

Table ronde 3

" Etats démocratiques et reconnaissances de la " diversité ". Analyse comparée du renouvellement du pluralisme politique. "

Session 1

BURCHIANTI Flora (SPIRIT – IEP de Bordeaux)

f.burchianti@sciencespobordeaux.fr

La politisation de la question migratoire en Catalogne et en Andalousie: les recompositions de l'identité régionale au prisme de nouvelles revendications identitaires dans l'espace public.

Depuis les années 90 en Espagne, chercheurs, administrations, organisations de la société civile ont peu à peu accordé une attention manifeste aux changements de la démographie espagnole et ont largement commenté le changement de statut de l'Espagne qui de pays d'émigration était devenue un pays d'immigration. De ce constat, qui a donné lieu à un regain d'intérêt pour les études sur les migrations, sont nées d'importantes recherches tentant de cerner la nouvelle réalité migratoire de ce pays. Mais c'est réellement au début des années 2000 que le thème de l'immigration commence à être politisé, jusqu'à devenir l'un des principaux, voire le principal thème politique apparaissant dans les arènes de débat public. Ce sont les modalités de cette politisation qui seront l'objet de ce texte ainsi que leurs implications dans la redéfinition identitaire de deux communautés autonomes espagnoles : la Catalogne et l'Andalousie.

Nous assistons ainsi au sein de l'Espagne contemporaine à une retraduction de l'impératif de "gestion de la diversité". La construction démocratique de l'Espagne s'est faite fondamentalement sur la reconnaissance de la diversité qui existait en son sein. Cela passe par une structuration originale de l'organisation territoriale de l'Etat, l'"Etat des autonomies". Les régions sont structurées en "Communautés Autonomes" dont les prérogatives sont étendues, et, surtout, peuvent différer d'une communauté à l'autre. Chaque Communauté possède un statut propre définissant ces prérogatives. La Catalogne et l'Andalousie font toutes les deux parties des "communautés historiques" de l'Espagne et sont sous le régime de la voie rapide, ce qui leur a permis de façon souple de prendre des mesures et de s'attribuer des compétences plus rapidement que d'autres régions¹. Toutefois, le mouvement nationaliste et les revendications d'autonomie catalanes sont bien plus importants qu'en Andalousie ce qui, comme nous le verrons, aura une incidence forte sur les modes de "gestion de la diversité"

¹ Une distinction est traditionnellement faite entre les Communautés de premier grade, qui suivent le processus de "voie rapide" (*via rapida*), essentiellement les communautés dites historiques, et celles de second grade, qui suivent un processus de "voie lente" (*via lenta*). Les premières ont assumé dès le début toutes les compétences prévues par la constitution et peuvent étendre leurs compétences de façon plus simple quoique contrainte par la Constitution et l'Etat central. L'Andalousie comme la Catalogne font partie des Communautés de voie rapide.

éprouvés dans ces deux régions. Le pluralisme culturel, la diversité sont donc au cœur du fonctionnement démocratique de l'Espagne. La dialectique entre reconnaissance de la diversité des peuples et des cultures au sein de l'Etat, née du processus démocratique en réaction au centralisme étatique et à la répression des revendications autonomistes opérés sous le franquisme, et volonté de maintenir la cohésion de l'Etat espagnol face aux expressions nationalistes les plus fortes, notamment basque et catalane, est donc consubstantielle au champ politique et à la gestion politique du pays².

L'accroissement de l'immigration que connaît l'Espagne depuis le milieu des années 90 a ainsi provoqué une retraduction de cette "gestion de la diversité" présente sur la scène politique espagnole, déclinée et re-localisée cette fois dans les communautés autonomes elles-mêmes. Avec l'accroissement de l'immigration et dans un court laps de temps, l'Espagne et les pouvoirs locaux se sont saisis, comme les pays d'immigration plus ancienne des problématiques d'inclusion des nouvelles populations étrangères, afin de gérer cette "nouvelle diversité" sur son territoire. Nous allons montrer comment cette "nouvelle diversité" par un processus de politisation a conduit à la construction entre la fin des années 90 et les années 2000 d'un problème public de l'immigration en Catalogne et en Andalousie apportant aux pouvoirs locaux de nouveaux impératifs en terme de gestion de la diversité et de constitution d'une politique d'inclusion des migrants vivant sur leur territoire. Cette politisation s'est faite de façon heurtée, souvent conflictuelle, et a aboutit à des modes de gestion encore inaboutis mais dessinant des orientations quelque peu différentes entre les deux Communautés. Ce qui constitue le cœur de ce processus que nous cherchons à décrire, ce sont les processus d'identification et d'auto-identification des populations étrangères résidentes apparus dans les différentes arènes publiques ainsi que la reformulation et les opérations de traduction des identités régionales construites en Catalogne et Andalousie³.

La nouvelle réalité migratoire espagnole

L'Espagne connaît en effet une immigration forte depuis la fin des années 90, venant de pays dits "extra-communautaires"⁴ surpassant l'immigration en provenant de pays d'Europe, majoritaires jusque là. En 1991, 400000 personnes disposent d'un titre de séjour en Espagne, dont plus de 50% viennent de la CEE [Borderias Uribeondo, 1991], en 2000, elles sont 800000 et en 2006, elles dépassent les 3 millions. Si l'on tient compte de l'inscription des

² Quelques universitaires ont posé la question de la conciliation des droits des minorités ethniques et de l'autonomie locale au sein des Etats plurinationaux. Voir notamment le livre de Ghai [Ghai, 2000] et l'article de Daniele Conversi sur l'Espagne.

³ Sur le rapport du chercheur à "l'identité" nous suivons Rogers Brubaker [Brubaker, 2001] quand il constate que, au même titre que "la race", "la nation" ou "l'ethnie", "*l'« identité » est à la fois une catégorie de pratique et une catégorie d'analyse*". Cela implique qu'il nous faut réfléchir sur le passage de l'un à l'autre. Si l'étude de la politique identitaire et des revendications identitaires nous paraissent essentielles, et sont en grande partie l'objet de cette communication, cela ne signifie pas forcément que pour nous "l'identité" soit une catégorie d'analyse pertinente. R. Brubaker propose pour sa part d'abandonner le terme "identité" comme catégorie d'analyse pour le remplacer par des termes moins ambigus mais tout aussi fertiles, permettant de préciser les différents usages que les universitaires font de l'identité : "identification", "autocompréhension / auto-identification", "communalité", "connexité", "groupalité". Pour notre part, dans cette présentation, nous nous référerons à des processus d'identification et d'auto-identification, aux agents qui en sont les producteurs et aux rapports entre ces agents, à la localisation de ces processus dans des arènes publiques et aux rapport entre ces arènes.

⁴ L'expression "immigrés extra-communautaires" est une expression consacrée en Espagne et dans d'autres pays du sud de l'Europe comme l'Italie. Ce terme a été forgé à l'origine pour parler des immigrés venus des ex-colonies espagnoles (Amérique latine, Nord du Maroc...) puis étendu aux étrangers venant plus généralement des "pays du sud". La réalité qu'elle définit ne correspond donc pas dans les faits exactement aux personnes provenant de pays hors UE. A l'inverse, les personnes provenant des pays de l'est de l'Europe récemment entrés dans l'Union continuent à en faire partie dans le langage courant.

étrangers dans les registres du *padron*⁵, celui-ci recense environ 920 000 étrangers en 2000 et plus de 4,1 millions en 2006. Cette augmentation du nombre d'étrangers en Espagne s'est donc effectuée dans de fortes proportions et dans un temps très court. Si l'Espagne se situait il y a peu dans une moyenne basse de l'Europe en ce qui concerne le nombre d'étrangers résidents - moins de 5 % avant 2002 – ceux-ci représentent au 1^{er} janvier 2006, 9,3 % de la population, un chiffre comparable à celui de l'Allemagne et au dessus des statistiques françaises.

