

Trente ans d'accueil et d'intégration des étrangers en France et en Europe

Catherine Withol de Wenden*

**Catherine De Wenden met à jour
la lente prise de conscience
des pays européens quant à
l'installation définitive
de l'immigration. Tâtonnements
et improvisations ont régné
pendant trente ans
de gestion du flux migratoire.
L'Europe se révèle aujourd'hui
l'une des destinations
les plus importantes du monde
avec 1 400 000 entrées légales
annuelles.**

Les années 1974-2004 ont été une période majeure pour l'accueil et l'intégration des étrangers en France et Europe, en un temps où, paradoxalement, l'Europe a vécu sous un régime d'exception, celui de la suspension des flux de main d'œuvre salariée, appelé plus souvent fermeture de l'immigration. Ce constat, apparemment contradictoire, ne l'est pas tant si l'on se penche sur la nature des flux migratoires de cette période et, donc, sur les populations qui ont fait l'objet de ces politiques. La fermeture des frontières à l'immigration de travail a eu pour effet d'accélérer le regroupement familial, de favoriser la sédentarisation, parfois aussi de politiser par défaut le profil des entrants sous la forme de la demande d'asile. Dans certains pays, comme la France ou le Royaume Uni, le nombre d'étrangers est resté stable (3,5 millions d'étrangers en France, 2,5 millions au Royaume Uni) bien que tout ait changé (les politiques publiques, les acteurs de l'intégration, les profils des immigrés et ceux qui en sont issus). Dans d'autres au contraire, l'immigration a doublé (comme en Allemagne) ou s'est fait jour brutalement (comme dans l'Europe du sud) mais il est parfois difficile de décrire et d'analyser l'accueil et l'intégration dans des pays qui ne se considéraient

* Chercheure au CNRS (CERI)



pas comme ayant vocation à devenir des pays d'immigration. Tout en privilégiant le cas français, nous donnerons, en arrière-fond, les grandes lignes des autres cas européens, un puzzle dont on va néanmoins essayer de dresser les grandes lignes entre ces deux dates.

1974, c'est l'année de la nomination pour la première fois en France depuis le Front populaire, d'un Secrétaire d'Etat à l'immigration sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, André Postel Vinay, qui aura juste le temps de suspendre les flux migratoires et démissionnera à cause du manque de moyens qui lui sont alloués, notamment en matière de politique du logement (nombre d'immigrés vivent encore dans les foyers de travailleurs étrangers). Il sera vite remplacé par Paul Dijoud, un proche du président, qui va immédiatement désigner sa nouvelle politique du terme d'intégration, un mot qu'il réhabilite car il était utilisé antérieurement dans l'Algérie française à propos des indigènes. Cependant, la politique d'accueil et d'insertion (ou, *in fine*, d'assimilation) existait déjà car le Fonds d'Action Sociale a été créé dès 1959 et gérait, à hauteur de 50% de son budget, les foyers, le reste étant consacré au financement d'associations d'accueil, d'alphabétisation, de formation, d'actions sociales. La dimension nouvelle introduite par le jeune secrétaire d'Etat est

la politique culturelle, mais avec l'idée d'enseigner et de maintenir les cultures dites d'origine pour permettre aux enfants et aux parents de mieux se réinsérer chez eux dans l'hypothèse, hautement souhaitée tant par les décideurs que par beaucoup d'immigrés d'alors, du retour.

Au Royaume Uni, l'immigration de travail est déjà arrêtée depuis 1962, et le pays vient de connaître une vague de xénophobie extrême avec Enoch Powell. En Allemagne, l'immigration des « gastarbeiter » qui avait commencé quinze ans plus tôt, a été fermée en 1973. Il en va de même au Bénélux. A l'exception de la Suisse, les autres pays européens ne sont pas, sinon marginalement, partie prenante de l'expérience migratoire (pays scandinaves) sauf sous l'angle des départs car certains sont des pays d'émigration (Portugal, Espagne, Italie, Grèce).

