



e-Migrinter

17 | 2018

Enseigner les migrations internationales

Gouverner ou être gouverné ?

Une approche par les échelles de la transformation du pouvoir et de l'autorité de l'État au travers de la politique publique d'immigration et d'intégration de quatre villes frontières en Israël

Thèse soutenue le 1 juin 2017 à l'Université de Poitiers

Amandine Desille



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/e-migrinter/1145>

ISSN : 1961-9685

Éditeur

UMR 7301 - Migrinter

Référence électronique

Amandine Desille, « Une approche par les échelles de la transformation du pouvoir et de l'autorité de l'État au travers de la politique publique d'immigration et d'intégration de quatre villes frontières en Israël », *e-Migrinter* [En ligne], 17 | 2018, mis en ligne le , consulté le 23 octobre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/e-migrinter/1145>

Ce document a été généré automatiquement le 23 octobre 2018.

Tous droits réservés

Gouverner ou être gouverné ?

Une approche par les échelles de la transformation du pouvoir et de l'autorité de l'État au travers de la politique publique d'immigration et d'intégration de quatre villes frontières en Israël

Thèse soutenue le 1 juin 2017 à l'Université de Poitiers

Amandine Desille

RÉFÉRENCE

Desille, Amandine (2017) *Gouverner ou être gouverné ? Une approche par les échelles de la transformation du pouvoir et de l'autorité de l'État au travers de la politique publique d'immigration et d'intégration de quatre villes frontières en Israël*, Poitiers, Université de Poitiers

- 1 Ce projet est le fruit d'une réflexion entamée dès 2010 dans le cadre de mon activité professionnelle. Je travaillais en parallèle sur des questions d'urbanisme et de développement économique local, et des questions liées à l'intégration des immigrés. Ces deux champs paraissaient associés, pourtant, alors que les villes situées dans des régions en développement accueillent des populations immigrantes, rares sont celles qui entrevoient les bénéfices potentiels de l'immigration. Développement et migrations ne sont traités ensemble qu'au travers de deux approches, dissociées tant au point de vue disciplinaire qu'épistémologique : une approche de la « diversité » dans les grandes villes du Nord industrialisé, ou une approche développementaliste dans les régions

« émettrices » du Sud (Lacroix & Desille, 2018). Je proposais donc un projet doctoral qui permette d'examiner les liens entre immigration, urbanité et développement dans des villes moyennes et périphériques, et ce afin de m'écarter des *a priori* émanant des deux approches que j'ai citées précédemment.

- 2 Le terrain de l'enquête, Israël, offrait l'avantage d'une société où l'immigration, et plus précisément l'immigration juive (appelée *Aliyah*), était envisagée comme un atout. Dès sa fondation, l'État israélien a conçu l'immigration comme un élément de la construction de la nation. Le retour imaginé des membres de la diaspora juive en Israël a fait, dès 1950, l'objet d'une politique d'immigration nationale appelée la « loi du Retour ». Cette politique de retour, organisée délibérément par l'État, est aussi une politique d'« immigration de colonisation », qui à l'image de l'immigration française en Algérie, ou de l'immigration européenne en Amérique du Nord au 19^{ème} siècle, répond à un objectif de contrôle territorial. Dans ce contexte historique et politique, je m'intéressais aux « produits » de cette politique : les villes de développement. Les villes de développement sont de « nouvelles villes », planifiées par l'administration centrale dès la fin des années 1940 pour devenir des espaces d'accueil des nouveaux immigrés, mais aussi pour assurer une présence dans des régions frontalières et appuyer la légitimité territoriale d'Israël (Achouch et Morvan, 2013; Berthomière, 2003). Parfois construites sur les ruines de villages palestiniens, ces villes constituent, jusqu'à aujourd'hui, des espaces en marge de la société israélienne. Elles sont situées aux frontières du pays, éloignées de l'axe Tel-Aviv Jérusalem, et atteignent en général entre 20 000 et 50 000 habitants, en faisant donc des centres urbains de taille moyenne.
- 3 Cette enquête « à la marge » m'a en fait permis de mener une réflexion sur les transformations des échelles de pouvoir, et notamment sur les activités politiques des gouvernements infranationaux dans un contexte de décentralisation. En prenant pour exemple la politique d'immigration israélienne, et son interprétation par des autorités locales, ce travail de doctorat a révélé l'intensité des activités politiques des villes moyennes périphériques. Au centre de la discussion, la question suivante a agi comme fil conducteur : les villes moyennes situées en marge des réseaux économiques capitalistes gouvernent-elles la vie sociale des lieux qu'elles administrent ? Ou sont-elles gouvernées ? Les rencontres répétées avec les acteurs des quatre villes sélectionnées (Acre, Arad, Kiryat Gat et Kiryat Shmona) ont révélé la capacité de chacun d'intervenir et transformer le pouvoir politique. En acceptant l'hypothèse que toute ville, peu importe sa position dans une hiérarchie urbaine (qui dénie généralement la capacité d'intervention des petites villes périphériques), est une « construction en cours », on peut alors comprendre pourquoi une ville qui occupe la même position qu'une autre, au sein d'un même imaginaire national, peut être associée à un imaginaire communautaire et spatial différent (Walker & Leitner, 2011, p. 165). Analyser les politiques d'immigration de ces villes permet de comprendre dans quelle mesure une ville est unique, mais aussi perméable et ouverte à l'extérieur.
- 4 L'implication méthodologique découlant de ce cadre conceptuel est le suivant : les récits des élus et des agents impliqués dans la définition de politiques publiques, élaborés lors de l'interaction avec la chercheuse, et analysés dans le contexte temporel, spatial et symbolique de leur élaboration, permettent de déconstruire le cadre normatif de ces mêmes politiques. En d'autres termes, des acteurs d'horizons divers (étatiques ou non, locaux ou non) se rencontrent pour former un régime de gouvernance et concevoir une action publique qui vise un territoire donné. C'est de cette rencontre entre des intérêts