Si dans les années 90 nous l'avons dit, l'intérêt porté au phénomène migratoire croît parmi les chercheurs mais aussi certains acteurs sociaux, les années 2000 marquent véritablement en Espagne un tournant dans la politisation de l'immigration. L'immigration passe alors de la sphère démographique et sociale à la sphère politique. L'existence d'un cadre législatif régulant les migrations est relativement récent en Espagne mais la première loi est rédigée alors même que l'immigration étrangère reste un phénomène marginal. La première loi, la loi 7/1985 dite *Ley d'Extranjeria*, est ainsi adoptée en 1985 par un gouvernement socialiste dirigé par le PSOE (*Partido Socialista Obrero Español* – centre gauche). Ce cadre juridique est adopté au moment de l'entrée de l'Espagne dans l'Union Européenne, qui sera suivie plus tard de son adhésion aux accords de Schengen et de Dublin. L'analyse la plus communément admise est donc que cette loi correspond à une des exigences de mise à niveau juridique de l'UE, un pré-requis pour l'entrée de l'Espagne dans celle-ci [Lopez Sala, 2005, p 172]. Il faudra attendre ainsi des années avant la révision de cette loi. Ce sera fait en partie en 1996 mais l'ambition de réaliser une nouvelle loi afin de s'adapter à la nouvelle réalité de l'Espagne pays d'immigration ne surgit qu'à la toute fin des années 90 et donne lieu au premier grand débat sur l'immigration dans l'espace public qu'ait connu l'Espagne. C'est véritablement à partir de ce moment que le thème de l'immigration occupera de façon permanente l'espace public et ses différents forums de débat, le convertissant en un problème public politisé voire "sur-politisé"⁶. Ces débats donneront ainsi lieu à une première loi, la *Ley d'Extranjeria* 4/2000, une loi sociale qui fait une grande place à l'intégration des migrants et à l'égalité des droits entre étrangers et espagnols. Cette loi sera contrecarrée quelques mois plus tard par une deuxième loi la *Ley* 8/2000, très restrictive, qui consacre une orientation sécuritaire de la politique d'immigration, accentuée par le règlement voté en 2003. L'adoption d'un nouveau règlement en 2005 par le gouvernement Zapatero viendra infléchir cette option sécuritaire et préciser les orientations générales de la politique d'immigration espagnole. On le voit, l'inflation législative et son accélération sont un bon indicateur de la politisation des questions migratoire dans les années 2000.

La nouvelle diversité en Andalousie et en Catalogne : un pluralisme culturel déjà ancien

L'Andalousie et la Catalogne sont deux communautés autonomes historiques qui, dans le cadre de l'Etat des autonomies espagnol, bénéficient de prérogatives étendues mais aussi d'un espace politique disposant lui aussi d'une autonomie relative vis à vis de l'Etat central.

⁵ Le *padròn* correspond au registre de recensement municipal, auquel doivent s'inscrire toute personne résidant dans la commune et qui permet d'accéder aux droits sociaux basiques (éducation, assistance sanitaire, prestations sociales...). Faisant partie des résidents, les étrangers en situation irrégulière ont aussi le droit de s'inscrire dans ces registres. Depuis la nouvelle obligation faite aux étrangers qui ne sont pas résidents permanents de se réinscrire au *padròn* tous les deux ans, on peut supposer que celui-ci ne donne pas une image surévaluée du nombre d'étrangers à partir de 2006.

⁶ La dénonciation de la part de chercheurs et d'acteurs sociaux de cette "sur-politisation" de l'immigration est aussi un thème récurrent de leurs interventions et de leurs écrits à cette période [Sole, Izquierdo, 2005]. Celle-ci s'appuie sur le constat d'une présence étrangère très relative en nombre et en proportion en comparaison avec les autres pays d'Europe de l'ouest (Allemagne, Pays Bas, Royaume Uni, France). Toutefois, comme pour de nombreux chercheurs, il nous semble qu'une opération qui consisterait à déterminer la proportion "idéale" ou "acceptable" d'étrangers ou immigrés dans une société, soit vaine et dangereuse.

Ces deux régions ont connu de façon plus forte encore qu'au niveau central une augmentation de populations étrangères sur leur territoire à partir des années 90. Ainsi, la Catalogne a une population résidente de plus de 910000 étrangers⁷, ce qui représente 12,8% de la population. Cela la situe comme la première région de résidence des étrangers en termes absolus au sein de l'Espagne. De même, mais dans une moindre mesure presque 490000 étrangers résident en Andalousie, 6,5% de la population, dont 35% sont originaires d'Europe de l'ouest et du nord. Toutefois, sur les dernières années, c'est essentiellement la population étrangère venue d'Europe de l'est, du Maroc et d'Amérique Latine qui est en forte augmentation. Ces deux régions sont donc confrontées à ce que l'on nommera une "nouvelle diversité".

Il faut toutefois noter que ces deux régions sont chacune depuis longtemps mais de façon différente des territoires d'accueil de populations étrangères ou venant d'autres régions d'Espagne.

Ainsi la Catalogne a toujours été une terre d'immigration, notamment pendant la période franquiste, dans les années 50 et au début des années 60. En raison de son fort développement économique et de la pauvreté existant dans certaines régions espagnoles, la Catalogne a connu une immigration massive en provenance de l'Andalousie, de l'Estrémadure ou de la Galice [Sole, Izquierdo, 2005, p 39]. Si ces migrations entraînent des problématiques différentes des migrations internationales connues par la région aujourd'hui, il n'en reste pas moins que ce passé migratoire est très fréquemment convoqué à la fois par les acteurs sociaux et les pouvoirs publics dans les discours et la gestion actuelle des "nouveaux arrivants". De fait, à l'occasion de ces premières vagues migratoires, des outils de politique publique ont été créés notamment en ce qui concerne le logement. Mais c'est surtout dans la rhétorique des acteurs politiques et sociaux et dans la définition politique de citoyenneté catalane que cette histoire d'une "Catalogne, terre d'immigration" joue un très grand rôle.

L'Andalousie, elle, fait très longtemps partie des terres d'émigration en raison des faibles opportunités de travail qui existaient dans cette région, essentiellement tournée vers l'agriculture. La structure du travail agricole en Andalousie est très marquée par une organisation en "seigneuries" dans les *cortijos* où les travailleurs agricoles sont des journaliers, et donc en situation de grande précarité. Les conventions collectives de l'agriculture y sont les plus défavorables aux ouvriers agricoles, ce qui est encore aujourd'hui le cas. Ainsi, l'Andalousie a-t-elle connu sous le franquisme un très fort exode rural en direction de région en plein développement et où les opportunités de travail, notamment dans le secteur secondaire, étaient plus importantes et offraient de meilleures conditions. Mais dès les années 70 et le retour à la démocratie, l'Andalousie devient également une terre d'installation, essentiellement pour des Européens du nord et de l'ouest de l'Europe, des retraités pour la plupart, attirés par le climat et les conditions de vie de la côte sud de l'Espagne. Cette venue est favorisée par le développement à très grande échelle des constructions touristiques sur la côte Andalouse entamés sous le franquisme. Mais l'Andalousie connaît également et depuis bien plus longtemps une autre diversité apportée en partie par son passé de terre musulmane, *Al Andalus*, et par sa proximité avec le Maroc. Ainsi, des communautés d'espagnols musulmans sont installées depuis toujours en Andalousie, notamment dans la région de Cordoue qui possède l'une des plus grandes mosquées d'Europe de l'ouest. Des populations marocaines sont également depuis longtemps installées dans la province de Cadix, dans le Campo de Gibraltar et notamment dans les villes les plus proches du Maroc et points de passages pour traverser le détroit comme Algeciras. Les migrations pendulaires y sont notamment très importantes, cette région servant d'interface commerciale entre l'Europe et le Maroc. Là aussi, les racines musulmanes de la région vont servir à un

⁷ Pour ces chiffres, nous nous référons aux données du *padron* au premier janvier 2006.

grand nombre d'acteurs sociaux, notamment associatifs, et, dans une moindre mesure, politiques pour qualifier l'identité andalouse face à l'immigration des années 90/2000⁸. La société andalouse connaît aussi les problématiques posées par la diversité sociale par la présence relativement importante de communautés gitanes sur son sol. Celles-ci, bien que historiquement très anciennes et en général de nationalité espagnole, soulèvent les mêmes problématiques que celles des nouveaux immigrés, notamment du fait des discriminations sociales et du rejet dont elles font l'objet, de leur plus grande précarité sociale et du maintien d'une identité culturelle forte. Pour les pouvoirs publics, qui ont forgé quoique timidement et de façon assez récente des instruments de politique publique en direction de ces populations vulnérables socialement, cette expérience servira, avec celle de l'accueil des émigrants andalous revenant s'installer dans la région depuis les années 80, à définir les premiers pas d'une politique en direction des nouveaux immigrants.

On voit donc bien ici que la diversité culturelle et sociale est une donnée qui s'est imposée à ces deux régions bien avant l'installation d'un nombre important de migrants des pays du sud et de l'est de l'Europe.

Politisisation de l'immigration et diffusion de l'impératif de gestion de la diversité

L'étude de la gestion de la diversité et des problématiques que l'immigration soulève pour les pouvoirs locaux doit prendre en compte une réalité particulièrement complexe. Complexe en grande partie parce que les rapports entre l'immigration, la diversité et le champ politique font intervenir à la fois divers niveaux de gouvernement, des secteurs de politique publique différents et des acteurs hétérogènes⁹.

