



Cahiers de l'Urmis

5 | 1999

Les politiques de l'immigration

La politique migratoire italienne : contrôle des frontières, régularisation et intégration

Giovanna Campani



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/urmis/345>

DOI : 10.4000/urmis.345

ISSN : 1773-021X

Éditeur

Urmis

Édition imprimée

Date de publication : 15 mai 1999

ISSN : 1287-471X

Référence électronique

Giovanna Campani, « La politique migratoire italienne : contrôle des frontières, régularisation et intégration », *Cahiers de l'Urmis* [En ligne], 5 | mai 1999, mis en ligne le 19 juin 2003, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/urmis/345> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/urmis.345>



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.

*La politique
migratoire italienne :
contrôle des frontières,
régularisation et
intégration*

GIOVANNA CAMPANI

Université de Florence

L'immigration en Italie date désormais d'une vingtaine d'années : c'est à la fin des années soixante-dix que les Tunisiens ont commencé à s'établir en Sicile. À la même époque, les domestiques capverdiennes et philippines étaient déjà une présence familière à Rome et à Milan. Toutefois, la politique migratoire n'a pas suivi immédiatement le phénomène économique et social, qui n'a pas été réglementé jusqu'au milieu des années quatre-vingt. L'immigration a tardé à devenir un enjeu politique ; lorsqu'elle l'est devenu, elle a été abordée d'une manière très différente suivant les périodes.

Il y a eu quatre moments-clés dans la mise en place de la politique migratoire italienne. Chacun a été marqué par l'approbation de lois et décrets, qui, à chaque fois, ont régularisé les clandestins, à savoir les sans-papiers présents sur le territoire, et ont établi des normes pour le contrôle des frontières, pour le séjour et le travail, et des mesures pour l'intégration : 1986 et la loi 943, 1990 et la loi 39, 1995 et le décret Dini, 1998 et la loi 40 du 6 mars dite Turco-Napolitano, entrée en vigueur le 27 mars 1998 et dont le décret d'application date de juillet 1998. La toute dernière régularisation en 1999 peut être comprise dans la poursuite du débat autour de la loi 40, qui ne prévoyait pas de régularisation généralisée de tous les immigrés présents illégalement en Italie (ce qui avait été le cas pour la Loi 39 et le Décret Dini). La préparation des lois et le vote parlementaire de chaque loi ont été accompagnés de débats politiques, de manifestations anti-racistes et/ou xénophobes. Suivant les périodes, la couverture médiatique du thème de l'immigration a été très différente.

Ces moments-clés de la mise en place d'une politique migratoire se situent dans un contexte où trois variables doivent être spécialement considérées : les changements dans

la politique italienne en général qui ont été les plus importants de l'après-guerre ; l'adhésion à l'accord de Schengen et l'influence de l'Europe ; la situation de Balkans, avec ses crises, ses guerres, ses réfugiés.

Au début des années quatre-vingt-dix, et plus précisément en 1992-1993, commence pour l'Italie une période de crise politique et institutionnelle, loin d'être achevée, et définie comme "le passage de la première à la deuxième république". Ce passage a été caractérisé par des bouleversements profonds dans la structure des partis et par une amorce de réforme institutionnelle. Aucun des partis qui avaient conduit le jeu politique auparavant n'existe plus : la Démocratie Chrétienne, écroulée sous les scandales et les procès, s'est divisé en trois partis, le Parti populaire, les Chrétiens Démocratiques, l'Union des Démocrates ; le Parti Communiste, orphelin du mouvement communiste mondial, après la chute du mur de Berlin, a changé de nom en 1991, en se divisant en deux, Parti Démocratique de la Gauche et Refondation Communiste, puis le PDS est devenu les Démocratiques de la Gauche, alors que Refondation Communiste s'est encore divisée entre Communiste Unitaire et Refondation Communiste ; le Parti Socialiste n'existe pratiquement plus, n'ayant pas survécu à son dernier secrétaire, Bettino Craxi, qui a été président du Conseil pendant les années quatre-vingt et qui a été écroulé pour corruption. Des nouveaux partis ont vu le jour, notamment la Ligue Nord, qui revendique l'autonomie voire l'indépendance de la partie Nord du pays et dont le discours exaspère la différence culturelle entre le Nord et le Sud, ainsi que la crainte de l'immigration. Le passage de la première à la deuxième république est loin d'être achevé d'un point de vue institutionnel : la réforme du système électoral est un des principaux thèmes de confrontation entre les partis.

