

Royaume-Uni

Du Commonwealth à l'Europe : permanences et ruptures de la politique migratoire

Odile JOIN-LAMBERT et Florence LEFRESNE

Traditionnellement, au Royaume-Uni, la citoyenneté n'est pas liée comme en France à l'acquisition de la nationalité. La société reconnaît explicitement, comme au Pays-Bas, l'existence de groupes ethniques minoritaires et constitue une société « différenciée » plutôt qu'« universelle ». L'Angleterre a d'ailleurs recours à des données statistiques par origine ethnique, alors qu'il est illégal en France de procéder à une identification des personnes en fonction d'un critère ethnique ou racial. L'histoire de la politique migratoire présente des temporalités spécifiques liées à celle du Commonwealth d'une part, et aux besoins du marché du travail, d'autre part. Elle porte la marque d'un contrôle de l'immigration qui s'exerce plus tôt qu'en France et à peu près à la même période qu'aux États-Unis, en 1962, dans un contexte de plein emploi. Cette régulation stricte est justifiée de façon récurrente par les pouvoirs publics comme étant la seule garantie d'une intégration dans la diversité. Or, la place qu'occupent les immigrés sur le marché du travail aujourd'hui relativise sensiblement ce discours politique. Les orientations législatives récentes à l'égard de l'immigration s'inscrivent dans la

continuité de la politique antérieure (limitation des demandes d'asile ; objectif d'un ajustement strict aux « besoins des employeurs ») et marquent dans le même temps la fin d'un modèle centré sur le Commonwealth. Au fil de l'histoire de la politique migratoire, les stratégies des acteurs sociaux, patronaux et syndicaux, s'avèrent déterminants et placent ces derniers devant des défis essentiels.

L'expérience des travailleurs du Commonwealth

Entre 1931 et 1951, l'ensemble Angleterre-pays de Galles gagne trois quarts de million d'habitants et commence à devenir une terre d'immigration autant que d'émigration. S'y mêlent des réfugiés du nazisme et d'autres régimes totalitaires, des émigrants de retour du Commonwealth, des Irlandais appelés par les besoins des industries de guerre et de la reconstruction et des anciens combattants polonais. Mais le phénomène le plus important est encore à venir : en l'espace d'une génération, des années 1960 aux années 1980, la Grande-Bretagne devient une société multiethnique et multiculturelle. C'est le changement social le plus

significatif intervenu dans le pays mais aussi le défi le plus important que la société britannique ait eu à affronter. Les grandes vagues d'immigration se produisent au cours des années 1950 et 1960, avec la disparition de l'Empire britannique à la suite de la partition des Indes, puis au début et à la fin de la décennie 1970. Un « tour de vis » législatif est donné après chaque grande vague d'immigration. Ainsi, depuis la Seconde Guerre mondiale, le nombre d'étrangers admis sur le sol britannique a décru (81 000 en 1976, 46 000 en 1987), pour se redresser légèrement (49 000 en 1989, 52 300 en 1990), avant de retomber (50 000 en 1991), puis d'augmenter à nouveau (110 700 en 2002)¹. L'histoire de l'établissement de ces travailleurs correspond à trois logiques successives d'immigration et de gestion de la main-d'œuvre : 1947-1962, 1962-1973 et 1973-1993. Une nouvelle phase commence en 1993 et se prolonge jusqu'à nos jours.

La gestion de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée (1947-1962)

La législation adoptée en 1948 maintient l'unité du Commonwealth face à la décolonisation, en attribuant à l'ensemble des populations de l'ancien Empire un double statut. La loi distingue deux types de citoyens : les premiers, citoyens du Commonwealth, sont des nationaux de pays indépendants qui composent cet ensemble. Les seconds, citoyens du Royaume-Uni et des colonies, comprennent les personnes ayant des liens étroits (familiaux) avec le Royaume-Uni mais également celles n'ayant ce type de liens

qu'avec des territoires sous dépendance britannique. En tant que sujets de l'Empire britannique, les immigrants coloniaux possèdent le droit d'accès et d'installation libre en métropole et les mêmes droits civiques que les autochtones.

En 1947, la Grande-Bretagne est menacée d'une crise économique à la suite d'une pénurie générale de main-d'œuvre. Les déplacements de main-d'œuvre à l'intérieur de la Grande-Bretagne n'apportent pas de solution durable, et l'immigration apparaît aux acteurs économiques comme une nécessité absolue². La Grande-Bretagne met en œuvre des plans d'immigration de personnes déplacées et cherche à profiter de l'excédent de population féminine que connaît alors l'Europe centrale. Le plan « Ohé vers l'Ouest » intègre quelques milliers d'Ukrainiens, de Baltes, de Yougoslaves, d'Autrichiens et d'Allemands (1947). Les plans « Danube Bleu » et « Mer du Nord » (1948) s'intéressent à l'immigration de femmes autrichiennes et allemandes auxquelles on offre des postes dans les hôpitaux et les services domestiques. Or la Grande-Bretagne recherche non une augmentation générale de sa population, mais un nombre déterminé de travailleurs qui puissent s'adapter aux besoins de l'industrie britannique. Il s'agit ainsi de trouver des mineurs pour les houillères, des ouvriers agricoles, des travailleurs pour la sidérurgie, des femmes pour l'industrie textile. Pour Georges Gibson, membre du conseil général du TUC, les syndicats doivent consentir à cette immigration moyennant certaines garanties (nous

1. Chiffres cités in *Les Echos*, « Le métissage de la New Britannia », 7 juin 2001.

2. George Gibson, *The Financial Time*, 6-7 février 1947. George Gibson est alors membre du TUC et administrateur de la Banque d'Angleterre.

