



Cahiers de l'Urmis

5 | 1999
Les politiques de l'immigration

L'immigration en Grande-Bretagne : mesure d'un enjeu politique

Michel Lemosse



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/urmis/343>
ISSN : 1773-021X

Éditeur

Urmis-UMR 7032

Édition imprimée

Date de publication : 15 mai 1999
ISSN : 1287-471X

Référence électronique

Michel Lemosse, « L'immigration en Grande-Bretagne : mesure d'un enjeu politique », *Cahiers de l'Urmis* [En ligne], 5 | mai 1999, mis en ligne le 19 juin 2003, consulté le 06 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/urmis/343>



Les contenus des *Cahiers de l'Urmis* sont disponibles selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

L'immigration en Grande-Bretagne : mesure d'un enjeu politique

MICHEL LEMOSSE

Professeur à l'Université de Nice-Sophia Antipolis

L'immigration massive est un phénomène plus récent en Angleterre qu'en France. Elle n'y démarre vraiment qu'au début des années cinquante. Ceux qui arrivent sont des gens de couleur, venus des confins du Commonwealth, du sous-continent indien et des Antilles pour le plus grand nombre. Ils apportent avec eux, sur le sol britannique, des langues, des religions et des traditions qui paraissent bien étranges. Tous ne sont pas misérables, loin de là, mais la plupart viennent chercher des emplois qu'ils ne trouvent pas chez eux et que les Anglais dédaignent. Près d'un demi-siècle plus tard, ils sont plus de trois millions à s'être installés, soit près de six pour cent de la population totale. Pour une écrasante majorité d'entre eux (70%), ils se concentrent dans quatre énormes conurbations : le grand Londres, les West Midlands autour de Birmingham, la région de Manchester et le West Yorkshire (Bradford et Leeds). Tout pourrait donner à penser qu'un tel afflux de populations venues d'aussi loin sur une période aussi courte est générateur de problèmes politiques aigus, à l'instar de ceux que l'on connaît en France.

Or il faut bien constater que tel n'est pas le cas. L'enjeu de l'immigration a peu pesé au cours de cette décennie. Il est resté sans grand effet sur les deux affrontements électoraux qui ont eu lieu en 1992 (où les Conservateurs ont réussi à se maintenir au pouvoir) et, plus près de nous, en 1997 (où les Travailleurs l'ont emporté après dix-huit ans d'opposition). Ni les campagnes électorales, ni les programmes des principaux partis, ni les scrutins exprimés, ne lui ont accordé une bien grande place. Cela reste vrai au moment où je parle : les priorités de Tony Blair, au cours de sa première année de pouvoir, ont peu concerné les problèmes liés à l'immigration et à l'entrée ou au séjour des étrangers sur le territoire national. Elles

ont porté sur l'Écosse, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord, les relations avec l'Europe, l'éducation, la santé, l'économie, bref sur des thèmes d'une tout autre nature. Les ouvrages qui commencent à être publiés sur la manière dont se définit le *New Labour* n'abordent pratiquement pas le sujet des "minorités ethniques". Pourquoi donc, sinon ce silence, du moins cette discrétion et la volonté apparemment partagée par la classe politique de ne pas chercher des gains de voix par une exploitation facile de la peur de l'autre dans l'opinion publique ?

Pour des Français qui découvrent cet état de choses, le paradoxe paraît plus étonnant encore. Nous conservons ici le souvenir des dernières élections régionales où un parti raciste et xénophobe est venu jouer un rôle-pivot entre la droite et la gauche, et provoquer un déchirement sans doute durable à l'intérieur de cette même droite. De là-bas, au contraire, nous arrive l'image d'une apparente sérénité, et d'une extrême-droite certes présente, mais réduite à l'impuissance et bien incapable de peser sur les élections et l'avenir politique de l'Angleterre. Les Français que nous sommes sont donc fondés à s'interroger aussi sur les raisons d'un tel fossé.

Pour répondre à une question de cette ampleur, il faut regarder au-delà des quelques années qui viennent de s'écouler. On découvre alors qu'elle y acquiert un caractère plus complexe qu'il n'y paraît aujourd'hui à première vue, mais qu'il existe aussi certains traits constants qui permettent de déceler une certaine continuité. Pour prendre la mesure, donc, de l'enjeu politique de l'immigration en Angleterre, il peut être utile de s'intéresser à trois dimensions :

- tout d'abord, les réponses politiques en terme de contrôles et d'accueil élaborées par les gouvernements conservateurs et tra-

- vaillistes qui ont alterné au pouvoir, de manière assez irrégulière, depuis le début des années soixante ; on n'y découvrira pas un consensus bipartisan à proprement parler, mais des convergences suffisamment fortes qui empêcheront que droite et gauche ne s'affrontent et se déchirent sur la question de l'immigration ;

- ensuite, les éléments qui ont permis une politisation et une dramatisation de l'enjeu, moins dans les *urnes* que du haut des *estrades* et dans la *rue* ;

- enfin, dans quelle mesure la présence massive de "minorités ethniques" dans des zones urbaines souvent, sinon toujours, défavorisées, a servi de base, et de déclencheur, à l'élaboration d'une politique nouvelle et originale de la ville, dès la fin des années soixante et jusque dans la présente décennie.

LES RÉPONSES DES GOUVERNEMENTS

Il est relativement facile de mettre en évidence sur les cinquante dernières années environ les éléments d'une tendance forte. Elle est double. Elle consiste en premier lieu, après les avoir ouvertes à grands battants en 1948, à refermer progressivement les portes de l'immigration aux populations de couleur venues du Commonwealth. Ce processus de contrôle des entrées se met en place dès 1962, sous les Conservateurs ; il se prolonge jusqu'à une période récente, lorsqu'il s'est agi de savoir combien de passeports — quelques milliers ou bien quelques millions — pourraient être délivrés aux résidents de Hong Kong avant la restitution du territoire à la Chine en 1997. Le second aspect de cette tendance lourde concerne la politique d'accueil adoptée vis-à-vis de ces populations dès qu'elles sont installées sur le territoire national ; l'initiative en revient au gouvernement travailliste de Harold

Wilson qui, en 1965, fait adopter les premières mesures touchant à ce qu'on appellera les *race relations* et visant à accorder à terme aux minorités ethniques un statut d'égalité avec les Anglais de souche, en s'attaquant d'abord aux pires aspects de la discrimination raciale, rendue par étapes illégale.