L'immigration ne peut ainsi être appréhendée par un seul niveau de gouvernement : l'Etat central, les Communautés autonomes, les municipalités ont chacun un rôle à jouer dans la régulation et dans la définition de politiques envers les populations étrangères¹⁰. L'Espagne est spécifique dans le sens où il n'existe pas en son sein de politique d'intégration définie, ni même d'une représentation permanente et consensuelle de la question nationale. Aucun cadre n'est donc présent au sein de l'Etat central pour permettre de réguler cette question entre les différents niveaux de gouvernement. Cela pèsera grandement sur la manière que les pouvoirs locaux auront de gérer la diversité. A notre sens, on s'achemine le long de la période étudiée vers une politique de type processuel, dans laquelle l'Etat définit des cadres généraux (normes en ce qui concerne l'entrée dans le pays et les titres de séjour, l'acquisition de la nationalité, certains cadres de la politique d'intégration...) mais laisse aux acteurs infra-étatiques une marge de manœuvre importante en ce qui concerne la régulation de l'immigration et la prise en compte de la diversité. Cette logique trouve ici son aboutissement dans le fait que la gestion politique de la diversité par les Communautés Autonomes ne sera pas simplement déléguée par l'Etat central mais revendiquée et conquise par celles-ci, après conflits et négociations. Cette compétence ne sera pas revendiquée par toutes les Communautés dans les mêmes termes ni dans la même ampleur, la Catalogne jouant ici un rôle très clair de *leader* en la matière.

L'immigration et la diversité ne peuvent, de même, être appréhendés par un seul secteur, un seul domaine de politique publique. En effet, la prise en compte des migrants par

⁸ L'évocation *d'Al Andalus* en une terre qui était parvenue à faire coexister pacifiquement musulmans, juifs et chrétiens est fréquemment convoquée pour aborder la réalité migratoire actuelle. On peut citer notamment un ouvrage influent de Bernabé Lopez García [Bernabé Lopez García, 1993].

⁹ Ce triple constat a déjà été exposé dans divers travaux de Ricard Zapata Barrero [Zapata Barrero, 2002]. Poser ce préalable lui permet par la suite de mettre l'accent sur la nécessité d'une politique "intégrale" d'inclusion des migrants et de citoyenneté.

¹⁰ Sans oublier bien sûr le rôle primordial des normes définies à l'échelle européenne qui pèsent sur les Etats communautaires, notamment ceux qui rentrent dans le cadre des accords Schengen.

les politiques publiques comme par les différentes sphères sociales semble transcender ou du moins devoir regrouper des espaces qui ont été cloisonnés par les pratiques sociales et politiques comme par les structurations administratives. Il en résulte aussi que les demandes des populations qui constituent la "nouvelle diversité" de la société espagnole sont multiples et peuvent surgir aussi bien des besoins en terme d'éducation, de santé, des besoins sociaux et familiaux, des besoins économiques... Les politiques, les acteurs sociaux qui cherchent ainsi à prendre en compte ces besoins et la réalité de la diversité sociale se situent ainsi dans plusieurs secteurs habituellement cloisonnés.

La troisième dimension qui marque la complexité de la définition d'un "problème public" de l'immigration et de la "diversité", mais aussi son caractère essentiellement concurrentiel réside dans la multiplicité des acteurs en présence. L'immigration n'est pas un sujet réservé aux seuls "experts" – administratifs ou chercheurs –, ni même aux seuls politiques, hommes, femmes ou partis, mais concerne et est également appropriée par des acteurs sociaux : associations de migrants, tiers secteur social, syndicats, organisations patronales, mouvements sociaux etc. C'est l'ensemble de ces acteurs, de leurs discours, de leurs alliances et de leurs rivalités, qui conduisent à politiser les questions d'immigration et de la diversité. Il est alors indispensable de mener un travail d'identification des acteurs qui pèsent réellement, à chaque époque sur la définition du problème public de l'immigration mais surtout des interactions entre ces acteurs. La diversité, le pluralisme en effet ne sont pas perçus de façon univoque et constante dans chacune des deux régions étudiées : chaque acteur contribue à construire par son discours, ses actes, ses prises de position, en interagissant avec les autres acteurs, une "politique identitaire" qui renvoie aux formes de la citoyenneté [Cohen, 1985].

La construction de l'immigration en problème public suit bien par ce fait les voies de la politisation, définie par Jacques Lagroye comme une "requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activité" [Lagroye, 2003]. Celui-ci souligne que le processus de politisation conduit à "transgresser les règles", constatant que "l'ensemble des pratiques sociales, et pas seulement certaines d'entre elles, travaillent en quelque sorte à *produire* la différenciation des rôles, même quand elles ne sont pas orientées à cet effet." On assiste bien dans le processus de politisation des questions migratoires un brouillage des catégories et des secteurs sociaux habituellement cloisonnés. Toutefois la diffusion de l'impératif de gestion de la diversité dans la sphère publique conduit les agents sociaux, au premier rang desquels l'Etat, à tracer de nouvelles démarcations, à reproduire des cloisonnements ou, pour reprendre des termes employés par des acteurs issus des mouvements sociaux comme par des chercheurs, des "frontières internes". De la même façon que les politiques migratoires, c'est à dire les politiques visant à réguler les entrées et sorties du territoire étatique et l'attribution des droits au séjour et à la nationalité, visent à rendre manifestes des frontières externes – en fixant les conditions de leur passage –, les politiques de gestion de la diversité, qu'on les nomme politiques de citoyenneté, d'intégration, visent à agir sur des "frontières internes", des démarcations socio-territoriales.

Ce sont ces démarcations construites, qui apparaissent au détour des discours et actions portés par les différents acteurs et contribuent à la construction de la "diversité" en problème public, que nous allons interroger.

La genèse de l'irruption de l'immigration dans l'espace public, en Catalogne et en Andalousie.

Si les deux régions qui forment notre cas d'étude sont depuis longtemps et de façon différentes des territoires d'accueil de populations étrangères ou d'autres régions, elles sont depuis le début des années 90 plus fortement encore que l'Etat central, marquées par un accroissement démographique dû à l'immigration. La forme particulière de gestion de la diversité éprouvée en Espagne par la mise en place de "l'Etat des autonomies", confrontée à l'expression récurrente de revendications identitaires régionales, doit permettre de montrer les conditions de l'expression des revendications identitaires, de la part des autochtones comme des nouveaux venus, liées à l'émergence d'une nouvelle diversité en Espagne : comment se fait alors la politisation de la question migratoire sous cet angle, au sein d'un espace identitaire concurrentiel?

La Catalogne : précurseur de la politisation de l'immigration.

La Catalogne a toujours fait figure de précurseur dans la définition politique de l'immigration et apparaît, avant l'Etat central, comme le lieu où l'immigration a connu la politisation la plus précoce. Il existe pour l'expliquer plusieurs raisons, au premier rang desquelles la conjonction entre une immigration "extra-communautaire" forte et la vigueur du nationalisme catalan qui a fait des questions d'identité le centre de sa réflexion. L'histoire migratoire de la Catalogne, qui a connu nous l'avons vu une forte vague d'immigration en provenance d'autres régions d'Espagne au début des années 60, jouera aussi grandement dans le caractère précurseur de la politisation de l'immigration. Nous allons nous pencher sur la genèse de la politisation des questions d'immigration en Catalogne, la progressive mise sur agenda de cette question et sur la (re-)construction des identités socio-territoriales.

Le courant nationaliste s'est très tôt emparé des questions d'immigration en Catalogne pour en faire un thème d'action et de réflexion, et ce, dès les premières vagues migratoires en provenance d'autres régions espagnoles dans les années 50 et 60. Il opère dès lors une réactualisation de leur conception de "l'identité catalane", celle-ci n'est plus seulement activée face à un centre expansionniste et "prédateur" mais pour répondre à une question de souveraineté "interne": la "catalanité" (*catalanitat*) est-elle soluble dans l'installation de nombreux non-catalans sur le territoire? On peut dès lors repérer un discours dominant, quoique non dénué d'ambiguïtés – porté par la figure majeure du nationalisme catalan post-franquiste, Jordi Pujol¹¹.