locaux, nationaux, diasporiques, publics, privés, associatifs, etc. et des rapports de force entre les différents acteurs, que se dessinent une politique publique locale – et dans le cas présent, une politique locale d'immigration. Chacun de ces acteurs se justifient donc au travers de récits, que j'ai collectés entre 2013 et 2016.

- 5 Les quatre villes sélectionnées ont conçu et mènent une action publique visant les immigrés présents (ou les futurs). La ville d'Acre, une ville « mixte » où vivent plus de 10 000 palestiniens ayant la citoyenneté israélienne, s'est distinguée par une politique d'immigration proactive. À l'extrémité de l'échantillon, la ville de Kiryat Shmona, un ancien camp de transit pour immigrés bâti sur les ruines du village de Al-Khalisa, n'emploie pas d'agent municipal en charge des questions d'immigration. Cela dit, deux conseillers municipaux immigrés effectuent ce travail. Comment se fait-il que, alors que ces quatre villes ont toutes des difficultés à financer les services publics qu'elles doivent fournir aux résidents, certaines d'entre elles décident de volontairement financer des agents et des activités qui servent la population immigrée de la ville ? Dans quelle mesure cet engagement local a-t-il un impact plus large sur la gouvernance de l'immigration en Israël ?
- 6 À partir de ces questions, et suivant une logique constructiviste, j'ai tenté de reconstituer une micro-histoire des politiques d'immigration et d'intégration dans les quatre villes : des facteurs qui motivent les acteurs à former une politique d'immigration ; aux résultats attendus de ces politiques sur le développement de la ville et sur l'intégration des immigrés ; et aux caractéristiques institutionnelles qui sous-tendent cet agenda local. Cette analyse s'appuie sur des entretiens, des observations, des visites des musées municipaux, ainsi que la collecte d'articles de journaux, et de publications sur les réseaux sociaux concernant l'immigration dans ces villes. De plus, des outils audiovisuels, tels que des photographies et un documentaire réalisé lors des élections nationales, ont apporté des éléments de compréhension supplémentaires.
- 7 Un des premiers résultats concerne les facteurs sous-jacents à l'élaboration d'une politique locale d'immigration. Les acteurs politiques de ces villes moyennes périphériques présument que la mise en œuvre d'une politique locale permet de mieux contrôler le profil des individus qui s'installent dans leur ville. Cette « immigration choisie » est justifiée à la fois par des principes sionistes de « régénération territoriale », et par une approche néolibérale du développement local qui privilégie le profil des habitants (devenus consommateurs) à la mise en œuvre d'une politique industrielle active. Ainsi, en favorisant l'installation d'immigrés juifs d'Europe ou de l'ancien espace soviétique, les acteurs locaux tentent de changer l'échelle de leur développement, et de repositionner la ville sur la carte nationale et même diasporique. Bien que les immigrés « idéaux » soient réduits à leur « utilité économique » (Faist, 2013), les autorités locales ne mettent pas en place d'activités visant à accélérer leur insertion économique : les nouveaux venus sont responsables de leur propre intégration économique. Ces villes accueillent également des immigrés de pays en développement (comme l'Inde ou l'Éthiopie). Dans ce dernier cas, si les municipalités ne perçoivent pas nécessairement les bénéfices économiques liés à leur accueil, les transferts de l'administration centrale généralement octroyés pour ces populations juives venant de pays en développement, sont généreux et alimentent le budget municipal.
- 8 À partir de ces premiers résultats, émerge la question de la néolibéralisation d'Israël, et son impact sur les transformations des échelles de l'État (*rescaling of statehood*). Dans son ouvrage *New State Spaces*, Neil Brenner (2004) définit le *rescaling* comme le processus de

transformation des hiérarchies de pouvoir. En cherchant à attirer un certain profil d'immigré, les autorités locales de ces villes élaborent une stratégie de localisation de leur développement, et donc produisent une nouvelle échelle d'autorité. Dépassant son rôle de simple administration locale, la municipalité déplace le centre de gravité de la gouvernance vers le local. Comme l'a montré le géographe Guy Di Meo (2008), c'est bien l'intention des acteurs, et leur position au sein d'un complexe territorial à différentes échelles, qui va définir l'action publique. Aux théories consacrées au *rescaling*, j'ajouterai donc l'importance de deux autres éléments : le lieu où sont élaborés les politiques, et les acteurs qui y prennent part. Ces acteurs sont des élus locaux, souvent eux-mêmes immigrés, mais aussi des agents municipaux, des agents de l'État travaillant dans les bureaux locaux des ministères, ou dans des organisations para-publiques, ou moins souvent, des acteurs associatifs ou privés. Dans ces institutions, l'État est « déguisé » (Lipsky, 1980) et l'idéologie nationale est en tension permanente avec les logiques de la ville.