Trente ans plus tard, en 2004, l'Europe est devenue une terre d'immigration malgré elle, et l'une des plus importantes destinations migratoires du monde, avec 1 400 000 entrées légales annuelles, devant les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, dans un contexte de mondialisation des flux. Les 25 pays qui la composent, à l'exception de la Suisse, de la Norvège et de l'Islande sont entrés dans un système migratoire européenisé pour les flux, mais laissé à la subsidiarité, c'est-à-dire aux politiques nationales ou locales pour les populations installées, dont relèvent l'accueil et l'intégration. Certains pays, comme l'Allemagne, et à un moindre degré l'Italie, l'Espagne et le Portugal, sont sortis de la fermeture des frontières et ont repris l'immigration de travail à l'aide d'accords bilatéraux de main d'œuvre. Les pays d'Europe du sud ont également organisé plusieurs régularisations massives pour endiguer la pré-

sence de sans papiers. Les réfugiés sont une préoccupation lourde des pays européens et l'Islam continue à être considéré comme un défi majeur, même s'il s'institutionnalise dans un cadre citoyen dans beaucoup de pays européens.

Si 1974 est une ligne de fracture importante pour les politiques d'intégration et d'accueil, l'année 2004 ne l'est pas moins car elle marque la fin du système de fermeture en Allemagne, en Italie et en France où les déclarations du Gouvernement en faveur des quotas fait figure de nouveau tournant. Nous analyserons ces trente années autour de deux périodes, 1974-1990 et 1990-2004, car les années 1990 sont aussi un moment crucial pour l'immigration : arrivée de nouveaux flux au lendemain de la chute du mur de Berlin, mise en place de la politique sécuritaire de l'immigration à Bruxelles, débuts de la politique de la Ville, en France, prise de conscience du phénomène migratoire dans les pays d'Europe de l'est et du sud.

I — 1974-1990 :

Trois acteurs principaux dominent la période : les politiques publiques, les immigrés et leurs enfants, l'opinion publique.

1. *Tâtonnements institutionnels autour du « vivre ensemble »*

En France, le cadre institutionnel prend une grande place dans la définition des contours de l'accueil et de l'intégration. D'abord, un réseau national d'accueil, piloté par le Ministère du Travail, cherche à faire du neuf avec du vieux, en quelque sorte, en créant un réseau public entre les diverses associations françaises qui s'occupaient auparavant de l'accueil et de l'insertion des immigrés : alphabétisation, per-

manences juridiques et sociales, premier accueil, logement. Il s'agit d'un ensemble assez hétéroclite qui remplit des fonctions diffuses auprès de l'administration dans son rapport avec les migrants : complémentarité, concurrence, substitution, parfois pour combler les carences d'un appareil administratif assez restreint. Une partie de ce réseau va disparaître en 1981.

Mais la préoccupation essentielle de l'époque est celle des foyers : 50% de l'argent du Fonds d'Action sociale va au financement des foyers pour travailleurs étrangers, gérés par divers organismes. On commence peu à peu à se demander si les foyers, gérés parfois d'une manière néocoloniale par d'anciens militaires ayant servi en Afrique du Nord remplissent une réelle fonction d'intégration car ils enferment leurs habitants dans un monde circonscrit à l'univers du travail. Quelques conflits majeurs comme celui de la SONACOTRA (1977-1981) font apparaître d'autres revendications comme l'expression culturelle et religieuse, alors inconnues jusqu'alors. Dans le même temps, à la faveur de la résorption des bidonvilles, se profile le phénomène des « banlieues » : avec l'accélération du regroupement familial et la rénovation des quartiers centraux des villes, les immigrés et leurs familles se trouvent peu à peu relégués dans l'habitat bon marché de type HLM construit à la hâte dans les années 1970. Les grands ensembles de la banlieue parisienne, lyonnaise, des quartiers nord de Marseille se font connaître par des conflits opposant les jeunes issus de l'immigration à la police et aux autres habitants, avec des explosions de racisme. C'est de cette crise de l'intégration, couplée avec un apprentissage des symboles politiques de la société française que va naître le mouvement beur, suite à la liberté d'association accordée aux étran-