Le credo porté par Jordi Pujol, à la suite de nombreux penseurs du nationalisme catalan, est celui de la *catalanité de résidence*. Selon cette conception, est catalan "toute personne qui vit et travaille en Catalogne". C'est une conception originale de la nation, également partagée par les différents courants du nationalisme. Toutefois, passé ce préalable, la référence à des valeurs et à un passé commun qui fondent l'identité catalane reste très

¹¹ Des voix discordantes et non des moindres se sont aussi faites entendre pour porter une lecture de l'immigration en terme de menace pour la Catalogne. Deux figures du nationalisme catalan ont notamment pris part au débat en ces termes. Heribert Barrera, ex-président du parti nationaliste de gauche, *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), et premier président du parlement catalan entre 1980 et 1984, développe dans un livre-entretien paru en 2001 (*Què pensa Heribert Barrera?*) des thèses xénophobes : désignation de l'immigration comme menace pour l'existence de la Catalogne, soutien à Jorg Haider... Dans les entretiens qu'il a accordés, Barrera réaffirme que la langue est le pilier de l'identité catalane : "Si disparaît le catalan, l'identité catalane disparaît : la Catalogne disparaît" (entretien extrait de *La Vanguardia*, 1^{er} mars 2001). La deuxième figure est Marta Ferrusola, la femme de Jordi Pujol qui exprimait également en 2001 des inquiétudes proches lors d'un colloque de la Fondation Caixa à Gérone, où elle regrettait la difficulté d'intégration de la dernière vague migratoire, que les aides sociales aillent aux immigrés et que ceux-ci n'emploient pas la langue catalane. Ces deux discours apparus à un moment où les thèmes d'immigration étaient très présents sur la scène publique en raison de l'adoption de la nouvelle loi 8/2000 et d'un processus de régularisation en cours dû à de forts mouvements sociaux de migrants, ont eu un fort retentissement.

présente, notamment dans les discours qui tentent de prendre en compte la réalité migratoire. On peut repérer très clairement une évolution du discours nationaliste catalan dit modéré, initialement porteur d'un message de grande ouverture envers l'immigration, qui peu à peu fait ressortir l'importance des devoirs des nouveaux résidents. Dans les discours de Jordi Pujol¹², comme dans les écrits de Convergència i Unió, la coalition de partis dont il a été le leader jusqu'en 2004, la *catalanité* impose aux nouveaux résidents l'adhésion à des valeurs et à des pratiques vues comme des fondamentaux de l'identité catalane, au premier rang desquels la langue mais aussi la défense de l'autonomie et de la spécificité de l'identité catalane... Ainsi est-on admis dans la communauté catalane de ce point de vue si on accepte l'idée qu'elle existe en soi et qu'on la revendique. Ces deux piliers, qui fondent les devoirs des migrants en Catalogne, sont explicites dans le discours de Jordi Pujol : "Il faut accepter que nous sommes tous ensemble en Catalogne, et pas seulement en Espagne, et que la Catalogne a le droit d'assurer sa continuité historique. Et qu'à cela, d'une manière ou d'une autre, tout le monde doit contribuer. Il faut accepter le fait que la langue catalane est un élément fondamental de la Catalogne et qu'il est indispensable qu'elle soit apprise et parlée."¹³ Si les nationalistes catalans ont formulé ces exigences envers les nouveaux résidents depuis la première vague migratoire qu'a connue la Catalogne, vient s'ajouter aujourd'hui l'analyse de la nouvelle diversité de la société catalane, créée par l'installation de migrants venus des pays du sud, notamment de pays musulmans. L'immigration connue par la Catalogne est dite "être d'intégration plus difficile, parce qu'elle est en partie musulmane, et parce que l'immigration sud-américaine n'est pas d'intégration aussi facile ici que dans le reste de l'Etat"¹⁴. Face à cette immigration, principalement celle de religion musulmane, le dessin de "l'identité catalane" se précise, accompagnée de la formulation des devoirs des migrants :

"Dans de nombreux cas certaines de nos coutumes, surtout quand s'y mêlent en plus des questions de type religieux rendant le tout particulièrement difficile, sont plus difficiles à assumer par l'immigration. Elles ne peuvent pas être des supports d'intégration mais elles doivent au moins être acceptées dans un sens citoyen, être respectées. Les immigrés doivent savoir qu'il faut compter avec elles. (...) Les musulmans ont le droit de célébrer le ramadan, à trois heures du matin, mais sans faire de bruit. Parce que les catalans, les espagnols, à trois heures du matin ont pour coutume de dormir. Cela peut vous paraître certainement trivial. Mais ce n'est pas trivial. Les problèmes, comme je l'ai dit auparavant, viennent de l'occupation du territoire et de la rupture des habitudes ancestrales, ancestrales dans le bon sens du terme, attitudes et habitudes auxquelles les gens du pays ont droit. Et cela il faut aussi l'expliquer, avec clarté."¹⁵

On voit bien ici le glissement qu'il y a entre affirmer l'appartenance des nouveaux résidents à la nation catalane en vertu de cette résidence et la revendication du respect des coutumes catalanes – et espagnoles – par les nouveaux arrivants, notamment ceux dont la religion n'est pas catholique. En cela, Jordi Pujol reproduit le discours la politique migratoire espagnole qui a longtemps opéré une préférence en vertu de l'origine et le fait encore aujourd'hui.

L'intérêt développé par les nationalistes catalans pour les thèmes migratoires a contribué au fait que l'immigration et le pluralisme culturel au sein de la société catalane soient très tôt saisis par les pouvoirs publics autonomes, dont CiU détient la majorité. Dès

¹² Jordi Pujol a fait du thème de l'immigration un des thèmes de prédilection de ses discours depuis très longtemps, c'est à dire dès la vague migratoire connue par la Catalogne en provenance d'autres régions espagnoles. Il a notamment publié dans les années 70 un livre de réflexions sur le sujet : PUJOL Jordi, *La immigracio, problema i esperanca de Catalunya*, Bcn, Textos CDC ou Nova Terra, 5, 1976. Ce thème, notamment avec l'augmentation de l'immigration extracommunautaire en Catalogne, continue d'occuper un grand nombre de ses discours, alors qu'il s'est retiré de la vie politique. La vision qu'il a développé continue d'imprégner les réflexions du principal parti nationaliste catalan, CiU.

¹³ Discours de Jordi Pujol, Institut d'Estudis Catalans, 10 nov 2004.

¹⁴ idem

¹⁵ Discours de Jordi Pujol à Madrid, 4 avril 2000 et publié dans la revue *La factoria* n°13, oct – jan 2001 <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/pujol13.htm>

1993 la *Generalitat* de Catalogne approuve le "Ier Plan Interdépartemental d'immigration" et se crée au sein du *Departament de Benestar social* (Département des affaires sociales) la "Commission Interdépartementale d'immigration" de la *Generalitat* de Catalogne en 1994. Cette région est alors la première à se doter de tels outils, qui se généraliseront dans quasiment toutes les communautés autonomes plus tard, notamment à partir des années 2000.

Mais la thématique de l'immigration et de la gestion de la diversité n'apparaissent pas dans l'espace public du seul fait du volontarisme politique du gouvernement autonome. En effet, un secteur associatif se structure très tôt en Catalogne autour des thématiques migratoires et contribuera à diffuser un nouveau discours sur l'immigration et la diversité, à promouvoir une nouvelle forme de "gestion de la diversité"¹⁶. Ce secteur associatif naîtra lentement sous l'impulsion de quelques acteurs clés, issus en grande partie d'associations et ONG en connexion avec l'Eglise catalane¹⁷, mais aussi des syndicats au premier rang desquels les *Comisiones Obreras* (CCOO)¹⁸. Ces acteurs feront naître une lecture de la gestion de la diversité avant que n'apparaissent dans l'espace public des revendications identitaires de la part des nouveaux migrants. L'effort de réflexion et de conception d'une politique d'intégration des migrants de la part des ONG trouve son aboutissement dans l'adoption de la loi 4/2000, qui vise à compléter et remplacer la première loi adoptée en 1985. Déjà opposés à la première loi d'immigration, l'Eglise et les associations de la société civile qui se saisissent de la question à ce moment là vont devenir des acteurs incontournables dans la définition d'une politique d'immigration et dans les débats qui surgissent dans l'espace public autour de l'idée de gestion de la diversité. Promoteurs d'une politique de l'accueil des migrants, ces acteurs vont connaître en parallèle un véritable processus d'institutionnalisation : la politisation de l'immigration est en marche. Déjà en 1991 avec le processus de régularisation qui se met en place puis en 1996 avec la première révision de la *Ley d'Extranjeria*, ces acteurs sauront d'imposer aux pouvoirs publics comme détenteurs d'une expertise et promoteurs d'une forme de "gestion de la diversité". Au travers de l'élaboration d'un travail commun, *l'Informe de Girona* (le Rapport de Gérone), ils pèseront fortement sur l'orientation prise par la loi 4/2000, qui offrait des droits très étendus aux migrants. Tout cela est permis par le fait que la politisation des questions migratoires à cette époque ne s'est pas encore vraiment produite : elle est largement tributaire d'une injonction externe de l'Union Européenne bien plus qu'une réelle préoccupation des pouvoirs publics. Le secteur associatif, notamment catholique, et les syndicats se trouvent alors dans une position d'experts, bien mieux informés de la réalité migratoire sur le territoire espagnol et des besoins des nouveaux arrivants que ne le sont les pouvoirs publics eux-mêmes, ce qui les rendra incontournable. Mais l'année 2000, nous l'avons mentionné, fait véritablement figure de tournant dans la prise en compte de l'immigration en Espagne : c'est de ce moment que l'on peut dater la forte politisation de l'immigration. Par conséquent, la "gestion de la diversité" devient un enjeu politique incontournable.