ROYAUME-UNI

sommes alors en 1947)¹. En premier lieu, organiser un système approprié de recrutement. Les syndicats exigeront également que les conditions de travail soient les mêmes que pour les travailleurs britanniques et que les ouvriers étrangers soient affiliés aux organisations syndicales. Enfin, les emplois doivent être réservés en priorité aux travailleurs britanniques et il s'agit de prévoir un système de rapatriement pour le cas où une dépression économique provoquerait du chômage.

Le bilan des entrées sur les sorties reste négatif jusqu'en 1958. A partir de cette date, la tendance s'inverse. Ce sont d'abord les Antillais qui fournissent le plus gros contingent. Les perspectives d'emploi règlent le rythme des arrivées : les récessions de 1952-1953 et de 1958-1959 se traduisent immédiatement par une diminution des arrivées et une augmentation des retours au pays natal. Les émigrés sont en majorité des ruraux². Jusqu'en 1962, l'immigration des Caraïbes l'emporte sur celle en provenance du subcontinent indien ; à partir de 1962, c'est l'inverse. Les Indiens et les Pakistanais commencent à entrer plus nombreux en 1957, lorsqu'une firme de caoutchouc de Hayes, dans la banlieue de Londres, fait venir des travailleurs sikhs, dans l'espoir qu'ils s'habituent à l'atmosphère chaude et humide de l'usine³. Ensuite, des firmes lainières de Yorkshire, désespérant de trouver des ouvriers dans le pays ou en Irlande, font venir à leur tour des Indiens et surtout des Pakistanais. Il est de bon ton de vanter leur docilité et

l'agilité de leurs doigts⁴, mais on apprécie surtout la facilité avec laquelle ils acceptent de travailler dans les équipes de nuit (à Bradford, 80 % des équipes de nuit de l'industrie textile sont composées de Pakistanais). A la différence des Antillais, une partie des Indiens et la plupart des Pakistanais viennent en Grande-Bretagne pour un temps aussi court que possible, cinq ou six ans, le temps d'économiser.

Cependant, la controverse sur l'immigration des gens de couleur s'aiguise à partir de 1957. A cet égard, l'attitude des syndicats, comme celle des employeurs privés, varie. En 1957, la résolution votée par le syndicat comportant le plus d'adhérents, la Transport and General Workers Union, soumise à l'examen du TUC, demande au gouvernement de « sauvegarder la situation des gens de notre pays en ce qui concerne leurs emplois et leur niveau de conditions d'existence » en « imposant des limites rigoureuses et méthodiques à l'importation de la main-d'œuvre ». Bien que le syndicat ait réitéré son aversion pour la différenciation motivée par la couleur, la TGWU reconnaît ouvertement que la résolution a été provoquée par l'affluence de la main-d'œuvre de couleur, antillaise en particulier. Les faits qui ont conduit au vote de cette résolution méritent d'ailleurs une appréciation nuancée. Dans certains cas (la compagnie de transports de Bristol, par exemple), il y a eu un refus d'embaucher des travailleurs de couleur en grande partie à l'instigation de la section locale de la TGWU. Dans d'autres

1. George Gibson, *art. cit.*

2. Cf. Moindrot (1965).

3. Cf. Huxley (1964).

4. Roy Perrott, « A welcome in the mills », *The Observer*, 19 janvier 1964.

villes, où en dépit de l'opposition initiale du syndicat, on a embauché des ouvriers de couleur, ceux-ci ont été bien intégrés et leur nombre augmente. D'après la presse britannique, l'attitude des employeurs privés varie tout autant : certains donnent une chance aux ouvriers de couleur, d'autres refusent de les employer¹.

Entre 1947 et 1962, l'immigration devient ainsi un problème nouveau posé dans un cadre ancien. Il ne s'agit plus d'une immigration numériquement peu importante composée de Blancs, mais d'un mouvement massif de population. Dans ce contexte, on assiste à une évolution des représentations : plus faible sera l'admission (sous-entendu, surtout des immigrants de couleur), meilleur sera l'accueil. D'autant plus que les travailleurs du Commonwealth deviennent très vite un enjeu politique. A partir de 1962, le droit en vigueur va se renverser : il devient discriminatoire aux frontières et non discriminatoire à l'intérieur. Cependant, les mesures prises sont plus claires et plus fermes sur le premier point que le second².

Nouveau contrôle de l'immigration et nouveau type de main-d'œuvre (1962-1973)

La première loi restreignant l'immigration en provenance du Commonwealth est votée par les conservateurs pour des raisons politiques, en réponse à

une campagne menée par Cyril Osborne et la League of Empire Loyalists. Cette demande de contrôle, prise dans une période d'expansion économique, est pourtant contestée par une partie du patronat. Dans la loi de 1962, un ordre de priorité est établi entre les demandeurs de travail venant d'outre-mer. Le critère est économique : il faut combler les postes laissés vacants par la main-d'œuvre déjà résidente au Royaume-Uni. Parmi ces postes, certains sont très qualifiés et ne peuvent être attribués qu'à des diplômés. D'autres sont essentiels à la marche d'une entreprise et l'employeur sollicite alors l'arrivée d'un migrant. Enfin, un nombre déterminé d'emplois sans qualification peut être occupé par des gens d'outre-mer. A ces trois catégories correspondent à partir de 1962 trois types de permis de travail³. La loi de 1962 sur les immigrants du Commonwealth réglemente le nombre d'arrivées par un système de « bons d'emploi » appliqué sur une base d'égalité aux citoyens de tous les pays du Commonwealth : satisfaire les besoins prioritaires de l'économie britannique en dispersant sur l'ensemble du Commonwealth le bénéfice des admissions de travailleurs, tel est donc l'équilibre subtil recherché par la loi de 1962⁴. La réglementation permet d'admettre les travailleurs les plus « utiles » au pays. Le but clairement avoué, mais déjà dénoncé,

1. *Sunday Times*, 18 août 1957.