Au milieu de cette crise, l'Italie doit, cependant, en termes de politique migratoire, respecter les engagements européens, qui découlent de l'adhésion à Schengen. Dans le débat politique concernant l'immigration, l'Europe a été évoquée aussi bien par ceux qui attaquent le "laxisme" du gouvernement face à l'immigration clandestine et qui prônent plus de sévérité, que par ceux qui demandent des mesures d'intégration et anti-discrimination plus efficaces. Ainsi une nouvelle loi sur la nationalité, auparavant très marquée par le *jus sanguinis*, a été votée en 1992 ; il est déjà question de la modifier dans le sens d'une ouverture plus large. En 1993, une loi contre la discrimination (305) a été aussi votée.

L'explosion de la situation dans les Balkans a eu, comme conséquence, les arrivées d'immigrés provenant de régions limitrophes : ces arrivées ont été relativement contenues, par rapport à la tragédie des régions d'origine (les ex-Yougoslaves ont de peu dépassé le 100 000-200 000 personnes au moment de la guerre en Bosnie), du moins jusqu'à aujourd'hui, mais elles ont pris une forme spectaculaire qui a effrayé l'opinion publique. Dans l'analyse de la politique migratoire italienne, on essaiera aussi de saisir l'évolution de l'opinion publique. Les quelques études qui existent là-dessus signalent le passage d'une phase de "tolérance sociale" assez généralisée (Ferrarotti, 1982), au début des années quatre-vingt, à l'émergence d'un potentiel xénophobe (analysé dans des travaux à mi-chemin entre le journalisme et l'analyse sociologique par Rosellina Balbi, Giorgio Bocca, Laura Balbo et Luigi Manconi), qui a été ignoré par la politique pendant quelques années et qui a finalement trouvé, dans les années quatre-vingt-dix, des expressions politiques.

L'ITALIE : IDENTITÉ NATIONALE ET APPARTENANCE POLITIQUE

Le décalage temporel entre la transformation de l'Italie, traditionnellement pays d'émigration, en pays d'immigration, autour de 1975, et la mise en place d'une politique d'immigration, seulement à partir de 1986, à savoir dix ans plus tard, s'explique par plusieurs facteurs : on insistera plus particulièrement sur le contexte économique des années soixante-dix et quatre-vingt et sur les caractéristiques du modèle politique italien, fondé sur l'existence de clientèles locales, qui manifestent leur influence par le vote.

Alors que les pays de l'Europe du Nord, traditionnellement d'immigration, introduisent des politiques de fermeture, l'Italie qui, par sa situation géographique, peut difficilement contrôler ses frontières et qui n'a pas un dispositif d'expulsion, devient la destination de flux migratoires provenant de tous les pays du monde. Dans les analyses qui essayent d'expliquer l'immigration en Italie, on a tendance à insister sur les "push factors", la crise générale des pays du Tiers Monde (Melotti, 1992). Il ne faudra pas, cependant, oublier les facteurs d'attraction, les "pull-factors". L'existence de "niches" où les immigrés trouvent un emploi dans un marché du travail segmenté est certainement une cause de l'immigration. Il faut toutefois aussi rappeler que l'Italie a connu, à partir des années 1974-75, une phase de croissance du produit national brut de plus de 50%, 6% de plus que la moyenne des pays européens. Pour certaines régions, comme par exemple les Vénéties, il s'agit d'un véritable "miracle", dû à la structure flexible des petites et moyennes entreprises. La croissance a en effet eu lieu non pas grâce à l'industrie lourde, mais à un modèle économique caracté-

térisé par les petites et moyennes entreprises où l'économie informelle occupe une place importante.

L'arrivée des immigrés coïncide donc avec l'entrée de l'Italie dans le club des économies les plus fortes du monde, comme le fera remarquer le Ministre Martelli au moment de la mise en place de la loi 39, et avec un développement économique réel, quoique sectoriel et ancré dans des réalités locales. Même si la nécessité de l'immigration pour l'économie italienne apparaît limitée à certains secteurs (principalement l'agriculture et les services), l'immigration n'est donc pas vue comme un danger ou une menace pour les travailleurs locaux. Malgré l'existence d'un chômage assez important, surtout dans le Sud, les immigrés n'apparaissent pas des concurrents, étant donné les types d'emploi qu'ils acceptent.

L'absence de manifestations de racisme et de xénophobie pendant la première phase de l'immigration contribue à renforcer le stéréotype des italiens non racistes, ou "tolérants". C'est au début des années quatre-vingt que Franco Ferrarotti parle d'une "tolérance sociale" vis-à-vis des immigrés. Malheureusement, quelques années plus tard, la xénophobie et le racisme se manifesteront d'une façon très violente.

Or, paradoxalement, il existe une connexion entre le stéréotype de l'Italien peu raciste et le modèle politique qui a été mis en place : le stéréotype se fonde sur la spécificité de l'identité italienne, faiblement nationaliste ; le modèle politique s'appuie sur le compromis entre les communautés politiques locales et sur l'importance de l'allégeance locale.