Cette politique à deux volets — contrôle des entrées et statut d'égalité — ne se met pas en place immédiatement. Comme le bref rappel historique qui vient d'être fait le montre, ce sont les Conservateurs qui instaurent les contrôles aux frontières (au grand dam alors de la gauche travailliste dans l'opposition depuis 1951) et ce sont les Travaillistes qui engagent la lutte contre les discriminations raciales. Schéma classique en quelque sorte : à la droite la protection du territoire et de l'identité nationale, à la gauche la défense des minorités et la lutte contre le racisme.

Ce clivage idéologique perdra vite à l'usage sa pertinence, cependant. Furieux dans l'opposition, les Travaillistes anglais s'accommoderont vite, une fois revenus au pouvoir, des contrôles à l'immigration et n'hésiteront pas même à les renforcer. Et puis la maîtrise du pays et de cette question finira par leur échapper pour longtemps. Entre 1962, où l'entrée des populations du Nouveau Commonwealth commence à être soumise à des contrôles sévères, et 1997, l'année où les Travaillistes reviennent aux affaires, soit une période de trente-cinq ans, ils n'auront gouverné qu'un tiers du temps environ. Les Conservateurs, en revanche, restent aux commandes pendant pas moins de vingt-deux ans, et avec de confortables majorités le plus souvent : ils ont les coudées franches pour appliquer leur politique de fermeture progressive des portes à l'immigration.

Ce faisant, ils n'ont pas souhaité remettre en cause ce que leurs adversaires politiques

avaient construit entre 1965 et 1976, c'est-à-dire la lutte contre les discriminations raciales et la recherche d'un statut équitable pour les "minorités ethniques"¹. Très rares sont les cas où, par opportunité électorale et démagogie, ces immigrés seront utilisés comme boucs émissaires pour expliquer les maux dont souffre le pays. La fermeté sur le contrôle des frontières, en revanche, est un thème électoral constant, qui permet aux Tories de se donner bonne figure, et de faire passer la gauche travailliste au contraire comme laxiste, au mépris certes de la réalité historique. On reconnaît en général à Mme Thatcher un talent remarquable dans ce rôle précis : dans les années quatre-vingt qu'elle a dominées, sa fermeté n'a pas vacillé. Il a existé alors sous ses mandats une continuité politique qui a sans doute concouru à contenir des débats qu'on a vus au contraire s'enflammer en France, pendant la même époque, au rythme des changements de majorité et des alternances.

Illustrons brièvement ce qui vient d'être esquissé à grands traits. Le premier point concerne la mise en place des contrôles aux frontières, afin de limiter les flux migratoires en provenance du Commonwealth. Les citoyens de ces pays de l'ancien Empire, soit un quart environ de la population du globe², sont depuis 1948 (*British Nationality Act*) légalement assimilés à des "sujets britanniques". Ils ne sont donc pas soumis aux contrôles qui s'exercent depuis 1905 à l'égard des étrangers (*aliens*). Ils peuvent par conséquent entrer et s'installer librement. Ce que certains, de plus en plus nombreux, font, avec d'autant plus d'empressement que l'économie britannique, qui se requinque, a besoin de bras. En 1951, ils représentaient une faible proportion de la population : 0,4%. Dix ans plus tard, leur nombre est multiplié par trois. C'est désormais un peu plus d'un pour cent et

le gouvernement conservateur de Macmillan s'en émeut.

La tâche échoit donc à celui qui est mieux connu comme le champion de la démocratisation de l'accès à l'école secondaire en 1944, R.A. Butler, Ministre de l'Intérieur en 1961, de présenter à la Chambre des communes un projet de loi disposant d'une arme de dissuasion efficace. Ce sera la carte de travail (*employment voucher*) qu'il faudra exhiber en même temps que le passeport. La loi est votée en 1962. Elle prévoit que le nombre de cartes distribuées doit être limité. Elle dresse aussi trois catégories hiérarchisées de candidats à l'immigration : sont classés A, ceux qui viennent occuper un emploi spécifique, B, ceux qui se présentent avec des compétences et des qualifications utiles à l'Angleterre (on cherchait par exemple des employés pour l'industrie textile, les transports publics, et les services nationaux de la santé), C, tous les autres. À première vue, rien ne désigne là en particulier les Antillais, Indiens ou Pakistanais. Mais une disposition prévoit que la carte de travail ne sera pas demandée aux Irlandais. Les Travailleurs dans l'opposition crient alors à la discrimination raciale. C'est ce que dit littéralement Gordon Walker, encouragé par le chef de l'opposition, Gaitskell, qui fustige une loi "lamentable, honteuse et méprisable", cependant que Barbara Castle assure aux Communes que le Parti travailliste au pouvoir supprimerait tout contrôle. Nous sommes là au moment où la distance entre les deux formations politiques majeures connaît sa plus grande amplitude. La suite ne les verra jamais réduire totalement cet écart idéologique, mais leurs divergences s'atténueront jusqu'à ce qu'elles puissent s'entendre pour ne plus faire de cette question un *casus belli* au moment des élections.

L'écart entre les deux positions se referme

en partie dès le retour au pouvoir des Travailleurs en 1964. Arrivés aux affaires, leur conviction demeure aussi ferme que la lutte pour l'égalité raciale doit devenir une priorité. Mais la promesse trop vite donnée de supprimer les contrôles pour les populations du Commonwealth laisse la place à une certitude inverse : il faut maîtriser au contraire les mouvements d'immigration. Le gouvernement de Wilson s'emploie dès lors à installer deux types de filtres. Le premier continue d'utiliser la formule du permis de travail, dont l'efficacité est renforcée par l'abandon de la catégorie C, et par la diminution du nombre de cartes pouvant être délivrées. Le second permet d'opérer une nouvelle forme de tri parmi les détenteurs d'un passeport britannique : désormais il sera possible de contrôler l'admission de ceux qui ne sont pas britanniques par le lieu de naissance, la naturalisation ou la filiation. Toutes ces dispositions finiront par être adoptées en 1968.