2. « L'immigration en Grande-Bretagne des citoyens de couleur du Commonwealth », *Notes et Etudes documentaires*, Paris, La Documentation française, 4 septembre 1969.

3. Le permis A suppose un candidat d'expérience confirmée par des titres de valeur équivalente à ceux que l'employeur demande d'un candidat anglais. Le permis B est sollicité par les employeurs pour un candidat déterminé devant occuper un poste défini. Le permis C est sollicité pour les citoyens du Commonwealth qui ne sont ni assez qualifiés pour prétendre au permis A ni assez favorisés pour être réclamés par le permis B.

4. « L'immigration et les relations raciales en Grande-Bretagne », *Problèmes économiques et sociaux*, Paris, 77, 18 juin 1971.

ROYAUME-UNI

est de préférer l'immigration de travailleurs qualifiés et blancs et cette mesure est prise dans une conjoncture de plein emploi.

La contribution des immigrés à la vie économique est alors considérable. Elle est particulièrement importante dans les hôpitaux, les asiles et les maternités. Dans certains postes (filles de salle, infirmières, internes), les immigrés fournissent, dans les années 1960-1970, près de 30 % de l'effectif. 85 % des emplois domestiques dans les hôpitaux de Londres sont tenus par des immigrés. Six cents médecins indiens arrivent chaque année (17 % des médecins sont indiens) et restent couramment deux ou trois ans¹. Elle est irremplaçable dans les transports en commun (25 % des emplois à Bradford, 40 % à Londres). Les travailleurs en provenance du Commonwealth sont sur-représentés dans certaines industries qui ont un passé de recours à la main-d'œuvre étrangère, telles que les fonderies, la métallurgie dans les Midlands, autour de Birmingham, le textile au nord de l'Angleterre, les briqueteries, la construction automobile, le bâtiment et l'habillement.

Du côté syndical, le TUC et les états-majors des principaux syndicats affirment leur rôle de protection de la main-d'œuvre immigrée, mais ne sont pas toujours suivis par les syndicats locaux. Lors de l'adoption de la loi de 1968 contre les discriminations raciales, la Confédération de l'industrie britannique (CBI) et le TUC coopèrent pour l'application de ce texte, conseillant aux organisations affiliées d'adopter des politiques de non-discrimination. Cependant, dans

le rapport sur l'immigration de 1970, la commission d'enquête sur les relations raciales invite instamment le patronat et le TUC à donner l'exemple, dans chacun de leurs champs d'action, d'une attitude réellement non discriminatoire. Les immigrés arrivés dans les années 1960 et 1970 ont pourtant rapidement su mener des grèves, comme en 1966 à Woolfs Southall pour la création d'une section syndicale, en 1972 à Mansfield Mills pour l'accès au travail qualifié dans le textile, en 1974 à Imperial Typewriters pour un droit de regard sur les salaires, ou encore en 1976 à Grunwick pour la création d'une section syndicale et l'amélioration des conditions de travail. En dépit d'un affichage de fraternité syndicale de tous les travailleurs sans distinction, dans les grèves, le racisme se fait sentir ; il existe une lenteur des organisations syndicales à soutenir les luttes des travailleurs de couleur². La crainte du chômage notamment, est ancrée dans la mentalité des ouvriers de l'industrie et du commerce depuis les années 1930. A ancienneté et qualification égales, les licenciements touchent en premier lieu des personnes de couleur. Des problèmes délicats se posent dès lors aux syndicats : en cas de licenciements collectifs, la règle est celle du « dernier entré, premier licencié ». Les immigrés de fraîche date en souffrent les premiers. Mais ceux installés depuis longtemps et stables dans leur entreprise, ne doivent être mis en chômage qu'après les autochtones plus récemment recrutés. Cette règle a réussi à prévaloir, mais on imagine les tensions raciales qui en ont résulté. D'autre part, certaines grèves locales déclenchées par

1. *The Guardian*, 9 mars 1965.

2. K. Couper (1985).

des immigrés auxquels une entreprise voulait imposer une accélération des cadences de travail n'ont pas été soutenues par les sections syndicales de base auxquelles ils appartenaient, jusqu'à ce que les travailleurs blancs eux-mêmes se voient menacés des mêmes mesures. Lors des essais d'amélioration de la productivité ouvrant des possibilités de salaires horaires améliorés, les travailleurs de couleur ont souvent été écartés de ces expériences¹. Cependant, le type de main-d'œuvre recherchée commence à changer. En 1971, en vue de l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE, toute la législation sur l'immigration est reformulée en une seule loi, entrée en vigueur en 1973.