C'est une idée reçue que racisme et identité nationale forte vont de pair. Or, les Italiens, n'ayant pas une identité nationale forte, seraient moins racistes que les autres Européens. Pays dont l'unification a été tardive,

L'identité nationale italienne était en train de se construire lorsque le fascisme est arrivé. L'Italie a eu un gouvernement très nationaliste pendant l'époque du fascisme, fascisme et nationalisme sont devenus presque interchangeables : le rejet du fascisme aurait donc coïncidé avec le rejet du nationalisme. Certains politologues affirment qu'une des principales forces politiques italiennes, le Parti Communiste, était une force anti-nationale. En réalité, les choses sont un peu plus compliquées : si la gauche rejetait le nationalisme, elle ne rejetait pas pour autant l'identité nationale, qui était évoquée contre le particularisme localiste, qui servait bien la Démocratie Chrétienne. Plus récemment, l'identité nationale a été évoquée aussi bien par les partis de la droite que par les partis de la gauche, dans une tentative de réconciliation nationale face à la Ligue lombarde.

Les raisons pour lesquelles l'Italie donne l'impression d'être un pays à identité nationale faible ne sont donc pas, à notre avis, d'ordre idéologique, puisque l'appartenance nationale resurgit en fait à des moments spécifiques, mais ils sont d'ordre politique. L'unification tardive de l'Italie n'a pas contribué à la formation d'une classe politique nationale, à partir du compromis entre les différentes communautés politiques locales. Entre ces communautés politiques locales il y a eu un compromis, qui était défavorable à la mise en place d'un Etat national moderne et qui a laissé la place à des formes de fidélité, d'allégeance à la famille et à la localité, qui sont déterminantes sur le plan politique. Ce compromis, existant dès l'Unité, a trouvé un nouvel essor avec le "régime" Démocrate-Chrétien qui a gouverné l'Italie pendant quarante ans, après la deuxième guerre mondiale.

L'identité nationale que la Démocratie Chrétienne avait construit n'était donc nullement fondée sur l'appartenance commune des

citoyens à un Etat fort : l'identité nationale italienne s'appuyait plutôt sur l'identité religieuse catholique et faisait de la famille l'ordre naturel des choses et de la société. L'importance de la famille justifiait un système de clientèles politiques basées sur l'allégeance familiale/locale.

L'ancrage au catholicisme "familialiste" trouvait un appui considérable dans la position de l'Italie dans le contexte international, qui était celui de la guerre froide : d'où la nécessité d'écarter les communistes du pouvoir. Dans l'idéologie dominante dans l'après-guerre, les communistes, plus que des anti-démocrates, étaient surtout des athées, des sans-Dieu. L'autre élément d'identification forte sur lequel se basait la Démocratie Chrétienne était donc l'opposition au communisme et au parti communiste (du moins jusqu'au compromis historique dans les années soixante-dix, quand Enrico Berlinguer s'approcha de Aldo Moro).

Il y a donc une liaison entre identité nationale faible, différences culturelles, identités locales et système politique. Derrière la définition formelle de l'appartenance politique à la nation, c'est l'appartenance communautaire, familiale ou locale qui structure le politique (au niveau national et local). En conséquence de cela, les différences internes, les différences culturelles, le clivage Nord-Sud n'ont pas débouché, jusqu'à il y a peu de temps, sur une revendication autonomiste forte. Le système du pouvoir démocrate chrétien était structuré autour d'un système d'appartenance familial-local de clientèles politiques soudées par le vote d'échange.

La formation de clientèles locales étant à la base du pouvoir démocrate-chrétien, tout ce qui était en dehors d'un système d'échange de votes à travers des mécanismes de clientèles, intéressait peu. Les immigrés, mais aussi les émigrés, étaient effectivement dans ce cas,

n'ayant pas le droit de vote et ne représentant aucun groupe de pression.

La spécificité du modèle politique italien a donc été la cause de l'absence de politique nationale à l'égard des immigrés pendant longtemps, alors qu'au niveau local se multipliaient les initiatives à leur égard (parfois en transformant les associations d'immigrés dans des clientèles locales, comme le montrent les études de Gaia Danese).

L'attention portée aux immigrés au milieu des années quatre-vingt répond en effet plus aux obligations internationales de l'Italie qu'aux problèmes internes. Ce n'est que plus tard, dans le cadre du passage de la première à la deuxième république, que la question de l'immigration prend une nouvelle signification dans les dynamiques politiques italiennes. Et cela parce que aussi bien dans le système politique italien que dans le contexte international, des changements spectaculaires ont eu lieu.

LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE MIGRATOIRE ITALIENNE

Les années quatre-vingt : groupes pro-immigrés et premières actions racistes

Au milieu des années quatre-vingt, les immigrés sont encore peu nombreux, la gauche et l'Église catholique les aident et les soutiennent (à cette époque le pourcentage des immigrés catholiques est encore assez important, s'agissant surtout des femmes philippines, capverdiennes et érythréennes) ; l'opinion publique n'est pas encore hostile à leur présence. La gauche communiste espère retrouver à travers le multiculturalisme un nouveau souffle internationaliste compromis par la crise du mouvement communiste international et du tiers-mondisme ont ouvert.

La présence des immigrés est un enjeu

politique de petite taille au moment de l'approbation des deux premières lois, la loi 943 en 1986 et la loi 39 en 1990. A cette époque l'idée dominante autour de l'immigration est celle de la charité catholique à laquelle se combine la solidarité socialiste.

La loi 943, dont le but essentiel est de régulariser les immigrés présents illégalement sur le territoire national, essaye de répondre à une question sociale, à une présence statistiquement invisible, à une demande de la part de l'Église, qui, avec ses structures de volontariat, fait face au premier accueil des immigrés. Il est d'autre part nécessaire, comme nous l'avons déjà rappelé que l'Italie soit au pas avec les autres pays européens. A cette époque, il n'y a pas encore un potentiel mobilisateur xénophobe : l'immigration n'est nullement présentée en termes d'ethnicité, y compris par les fascistes du MSI, Mouvement Social Italien, qui agite surtout l'épouvantail du communisme. En 1986, le MSI, d'ailleurs, s'abstient au Parlement sur la loi 943.

La loi 943 a donc le mérite de faire émerger en plein jour la présence d'une immigration jusqu'à présent cachée. Au-delà de ce mérite, la condition de l'étranger reste floue, et donc les droits dont il peut se prévaloir, ainsi que les mesures de répression de l'immigration irrégulière et du travail illégal.

Trois ans après, en 1989-90, le gouvernement de Centre-gauche (Démocrate-Chrétien et Socialistes) prend en charge le thème de l'immigration, en partie face à la dégradation du contexte national et aux premières manifestations de racisme, en partie pour répondre à la pression européenne. L'Italie veut signer les accords de Schengen et doit donc se soumettre aux contraintes. Le Ministre Martelli, socialiste, met en place la première Loi-cadre sur l'immigration, la Loi 39.

La loi 39 essaye à la fois de régulariser les

sans papiers, de régler le séjour et le travail, d'introduire des normes sur le droit d'asile et de contrôler d'une manière plus stricte les frontières. Les objectifs sont certainement trop ambitieux pour une loi de seulement 13 articles ! La régularisation, très généreuse, permet à 230.000 immigrés d'obtenir un permis de séjour, mais pas d'une manière permanente. La loi en effet accorde le permis même aux chômeurs, alors que, pour obtenir, après deux ans, le renouvellement, il faut un travail. Cela n'est qu'une des mesures contradictoires de la Loi 39, qui se révélera complètement inefficace pour ce qui concerne les nouveaux quotas d'immigrés qui peuvent entrer en Italie. La pression migratoire en provenance de l'Albanie se chargera de démontrer l'inefficacité de la Loi 39.

Au but de quelques mois en Italie arriveront des immigrés-Albanais et ex-Yougoslaves qui n'auront pas le permis grâce à la Loi Martelli. Quant au volet "intégration", il sera pratiquement oublié, face à une nouvelle phase d'"emergenza" de l'immigration.

Le débat autour de la Loi Martelli se déroule dans un climat où les voix hostiles à l'immigration sont encore peu nombreuses. A cette époque, paradoxalement, le groupe le plus anti-immigration n'est pas représenté par les fascistes du MSI, mais par un petit parti de tradition laïque et libéral, le Parti Républicain. Le Parti Républicain demande plus de sévérité dans les contrôles au nom de l'Europe et refuse que l'accueil des immigrés soit délégué à des organismes de volontariat.

Mais le consensus entre les partis politiques pour refuser le racisme et minimiser le fait immigration (il est vrai d'ailleurs qu'à cette époque les immigrés sont encore peu nombreux) est général. Comme nous l'avons déjà souligné la gauche, en mal d'internationalisme et de tiers-mondisme, fait de la société multi-

culturelle ou interculturelle sa nouvelle bannière au cours des manifestations anti-racistes de l'automne 1989. La Démocratie Chrétienne suit les positions pro-immigrés de l'Église.

Ce n'est pas un hasard si à cette époque j'ai moi même avec Salvatore Palidda écrit un article dans lequel je parlait de l'Italie comme d'un pays pro-immigrés (Palidda, Campani, 1990).