Dans ses mémoires, Harold Wilson s'étend plus longuement sur l'autre aspect de sa politique, celle qui s'attache à donner l'égalité des droits aux populations immigrées. Mais en un court paragraphe, il cite les chiffres de l'immigration entre 1963 et 1970 : le nombre de permis de travail délivrés est tombé de 30 000 à 4 000 ; le nombre de dépendants arrivés au titre du regroupement familial, après être passé de plus de 26 000 à près de 53 000 (en 1967), est de nouveau en-dessous de la barre des 23 000¹. Derrière ces chiffres bruts, il est impossible de ne pas lire une sorte de bulletin de victoire. Le gouvernement Wilson met en œuvre, au total, une politique qui non seulement prolonge et renforce la loi conservatrice de 1962, mais annonce dans son esprit la législation que son adversaire politique Edward Heath va mettre en place en 1971. Son rôle objectif aura été d'assurer une transition entre

deux étapes conservatrices, et non de contrarier un mouvement pourtant condamné avec vigueur quelque temps auparavant.

C'est en 1971 que se clôt la parenthèse ouverte en 1948. Cette parenthèse voulait qu'il y eût les sujets britanniques d'une part, les étrangers ou *aliens* de l'autre, et que les citoyens du Commonwealth bénéficient des mêmes droits et libertés que les premiers : ils pouvaient à loisir entrer, s'installer, rester. Une telle égalité de traitement se voit soumise en 1962 à des conditions liées à l'obtention d'un emploi, et en 1968 à d'autres limitations tenant au lieu de naissance et à la filiation. Il ne restait plus pour en finir avec cette période qu'à assimiler les immigrants du Commonwealth, Antillais, Indiens, Pakistanais et autres, à de simples étrangers. Tel est l'objet de la loi de 1971 (*Immigration Act*), dont l'esprit tenait dans les propos exprimés deux ans plus tôt par Edward Heath, alors leader de l'opposition : il faudrait, avait-il dit, exercer le contrôle le plus strict sur l'entrée dans le pays de tous les nouveaux immigrants ; le moyen en serait l'alignement de la législation concernant l'entrée des citoyens du Commonwealth sur les textes régissant déjà l'entrée des citoyens en provenance d'autres pays que le Commonwealth'. Les nouveaux venus sont acceptés pour un emploi précis, chez tel employeur à telle adresse et pour une période de temps limitée. Le droit automatique de s'installer même lorsque toutes ces conditions sont remplies est supprimé. En outre, la loi introduit une définition qui réduit le champ de la notion de citoyenneté britannique. Pour cela, elle exhume un mot tombé en désuétude, celui de *patrial*, auquel elle accorde cette fois une signification juridique. Seule la qualité de *patrial* vous ouvre en grand les portes du Royaume-Uni. Qui en bénéficie ? Pour simplifier, disons toute personne née

dans ce Royaume-Uni ou dont l'un des grands parents y a son lieu de naissance. En 1962, la loi excluait habilement les Irlandais des contrôles imposés aux populations de couleur. En 1971, une habileté semblable permet aux citoyens blancs de ce qu'on appelle l'ancien Commonwealth (Canadiens, Australiens, Néo-Zélandais) de passer à travers les obstacles et les chicanes, dans la mesure où ils sont infiniment plus nombreux à pouvoir se réclamer de grands-parents nés en Grande-Bretagne. L'invention de la notion de *patrial* permet en revanche, par le biais de cette contrainte de filiation, d'opérer une sélection et une discrimination à l'entrée qui vise principalement les gens de couleur venant, eux, du "Nouveau" Commonwealth.

Ce nouveau tour de vis s'applique tout au long des années soixante-dix. Les Conservateurs, au pouvoir jusqu'en 1974, mettent normalement en œuvre ce qu'ils ont décidé. Les Travailleurs, qui gouvernent cinq ans, ne remettent pas en cause les mesures adoptées par leurs adversaires en 1971. Sans doute les difficultés qu'ils rencontrent dans leur lutte pour accorder aux minorités ethniques l'égalité des chances suffisent-elles à leur peine. Il n'est pas question en tout cas de desserrer l'étau en assouplissant les contrôles ou en revenant en arrière.

Le tournant de 1979, qui voit s'installer durablement au pouvoir Mme Thatcher et les néo-libéraux, annonce une période où les Conservateurs ont devant eux le champ libre pour appliquer avec plus de rigueur encore une politique de contrôle de l'immigration. Bien des données ont changé depuis 1971. Le Royaume-Uni est désormais entré de plain-pied dans l'Europe. Les frontières, dont certaines sont psychologiques, se déplacent. Un nouvel espace se dessine, où l'État-Nation risque de se diluer si l'on n'y prend pas garde.

Le destin européen de la Grande-Bretagne, même s'il n'est pas revendiqué bruyamment, loin s'en faut, s'annonce comme inéluctable. Que faut-il céder de soi-même ? Quelle part fondamentale, irréductible, d'identité faut-il s'attacher à conserver ?

La première impulsion prendra la forme d'un réflexe de protection : Mme Thatcher commence par affirmer l'insularité de la nation qu'elle dirige, et procède à une refonte de la notion de nationalité britannique. C'est l'objet de la loi de 1981 (*British Nationality Act*). Nous sommes là aux antipodes de 1948. Pour résumer, cette loi opère un glissement significatif du droit du sol vers le droit du sang qui rend la nationalité britannique plus difficile à obtenir pour les enfants nés en Grande-Bretagne de parents étrangers ou bien pour les conjoints étrangers de citoyens britanniques. De surcroît, elle distingue désormais entre trois catégories de citoyens : citoyens britanniques proprement dit, citoyens des territoires britanniques, et citoyens britanniques d'outre-mer. Ces nouvelles catégorisations ont un objet précis : refuser l'autorisation automatique de s'installer sur le territoire national aux groupes deux et trois, soit près de cinq millions de personnes. Étaient visés en particulier les résidents chinois ou indiens du territoire de Hong Kong. Pour ceux de Gibraltar, blancs dans leur immense majorité, un amendement opportun est venu lever cet obstacle.