Une réalité longtemps impensée en Andalousie

Le traitement initial de la question migratoire en Andalousie suit une voie différente et plus tardive. Si des acteurs spécialisés sur les questions migratoires au sein de la société civile

¹⁶ Sur le rôle des ONG dans le processus de politisation de l'immigration, et notamment des ONG catalanes, ainsi que sur la gestation de *l'Informe de Girona* et sa contribution à l'élaboration de la loi 4/2000 voir l'article de Celia Barbosa dans le livre dirigé par Evelyne Ritaine [Barbosa, 2005].

¹⁷ Sur les rapports entre le tiers secteur catholique et l'immigration en Espagne voir les travaux de Xabier Itcaina, [Itcaina, Dorangriccia, 2004]

¹⁸ Syndicat majoritaire en Espagne, héritier d'un passé de résistance anti-franquiste et traditionnellement proche du parti communiste, Izquierda Unida (IU).

apparaissent relativement tôt, le besoin économique de main d'œuvre, la précarité du collectif immigré font que les pouvoirs publics autonomes tardent paradoxalement à se saisir des problématiques de gestion de la diversité et d'intégration. A la différence de la Catalogne, et reflétant en cela la plus grande faiblesse des revendications nationalistes en Andalousie, les partis et acteurs nationalistes s'expriment peu sur les questions migratoires. Ce sont les principaux partis de représentation étatique, le *Partido Popular* (PP – droite) et le PSOE qui se saisissent de la question. Malgré l'expérience de la diversité constitutive du territoire andalou, plusieurs facteurs sont réunis pour que la nouvelle immigration, mais surtout la question de son intégration restent longtemps impensées par les pouvoirs locaux. L'Andalousie est en premier lieu moins concernée par une immigration de résidence que la Catalogne : logiquement les pouvoirs publics locaux ont laissé au pouvoir central le soin de gérer la politique migratoire et de contrôle des frontières. Mais cette région connaît après le retour à la démocratie, une forte expansion économique due à la fois au développement touristique et au développement agricole. Ces deux secteurs sont des secteurs de prédilection pour l'emploi dans l'économie souterraine d'une main d'œuvre immigrée à faible coût, en grande partie irrégulière sur le territoire espagnol. Celle-ci est souvent employée de manière saisonnière mais de nombreux migrants font de la région leur lieu de résidence permanent au cours des années 90 et encore plus fortement depuis 2000. Résidant non loin des bassins d'emploi agricole ou touristique, les travailleurs étrangers, principalement marocains, se fixent dans certaines villes ou villages ayant connu une croissance économique sans précédent, notamment autour d'Almeria pour l'agriculture, ou de Malaga pour le tourisme et la construction. C'est le prélude à une forte ségrégation spatiale [Checa, 2005]. La précarité de ce collectif, travailleurs la plupart du temps sans résidence légale, sans logement fixe et décent, sans famille en Espagne ; l'importance que représente pour l'Andalousie le développement économique naissant, lui permettant de rattraper le retard économique de cette région espagnole parmi les plus pauvres ; le fait que cette région soit d'avantage une porte d'entrée vers l'Europe que la fin d'un projet migratoire sont autant d'hypothèses pour expliquer que la "nouvelle diversité" andalouse soit restée longtemps impensée par les pouvoirs publics. Pourtant, au sein de la société civile des groupes spécialisés sur les questions migratoires se forment tôt. Ainsi, la plus importante ONG andalouse en la matière, *Andalucia Acoge* naît en 1991 du regroupement d'associations existant à Séville, Malaga, Almeria et Grenade. Là aussi, le rôle de l'Eglise dans l'impulsion d'un secteur associatif spécialisé sur les questions migratoires et dans le développement d'une expertise sur la question est évident. *Andalucia acoge*, bien que non confessionnelle, naît de ce tiers secteur catholique et comporte encore en son sein de nombreux membres du clergé.

Avant 2000, l'immigration venue des pays du Sud touche particulièrement l'Andalousie par l'intermédiaire des *pateras*, ces barques précaires réalisant la traversée du détroit de Gibraltar. Leur arrivée sur les cotes andalouses à partir de 1994, agit comme un révélateur. Mais si leurs conséquences politiques sont fortes, elles ne touchent que le niveau central et européen¹⁹. L'opinion publique andalouse, elle, commence à être interpellée de plus en plus par l'immigration, représentée par ces *pateras* mais aussi par les premiers conflits qui éclatent entre autochtones et travailleurs étrangers dans la région d'Almeria dès les années 1990. A la différence du consensualisme qui prévaut dans la conception d'une politique

¹⁹ L'arrivée des *pateras* contribuera pour partie au succès du répertoire discursif "humanitaire" développé par les acteurs de la société civile qui cherche en utilisant leur image à sensibiliser l'opinion publique espagnole et andalouse à la nécessité de l'accueil de populations en détresse. Mais l'augmentation des *pateras* sera également l'occasion du renforcement des dispositifs sécuritaires sur les cotes andalouses, frontières européennes (mise en place du SIVE (*Sistema integrado de vigilancia exterior*) à partir de 1998, système très perfectionné de surveillance et d'interception des bateaux, et aujourd'hui de patrouilles dans le cadre du programme européen FRONTEX.)

d'intégration des migrants conçue au niveau central comme dans les Communautés sous l'angle de la reconnaissance de la pluralité ethnique, culturelle et sociale, l'Andalousie est très tôt traversée par plusieurs représentations de l'immigration, qui s'affrontent : menace pour la sécurité, chance pour l'économie locale, enjeu humanitaire et de solidarité... Les représentations de l'immigration se nourrissent peu des questions d'identité locale. Ici, comme pour toute l'Espagne, l'année 2000 agira comme un tournant.

L'année 2000, un tournant dans la politisation de l'immigration et dans la conception d'une politique de gestion de la diversité.

Que ce soit pour l'Etat central, l'Andalousie ou la Catalogne, l'année 2000 marque un tournant dans la politisation des questions migratoires. En quelques semaines, la conjonction des temporalités électorales, politiques, militantes et sociales conduit à l'irruption de l'immigration prend une importance réelle dans l'espace public : traitement médiatique conséquent, apparition de nouveaux acteurs, changement normatif... Les événements qui se sont déroulés à El Ejido (Almeria) agissent au milieu de ce contexte comme un révélateur²⁰. Ces agressions xénophobes ont eu un retentissement qui ont bien dépassé le cadre de l'Andalousie pour atteindre l'Europe entière. Pour la plupart des observateurs, elles sont le résultat de la conjonction de structures agricoles archaïques, d'une concentration d'étrangers en situation très précaire et d'une conduite discriminatoire de la mairie d'El Ejido. A partir de ces événements, le thème de la discrimination sociale, territoriale, ethnique deviendra incontournable pour traiter les questions d'immigration. Mais en parallèle, El Ejido devient le support de toutes autres thèses, d'une toute autre lecture qui ne fait pas de la discrimination répétée des marocains la clé de la compréhension des événements, mais voit leur origine dans l'impossibilité pour certaines "cultures", certaines "identités", au premier rang desquelles la pratique de la religion musulmane, de s'intégrer à la société espagnole. Cela renvoie à l'idée, déjà exposée dans les derniers discours des nationalistes catalans modérés, qu'il y a des immigrations plus difficiles que d'autres, voire impossible. Cette thèse nourrie d'un virulent rejet du multiculturalisme sera également développée dans le milieu scientifique par Giovanni Sartori, dans un livre qui aura un fort retentissement en Espagne [Sartori, 2001] et par Mikel Azurmendi, anthropologue et ancien *Etarra* repent qui sera nommé par Aznar président du "Forum pour l'intégration sociale des immigrants" au niveau central [Azurmendi, 2001].