La recherche d'une main-d'œuvre qualifiée (1973-1993)

Comme cela a été le cas dans de nombreux pays européens, la crise économique conduit à une politique plus restrictive. A partir de 1973 en effet, les permis de travail pour les étrangers, c'est-à-dire hors Commonwealth et hors CEE, doivent être délivrés uniquement pour des emplois qualifiés. Le patronat fait cependant pression et obtient un quota spécial pour les employés de maison et les aides-soignantes, et un autre quota pour l'hôtellerie et la restauration. Ces quotas seront supprimés en 1979 à la suite de grèves et de campagnes menées pour l'amélioration des conditions de travail dans ces deux secteurs. Par ailleurs, le quota concernant les travailleurs du Commonwealth est d'abord réduit à 2 700 permis par an, puis disparaît. Avec l'accession à l'indépendance de la plupart des anciens territoires et colonies britan-

niques, la préservation de la citoyenneté composite du Royaume-Uni devient de plus en plus aléatoire au regard des lois internationales². La loi de 1981 sur la nationalité s'est efforcée de corriger ce problème en découplant citoyenneté et droit de résidence. Elle distingue désormais trois catégories de citoyens : les citoyens britanniques, les citoyens des territoires britanniques et les citoyens britanniques d'outre-mer. Les premiers sont nés au Royaume-Uni ou ont un lien familial étroit avec le pays et peuvent s'installer sur le territoire national sans aucun contrôle. La seconde catégorie désigne les personnes n'ayant aucun lien direct avec la métropole mais qui sont nées dans les colonies, comme par exemple à Hong-Kong : les trois millions de personnes qui appartenaient à cette catégorie avant la rétrocession de l'ancienne colonie à la Chine sont soumises au contrôle de l'immigration, comme tous les étrangers. La troisième catégorie regroupe les personnes qui sont nées dans d'anciennes colonies ayant accédé à l'indépendance, et elles sont soumises aux mêmes règles que celles appartenant à la deuxième catégorie. Environ 1,5 million de ces citoyens de « seconde zone » ont été institués par la loi de 1981 ; on les trouve surtout en Malaisie et dans certains pays d'Afrique de l'Est. La citoyenneté britannique prend ainsi de plus en plus ses distances avec le vieil Empire ; la politique migratoire perd progressivement sa spécificité.

Parallèlement, le dispositif juridique contre les discriminations raciales à l'intérieur du pays s'enrichit en 1976 en distinguant deux formes de discrimination raciale, directe et indirecte. Cette loi est à

1. *Problèmes économiques et sociaux*, art. cit.

2. Cf. Lassalle (1999).

ROYAUME-UNI

l'origine d'un certain nombre de politiques, dites *equal opportunity policies* (politiques d'égalisation des chances), au niveau national et local. La discrimination indirecte existe quand les mêmes conditions sont appliquées à tout le monde mais que celles-ci constituent un désavantage pour certains groupes ethniques par rapport à d'autres. Par exemple, toutes les infirmières doivent porter une jupe d'uniforme ; les musulmanes qui s'interdisent le port de la jupe, victimes indirectes de la discrimination, peuvent porter plainte devant la cour ou devant un tribunal du travail. De même, un Sikh portant un turban peut refuser de porter un casque de sécurité sur un chantier du bâtiment et l'employeur ne peut sur cette base justifier d'un refus d'embauche.

A partir de 1993 s'ouvre une nouvelle période marquée par une reprise des flux d'immigration au Royaume-Uni et des demandes d'asile (1993 constituant, selon les statistiques de l'OCDE, l'année de reprise), par une réaffirmation de l'utilitarisme économique censé guider l'admission sur le territoire britannique, et par une modification de la législation britannique dans un sens plus restrictif. Une nouvelle loi d'octobre 1994 établit ainsi une distinction entre les étrangers pauvres et riches. Charles Wardle, secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur, justifie les nouvelles dispositions par la nécessité « d'attirer une catégorie d'immigrants investisseurs et créateurs d'entreprise »¹. Aujourd'hui, la gestion de la main-d'œuvre immigrée s'inscrit, nous allons le voir, dans la continuité de cette nouvelle phase ouverte en 1993.

La place des immigrés sur le marché du travail britannique aujourd'hui

En janvier 2001, le ministère de l'Intérieur britannique publie un rapport intitulé « Migration : une analyse économique et sociale » qui constitue un des piliers de l'analyse officielle des liens entre politique migratoire et marché du travail. Ce rapport insiste en particulier sur l'impact positif de l'immigration sur la croissance économique et l'emploi. Dans un contexte d'atonie démographique, le recours à l'immigration est présenté comme une réponse incontournable aux pénuries quantitatives et qualitatives de main-d'œuvre, sous condition toutefois d'un contrôle rigoureux des flux migratoires censé répondre de façon quasi adéquate aux besoins du marché du travail. Cette approche utilitariste s'accompagne d'un durcissement de la législation sur l'immigration que cherche à justifier l'un des affichages forts du gouvernement : assurer la sécurité des frontières pour garantir une bonne intégration des populations immigrées. Le livre blanc de février 2002 est ainsi intitulé *Secure Borders, Safe Havens : Integration with Diversity in Modern Britain* (« Frontières contrôlées, refuge assuré : l'intégration dans la diversité »). Toutefois, les études témoignent de l'ampleur des efforts à accomplir pour garantir une place équitable aux immigrés sur le marché du travail.

Les évaluations mises en avant par le gouvernement britannique s'appuient de façon restrictive sur la notion d'immigrés (*migrants*), c'est-à-dire l'ensemble des personnes nées en dehors de la nation britannique. La notion inclut les personnes d'origine étrangère ayant acquis la natio-

1. *Le Figaro*, 26 mai 1994.