Cette loi de 1981 fut suivie d'une série de mesures destinées à ne maintenir la porte que très faiblement entrebâillée : en 1986, tous les visiteurs en provenance de Ceylan, de l'Inde, du Pakistan, du Nigéria, du Ghana et du Bangladesh doivent être munis d'un visa. Une nouvelle loi sur l'immigration votée en 1988 exige des candidats à l'entrée d'obtenir au préalable leur permis de séjour. La loi de 1990 limite à 225 000 le nombre de passeports déli-

vrés aux résidents de Hong Kong. John Major œuvre à son tour dans un esprit de parfaite fidélité aux principes adoptés par M. Thatcher et s'attache, en 1993, 95 et 96 à limiter sérieusement le droit d'asile, et à supprimer à ceux qui en bénéficient toute forme d'aide sociale.

Si l'on excepte donc la législation travailliste de 1965, dont on a dit toutefois qu'elle constituait un trait d'union entre les lois Tory de 1962 et de 1971, on voit bien que l'initiative des mesures limitant l'immigration des populations de couleur revient pour l'essentiel aux Conservateurs. L'opposition de gauche a pu exprimer des désaccords au Parlement, mais ce sont les actes qui comptent. Au pouvoir, les Travaillistes se sont inscrits dans le droit fil de cette même politique, concrètement comme le fit Wilson, ou par défaut ensuite.

L'autre versant des politiques gouvernementales, celui des lois prises pour interdire toute forme de discrimination, offre une assez frappante symétrie. C'est là le domaine réservé, en quelque sorte, des Travaillistes, leur œuvre exclusive, sans aucune exception cette fois. Une œuvre accomplie pas à pas, imparfaite et inachevée sans doute, mais aujourd'hui acceptée et légitimée, au point qu'elle est devenue la doctrine d'un État, à laquelle les Conservateurs se sont ralliés. Harold Wilson en avait offert en 1965 la teneur, au moment même où il donnait un tour de vis supplémentaire à l'immigration : « À partir du moment où les immigrés sont installés chez nous, il convient de les traiter à tous égards comme des citoyens du Royaume-Uni, et de n'exercer à leur rencontre aucune discrimination⁵ ».

La lutte contre la discrimination s'est opérée par le biais de trois textes de loi principaux, adoptés en l'espace de onze ans entre 1965 et 1976 : ce sont des *race relations acts*, dont

l'objectif clairement affiché est donc d'inscrire les relations entre races dans un cadre légal. Le racisme, la ségrégation et la discrimination que l'on voulait bannir n'étaient pas des notions abstraites. En Angleterre, il s'agissait de pratiques qui avaient cours, même si bien sûr elles n'étaient pas encouragées officiellement. Aux États-Unis, la ségrégation était un phénomène encore contemporain. En Rhodésie, la minorité blanche au pouvoir la revendiquait. En Afrique du Sud, l'apartheid triomphait. Le racisme, dans le monde anglophone, existait bel et bien : on en connaissait les formes et les manifestations.

Polymorphe, ce mal est attaqué par les Travaillistes en trois temps. Le travail sera réalisé par ondes concentriques, en quelque sorte : les manifestations les plus visibles de la discrimination raciale seront d'abord visées, puis viendront d'autres formes de discrimination directe plus délicates à observer, et enfin le champ de cette notion se verra élargi. En 1965, ce sont donc l'incitation à la haine raciale et la discrimination dans les lieux et les transports publics (hôtels, cafés, restaurants, théâtres, piscines, bus etc...) qui deviennent des délits et tombent sous le coup de la loi. En 1968, on interdit cette fois toute forme de discrimination raciale dans les domaines de l'emploi, du logement et de la fourniture de biens et de services. Une commission des relations communautaires (*Community Relations Commission*) est mise sur pied. Les victimes de discrimination raciale peuvent déposer auprès d'elle des plaintes. Des bureaux locaux offrent leurs conseils à ceux qui, comme les enseignants ou les policiers, travaillent en relation directe avec les minorités ethniques.

En 1976 enfin, la législation fait un pas de plus. La Commission des relations intercommunautaires est remplacée par un nouvel organisme, la Commission pour l'Égalité des

Races (*Commission for Racial Equality : CRE*), dont les pouvoirs sont renforcés. En outre, à côté de la discrimination directe, on introduit la notion de discrimination "indirecte", qui permet de définir (et sanctionner) une pratique discriminatoire à partir de ses effets seuls, indépendamment des motifs⁹. Cette commission *CRE* existe toujours. Ses bureaux sont installés à Londres et dans de grands centres urbains (Birmingham, Leeds, Leicester, Manchester, Edimbourg, Cardiff). L'efficacité de son rôle est un sujet controversé, qui mériterait un long développement particulier. Soulignons simplement, à son crédit, qu'elle a élaboré un code de pratique visant à éliminer la discrimination dans le monde du travail, que ce code a été adopté par le Parlement, et que les tribunaux civils le prennent en compte depuis 1984. Les personnes victimes de discrimination sont encouragées à se tourner vers la Commission qui les aide dans leurs actions auprès des tribunaux et leur permet d'obtenir réparation et compensations financières.

Cet arsenal législatif n'a pas été remis en cause par les Conservateurs dans les années 1980 et 1990. La loi de 1976 n'a pas été abrogée ; la *CRE* n'a pas été démantelée. Au contraire, les gouvernements Thatcher et Major ont continué d'œuvrer dans le même esprit. Sur les estrades et aux tribunes, c'est la fermeté des contrôles aux frontières qu'ils ont soulignée pour conserver ou gagner des voix. Dans la gestion courante des affaires, ils sont restés, sans zèle excessif, fidèles aux dispositions qui avaient été prises avant eux.