Toutefois, la poussée xénophobe commence à se manifester dans le pays tout entier, du Nord au Sud. Un jeune Sud-Africain, Jerry Masslo, tué à Villa Literno dans la campagne de Naples, une région où les immigrés travaillent dans la cueillette des tomates, devient le symbole de l'Italie anti-raciste.

Face aux premières manifestations de racisme, le gouvernement essaye d'utiliser les médias, en diffusant une opinion plutôt favorable aux immigrés, et met en place la première émission destinée aux immigrés : *Non solo nero*, pas seulement noir.

Le tournant en 1991 et en 1992

Quelques mois après la Loi 39, dite loi Martelli, surviennent des changements spectaculaires sur le plan politique, économique et social, qui se situent aussi bien dans le cadre national qu'international :

- la chute du Mur de Berlin a eu lieu en 1989, mais c'est en mars 1991 que le drame albanais explose et en été 1991 la guerre en Yougoslavie. Des milliers de réfugiés arrivent. La migration vers l'Italie n'est plus seulement originaire de pays très lointains, elle devient une migration de proximité, provenant de l'autre côté de l'Adriatique, de l'Albanie ou de l'ex-Yougoslavie ;

- la crise économique et financière italienne, en septembre 1992, et la dévaluation de la lire italienne ;

- la crise du système politique italien, suite

aux procès par corruption ;

- la naissance de la Ligue Nord et l'introduction du discours ethnique dans le débat politique italien.

Commençons par les changements qui concernent le système politique et économique italien : la crise économique de 1992 qui marque l'interruption d'une phase d'expansion économique et des illusions de l'argent facile de la période Craxi ("le bateau va...") ; la crise du système politique italien initiée par l'enquête d'un groupe de magistrats de Milan sur la corruption politique : en 1993, un nombre impressionnant de membres du Parlement, élus surtout dans les listes de la Démocratie Chrétienne et du Parti Socialiste, étaient mis en examen pour des affaires de corruption. Parmi eux, le même ministre Claudio Martelli, qui avait impulsé la mise en place de la Loi 39 et la politique d'immigration.

Ce n'est pas le lieu ici de décrire l'ensemble du processus qui a signifié le passage de la première à la deuxième République. Le changement du système électoral (du proportionnel pur au majoritaire avec des quotas de proportionnelle) n'est qu'un élément parmi d'autres. Les bouleversements que les partis ont rencontrés ont aussi profondément modifié les dynamiques politiques pour l'obtention du consensus. La recherche de nouveaux enjeux, après la mise en question de l'ancien modèle bipolaire basé sur l'opposition entre la Démocratie Chrétienne et le parti communiste, a conduit les partis à faire de la différence culturelle et de la revendication d'une ethnicité inventée des enjeux politiques.

La Ligue Nord est le parti qui joue le plus la carte de la différence culturelle et de l'ethnicité et est hostile à l'immigration. Toutefois, le parti d'Alliance Nationale, l'ancien mouvement social italien, qui se définit comme post-fasciste, et cherche à s'approcher des partis de

la droite démocratique européenne, relance une certaine idée de l'identité nationale (contre Le Pen et contre l'Europe). Les autres partis utilisent beaucoup moins les thèmes de l'ethnicité, de l'identité nationale, de l'immigration. Toutefois, la formation d'un parti explicitement de droite, Forza Italia (alors que la Démocratie Chrétienne s'était toujours située au centre), a déplacé les débats sur ces thèmes dans une perspective idéologiquement plus à droite que par le passé. La thématique de la sécurité est aussi devenue centrale dans le débat politique : la criminalisation de l'immigration commence à devenir un thème cher à la droite.

Même si les partis politiques en Italie ne jouent pas aux apprentis sorciers au niveau national, parfois ils le font au niveau local, en promouvant des batailles locales contre les populations immigrés (chinois, Rom, etc...).

A partir du milieu des années quatre-vingt-dix, les thèmes de la différence culturelle, de l'ethnicité, de l'immigration deviennent donc des enjeux politiques, alors que l'opinion publique est de plus en plus angoissée face à l'immigration en grande partie à cause de l'arrivée des immigrés en provenance de l'Europe de l'Est et surtout de l'Albanie.

En mars 1991 arrivent, dans les ports des Pouilles, les premiers bateaux d'Albanais - 20.000 personnes à la fois. Le système de quota établi par la Loi 39 ne peut tenir face à la pression migratoire provenant de l'Albanie (Campani, 1995). D'autres types de permis doivent être accordés aux nouveaux migrants. Les Albanais arrivés en mars 1991 reçoivent ainsi des permis spécifiques qui leur permettent de rester en Italie et de trouver en travail. Ceux qui arriveront en juillet seront par contre expulsés.