gers en 1981 et à la marche de 1983. Une autre revendication qui y était associée, celle du droit de vote des étrangers à l'échelon local, ne sera jamais accordée. Dans le même temps, la politique d'accueil et d'intégration sort peu à peu du misérabilisme et de l'immigritude des années 1970. A l'approche coûts- avantages de l'immigration, très en vogue dans les années 1975 (une étude sera menée sur ce thème, mais analysée positivement, par Anicet Le Pors en 1976), a succédé la valorisation des cultures des pays d'origine, puis de l'interculturel (suite à un rapport rédigé par Françoise Gaspard en 1980) avec émissions de télévision et programmes de formation à l'appui. Le terme de « vivre ensemble » est souvent substitué à celui d'intégration à partir de 1983, lancé par la ministre des Affaires sociales Georgina Dufoix. Une autre aventure commence alors, d'abord sous la forme de la politique municipale à l'égard des immigrés, puis de la prévention urbaine (rapports Dubedout et Bonnemaison), qui donnera naissance à la politique de la ville à partir de 1990, avec un ministère du même nom.

Le socle de tous ces changements est d'origine institutionnelle. Alors qu'aucune loi n'avait été adoptée de 1945 à 1980 sur l'entrée et le séjour (c'était « l'infra-droit », c'est-à-dire des décisions prises par circulaires, telex, coups de téléphone) la période 1980-1990 est caractérisée par une intense frénésie législative avec incidence sur l'accueil et l'intégration, puisque la politique d'immigration oscille entre conquête de nouveaux droits (comme la reconnaissance de la liberté d'association et la carte de dix ans, en 1984) et régime répressif (symbolisé, à l'époque par la première loi Pasqua de 1986 et les « charters » de Maliens). A la sévère loi Bonnet de 1980, votée suite à un an de débats mais jamais

entrée en vigueur, succède la loi Autain de 1981, plus respectueuse des droits et suivie d'une régularisation de 142 000 clandestins, puis deux lois de 1983 (entrée et séjour) et de 1984 (carte de dix ans), et suite au changement de majorité, la loi Pasqua de 1986, vécue comme très restrictive, enfin la loi Joxe de 1989, qui prévoit une meilleure garantie des droits et régularise discrètement des irréguliers. Ce chassé-croisé entre la droite et la gauche ne facilite pas le travail social ni celui des associations, car il se traduit aussi par des financements plus ou moins importants du Fonds d'Action Sociale. Tout puissant dans la politique qu'il mène auprès des associations civiques issues de l'immigration entre le début et la fin des années 1980, il verra son budget associatif décroître fortement, sous la pression du changement politique.

2. *L'opinion publique*

En arrière-fond, se joue un affrontement beaucoup plus profond dans la société française autour de la place faite à l'étranger. Depuis les élections municipales de 1983, le Front National a acquis une forte visibilité sur la scène politique en agitant les dangers de l'immigration pour l'identité française. Parlant de « français sans le savoir et sans le vouloir », de « malgré eux » pour désigner les jeunes issus de l'immigration maghrébine, il a amené la classe politique à redéfinir son code de la nationalité autour de critères plus inclusifs quant à

l'adhésion aux symboles républicains, au loyalisme pour les double nationaux, à la fermeture de l'accès à la nationalité pour les délinquants. Un combat de société s'engage autour de la citoyenneté de résidence, valorisant la participation concrète aux affaires de la cité, la socialisation par la communauté d'expérience, la dissociation entre nationalité et citoyenneté, opposant les tenants du droit du sol, à gauche, aux partisans du droit du sang, à droite, soucieuse des allégeances et du loyalisme des nouveaux français. La commission des sages nommée par Jacques Chirac en 1987 ne débouchera sur une première réforme qu'en 1993.

Depuis la montée du Front national et la peur qu'elle inspire aux décideurs de la politique de l'immigration, l'opinion publique est l'arbitre de la décision politique. Celle-ci continue à considérer l'immigration comme temporaire, ayant vocation au retour (une partie de la politique sociale sera d'ailleurs consacrée au retour, entre 1983 et 1986) et sa présence demeure largement vécue comme illégitime, de même que la place des jeunes dits de la « seconde génération », difficiles à nommer, à compter et que l'islam populaire. L'intolérance progresse ici et là.