Cet aperçu rétrospectif des trente ou quarante dernières années permet de comprendre en grande partie pourquoi la question de l'immigration n'est plus depuis longtemps une pomme de discorde entre les deux partis dominants, et pourquoi ils n'ont intérêt

ni l'un ni l'autre à s'en servir pour gagner des voix. Constamment fermes sur les contrôles, les Conservateurs ont acquis sur le plan électoral un brevet de bonne conduite. Où chercher plus loin l'avantage ? Les Travailleurs, affaiblis sur leur droite par une image de laxisme (malgré 1965, bien loin dans les souvenirs, il est vrai) n'ont aucun intérêt électoral à plaider un relâchement de l'état des contrôles. Sur leur gauche, il suffit qu'ils rappellent leur action passée en faveur de l'égalité raciale, que les Conservateurs ne viennent pas leur disputer. Tony Blair vient l'an passé de montrer discrètement qu'il s'inscrit bien dans la tradition de son parti, même rénové : il a installé officiellement un *Race Relations Forum*, composé de près de trente personnalités représentatives d'un large éventail de communautés ethniques, et chargées de le conseiller sur les questions affectant ces communautés.

L'accord passé encore en 1997 offrant un engagement de "bonne conduite", à l'invitation du président de la *CRE*, s'inscrit assez bien dans la logique des choses. Bernard d'Hellencourt en résume la teneur en ces termes :

"Les partis s'engageaient à respecter, et faire respecter par leurs troupes, un certain nombre de règles : rejeter la violence raciale et les discriminations condamnées par la loi, s'abstenir de publier — sous quelque forme que ce soit — des messages de nature à susciter l'hostilité et les divisions entre les différents groupes raciaux et nationaux et éviter dans toutes formes de relations avec le public d'encourager la haine ou les préjugés raciaux. Il appartient en outre aux partis signataires de s'assurer que tous ceux qui contribuent à leur campagne soient bien informés de ces engagements et tout manquement délibéré devra faire l'objet d'un désaveu et de sanctions pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'exercice d'une fonction formelle au sein du parti¹⁸".

La même loi du silence avait été imposée par les leaders politiques durant la campagne électorale de 1992.

LA POLITISATION DE L'ENJEU

Il ne faudrait pas en conclure trop vite pour autant que la question de l'immigration est vécue dans le pays avec une placidité et un flegme que nous sommes souvent portés à accorder à nos voisins britanniques. Le refus de s'affronter sur ce thème pendant les campagnes électorales ne tient en rien à une quelconque caractéristique d'un tempérament prétendument national. Il s'agit d'un accord de nature politique passé entre les grands partis dans le cadre institutionnel du bipartisme. Dans la mesure où ces partis sont dominants et se relaient au pouvoir, leur mainmise sur la vie politique du pays est très forte. Elle n'est cependant pas absolue, bien entendu ; rien n'empêche d'autres partis de "jouer la carte raciale" pendant les campagnes électorales ; rien n'interdit non plus à des hommes politiques, en dehors de ces périodes, de s'exprimer. Il serait donc totalement erroné de dire que l'immigration est un thème à faible résonance dans le pays.

La thèse que je voudrais présenter essaie de rendre mieux compte de la complexité de cette question. Tout d'abord, elle consiste à dire que les tentatives de dramatisation de l'enjeu pour obtenir des gains politiques se sont toutes exercées à la *marge*, et non au centre. Ce constat n'a rien à voir avec l'importance médiatique, souvent considérable, accordée à ces tentatives. Il faut en effet faire la part de la dramatisation opérée par la presse et la télévision d'une part, et la signification réelle de l'événement lorsqu'il est replacé dans une trame historique. Le second volet de cette thèse concerne les violences urbaines qui se

sont déclenchées en Angleterre dès 1958, ont fortement marqué les années quatre-vingt, et se sont manifestées de manière plus sporadique plus près de nous au cours de cette décennie. Ces violences viennent nous rappeler que l'enjeu de l'immigration s'est joué dans la *rue* beaucoup plus que dans les *urnes*.

Commençons par l'affirmation selon laquelle la politisation de la question est restée à la marge. J'appuierai ce point de vue sur deux exemples. Le premier renvoie à un discours anti-immigration d'avril 1968, prononcé à Birmingham par Enoch Powell, dont les échos se font encore entendre aujourd'hui. Aucun historien de la période ne peut l'éviter. Le second exemple prend en compte le très faible impact de l'extrême droite anglaise, divisée, squelettique, "tigre de papier cantonné dans son ghetto" selon Andrée Shepherd⁹.

Le discours d'Enoch Powell en 1968 est un gigantesque coup de tonnerre. C'est une péroraison apocalyptique, qui voit à court terme la Grande-Bretagne inondée sous un flux massif d'immigrants et livrée à des violences raciales du même ordre que celles qui secouent alors des grandes villes américaines. Morceau d'anthologie aujourd'hui, il est connu comme le discours du "fleuve de sang" : "*Quand je regarde vers l'avenir* ", menaçait Enoch Powell, "*je suis rempli d'appréhension. Comme jadis le Romain, il me semble voir "le Tibre charriant des flots de sang". Ce phénomène tragique et implacable que nous voyons avec horreur se dérouler outre-Atlantique(...) il fond sur nous, ici...*" L'écho accordé à ces propos est considérable¹⁰ (alors que le beau texte rédigé par Harold Wilson et lu publiquement quelques semaines plus tard pour répondre à Powell est lui, tombé dans l'oubli).

Un sondage d'opinion (Gallup) réalisé peu de temps après indique que trois-quarts des

Anglais sont d'accord, et estiment que les immigrants de couleur constituent une menace. Enoch Powell reçoit des milliers de lettres de soutien. Le plus embarrassant pour le gouvernement travailliste de l'époque, c'est l'appui qu'il reçoit chez les ouvriers. Des dockers londoniens, certes infiltrés par des membres bien connus du Front National, mais non manipulés par eux, viennent manifester jusque devant le Parlement en faveur de Powell. Il est certain que si l'orateur avait été un obscur tribun de province ou un simple démagogue de café du commerce, il ne serait pas entré ainsi dans l'histoire. Qui était donc Enoch Powell ? Un universitaire distingué, professeur de grec, ancien de Trinity College, et à l'époque de son coup d'éclat, membre du contre-gouvernement conservateur dirigé par Edward Heath. C'est un homme politique responsable doublé d'un homme de culture qui s'est exprimé. Son discours lui valut une gloire malsaine et sa carrière politique se brisa sur-le-champ. Heath en effet exigea très vite sa démission du contre-gouvernement. Un peu plus tard, Powell quitta le parti conservateur pour rejoindre les unionistes d'Ulster. On ne l'oublia pas, mais descendu de son piédestal, il n'y remonta jamais et ne se vit plus confier aucune responsabilité politique. La loi non-écrite du bipartisme l'exclut du système et le marginalisa en le renvoyant sur la touche.