- 9 En général, les récits collectés pendant l'enquête montrent que les institutions de l'État assurent encore en grande partie l'« intégration » des immigrés. Si le rôle des autorités locales a gagné en force, de nombreux éléments de la politique nationale d'immigration, définie par son caractère assimilationniste, persistent. Notamment, les politiques locales reproduisent une forte ethnicisation : les immigrés occidentaux, en échange de leur performance économique perçue, bénéficient d'une attitude plus pluraliste. En revanche, les immigrés juifs d'Asie ou d'Afrique subissent une forte injonction à l'assimilation : considérés moins productifs et moins autonomes, sur la simple base de leur appartenance nationale, leur intégration est coercitive et ils bénéficient d'une liberté religieuse, culturelle et sociale moindre.
- 10 Si les villes se ressemblent sur ces points, elles se différencient par la portée de leur politique d'immigration, et la configuration institutionnelle qui accompagne cette politique. Ainsi, en analysant les acteurs, les liens entre eux, et les activités dédiées aux immigrés, on voit apparaître quatre espaces scalaires distincts, reflets de l'attitude plus ou moins proactive de chaque ville. À la question gouvernement-elles ou sont-elles gouvernées, il semble que ces villes jouent un double-jeu, en réclamant leur autonomie d'un côté, tout en étant dépendantes de programmes et de budgets centraux d'un autre côté. Entre autonomie réclamée, et autonomie forcée, on voit apparaître les efforts de l'administration centrale qui souhaite garder la main sur certaines affaires étatiques, en en décentralisant d'autres ; et en parallèle, les stratégies d'acteurs locaux qui veulent pénétrer certaines affaires d'État, tout en empêchant la déconcentration d'autres.
- 11 Ce qui est sûr, c'est que l'explosion des différentes étapes de la formulation d'une politique publique (formulation, opérationnalisation, mise en œuvre, etc.) et la multiplication des acteurs a entraîné une situation de négociation permanente entre ces acteurs, aux cadres de compréhension différents. Dans cet environnement multi-échelles, les élus municipaux jouent le rôle de courtiers. Qui sont les autorités locales gagnantes ? Celles qui savent tirer leur épingle de ce jeu d'interdépendances multi-échelles, et arrivent à créer des configurations organisationnelles denses.
- 12 Pour conclure, ce travail de thèse offre une contribution empirique, en produisant un état des lieux des villes de développement israéliennes qui, depuis la fin des années 1990, n'ont plus fait partie des thématiques de recherche en vogue. Mais ce projet permet également d'élargir le propos au rôle de la ville dans l'accueil des immigrés, question contemporaine et brûlante en Europe aujourd'hui. Enfin, le cadre conceptuel « échelle-

lieu-acteurs » permet de dépasser les modèles de « gouvernance », et de rendre compte de dynamiques politiques certes imparfaites, mais néanmoins existantes.

BIBLIOGRAPHIE

Achouch, Yuval ; Morvan, Yoann. (2013) Les utopies sionistes, des idéaux piégés par une histoire tourmentée : kiboutz et villes de développement en Israël. *Utopies et Justice Spatiale*, vol 5 [Disponible sur Internet].

Berthomière, William. (2003) Croissance urbaine et immigration : le cas des villes de développement en Israël. *L'information Géographique*, vol. 67 n°2, pp. 134-150.

Brenner, Neil (2004) *New State Spaces*, Oxford, Oxford University Press, 351 p.

Di Meo, Guy. (2008) Une géographie sociale entre représentations et action, *Montagnes méditerranéennes et développement territorial*, pp. 13-21.

Faist, Thomas. (2013) The mobility turn: a new paradigm for the social sciences? *Ethnic and Racial Studies*, vol. 36 n°11, pp. 16-37.

Lacroix, Thomas ; Desille, Amandine. (2018) *International Migrations and Local Governance: a Global Perspective*, London, Palgrave MacMillan, 243 p.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage, 272 p.

Walker, Kyle. E. ; Leitner, Helga. (2011) The Variegated Landscape of Local Immigration Policies in the United States, *Urban Geography*, vol. 32, n°2, pp. 156-178.

INDEX

Mots-clés : relations État-minorités, intégration sociale, ville, politique gouvernementale, étude de cas, recherche

Index géographique : Israël

AUTEURS

AMANDINE DESILLE

Docteure en géographie, Migrinter – UMR 7301, CNRS/Université de Poitiers
amandine.desille@gmail.comFr