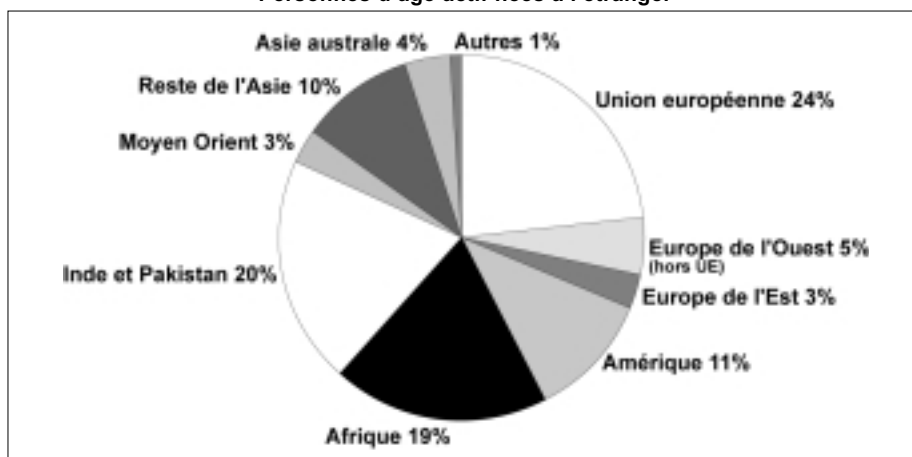
nalité britannique, soit 47 % d'entre elles ; elle exclut les personnes nées au Royaume-Uni. L'intégration ou au contraire les éventuels effets de discriminations à l'encontre de ces derniers font l'objet d'études statistiques peu souvent mobilisées dans le débat public. Les immigrés représentent 8 % de l'ensemble de la population, soit 4,8 millions de personnes dont 3,6 millions sont d'âge actif (soit 10 % de l'ensemble des actifs). Leur composition, qui résulte comme on l'a vu de l'histoire de la politique migratoire, est synthétisée par le graphique ci-dessous.

La répartition territoriale des immigrés épouse une configuration particulière : plus de 40 % d'entre eux vivent à Londres (contre 10 % pour la population autochtone) ; les immigrés représentent 26 % de la population londonienne. Le

sud du pays constitue la seconde zone d'accueil et de façon plus large, les zones les plus urbanisées.

Avec un taux d'activité et un taux d'emploi plus faible que celui des Britanniques de souche (en moyenne 63,6 % contre 74,6 % pour les autochtones en 2001) et un taux de chômage plus élevé, les immigrés occupent une place spécifique sur le marché du travail¹. Leur niveau de qualification est en moyenne plus faible que celui des autochtones. Mais ce niveau moyen recouvre en fait de plus fortes différences que pour les Britanniques de souche : 19 % des actifs occupés immigrés détiennent un diplôme universitaire contre 15 % pour les autochtones ; 19 % n'ont aucune qualification contre 16 % pour les autochtones. Le taux d'emploi indépendant est également plus élevé

Origine des immigrés au Royaume-Uni
Personnes d'âge actif nées à l'étranger



Source : Home Office, 2001.

1. Il existe au Royaume-Uni une grande variété de sources permettant d'apprécier la place des personnes issues de différentes communautés sur le marché du travail. Les trois principales enquêtes sont : *Labour Force Survey* ; *Health Survey of England* ; *Fourth National Survey of Ethnic Minorities*.

ROYAUME-UNI

pour les immigrés ; ce qui peut résulter pour partie de formes de discrimination au sein du salariat (*cf. infra*) et pour partie d'effets de structure (sur-représentation des immigrés dans les secteurs à fort taux d'emploi indépendant : hôtellerie-restauration ; services aux personnes ; commerce de détail...).

A partir de données issues du *Labour Force Survey*, l'étude de Dustmann et alii (2002) permet d'affiner ces résultats en comparant, à caractéristiques observables contrôlées, les « performances » des immigrés – selon le pays d'origine – à celle des autochtones, en distinguant ces derniers selon leur ethnie d'origine. Les taux d'activité, d'emploi et de chômage des immigrés blancs sont proches de ceux des autochtones britanniques blancs. En revanche, les performances d'emploi de ces derniers s'écartent très sensiblement de celles des migrants issus de minorités ethniques qui apparaissent ainsi fortement désavantagées (Pakistan, Bangladesh, Afrique noire, Caraïbes). Cet écart ne fait que se creuser sur la période 1979-2001. Au sein de ces minorités ethniques, ce sont les femmes pakistanaises et bangladaises qui ont les taux d'activité les plus faibles (40 % de celui des femmes britanniques blanches). L'étude montre par ailleurs que les écarts de performance entre immigrés blancs et autochtones ont tendance à se réduire à mesure que les immigrés allongent leur temps de résidence au Royaume-Uni, alors que cette tendance n'est pas observée s'il s'agit d'immigrés issus des minorités ethniques.

La distribution sectorielle des emplois indépendants varie selon les communautés d'origine. Parmi les minorités ethniques, un travailleur indépendant sur deux est dans l'hôtellerie restauration et le commerce, alors que la palette sectorielle est plus large pour les travailleurs

indépendants issus de l'immigration blanche (incluant la construction, la réparation automobile mais aussi les NTIC).

Concernant les salaires, la variable « ethnie d'origine » apparaît là aussi discriminatoire. A caractéristiques observables contrôlées (âge, niveau de qualification, secteur d'activité, localisation géographique), les immigrés blancs ont en moyenne des salaires plus élevés que leurs homologues britanniques de souche, ce qui peut s'expliquer par des durées du travail elles-mêmes plus élevées, voire par des cumuls d'emploi plus fréquentes. En revanche, toutes choses égales par ailleurs, les salaires des immigrés issus des minorités ethniques sont systématiquement plus faibles. Ceci est vrai pour les hommes et pour les femmes, avec un écart accentué pour les hommes. Les différentiels de salaires atteignent des taux records de 40 % pour les hommes bangladais.

L'étude montre enfin l'importance de la maîtrise de l'anglais dans les chances d'accès à l'emploi et les caractéristiques de l'emploi occupé. Là encore, Pakistanais et Bangladais apparaissent les plus défavorisés. La croissance dans le temps de la maîtrise de la langue est positivement corrélée avec le niveau d'éducation initial, ce qui offre peu de chance à ces minorités de rattraper leur handicap.