L'extrême-droite anglaise connaît elle aussi un phénomène identique de rejet sur les marges de la scène politique. C'est en partie sa propre faute, car elle n'a pas su se regrouper dans un seul parti. Elle éparpille donc ses maigres forces essentiellement entre deux mouvements, tous deux racistes, xénophobes, antisémites et anti-européens, et donc courtisant un électorat à peu près identique. Le plus médiatisé, et celui qui exprime le plus sa nostalgie du nazisme, c'est le *British National*

Party, créé en 1960 et recomposé en 1980. L'autre est le *National Front*, fondé en 1967. Les divisions internes affaiblissent donc cette frange extrémiste. Elle rencontre aussi une opposition résolue de la part de groupes, rassemblés dans de petites organisations comme l'Action anti-fasciste, la Ligue anti-nazie ou l'Alliance anti-raciste, et résolu à monter des contre-manifestations et, à l'occasion, faire le coup de poing.

Mais deux raisons plus fortes peuvent sans doute expliquer encore que l'extrême-droite anglaise pèse d'un poids nettement moins lourd par exemple que le Front National en France, même scindé en deux. La première est que le parti conservateur, comme nous l'avons vu, s'est fait le champion des valeurs traditionnelles et nationales et a adopté une politique de l'immigration très ferme et très restrictive. Pendant onze ans, Mme Thatcher n'a laissé aucun doute dans l'esprit des électeurs sur sa détermination à ne pas laisser entrer des vagues d'immigrants de couleur. Cette résolution lui a servi sans conteste d'atout électoral, y compris sur sa gauche. John Major lui a ensuite emboîté le pas. La seconde raison de la faiblesse de l'extrême droite tient au mode de scrutin, sur lequel repose en grande partie le bipartisme, et qui avantage dans la distribution des sièges les grandes formations, cependant qu'il réduit considérablement les formations moyennes (comme les Libéraux) et lamine tout à fait les petits partis. Avec ce scrutin majoritaire à un tour, nous sommes en effet aux antipodes de la proportionnelle. L'extrême droite n'a pas la chance la plus infime de voir élire un des siens à la Chambre des communes. Ce que les dirigeants peuvent espérer tout au plus, c'est de bénéficier d'un temps d'antenne pendant la campagne électorale, pour peu que le nombre de leurs candidats dépasse les cinquante. Ce fut le cas en 1997 du

BNP, qui en présenta 56, pour 650 circonscriptions. Le mode de scrutin anglais bâillonne les minorités, c'est son défaut ; il est un bouclier contre les extrémismes, c'est sa vertu. Depuis l'an passé, il s'esquisse un rapprochement entre les Travaillistes et les Libéraux-Démocrates, et on évoque sérieusement la possibilité de changer les règles du jeu pour y introduire un élément de proportionnelle, afin de répondre aux vœux des centristes. Les Conservateurs protestent, disant que l'opération, si elle se réalisait, profiterait à l'extrême-droite. Le risque mérite en effet d'être soigneusement évalué.

Cela ne veut pas dire que les partis politiques majeurs puissent pour autant baisser la garde. Si jusqu'ici les coups ont pu être déviés, il en est qui sont passés tout près. L'histoire a ainsi conservé le souvenir de la mésaventure arrivée en 1964 à un cacique du parti travailliste, Patrick Gordon Walker, battu dans sa circonscription, où n'existait pas un seul résident noir, par un adversaire conservateur dont le slogan, resté tristement fameux, proclamait pourtant : *"If you want a nigger for a neighbour, vote Labour"*. La majorité obtenue par Wilson lorsque les Travaillistes sont revenus au pouvoir en 1964 tenait à un cheveu : quatre sièges. Dans ces circonstances, la défaite d'un candidat comme Gordon Walker était un signal d'alarme. Le coup était passé très près en effet. Richard Crossman, autre figure influente du parti, écrivait dans son journal (publié en 1979) que c'était l'immigration qui, potentiellement, faisait courir aux Travaillistes le plus grand risque de perdre des voix. La volte-face de Wilson en 1965 sur cette question s'explique en grande partie par cette crainte de voir fondre un électorat mal fidélisé, et porté à écouter les démagogues agitant l'épouvantail de l'immigrant de couleur.

Tout récemment, à la faveur d'élections

locales, c'est un Libéral bien placé dans la hiérarchie de son parti qui s'est fait prendre la main dans le sac : il a voulu jouer la "carte raciale" en déplorant l'arrivée massive d'immigrés africains dans sa circonscription du sud de Londres. Le tollé fut immédiat. Articles dans la presse, question à la Chambre des communes, embarras dans son parti, adversaire déterminé du racisme. Sa carrière politique comme Libéral serait, dit-on, compromise.

Si la classe politique parvient à faire taire les controverses électorales que pourrait susciter l'immigration, il lui est naturellement impossible d'imposer partout dans le pays un code identique de bonne conduite. Des urnes, le problème migre donc dans la rue. Les violences urbaines qui se produisent alors ont déjà une longue histoire. Les premiers affrontements, à la fin des années cinquante, se sont produits entre groupes racistes blancs et Antillais. Les plus marquants furent ceux des années quatre-vingt. Souvent, ils ont mis aux prises dans les quartiers défavorisés de Londres, Bristol, Liverpool, Birmingham, Cardiff, Newcastle, des émeutiers parfois antillais, parfois indo-pakistanaïens d'un côté, et la police, accusée de harcèlement raciste, de l'autre. Plus récemment, les violences sont venues plutôt de jeunes Musulmans, s'intégrant mal dans une Angleterre culturellement différente et coupés de leurs pays d'origine où ils n'ont pas grandi. Ces violences ont éclaté souvent dans des quartiers à forte composition ethnique, et on a parlé de *race riots*, d'émeutes raciales. Mais il est arrivé comme à Liverpool, ou à Oxford, que des jeunes blancs soient aussi impliqués. Dans ce cas, comme l'a souligné Sophie Body-Gendrot, c'est moins la *race* qui entre en jeu, que la *rage* qui explose. La marginalisation ethnique d'une part, et l'exclusion qui frappe les plus démunis, quelle

que soit leur origine raciale, finissent par se recouvrir et se confondre. La violence devient l'expression de la révolte contre cette exclusion, quelle que soit sa forme.