Alors que l'immigration est majoritairement européenne au recensement de 1975, les non européens deviennent majoritaires dans ceux de 1981 et de 1990. Avec la construction européenne, une nouvelle fracture se construit, opposant non plus les nationaux aux étrangers, mais les Européens aux extra communautaires soumis à visas et privés des droits politiques.

A l'étranger, quelques expériences novatrices se font jour : la Commission for Racial Equality, créée en 1976 au Royaume

Uni qui met l'accent sur le combat contre les discriminations raciales comme instrument privilégié de l'intégration. Dans les pays nordiques, la reconnaissance des droits politiques locaux et régionaux aux étrangers (ainsi qualifiés de « denizens » par Thomas Hammar) est un autre outil. En Allemagne et aux Pays-bas, des expériences de « Parlements d'étrangers » sont aussi mises en oeuvre, de même qu'en France et en Belgique des Commissions extra municipales et des expériences de conseillers associés se font jour. Mais les initiatives les plus originales tournent autour du multiculturalisme comme ferment de la politique d'inclusion des étrangers, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas, qui reviendront pourtant par la suite sur certaines des mesures « multi-culti » adoptées.

3. *Acteurs de l'accueil et de l'intégration : associations et immigrés*

Comme il a été souvent observé, on passe, de 1974 à 1990, de l'immigré au citoyen, grâce à la conquête de nouveaux droits : égalité des droits sociaux avec les nationaux (1975), débat (sans suite) sur un statut de l'étranger, longuement débattu par le parti communiste, droit au regroupement familial (1976), liberté d'association (1981), citoyenneté de résidence (carte de dix ans 1984). D'autres comportements sont mieux acceptés, comme l'émergence d'une expression collective à caractère identitaire. Cette période est marquée par une grande conflictualité, héritière de l'esprit de 1968 où l'on voit les immigrés s'affranchir progressivement des syndicats et des amicales des pays d'origine qui les voyaient auparavant tantôt comme une avant garde du prolétariat, tantôt comme une frange passive aisément malléable du monde ouvrier : conflits de Renault et de

Citroën de 1983-1984 où se profile une demande d'islam dans l'entreprise, mouvements isolés de sans papiers travailleurs du métro ou de l'habillement et surtout montée du mouvement beur avec une nouvelle génération de leaders, de nouveaux slogans (l'égalité des droits, la dignité, l'antiracisme), de nouvelles méthodes d'expression plus médiatisées.

Bien que l'immigration de travail soit fermée, l'accueil et l'intégration se poursuivent dans les associations suite au regroupement familial, au phénomène émergent des sans papiers, sur fond de désindustrialisation et de chômage.

Quelques groupes comme les harkis commencent à faire entendre leur voix, alors que d'autres, très visibles aujourd'hui, sont encore peu présents sur la scène publique, comme les réfugiés.

Pour les syndicats comme pour les associations d'accueil, il s'agit de s'adapter à ces nouveaux publics qui n'ont plus qu'un lointain rapport avec le monde du travail, de « faire avec » l'islam et de maîtriser les nouveaux conflits à tendance communautaire.

II — 1990-2004

Partenariat, municipalisation de l'accueil et de l'intégration et dissociation par rapport aux politiques d'immigration

A partir de 1990, les politiques publiques se divisent entre l'européanisation progressive des politiques d'entrée, de séjour et d'asile avec la mise en oeuvre des accords de Schengen et de Dublin, l'accueil et l'intégration relevant au contraire de la subsidiarité, c'est-à-dire des politiques nationales ou locales selon les Etats européens.

