
- ⁴³ M. Pajares, *La inmigración en España*, 2^e éd., Barcelone, Icaria-Antrazyt, 1999, p. 199. Par *extranjería* on entend : la condition et la situation légale d'un étranger séjournant dans un pays sans qu'il en possède la nationalité. Plus généralement, ce terme recouvre l'ensemble des normes régulant la situation, les droits et devoirs des étrangers au sein d'un pays.

-
- ⁴⁴ C'est-à-dire une mobilisation d'acteurs provenant de différents univers et institutions qui partagent un système de croyance sur l'action publique à mener, et qui tentent de faire adopter leur point de vue par les pouvoirs publics. Cf. P. Sabatier, H. Jenkins-Smith (ed.), *Policy Change and Learning*, Boulder, Westview Press, 1993.
- ⁴⁵ Les évêques signent une déclaration, *Por una justa Ley de Extranjería*. La rapidité de leur réaction peut s'expliquer par leur connaissance préalable du projet qui allait devenir la loi 7/1985. En effet, alors qu'il était encore en discussion au Sénat, la Commission épiscopale des migrations est parvenue à obtenir une copie du texte et à proposer un certain nombre d'amendements (amendements présentés en collaboration avec l'association *Justicia y paz* et *ACSAR*). Aucun de ces amendements n'a été pris en considération. Pour une analyse plus approfondie du rôle de l'Église et du tiers-secteur en règle générale on peut se référer au texte d'A. Dorangricchia et de X. Itçaina dans ce volume.
- ⁴⁶ Elle est ainsi à l'origine de la première enquête sur la situation des étrangers en Espagne. Cette enquête, financée par Cáritas, est effectuée par le collectif IOE et est publiée en 1987 dans la revue, *Documentación social* de Cáritas.
- ⁴⁷ J. A. Sainz De La Peña, « La política de inmigración en España », dans A. Marquina (ed.), *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y diplomacia preventiva*, Madrid, Agencia Española de cooperación internacional, 1997, p. 123-188.
- ⁴⁸ Leur action revendicative est mise en avant pour expliquer la réforme du Règlement adopté en 1996. J. Casey, « Las políticas de inmigración : la regulación de admisión y la acción integradora », dans R. Goma, J. Subirats, *Políticas Públicas en España*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1998 ; M. Pajares, 1999, *op. cit.*
- ⁴⁹ C'est le cas notamment pour SOS Racisme dont la première antenne est créée à Barcelone en 1988, tout comme pour le CITE (Centre d'information pour les étrangers) mis en place par *Comisiones Obreras*.
- ⁵⁰ C. Barbosa, « Le creuset catalan ? Construction nationalitaire et capacité d'intégration », *Pôle Sud*, 11, 1999.
- ⁵¹ Durant toute l'année 1997, le « Conseil Assesseur pour l'immigration » de la *Generalitat* de Catalogne a travaillé sur un projet de réforme. Ont participé à ce Conseil différents départements de la *Generalitat*, des entités locales, des ONG, des collectifs d'immigrants et de voisins, des syndicats, des entreprises et des experts de l'immigration. Ce Conseil aurait fonctionné en quelque sorte comme un « banc d'essai » pour tester le projet de CiU qui n'a été finalement déposé qu'en 1998. Sur l'analyse des différentes propositions, on peut se reporter à M. Pajares, 1999, *op. cit.* et J. Casey dans R. Goma, J. Subirats, 1998, *op. cit.*
- ⁵² Les immigrés sans-papier pouvant justifier de deux années de présence sur le territoire espagnol peuvent obtenir un permis de résidence temporaire. Cela concerne en fait les immigrés qui sont entrés régulièrement sur le territoire et qui par la suite n'ont pas pu régulariser leur situation.
- ⁵³ C. Barbosa, « Les immigrés de l'intérieur : des Espagnols en Catalogne », dans E. Ritaine (dir.), *Le territoire au miroir de l'itinéraire*, Bordeaux, Cahiers du CERVL, Rapport de recherche 4, 1998 ; C. Barbosa, « Le creuset catalan ? Construction nationalitaire et capacité d'intégration », art. cit.
- ⁵⁴ Symboliquement est ainsi réaffirmée l'idée que l'immigration est une question relevant du ministère de l'Intérieur et non pas des Affaires sociales. On peut relever, à ce propos, la déclaration prémonitoire de Manuel Pimentel, ex-ministre des Affaires sociales, regrettant ce choix : « Je ne doute pas de la capacité des fonctionnaires du ministère [de l'Intérieur], mais l'habit fait le moine, et ce choix fera que l'on finira par faire le lien entre immigration et délinquance », *El País*, 3 juin 2000.
- ⁵⁵ Les objectifs de ce programme sont à la fois très nombreux et très divers quant à leur nature : mise en accord avec les critères européens, détermination du *cupo*, mise en place d'accords bilatéraux entre pays sur l'immigration, promotion de l'intégration des immigrés. Qui plus est, le programme a dès le départ souffert d'un manque de légitimité dû au flou entretenu quant à sa dotation budgétaire.