Les dernières inflexions législatives à l'égard de l'immigration

Le livre blanc mentionné ci-dessus et la loi « Nationalité, Immigration et Droit d'Asile » ratifiée en novembre 2002 développent un ensemble de mesures autour de deux axes : il s'agit d'une part de lutter contre l'immigration clandestine et de limiter le recours au droit d'asile dont les demandes ont connu une hausse significa-

tive sur les deux dernières années ; il s'agit d'autre part d'élargir, en les contrôlant, les voies légales d'immigration en fonction des besoins du marché du travail, en favorisant l'entrée de travailleurs susceptibles de s'adapter rapidement à ces besoins. A cet égard, un effort d'information a été réalisé par le ministère de l'Intérieur pour faire connaître les droits relatifs à l'emploi et à la résidence des travailleurs immigrés (hors Union européenne). Une commission est mise en place regroupant des représentants des syndicats et du monde des affaires, la commission pour l'égalité raciale. Une véritable campagne est menée auprès de l'opinion publique pour populariser l'idée selon laquelle les immigrés participent au renforcement de l'économie nationale et lutter contre les préjugés selon lesquels leur emploi se substituerait à celui des autochtones.

Une politique de contrôle renforcé des frontières

En 2002, le Royaume-Uni a connu une hausse record des demandes d'asile : 110 700 personnes, principalement issues d'Irak et du Zimbabwe ; ce qui constitue une hausse de 20 % par rapport à 2001. Près d'un demandeur d'asile sur trois entrant dans l'Union européenne choisit la Grande-Bretagne, en raison de la langue dont ils possèdent quelques rudiments et surtout de la quasi-certitude d'y trouver des membres de leur communauté d'origine. Néanmoins, en pourcentage de la population d'origine, le Royaume-Uni n'arrive qu'en huitième position des pays de l'Union. L'absence jusqu'à une période récente de document d'identité facilitait leur présence illégale. Pourtant, plus de la moitié des demandes d'asile sont rejetées, notamment si le retour dans le pays d'origine n'est pas reconnu dangereux. Ainsi, plus de 10 000 réfugiés ont

été expulsés en 2002. L'objectif de Tony Blair était de réduire de moitié le nombre de demandeurs d'asile entre la fin 2002 et septembre 2003. Objectif atteint d'ores et déjà. Les contrôles des frontières (notamment française et belge) sont devenus draconiens : empreintes digitales électroniques, regroupement dans les centres d'hébergement spécialisés, imposition du visa aux candidats à l'asile originaires du Zimbabwe ; restriction d'appel pour les personnes venant de pays recensés sur « liste blanche » où ils sont censés ne courir aucun danger. Le gouvernement de Tony Blair a même caressé l'idée – finalement abandonnée pour des raisons juridiques – de se retirer de la Convention européenne des droits de l'homme, jugée trop contraignante. Il a récemment choisi d'introduire – après les prochaines élections législatives – une carte d'identité obligatoire pour tout adulte résident. Son coût de mise en place évalué à 1,6 milliard de livres sterling devra être assumé individuellement ; il en coûtera ainsi à chaque titulaire 25 livres. La carte contiendra une série d'informations incluant avec précision le statut d'emploi de son titulaire ainsi que des informations biométriques telles que la scannérisation des yeux ou les empreintes digitales électroniques. L'absence de carte d'identité signifiera l'absence de droits à la protection sociale et à l'enseignement. Entérinant la fin d'un modèle migratoire centré sur le Commonwealth, Tony Blair entend ainsi devenir le leader politique d'un modèle libéral européen fondé sur le contrôle le plus rigoureux et l'utilitarisme économique.

Les principaux dispositifs qui régissent le statut des travailleurs immigrés

Le permis de travail constitue le principal dispositif de contrôle de l'accès au

ROYAUME-UNI

marché du travail. L'employeur en fait la demande pour un salarié occupant un emploi spécifique. Traditionnellement, il doit apporter la preuve qu'il n'y a pas de travailleur résident (Britannique ou appartenant à la zone économique européenne) disponible dans cette catégorie de qualification et d'expérience requise. Les conditions d'attribution peuvent être légèrement relâchées s'il s'agit de répondre à des métiers connaissant des pénuries de main-d'œuvre. Dans ce cas, l'attribution d'un permis de travail est quasi automatique pour les employeurs en formulant la demande. Les « métiers en tension » font l'objet d'une liste approuvée par une commission constituée, par secteur d'activité, de membres du ministère concerné, de représentants des employeurs et des organisations syndicales. La liste est révisable trimestriellement, en fonction des évolutions du marché du travail. Ainsi par exemple, les métiers de l'informatique étaient considérés jusqu'en 2002 comme « en tension » ; ce qui justifiait un recours facilité aux travailleurs immigrés dotés de qualification dans ce secteur. Or en août 2002, la commission du permis de travail a décidé de retirer ce métier de la liste, garantissant ainsi l'accès prioritaire à des salariés résidents. On a bien ici une illustration de la politique migratoire britannique, fondée sur une réponse flexible aux besoins conjoncturels du marché du travail. La question est de savoir si ce type de politique soumise aux chaos de la conjoncture et aux incertitudes de l'environnement global peut s'adosser à des coopérations durables avec le pays d'origine (incluant la formation) et autoriser, compte tenu de ses soubresauts conjoncturels, l'intégration durable des populations concernées. Le permis de travail a une validité de cinq ans au plus et

les travailleurs peuvent prétendre s'ils le désirent à une autorisation de travail illimitée au-delà de quatre années. Celle-ci est attribuée dans la majorité des cas, si l'employeur soutient la demande. En 2003, 175 000 permis de travail ont été attribués, soit 20 % de plus que l'année précédente. Le statut de réfugié et demandeur d'asile ne suffit pas en principe pour autoriser ses bénéficiaires à travailler. Néanmoins, après une période de 6 mois, un permis de travail peut être délivré. A la suite de la fermeture du centre de Sangatte, le gouvernement a autorisé l'entrée d'un millier d'Irakiens, essentiellement Kurdes, en leur octroyant des permis de travail de quatre ans. Des logements et des aides à la subsistance leur ont été fournis au cours des trois premiers mois, durant la période de recherche d'emploi.