Toutefois, quelques mois après, la guerre en ex-Yougoslavie et l'arrivée de réfugiés aux

frontières obligera l'Italie à introduire un nouveau type de permis, le permis dit "humanitaire", réservé aux ressortissants de l'ancienne Yougoslavie, qui permet aussi de travailler ou de faire des études. Le même permis humanitaire sera octroyé aux Somaliens qui fuient la guerre civile.

A partir du début des années quatre-vingt-dix, la question de l'immigration en Italie sera placée sous le signe de l'état d'urgence permanent : les différentes vagues des Albanais qui fuient l'effondrement d'un système, la misère, la guerre civile ; les conflits dans l'ex-Yougoslavie, jusqu'à la tragédie en cours ces jours-ci dans le Kosovo ; la mise en place du trafic de la main d'œuvre immigrée comme business ; la question kurde.

L'Italie est en première ligne face à la pression migratoire en provenance des Balkans et du Kurdistan, les lieux de plus grande instabilité autour de la Méditerranée.

Comme l'écrit Paolo Bonetti, "L'Italie est le seul pays de l'Union Européenne et de l'Espace Schengen à avoir 8000 kilomètres de côtes (qui ne peuvent pas être toutes contrôlées de la même façon) ainsi qu'une mer navigable et entourée de pays à haut risque migratoire" (Bonetti, 1998).

Face à cette configuration géographique, il paraît difficile que l'Italie puisse répondre complètement aux contraintes de Schengen, pourtant évoquées à plusieurs reprises par la droite, pour demander une politique migratoire plus restrictive.

La politique migratoire italienne -entre 1990 et 1998- apparaîtra donc essentiellement floue et contradictoire : incapable de garantir les droits des étrangers (parmi lesquels beaucoup de réfugiés), théoriquement restrictive des nouveaux flux d'entrée à des fins d'emploi, inefficace face à l'immigration irrégulière et au travail au noir.

La Loi 40 de 1998 représente une tentative de sortir de cette impasse, en répondant, d'un côté, aux exigences européennes imposées par Schengen, et, de l'autre, en tenant compte de la spécificité de la situation migratoire italienne.

LE DÉCRET DINI ET LA LOI TURCO-NAPOLITANO

Entre la Loi 39 de 1990 et la Loi 40 de 1998, il y a des circulaires, des décrets, mais aucune loi organique. Et pour cause : ce sont des années de grande instabilité politique, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises. La droite de Berlusconi et Fini, arrivée au pouvoir en 1994, ne gouverne que quelques mois. C'est à un gouvernement dit "technique" que revient la charge de reprendre en main la politique de l'immigration face au flou, qui règne, dans l'absence d'une Loi nationale qui établisse les droits et les devoirs des immigrés et qui fasse une distinction entre les différentes catégories d'étrangers (par exemple les réfugiés et les immigrés économiques) — ce qui laisse souvent les étrangers à la merci des autorités locales et des Préfectures.

Pendant le gouvernement "technique" dont le chef est Lamberto Dini, un ancien fonctionnaire du Fonds Monétaire International, un Décret, dit Décret Dini, est approuvé en 1995. Le décret propose une nouvelle régularisation, mais il rend aussi les expulsions plus faciles.

A la même époque, un accord bilatéral est signé avec l'Albanie, (8.11.1996), pour l'emploi de travailleurs saisonniers en Italie.

L'opinion publique est, entre temps, profondément changée. Avec un parti, comme la Ligue Nord, qui utilise le thème de l'immigration à des fins électorales, avec l'explosion du trafic des "scafisti" (à savoir ce qui ont les

bateaux) dans la mer méditerranée, de la traite des femmes, de la prostitution des jeunes albanaises, l'hostilité et la peur vis-à-vis des immigrés ont grandi. Les thèmes de la sécurité et de l'immigration sont, désormais, strictement imbriqués.

Le couplage entre le contrôle des frontières d'un côté, les politiques d'intégration de l'autre, considérés comme deux volets interdépendants de la politique migratoire, est fait avec les décrets Dini. Désormais, la politique de l'immigration sera basée, au moins d'un point de vue théorique, sur cette imbrication.

Le centre-gauche arrive au pouvoir en avril 1996 et, même si l'intégration est considérée comme une priorité, elle n'arrive plus à réduire la xénophobie croissante.

Même dans le média, la gauche s'engage peu ; elle ne rétablit même pas les programmes pour les immigrés qui existaient à l'époque de la Loi Martelli.

La nouvelle Loi, dite Turco-Napolitano à partir des noms des Ministres des Affaires Sociales et de l'Intérieur, doit donc répondre à la fois à la nécessité d'intégrer les immigrés qui sont depuis longtemps en Italie, et au contrôle des migrations clandestines, répondant aux idées sécuritaires auxquelles l'opinion publique est très sensible.