Ces événements, qui ne sont pas les premiers de cette nature²¹ mais certainement les plus graves connus à ce jour vont marquer la polarisation des représentations de l'immigration et de la diversité. Il est significatif que ces événements précèdent de peu les élections générales en Espagne, qui verront d'ailleurs la réélection triomphale la victoire du PP et la reconduite de J M Aznar pour un second mandat. Alors que la loi 4/2000 vient juste d'être votée par les parlementaires, y compris PP, Aznar annonce son intention de la remplacer au plus tôt par une

²⁰ Ces événements réfèrent à une semaine d'émeutes et d'agression xénophobes perpétrées en février 2000 par la population autochtone d'El Ejido contre les travailleurs étrangers installés sur le territoire municipal, essentiellement envers les marocains et toute représentation de la religion musulmane. Elles faisaient directement suite au meurtre d'un agriculteur par un déséquilibré marocain. Pour plus d'information sur ces événements : cf. MARTINEZ VEIGA U. (2001), *El Ejido: discriminacion, exclusion social y racismo*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2001, CHECA F.(Dir) (2001). *El Ejido: la ciudad-cortijo. Claves socioeconómicas del conflicto étnico*. Barcelona: Icaria Antrazyt, TERREN E. (2003) « La ironía de la solidaridad : cultura, sociedad civil y discursos sobre el conflicto racial de el ejido » en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 102 p125-146, CHATTOU Z. (2000), "Los trabajadores agrícolas marroquíes de el ejido. de la invisibilidad a la toma de conciencia de sí mismos" en *Migraciones*, 8 p203-229

²¹ Des agressions racistes et une manifestation anti-immigration avaient notamment eu lieu à Tarassa, ville catalane en 1999, autour du quartier de Ca n'anglada et avec une assez forte couverture médiatique [Alvarez Dorronsorro, Fumanal, 2000].

nouvelle loi, celle-là plus restrictive. Les pouvoirs publics comme les partis traditionnels ne peuvent plus faire l'économie d'une réflexion sur les questions d'intégration et de gestion de la diversité.

Identifications communes et voies de politisation différenciées : les usages politiques de la diversité

L'expression des revendications identitaires dans l'espace public

Après le tournant de l'année 2000, l'immigration est donc devenue l'un des thèmes les plus présents dans le débat public. Il sera alimenté au fil des mois par les discussions préparant la loi 8/2000 qui impose une lecture sécuritaire de l'immigration puis par la naissance des mobilisations sociales d'étrangers en situation irrégulière, d'abord à Barcelone puis dans toute l'Espagne, mobilisation qui donnera lieu à un processus de régularisation exceptionnel qui se déroulera en plusieurs étapes au cours de l'année 2001. Les mouvements sociaux des "*sin papeles*" (sans-papiers), inspirés jusque dans leur répertoire d'action par les mouvements de sans-papiers français vont apparaître comme la première vraie irruption de l'"immigré-acteur" de "l'étranger expressif"²². Celle-ci vient en contrepoint de l'image de "l'immigré victime" offerte par les *pateras*, bien que cette dernière soit toujours présente. Avec le 11 septembre 2001, puis les attentats de Madrid en mars 2004, une troisième image se surimpose et réactive les représentations déjà présentes du "maure" (*moro*) envahisseur, du criminel, le fondamentaliste religieux. Par un mouvement naturel, à mesure que l'immigration prend de la place sur la scène publique, ses caractères, les représentations construites à partir d'elle, se complexifient : l'Espagne entre dans le travail de démarcation des identités, d'"étiquetage" des immigrés, des étrangers. En Catalogne comme en Andalousie on assiste en parallèle au développement des associations de migrants et au développement de protestations sociales. En 2001 ont lieu un peu partout en Espagne des occupations d'Eglises et de lieux symboliques par les migrants sans papiers, en premier lieu à Barcelone. En 2002, la tenue du sommet Européen sur la politique extérieure de l'UE – et notamment sur sa politique migratoire – sera l'occasion de manifestations et du déclenchement de l'occupation de l'Université Pablo de Olavide de Séville par des travailleurs agricoles de la province de Huelva. En 2004, d'autres occupations ont lieu à Barcelone pour réclamer un processus de régularisation sans condition et pour faire pression sur le gouvernement Zapatero. Dans tous les cas les revendications qui sont portées par ces mouvements résistent à être qualifiées d'identitaires. Les migrants revendiquent certes des droits, mais des droits égaux aux espagnols. Le thème de la revendication de la différence n'apparaît presque pas. Cela se comprend aisément venant d'un collectif qui se définit à la base par une situation juridique partagée avant de se baser sur une origine ou une religion commune. Cela ne veut pas dire que ces revendications n'existent pas mais elles sont mises de côté au profit de revendications "universalistes". L'organisation des immigrés, leur syndicalisation dans les syndicats agricoles en Andalousie, va provoquer leur éviction progressive par des agriculteurs préfèrent dès lors contractualiser des migrants en provenance des pays de l'Est.

La question de la religion se pose à partir de ce moment avec beaucoup d'acuité. Elle constitue aussi le support le plus évident d'organisation des revendications identitaires des migrants. C'est en Catalogne que ce processus est le plus avancé. En Espagne, l'Eglise tient

²² Sur les questions d'expressivité cf Taylor, *Les sources du moi. La formation de l'identité moderne*, Seuil, 1998

une place très importante : elle a joué un grand rôle dans la promotion de l'immigration et dans la volonté d'en imposer une lecture "humanitaire", mobilisant un répertoire de l'hospitalité. Mais comme le montrent X. Itcaina et A. Dorangriccia [Itcaina, Dorangriccia, 2005] l'Eglise et notamment la hiérarchie catholique est bien plus ambivalente vis à vis de l'immigration. Toujours est-il qu'en règle générale, l'Eglise préfère promouvoir la pratique des cultes religieux, même islamique, que voir l'influence de la religion reculer dans la société. Les expressions xénophobes envers les musulmans auront pour effet de précipiter l'institutionnalisation de la question religieuse musulmane et de ses groupes. L'Espagne a très tôt noué des relations avec les instances représentant les musulmans d'Espagne sous la forme de la contractualisation. Toutefois, « les instances nationales négocient la situation officielle de l'islam, alors que les instances locales, de manière autonome, traitent les problèmes plus quotidiens bien que de haute valeur symbolique pour la communauté » [Garreta Bochaca, 2000]. La *Generalitat* de Catalogne a cherché ces dernières années à établir un dialogue et des relations stables avec les représentants de l'Islam : elle passe un accord en 2002 avec le Conseil Islamique et culturel de Catalogne ainsi qu'une convention sur la formation des Imams. Ceux-ci se sont regroupés depuis 2000 au sein de cette association pour porter une expression commune. Les revendications concernent principalement le droit d'ouvrir de nouveaux lieux de cultes, des lieux de cultes décents.

Mais les conflits sont nombreux, notamment autour de l'ouverture de nouveaux lieux de culte comme dans la ville de Premià de Mar dans la banlieue de Barcelone [Gabinet d'estudis socials, 2002]. Les réaffirmations identitaires de la part des autochtones se font aussi plus fortes en parallèle. Associées au passé autoritaire de l'Espagne, la revendication de l'identité catholique de l'Espagne est de plus en plus présente dans l'espace public et va de pair avec la réhabilitation des signes hérités du passé franquiste au premier rang desquels le drapeau. La réactivation de thèmes qui étaient dans les années 80 et 90 une marque passéiste – et honteuse – a été en grande partie permise par le deuxième mandat de José Maria Aznar, agissant en quelque sorte au nom d'une droite "décomplexée", prête à assumer une part de l'héritage franquiste. L'affirmation de l'identité catholique de l'Espagne est particulièrement forte en Andalousie, de la part de maires de municipalités à forte présence immigrée maghrébine, souvent maires du PP mais aussi du PSOE. On fait face à une multiplication des représentations de la religion et de ses pratiquants dans l'espace public. La progressive installation des musulmans fait qu'ils sont en mesure de porter de nouvelles revendications dans l'espace public, même si les migrants musulmans sont bien encore d'avantage objets d'identification, d'étiquetage, que porteur de revendications identitaires. Les conflits qui résultent de l'affirmation parallèle de deux identités religieuses différentes, voire inconciliables, n'en sont pas la seule traduction. Nous l'avons dit, se développent en parallèle de nombreuses instances de dialogue, de conciliation et de contractualisation qui cherchent à imposer l'image de territoires multiconfessionnels.

La religion n'est pas le seul objet de revendication identitaire même si elle apparaît comme le principal. L'émergence depuis le début des années 2000 de partis explicitement xénophobes, dont le discours est largement basé sur le rejet de l'immigration, interroge aussi les sociétés andalouse, mais surtout catalane. Le nationalisme catalan, porté par tous les partis excepté le PP, paraissait suffisamment fort et inclusif pour marginaliser une forme de nationalisme d'extrême-droite, nourri de xénophobie. La naissance de *Plataforma per Catalunya* (PxC) et sa présentation aux élections municipales de 2003 où elle parvient à obtenir quelques postes de conseillers interroge fortement le champ politique catalan²³. Ce

²³ Ce parti fait de l'immigration et de la présence étrangère, notamment musulmane son thème central. Son programme pour les élections de 2007 commence ainsi : "*Identité catalane – PxC a pour objectif fondamental la défense de l'identité culturelle de la Catalogne et des conditions de vie – morales et matérielles – du peuple catalan. PxC rejette et dit non à la loi islamique.*" cf. Xavier Casals, "El 'efecto Anglada'", *El País*, 09/06/2003

parti s'est fait connaître grâce à son président, Josep Anglada et à l'impulsion de manifestations, d'organisations, lors de conflits mettant en scène la diversité culturelle : conflit autour de la mosquée de Premià de Mar, actions à Ca n'Anglada... Aux élections municipales de 2007, PxC a obtenu 17 conseillers. L'Espagne qui ne connaît qu'une extrême droite résiduelle après l'effondrement de la Phalange en 1982, voit se reformer une extrême droite, proche des droites dites "populistes" en Europe.