1. Du côté des institutions publiques

En France comme en Europe, la frénésie législative se poursuit, même si les politiques migratoires « naviguent à vue » du fait du maintien de la fermeture des frontières à l'immigration de travail, de la pression migratoire et de la nécessité de subvenir aux pénuries de main d'oeuvre. En France, plusieurs lois sont adoptées sur l'entrée et le séjour et sur la modification du code de la nationalité. La seconde loi Pasqua de 1993, durcit les conditions d'entrée et précarise le séjour, tandis qu'une autre de loi de 1993 (loi Méhaignerie) introduit des conditions plus strictes pour l'accès à la nationalité française que dans les textes de 1973. Elle sera remplacée par une nouvelle loi de 1997 sur l'entrée, le séjour et l'asile (loi Chevènement dite « Reseda »), suivie d'une régularisation et d'une réforme du code de la nationalité (loi Guigou de 1998). Si le code de la nationalité, revenu à l'équilibre entre le droit du sol et du droit du sang reste par la suite inchangé, l'entrée, le séjour et l'asile sont à nouveau modifiés par deux nouvelles lois, de novembre et décembre 2003 (Sarkozy et Villepin). Chez nos voisins européens, la frénésie législative s'empare aussi des pays d'Europe du sud (Italie, Espagne, Portugal) qui élaborent peu à peu une politique d'immigration et régularisent massivement. Le Royaume Uni s'achemine vers un régime plus restrictif de l'entrée, du séjour et de l'asile (Livres blancs) tout en libéralisant progressivement l'accès au marché du travail et l'Allemagne, après avoir restreint son droit d'asile par une loi de 1993 mais ouvert plus largement l'accès à la nationalité (loi de 1999) par l'introduction d'éléments de droit du sol, entame un long débat, qui verra le jour par

une loi de 2004, sur une politique de l'immigration par quotas de main d'oeuvre. Presque tous les pays européens ont, pendant cette période, modifié leur code de la nationalité en faisant une plus large place au droit du sol. Ces lois définissent un cadre pour l'accueil et l'intégration : un contexte restrictif pour l'entrée des nouveaux arrivants limitée, pour l'essentiel au regroupement familial et à la demande d'asile, devenue exponentielle (438 000 demandes d'asile en Allemagne en 1992), des phénomènes d'exclusion pour les populations installées (la question des « banlieues » en France), la montée des violences et des intolérances à caractère raciste. En France, la grande aventure de la période est marquée par la politique de la Ville, qui voit le jour en 1990 et a pour effet de municipaliser un certain nombre d'associations et de travailleurs sociaux dans l'action sociale de proximité. Une politique territorialisée de l'intégration se met en place, à travers un marquage du territoire définissant des politiques d'intervention s'apparentant à une discrimination po-

Mairie de Grenoble

« [...] Si Grenoble reste l'une des villes les plus cosmopolites de France, elle le doit en partie aux apports divers des populations étrangères venues s'installer en son sein. Par leurs talents, leur courage, leur force et leur engagement, ces populations ont contribué aux valeurs solidaires et aux innovations scientifiques, économiques mais également sociales qui ont fortement marqué l'histoire de notre cité [...] [...] Les questions soulevées par ce colloque nous amènent donc à réfléchir aux enjeux de la politique de la ville. L'Etat, les collectivités locales et les structures intercommunales ont un rôle important pour entretenir le lien social qui repose sur le respect de l'autre. A Grenoble nous nous efforçons d'agir dans ce sens dans le cadre des politiques publiques locales que nous conduisons en partenariat avec l'Etat, la Région, le Conseil Général, la Métro, les acteurs économiques et le monde associatif. Ainsi repenser la politique de la ville, assurer une gestion urbaine de proximité et de qualité pour favoriser la mixité sociale mais aussi spatiale en termes d'équipements associatifs, économiques ou culturels, instaurer de nouveaux lieux d'expression démocratique, contribuent à créer les bonnes conditions du « vivre ensemble ». A titre d'exemple, les conseils consultatifs de secteur mis en place sur les 6 secteurs de la ville et le CCREG (Conseil Consultatif des Résidents Etrangers de Grenoble) contribuent à enrichir le débat public qui a toujours fortement animé notre cité.

Mais l'engagement de la Ville de Grenoble, c'est aussi le soutien au formidable tissu associatif qui chaque jour oeuvre sur le terrain pour le respect de l'égalité et des droits de tous [...] ».