- ⁵⁶ Décret de mars 2001. La structuration du Forum est profondément modifiée. Si dans la première mouture, il était prévu de donner au gouvernement la majorité des voix, les sièges sont finalement répartis comme suit : huit sièges pour l'administration, huit pour les organisations d'immigrés et huit pour les organisations d'appui et de solidarité avec les immigrés. Cette nouvelle structuration exclut de fait un certain nombre d'associations, notamment celles considérées comme les plus progressistes. Cette nouvelle organisation du Forum, considérée comme moins représentative, ainsi que le choix fait par le gouvernement de mettre à sa tête une personnalité contestée, Mikel Azurmendi, ont largement contribué à son discrédit.
- ⁵⁷ Cette procédure (votée avec les seules voix du PP) a pour effet non seulement de raccourcir la durée des débats mais également le délai de dépôt des amendements.
- ⁵⁸ Au total, trois processus de régularisation ont été menés. Le premier était prévu par la loi 4/2000. Le second, prévu par la loi 8/2000, faisait écho aux critiques survenues lors de la première étape et donnait une nouvelle chance aux personnes dont la régularisation venait d'être refusée. Enfin, la troisième régularisation fait suite

aux actions menées dans les églises par les immigrés. Elle s'effectue par le biais de l'article 31.4 de la loi 8/2000 qui prévoit qu'une régularisation est possible pour « raisons humanitaires » ou « d'enracinement ». On peut rappeler que les précédentes procédures de régularisation ont eu lieu en 1985-1986 (environ 40 000 régularisations), puis entre mai 1991 et décembre 1991 (environ 108 000 régularisations). En 1996, une troisième « petite » régularisation a eu lieu, elle touchait uniquement les personnes ayant perdu leur statut légal antérieur.

- ⁵⁹ Au total, le mouvement a touché près de neuf municipalités. À chaque fois, c'est le même *modus operandi* : l'occupation d'une église, le déclenchement d'une grève de la faim ; à chaque fois, toujours la même revendication, la régularisation des sans-papiers. Le mouvement le plus dur a touché la municipalité de Barcelone. Dans cette seule ville, au plus fort du mouvement, près de dix églises ont été occupées. Dans certains cas, l'occupation a duré près de quarante jours.
- ⁶⁰ Le *Defensor del pueblo* a reçu plus de 700 demandes pour que la loi soit présentée au Tribunal constitutionnel. Les demandes se répartissaient comme suit : 672 individuelles, 6 provenant de mairies, 3 de partis politiques, 7 de syndicats, 20 d'ONG, et 63 d'institutions diverses (*El País*, 30 mars 2001). Il a considéré la loi comme valide et a finalement refusé de déposer un recours devant le Tribunal constitutionnel.
- ⁶¹ Dès le mois de mai 2002, J. M. Aznar évoquait la possibilité de réformer la loi 8/2000. Cette possibilité, si elle est plusieurs fois évoquée par différents membres du gouvernement, ne devient effective qu'après la décision du *Tribunal Supremo*. En mai 2003, en pleine campagne électorale pour les municipales, le projet de réforme est adopté en Conseil des ministres. Une fois de plus la procédure d'urgence est choisie et le 20 novembre 2003 la loi 14/2003 est adoptée.
- ⁶² La CiU, à la tête de la *Generalitat*, se trouvait alors dans une situation politique délicate. Au pouvoir, mais sans majorité depuis les élections du 17 octobre 1999, le parti avait besoin des voix du PP pour gouverner. Sa marge de manœuvre face au PP s'en trouvait diminuée d'autant. Les dernières élections autonomiques, en novembre 2003, ont marqué la fin du règne de CiU. Désormais la *Generalitat* est gouvernée par une coalition tripartite (PSC, ERC, IC-Verds). Quant à CC, on peut émettre l'hypothèse qu'à travers le soutien accordé à la politique du PP, se profile une logique d'échange politique. Il n'est pas anodin de noter que ce sont les deux communautés autonomes subissant la plus forte pression migratoire.
- ⁶³ Le règlement est approuvé en juillet 2001 et entre en vigueur en août 2001.
- ⁶⁴ On peut noter que sur cette décision de porter la loi devant le tribunal constitutionnel, le PSOE est quelque peu devancé par les gouvernements de certaines communautés autonomes (Andalousie, Castilla La Mancha, Baléares, Aragon, Extrémadure, Asturies). Toutes ces communautés autonomes sont gouvernées par le PSOE et ce sont elles qui, dans un premier temps, ont décidé de déposer un recours. Ce n'est qu'après un certain temps que le PSOE « national » leur emboîte le pas. Une lutte interne au sein du PSOE existait donc sur la ligne de conduite à avoir en matière de politique migratoire. On peut supposer que derrière cette lutte autour de l'immigration se joue aussi la question du leadership car à la tête de ces communautés autonomes on trouve quelques-uns des « barons » du PSOE. Plusieurs articles de la loi sont considérés comme portant atteintes aux droits constitutionnels : art. 21 (sur le droit de réunion et de manifestation), art. 22 (sur le droit d'association), art. 28 (sur le droit de se syndiquer et de faire grève), art. 24 (sur l'aide judiciaire).