Ainsi, on le voit, les débats qui apparaissent dans l'espace public ne sont pas encore tranchés, entre credo du "vivre ensemble" (*convivencia*) porté par le secteur associatif et les pouvoirs publics autonomes dans les deux régions et dénonciation de l'impossible intégration des étrangers de confession musulmane, par essence porteurs d'une identité incompatible avec celle de l'Espagne, de la Catalogne, de l'Andalousie. L'Espagne, par l'intermédiaire de ses pouvoirs locaux est en train d'inventer une nouvelle forme de gestion de la diversité ethnique, qui transcende par essence l'Etat des autonomies en venant se mêler aux sociétés de chaque communauté autonome.

Trouver un répertoire de gestion de la diversité : tâtonnements et détournements.

Nous avons voulu jusqu'ici retracer la genèse de la politisation de la question migratoire en Catalogne et en Andalousie, souvent indissociable de sa traduction au niveau l'Etat central mais comportant tout de même des spécificités importantes. Nous avons ensuite vu que cette politisation avait fait naître des revendications identitaires dans l'espace public mais surtout des processus d'identification, notamment des migrants musulmans stigmatisés en vertu de leur religion. Pour conclure, nous étudierons la façon dont les pouvoirs publics, essentiellement au niveau autonome, se sont saisis de la question migratoire. Nous avons déjà vu en creux qu'ils avaient tenté de porter depuis quelques années l'idée du "vivre-ensemble" (*convivencia*) et tenté de mettre en place les outils d'une "culture d'accommodation" qui n'existe pas au niveau central. Mais nous verrons que malgré ces objectifs communs, les moyens mis en place reproduisent les caractères du rapport que chacune de ces deux communautés entretient avec l'Etat central.

L'identité catalane est au fondement de la voie originale de gestion de la diversité que cherche à promouvoir la *Generalitat* de Catalogne. La Catalogne a connu un changement de majorité au parlement de Catalogne, passant d'une coalition nationaliste dominée par CiU et à sa tête Jordi Pujol, à une coalition de gauche dominée par le PSC (Partit Socialista Català) – PSOE à partir de 2004. Cette première alternance depuis le processus démocratique, marque un tournant dans la gestion politique de la Catalogne mais ne signifie pas pour autant l'abandon des revendications autonomistes et identitaires. Les partis qui forment la coalition se réclament ainsi tous du nationalisme catalan. La politisation de l'immigration en Catalogne, et de la "nouvelle" diversité, passe par l'investissement de la question de l'identité catalane par les acteurs en présence. La position d'avant-garde dans la gestion de la diversité et la recherche d'une voie d'inclusion propre à la Catalogne ne veulent pas dire que ce thème n'est pas conflictuel dans l'espace public, nous l'avons vu.

La gauche, en arrivant au pouvoir, a voulu fonder une politique d'intégration et de gestion de la diversité basée sur la diffusion de l'identité catalane en revenant à la conception initiale de la "citoyenneté de résidence". Au fil des Plans d'immigration développés, cette idée se précise en direction d'une égalité des droits entre étrangers et espagnols, dès lors qu'ils sont inscrits dans les registres municipaux. La diffusion de l'identité catalane passe essentiellement par la diffusion et l'apprentissage de la langue par les nouveaux arrivants. La *Generalitat* offre de nombreuses subventions aux entités sociales qui organisent des classes de Catalan, un effort particulier est fait en direction de l'accueil des enfants étrangers dans les écoles, espaces

vecteurs du bilinguisme. La Catalogne essaie ainsi de formuler une politique cohérente et une voie originale, en gardant son leadership territorial. Ainsi les responsables de la politique d'immigration ne manquent-ils pas de mentionner le côté avant-gardiste de la politique de gestion de la diversité en Catalogne, élaborée dès 1992 et aboutissant au premier "Plan interdépartemental d'immigration" en 1993... avant même que l'Etat central ne se dote d'un tel plan.²⁴ Ainsi, l'action de la Catalogne peut également se lire dans un espace de compétition avec l'Etat central pour développer une expertise et une voie originale d'intégration. L'absence de cadre prédéfini au niveau central a créé une opportunité politique pour la Catalogne, lui permettant de favoriser son autonomie en la matière. Lors de la réforme du statut de la Catalogne en 2005 et 2006, cette position lui permet d'arracher à l'Etat de nouvelles compétences en matière d'immigration : compétence exclusive sur l'accueil des migrants, sur les autorisations de travail et reconnaissance de son rôle dans l'élaboration de la politique d'immigration étatique notamment. Au final, les plus grandes difficultés à imposer sa définition du problème public de l'immigration se situent pour la *Generalitat* à l'intérieur de la Catalogne. Les conflits sociaux, les représentations de l'immigration en terme de menace développées par une partie des nationalistes et le relatif écho que cette lecture trouve auprès de la population sont les principaux problèmes qui se posent au pouvoir autonome. Pour contrer cela, la *Generalitat* cherche l'alliance avec les acteurs privés issus de la société civile, associations autochtones et de migrants, syndicats, Eglise... mettant en œuvre une forme de démocratie participative, en même temps qu'elle s'attache l'allégeance de ces groupes, dont la subsistance financière lui doit beaucoup²⁵.

La politisation de l'immigration qui apparaît ultra-conflictuelle en Andalousie ne voit pas émerger l'"identité andalouse" comme possible registre discursif pour les acteurs en présence. La politisation de la question en Andalousie ne se nourrit que très peu de questions identitaires, les partis nationalistes et en pointe sur la question s'étant peu saisis de ces questions. Le cadrage de l'immigration et de la diversité en menace est souvent le fait d'édiles du PP, parti centralisateur dont les discours renvoient à la menace de l'identité espagnole et non andalouse. A l'inverse, la gauche andalouse qui a besoin du centre évite les références discursives à l'identité Andalousie en ces matières au profit de l'affichage et de la diffusion d'un modèle social de portée universelle. Si les références au passé Andalou sont présentes, il n'est pas question de forger un modèle d'appartenance original. La politisation en Andalousie se fait ainsi dans un rapport dialectique avec l'Etat central, pour profiter de ses ressources ou dénoncer ses actions.

Le gouvernement autonome Andalou, la *Junta de Andalucía*, est dirigée depuis toujours par le PSOE, majoritaire au Parlement, avec l'appui des communistes de *Izquierda Unida* – IU. Manuel Chaves, le président actuel de la *Junta* est une figure très importante du PSOE. Devant la nouvelle réalité migratoire et l'impératif de "gestion de la diversité" l'Andalousie s'est trouvée plus démunie que la Catalogne, notamment en terme de financement d'un programme de grande ampleur. Pourtant, le premier plan qu'elle adopte en 2002, annonce un budget très important. Cela doit donner un indice tant du volontarisme politique mis en œuvre à partir de 2000 que de l'effet d'affichage voulu pour la politique andalouse. En parallèle, Chaves s'implique personnellement dans la négociation avec le gouvernement du nouveau règlement de la *Ley d'extranjeria* de 2004 afin que des moyens

²⁴ Aujourd'hui la *Generalitat* en est à son troisième plan (2005-2008), pris en charge par le service des affaires sociales.

²⁵ La *Généralitat* crée dès 1994 un Forum de l'immigration qui est toujours actif, multiplie les rencontres avec les acteurs de la société civile au sein de plateformes et de rencontres plus ou moins formelles en même temps qu'elle leur délègue une grande partie de la mise en œuvre de la politique de gestion de la diversité, qu'elle ne peut assumer, faute de moyens.

soient dévolus à l'échelon autonome : le gouvernement crée en 2005 un fond de soutien pour les Communautés Autonomes doté de plusieurs centaines de millions d'euros. D'un autre côté, afin de combler les difficultés financières de la région à financer une politique d'intégration ambitieuse, la *Junta* décide de jouer sur le tableau international et européen. Séville accueille en 2002 un Sommet Européen consacré principalement à la politique européenne de sécurité et à la politique migratoire et qui aura une grande influence sur la prise en compte de l'immigration en Andalousie. La *Junta* en tant que telle mais aussi de nombreuses municipalités, des entités de la société civile participent à de nombreux programmes "Equal" basés sur le développement de l'intégration et l'élimination des discriminations. Le Plan intégral d'immigration de la *Junta* a été salué par les Nations Unies comme faisant partie des "bonnes pratiques" à diffuser. L'Andalousie est aussi partie prenante de nombreuses rencontres autour du Partenariat Euro-méditerranéen, ou avec les pays d'Afrique. Placé dans l'organigramme institutionnel au sein du Département de gouvernement (*Consejería de Gobernación*), la gestion de la diversité sur le sol andalou est investie fortement par les pouvoirs autonomes, notamment au niveau international et dans la recherche de sources de financement. Ainsi, l'Andalousie, bien qu'elle n'ait ni les moyens, ni la force de l'imaginaire national catalan, est-elle parvenue à élaborer quoique de façon tâtonnante et fragile une politique d'inclusion des migrants en jouant sur des niveaux de gouvernement multiples.