Annie DESCHAMP
1ère Adjointe au Maire

sitive fondée sur des critères sociaux dans les quartiers. Dans le même temps, d'autres urgences se profilent pour l'accueil : les sans papiers (qui se mobilisent en collectifs à partir de 1996, ce qui se terminera par l'affaire de Saint Bernard (26 Août 1996)

où des policiers entrent à coups de hache dans une église où ils s'étaient réfugiés), les demandeurs d'asile suite à la crise yougoslave, à celle du Congo-Zaïre, ainsi qu'à une demande chinoise et roumaine massivement déboutée. En fin de période, à partir de 2000, la lutte contre les discriminations fait désormais partie à part entière de la politique d'intégration (le Fonds d'Action sociale devient FASILD en 2002) et le contrat d'accueil et d'intégration, adopté en 2003, définit le cadre de l'accueil des nouveaux arrivants.

2. *Du côté des acteurs associatifs*

A la phase très « politique » des années 1970-1990 où beaucoup d'associations, tant d'accueil et d'intégration que d'engagement civique étaient souvent mues par un militantisme et des mobilisations fortes, succède une période plus « sociale » caractérisée par le partenariat avec les politiques publiques. Elles s'inscrivent dans la délégation de compétences, le « faire faire », devenant les acteurs sur le terrain de la politique d'accueil et d'intégration. De nouveaux protagonistes se font jour : les « beurs civiques » dans des fonctions de médiateurs sociaux, d'intermédiaires culturels, d'élus locaux parfois qualifiés d'« Arabes de service » par leurs détracteurs, mais aussi certains responsables d'associations musulmanes qui font du travail social de proximité, luttant contre la drogue et la délinquance. En arrière-fond, l'Islam se radicalise, le mouvement des sans papiers s'organise, la mondialisation des flux amène de nouveaux arrivants, inconnus jusqu'alors, des classes moyennes se font jour dans l'immigration.

Le travail d'accueil change de visage, s'occupant davantage de l'urgence alors que celui de l'intégration s'attache plutôt au

moyen terme : suivi scolaire, assistance aux familles, lutte contre les discriminations à l'embauche. La problématique des flux est peu à peu dissociée de celle des populations installées.

3. *L'opinion publique*

Ce troisième acteur intervient comme une sorte de diktat pour l'action publique car il devient l'arbitre de la décision, ou plutôt de la non décision en matière de politique migratoire. Même si les mouvements de solidarité s'amplifient pour la cause des sans papiers, des demandeurs d'asile, des discriminations, avec des formes de mobilisation inattendues par leur ampleur et des solidarités qui se nouent (comme lors du second tour des élections présidentielles en France en mai 2002), l'opinion publique sert souvent d'alibi pour ne pas décider : le pourrissement de la situation à Sangatte jusqu'à sa fermeture en 2003, le refus de régulariser les sans papiers, les blocages partisans sur la reconnaissance du droit de vote local aux étrangers, les atermoiements sur la double peine en témoignent alors que certains de ces dossiers constituaient aussi des instruments de l'accueil et d'intégration.

Conclusion

La lente prise de conscience de l'installation définitive de l'immigration, en France comme dans les autres pays européens explique le désordre et l'urgence dans lequel s'est fait l'accueil et l'intégration pendant trente ans. Progressivement, on est passé d'une phase de revendication des droits à une phase centrée sur leur mise en oeuvre largement pilotée par l'Europe. Dans un pays comme la France où la croyance dans les réformes institutionnelles pour modifier les politiques est très forte, cette nou-

uelle approche analysant les « meilleures pratiques » dans la « gouvernance » et la négociation et jaugeant leur effectivité apparaît incongrue. En trente ans, les catégories d'analyse ont changé ainsi que les immigrés en présence : on parlait de participation, d'autonomie, d'acculturation, de conscience sociale (ou de classe), de conflits, de droits politiques et sociaux, de représentation politique à propos de Portugais, de Yougoslaves et d'Algériens dans les années 1970-1980. Dans les années 1990, on s'intéresse à l'identité, à la citoyenneté, à l'exclusion sociale, à la sphère publique, au pouvoir local, aux territoires et les protagonistes immigrés et issus de l'immigration sont maghrébins, africains, asiatiques ou européens de l'est. ■

Notes

1. Catherine Wihtol de Wenden, « Comment se tisse le lien social ? », *Sociétés et représentations*, 1997, pp. 201-211
2. Danièle Lochak, « Observations sur un infra-droit », *Droit social*, Mai 1976