- ⁶⁵ C'est ce que A. Dal Lago nomme la « tautologie de la peur », dans A. Dal Lago, *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milan, Feltrinelli, 1999.
- ⁶⁶ Pour une analyse détaillée de la loi, on peut se reporter à V. Perez-Diaz, B. Alvarez-Miranda, C. Gonzalez-Enriquez, 2001, *op. cit.*, E. Sagarra Trias, « La legislación española del 2001 sobre extranjería e inmigración », *Revista jurídica de Catalunya*, 1, 2002, p. 61-101, J. Badosa, J. Subirats, « Alone against the danger », *Communication à l'ECPR*, Turin, 2002.
- ⁶⁷ Le PP, pour justifier son acte, s'est même prévalu de l'exemple français en la matière.
- ⁶⁸ Pour une analyse de cette question, W. Genieys, « De la violence politique aux violences urbaines », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 40, 2^e trimestre 2000, p. 195-215.
- ⁶⁹ Une fois de plus on peut noter à quel point la politique espagnole est conditionnée par la dimension régionale. PNV et PP ont ainsi signé un accord pour assurer l'investiture de J. M. Aznar en 1996.
- ⁷⁰ On peut noter que cet objectif était déjà formulé lors de la campagne électorale de 1986 de *Alianza Popular*, cf. J. R. Montero, dans J. F. Tezanos, R. Cotarelo, A. De Blas, 1993, *op. cit.*
- ⁷¹ D. Bigo insiste sur la nécessité de faire une généalogie du terme sécuritaire et sur le cheminement par lequel on arrive à donner une réponse sécuritaire à tout problème politique, et notamment l'immigration. D. Bigo, « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p. 13-38.

-
- ⁷² Institutionnalisation est ici entendu au sens de P. Berger et T. Luckmann. P. Berger, T. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986.
- ⁷³ Ce dispositif met en place toute une série de mesures de contrôle et de sanctions comme la mise en détention facilitée, l'ouverture d'un casier judiciaire, la prise des empreintes digitales, ou encore la création d'une banque de données. Vivement critiquée pour son caractère discriminatoire (un individu est sanctionné *a priori* pour son appartenance à un groupe national déterminé), cette circulaire, sans avoir été abrogée, n'est plus en vigueur.
- ⁷⁴ En avril 2002, J. M. Aznar faisait une déclaration au Parlement selon laquelle 89 % des prisonniers en détention préventive lors du premier trimestre étaient des immigrés. Cinq jours plus tard, le ministre de l'Intérieur, Mariano Rajoy, corrigeait et donnait le chiffre de 74 %. En mai, le ministère de l'Intérieur parlait de 53 % voire de 40 %, puis d'autres chiffres ont été rendus publics révélant que 28 % des détenus durant l'année 2001 étaient étrangers (*La Vanguardia*, 16 juin 2002). Ce dernier chiffre est celui avancé par l'*Instituto de Estudios de Seguridad y Policía* (IESP) dépendant du *Sindicato Unificado de Policía*. D'après ce même Institut, entre 1999 et 2000, la délinquance a baissé alors que l'immigration augmentait de 17 % (*La Vanguardia*, 16 juin 2002).
- ⁷⁵ *La Vanguardia*, 7 mai 2002 et 28 juin 2002. On peut noter qu'en 1995, dans ce même baromètre du CIS, l'immigration n'apparaissait pas, les deux principaux problèmes mis en avant étaient le chômage et la corruption.
- ⁷⁶ Un parti, ouvertement anti-immigré, *Plataforma per Catalunya*, a vu le jour et a présenté des candidats lors des municipales de 2003.
- ⁷⁷ Déclaration de J. Ignacio Gonzalez, délégué du Gouvernement pour l'immigration, *Estrella Digital*, 19 décembre 2002.
- ⁷⁸ J. De Lucas, F. Torres (ed.), 2002, *op. cit.*, p. 14.
- ⁷⁹ Certains auteurs parlent ainsi d'un « agenda de l'exclusion ». H. G. Betz, « The New Politics of Resentment. Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe », *Comparative Politics*, juillet 1993, p. 413-426. H. G. Betz, *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*, Basingstoke, Macmillan, 1994.
- ⁸⁰ « Le gouvernement socialiste espagnol cherche des 'voies de recrutement légales' d'immigrants », *Le Monde*, 25 août 2004.
- ⁸¹ M. Silber, « L'Espagne va régulariser des centaines de milliers de sans-papiers », *Le Monde*, 29 octobre 2004.