Toutefois, l'immigration et la gestion de la diversité restent encore largement otages de la politique interne en Andalousie. Malgré les moyens mis en œuvre, qui restent insuffisants, malgré la constitution d'un tissu associatif de plus en plus fort et aidé par les pouvoirs publics, la conflictualité sociale autour de l'immigration, notamment l'immigration marocaine reste très forte. Elle est instrumentalisée politiquement par des cadres et des élus, principalement élus du PP mais parfois aussi du PSOE. La référence à la religion est nous l'avons vu, très souvent mobilisée dans les débats sur l'immigration. Si aucune référence à la religion ou à une politique de préférence pour certaines origines n'apparaît dans les positions de la *Junta*, le fait est que le développement de la contractualisation des migrants dans les pays d'origine, destinés à travailler dans l'économie agricole andalouse, se fait sur des critères d'origine. Ce sont ainsi des femmes des pays de l'est de l'Europe qui ont bénéficié de ces contrats. Les populations locales comme les employeurs n'ont eux pas hésité à dire que le fait qu'elles soient d'"identité catholique" était important pour leur acceptation dans les "villages fraisiers" de Huelva. La *Junta*, certainement pour donner des gages de pacification sociale et par son implication dans la politique Européenne d'immigration a fortement appuyé cette forme de contractualisation. Devant les protestations émises par le Maroc, des femmes marocaines ont été ajoutées au contingent cette année aux cotés des Européennes de l'est.

Le débat autour de l'immigration et de la diversité dans la sphère publique n'est donc pas stabilisé, réglé une fois pour toute et les représentations et revendications continuent de s'affronter. On voit que la Communauté Autonome est contrainte de jouer sur des registres très différents : jeu sur tous les niveaux de gouvernement, projection externe et gestion interne, travail de l'image et mise en œuvre de mesures concrètes, effort pour la mise en pratique du "vivre-ensemble" et gages aux thèses "anti-pluralistes" en mettant en œuvre une implicite préférence religieuse...

Dans ces deux cas d'étude, nous avons cherché à mettre en valeur les acteurs qui contribuent à la politisation de la question migratoire et de la diversité, les répertoires discursifs employés pour faire émerger cette question sur la scène publique, mais aussi les

dynamiques de ces modes de politisation, les changements intervenus avec l'irruption de nouveaux acteurs dans l'arène publique : associations d'étrangers, mouvements sociaux, acteurs religieux, médias... La construction de l'immigration en un problème public local mobilise ainsi des cadres différents dus à des identités et à des volontés politiques différentes. Devant le flou du "modèle national" espagnol, les acteurs usent de cadres cognitifs qui renvoient à des registres identitaires différents et qui s'affrontent. Il semble que ce soit dans ces conflits, dans la politisation des identités et dans le travail d'interrogation des communautés sur elles-mêmes que celles-ci cherchent aujourd'hui à s'inventer un modèle particulier de gestion de la diversité. Nous voyons, au terme de ce cheminement que si les communautés autonomes ont réussi à se saisir des questions migratoires et à imposer leur expertise et leurs modes de régulation politique là où l'Etat n'était pas en mesure d'offrir un cadrage commun aux politiques de gestion de la diversité, nous nous trouvons d'avantage aujourd'hui dans un espace public saturé de représentations hétérogènes et en conflit vis à vis de la gestion de la diversité. Paradoxalement, l'affirmation des compétences de la Communauté catalane en matière de politique d'intégration, et donc en quelque sorte en matière de gestion des identifications, a été suivie de la réactivation au centre comme dans les périphéries de l'imaginaire hérité en partie du franquisme, de la volonté d'un Etat centralisé autour d'un seul peuple, appuyé sur ses racines catholiques. D'autre part, l'instrumentalisation conflictuelle du pluralisme culturel et religieux en Andalousie, brandi comme une menace identitaire par de nombreux hommes politiques, dans une quête de rivalité avec le pouvoir central et le nouveau gouvernement Zapatero, a poussé la *Junta de Andalucia* à investir dans une politique inclusive et intégrale pour les migrants. A son tour, cette politique sert de ressource pour la *Junta* afin de pouvoir jouer sur différents niveaux de gouvernements.

Voici vérifiée la complexité du processus de politisation de l'immigration : différents niveaux de gouvernement, différents secteurs, des acteurs hétérogènes et mouvants... Dans le flou qui entoure encore aujourd'hui la définition d'un cadre d'action pour "gérer la diversité", l'Espagne rejoint par des voies bien particulières le flou existant au niveau européen, où même des Etats unitaires et centralisés, ayant semblait-il réglé le problème de la nation depuis longtemps, voient leurs "vieilles recettes" échouer et s'acheminent vers d'autres modes de régulation. L'inconnue réside dans la possibilité d'une convergence des modèles et des cadres d'action au niveau européen.

Bibliographie

- ALVAREZ DORRONSORO, FUMANAL, (2000), "Ca N'Anglada. Una reflexió sobre l'emergència de la xenofobia" en *Veus Alternatives* n° 13
- AZURMENDI, Mikel. Estampas de El Ejido. Un reportaje sobre la integración del inmigrante. Madrid: Taurus, 2001
- BARBOSA C. (2005), "La question des étrangers, enjeu du contrôle du territoire en Espagne" dans RITAINE E., *Politique de l'étranger : L'Europe du sud face à l'immigration*, PUF, p 71-107.

- BORDERÍAS URIBEONDO M.P., AZCÁRATE LUXAN M.V. (1991), "Algunas notas sobre la población extranjera residente en España" en *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie VI, Geografía, t. IV, p 95-112
- CEFAÏ (Daniel), TROM (Danny) (Dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, EHESS, 2001
- CHECA OLMOS J-C et ARJONA GARRIDO A. (2005). "El vecino no deseado. Situación residencial de los inmigrantes africanos en Almería (España)". dans *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Volume 21 , Numéro 3 , p. 179-207.
- COHEN J. (1985), "Strategy or identity: New theoretical paradigms and contemporary social movements" in *Social Research*, 41-4, p 663- 716
- CONVERSI D. (2000), "Autonomous communities and the ethnic settlement in Spain" in GHAI Y., *Autonomy and ethnicity negotiating competing claims in multi-ethnic states*, Cambridge University Press.
- GABINET D'ESTUDIS SOCIALS (2002), *Estudio del conflicto de la Mezquita de Premià de Mar*, Barcelona, (En collaboration avec MPDL et l'Universidad pontifica Comillas de Madrid).
- GARRETA BOCHACA J. (2005), "Sécularisation et contre-sécularisation chez les immigrants musulmans en Espagne". *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Volume 16 , Numéro 3, p. 105-124.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2005), Pla de ciutadania e immigracio (2005-2008), Generalitat de Catalunya – Departament de Benestar social.
- ITCAINA X., DORANGRICCIA A. (2004), "Del repertorio de la hospitalidad. Las movilizaciones catolicas y la inmigración" en *Migraciones* 16, p 41-76.
- JUNTA DE ANDALUCIA (2006), 2º Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009, Junta de Andalucía – Consejería de Gobernacion.
- LAGROYE (2003), "Les processus de politisation" in LAGROYE J. (dir.), *La politisation*, Belin, p 359-372.
- LOPEZ GARCIA B. (1993), *Inmigración magrebí en España : el retorno de los moriscos*, Mapfre.
- LOPEZ SALA A.M. (2005), *Inmigrantes y estados: la respuesta politica ante la cuestion migratoria*, Anthropos.
- MARTINEZ VEIGA, Ubaldo, *El Ejido: discriminacion, exclusion social y racismo*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2001
- PERES H. (1999), "L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à la découverte de l'immigration", *Pôle Sud*, n°11, novembre, p. 8-23
- SARTORI G. (2001), *La Sociedad multiétnica : pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus.
- SAYAD A. (1991), *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Paris, Ed° de Boeck.
- SOLE C., IZQUIERDO A. (coords), *Integraciones diferenciadas: Migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*, Barcelona, Anthropos, 2005
- ZAPATA BARRERO R., (2002) *El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación*, Imserso, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.