Le programme « Travailleurs saisonniers de l'agriculture » autorise une activité salariée sur une période de 3 mois. Une fraction importante des 15 200 bénéficiaires concerne des étudiants étrangers employés l'été dans le secteur agricole ; une majorité d'entre eux viennent de l'Europe de l'Est. En 2003, le gouvernement a pris la décision de porter à 25 000 le nombre de bénéficiaires. Des dispositifs équivalents de travail temporaire sont expérimentés dans le secteur de l'hôtellerie-restauration et dans la construction.

Le programme « Travailleurs pendant les congés » est le principal vecteur de mobilité temporaire des jeunes au sein du Commonwealth. Par ce dispositif, les jeunes étudiants ont la possibilité de consacrer au plus 50 % de leurs congés à une activité rémunérée à plein temps ou bien au moins 50 % de leur temps de congé à une activité rémunérée à mi-temps. 40 000 personnes ont été concernées en 2002.

Le programme « Immigrants hautement qualifiés » mis en place en janvier 2002 à titre expérimental a permis la venue de près de 2000 personnes, principalement d'Europe de l'Est ou d'Asie. Il constitue actuellement un programme phare compte tenu de pénuries de qualifications dans les différents domaines scientifiques. L'accent est mis sur l'attrait que constituent les salaires versés au Royaume-Uni en comparaison de ceux touchés dans le pays d'origine. A l'inverse du permis de travail, ce ne sont pas les employeurs qui en font la demande, mais les individus eux-mêmes ; ces derniers sont alors soumis à une série d'évaluations concernant leur niveau de compétence.

Il existe par ailleurs – dans le cadre normalisé de la politique de l'emploi – un ensemble de dispositifs d'accompagnement des immigrants sur le marché du travail qui comportent tous une dimension d'éducation et de formation professionnelle.

Politique migratoire et acteurs sociaux

A travers cette palette de dispositifs qui comportent tous des objectifs chiffrés en termes de bénéficiaires ciblés, le gouvernement entend miser sur la contribution potentielle des immigrants à l'économie, dans une optique d'apport en qualifications à court terme et de réponse flexible aux besoins du marché du travail. Cette politique migratoire rencontre l'approbation des employeurs et de l'organisation patronale Confederation of British Industry qui met l'accent sur les qualifications manquantes, dans les domaines hautement professionnalisés (NTIC, ingénierie, santé, enseignement), mais insiste également sur le nécessaire apport

de main-d'œuvre beaucoup moins qualifiée dans l'hôtellerie-restauration, la construction, le transport et le commerce de détail – secteurs traditionnellement non syndiqués et très peu couverts par la négociation collective. La rhétorique est celle d'un « management diversifié », censé dissuader les pratiques discriminatoires encore largement observées parmi les employeurs. La seule manifestation d'hostilité de la CBI à l'endroit de la politique gouvernementale réside dans le rejet d'une proposition du ministre de l'Intérieur : celle de faire participer les entreprises aux frais de gestion des permis de séjour.

Notons que le secteur public est l'un des principaux employeurs des immigrants, notamment dans les métiers d'enseignants, d'infirmières et de médecins à Londres et dans tout le sud de l'Angleterre. Ces recrutements massifs sont justifiés par des pénuries sévères, et l'occupation des emplois du secteur public n'est jamais (à l'exclusion de l'armée) juridiquement subordonnée au critère de nationalité. Alors que le public constitue l'un des premiers secteurs d'accueil de l'immigration, il conviendrait de s'interroger sur les résultats d'une enquête menée par le syndicat UNISON qui montre que dans le système d'éducation et de formation, les étudiants noirs ne choisissent que très peu les carrières du public, s'y sentant confrontés à des pratiques discriminatoires de la part de l'administration (Workplace Report, May 2003).

Le principal document de référence accompagnant l'action du TUC, « Travailleurs immigrants : le guide du TUC », rédigé par le congrès du TUC avec l'aide du centre d'études Labour Research Department, développe une série de thématiques économiques et sociales liées à

ROYAUME-UNI

l'immigration et fournit des informations précises sur les modes de défense et de représentation des salariés immigrés, en tenant compte des communautés d'origine. Par exemple, la campagne « Travailleurs philippins » concerne près de 80 000 personnes défendues par le syndicat TGWU (Transport and General Workers Union) qui a mené un combat ciblé sur l'exploitation des travailleurs sans papiers non déclarés par des ménages privés (employés de maison) ou par de petites entreprises textiles. UNISON défend de son côté les intérêts des infirmières du secteur privé en pleine extension. Le projet « Travailleurs portugais » concerne 20 000 salariés de l'agriculture, des services de nettoyage et de la restauration industrielle hospitalière. Il inclut de façon significative des accords de coopération entre les syndicats britanniques de ces secteurs et la CGTP-IN (la confédération des syndicats portugais) pour mettre en place des agences syndicales d'information et de conseil en direction des travailleurs venus du Portugal. Celles-ci improvisent également des visites sur les lieux de travail pour apprécier leurs conditions de travail et d'emploi.