Le malaise social dans ces *inner cities* est ancien. Dès les années soixante, il a constitué un problème politique que les gouvernements ont cherché à résoudre. Officiellement, on parlait de poches de pauvreté "urbaine" ; mais les populations dont on souhaitait soulager le sort étaient alors (le chômage n'était encore que très peu répandu parmi la classe ouvrière blanche) le plus souvent composées de minorités ethniques. C'est ce dernier aspect que je voudrais brièvement aborder pour finir : dès les années soixante, puis dans les décennies suivantes, l'immigration a poussé les gouvernements anglais à élaborer peu à peu une politique de la ville.

L'IMMIGRATION ET LA POLITIQUE DE LA VILLE

Ce lien entre la concentration d'immigrés dans des quartiers défavorisés et la mise sur pied d'une politique de la ville a été plutôt gommé par les gouvernements de gauche ou de droite. La coïncidence dans le temps, entre des événements marquants impliquant les minorités ethniques et l'annonce de mesures visant à lutter contre la pauvreté urbaine, permet pourtant de déceler facilement un rapport de causalité.

Le premier exemple le plus frappant nous ramène à 1968 et à l'évocation apocalyptique du "fleuve de sang" par Enoch Powell. La réponse élaborée par Harold Wilson dans les deux semaines qui ont suivi fut idéologique et politique. Idéologique, puisqu'il conçut de répliquer par un autre discours, prononcé dans la même ville, à Birmingham, cité industrielle multiethnique, et centré sur le thème

de la fraternité humaine et de la lutte sans répit contre le racisme dans laquelle l'Angleterre s'était engagée, sur son propre sol et dans le monde entier. Politique, car il profita de l'occasion pour annoncer le train de mesures préparé par une commission interministérielle sous l'égide du Ministre de l'Intérieur et désigné sous le terme de *Urban Programme* ; il s'agissait pour l'essentiel de corriger les carences dans les secteurs sociaux du logement, de l'éducation et de la santé, particulièrement graves au sein des grandes villes industrielles. Dans ses mémoires, Wilson dit en passant que ce volant social de sa nouvelle politique urbaine devait concerner toutes les zones touchées, "que l'immigration y représente ou non un facteur important"¹¹. Cette précision est exacte, puisque la carte de la pauvreté en Angleterre n'a jamais coïncidé exactement avec celle de l'implantation des minorités ethniques. Cela dit, cette initiative de l'*Urban Programme* prise en 1968, et annoncée dans un discours destiné à faire pièce aux fausses prophéties de Powell, ne peut se lire que comme une réponse directe aux problèmes liés à l'immigration. Les méthodes d'intervention retenues s'inspirent d'ailleurs directement du modèle américain : il s'agit en effet, de la même façon, de concentrer les moyens, comme on le faisait alors aux États-Unis secoués par des explosions de violence urbaine, sur les zones à risque, selon le principe de discrimination positive qui consiste à donner plus à ceux qui ont moins.

Un second exemple emprunté cette fois à la période Thatcher permet de mettre en lumière le même lien de causalité entre immigration et politique urbaine, même si les principes appliqués diffèrent de manière radicale. Une fois encore, la coïncidence dans le temps est frappante. Les événements déclencheurs sont les émeutes qu'on appelle alors "raciales"

de 1981. Thatcher est Premier Ministre depuis deux ans. Elle a déjà son image de Dame de Fer qui met en place une politique économique rigoureuse et semble peu se soucier des dommages sociaux qu'elle provoque. Ainsi depuis 1979, elle a laissé filer le chômage qui a doublé ; on est passé brutalement d'un million et demi de sans-emploi à trois millions. Le quartier St Paul à Bristol s'enflamme en avril de cette année 1981, et Brixton, dans le sud de Londres, où vit une forte communauté de Noirs antillais, explose à son tour une semaine plus tard. Les émeutes reprennent en juillet en même temps à Southall, où s'opposent skin-heads et indo-pakistanaï, et à Toxteth (Liverpool), où le désordre règne pendant quatre jours. Puis le feu gagne Moss Side à Manchester et se rallume de nouveau à Brixton. Cette contagion des émeutes dans des quartiers centraux qui brûlent ressemble à s'y méprendre à l'épidémie de violence urbaine qui avait touché plus tôt les États-Unis. Le phénomène n'est pas nouveau en Angleterre, mais son ampleur y est inédite. La réponse politique viendra de Michael Heseltine. Elle prendra la forme des *UDCs*, *Urban Development Corporations*, dont le principe est adopté dans les semaines qui suivent les émeutes. Les deux premières à voir le jour sont celles de Liverpool (Merseyside) et de Londres (et la très vaste zone de ses anciens docks).