Quant au mouvement anti-raciste, l'objectif de sa lutte est d'enlever le pouvoir à la police, aux *Questure*, pour le transférer au niveau local qui commence à se définir comme le lieu de l'intégration. Malgré l'évidence de l'importance du local, le droit de vote aux municipales n'arrive pas à passer et fait l'objet de fortes oppositions, même à l'intérieur de la majorité de centre-gauche.

La nouvelle Loi 49 naît donc sous le signe de cette contradiction entre la nécessité de mieux intégrer et de mieux réprimer. Elle représente certainement une nouveauté signi-

ficative en matière de droits civils et sociaux des immigrés, mais, en même temps, elle se veut rigide pour ce qui concerne la prévention et la répression de l'immigration irrégulière.

La loi 49 poursuit essentiellement trois objectifs : une programmation plus efficace des flux d'entrée à des fins d'emploi ; une prévention et une répression plus rigoureuse de l'immigration illégale ; des mesures réelles et concrètes pour intégrer les étrangers en situation régulière.

"La nouvelle loi italienne, qui se distingue des orientations partagées par les autres pays de l'Union Européenne, veut aborder avec plus de réalisme la nouvelle immigration à des fins d'emploi, augmentant les possibilités légales d'entrée à des fins d'emploi en définissant chaque année le nombre maximal des visas qui seront délivrés." (Bonetti, 1998)

Le quota n'étant pas fixé par la loi, le gouvernement a un pouvoir discrétionnaire illimité, pour ce qui concerne la programmation annuelle des quotas (ce pouvoir discrétionnaire, qui a permis de faire accepter une nouvelle régularisation, de facto, au cours de ces derniers mois).

"La grande nouveauté par rapport à la réglementation précédente tient au fait que, tout en restant dans les limites des quotas annuels, l'entrée en Italie pour travail salarié est autorisée non seulement par le biais d'une demande nominative de l'employeur pour un travailleur étranger résidant à l'étranger (il n'est plus nécessaire désormais de vérifier au préalable que les Italiens ou d'autres étrangers inscrits à l'ANPE veuillent accepter ce travail), mais également à travers l'octroi de visas d'entrée dont le but est la recherche directe et personnelle d'un emploi en Italie." (Bonetti, 1998)

Cela répond à l'existence d'une pression migratoire, que les autorités reconnaissent ne pas pouvoir freiner. Livia Turco elle-même, le

Ministre des Affaires Sociales, a affirmé récemment (au cours de la présentation du Dossier CARITAS, le dossier statistique le plus complet en Italie, en octobre 1998) qu'une certaine quantité d'immigration clandestine doit être de toute façon prévue.

Toutefois, même si le Ministre est conscient de cette évidence, il faut répondre aux migrations clandestines d'une manière plus efficace que par le passé. La loi prévoit une nouvelle réglementation concernant les refoulements, applicable aux étrangers qui se présentent aux frontières sans les permis nécessaires pour entrer en Italie, et envers ceux qui sont entrés irrégulièrement depuis peu. La loi prévoit aussi une aggravation des sanctions à l'encontre de ceux qui favorisent l'immigration illégale et à l'encontre de ceux qui tirent profit du séjour illégal des étrangers. Les peines sont particulièrement lourdes dans le cas d'exploitation de femmes (et enfants) à fin de prostitution et des mineurs.

La loi prévoit un programme national de contrôle et de coordination relatives aux étrangers, des accords bilatéraux avec plusieurs pays pour la réadmission des expulsés (en échange de quota préférentiels).

La loi instaure aussi (et cela est une des parties de la loi les plus critiquées par les associations anti-racistes) la création de "centres de rétention", centres dans lesquels les étrangers doivent séjourner sous le contrôle des forces de police, pendant 30 jours maximum, dans l'attente d'une expulsion, d'un refoulement ou dans le cas où surgissent des difficultés d'exécution immédiate (absence de documents d'identification, de documents de voyage, de visas, d'information sur la nationalité de l'étranger, etc...).

Pendant l'été dernier, l'arrivée de nombreux clandestins a montré les défaillances de la loi. La loi a été votée avant la création des centres de

détention. Les clandestins "expulsables" ont ainsi été retenus dans des lieux improvisés, dans des conditions souvent épouvantables, ce qui a provoqué des révoltes et des protestations des organisations anti-racistes.

Le volet de la Loi qui concerne les mesures d'intégration présente des aspects intéressants. C'est la fin du permis de séjour renouvelable d'année en année ou tous les deux ans. La loi prévoit une nouvelle carte permanente pour ceux qui auraient plus de cinq ans de séjour continu en Italie et qui auraient un revenu suffisant (qui n'est pas clairement défini par la loi).