De façon générale, le TUC ne désapprouve nullement le recours à l'immigration pour combattre les pénuries de main-d'œuvre, mais veille à ce que celui-ci n'exerce pas, à plus long terme, de pression à la baisse sur les salaires. Le respect de la législation du salaire minimum fait l'objet d'une vigilance particulière. Des recours en justice sont par ailleurs régulièrement intentés par les syndicats pour faits de racisme ou de xénophobie ou encore de discriminations à l'embauche exercées par les employeurs. Dans les grosses entreprises du secteur privé qualifié où la syndicalisation reste relativement élevée et où la négociation

collective connaît un certain regain, le recrutement d'une part significative d'immigrés fait souvent l'objet d'une consultation avec les représentants des salariés. Le TUC recommande à cet effet la signature d'un accord avec l'employeur (*Access to work agreement*) qui permet d'offrir certaines garanties de respect des conditions de recrutement (contrôle éthique des agences de placement), d'emploi et de salaire, et engage l'employeur à certaines obligations (formation à l'anglais, information sur les droits associés à l'emploi). Il n'existe jusqu'à présent pas d'évaluation de l'étendue et du contenu de ces accords.

En revanche, dans les petites entreprises et sur les segments les moins qualifiés du marché du travail, les enjeux de l'immigration sont directement liés à la dérégulation de la relation salariale (respect douteux du salaire minimum, reconnaissance bafouée des syndicats, négociation collective quasi inexistante, faible application des directives européennes). Les employeurs utilisent très souvent l'intermédiation d'agences spécialisées dans le placement des travailleurs immigrés, prélevant une partie de leur salaire. Inévitablement, l'action syndicale en faveur des immigrés y est sensiblement plus complexe à développer, en raison aussi des contradictions internes au salariat de ces segments du marché du travail.

Ces contradictions ont toujours existé au sein du salariat britannique, comme en témoigne la grande ambiguïté de l'action syndicale vis-à-vis des travailleurs immigrés au fil de l'histoire. Elles ont toutefois changé de nature depuis les deux dernières décennies. Dans la période d'après-guerre et surtout dans les années soixante qui connaissent un afflux massif de travailleurs immigrés, la crainte est celle d'une mise en cause des règles de

reconnaissance des métiers et des salaires propres aux marchés professionnels du travail, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Un ostracisme certain s'exerce à l'encontre de la main-d'œuvre originaire des anciennes colonies dont les enfants ont en particulier très peu accès à l'apprentissage (Varlhaam, 1986). L'intégration sociale de type communautariste caractéristique des années 1950 et 1960 a ainsi été accompagnée d'une faible intégration dans l'espace des métiers au fondement de l'identité ouvrière et de l'organisation des relations professionnelles au Royaume-Uni. L'effondrement de ces marchés professionnels, en partie lié à la désindustrialisation d'un côté, et l'accroissement des flux migratoires dans un contexte de mondialisation de l'autre, posent de fait la question d'une nouvelle représentation du salariat immigré au sein du syndicalisme et de la société toute entière. Cette représentation passe par une démarche autocritique en partie déjà initiée au sein du TUC. Une centaine de syndicalistes engagés dans l'anti-racisme ont ainsi travaillé ensemble lors d'une conférence du Labour Research Department organisée en mai 2003 à l'occasion du dixième anniversaire de la mort de Stephen Lawrence, un jeune noir assassiné en 1993. La réflexion autocritique s'est appuyée sur des faits significatifs : la formation des *shop stewards* est assurée presque exclusivement par des Blancs. Jusqu'en 1999, il n'existait sur tout le territoire que six tuteurs noirs assurant cette fonction. Après installation d'une permanence téléphonique, le TUC a non seulement recensé un ensemble de faits de racisme sur les lieux de travail mais aussi identifié des cas où les travailleurs de couleur ne sont tout simplement pas défendus par leur syndicat. On le voit,

la politique migratoire pose de nouveaux défis au syndicalisme.

Sources :

Couper K. (1985), « Une réflexion sur l'expérience des travailleurs en provenance du Commonwealth au Royaume-Uni », *Travail*, 7, février.

Dustmann C., F. Fabbri, I. Preston, J. Wadsworth (2002), « Labour Market Performance of Immigrants in the UK », *Research Report*, University College, London, December

Huxley E. (1964), *Back street newWorlds. A look at immigrants in Britain*, Londres.

« International migration : recent patterns and trends », *Final report to the Home Office*, December 2001.

Lassalle D. (1999), « Citoyenneté et naturalisation au Royaume-Uni (1986-1997) », *Population*, vol. 54, 4-5.

« Migrants in the UK : their characteristics and labour market outcomes and impacts », *Home Office Research*, December 2002.

Miné M. (1999), « Approche juridique de la discrimination raciale au travail : une comparaison France-Royaume Uni », *Travail et Emploi*, 80, septembre.

Moindrot C. (1965), « Les vagues d'immigration en Grande-Bretagne », *Population*, 4, juillet-août.

« Secure borders, safe Havens : Integration with Diversity in Modern Britain », *White Paper*, February, 2002.

« Unions discuss strategies on racism and migrant workers », *Workplace Report*, Labour Research Department, May 2003

Varlhaam C. (1986), *Access to Training and Jobs*, Institute of Manpower Studies, London.

Winchester D. (2003), *EIRO comparative study on migration and industrial relations – the case of the United Kingdom*,.

The Guardian, The Financial Times, The Economist, The Sunday Times, The Times