Comme les Travailleurs l'avaient fait en 1968, les Conservateurs en 1981 jettent donc les bases d'une politique urbaine qu'ils poursuivront, avec des fortunes diverses, jusqu'au milieu des années quatre-vingt dix. Les réponses s'opposent presque trait à trait. Wilson, puis Callaghan après lui, ont fait de la lutte contre la pauvreté urbaine un domaine d'intervention qui revenait à l'État et au secteur public ; ils se sont attachés surtout à panser des plaies sociales. Heseltine et Thatcher ont

voulu en revanche réduire l'investissement public et attirer en priorité des capitaux privés vers des projets de rénovation économique des quartiers centraux défavorisés : là où les infrastructures industrielles s'étaient effondrées ou étiolées, existaient, dirent-ils, de vastes espaces de régénération et de reconstruction urbaines. Le secteur secondaire se délitait, soit, et les emplois disparaissaient. Plutôt que de tenter, contre vents et marées, de les sauver, mieux valait assurer la transition vers des activités tertiaires post-industrielles. Les anciens entrepôts pouvaient se transformer en appartements et duplex de luxe, les docks se muer en jardins publics et zones d'activité touristique, les ateliers et usines de brique abandonnés laisser la place, les bulldozers une fois passés, à des immeubles d'acier et de verre où s'installeront des bureaux câblés saturés d'ordinateurs. Les emplois, d'un type nouveau, suivront. Londres et ses Docklands, Cardiff, Liverpool, Manchester, Sheffield, Newcastle et Glasgow et d'autres encore se sont ainsi transformés sous nos yeux ces dernières années. Ce n'est pas ici qu'il convient de dresser le bilan d'une politique de la ville spectaculaire conçue par les Néo-Libéraux anglais, et dénoncée à l'occasion par la hiérarchie anglicane qui a rappelé que c'est l'homme et non l'immeuble ou le gratte-ciel qui devrait rester au cœur de la cité. L'explication que je souhaite simplement proposer ici est que cette politique urbaine, quels que soient ses vertus ou ses vices, est le fruit direct d'une réflexion sur les conditions d'existence dans les quartiers centraux des villes, dont beaucoup sinon tous en effet, connaissent de fortes concentrations de populations de couleur.

CONCLUSION

En même temps donc que les frontières se fermaient et que se mettait en place un arsenal juridique garantissant aux minorités ethniques l'égalité des droits pour l'école, le travail, le logement, ou le vote aux élections locales et législatives, les dirigeants politiques anglais, périodiquement mis au pied du mur, menaient une réflexion et engageaient des actions visant à répondre au bouleversement que l'immigration des années 1960 et 70 est venue apporter dans une nation devenue en deux décennies multiraciale. Les nouvelles politiques de la ville en offrent une illustration. Sous-tendant cette réflexion collective, il existe aussi deux documents qui ont acquis une importance historique. Il s'agit de deux rapports, l'un rédigé par la Commission Scarman (1981), l'autre par la Commission Swann (1985), qui ont profondément modifié la compréhension que la classe politique, et la société dans son ensemble, peuvent avoir de l'enjeu de l'immigration¹².

Le premier, le rapport Scarman, s'est attaché à comprendre les raisons des graves émeutes de Brixton en 1981. Il offre un cadre analytique, et propose des solutions. C'est un document imparfait. L'explication totale qui permettrait de comprendre la complexité des liens entre les causes et les effets serait de nature à mettre à jour le caractère de prévisibilité des émeutes. Or, on sait bien la part de surprise et d'imprévu qu'elles comportent. Elles n'éclatent pas forcément là où on les attend. Elles peuvent exploser dans des quartiers que l'on croyait à l'abri. Cela dit, Scarman a fait faire de grands pas à la réflexion sociologique et politique sur les violences urbaines. De son côté, le rapport Swann, centré sur l'école, a posé les fondements d'une éduca-

tion multiculturelle propre à préparer tous les enfants, anglais de souche ou non à leur existence dans une Angleterre qui n'est plus tout à fait blanche et insulaire. Ces deux rapports ont cela en commun que, élaborés en réponse à des questions directement liées (mais non limitées) à l'immigration — la violence dans la ville ou l'échec scolaire — ils ont permis de faire progresser la compréhension politique des phénomènes. Ils illustrent l'effort de lucidité qu'une société peut exercer pour comprendre et contrôler, en minimisant les heurts, son évolution interne.

NOTES

¹ En mars 1997, à la Chambre des communes, John Major encore Premier Ministre déclarait : "au cours des 18 dernières années, nous avons connu les changements et les améliorations les plus extraordinaires dans les relations inter-raciales dans ce pays. Je pense que c'est extrêmement important. Je ne vais certainement pas prêter ma voix ou ma politique à quoi que ce soit qui puisse menacer ces améliorations". Cité par Bernard d'Hellencourt dans son article "L'enjeu racial désamorcé ?", *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol.9, n°3, p.150.

² C'est ce que dit en tout cas le ministre conservateur Butler en 1962, lorsqu'il justifie les mesures de contrôle de l'immigration qu'il souhaite mettre en place: "Une partie non négligeable de la population de la terre est actuellement autorisée par la loi à venir dans notre pays et à y rester, malgré la densité démographique de celui-ci. Il s'agit, au total, d'un quart environ de la population du globe et rien ne laisse prévoir, pour le moment, un renversement de tendance, ni même une modification du courant d'immigration". Cité par Monica Charlot, *Naissance d'un problème racial, minorités de couleur en Grande-Bretagne*, Paris: Armand Colin, 1972, p.224.

³ Harold Wilson, *The Labour Government 1964-70*. Harmondsworth, Penguin Books, 1974, p.664.

⁴ Discours au congrès du Parti conservateur, 3 novembre 1969.

⁵ Harold Wilson, *op.cit.*, p.121.

⁶ Voir Bernard d'Hellencourt: "Les partis du gouvernement et l'immigration depuis la guerre: définition d'un enjeu", *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol.3, n°1, 1984, p.62.

⁷ Une très bonne analyse de cette Commission for Racial Equality est offerte par Didier Lassalle, *Les minorités ethniques en Grande-Bretagne*, Paris. L'Harmattan, 1997, ch.6.

⁸ Bernard d'Hellencourt. *op.cit.* note n°1, p.147.

⁹ Andrée Shepherd: "L'extrême droite en Grande-Bretagne face à l'immigration", *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol.7, n°3.

¹⁰ Voir par exemple *Le Monde* du mardi 10 février 1998, p.13 où, dans l'article faisant état de la disparition d'Enoch Powell, un paragraphe est consacré à ce discours de Birmingham. La biographie le concernant, qui vient d'être publiée en Angleterre, a emprunté son titre au discours, "Like the Roman".

¹¹ Harold Wilson. *op.cit.*, p.666.

¹² Lord Scarman, *The Brixton Disorders*, London, HMSO, 1981. Lord Swann, *Education for All*, London, HMSO, 1985.