Selon les mêmes déclarations de Livia Turco, 272.000 personnes pourraient avoir droit à la carte de séjour illimité. Le titulaire de la carte de séjour illimité a certainement un traitement plus avantageux par rapport à celui prévu pour les titulaires des permis de séjour, mais plusieurs avantages, comme, par exemple la possibilité d'exercer toute activité légale sur le territoire italien (comme le travail autonome, les professions libérales, etc...) rencontrent un obstacle dans les conditions de réciprocité.

Pour conclure, la loi présente des aspects positifs en matière d'unité de la famille (elle affirme fortement le droit de vivre en famille pour les étrangers) et de protection des mineurs.

La loi 49 a été critiquée aussi bien par la droite, qui l'a jugée trop laxiste, que par le mouvement anti-raciste qui l'a jugée trop restrictive et qui n'a pas supporté l'abandon du droit de vote aux élections municipales.

Les critiques se sont encore plus fait entendre lorsque le nouveau gouvernement de centre-gauche, présidé par Massimo D'Alema, a permis la régularisation de plus de 250 000 immigrés en situation irrégulière, qui avaient répondu à un quota de 38 000 personnes.

La Ligue Nord a déjà recueilli le demi-million de signatures nécessaires à l'organisation

d'un referendum pour abroger la loi 49. Même s'il y a peu de chances que le referendum soit accepté par la Court Constitutionnelle, cela a contribué à allourdir encore un peu plus un climat de soupçon et de préoccupation face à l'immigration, que les arrivées constantes de réfugiés des Balkans entretiennent.

CONCLUSION

Au cours des vingt dernières années, la politique migratoire en Italie s'est développée au milieu de changements importants tant au niveau international que national. Sur le plan des enjeux et des discours politiques l'ethnicité, l'identité nationale, la redéfinition de l'Italie vis-à-vis de l'Europe sont devenus des thèmes de débat alors qu'ils ne l'étaient pas auparavant.

En dressant un bilan, on peut certainement affirmer que l'évolution de la politique migratoire italienne a connue une évolution dans le sens restrictif au cours de ces dernières années, face aux pressions européennes, à la pression migratoire, à l'apparition d'un potentiel xénophobe encore insoupçonné il y a vingt ans...

Malgré cette tendance restrictive, la nouvelle loi laisse un peu d'ouverture face à l'impossibilité de fermer les frontières, sinon au prix d'une répression insoutenable, dont on a eu un avant-goût l'été dernier avec les batailles dans les centres de détention.

Quant aux mesures d'intégration, le défi est ouvert : jusqu'à présent le niveau local s'est révélé beaucoup plus efficace que le niveau national pour l'intégration des immigrants, en correspondance avec le modèle politique italien des clientèles locales que nous avons décrit. La loi 49 devrait cependant fournir enfin un cadre sûr des droits et des devoirs des étrangers qui sont et qui resteront en Italie dans les années à venir, une grande partie de l'immigration étant désormais établie défi-

nitivement dans le pays.

BIBLIOGRAPHIE

- Balbi Rosellina, *All'erta siam razzisti*, Mondadori, Milan, 1990.
- Balbo Laura, Manconi Luigi, *I razzismi reali*, Feittrinelli, Milan, 1992.
- Bocca Giorgio, *Gli Italiani sono razzisti ?* Garzanti, Milan, 1988.
- Bonetti Paolo, "La nouvelle loi italienne sur l'immigration", *Migrations Société*, vol. 10, n° 57, mai-juin 1998, p.73-86.
- Campani Giovanna, "Immigration and racism in southern Europe : the Italian case", *Ethnic and Racial Studies*, 16 (3), 1993, p.507-535.
- Campani Giovanna, "Ethnic Networks and associations, italian mobilisation and immigration issues in Italy", in Beatrice Drury and John Rex (eds.), *Ethnic mobilisation in multicultural Europe*, Aldershot, Avebury, 1994, p. 148-154.
- Campani Giovanna, "Albanians in Italy", in Delle Donne Marcella (ed.), *Avenues to integration, refugees in contemporary Europe*, Ipermedium, Naples, 1995.
- Ferrarotti F., *Oltre il razzismo. Verso la società multirazziale e multiculturale*, Armando, Rome, 1988.
- Palidda Salvatore, Campani Giovanna, "Italie : racisme et tiers-mondisme", *Peuples Méditerranéens*, n° 51, Le Neo-racisme en Europe, 1990, p.145-169.
- Statham Paul, *The Political Construction of Immigration in Italy : opportunities, mobilisation and outcomes*, WZB, Berlin, 1998.